



Център Амалипе

ДЕЯН КОЛЕВ
www.amalipe.com

ОПРЧР И РОМСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ

Декември 2014

На 28 ноември 2014 г., Европейската комисия одобри Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (1), което я превърна в първата за България одобрена оперативна програма за периода 2014 – 2020 г. Тя очертава помощта на Европейския социален фонд за постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в няколко ключови области: пазар на труда (вкл. младежка заетост, обучение и квалификация, борба с безработицата), социално включване (вкл. интеграция на ромите, деинституционализация, развитие на модерни социални услуги и социална икономика) и модернизация на публичните политики. ОПРЧР е една от трите програми, съфинансирани от Европейския социален фонд в България за периода 2014-20 г., заедно с ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ и ОП „Добро управление“. Имайки в предвид ограничените възможности на държавния бюджет, посочените три програми вероятно ще са най-мощната инвестиционна рамка за иновации на пазара на труда, социалното включване, образованието и обучението, както и модернизацията на публичните политики през следващите години. Съгласно одобрения финансов план в периода 2014-2020 г. ОПРЧР ще разполага с бюджет от 2 млрд. и 136 млн. лв. с включено националното съфинансиране. В тази сума влизат 258 млн. лв. по Инициативата за младежка заетост. Близко 60 % от бюджета на Програмата са предвидени по Приоритетна ос 1 за борба с безработицата сред уязвимите групи на пазара на труда, със специален акцент върху младежите, продължително безработните и по-възрастните хора. Приоритет в програмата са и мерките за повишаване на квалификацията на заетите, съобразно нуждите на бизнеса. Малко над 31 % от финансирането на ОПРЧР 2014-2020 ще бъде за мерките по Приоритетна ос 2, които ще допринесат за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване. Те са насочени към социално-икономическата интеграция на ромите, мигрантите и най-маргинализираните групи и общности, активното включване на хората най-отдалечени от пазара на труда, интеграцията на хората с увреждания и деинституционализацията на децата и възрастните. Голяма част от ресурса по

Настоящата статия прави анализ на текстовете от ОП „Развитие на човешките ресурси“, които са свързани с темата за интеграция на ромите. Тя разглежда силните и слабите страни на одобрената програма и предлага конкретни действия за подсигуряване на средства от Европейския социален фонд за изпълнение на интеграционните политики.

тази ос ще бъде използван за социални и здравни услуги, както и за насърчаване на социалното предприемачество. Програмата ще инвестира и в модернизацията на публичните политики в сферата на пазара на труда, социалното подпомагане и здравеопазването, за което са предвидени мерки в рамките на Приоритетна ос 3. Четвърта ос ще подкрепя мерки за трансгранично сътрудничество.

Изработването на оперативната програма продължи повече от две години: Тематична работна група по подготовката ѝ започна работа още през август 2012 г., а одобреният от Европейската комисия работен вариант бе четвъртият по ред. В изработването се включиха съответните ресорни институции, социалните партньори (синдикати и работодателски съюзи), както и пет групи неправителствени организации. Ромските организации бяха представени в Тематичната работна група от Деян Колев (ЦМЕДТ „Амалипе“) и Ганчо Илиев (СНЦ „Свят без граници“).

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ е, и ще продължи да бъде, от ключово значение за интеграцията на ромите поне поради три причини. Първо, в нейното поле попадат четири от шестте приоритетни области, зададени от Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите: заетост, образование (2), здравеопазване и антидискриминация (3).

Второ, националният бюджет никога не се е ангажирал с по-цялостно финансиране за прилагането на интеграционната политика. Дори в годините на големи бюджетни излишъци, дейностите за интеграция на ромите се финансираха най-вече от предприемаческите фондове, а след 2007 г. – от Европейския социален фонд, като приносът на националните

програми бе скромнен. Малко вероятно е да се очаква, че това ще се промени през следващите години: особено като се отчете фактът, че след 2010 г. много системни дейности, финансирани преди от държавния бюджет, бяха „прехвърлени“ към ОПРЧР: напр. целодневната организация на учебния процес в средишните училища и др. При това положение Програмата се очертава като основният източник за финансова подкрепа на изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите. Въпреки че презумпцията на европейското финансиране е то да бъде допълващо към националното, по отношение на ромската интеграция Европейската комисия отдавна допуска изключение и не изисква от националните правителства доказателства за системно финансиране на интеграционната политика от националните бюджети. Става въпрос за изключение (в Рамката на ЕС за Национални стратегии за интеграция на ромите се изисква „да се предвиждат достатъчни средства от националните бюджети, които да бъдат допълнени, при необходимост, от международно финансиране или финансиране от ЕС“), като не е ясно до кога Комисията ще е съгласна с него. Но с висока степен на вероятност може да се твърди, че през настоящия програмен период изключението ще бъде допуснато като правило, за което говори и фактът, че в интерпретацията на предварителната условност 9.2. „Въведена е национална стратегическа рамка на политиките за приобщаване на ромите“ Комисията не е включила изискването за финансиране от държавния бюджет. Препоръките на Европейския съвет от 9 декември 2013 г. изискват национално финансиране, но без императивност и определянето му като „водещо“ (4).

Трето, през периода 2007-2013 г. ОПРЧР направи първи стъпки за финансиране на операции, подпомагащи целенасочено ромската интеграция: 7 операции за общо над 57 млн.лв. (Виж приложение 1) Има основание да се очаква надграждане и разширяване на тези начални стъпки – както чрез ОПРЧР, така и чрез отделната се като самостоятелна ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ (5)

Настоящата статия прави анализ на текстовете от ОП „Развитие на човешките ресурси“, които са свързани с темата за интеграция на ромите. Тя разглежда силните и слабите страни на одобрената програма и предлага конкретни действия за подсигуриране

на средства от Европейския социален фонд за изпълнение на интеграционните политики.

