Споразумението за партньорство и ромската интеграция в България

ЦЕНТЪР АМАЛИПЕ

АВГУСТ 2014

ДЕЯН КОЛЕВ

ЦЕНТЪР АМАЛИПЕ
Гр. В.Търново 5000, Ул. Самуил 4, ет. 1, ап.16, п.к. 113
Center_amalipe@yahoo.com, office@amalipe.com
www.amalipe.com
FB: **Амалипе - Велико Търново**

Споразумението за партньорство

На 7 август Европейската комисия одобри предложеното от българското правителство Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 -2020 г. То бе резултат от дълъг преговорен процес, в който участваха 3 правителства и стотици неправителствени организации, университети, експерти и други заинтересовани страни. Изработването му започна още в края на 2012 г., като одобреният вариант бе четвъртия, изпратен до Европейската комисия.

Споразумението за партньорство очертава помощта на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за устойчив, приобщаващ и интелигентен растеж на България до 2020 г. Имайки в предвид ограниченията и трудностите, с които се сблъсква националния бюджет, Споразумението представлява най-голямата инвестиционна програма за следващите години. Посоченото важи с особена сила за политиките за интеграция на ромите. От една страна, дори във времената на икономически подем и голям бюджетен излишък, те не бяха финансирани с национални средства, а разчитаха основно на предприсъединителните и на структурните фондове. С висока степен на вероятност може да се очаква, чрез през следващите 7 години усилията за ромска интеграция ще бъдат финансирани главно чрез ЕСИФ. От друга страна, дори професионално неизкушеният наблюдател си дава сметка, че с оглед на демографските реалности, ромската интеграция е необходимо условие за посочения растеж и в трите му части.

Настоящата статия прави кратък преглед на текстовете в Споразумението за партньорство, които описват помощта на ЕСИФ за политиките за ромска интеграция. Тя аргументира (на базата на текстовете от Споразумението) следните твърдения:

1. Европейските фондове ще подкрепят финансово изпълнението на политиките за интеграция на ромите

Три от поставените тематични цели не могат да бъдат изпълнени без реален напредък в интеграционната политика. С европейски средства ще бъдат реализирани дейности, които покриват основните приоритети от Националната стратегия за интегриране на ромите: повишаване нивата на заетост, подобряване достъпа до образование, качествени здравни и социални услуги, преодоляване на антиромските стереотипи, строителство на социални жилища за уязвими групи и др. Т.е. най-пряко обвързани с ромската интеграция ще бъдат оперативните програми „Развитие на човешките ресурси“, „Наука и образование за интелигентен растеж“, „Региони в развитие“, както и Програмата за развитие на селските райони;

2. Въздействието на ЕСИФ спрямо ромите ще следва децентрализиран подход

Въздействието на ЕСИФ спрямо ромите ще бъде финансово подкрепено изпълнението на Общинските планове за интегриране на ромите 2014-20 г., които са определени като „основният инструмент за изпълнение на интеграционната политика“. Този подход определено е по-ефективен, защото отчита многообразието от условия, при които живеят ромите в различните региони и общини, както и многообразието от проблеми, с които се сблъскват. Големият въпрос е доколко са създадени подходящи условия за неговото прилагане. Имаме достатъчно основания да твърдим, че такива по-скоро не съществуват понастоящем, като описаните по-долу особености са само част от аргументите за това твърдение;

3. Институционалната рамка за ромска интеграция, преповтаря съществуващите понастоящем институции

Институционалната рамка за ромска интеграция, описана в Споразумението, преповтаря съществуващите понастоящем институции: Национален съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси, неговите Секретариат и комисии. Те реално нямат правомощия относно планирането на ресурсите на ЕСИФ, конкретните операции, които ще бъдат обявени, както и относно конкретните интегрирани проекти, които ще подават общините и другите бенефициенти на местно ниво. Т.е. описаната институционална рамка е неподходяща за децентрализирания подход и са необходими сериозни промени в нея;

4. Предложена е географска концентрация на интеграционните дейности в големите градове: Това предложение е неосъществимо и погрешно: в големите градове живеят едва 36 % от ромите и макар те да са особено видими, интеграционната политика би претърпяла пълен неуспех ако не достигне и до ромите в т.нар. „селски райони“;

