



КОНЦЕПЦИЯ ЗА



НОВАТА НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА РАВНОПРАВИЕ, ВКЛЮЧВАНЕ И УЧАСТИЕ НА РОМИТЕ

Деян
Колев

Алексей
Пампоров

Спаска
Петрова

Ганчо
Илиев

Теодора
Кримова

Съдържание

1.	ВЪВЕДЕНИЕ	2
2.	НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ	3
3.	НОВАТА ЕВРОПЕЙСКА СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА ЗА РОМИТЕ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗА МНОГОАСПЕКТЕН ПОДХОД, ДОСТИГАЩ ДО ВСИЧКИ РОМИ	4
4.	НОВАТА НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА ПРИОБЩАВАНЕ, ВКЛЮЧВАНЕ И УЧАСТИЕ НА РОМИТЕ: НЕОБХОДИМИТЕ НОВИ ЕЛЕМЕНТИ	10
5.	ТЕКУЩ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА: ЛИПСВАЩОТО ЗВЕНО	13
5.1	Липса на работни дефиниции.....	13
5.2	Липса на механизъм за контрол на качеството на данните.....	16
5.3	Текущ контрол и оценка.....	17
5.4	Заклучение и препоръки.....	17
6.	РОМСКИТЕ ЖЕНИ, ДЕЦА И МЛАДЕЖИ – НЕ САМО ХОРИЗОНТАЛНА ТЕМА	19
6.1	Цели и мерки, насочени към ромските жени.....	19
6.2	Цели и мерки, насочени към ромските деца и младежи.....	21
7.	ПРЕДЛОЖЕНИЯ КЪМ ОСНОВНИТЕ ПРИОРИТЕТИ	23
7.1	Образование.....	23
7.2	Здравеопазване.....	24
7.3	Жилищни условия.....	25
7.4	Заетост и социално включване.....	26
	Библиография.....	28
	Цитирана литература.....	28

1

ВЪВЕДЕНИЕ

България е една от държавите с най-многобройно ромско население. Усилията за формулиране на цялостна национална политика за интеграция на ромите и за изграждане на нормативна, институционална и финансова рамка за прилагането на тази политика започват още в средата на 90-те години на XX век. С различна интензивност тези усилия продължават и досега.

През периода 2012 – 2020 година рамката за изпълнение на политиките за ромска интеграция бе зададена от Националната стратегия на Република България за интеграция на ромите. Документът бе изработен през 2011 г. с широко участие на заинтересованите страни, включително на ромските граждански организации и бе одобрен с Решение на Народното събрание от 1 март 2012 година. Националната стратегия бе в съответствие с Рамката на Европейския съюз за национални стратегии за интеграция на ромите.

На 7 октомври 2020 г. Европейската комисия публикува обновена **Стратегическа рамка на ЕС за ромите за равенство, включване и участие**. Тя из-

исква от всички държави членки на Европейския съюз да приемат свои национални стратегии за равенство, включване и участие на ромите с хоризонт до 2030 година. Документът и неговите приложения предлагат широк спектър от теми, подходи и показатели, които да бъдат включени в новите национални стратегии, както и насоки за планиране и изработване на документите.

Настоящият доклад съдържа предложение към евентуалната Национална стратегия за равноправие, включване и участие на ромите, която България следва да изработи до септември 2021 г. Той е продължение на анализа „Мониторинг на изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите“, публикуван от Фондация Фридрих Еберт.¹ Докладът се концентрира върху области, които предходната Национална стратегия не бе застъпила или бе реализирала по незадоволителен начин – равнопоставянето на ромската жена, многообразието на ромската общност, мониторинг на изпълнението. Представени са и предложения към някои от вече съществуващите приоритетни области.

¹ Докладът е наличен на <https://bulgaria.fes.de/bg/publikacii>

2

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ

Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите бе изработена в съответствие с публикуваната от Европейската комисия Рамка на Европейския съюз за национални стратегии за интеграция на ромите. В нейната подготовка участваха широк спектър от институции и неправителствени организации както и представители на местната власт. След настояване на ромските организации, стратегията бе предложена за гласуване в Народното събрание и одобрена единодушно на първи март 2012 година. Анализът „Мониторинг на изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите“ очертава следните силни и слаби страни:

„Националната стратегия на Република България за интеграция на ромите е важна стъпка напред, която продължава традицията за изработване на добри интеграционни документи. Сред важните достойнства на Националната стратегия можем да посочим:

- Приета е с Решение на Народното събрание. Това прави стратегията задължителна за изпълнение от всички институции, включително тези, които не са на директно подчинение на изпълнителната власт – общини, омбудсман, Комисия за защита от дискриминация и други.
- Заложени са реалистични национални цели по повечето от приоритетите на Стратегията.
- Предвиден е децентрализиран начин на изпълнение чрез задължително изискване за изработване и приемане с решение на съответния Общински съвет на общински планове за интеграция на ромите.

- Налице е План за действие за изпълнение на Националната стратегия.
- Важно предимство е включващият начин на подготовка на Стратегията чрез участие на гражданския сектор и всички заинтересовани страни.

Въпреки посочените предимства, Националната стратегия за интеграция на ромите съдържа и множество слаби моменти, които не позволяват нейното изпълнение да доведе до реална промяна в състоянието на ромските общности. Сред основните слабости можем да посочим:

- Липса на подходяща административна инфраструктура за изпълнението на интеграционните политики.
- Липса на подходящи индикатори и механизми за мониторинг и оценка на изпълнението.
- Слаб план за действие, който само обобщава вече изпълнявани от различните министерства дейности, без консистентност и без добавена стойност.
- Липса на ангажимент и политическа воля от страна на отделните министерства – или поне на голяма част от тях, за изпълнение на съответните интеграционни политики и тяхното приоритизиране.

Ключово препятствие пред изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите е задълбочаването на антиромските стереотипи и дискриминация. Приоритетът Върховенство на закона и недискриминация в Националната стратегия съдържа множество пропуски и слабости както на стратегическо, така и на оперативно ниво.²

2 Колев, Д., А.Пампоров, Т.Кримова (2020), *Мониторинг на изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите*, с. 19. София, Фондация Фридрих Еберт

3

НОВАТА ЕВРОПЕЙСКА СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА ЗА РОМИТЕ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗА МНОГОАСПЕКТЕН ПОДХОД, ДОСТИГАЩ ДО ВСИЧКИ РОМИ

На 7 октомври 2020 г. Европейската комисия публикува Съобщение до Европейския парламент и Европейския съвет „Съюз на равенството: Стратегическа рамка на ЕС за ромите за равенство, включване и участие“, както и анексите към него „Насоки за планиране и прилагане на националните ромски стратегически рамки“ и „Портфолио от показатели“.³ Също така Комисията предложи Съветът на Европейския съюз да одобри нови Препоръки на Съвета, които да определят чрез „меко законодателство“ (soft legislation) духа на новата Европейска рамка. На 12 март 2021 година Европейският съвет одобри Препоръки относно равенството, приобщаването и участието на ромите.⁴ Тези документи формират нова европейска политическа и законова рамка, чрез която институциите на Европейския съюз поемат ангажимента да подпомогнат, супервизират и наблюдават целенасочените усилия на държавите членки за равенство, приобщаване и участие на ромите.

Необходимостта от нова европейска рамка, която да продължи целенасочените усилия за интеграция на ромите на европейско и национално ниво, стана ясна още през 2016 година. Заклученията на Европейския съвет „Ускоряване на процеса на ромска интеграция“ от 2016 година изискват от Европейската комисия да подготви нова стратегическа рамка за след 2020 година заедно с предложения за нови Препоръки на Съвета.

Самият документ „Съюз на равенството...“ ясно аргументира необходимостта от продължаване на целенасочените усилия за ромска интеграция с оставащите предизвикателства, въпреки постигнатите успехи в някои области: **„общият напредък в интеграцията на ромите през последните 10 години е ограничен, макар, да има значи-**

телни разлики между областите на политиката и между отделните държави“⁵. Образованието е областта, в която е постигнат най-голям напредък, най-вече чрез намаляване на преждевременното напускане на училище и подобряване на участието в образованието в ранна детска възраст и в задължителното образование. Случаите на сегрегация на ромски ученици в образованието обаче са се увеличили⁶. Рискът от бедност сред ромите е намалял, а възприятията за собственото им здравословно състояние са се подобрили, но здравето осигуряване сред тях остава ограничено. Достъпът до заетост не се е подобрил, а делът на ромските младежи, които не са заети с работа, учене или обучение, дори се е увеличил. Ситуацията с жилищата продължава да е трудна най-вече заради сегрегирания и в лошо състояние жилища. Има доказателства за известно намаляване на случаите на дискриминация спрямо ромите и за по-голямо приемане на ромите от общото население. Въпреки това антициганизмът, престъпленията от омраза и трафикът на хора с ромски произход, особено жени и деца, продължават да бъдат сериозно безпокойство^{7,8}.