Като силни страни на ОПРЧР статията определя:

1. Цялостното включване на темата за ромската интеграция в Програмата: чрез комбинация от целенасочен (таргетиран) и общ подход, определяне на ромите като специфична целева група, включване на индикатори и специфични цели за постигане, свързани с ромската интеграция по всички приоритетни оси, както и наличието на индикативен бюджет за целенасочения (таргетиран) ИП 2.1.;

2. Включването на инвестиционен приоритет „2.1. Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“;

3. Възприетият подход за подкрепа на целенасочени проекти за ромска интеграция: децентрализиран подход за подпомагане на многосекторни интервенции, изпълняващи общинските планове и областните стратегии за интеграция на ромите;

4. Създадените предпоставки за активно включване на гражданското общество и ромската общност в планирането и изпълнението на ОПРЧР.

В същото време статията очертава и определени предизвикателства пред успешното изпълнение на ОПРЧР:

1. Капацитетът за изпълнение на интеграционни политики на местно ниво в много от общините е твърде нисък;

2. Липсва подходяща институционална и административна рамка на национално ниво, която да подпомага общините при подготовката и изпълнението на многосекторни интеграционни проекти, да планира интервенции и процедури, да осъществява мониторинг и оценка;

3. Предвиденият бюджет и индикаторите към инвестиционен приоритет 2.1. са относително ниски;

4. Липсва подходяща рамка за интегрирани проекти, които обединяват ресурси от ОПРЧР, ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ и ОП „Региони в растеж“ / Програмата за развитие на селските райони.

Статията предлага конкретни решения

РОМИТЕ В ПЛАНИРАНЕТО НА ОПРЧР

Ромските организации участваха активно в подготовката на ОП „Развитие на човешките ресурси“ чрез Тематичната работна група и чрез няколко публични форума. През юни 2012 г. Министерство на труда и социалната политика организира процедура за избор на представители на 5 групи НПО, една от които бе „Социални организации, работещи за интеграция на малцинствени етнически групи и имигранти“. Организацията избраха като свой представител в ТРГ Деян Колев (ЦМЕДТ „Амалипе“), а като заместник – Ганчо Илиев (СНЦ „Свят без граници“), които участваха активно в работата на групата. В допълнение, организацията проведе форуми, на които представиха своите искания и ги обсъдиха с различните заинтересовани страни на местно и регионално ниво, вкл. регионални форуми във В. Търново, Бургас, Стара Загора, Пазарджик и Враца. Участвайки в изработването на ОПРЧР ромските

организации промениха съществени елементи от първоначалния облик на програмата относно ромите. Този факт е отбелязан в самата оперативна програма, която указва, че „По предложение на НПО от Група 1 - Социални организации, работещи за интеграция на малцинствени етнически групи и имигранти, гражданският сектор бе включен като партньор в изпълнение на държавните политики за социално включване. Предложенията на групата подпомогнаха също формулирането на целевите групи в рамките на ПО 2, ИП 1, както и включването на изпълнението на областните и общинските стратегии за интегриране на ромите във водещите принципи за избор на операции в същия инвестиционен приоритет“. Може да се каже, че в частта си относно ромите, ромските организации са в пълния смисъл на думата съавтори на ОПРЧР.

РОМИТЕ В ОПРЧР

Още първият работен вариант на ОП „Развитие на човешките ресурси“ съдържаеше текстове, свързани с ромите и ромската интеграция. Този факт не бе случаен: през предходния програмнен период 2007-2013 г. ОПРЧР бе програмата, която в най-висока степен включваше темата за социалното приобщаване на ромите и Управляващият орган натрупа положителен опит във взаимодействието с ромските неправителствени организации и в управлението на процедури, които целенасочено подпомагат ромската интеграция. Въпреки това, първоначалните варианти на ОПРЧР съдържаха съществени слабости. Така напр. „ромски“ индикатори и интервенции бяха предвидени единствено по ИП 2.1., което щеше да ограничи силно възможността останалите инвестиционни приоритети да подкрепят дейности в ромска общност. От друга страна, в текста на ИП 2.1. „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“ имаше важни пропуски: не бяха заложени дейности за общностно развитие и преодоляване на анти-ромските стереотипи, не беше включено изискването подкрепяните проекти да изпълняват общинските планове за интегриране на ромите, в целевите групи по ИП 2.1. бяха включени много широк спектър от уязвими групи, а бяха пропуснати ромите и т.н. Всичко това вероятно щеше да разконцентрира въздействието на ОПРЧР

и да възпрепятства целенасочената подкрепа за прилагане на политиките за ромска интеграция. Постепенно посочените слабости бяха отстранени и окончателният вариант на оперативната програма включва текстове, които създават необходимите предпоставки за подкрепа на изпълнението на Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите със средства от Европейския социален фонд. Ромската тема е включена в Раздел 1 „Стратегия за приноса на оперативната програма за осъществяване на стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и за постигането на икономическо, социално и териториално сближаване“, който очертава основните подходи на въздействие. По отношение на ромите, разделът указва, че „ОПРЧР ще акцентира върху подобряване достъпа до заетост, обучение, социални и здравни услуги за ромите. В унисон с подхода в Националната стратегия, ОПРЧР прилага целенасочен и интегриран (6) подход към гражданите в уязвимо положение от ромски произход, което не изключва предоставянето на подкрепа и за лица в неравностойно положение от други етнически групи.“ (7) Стратегията на ОПРЧР се основава върху три основни стълба: (1) По-висока и по-качествена заетост; (2) Намалване на бедността и насърчаване на социалното включване; и

(3) Модернизирани на публичните политики. Ромската интеграция като специфична област на въздействие е ситуирана във втория стълб, но необходимостта от интервенции в ромска общност са указани и другите два стълба.