(1) Проект на Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 – 2020 г., 15 април 2013 г. Налично на: http://eufunds.bg/bg/page/993

(2) Виж: Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 – 2020 г., с. 15, 19, 21, 22 Налично на: http://eufunds.bg/bg/

5. Споразумението препоръчва, но не дава гаранции за т.нар. „многофондови интервенции“, които комбинират финансиране от различни програми и съчетават „меки“ и „твърди“ мерки

Точно такива интервенции са ключови за ромската интеграция и за избрания децентрализиран подход. За съжаление, одобреното на 10 май Постановление на Министерски съвет 107 не дава надежда за намаляване на бюрократичната тежест при многофондови интервенции. Което вероятно ще откаже много от общините да кандидатстват с интегрирани проекти или ще отнеме твърде голяма част от времето на екипа на проекта за работа, която е свързана с отчетност, а не с изпълнение на същинските проектни дейности.

Статията завършва с няколко основни извода. Споразумението за партньорство поставя основа за насочване на сериозен ресурс от европейските фондове за ромска интеграция, която трябва да бъде развита в конкретните ОП. Избран е правилен подход, но не са обезпечени подходящите институционална рамка и нормативна основа за многофондови интервенции. Предложена е и неподходяща географска концентрация. Посочените слабости следва да бъдат отстранени (чрез нормативни промени на национално ниво) – в противен случай е реална опасността общините да не използват наличния ресурс за интеграционни проекти или той да не доведе до реален напредък на процеса на ромска интеграция.

Ромите и ромската интеграция в Споразумението за партньорство

За разлика от първия работен вариант на Споразумението (април 2013) (1), в който ромите и ромската интеграция почти не бяха включени експлицитно, одобреното Споразумение представя ромската тема в няколко от своите глави и раздели. Текстове, описващи статуса на ромите са включени в глава „Фактори, обуславящи растеж“: особено в раздел „Растеж, основан на човешкия капитал“, при представянето на предизвикателствата в сферите здравен статус и здравеопазване, образование, заетост, социално включване и намаляване на бедността. (2) Включените текстове се базират на информация от НСИ и от последното Преброяване на населението. Макар те да се отнасят само до тази част от ромите, които се декларират като такива (3), текстовете отразяват сравнително коректно състоянието на ромската общност. Те не са изведени в част 1.1.4., съдържаща SWOT анализ на основните фактори за развитие, което индикира определено неоценяване на важността на ромската тема за цялостното развитие на България. (4)

(3) Добре известен факт, отразен в Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите, както и в ред международни документи (вкл. Рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите) е, че близо 60 % от групите и гражданите, определяни от околното население като „цигани / роми“ се декларират по друг начин – като турци, българи, власи, други или не се ***самоопределят.***

(4) Първоначалният вариант на Споразумението от април 2013 г., който бе изработен най-вече от представители на администрацията в националните институции, не съдържа много от тези текстове. Интересно е да се анализира каква част е включена в резултат от коментари на НПО и Европейската комисия, доколко те водят до по-сериозна оценка на мястото на ромите като фактор за развитие. Това би могло да бъде тема за отделно изследване.

Цели, свързани с ромската интеграция са включени в част „1.1.5. Стратегически приоритети за финансиране по ЕСИФ“ и в глава „1.3. Избор и обосновка на тематичните цели, основни резултати по тематични цели и по фондове“. Това е от особена важност не само заради вътрешната кохезия на текста – предизвикателствата, посочени в предходните глави и части трябва да бъдат адресирани чрез ЕСИФ, респективно – чрез тематични цели и резултати. Важно е също така, че това ще позволи средства от ЕСИФ да бъдат използвани за изпълнение на политиките за ромска интеграция.