Съобщението описва широк процес на консултации с всички заинтересовани страни, включително с гражданските организации, по изработването на новата стратегическа рамка: „Тази стратегическа

³ Пълният пакет документи е наличен на https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-eu/roma-equality-inclusion-and-participation-eu_bg

⁴ Препоръките са налични на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52020DC0621>

⁵ Доклад относно оценката на Рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г. (COM(2018) 785 final).

⁶ По силата на Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход („Директивата за равенството между расите“) Комисията започна производства за установяване на нарушение срещу три държави (Чехия, Унгария и Словакия) поради училищна сегрегация на ромски деца.

⁷ Доклад относно оценката на Рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г. (COM(2018) 785 final).

⁸ Съобщение до Европейския парламент и Европейския съвет „Съюз на равенството: Стратегическа рамка на ЕС за ромите за равенство, включване и участие“, с.2. налично на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>

рамка се основава на констатациите от оценката на предишната рамка, обширни консултации⁹, годишни оценки на изпълнението на националните стратегии¹⁰ и анализ на причините за ограничената ефективност на предходните мерки¹¹. Тя е в отговор на призивите на Европейския парламент, Съвета и гражданското общество за засилена инициатива на ЕС след 2020 г.^{12/13}

Кое е новото в новата Европейска стратегическа рамка за ромите? Можем да открием поне пет неща. Първо, предложен е многоаспектен подход, който съчетава социалното включване (social inclusion approach) с антидискриминацията и борбата с антиромската дискриминация, насърчаване на участието на ромите и отчитане на многообразието в ромската общност. Европейската рамка за национални стратегии за интеграция на ромите от 2011 година набляга на подхода на социално включване, като поставя цели за подобряване на достъпа до образование, здравеопазване, заетост, жилищни условия. Този подход остава важна част от предложението на новата Европейска рамка. В същото време са включени и темите за антициганизъм и ромско участие, които не бяха засегнати от предходната рамка. Промяната намира своето номинално изразяване в замяната на концепта „интеграция“ с триединството „равенство, включване и участие“. Тя реферира към ромите не като към маргинализирана група, а като дискриминирано и обезвластено малцинство. Дълго време подкрепата на Европейската комисия за ромите минаваше в рамките на подкрепата за уязвими групи и/или маргинализирани общности. Новата европейска рамка задава нов дискурс с включване на темите за равенството и участието. Както посочва новата политическа рамка: „С цел да се постигне по-голям и по-бърз напредък, с настоящото съобщение се представя нова стратегическа рамка на ЕС за ромите, като се насърчава ефективното **равенство**, социално-икономическото **приобщаване** и значимото **участие** на ромите [...] В нея се отчита, че макар че не всички роми са обект на социално изключване, всички те могат да станат обект на дискриминация и да бъдат лишени от права. В нея се възприема междусекторен подход, който отчита съчетаването на етническата принадлежност с други аспекти на идентичността и как тези

взаимовръзки допринасят за уникални прояви на дискриминация.“¹⁴

Антиромските стереотипи и предразсъдъци, цялостният ръст на антициганизма и липсата на реално ромско участие са ключови бариери пред повишаването на социалния статус на ромската общност. Без справяне с антиромската дискриминация и подсигуриране на ромско участие трудно може да се постигне подобряване на образованието, заетостта, здравето и жилищните условия на ромите. Новата европейска рамка изисква от националните държави да предприемат действия за справяне с антициганизма и увеличаване на ромското участие заедно с действията за повишаване на образователния, здравния, трудовия и жилищния статус на ромите.

Второ, в съответствие с посоченото по-горе, Комисията поставя общи цели на ниво Европейски съюз в седем области. Освен досегашните образование, здравеопазване, заетост и жилищни условия, са добавени цели относно преодоляването на антициганизма, включването и участието.

Заложените общи цели са:

- Намаляване поне наполовина на дела на ромите, преживели дискриминация.
- Удвояване на дела на ромите, които подават жалба, когато се сблъскат с дискриминация.
- Намаляване на разликата в бедността между ромите и останалото население наполовина.
- Намаляване поне наполовина на разликата в участието в ранно детско образование между ромите и останалото население.
- Намаляване поне наполовина на ромските деца, които посещават сегрегирани основни училища в държавите-членки със значително ромско население.
- Намаляване поне наполовина на разликата в заетостта и разликата в заетостта между половете.
- Намаляване поне наполовина на разликата в продължителността на живота.
- Намаляване поне с една трета на разликата в лишените от жилища.
- Гарантиране, че поне 95% от ромите имат достъп до чешмяна вода.

Трето, Европейската комисия предлага целеви резултати по всяка от седемте цели, които следва да бъдат постигнати до 2030 година¹⁵ и са значително

⁹ Вж. придружаващия Работен документ на службите на Комисията (SWD(2020) 530 final, приложение 1).

¹⁰ COM (2019) 406, SWD (2019) 320, всички годишни доклади.

¹¹ Метаоценка на намеренията, целящи приобщаването на ромите.

¹² Вж. Европейски парламент, 2020 г. и 2019 г., Съвет, гражданско общество.

¹³ Съобщение до Европейския парламент и Европейския съвет „Съюз на равенството: Стратегическа рамка на ЕС за ромите за равенство, включване и участие“, с.3, налично на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>

¹⁴ Съобщение до Европейския парламент и Европейския съвет „Съюз на равенството: Стратегическа рамка на ЕС за ромите за равенство, включване и участие“, с.3-4, налично на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>

¹⁵ Съобщение до Европейския парламент и Европейския съвет „Съюз на равенството: Стратегическа рамка на ЕС за ромите за равенство, включване и участие“, с.5-6, налично на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>

по-амбициозни в сравнение с резултатите, заложи-
ни в рамката от 2011 година. Предложените целеви
резултати имат количествено измерение и се бази-

рат на конкретни данни за състоянието в момента,
които са предоставени от проучвания на Агенцията
на Европейския съюз за основни човешки права.

ОСИГУРЯВАНЕ НА ЕФЕКТИВНО РАВЕНСТВО, ПРИОБЩАВАНЕ И УЧАСТИЕ ХОРИЗОНТАЛНИ ЦЕЛИ И ЦЕЛЕВИ РЕЗУЛТАТИ ДО 2030 Г.

Червено: заложеният целеви резултат на равнище ЕС за минимален напредък трябва да бъде постигнат до 2030 г.

Зелено: минимален напредък по отношение на ромите трябва да бъде постигнат до 2030 г.

Синьо: най-новите налични данни, въз основа на които ще се измерва напредъкът

1. Противодействие и предотвратяване на антициганизма и дискриминацията

Намаляване поне наполовина на дела на ромите, които са били подложени на дискриминация

- да се гарантира, че до 2030 г. по-малко от 13 % от ромите са подложени на дискриминация;
- **роми, подложени на дискриминация: 26 % (през последните 12 месеца), 41 % (през последните 5 години).**

Намаляване с поне една трета на дела на хората от общото население, на които не им е приятно да имат роми за съсед

- да се гарантира, че до 2030 г. хората, на които не им е приятно да имат роми за съсед, са по-малко от 30 %;
- **дъл на хората от общото население, на които не им е приятно да имат роми за съсед – 46 %.**

2. Намаляване на бедността и социалното изключване с цел преодоляване на социално-икономическите различия между ромите и общото население

Намаляване поне наполовина на разликата в равнището на бедност между ромите и общото население

- да се гарантира, че до 2030 г. по-голямата част от ромите ще преодолеят бедността;
- **дъл на „изложените на риск от бедност“: роми – 80 %; общо население – 16,8 % (разлика 63,2 процентни пункта).**

Намаляване поне наполовина на разликата в бедността между ромските деца и другите деца

- да се гарантира, че до 2030 г. по-голямата част от ромските деца ще преодолеят бедността;
- **ромски деца – 85 %; общо деца – 19,6 % (разлика 65,4 процентни пункта).**

3. Насърчаване на участието чрез овластяване, сътрудничество и доверие

Изграждане на капацитет и ангажиране на най-малко 90 неправителствени организации (НПО) в координиран мониторинг от страна на ромското гражданско общество в целия ЕС

- **НПО, участващи в проекта за мониторинг от страна на ромското гражданско общество (Roma Civil Monitor) – 85.**

Осигуряване на участие на ромски НПО като пълноправни членове в националните комитети за мониторинг

за всички програми, насочени към нуждите ромските общности.