В съответствие с описаната стратегия, Раздел 2.А. „Описание на приоритетните оси“ съдържа множество текстове, очертаващи възможните интервенции в ромска общност. В приоритетна ос 1 „Подобряване достъпа до заетост и качеството на работната места“ са включени множество индикатори / показатели за резултат: по същество, основните индикатори по ИП 1.1, 1.2 и 1.3 (измерващи резултатите от интервенциите за подсигуриране на заетост на безработните и младите хора) ще бъдат измервани и в ромска общност. По този начин се целят гаранции за това, че осъществяваните интервенции ще включат достатъчно безработни роми и ромски младежи, както и ще се повиши капацитетът на институциите, работещи на пазара на труда за работа в ромска общност.. Това е част от използването на т.нар. „мейнстрийминг“ подход.

Слабост на текстовете от Приоритетна ос 1 е липсата на примерни дейности, които биха имали гарантиран ефект в ромска общност, т.е. липсата на целенасочени („таргетирани“) дейности: напр. използването на ромските трудови медиатори, различните видове общностни центрове и др. Те са включени в аргументацията по отделните инвестиционни приоритети, но не и в примерните подкрепяни дейности. Тази слабост не е съществена, тъй като индикативният списък на подкрепяните дейности не е изчерпателен и Комитетът за наблюдение може да го допълва чрез критериите за избор на операции.

По-съществена слабост е липсата на индикатори, измерващи ефекта в ромска общност по инвестиционен приоритет „Самостоятелна заетост, предприемачество и създаване на предприятия“. Добре известно е, че немалка част от ромите се занимават с дребно предприемачество (често – в сивата икономика), като при някои от специфичните ромски групи предприемачеството е част от народопсихологията. Грешка е това, че тази важна част от ромите остават встрани от вниманието на ОПРЧР.

Очаквано, Приоритетна ос 2 „Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване“ включва темата за ромската интеграция по най-задълбочен и многоаспектен начин. В тази ос е целенасоченият (таргетиран) инвестиционен приоритет „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“, в който ромите са една от основните целеви групи, заложили са индикатори и индикативен бюджет. Този ИП, който е важно достойнство на Програмата, е описан детайлно по-долу.

Показател за резултат, измерващ достигнатите чрез интервенциите роми, е включен и в ИП 2.4. „Насърчаване на социалното предприемачество“, което е силна страна на този приоритет, особено в сравнение с аналогичния ИП „Самостоятелна заетост, предприемачество и създаване на предприятия“ по приоритетна ос 1.

Ромската тема е включена и в по-малките приоритетни оси 3 „Модернизация на институциите“ и 4 „Транснационално сътрудничество“. Ос 3 създава предпоставки за повишаване на капацитета за мониторинг и оценка на Националната стратегия за интегриране на ромите, което е и изискване от предварителните условности. Сериозна слабост на тази ос е, че тя не инвестира ресурс в съвместните дейности на институции и неправителствени организации. Въпреки, че това искане бе многократно поставено от всички групи НПО, участвали в подготовката на ОПРЧР, то бе отклонявано от Управляващия орган с аргумента за диференциация с ОП „Добро управление“. По този начин ОПРЧР няма да подкрепи целенасочено съвместни инициативи на институциите с неправителствените организации, освен дейностите, които ще бъдат подкрепяни по оси 1 и 2. Това може да се определи като съществен пропуск, тъй като в някои от областите – напр. ромската интеграция и социалните услуги – НПО са ключов участник с натрупан капацитет. Регламентът на Европейския социален фонд (чл. 6, ал. 3) дава възможност за инвестиции в капацитета и съвместни действия с неправителствените организации, поставяйки ги на равна основа със социалните партньори: жалко е, че ОПРЧР не използва тази възможност.

Приоритетна ос 4 включва възможността за трансфер на добри практики по ИП „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“, показател за резултат и финансов ресурс. Това ще предостави възможност да се почерпи от опита на други държави с голям процент ромско население – напр. Румъния.

Таблица 24 „Приложими предварителни условия и оценка на тяхното изпълнение“ също съдържа важен елемент, свързан с ромската тема: предварителна условност 9.2. „Ромско включване“ и определянето ѝ като „частично изпълнена“, както и определянето на критериите за изпълнение на тази условност като неизпълнени (8). Както имах възможност да посоча в друг свой анализ „Споразумението за партньорство и ромската интеграция в България“ въвеждането на тематични предварителни условности ТПУ е важна иновация за настоящия програмен период, която ще даде възможност на Европейската комисия да не одобрява или да спира плащанията към националните Управляващи органи (9). Една от предварителните условности, поставена чрез Споразумението за партньорство и чрез ОПРЧР, е 9.2. „Въведена е национална стратегическа рамка на политиката за приобщаване на ромите“. Таблица 24 определя два критерия за изпълнение на ТПУ 9.2, като първият от тях е компилация от четири критерия: „Въведена е стратегическа рамка на политиката за приобщаване на ромите, която:

- определя постижими национални цели за интегриране на ромите за намаляване на разликите с останалата част от населението. Тези цели следва да обхванат четирите цели на ЕС за интегриране на ромите, свързани с достъпа до образование, трудовата заетост, здравеопазването и жилищното настаняване;