Мерките за подкрепа на ромската интеграция попадат във всички подприоритети на приоритет 1 „Образование, заетост, социално включване и здравеопазване за приобщаващ растеж“. (5) Те формират важна част от дейностите, които ще се финансират в рамките на Тематична цел 9 „Насърчаване на социалното приобщаване и борба с бедността и дискриминацията“, а също така са включени в тематични цели 8 „Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила“ и 10 „Инвестиции в образование, обучение и в професионална квалификация за умения и учене през целия живот“ (6)

В най-голяма степен стратегията за подкрепа на ромската интеграция чрез фондове на ЕС е представена в част 3.1.5. „Интегриран подход за адресиране на специфичните нужди на географски области, които са най-засегнати от бедността или на целевите групи с най-висок риск от дискриминация или социално изключване“. Там са описани подхода, институционалната рамка, типовете дейности, които ще бъдат подкрепяни, основните потребности на целевата група и евентуалната географска концентрация на въздействието. Тази част е описана в детайли по-долу.

Приложение 3. „Преглед на изпълнението на предварителните условия“ също съдържа текстове, описващи изпълнението (определено като „частично“) на предварителна условност 9.2. „Национална стратегическа рамка на политиката за приобщаване на ромите“.

(5) Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощ-та от Европейските структурни и инвес-тиционни фондове за периода 2014 – 2020 г., с.71-79. Налично на: http://eufunds.bg/bg/page/993

(6) Споразумение за партньорство..., с. 109 – 111.

Интегриран и децентрализиран подход за адресиране на специфичните нужди на ромите

На пръв поглед част „3.1.5. Интегриран подход за адресиране на специфичните нужди на географски области, които са най-засегнати от бедността или на целевите групи с най-висок риск от дискриминация или социално изключване“ изглежда (поне частично) вътрешно-противоречива и еклептична. Вътрешното противоречие идва от това, че в началото й са посочени 6 групи, спрямо които ще се приложи интегриран подход чрез Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), а в последствие е описано въздействието върху 4 групи, несъвпадащи напълно с посочените първоначално 6. Застрашените от дискриминация и / или социално изключване групи, идентифицирани в началото на част 3.1.5. са:

- хора, живеещи в бедност и материални лишения;
- икономически неактивни и дълготрайно безработни лица;
- деца и младежи, в т.ч. настанени в специализираните институции за деца;
- хора с увреждания, в т.ч. настанени в специализирани институции;
- възрастни хора, които не могат да разчитат на подкрепата на близки и роднини;
- представители на уязвими етнически общности като ромите.

Впоследствие е анализирано въздействието спрямо: хората в риск от бедност и социално изключване, младите хора между 15 и 24-годишна възраст, етническите общности / ромите и хората с увреждания.

Частта изглежда като механичен сбор от текстове, описващи подкрепата за четирите основни групи, тъй като те следват различни подходи. Така например спрямо хората в риск от бедност ще се прилага „превантивен подход”, т.е. ще бъдат предприети действия за отстраняване на причините на бедността и социалното изключване, спрямо младите хора подходът ще включва и тяхното активиране. И в двата случая подкрепата ще се предоставя чрез централизирани на национално ниво дейности, което предполага, че ще бъде осъществена чрез процедури за директно предоставяне на средства – на Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане и други конкретни бенефициенти. Доколко този подход е ефикасен и ефективен спрямо посочените целеви групи е друг въпрос. Спрямо ромите е избран друг подход, а именно – децентрализация на интервенцията. Т.е. „ЕСИФ ще подкрепят реализацията на областните стратегии и общинските планове за действие за интегриране на ромите ... Подкрепата ще бъде предоставена основно чрез финансиране на интегрирани проекти с бенефициенти общините и други заинтересовани страни на местно ниво“ За да се избегне впечатлението за механичност и дори еклептичност частта можеше да бъде разделена на под-части: вярно е, че Споразумението спазва формуляр, зададен от Европейската комисия на всички държави-членки, но той не изключва по-прецизно детайлизиране и не би следвало да се възприема като „свещена книга“, изключваща всякакви интерпретации.