Удвояване на дела на ромите, които подават сигнал, когато са подложени на дискриминация

- да се гарантира, че до 2030 г. поне 30% от ромите, станали жертва на дискриминация, подават сигнал;
- **дъл на ромите, които са подали сигнал за последния случай, в който са били дискриминирани (в която и да е област) през последните 5 години – 16%.**

Насърчаване на участието на ромите в политическия живот на местно, регионално, национално равнище и на равнище ЕС

(в държави членки със значителен дъл на ромското население)

- **за да се гарантира, че ромите се регистрират като избиратели, гласуват, участват в избори като кандидати.**

СЕКТОРНИ ЦЕЛИ

4. Увеличаване на ефективния равен достъп до качествени приобщаващи общообразователни системи

Намаляване поне наполовина на разликата в участието в образованието и грижите в ранна детска възраст

- да се гарантира, че до 2030 г. поне 70% от ромските деца са обхванати от предучилищното образование;
- участие в образованието и грижите в ранна детска възраст (3+): роми – 42%; общо население – 92,2% (разлика 50,2 процентни пункта).

Намаляване на разликата при завършилите средно образование с поне една трета

- да се гарантира, че до 2030 г. мнозинството от ромските младежи ще завършат поне средно образование;
- завършили средно или по-високо образование: роми – 28%; общо население – 83,5 % (разлика 55,5 процентни пункта).

Мерки за премахване на сегрегацията чрез намаляване поне наполовина на дела на ромските деца, посещаващи сегрегирани начални училища (в държави членки със значително ромско население)

- да се гарантира, че до 2030 г. по-малко от едно на всеки пет ромски деца посещава училища, в които повечето или всички деца са роми;
- ромски деца, посещаващи училища, в които повечето или всички деца са роми – 44%.

5. – на ефективния равен достъп до качествена и устойчива заетост

Намаляване поне наполовина на разликата в заетостта

- да се гарантира, че до 2030 г. поне 60% от ромите имат платена работа;
- платена работа: роми – 43%; общо население – 73,1% (разлика 30,1 процентни пункта)

Намаляване поне наполовина на разликата в заетостта между половете при ромите

- да се гарантира, че до 2030 г. поне 45% от ромските жени имат платена работа;
- разлика в заетостта между половете: роми – 27 процентни пункта (жени – 29%, мъже – 56%); разлика при общото население – 11,7 процентни пункта (жени – 67,2%, мъже – 78,9%).

Намаляване поне наполовина на разликата в дела на незаетите с работа, учене или обучение

- да се гарантира, че до 2030 г. по-малко от един на всеки трима ромски младежи не е зает с работа, учене или обучение;
- дял на незаетите с работа, учене или обучение (16 – 24 години): роми – 62%; общо население – 10,1% (разлика 51,9 процентни пункта).

6. Подобряване на здравето на ромите и повишаване на ефективния равен достъп до качествени здравни и социални услуги

Намаляване поне наполовина на разликата в продължителността на живота

- да се гарантира, че до 2030 г. ромските жени и мъже живеят 5 години по-дълго;
- разлика в очакваната продължителност на живота при раждането (общо население спрямо ромите): ромски жени – 10,4 години; ромски мъже – 10,2 години.

7. Увеличаване на ефективния равен достъп до подходящо несегрегирано жилищно настаняване и основни услуги

Намаляване поне с една трета на разликата по отношение на дела на обитателите на жилища с изключително лоши условия

- да се гарантира, че до 2030 г. по-голямата част от ромите не обитават жилища с изключително лоши условия;
- жилища с изключително лоши условия: роми – 61%; общо население – 17,9% (разлика 43,1 процентни пункта).

Намаляване поне наполовина на разликата в пренаселеността

- да се гарантира, че до 2030 г. по-голямата част от ромите вече не живеят в пренаселени домакинства;
- пренаселеност: роми – 78 %; общо население – 17,1 % (разлика 60,9 процентни пункта).

Гарантиране, че поне 95% от ромите имат достъп до течаща вода

- достъп до течаща вода в домакинството: роми – 70 %, общо население – 97,7%.

Четвърто, новата европейска рамка маркира засилени изисквания от страна на Европейската комисия към националните правителства и действията на национално ниво. Въпреки че цялостното разпределение на отговорностите за изпълнението на политиките, насочени към ромите между държавите членки и Европейската комисия остава същото, новата рамка поставя значително по-сериозни изисквания към държавите членки и техните национални стратегически рамки. Ако Европейската рамка от 2011 година даваше пълна автономия на националните правителства сами да решат какво да включат в националните стратегии за интеграция на ромите, то новата Европейска рамка постави изисквания към националните стратегически рамки, които трябва да бъдат спазвани от всички държави членки. Националните документи трябва да следват определени общи характеристики да поемат минимални общи ангажименти, в зависимост от националния контекст да поемат допълнителни ангажименти. А също така има допълнителни изисквания за поемане на ангажименти от държавите с многобройно ромско население, една от които е България.

Европейската комисия предлага всички национални стратегически рамки да следват подхода, заложен на европейско ниво, който комбинира социално приобщаване, антидискриминация и увеличаване на ромското участие. Комисията изисква всички национални стратегически рамки да включат следните минимални изисквания:

Националната стратегическа рамка следва да съдържа:¹⁶

- 1) национални базови стойности и национални цели за постигане на целите и целевите резултати на ЕС въз основа на цялостна оценка на потребностите;
- 2) цели и мерки за специфични групи (ромски деца, жени, младежи, възрастни роми или роми с увреждания, мобилни граждани на ЕС, граждани на трети държави, роми без гражданство), за да се вземе предвид многообразието сред ромите, включително мерки, отчитащи полово специфичните характеристики, нуждите на децата и измерението на възрастта;
- 3) мерки за борба с антициганизма и дискриминацията (например чрез национални планове за действие за борба с расизма);

- 4) мерки за осигуряване на социално-икономическото приобщаване на маргинализираните роми, по-специално в областта на образованието, заетостта, здравеопазването и жилищното настаняване;
- 5) комбинация от целеви и общи мерки, отчитащи специфичните местни предизвикателства и изрично насочени към справянето с пречките, които лишават ромите от равен достъп до общите политики¹⁷;
- 6) специален бюджет за изпълнение и мониторинг¹⁸, в който се използват в пълна степен социалните иновации и частният капитал;
- 7) механизми за докладване, мониторинг и оценка на напредъка към поставените цели;
- 8) система от консултации, свързани с политиките, и сътрудничество с ромите и проромското гражданско общество, секторните министерства, органите по въпросите на равенството, другите национални институции за правата на човека и други заинтересовани страни;
- 9) изграждане на капацитет за насърчаване на активното участие на гражданското общество на всички етапи на изготвяне на политиките и осигуряване на участието му в процесите на националните и европейските платформи.

Към тези минимални изисквания Комисията предлага и други, в зависимост от националния контекст:

Националната стратегическа рамка следва също да съдържа¹⁹:

- 1) национални количествени и качествени цели за всички седем цели на ЕС и свързаните целеви резултати (в зависимост от наличните данни);
- 2) как ще бъдат инвестирани средствата от ЕС и националните средства и финансови инструменти в подкрепа на ромите; и
- 3) как институционалните или административните реформи ще допринесат за равенството и приобщаването.

¹⁶ Съобщение до Европейския парламент и Европейския съвет „Съюз на равенството: Стратегическа рамка на ЕС за ромите за равенство, включване и участие“, с.9, налично на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>

¹⁷ Общите основни принципи за приобщаване на ромите осигуряват рамка за успешното разработване и изпълнение на действия в подкрепа на приобщаването на ромите. Принципи 2 и 4 предвиждат комбиниране на целеви и общи мерки.

¹⁸ Програмиране от държавите членки на специфичната цел по ЕСФ+ за насърчаване на социално-икономическата интеграция на маргинализираните общности, като ромите трябва да покрива всички изисквания в приложение IV към Предложението на Комисията за Регламент за общо-приложимите разпоредби за периода 2021-2027 г. относно тематичните благоприятстващи условия за националните стратегически рамки за ромите. Няколко други инструмента за финансиране на ЕС, като фондовете на политиката на сближаване, могат да се използват в полза на равенството и приобщаването на ромите.