- идентифицира, когато е целесъобразно, микрорегионите в неравностойно положение или сегрегирани квартали, в които общностите са в най-неравностойно положение, като се използват вече наличните социално-икономически и териториални показатели (т.е. много ниско образователно равнище, дългосрочна безработица и т.н.);

- **включва солидни методи за наблюдение, с които да се оценява въздействието на действията за интегриране на ромите, както и механизъм за преразглеждане, чрез който да се адаптира стратегията;**

- е замислена, изпълнява се и се наблюдава в тясно сътрудничество и постоянен диалог с ромското гражданско общество, регионалните и местните органи“ (10);

Неизпълнението на третия под-критерий, свързан с наличието на подходяща система за мониторинг и оценка на интеграционната политика, е причина за това целият критерий да бъде оценен като неизпълнен, а предварителната условност – като **частично** изпълнена. Любопитен факт е, че в предходните работни варианти на ОПРЧР българското правителство е подало ТПУ 9.2. като изцяло изпълнена, но по настояване на Европейската комисия тя е посочена като „частично“ изпълнена.

Определянето на ТПУ 9.2. като **частично** изпълнена определено е по-близо до реалността. Тази по-скоро негативна оценка дава шанс и стимул да се работи не само за въвеждането на цялостна система за мониторинг и оценка: нещо, което е императивна необходимост и много сериозна липса. Операцията за изработване и апробиране на такава система ще бъде първата процедура, финансирана от новата ОПРЧР (11). Направената оценка дава шанс индиректно да се работи и за повишаване на капацитета на Националната контактна точка (т.е. Секретариата на Национални съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси), както и за цялостното подобряване на институционалната рамка по изпълнение на интеграционната политика. Затова е важно системата за мониторинг и оценка да не се ограничава само до т.нар. административен мониторинг, но да включва форми на граждански мониторинг и общностен мониторинг, както и да постави по нов начин взаимодействието между институциите, гражданските организации и местните общности.

ОПРЧР и ромската интеграция: силни страни

Текстът на ОП „Развитие на човешките ресурси“ създава подходяща основа за подкрепа на политиките за интеграция на ромите – на национално и местно ниво – със средства от Европейския социален фонд. Сред силните страни на Програмата могат да бъдат отлучени:

1. Цялостното включване на темата за ромската интеграция в ОПРЧР: предложената комбинация от целенасочен и общ подход (т.е. определянето на специфичен инвестиционен приоритет за подкрепа на интеграционни инициативи и включването на интеграционни дейности в други инвестиционни приоритети), определянето на ромите като специфична целева група, включването на индикатори и специфични цели за постигане, свързани с ромската интеграция по всички приоритетни оси, както и наличието на индикативен бюджет за целенасочения (таргетиран) инвестиционен приоритет 2.1. създават сериозни предпоставки за подкрепа на политиките за ромска интеграция. Без преувеличение може да се каже, че одобреният вариант на ОПРЧР няма нужда от съществени подобрения по отношение на цялостното включване на темата за интеграция на ромите. Програмата създава необходимите предпоставки, без да гарантира, че те ще бъдат използвани: последното ще зависи от активността на Комитета за наблюдение и заинтересованите страни, участващи в него.

Относно включването на ромската тема, ОПРЧР 2014-20 г. продължава и доразвива постигнатото от програмата през предходния период. Тогава тя бе единствената оперативна програма, включваща експлицитно ромите като целева групи и подкрепяща целенасочени (таргетиран) процедури за изпълнението на политиките за интеграция на ромите (12). Сравнението между начина, по който темата за ромската интеграция е включен в новата оперативна програма ясно сочи включването на множество „научени уроци“;

2. Включването на инвестиционен приоритет „2.1. Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“ е важно достойнство на програмата. Следва да поясним, че Регламентът на ЕСФ за настоящия програмен период предлага списък с инвестиционни приоритети, от които националните правителства следва да изберат кои точно да включат в своите оперативни

програми. Т.е. формулировката „маргинализирани общности като ромите“ е предзададена от Европейската комисия: ромите са единствената етническа група, спомената в Регламента, което само по себе си е ясно указание за важността на ромската интеграция. Включването на ИП „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“ е важно достойнство на българската ОПРЧР.

Текстът на приоритета е добре разписан и създава предпоставки за изпълнението на инициативи, които ще доведат до реален напредък на интеграционния процес на местно ниво. Като специфична цел е определено „Увеличаване на броя на лицата от уязвими етнически общности, включени в заетост, образование, обучение, социални и здравни услуги с фокус върху ромите, мигранти, участници с произход от други държави“ (13). В съответствие с целта са дефинирани и целевите групи на приоритета: представителите на ромската общност; хора с произход от други държави; хора в риск и/или жертва на дискриминация; хора, населяващи територии, в т.ч. с ниска гъстота на населението, селски и изолирани райони, части от населени места, в които е налице концентрация на проблеми, създаващи риск от бедност, социално изключване и маргинализация (висока безработица, ниски доходи, ограничен достъп до публични услуги, териториална сегрегация, пространствена изолация и др.) (14)

Инвестиционният приоритет описва добре основните проблеми и предизвикателства пред ромската интеграция. Той определя и типовете дейности, които ще бъдат подкрепяни. Те са групирани в 4 направления: подобряване достъпа до заетост, подобряване достъпа до образование, подобряване достъпа до социални и здравни услуги, развитие на местните общности и преодоляване на негативните стереотипи. По всяко направление са заложени примерни дейности, които са в съзвучие с успешни практики и модели, проверени през предходните години. (15) Особено високо може да бъде оценено включването на направление „Развитие на местните общности и преодоляване на негативните стереотипи“ и заложените дейности в него, които биха създали необходимата подкрепяща среда за осъществяването на дейностите за интеграция.