Текстовете, описващи въздействието на ЕСИФ спрямо ромите в част 3.1.5. от финалния вариант на Споразумението за партньорство са значително по-детайлно и по-добре разработени от аналогичните текстове в предходните (работни) варианти. На мястото на скромните 19 реда от първия работен вариант (април 2013), окончателният текст предлага доста по-подробно описание на подхода, институционалната рамка, типовете дейности за подкрепа, основните потребности на целевата група и евентуалната териториална концентрация на въздействието. По същество, между първия и последния вариант няма съществени концептуални различия: по-детайлното описание е свързано с предоставянето на повече информация, а не с развитието на нови идеи и виждания. Това едва ли е изненадващо, тъй като 2013 и първата половина на 2014 г. не бяха свързани с някакъв реален напредък при изпълнението на интеграционната политика, който да доведе до нови идеи.

Както посочих по-горе, подходът на въздействие на ЕСИФ спрямо ромите ще бъде децентрализиран, т.е. ще бъде подкрепено с финансов ресурс изпълнението на Общинските планове за интегриране на ромите 2014-20 г., които са определени като „основният инструмент за изпълнение на интеграционната политика“ Този подход определено е по-ефективен, защото от-

чита многообразието от условия, при които живеят ромите в различните региони и общини, както и многообразието от проблеми, с които се сблъскват. Основите на децентрализирания подход бяха поставени още от Националната стратегия за интегриране на ромите, в която залегна изискването всяка община да изработи и приеме с решение на общинския съвет Общински план за интегриране на ромите. Подобен подход бе имплицитно прилаган и през изминалия програмен период, когато почти всички интервенции, насочени към ромите в рамките на ОП „Развитие на човешките ресурси“ и ОП „Регионално развитие“ бяха разпределени чрез конкурентен подбор на проекти към бенефициенти на местно ниво (общини, училища, НПО). (7)

(7) Единственото изключение – опитът да се повиши капацитета на Агенцията по заетостта за работа с уязвими групи и в частност с ромите чрез директно предоставяне на средства на АЗ е провали напълно точно в частта си за ромите, като от назначените 350 трудови посредници едва няколко бяха от ромски произход .

Големият въпрос в случая е доколко в Споразумението са посочени като създадени необходимите институционални и нормативни предпоставки за прилагането на този подход. Детайлният анализ на Споразумението, както и на други документи, които са част от националната нормативна база, дават по-скоро отрицателен отговор на поставения въпрос.

Още в тази част на Споразумението могат да бъдат открити „подводни камъни“, които ще възпрепятстват прилагането на иначе правилния подход. Текстът неколкократно указва, че общинските проекти трябва да следват и доразвиват „пилотния модел от периода 2007-2013 г. за интегрирани инвестиции за маргинализираните общности, живеещи в социални жилища“. Очаква се, че „пилотният модел ще предложи добри практики и технически инструменти за изпълнение на плановете...“. Посоченият пилотен модел се отнася до мярка за строителство на соцални жилища за уязвими групи, финансирана от ОП „Регионално развитие“, допълнена с мярка за подобряване на достъпа до образование, заетост и социални услуги за настанените в тези жилища, финансирана от ОП РЧР (8). Макар и добре замислена, интегрираната интервенция трудно би предоставила модел, който да бъде следван от останалите общини поне поради три причини. Първо, тя се реализира в малък брой общини – Девня, Дупница и Видин, което е недостатъчно в предвид на голямото многообразие от условия, при които живеят ромите в страната. Много от общините в България се сблъскват с други проблеми от тези в посочените три града и моделите създадени там няма да са приложими за тях. Второ, пилотната интервенция натрупа и доста негативен опит. Тя не се случи в 2 големи града – Бургас и Варна, поради реакция от страна на ултранационалисти, които успяха да увлекат и по-широки слоеве от гражданството. Затова общините отказаха предоставените им средства и понастоящем нито общините, нито Управляващите органи на двете програми имат познания как да се справят с подобна ситуация. Определено е необходимо този негативен опит да бъде анализиран и да се изведат изводи какви дейности за промяна на нагласите да предшестват / съпътстват такъв вид проекти. Трето, пилотната интервенция стартира късно и ще се реализира до 2015 г. Би било погрешно и дори опасно да се чака нейния край, последваща оценка и едва тогава да се пристъпва към финансирането на проекти на други общини. Това ще отложи старта едва към 2017 г., което би било сериозна стратегическа грешка.