¹⁹ Съобщение до Европейския парламент и Европейския съвет „Съюз на равенството: Стратегическа рамка на ЕС за ромите за равенство, включване и участие“, с.10, налично на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>

Към държавите с многобройно ромско население, тоест с над един процент роми, са отправени и предложения да включат в своите национални стратегически рамки за ромите общи допълнителни ангажименти²⁰:

- 1) *да съдържа план или набор от мерки за предотвратяване и борба с антициганизма и дискриминацията, сегрегацията в образованието и жилищното настаняване, както и предразсъдъците и стереотипите спрямо ромите (включително онлайн);*
- 2) *да интегрира аспектите за равенство и приобщаване на ромите на регионално и местно ниво; и*
- 3) *да посочва начините, по които ще се инвестират националните средства и средствата от ЕС и финансовите инструменти за реформиране на общите политики с цел включването в тях на въпросите на ромите и за целеви действия.*

Тези изисквания безспорно важат и за България, която е страната с най-голям процент роми, съгласно данните на Европейската комисия и Съвета на Европа.

Пето, новата рамка предлага засилване на механизмите за докладване, мониторинг и оценка на национално и европейско ниво. Специално Портфолио от показатели следва да бъде използвано за събирането на необходимата информация за напредъка при изпълнение на политиките спрямо ромите във всички държави членки. Отделните държави, и в частност националните контактни точки, следва да докладват на всеки две години пред Европейската комисия как изпълняват своите национални стратегически рамки. Националните доклади трябва да бъдат публични, да бъдат обсъдени с широк кръг заинтересовани страни, както и обсъдени в националните парламенти. Последното изискване е иновативно. България е една от малкото държави, които още през 2012 година одобриха Националната стратегия за интеграция на ромите с Решение на Народното събрание. А впоследствие, макар и само два пъти, доклади за нейното изпълнение бяха обсъдени в парламента. На ниво Европейски съюз Комисията ще прави преглед не само на националните доклади, но и ще продължи практиката за подкрепа на изработване на Граждански мониторингови доклади.

²⁰ Съобщение до Европейския парламент и Европейския съвет „Съюз на равенството: Стратегическа рамка на ЕС за ромите за равенство, включване и участие“, с11, налично на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>

4

НОВАТА НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА ПРИОБЩАВАНЕ, ВКЛЮЧВАНЕ И УЧАСТИЕ НА РОМИТЕ: НЕОБХОДИМИТЕ НОВИ ЕЛЕМЕНТИ

Новата Национална стратегия за равенство, включване и участие на ромите трябва да запази най-добрите достижения на приключилата вече Национална стратегия за интеграция на ромите, както и да се възползва от възможностите, предоставени от новата европейска рамка. Предложенията на Европейската комисия бяха потвърдени и превърнати в законодателството от страна на Европейския съвет. За България, като една от страните с многобройно ромско население, се отнасят всички изисквания. Те могат да бъдат обобщени в няколко точки:

1. Борбата с антициганизма следва да бъде нов самостоятелен приоритет. „Приложение 1: Насоки за планирането и изпълнението на национални стратегически рамки за ромите“ ясно изисква борбата с антициганизма да бъде не само хоризонтален приоритет, но и самостоятелен приоритет. Приложението предлага осем приоритетни цели,²¹ които са напълно релевантни и за България. Разбира се, те могат да бъдат променени или допълнени.

Един от приоритетите на Националната стратегия на Република България за интеграция на ромите е върховенство на закона и недискриминация. Същият е запазен и в проекта за нова стратегия, публикуван през декември 2020 година. Така разписан, този приоритет – както в предходната стратегия, така и в проекта за нова – по-скоро покрива съвсем частично и не изчерпва адекватно проблеми по четири различни теми: антиромските нагласи, ромската жена, ромското участие и проблемната тема за налагане на законност в ромските квартали. При всички положения предложеният приоритет „Върховенство на закона и недискриминация“ не покрива обхвата на понятието за антициганизъм, заложен в европейската рамка. Необходимо е разделянето му на три отделни приоритета: борба с антициганизма, равноправие на ромската жена и засилване на ромското участие.

2. Да отрази по подходящ начин многообразието в ромската общност в България, както следва:

- 2.1. Включване на глава „Равноправие на ромската жена“, в която да бъдат отразени предизвикателствата пред ромските жени, деца и младежи.
- 2.2. Включване в приоритетите на образование, здравеопазване и заетост на цели, насочени към преодоляване на неравнопоставеното положение и предизвикателствата пред ромската жена, както и пред децата и младежите от ромски произход.
- 2.3. Включване във всички приоритети на приоритетни цели и дейности, насочени не само към маргинализираните части на ромската общност, но и към ромите с по-добро образование и социален статус. Последните също се сблъскват с множество предизвикателства, свързани, например, с антициганизма, сегрегацията, необходимостта от запазване на етнокултурната идентичност и други.
- 2.4. Включване в преамбюла на Стратегията на абзац, указващ, че терминът „роми“ в документа се отнася за широк спектър от групи, част от които не се самоопределят като роми, но се сблъскват със сходни проблеми и са възприемани като роми от околното население. Този текст може да преповтаря текста от Националната стратегия на Република България за интеграция на ромите²²

²¹ Приложение 1: Насоки за планирането и изпълнението на национални стратегически рамки за ромите, с. 1.

²² В своето Въведение НСРБИР уточнява: „настоящият документ използва името роми като обобщаващо както за българските граждани в уязвимо социално-икономическо положение, които се самоопределят като роми, така и за гражданите в сходна ситуация, които околното население определя като такива, независимо от начина на тяхното самоопределяне.“

или да адаптира към български условия аналогичния текст от Европейската рамка.²³

3. Включване на нов приоритет „Насърчаване на ромското участие“. Както посочва новата европейска рамка: „Подкрепата за пълноценно участие на ромите в създаване на политики на местно, национално и европейско равнище е необходимо условие за преодоляване на изключването. Особено важна е ролята на организациите на гражданското общество, които са ръководени от роми или осъществяват дейност в подкрепа на ромите“.²⁴ Затова е препоръчано:

„В националните стратегически рамки за ромите следва:

- да се определят минимални задължителни аспекти и канали за участие на ромите в разработването, прилагането и наблюдението на политики, както и в програмиране на фондовете на ЕС, включително чрез писмени протоколи за участие, в които се посочват мандатът (обхват и естество на ангажираност), съставът (принципи за подбор на членовете), работните методи и очакваните резултати от работата на органите за консултации и участие, с оглед осигуряване на ефективно сътрудничество, доверие и отчетност²⁵;
- да се разкриват възможности за овластяване на ромските общности на местно равнище, така че да се създават предпоставки за общностна ангажираност и общностни действия, насочени изрично към постигане на социална и политическа промяна. Мобилизирането на общностите следва да се разглежда като целенасочен приобщаващ процес с участието на ромите, местните органи и организации;
- да се гарантира, че ромите са представени в цялото им многообразие (вкл. местни граждани и чужденци, маргинализирани и интегри-

рани лица, жени, деца и млади хора) в процесите на изработване на политиките и в консултативните процеси;

- да се допринася за подобряване на дейностите на местно равнище чрез ангажиране на повече специалисти от ромските общности, които да изпълняват ролята на медиатори и да подпомагат преодоляването на трайната липса на доверие между ромските общности и общностите на мнозинството;
- да се насърчава в гражданското общество сътрудничеството между организациите по въпросите на ромите и останалите организации, особено тези, които са насочени към защита на правата на децата, младежите и жените;
- да се използват средства от ЕС и други средства за редовно подпомагане на изграждането на капацитет (за скрининг на равнопоставеността, участие и пр.), по-специално за организациите на гражданското общество, които извършват дейност на местно равнище; и
- в държави със значителен дял на ромите сред населението:
 - да се насърчават положителни действия за увеличаване на участието на ромите в националната и местната администрация в областта на равенството и приобщаването, научните изследвания и пр.;
 - да се предвижда евентуална възможност за учредяване на национални представителни организации на ромите с цел постоянни консултации и участие в обсъжданията на политики. Тези организации следва да получават базови институционални безвъзмездни средства от националните правителства или редовни средства за подпомагане на гражданското общество.“²⁶

С оглед на факта, че ромското участие в България е на изключително ниско ниво във всяко едно отношение, включването на такъв приоритет по експлицитен начин е належащо.