Негативният опит от Бургас и Варна, където неподготвената обществена среда и реакцията на ултра-националисти възпрепятства реализирането на интегрирани интервенции през предишния програмен период ясно указва, че изпълнението на дейностите от направление 4 е условие за успеха на всички други дейности.

ИП 2.1. залага и индикатори, групирани в таблица 4 и таблица 5. Те са ясно измерими, макар и относително скромни, както е посочено по-долу.

3. Възприетият подход за подкрепа на целенасочени проекти за ромска интеграция може да бъде определен като правилен: ОПРЧР ще използва децентрализиран подход за подпомагане на многосекторни интервенции, изпълняващи общинските планове и областните стратегии за интеграция на ромите. Заложени са също така възможности за прилагане на подход за общностно развитие и стандартизиране на определени интервенции.

ИП 2.1. ясно указва, че ще бъдат подкрепяни интегрирани проекти, които обединяват дейности от различните направления: заетост, образование, здравни и социални услуги, развитие на местните общности (16). Задължителен характер ще имат дейностите по направление „Подобряване достъпа до социални и здравни услуги“. Указано е също така, че този тип интегрирани проекти трябва да водят „до осъществяване на целите на основните стратегически документи: Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите 2012-2020 г., областните стратегии и общински планове за интегриране на ромите ...“ (17).

Т.е. чрез ИП 2.1. ще могат да бъдат финансирани т.нар. „меки мерки“ от Общинските планове за интегриране на ромите, които са определени като основен инструмент за изпълнение на Националната стратегия за интегриране на ромите. Тази възможност, както и децентрализираният подход (зададен още от Националната стратегия, но необезпечен финансово) безспорно трябва да бъдат приветствани. Липсата на национална институция с управленски правомощия в сферата на ромската интеграция и липсата на капацитет за работа в ромска общност сред централните институции могат да бъдат – макар и само частично - компенсирани чрез активни

общински политики. През първото тримесечие на 2013 г. 220 общини приеха свои Общински планове за интегриране на ромите 2013-14, а през 2014 г. започна изработването на аналогичните планове за 2015 – 20 г. Очакването на общините е да получат европейско финансиране (или финансиране от държавния бюджет) за изпълнението на тези планове. Възможността, предоставена от ИП 2.1. е понастоящем единственият шанс общинските планове да бъдат изпълнени.

Отворените въпроси, оставащи без отговор, са свързани с възможностите за многофондови проекти – финансирани от ОПРЧР, ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ и ОП „Региони в растеж“. Нуждата от такива проекти е безспорна: Общинските планове за интегриране на ромите включват както „меки“, така и „твърди“ мерки, „меките“ мерки трудно могат да бъдат мислени без образователните и т.н. В същото време, понастоящем липсва отговор как ще бъдат подсигурени многофондовите проекти, което е едно от най-важните предизвикателства, описани по-долу.

4. Създадени са предпоставки за активно включване на гражданското общество и ромската общност: това е особено важно на фона на твърде ограничения капацитет на общинските и националните институции за осъществяване на дейности в ромска общност. Включването на неправителствените организации и местните общности е необходимо за увеличаване на капацитета и ефективността на интеграционните инициативи. ОПРЧР създава необходимите предпоставки за това: от планирането (НПО участваха активно в изработването на програмата, както е посочено по-горе), през изпълнението (НПО са възможни бенефициенти както по ИП 2.1., така и по останалите инвестиционни приоритети; ИП 2.1. включва принципа на партньорство като хоризонтален принцип) до мониторинга и оценката.

ОПРЧР и ромската интеграция: слабости и предизвикателства

Въпреки описаните силни страни, ОП „Развитие на човешките ресурси“ съдържа определени слабости и ще се сблъска с важни предизвикателства при изпълнението. Сред тях можем да подчертаем:

1. Капацитетът за изпълнение на интеграционни политики на местно ниво в много от общините е твърде нисък: част от общините, особено по-малките общини в селските райони, нямат достатъчно човешки и финансови ресурси, нито натрупан опит за реализиране на мащабни многосекторни интервенции в ромска общност. В други общини това не е политически приоритет. Реална е заплахата, при избрания децентрализиран подход, в тези общини да не бъдат предприети реални дейности за интеграция на ромите или предприетите дейности да не доведат до реални резултати.

Този проблем е системен и е свързан с неравенството в капацитета на общините. През изминалия програмен период той доведе до много сериозни диспропорции в усвояването на европейски средства между различните общини и дори различните региони, като липсата на механизми за подкрепа на по-малките общини доведе до допълнително увеличаване на диспропорциите. Много е вероятно това да се случи и по отношение на изпълнението на ИП 2.1. от настоящата ОПРЧР. Необходими са мерки тази опасност да бъде минимизирана;

2. Липса на подходяща институционална и административна рамка на национално ниво: която да подпомага общините при подготовката и изпълнението на многосекторни интеграционни проекти, да планира интервенции и процедури, да осъществява мониторинг и оценка. Този проблем също е системен и сериозен. Децентрализираното прилагане на която и да е политика изисква наличието на силна институция на национално ниво, която да подпомага, координира и контролира участниците от местното и регионалното ниво. По същество, такава институция в България няма. Формално на тези характеристики съответства Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси, но признат факт е, че той няма реални правомощия. От години се говори за необходимостта от реформа в тази структура, неправителствените организации предлагат различни варианти за засилване на правомощията ѝ, но към настоящия момент това не е

През 2012 г. бе създадена Междудомствена работна група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС, която имаше шанса да запълни описания дефицит поне по отношение на използването на европейски фондове за изпълнение на интеграционните политики. Тя бе председателствана от Министъра по управление на средствата от ЕС и в нея влизаха ресорните заместник-министри, отговарящи за Управляващите органи на ключовите европейски програми, както и представители на ромските НПО. За съжаление, през 2013 г. нивото и бе свалено от политическо на административно и тя по същество спря да функционира.