(8) Дизайнът на операцията бе направен още през 2011 г., като с него се ангажира тогавашният министър по управление на средствата от ЕС Томислав Дончев

Друг „подводен камък“ е забавянето в изработването на Общинските планове за интегриране на ромите 2014-20 г. и неяснотата на тяхното качество. В част 3.1.5. е посочено, че те ще бъдат изработени до края на 2014. Подобни Планове бяха изработени – но за периода 2012-2013 г. в края на 2012 от 220 общини. Почти всички планове само обобщаваха дейности, които общините така или иначе изпълняват и нямаха предвидено финансиране. Т.е. те така или иначе не можеха да послужат като основа за интегрирани проекти, които да доведат интеграционния процес до ново състояние, тъй като за общините бе ясно, че финансиране през 2013 няма да има. Пилотно упражнение по изработване на новите Общински планове за интегриране на ромите 2014-20 г. бе инициирано от ромски неправителствени организации (9) в 23 общини през първата половина на 2014 г. Очаква се в национален мащаб такива планове да бъдат изработени до края на настоящата година. Все още обаче не е ясно дали новите документи няма механично да преповторят предходните: ако това се случи, те определено няма да бъдат основа за качествени общински проекти, а само ще повтарят вече извършвани дейности.

(9) ЦМЕДТ „Амалипе“, СНЦ „Свят без граници“, СНЦ „Нов път“ и Ромска академия за култура и образование

Така подкрепата на ЕСИФ за процеса на ромска интеграция се оказва напълно зависима от желанието и възможностите на общините да изработят качествени и иновативни планове. Т.е. в общините, които нямат политическа воля или административен капацитет за това, промяна няма да има. Този риск навярно е неизбежен при прилагането на децентрализиран подход, но Споразумението не предвижда никакви механизми за неговото компенсиране. Така например предложението на неправителствени организации да бъде поставена предварителна условност (ex-ante conditionality) пред общините да имат одобрени и оценени по ясни критерии Общински планове за интегриране на ромите 2014-20 г., за да използват ЕСИФ, не бе включено в Споразумението за партньорство.

Друг, още по-сериозен риск пред прилагането на децентрализирания подход може да бъде открит при прегледа на националната нормативна рамка за използване на ЕСИФ. Постановление на Министерски съвет 107 / 10.05.2014 г. съдържа специален раздел „Интегрирани проектни предложения“ (чл. 30), което е важна стъпка за нормативното регулиране на проектите, които ще бъдат финансирани от 2 или повече програми. Както бе посочено по-горе, това е от особена важност за проектите за изпълнение на Общинските планове за интеграция, доколкото те комбинират „меки“ и „твърди“ мерки и би следвало да бъдат финансирани от 3 програми – ОП „Развитие на човешките ресурси“, ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ и ОП „Региони в развитие“ или Програмата за развитие на селските райони. Посоченият раздел регулира това, че интегрираното проектно предложение ще се подава пред един Управляващ орган: чл. 30, ал. 1, т. 2-6. (10) За съжаление, предвидено е бенефициентът на одобрения проект да сключва отделен договор с всяка от програмите, които финансира проекта – чл. 30, ал. 1, т.7. Това означава, че бенефициентът ще се отчита на всяка от програмите. В случаите с проектите за изпълнение на Общинските планове за интеграция това ще означава отчитане пред 3 Управляващи органа, което е свързано с огромна бюрократична тежест. Това ще демотивира много от общините да подадат интегрирани проектни предложения или ще отнеме голямата част от времето на екипа на проекта, т.е. екипите ще се занимават основно с отчетност, а не с осъществяване на същинските дейности за интеграция.

(10) Постановление на Министерски съвет 107 / 10.05.2014 г., с. 18-19. Налично на: http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=P1YxS/%2b9VB4HZ3RJbOWISA==

Очевидна е необходимостта от промяна в ПМС 107 / 10.05.2014, която да намали бюрократичната тежест пред бенефициентите, изпълняващи интегрирани проекти и да позволи проектите не само да се подават пред една програма, но и да се отчитат пред един Управляващ орган. В противен случай е много висок рискът да не бъдат подадени интегрирани проекти за изпълнение на Общинските планове за интеграция на ромите, което напълно ще блокира избрания децентрализиран подход.