4. Реорганизиране на четирите приоритета от сферата на социалното включване (образование, здравеопазване, жилищни условия и заетост), както и на „Култура и медии“ по начин, съответстващ на изискванията на новата рамка. По всеки приоритет следва да има стратегическа цел, която да съответства на целите, поставени на европейско ниво; приоритетни цели; приоритетни мерки за постигането им, както и количествени индикатори за изходното ниво и очакван резултат към 2030 година.

²³ Новата европейска рамка преповтаря текст от преходни документи на Европейската комисия за ромите: „Понятието „роми“ се използва като общ термин за обозначаване на редица различни хора с ромски произход като: роми, синти, кале, цигани, романичели и бояши/рудари. Той обхваща също групи като ашкали, гюпти, йе-ниш, дом, лом, ром и абдал, както и странстващите общности, в т. ч. пътуващи общности (Travellers) и групите, обозначени с административния термин *gens du voyage* (пътуващи хора), както и хората, които се самоопределят като цигани (gypsies, tsiganes или tziganes), без да се отричат специфичните характеристики на тези групи.

²⁴ Приложение 1: Насоки за планирането и изпълнението на национални стратегически рамки за ромите, с. 4.

²⁵ Violetta Zentai, Georgeta Munteanu, Simona Torotcoi, [The quality of participation in a post-2020 EU initiative for Roma equality and inclusion \(Качество на участието в инициатива на ЕС за равнопоставеност и приобщаване на ромите за периода след 2020 г.\)](#), експертни доклади, в които се разработват някои аспекти на оценяването на рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите, ориентирани към бъдещето, 2020 г., стр. 41, 59-60.

²⁶ Приложение 1: Насоки за планирането и изпълнението на национални стратегически рамки за ромите, с. 4.

5. Изработване на приложение „План с мерки за борба с антициганизма, дискриминацията, сегрегацията в образованието, антиромските стереотипи и предразсъдъци“. Този план трябва да предвижда конкретни мерки за формиране на благоприятна обществена среда за реализиране на интеграционните политики. Дейностите следва да бъдат обезпечени финансово, с отговорна институция или организация. Необходимо е да се предвиди активното участие на гражданските организации в този процес.

6. Включване на приложение с планирани операции за подпомагане на изпълнението на Националната стратегия. Посочените операции могат да бъдат от европейските структурни и инвестиционни фондове, Норвежкия финансов механизъм, Българо-Швейцарската програма за сътрудничество²⁷, националния бюджет. Подобно приложение бе изработено през 2011 година, много преди да бъде поискано от Европейската комисия, но за съжаление не бе прието по технически причини.

Новата Национална стратегия за равенство, включване и участие на ромите следва да продължи и

доразвие основните положителни страни на настоящата Национална стратегия на Република България за интеграция на ромите до 2020 година. Част от силните страни и иновациите на предходната стратегия са включени като предложения в новата европейска рамка. Сред тях можем да посочим:

1. Приемане на Националната стратегическа рамка за равенство, включване и участие на ромите от Народното събрание. Обсъждане и приемане на годишните отчети за изпълнение на Стратегията от законодателната власт.
2. Залагане на задължението всяка община да изработи и приеме с решение на Общинския съвет общински план за равенство, включване и участие на ромите.
3. Изработване на план за действие за изпълнение на Националната стратегия с предвиден бюджет, отговорна институция, срокове и индикатори.
4. Активно участие на ромските и проромските граждански организации в изработването на Националната стратегия и плана за действие.

²⁷ <https://swiss-contribution.bg/en>

5

ТЕКУЩ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА: ЛИПСВАЩОТО ЗВЕНО

Националната стратегия за интеграция на ромите в Българското общество съдържа глава „Мониторинг на изпълнението“ и е свързана с функционираща онлайн мониторингова система²⁸. Целта на мониторинга е „чрез систематично събиране и анализиране на информация да следи за постигането на измерими резултати от дейността по изпълнението на мерките по плановия документ, както и активно да включи заинтересованите страни в осъществяването на оценката и наблюдението“ (НСРБИР, с.13). За тази цел са разписани 6 стъпки:

1. Напредъкът по изпълнението на заложените дейности по приоритетите на плана се отчита в административен мониторингов доклад.
2. Секретариатът на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (НССЕИВ) координира и обобщава получената информация в доклада.
3. Обсъждането на доклада се осъществява в рамките на Комисията за интеграция на ромите и ведомствата, които вземат участие в изпълнението на ПД.
4. Докладът се представя за одобрение пред НССЕИВ.
5. Докладът се приема от Министерския съвет.
6. Министерският съвет внася за приемане в Народно събрание годишен доклад за изпълнение на Стратегията до 20 април на следващата година.

В новия стратегически документ тази процедура е сведена до четири стъпки:

1. Секретариатът на НССЕИВ координира подготовката на доклада, обобщава информацията и подготвя проект на доклада.
2. Обсъждането на доклада се осъществява в рамките на Комисията за изпълнение на Националната стратегия.

3. Докладът се представя за одобрение пред НССЕИВ.

4. Докладът се приема от Министерския съвет.

Системата от шест стъпки обаче води до генерирането на огромна по обем, но празна откъм полезно съдържание документация. Ежегодно се изготвят и приемат мониторингови административни доклади, които са пълни с административни клишета за големите успехи на администрацията (без рефлексия върху неуспехите и научените уроци), които са неконсистентни и не позволяват проследяването на свързани времеви редове; които са наративни и не позволяват да се измерят адекватно ефективността, ефикасността и въздействието. Настоящата статия е опит да се открият слабите места в мониторинговата система и да се направят предварителни предложения за подобрене на Системата за мониторинг, с акцент върху текущия мониторинг и необходимите дейности на най-ниско ниво.

5.1 ЛИПСА НА РАБОТНИ ДЕФИНИЦИИ

Основополагащ проблем на мониторинга на изпълнението на НСРБИР, както и на системата за мониторинг, контрол и оценка е пълното отсъствие на работни дефиниции и на релевантни метаданни (т.е. информация за вида и качеството на данните: кой ги събира, как ги събира, с каква периодичност, как се контролира качеството и достоверността, кой ги обобщава, как се анонимизират и т.н.) по събираните индикатори. Проблемът с подобна липса е, че по този начин не може да се формира еднакво разбиране за мониторинга и индикаторите у различните отговорни експерти в дадените заинтересовани институции, което в крайна сметка води до генериране на неконсистентна информация. По тази причина по-долу в текста са предложени някои базови уточнения, които да залегнат в нов нормативен документ, уреждащ функционирането на мониторинговата система и отчетността във връзка с новата стратегическа рамка с хоризонт 2030 г.

²⁸ <https://nrcpsystem.government.bg/SitePages/%D0%9D%D0%B0%D1%87%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0.aspx>

■ Мониторинг

Мониторингът е механизъм за текуща оценка на изпълнението на публичните политики, съгласно предварително заложили детайлни критерии за уместност, ефективност, ефикасност, въздействие и устойчивост. Целта на мониторинга е своевременно да се проследява прогресът на изпълнението и да се отстраняват възможните пречки в момента на тяхното възникване, независимо от тяхното естество.

■ Система за мониторинг

Системата за мониторинг е публичен инструмент, който има за цел да осигури прозрачност на изпълнението на публичните политики. Освен стойностите на индикаторите, системата за мониторинг следва да съдържа изчерпателни метаданни за всеки един наблюдаван индикатор, така че да се гарантират проверимост, съпоставимост, достоверност и еднозначност на интерпретацията на съответните цифрови величини. Системата за мониторинг е препоръчително да съдържа информация за всички нормативни документи, касаещи изпълнението на дадените публични политики, така че да може да се гарантира тяхната уместност, и нейните елементи: правдоподобност, изпълнимост и приемливост.

■ Уместност (Релевантност)

Уместността показва доколко планираните политики отговарят на нуждите на различните заинтересовани страни, доколко е възможно да бъдат приложени в България, както и какви са възможните практически подходи при изпълнението на съответните политики.