ОПРЧР (както и Споразумението за партньорство) частично отчита липсата на подходяща институционална и административна рамка на национално ниво като признава предварителната условност 9.2. „Въведена е национална стратегическа рамка на политиките за приобщаване на ромите“ само за частично изпълнена и изисква апробирането на национална система за мониторинг и оценка. При всички положения това е недостатъчно и ще са необходими компенсаторни механизми, които да заместят тази липса;

3. Предвиденият бюджет и индикаторите към инвестиционен приоритет 2.1. са относително ниски: въпреки че ИП 2.1. бе включен сред петте инвестиционни приоритета от т.нар. „тематична концентрация“ (18), индикативният бюджет определен за него е около 130 млн.лв., т.е. около 6 % от бюджета на програмата. Това е твърде недостатъчно като се има в предвид фактът, че 220 общини подготвиха свои Общински планове за интегриране на ромите и понастоящем ОПРЧР е единствената възможност за тяхното финансиране. Разбира се, общините и останалите бенефициенти ще могат да кандидатстват и по останалите инвестиционни приоритети, но това ще означава подаването и управлението на няколко проекта, което ще се окаже твърде голяма бюрократична пречка.

Заложените индикатори към посочения ИП, дори след тяхното повишаване на „финалната права“ през септември 2014 г. си остават относително ниски и неамбициозни: напр. 17 740 роми, които при напускането на операцията са започнали да търсят работа, или имат работа, или са ангажирани с образование / обучение, или са получили квалификация или са

включени в социални и здравни услуги. По този начин ще бъдат достигнати едва 5 % от самоопределилите се като роми, което едва ли ще доведе до сериозен тласък в процеса на ромска интеграция.

Посочените слабости могат да бъдат компенсирани от това, че по настояване на Европейската комисия и ромските организации във финалния вариант на ОПРЧР бяха включени индикатори, свързани с ромите и в част от останалите инвестиционни приоритети. Т.е. в рамките на процедурите, финансирани от тях ще бъдат подпомогнати и дейности за ромска интеграция. Освен това, бюджетът ИП 2.1. (както и на всеки друг ИП) е индикативен и при наличието на голям интерес и качествени проекти може да бъде увеличен. Но това остава в зависимост от степента, в която ще бъдат преодолените посочените по-горе слабости;

4. Бюрократичните трудности пред интегрираните проекти: многосекторните интервенции за изпълнение на Общинските планове за интегриране на ромите предполагат интегрирани проекти поне с ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ (за да обхванат целия спектър от „меки мерки“), както и – поне в част от общините - с ОП „Региони в растеж“ / Програмата за развитие на селските райони (за да включат и приоритет „Жилищни условия“). За съжаление, понастоящем не съществува подходяща нормативна основа за интегрирани проекти. Това намалява силно потенциалната ефективност на проектите, които ще бъдат финансирани в рамките на приоритет 2.1. на ОПРЧР.

Всъщност, Постановление на Министерски съвет 107 / 10.05.2014 г. предвижда възможността за интегрирани проекти, които се финансират от повече от една програма. За съжаление, постановлението създава множество бюрократични трудности, изисквайки бенефициентите да сключват договор и респективно да се отчетат пред два или повече Управляващи органа. На практика това ще означава да се управляват и отчитат различни проекти, което ще обезсърчи много от потенциалните бенефициенти.

Освен това, ОПРЧР не изяснява добре границата между направление „Подобряване достъпа до образование“ на ИП 2.1. на ОПРЧР и ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“: въпреки, че на този въпрос са отделени

три страници в ОПРЧР (19). Със сигурност това ще доведе до сериозни проблеми през Управляващия орган, Сертифициращия орган и особено пред потенциалните бенефициенти, които ще искат да включат дейности за подобряване на достъпа до образование в своите проекти. За съжаление, остава неизяснена и възможността за интегрирани проекти между двете програми, както и това в какъв случай ще е необходимо проектът да бъде финансиран от двете програми. Текстът на ОПРЧР в това отношение е неясен и изисква сериозна интерпретация: „един и същ бенефициент (например община) и неговите партньори (например неправителствени организации), които имат идея за дейности в разнопосочни направления (пазар на труда, образование, социално включване и др.), за да осигурят устойчива интеграция на деца и семейства от маргинализирани общности на дадена територия, квартал или населено място, няма да е нужно да кандидатстват пред два договарящи органа с два отделни проекта. Посредством механизми за координирано изпълнение на операции и когато това е приложимо – чрез „интегрирани операции“, ОП НОИР ще допълни инициативите по ОП РЧР, предоставяйки подкрепа за подобряване достъпа до образование на целевите групи“ (20). Така бенефициентите, подаващи проект, чрез който искат да финансират изпълнението на „меките“ мерки от Общинските планове за интегриране на ромите ще са изправени пред въпроса: дали това може да стане само чрез проект към ОПРЧР, чрез механизъм за координирано изпълнение на операции (каквото понастоящем липсва) или чрез механизъм за интегрирани операции (каквото също липсва). Реална е опасността това да обезсърчи бенефициентите и те да не кандидатстват. Също така е реална опасността ако Управляващите органи на ОПРЧР и ОПНОИР не създадат изключително ясни механизми за координирано изпълнение на операции и за интегрирани интервенции, множество разходи на бенефициентите да не бъдат верифицирани.