Институционална рамка

(11) Липсата на разработена система за мониторинг е една от основните причини Европейската комисия да не признае тази условност за изпълнена, а само за частично изпълнена

Сравнително детайлно част 3.1.5. описва институционалната рамка за изпълнение на интеграционната политика. Сериозно внимание е отделено на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (НССЕИВ), Секретариата на НССЕИВ, функциониращите към Съвета Комисия за изпълнение на НСИР и Работна група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС. Това, което не става ясно е доколко тази институционална рамка може да повлияе помощта от ЕСИФ при избрания децентрализиран подход. Текстът подава две насоки за положителен отговор на този въпрос. В същото време детайлният им анализ сочи, че положителният отговор е по-скоро несъстоятелен.

В описанието на институционалната рамка е посочена Работната група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС, „която подпомага общините при планиране на мерки, съфинансирани от ЕСИФ в тази сфера в съответствие с общинските планове за действие за периода 2014-2020.“, а също така „подпомага процеса на координация на интегрираните интервенции, които засягат две или повече програми/инструменти“. Ако посочената група имаше реалните правомощия да изпълнява тези две задачи, тя щеше да е достатъчна, за да твърдим, че е налице подходяща институционална рамка за избрания децентрализиран подход. За съжаление, поне в тази си част, текстът на Споразумението не отразява реалното състояние на нещата. Работната група не подпомага общините в разработването на техните планове, мерки и проекти, а и нейната структура – обединяваща институции и организации, работещи на централно ниво – категорично не е пригодена за това. За съжаление, Работната група понастоящем не е в състояние също така да планира и координира интегрирани операции, финансирани от различните финансови инструменти на ЕС, макар това да бе една от основните функции, с които бе създадена през 2012 г. Първоначално тази структура бе създадена на политическо ниво: нейн председател бе Министърът по уп-

равление на средствата от ЕС, а членове – ресорните заместник-министри, ръководители на Управляващите органи на ключови оперативни програми и Програмата за развитие на селските райони (плюс представители на ромски НПО с доказана експертиза в сферата). В този си формат Работната група можеше да планира интегрирани интервенции и го направи по отношение на описаната по-горе операция за строителство на социални жилища, заетост, образование и социални услуги, наречена в Споразумението „пилотен модел“. През октомври 2013 г. Работната група бе преструктурирана, като нивото й бе сведено от политическо на административно: председател вече е секретарят на НССЕИВ, а членове са представители (не ръководители) на Управляващите органи. В този си формат Работната група на практика не може да планира операции – нито многофондови, нито дори еднофондови.

В допълнение, посочено е, че Секретариатът на НССЕИВ е включен като конкретен бенефициент по ОП „Развитие на човешките ресурси“ „...където се предвижда да се финансира изработването на система за мониторинг и контрол за изпълнението на Националната стратегия.“ Изработването на такава система е поставено и като част от предварителната условност 9.2. „Национална стратегическа рамка на политиката за приобщаване на ромите“ (11) Ролята на НССЕИВ като координатор на наблюдението и оценката на изпълнението на интеграционната политика съответства на децентрализирания подход за нейното изпълнение, тъй като е необходим независим (от общините) мониторинг. Но това само по себе си не е достатъчно, за да гарантира прилагането на децентрализирания подход.

В резултат на всичко посочено, остава сериозно съмнение доколко представената институционална рамка може да обслужва прилагането на децентрализиран подход, при който изпълнението на интегрирани общински проекти е „основен инструмент за изпълнението на интеграционната политика“. Делегирането на ресурси за изпълнението на общински проекти ще става от съответните Управляващи органи, спрямо които НССЕИВ няма никакви правомощия – освен участие в Комитетите за наблюдение, съвместно с десетки други институции и организации. Начин това да се промени е като се върне политическият характер на Междуведомствената работна група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС.