За да може да се оцени адекватно уместността на мерките и дейностите, във връзка с всяка мярка следва да бъде налична предварителна информация за параметрите на наблюдаваните проблеми по време, място и обхват:

- кога се наблюдават проблемите (т.е. постоянно ли съществува даденият феномен или има цикличен/сезонен характер);
- къде се наблюдава съответният проблем (региони, общини, типове населени места, типове образователни институции, сектори от икономиката и т.н.);
- колко души (или колко домакинства) вероятно са засегнати пряко или косвено от дадения проблем. При оценката на обхвата и идентифицирането на целевите групи от населението следва да се имат предвид следните агрегати :
 - **Хора в риск** – подсъвкупност от населението, за които има значима вероятност да бъдат засегнати от дадените политики (както по негативен, така и по позитивен начин).
 - **Нуждаещи се хора** – подсъвкупност от населението, която се намира в положение, при което дадените политики имат за цел да повлияят конкретно (напр. непълнолетни майки, деца извън образователната система, домакинства в риск от евикция, продължително безработни лица над 55 г.).
 - **Нужни хора** – част от нуждаещите се хора, които биха се съгласили да приемат политиката и риска от нейното прилагане.

■ Правдоподобност

Правдоподобността е съществен елемент от оценката на уместността на дадена публична политика. Причината за това е, че при изпълнението на публичните политики може да се случи така, че да има разминаване между декларираната цел и фактическия резултат, който да бъде постигнат, тогава, когато всъщност планираните мерки и дейности не съответстват на нуждите на целевите групи. За съжаление, подобен феномен многократно се наблюдава при изпълнението на НСРБИР, например във връзка с интеркултурното образование, с превенцията на ранните раждания, с обучението за работа в мултиетническа среда, с осигуряване на социални жилища и подобряване на жилищни условия и т.н. Основните въпроси, с които може да бъде оценена правдоподобността, са:

- *добре ли са дефинирани целите?* (т.е. дали са заложили конкретни постижения, напр. „осигуряване на достъп до питейна вода“, „саниране на сгради, построени преди 1989 г.“ и др., или формулировката е неясна, абстрактна и търпи интерпретации, напр. „подобряване на жилищните условия“?);
- *добре ли са дефинирани очакваните резултати?* (т.е. има ли формулирани ясни количествени показатели, напр. „обучение с хорариум 30 учебни часа на 2000 начални учители“, или резултатите са неясни, абстрактни и търпят интерпретации, напр. „провеждане на обучения на начални учители“?);
- *ясни и прозрачни ли са процедурите по идентификация на целевите групи население?* (т.е. ясно ли са определени критериите за уязвимост и за нужда от социална подкрепа или интервенция – напр. пренаселеност на жилище, липса на транспорт, липса на конкретна инфраструктура и т.н. или се използват неясни и абстрактни дефиниции, напр. „лица в уязвимо положение“?);
- *устойчиви и достатъчни ли са услугите и политиките, които се предлагат?* (т.е. това, което се предлага, дали ще разреши дадения проблем веднъж завинаги, или ще отложи проблема във времето без обаче да намери трайно решение?)

- добре ли са описани дейностите и функционалният механизъм на политиките? (т.е. ясно ли е кой, какво, кога, колко, за кого, по какъв начин и в какво количество следва да извърши?)
- има ли достатъчно осигурени средства? (т.е. направена ли е предварителна план-сметка колко средства следва да се осигурят от държавния бюджет или чрез други фондове, или има само абстрактно посочване на бюджетни пера и потенциални източници?)

■ Изпълнимост

Вторият важен елемент при преценката на уместността е изпълнимостта на планираните публични мерки, т.е. доколко това, което е планирано, има вероятност действително да бъде реализирано. Изпълнимостта стъпва върху оценка на силните и слабите страни на дадена политика, като следва да се вземат предвид следните рамки:

- контекстуални рискове (законодателство, политическа воля, икономическа ситуация, социални нагласи и предразсъдъци);
- параметрични рискове (време, бюджет, човешки ресурс, обхват на целевата група);
- технически рискове (т.е. произтичащи от слаба дефиниция на проблема или целевата група; несъответствие на мерките спрямо нуждите).

Изключително важно в това отношение е да се направи предварителен анализ на „интеграционната пропаст“²⁹, като се съпостави изходната ситуация (т.е. в случая към 2020 г. с пожелателната ситуация в края на програмния период (2030).

■ Приемливост

Третият съществен елемент от изясняване на уместността е оценката на приемливостта на публичните политики. В този случай следва да се направи оценка на знанието, нагласите и практиките на заинтересованите страни към момента. Именно в този случай е изключително важно да се направи оценка на хората в риск, нуждаещите се хора и нужните хора; което да се допълни с анализ на институционалната среда (публични политики и граждански сектор).

■ Ефективност

Ефективността оценява доколко са изпълнени предварително поставените цели за промяна на съществуващата проблемна ситуация. Мониторингът в този случай следва да проследи доколко конкретните индикатори за *преки резултати* (outputs),

краткосрочни последици (short term outcomes) и *дългосрочни последици* (long term outcomes) са постигнати в рамките на разгледания период.

■ Ефикасност

Ефикасността определя дали и доколко мерките и дейностите са изпълнени с най-оптимален разход на пари, човешки ресурс и време, при постигане на най-добро качество. Важно е да се подчертае, че акцентът при ефикасността е именно върху качеството и затова невинаги най-евтино, нито най-бързо са най-ефикасни.

Анализът на съотношението цена-полза (cost-benefit) е добре да се извършва в съпоставителен план и в това отношение много полезно би било мониторинговата система да съдържа данни, които имат съпоставим характер по отношение на териториалния обхват (напр. община, област), периода на обхват на данните, набора от индикатори, който касае съответните териториални единици.

Към момента не всички данни са съпоставими, като са наблюдава разминаване в отчетните документи на МОН, МЗ и МТСП, както с оглед на териториалното разпределение (напр. разпределението на бюрата по труда), така и с оглед на времевия обхват (напр. МОН отчита „учебни години“). В този случай е важно да се подчертае, че това че различните администрации работят с различни териториални структури не означава, че не е възможно тези структури да подават информация, която е агрегирана и съответства на даденото общинско или областно ниво. По същия начин, това че системата на орбазованието е базирана на учебни години, не съществува пречка данните за обхвата на учениците или отпаденето им от училище да е фиксиран към конкретна дата, напр. 1 януари, 1 юли или 1 октомври в съответна година

■ Въздействие

Въздействието трябва да оцени какъв е мащабът на дълготрайното влияние (желана промяна или стабилизиране) по отношение на заинтересованите страни. Въздействието се оценява комплексно през т.нар. теория на промяната, т.е. съпоставят се желаните с постигнатите резултати по отношение на социалната среда. Оценката на въздействие разглежда модела като цяло и взема предвид планираните *ресурси*, планираните *дейности* и съответно постигнатите *преки резултати* (outputs) и *последици* (outcomes). Последиците следва да се измерват като промяна в характеристиките на целевите групи население или социалните условия, а не като промяна в политиките или програмните приоритети. Ключови в това отношение са пет показателя за оценка:

²⁹ Т.нар. 'gap' analysis)

- *постигнато ниво*, т.е. какво е постигнато в междинните етапи и в края на референтния период;
- *обхват на промяната във времето*, т.е. какви са разликите между отделните етапи на реализация (най-малкото начален-краен момент);
- *чист пряк ефект от политиките*, т.е. каква част от промяната/последците се дължи на конкретните политики (и – където е възможно – какво се дължи на допълнителни/външни фактори);
- *планирани* (т.е. очаквани) ефекти;
- *допълнителни* (непланирани/неочаквани) ефекти.

Много важен елемент от оценката на въздействието е оценката на фактическата реализация и съответно прецизността спрямо модела на теория на промяната (*fidelity*). Трябва да се проследи в крайна сметка дали е спазен моделът на промяната и дали дейностите достигат до целевите групи. Това е изключително важен компонент от мониторинга, доколкото промените в сферата на публичните политики са свързани с комплексни вериги от действия и дейности и не може да се постигне желаният краен резултат, ако не бъде спазен даден внимателно планиран алгоритъм. В този случай трябва да се следи дали неефективността на дадена политика и съответно липсата на въздействие не се дължи на неефективното или некоректното прилагане, а не на грешния теоретичен модел. Казано с други думи, оценката на прецизността позволява да се избегне грешката една добра иновативна политика да бъде отхвърлена като неефективна поради неправилно прилагане на по-ниски нива.

■ **Устойчивост**

Устойчивостта изяснява възможността успешните политики да се превърнат в трайна публична политика при намалена необходимост от постоянни допълнителни стимули и средства. Устойчивостта е пряко свързана с понятието за *динамична ефикасност* (т.е. дали се постига непрекъснато подобрене/ръст на целевите резултати) и дали е възможно след първоначалната инвестиция на планираните ресурси политиките да се самозахранват/самоподдържат като ресурс.