Възможните решения

Описаните по-горе предизвикателства са преодолими. Комитетът за наблюдение и Управляващият орган могат да вземат по-голяма част от необходимите решения. Останалите са в правомощията на Вицепремиера по управление на средствата от ЕС Томислав Дончев и на Министерски съвет.

1. Относно недостатъчния капацитет за изпълнение на мащабни многосекторни интервенции в ромска общност

В различни страни от ЕС са налице множество примери за целенасочени инвестиции в най-слабо развитите райони, при които те не се конкурират с останалите общини, а Управляващите органи работят за повишаването на техния капацитет за реализиране на необходимите интервенции. Пример за това е унгарската програма за най-слабо развитите микро-регионите от периода 2007-2013 г. Предимствата на подобен подход за изравняване на териториалните неравенства са много. Той бе препоръчан от Рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите, която изисква от държавите-членки „да се идентифицират, когато е необходимо, онези **микро-региони в неблагоприятно положение или сегрегирани квартали**, в които общностите са най-бедни, като се използват вече наличните социално-икономически и териториални показатели“. Подобно изискване бе заложено и в ТПУ 9.2. „Ромско включване“.

Тази възможност не бе използвана при планирането на ОПРЧР 2014-20 г. поради множество причини. Основната е свързана с липсата на подходяща институционална рамка: реалното прилагане на подобен таргетиран подход – дори и само в рамките на темата за ромската интеграция - би изисквало създаването на звена в Управляващите органи на ОПРЧР, ОПРР, евентуално и на ОПНОИР, както и нормативни промени във връзка с усвояването на средствата от ЕС на национално ниво. Отделно от това, ще изисква и по-сериозно ангажиране на Секретариата на НССЕИВ, който няма необходимия човешки ресурс. Понастоящем са възможни няколко други решения, а именно:

1.1. Задължително използване на принципа на партньорството: средствата по ИП 2.1. трябва да се изразходват чрез процедури за конкурентен подбор на проекти. Необходимо е обявените процедури да изискват задължително партньорство между община и неправителствена органи-

зация, която работи с местната общност. Ако се използва процедура за директно предоставяне на средства, конкретни бенефициенти трябва да са общини с техни определени НПО партньори.

Партньорствата могат да компенсират липсата на достатъчен капацитет у потенциалните бенефициенти. Особено важно е партньорството да бъде реално, т.е. всеки партньор да има ясно определена роля. Така например, би следвало всеки проект по ИП 2.1. да съдържа компонент, свързан с активизирането на местната ромска общност и този компонент следва да бъде делегиран на организация, работеща на терен;

1.2. Подкрепа за прилагането на стандартизирани интеграционни интервенции: през 2012-13 г. Междуведомствената група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС започна процес на определяне на „стандартизирани интеграционни интервенции“. Идеята за тях е те да представляват стандартизирани модели, които имат методология, описваща основните елементи на интервенцията, както и финансов стандарт. Стандартизирането им има за цел да гарантира тяхното правилно и цялостно прилагане: с всичките съществени елементи/дейности за съответната интервенция. Междуведомствената група определи две интервенции – общостен център и превенция на отпадането от училище. За съжаление, този процес не бе продължен, тъй като дейността на групата бе на практика прекратена.

Дефинирането на определени интеграционни интервенции (т.е. изработването на методология и финансов стандарт) и обезпечаването им със средства от ОПРЧР (чрез подходящ механизъм, позволяващ на бенефициентите да получат ресурс за прилагането им без излишни бюрократични спънки) ще даде шанс тези интервенции да се случат дори в общини с нисък административен капацитет за изпълнение на мащабни интеграционни проекти;

1.3. Обезпечаване на възможности за над-общински проекти, включващи повече от една община: известен факт е, че част от общините в България са твърде малки като територия и население, за да могат да приложат самостоятелно по-мащабни политики. При тях са необходими над-общински проекти: изискване, което е залегнало например в Програмата за развитие на селските райони при изработването и прилагането на Стратегии за местно развитие.

По отношение на ромската интеграция

направената констатация важи с още по-голяма сила. В допълнение, много от общините нямат нужния опит при изпълнението на интеграционни инициативи и е желателно да се насърчава тяхното взаимодействие с общини, които са натрупали успешен опит.

Затова е нужно ОПРЧР да насърчава изпълнението и на над-общински проекти за интеграция на ромите. Те могат да бъдат на областен принцип или на базата на партньорство между определени общини, имащи сходни проблеми. Основен бенефициент би могла да бъде неправителствена организация или една от общините. За насърчаването на подобни проекти ще бъде важно предоставянето на достатъчен финансов ресурс, т.е. определянето на по-висока максимална граница на проект. Особено важно ще бъде такъв тип проекти да не са механичен сбор от дейности във всяка една община, но да имат компонент за общи дейности и обмен на добри практики.