По същество Съветът и неговата администрация нямат правомощия и спрямо общините (и останалите възможни бенефициенти), които ще изпълняват интегрирани проекти. Понастоящем НССЕИВ няма капацитета да ги подпомогне методически и технически. Начин това да се промени е като се делегират ресурс и правомощия на НПО с доказана експертиза

Допълнително предизвикателство пред институционалната рамка е фактът, че през 2013 г. повечето от ромските организации, особено тези с доказан капацитет за дейност на национално ниво, напуснаха НССЕИВ поради ограничените му правомощия и неефективността му. (12) Това е отчетено като сериозна слабост и в публикувания от Европейската комисия на 4 април Доклад за изпълнението на Рамката на ЕС за национални стратегии за интеграция на ромите. Документът ясно изисква политическо ръководство на Междуведомствената група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС, както и възстановяване на диалога с ромското гражданско общество. (13)

(12) Виж http://www.amalipe.com/index.php?nav=news&id=1542&lang=1

(13) European Commission, Commission Staff Working Document accompanying the Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies, p.10, April 2014. Available at: http://ec.europa.eu/justice/

Териториална концентрация

Споразумението за партньорство предлага и определена географска концентрация на помощта от ЕСИФ за ромска интеграция: „...мерките за подкрепа на маргинализираните групи, ще се осъществяват на територията най-вече на социалните зони за въздействие в ИПГВР, където са включени квартали с компактно ромско население.“ Т.е. в тази си част Споразумението предвижда концентрация на въздействието в т.нар. „градски“ или „урбанизирани“ общини – защото само те изработват Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие, при това – в техните социални зони за въздействие.

Посочената географска концентрация влиза в противоречие с всички други части от Споразумението, описващи въздействието на ЕСИФ в ромска общност. Както при описанието на факторите, обуславящи растеж, така и при определянето на стратегическите приоритети за финансиране се описват и визират ромите от всички общини, а не само от урбанизираните. Избраният децентрализиран подход за подкрепа също се отнася до всички общини и няма логика да се подпомага изпълнението на интегрираните проекти единствено на градските центрове. От тази гледна точка, абзацът указващ географската концентрация би следвало да се интерпретира по-скоро като индикация, че въздействието в урбанизираните общини следва да е концентрирано в социалните зони, а не като ограничение за участието на селските общини.

Евентуалната географска концентрация единствено в общините, избираеми по ОП „Региони в растеж“ и по-точно – в социалните зони за въздействие, е неприложима и дори погрешна. Както е посочено в самото Споразумение, „В градовете, за които са подготвени ИПГВР, живеят 117 375 граждани, определили се като роми, които представляват две трети от всички роми, живеещи в градовете и 36.1% от всички роми в страната.“ Останалите 64 % от ромите се сблъскват със същите проблеми на социалното изключване и би следвало да са част от интеграционната политика. Освен това част от ромските квартали в големите градове по една или друга причина не са включени в социалните зони за въздействие по ИПГВР.

Посоченото не означава, че географската концентрация е излишна. Но тя следва да бъде направена на базата на по-задълбочени социално-икономически и териториални показатели, които идентифицират най-маргинализирани общности и зони, а не чрез механичното им ограничаване до социалните зони на въздействие.

ТПУ 9.2 „Ромско включване“

Едно от иновативните неща, въведени от новия Европейски кохезионен политически пакет (EU cohesion policy package) е системата от предварителни условия (ex-ante conditionality), които всяка държава -членка трябва да изпълни, за да получава помощ от ЕСИФ. Тя бе предложена (като част от цялостния политически пакет) от Европейската комисия чрез работния вариант на новите Регулации, публикуван още на 6 октомври 2011 г. След дълъг и противоречив преговорен процес, Европейският съвет и Европейският парламент одобриха новия Европейски кохезионен политически пакет за 2014-2020 г. през декември 2013. Той бе публикуван в Официалния вестник на ЕС на 20.12.2013 г.