Пример за неустойчиви политики е непрекъснатото обучение на нов персонал (поради текучество на кадри, например) или на лицата в риск (поради неприложимост на наученото в дългосрочен план).

■ **Въвеждащи индикатори (планирани ресурси)**

Планираните ресурси са индикатори за въвеждане (*input indicators*) на ресурси, съобразно с предварителната теория на промяната. Те спомагат

да се оцени приносът на системата за социалната промяна: финансиране, човешки капитал, инфраструктурна обезпеченост, заинтересовани страни и партньорства. Въвеждащите индикатори са ключови за оценка на уместността, ефикасността и въздействието. Трябва да са конкретни и измерими величини.

■ **Процесни индикатори (осъществени политики)**

Процесните индикатори служат, за да се установи какво от планираните политики е фактически осъществено, дали е следван предварителният дизайн, или са направени промени в хода на изпълнението. Те оценяват изпълнението на заложените мерки и дейности. Процесните индикатори са ключови за оценка на ефективността, ефикасността и въздействието. Трябва да са конкретни и измерими величини.

■ **Изходни индикатори (индикатори за резултат)**

Изходните индикатори служат, за да се оцени кои политики и доколко са успешни, кои политики не са постигнали желаното въздействие по отношение на промяната на социалната среда (не на самите дейности!) и какви са изводите от това. Изходните индикатори са ключови за оценка на ефективността, въздействието и устойчивостта. Трябва да са конкретни и измерими величини.

5.2 ЛИПСА НА МЕХАНИЗЪМ ЗА КОНТРОЛ НА КАЧЕСТВОТО НА ДАННИТЕ

Огромен недостатък на сега съществуващата система за мониторинг е липсата на механизъм за контрол на качеството на данните. Наблюдават се несъответствие и противоречия в данните, които се публикуват в административните мониторингови доклади и които се подават към електронната система за мониторинг и контрол. В административните доклади невинаги се спазват сигнатурите по мерките и изобщо липсва връзка със сигнатурите в електронната система. Това изключително много затруднява мониторинга, контрола и оценката на изпълнението.

■ **Заинтересовани страни**

Заинтересовани страни следва да са всички публични институции: министерства, агенции, комисии, инспекторати, управления, дирекции и отдели на публичната администрация. Това е изключително важно разбиране, което касае принципа за недискриминация и борба с езика на омразата.

През тази призма, заинтересовани страни по стратегията трябва да бъдат различни академични институции, граждански организации, синди-

кати, медии, както и различни видове търговски дружества.

Принципът „това не засяга нашия отдел/фирма“ е базов израз на скрита дискриминация.

▪ Йерархия и субординация

Мониторинговата система изисква създаване на изричен междуинституционален механизъм на субординация и отчетност. Съгласно логиката на административната уредба на публичната администрация в България, следва да се обособи йерархична схема по представения по-долу или сходен модел:

- Секретариат на НССЕИВ;
- дирекции/отдели „мониторинг“ в министерствата;
- дирекции/отдели „мониторинг“ в областните управи;
- дирекции/отдели „мониторинг“ към общинските съвети и специализираните държавни институции (РЗИ, РУО, ДБТ и т.н.).

Данните следва да се подават от долу нагоре и да се верифицират от междинните звена.

▪ Индикаторна система

Индикаторната система изисква пълна промяна на голяма част от индикаторите, която да е съобразена с новия план за действие 2030. Сигнатурите на индикаторите в електронната система за мониторинг трябва да са свързани със сигнатурите на мерките в плана за действие. В противен случай може да се очаква допускането на технически грешки и несъответствия. Към момента сигнатурите в електронната система са разработени по-скоро на теоретичен принцип и не кореспондират с мерките в плана за действие. Сигнатурите на мерките в плана за действие също не са конструирани добре и се наблюдава многократно повтаряне на номерация поради „зануляване“ в различните приоритети.

Задължително изискване е да има пълен набор въвеждащи, процесни и изходни индикатори за всяка мярка. Индикаторите следва да са конкретни и измерими величини във всеки случай.

▪ Матрица за набиране на данни

Трябва да се изработи единна матрица за набиране на данни, която позволява систематичност и съпоставимост на информацията по отношение на всички мерки и дейности във всяка една от мониторинговите години. Достоверността на данните в матрицата следва да се осигурява от кратки придружителни доклади, коментиращи данните. За всяка дейност и мярка трябва да

има яснота на планираните и изразходваните човешки ресурси, време, финансови средства, обхват на дейностите (брой хора от целеви съкупности; квадратни метри инфраструктура и т.н.), както и обхванати населени места, общини и области за всяка една от мониторираните години (вкл. когато в конкретна година няма извършени дейности).

▪ Визуализация

Към момента в електронната визуализация на мониторинговата система има твърде остарели данни на национално ниво. Системата изисква преработка, която да направи достъпа до данни и информация прозрачен и удобен за употреба.

5.3 ТЕКУЩ КОНТРОЛ И ОЦЕНКА

За да се осигури съпоставимост на данните и съгласуваност в отчетността, трябва да се изготвят единни формуляри за изготвяне на доклади и единни матрици за подаване на данни към системата, които да се изготвят в конкретен фиксиран срок, например:

- общински административни доклади – 15 февруари;
- областни административни доклади – 28 февруари;
- национален административен доклад – 31 март;
- годишен мониторингов доклад от независима организация – 30 април;
- финален доклад за мониторинг и оценка на изпълнението на стратегията от независима академична организация или изследователски институт/социологическа агенция – 1 октомври 2029 г.

5.4 ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Анализите на административните мониторингови доклади и системата за мониторинг, направени от ИИОЗ-БАН през 2019 г. и от ИФС-БАН през 2020 г. показват липсата на административен капацитет на всички нива в публичната администрация, когато става дума за мониторинг, оценка и контрол. По тази причина усилията на някои публични институции остават незабележими или подценени, а други институции пренебрегват своите задължения по интеграционните мерки. За да бъдат преодолени тези слабости, може да се препоръчат следните добри практики, познати от международния опит:

- Изработване и нормативно утвърждаване на единна национална методология за мониторинг, оценка и контрол на качеството на интеграционните политики, която да съдържа

- ясно и еднозначно дефинирана терминология и изисквания към събирането на данни.
- Изработване и нормативно утвърждаване на национален механизъм за събиране на данни във връзка с единната методология, който да съдържа ясна система на субординация, задължения и отговорности на експертите от всяко едно от нивата.
- Практически обучения на общинските, областните и националните експерти за работа с бази данни и стандартизирани формуляри, които ще бъдат изработени в рамките на единната методология.
- Подобряване на визуализацията на мониторираните индикатори с цел по-добра публичност и прозрачност на извършването дейности и включените заинтересовани страни.

6

РОМСКИТЕ ЖЕНИ, ДЕЦА И МЛАДЕЖИ – НЕ САМО ХОРИЗОНТАЛНА ТЕМА

Необходимо е проблемите на ромските жени, деца и младежи да бъдат включени не само като хоризонтална политика, а да бъдат адресирани целенасочено. Това означава, от една страна, приоритетите от сферата на социалното включване (образование, здравеопазване, жилищни условия, заетост) да бъдат обогатени със специфични цели и мерки, сензитивни към жените, децата и младежите. От друга страна, е необходимо въвеждането на нов приоритет, насочен експлицитно към овластяването на жените, децата и младежите. Двата подхода не само не се изключват, а се допълват взаимно и са еднакво необходими за преодоляване на множествената дискриминация, с която се сблъскват ромските жени, деца и младежи.

6.1 ЦЕЛИ И МЕРКИ, НАСОЧЕНИ КЪМ РОМСКИТЕ ЖЕНИ

Дългосрочният принос на новата Национална стратегия за равенство, приобщаване и участие на ромите по отношение на ромските жени трябва да бъде насочен отвъд непосредствените тривиални ежедневни проблеми, свързани с основните сфери на образование, здравеопазване, заетост и жилищни условия, така че да адресират преодоляването на стереотипите и предразсъдъците не само в отношението, но и в политиките спрямо ромските жени. Този принос трябва да води към преодоляване на тези бариери и овластяване на жените.

Постигането на посочения дългосрочен принос следва да се осъществи както чрез приоритетите от сферата на социалното включване, така и чрез специфичен нов приоритет „Овластяване и равни възможности на ромските жени, деца и младежи“.