2. Относно липсата на подходяща институционална и административна рамка на национално ниво

Кардиналната реформа в административната и институционалната рамка за изпълнение на Националната стратегия за интегриране на ромите е важна задача, по която липсва политическа воля понастоящем, но която не може да бъде отлагана твърде дълго. Всепризнат факт е, че Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси е структура, която отдавна не изпълнява функциите, с които е създадена, както и това, че е необходима промяна. Тази реформа е извън правомощията на ОПРЧР. Това, което може и трябва да бъде направено в рамките на програмата е:

2.1. Създаване на под-комитет „Ромска интеграция“, който да изработва критериите за избор на операции, свързани с ромската интеграция. Той следва да одобрява и методологията за стандартизирани интеграционни интервенции, предложени по-горе;

2.2. Необходимо е Междуведомствената група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС да бъде

възстановена на политическо ниво: под председателството на Вицепремиера по усвояване на средствата от ЕС, с участието на ресорните заместник-министри, отговарящи за ОПРЧР, ОПНОИР, ОПРР и ПРСР, както и на представителите на ромските организации. Подходяща форма е Под-комитет към Комитета за наблюдение на Споразумението за партньорство. Сред основните му правомощия следва да бъде включено разработването на критерии за избор на интегрирани операции, обединяващи ресурси от две и повече програми;

3. *Относно липсата на подходяща нормативна рамка за интегрирани / многофондови проекти:* Необходимо е в неотложно бърз порядък да бъдат създадени възможности за интегрирани проекти между ОПРЧР, ОПНОИР и ОПРР / ПРСР, които да позволят на потенциалните бенефициенти да реализират проекти, кандидатствайки и отчитайки се пред един Управляващ орган. За целта е нужна:

3.1. Промяна в ПМС 107 / 10.05.2014: като минимум е необходима промяна в чл. 30, касаещ интегрираните проектни предложения;

3.2. Създаване на механизми за координирано изпълнение на операции и интегрирани проекти за изпълнение на проекти за интеграция на ромите, подкрепени от ОПРЧР, ОПНОИР, ОПРР/ПРСР

Списък на съкращенията

ОПРЧР – Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”

ОПНОИР – Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж”

ОПРР – Оперативна програма „Региони в растеж”

ПРСР – Програма за развитие на селските райони

НССЕИВ – Национален съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси

УО – Управляващ орган

ИП – инвестиционен приоритет

ПО – приоритетна ос

ТПУ – тематична предварителна условност (ex-ante conditionality)

Приложение 1

Схема	Стойност	Бенефициент	Цели
Създаване на благоприятна мултикултурна среда ...	5 324 026 лв.	Общини, училища, НПО	десеграция на кварталните „ромски“ училища и въвеждане на интеркултурно образование
Интеграция на деца и ученици от етническите малцинства в училищната система	7 219 127 лв.	Общини, училища, НПО	Превенция на отпадане от училище въвеждане на интеркултурно образование
Образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства	22 397 431	Общини, училища, НПО	Продължаване на процеса на десеграция и въвеждане на интеркултурно образование
Ограмотяване на възрастни („Нов шанс за успех“)	15 млн. лв.	МОН	10 500 лица да бъдат включени в програми за ограмотяване и в курсове за завършване на класове от основното образование
Реинтеграция на отпаднали ученици	2 955 272	Общини, училища, НПО	Реинтеграция на отпаднали ученици в училище и прилагане на механизми за превенция на повторно отпадане
„Вземи живота си в свои ръце“	6 526 073	Общини, НПО	Идентифициране на дълготрайно безработни и обезкуражени лица, обучение и включване в стаж и последваща заетост
Разработване на комплексни мерки за интеграция на най-маргинализираните общности ...	800 000 лв.	МТСП	Анализ на ефективността от провежданите мерки за интеграция, идентифициране на най-маргинализираните групи и квартали

Използвани източници

- (1) *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.* Налична на: http://ophrd.government.bg/view_doc.php/6946
- (2) Тази област попада и в полето на действие на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“
- (3) Другите две области са жилищни условия и култура и медии
- (4) Препоръка 1.9. изисква от държавите – членки на ЕС „Да разпределят достатъчно средства за изпълнение и наблюдение на своите национални и местни стратегии и планове за действие от всички налични източници на финансиране (местно, национално, от Съюза и международно) с оглед постигането на целта за интегриране на ромите посредством общи или целеви мерки.“ Виж: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013N1224%2801%29&from=en>
- (5) През периода 2007-2013 г. образователните мерки бяха в рамките на ОПРЧР: като приоритетни оси 3 и 4, управлявани от междинно звено Министерство на образованието и науката. Повечето от операциите, целенасочено финансиращи ромската интеграция бяха обявени именно в рамките на приоритетна ос 4.
- (6) Има се в предвид комбинация от взаимодопълващите се целенасочен (targeting) и общ (mainstreaming) подходи
- (7) *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.*, с. 11. Налична на: http://ophrd.government.bg/view_doc.php/6946
- (8) *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“*, Таблица 24 „Приложими предварителни условия и оценка на тяхното изпълнение“, с. 27 – 40.
- (9) Деян Колев, *Споразумението за партньорство и ромската интеграция в България*, с. 11. Налично на: <http://www.amalipe.com/files/publications/ESF3.pdf>
- (10) *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“*, Таблица 24 „Приложими предварителни условия и оценка на тяхното изпълнение“, с. 27-28.
- (11) Комитетът за наблюдение на ОПРЧР одобри критерии за избор на операция на своето първо заседание, провело се на 12 декември 2014 г. Виж: http://ophrd.government.bg/view_doc.php/6961
- (12) Единственото друго частично изключение бе ОП „Регионално развитие“, която подкрепи строителството на социални жилища за маргинализираните групи в Девня, Видин и Дупница, допълнено с мярка ИНТЕГРА от ОПРЧР
- (13) *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.*, с. 131. Налична на: http://ophrd.government.bg/view_doc.php/6946
- (14) *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.*, с. 136.
- (15) *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.*, с. 135.
- (16) *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.*, с. 137.
- (17) *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.*, с. 136.
- (18) Т.е. това са приоритетите, за които ще бъдат използвани минимум 60 % от бюджета на ОПРЧР
- (19) *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.*, с. 159 - 161.
- (20) *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.*, с. 161.