Общите правила, отнасящи се до ЕСИФ (14) поставят предварително условие „9.2. Въведена е национална стратегическа рамка на политиката за приобщаване на ромите“. Като критерии за постигането

(14) REG. (EU) No 1303/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 December 2013

на това условие са посочени: „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 сегрегираните 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“ (15)

(15) Official Journal of the EU, 20.12.2013. REG. (EU) No 1303/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 December 2013, p.130. Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:EN:PDF

Изпълнението на предварителните условия е анализирано чрез специален Анекс 3 към Споразумението за партньорство. В него е включена и информация за изпълнението на ТПУ 9.2., както и на поставените критерии. Като цяло, при налични опции за оценка „Да“, „Не“ и „Частично“, изпълнението на Условие 9.2. е оценено като „Частично“, а за критериите е посочено „Не“.

Прави впечатление, че в работните варианти на Споразумението и в частност на Анекс 3, изпратени от българското правителство е предложена опция „Да“ (т.е. пълно изпълнение) както за ТПУ 9.2., така и за критериите. Европейската комисия е възразила на предложената оценка с три основни аргумента: не е налична функционираща национална система за мониторинг, не е налично адекватно териториално целеполагане, не е обезпечено финансирането на Общинските планове за интеграция на ромите. (16)

Включената в окончателния вариант на Споразумението оценка е по-скоро негативна и указва само частично изпълнение на предварителната условност, свързана с ромското включване. Тази оценка е значително по-адекватна спрямо реалностите в страната. Тя индикира необходимостта от реален напредък по изпълнението на критериите, тъй като по-нататъшно неизпълнение би могло да доведе до спиране на част от ЕСИФ.

(16) Европейска комисия, Коментари по Споразумението за партньорство с България, с. 15. Налично на: http://eufunds.bg/bg/page/993

Основни изводи

Споразумението поставя основа за насочване на ресурс от европейските фондове за ромска интеграция. Тази основа трябва да бъде развита чрез конкретните програми.

На базата на направения анализ могат да бъдат изведени следните основни изводи относно Споразумението за партньорство и цялостната рамка на подкрепа за ромската интеграция чрез ЕСИФ:

1. Споразумението за партньорство поставя основа за насочване на сериозен ресурс от европейските фондове, особено от ЕСФ, ЕФРР и ЕЗФРСР , за ромска интеграция.

Тази основа трябва да бъде развита чрез конкретните програми, като ключови са ОП „Развитие на човешките ресурси“, ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“, ОП „Региони в развитие“ и Програмата за развитие на селските райони. В посочените програми следва да бъдат заложени инвестиционни приоритети и примерни дейности, чрез които да бъде насочен ресурс от ЕСИФ за ромска интеграция;

2. Избран е правилен децентрализиран подход за подкрепа

чрез финансиране на проекти на широк спектър бенефициенти за изпълнение на Общинските планове за интегриране на ромите;

3. Не са обезпечени подходящите условия за прилагане на избрания децентрализиран подход

Институционална рамка, концентрирана върху НССЕИВ, неговия Секретариат и комисии не може да повлияе насочването на ресурси от ЕСИФ за изпълнение на интеграционни проекти, както и не може да подпомогне общините в подготовката и изпълнението на интегрирани общински проекти. За да се преодолее тази слабост е необходимо възстановяване на политическия характер на Междуведомствената група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция, както и делегиране на правомощия и ресурс на неправителствените организации. Освен това не е налична подходяща нормативна основа за многофондови интервенции. Необходима е промяна в ПМС 107 / 10.05.2014, която да намали бюрократичната тежест пред бенефициентите, изпълняващи интегрирани проекти и да позволи проектите не само да се подават пред една програма, но и да се отчитат пред един Управляващ орган.

4. Предложена е неподходяща териториална концентрация, ограничаваща се единствено до социалните зони за въздействие в урбанизираните общини. Тази концентрация е неприложима и погрешна, тъй като изключва две трети от ромите.

5. Посочените слабости следва да бъдат отстранени: чрез нормативни промени на национално ниво, както и чрез оперативните програми, които са в процес на изработване понастоящем. В противен случай е реална опасността общините да не използват наличния ресурс за интеграционни проекти или той да не доведе до реален напредък на процеса на ромска интеграция. Освен това, понататъшното неизпълнение на ТПУ 9.2. „Ромско включване“ би могло да доведе до спиране на част от ЕСИФ за България.