Оперативни цели:

- **По приоритетите от сферата на социалното включване:** преодоляване на изключването на ромската жена в основните сфери на обра-

зование, здравеопазване, заетост и жилищни условия и

- **По приоритет „Овластяване и равни възможности на ромските жени, деца и младежи“:** насърчаване овластяването на ромските жени, за да се превърнат те в активен фактор в социалния, политическия и обществен живот.

Общи цели:

1. **По приоритетите от сферата на социалното включване:** повишаване на социално-икономическият статус на ромските жени, за да се намали поне наполовина разликата спрямо статуса на жените от мнозинството, особено по отношение на:

- а) образование: намаляване на преждевременното напускане на училище от ромските момичета; увеличаване на участието на ромските момичета във всички нива на образование;
- б) заетост: увеличаване на процента на ромските жени в платена заетост и самостоятелна заетост;
- в) здравеопазване: увеличаване на процента на здравноосигурените ромски жени; увеличаване на продължителността на живота на ромските жени до средната продължителност на живота на жените от мнозинството; намаляване на случаите на ранна бременност и раждане; подsigуряване на необходимата грижа и медицински услуги за бременните жени.

2. **По приоритет „Овластяване и равни възможности на ромските жени, деца и младежи“:**

- 2.1 Насърчаване и подкрепа за участие на ромските жени във всички форми на обществен и политически живот, включително в публичната администрация.
- 2.2 Преодоляване на домашното насилие, ранните бракове и други форми на традиционни патриархални практики на контрол и на-

силие. Осигуряване на условия за по-голям достъп до правосъдие за ромските жени.³⁰

Мерки:

По приоритетите от сферата на социалното включване:

- Създаване на програми за „Старт в кариерата“ в публичната администрация за насърчаване на участието на ромски жени.
- Въвеждане на законодателни промени за по-приобщаваща здравноосигурителна система, като например определяне на статут на „здравно осигурени“ на бременни жени и въвеждане на задължителен брой специализирани прегледи по време на бременността.
- Създаване на безплатни здравни пакети за бременни жени.
- Общностни кампании за повишаване на осведомеността относно здравните права и задължения.
- Изкореняване на дискриминационните практики в системата на здравеопазването.
- Квалификация на медицинския персонал по културно чувствителни теми, които отчитат нуждите на ромските момичета и жени в областта на здравеопазването.
- Увеличаване на броя на ромските здравни медиатори, включително ромски жени.
- Програми за подкрепа на ромски специалисти в здравеопазването (подготвителни курсове за кандидатстване в медицински университети, подкрепа, стипендии, наставничество, назначаване).

По приоритет „Овластяване и равни възможности на ромските жени, деца и младежи“:

- Провеждане на ефективни мерки срещу нарушението на човешките права и дискриминация спрямо ромски жени и момичета, включително междусекторни форми на насилие и дискриминация (домашно насилие, трафик на хора,

основано на пола насилие) расово мотивирани престъпления, сегрегация в образованието, етнически обособени родилни отделения и др.

- Предприемане на действия за поставяне на проблема с ранните бракове без обичайните стереотипи както от ромската общност, така и от мнозинството; разглеждане на проблема от гледна точка на развитието на потенциала на момичетата, жертви на ранни бракове.
- Разработване на фонд за подпомагане на момичета, жертви на ранни бракове, за да продължат образованието си.
- Организиране на кампании за повишаване на осведомеността сред институциите и неправителствените организации, работещи за защита на правата на жените относно насилието над ромските жени (особено домашното насилие); включване на конкретни целенасочени мерки за справяне със случаи на насилие над ромски жени.
- Преразглеждане на критериите за допустимост за достъп до правна помощ и как те се прилагат на практика спрямо ромските жени.
- Информирание за системата за правна помощ и как да получат ромските жени по-лесен достъп до нея, включително с подкрепата на медиатори. Създаване на неформалните правни механизми. Създаване на механизъм за информиране на ромските жени вътре в общността за формите за домашно насилие, механизмите за противодействие; създаване на неформални групи за подкрепа вътре в общността, които да овластят ромските жени и да им помогнат сами да променят нагласите отвътре.
- Включване на обучение за правата на човека (и защита срещу дискриминация по пол и раса) в училищата и университетите като част от учебната програма. Адвокатските колегии да включат в своите учебни програми по програми за продължаващо професионално развитие теми като: защита срещу етническа и полова дискриминация; равенство между половете и насилие, основано на пола; и престъпления от омраза.
- Повишаване на осведомеността на юридическите специалисти, съдебната система и служителите на правоприлагащите органи, както и на всички други професионалисти, работещи с ромски жени, по въпроси на антициганизма, престъпленията от омраза, речта на омразата, стереотипите и положението на ромските жени във връзка с многобройните и взаимосвързани форми на дискриминация.
- Събиране и публикуване на данни, разделени по пол и етническа принадлежност, за положението на ромските мъже и жени, като същевременно се гарантира спазване на изискванията за защита на личните данни.

³⁰ Много добра практика в тази насока е многогодишната програма на Съвета на Европа Justrom, която в България се реализира в периода 2017 – 2021 във В. Търново и Пловдив. Повече информация за програмата може да бъде намерена в Roma Civil Monitor. Граждански мониторингов доклад за изпълнение на националната стратегия за интеграция на ромите в България: Фокусиране върху структурните и хоризонталните предпоставки за успешното изпълнение на националните стратегии за интеграция на ромите. 2018 г. Изтеглено от: <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor-reports> и в Roma Civil Monitor. Граждански мониторингов доклад за изпълнение на Националната стратегия за интеграция на ромите в България: Определяне на недостатъците в политиката за приобщаване на ромите. 2020 г., с. 31 – 32. Изтеглено от: <https://amalipe.bg/wp-content/uploads/2020/12/RCM-Y3-C1-Bulgaria-local-PUBLISHED.pdf>

- Ратифициране на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване и борба с насилието над жени и домашното насилие.
- Организиране на кампании и привличане на популярни обществени фигури като посланици на кампанията за промяна на обществените нагласи и преодоляване на стереотипите и предразсъдъците спрямо ромските жени, ранните бракове и други негативни практики, стигматизиращи ромските жени.
- Насърчаване включването на ромските жени в работни групи, консултативни съвети и други структури за участието на гражданското общество в процесите на мониторинг на Националната стратегия, програмите, финансирани от ЕСФ, ЕФРР, ЕИП и други.
- Създаване на лидерски програми, програми за развитие на капацитета на ромските жени за гражданско участие.

6.2 ЦЕЛИ И МЕРКИ, НАСОЧЕНИ КЪМ РОМСКИТЕ ДЕЦА И МЛАДЕЖИ

Оперативни цели:

По приоритетите от сферата на социалното включване: намаляване на детската бедност в ромска общност и намаляване поне наполовина на разликите в детската бедност между ромите и мнозинството.

По приоритет „Овластяване и равни възможности на ромските жени, деца и младежи“: гарантиране на защитата на всички права на ромските деца и елиминиране на всички форми на антиромска дискриминация/антициганизъм

Общи цели:

По приоритетите от сферата на социалното включване: намаляване на детската бедност в ромска общност до средното ниво за страната чрез:

- а) образование: гарантиране на безплатно предучилищно образование в рамките на поне три години; предприемане на мерки за преодоляване на сегрегацията в училище и достъп до качествени и приобщаващи училища; гарантиране на обхващането на всички деца в средно образование; въвеждане на мултикултурно образование, образование за толерантност и образование, което представя ромската култура, история и език;
- б) здравеопазване: гарантиране на безплатни и качествени здравни услуги за всички деца, започващи от бременността; осигуряване на качествени здравни услуги в близост до мястото, където живеят, включително в селските райони и в големите ромски градски квартали; осигуряване на здравословно хранене;

- в) жилищни условия: въвеждане на механизми за подпомагане на семейства без подходящо жилище, за да се осигурят добри условия на живот на децата им; в случай на изгонване, да се гарантира, че нито едно дете не остава без подслон; да се въведат социални жилища за бедни семейства.

1. По отношение на ромските младежи:

- а) намаляване на ромските NEETs до средните нива за страната
- б) осигуряване на достъп до възможности за образование втори шанс
- в) осигуряване на достъп до професионално обучение;
- г) създаване на условия за достъп на ромските младежи до университетско образование и учене и обучение през целия живот;
- д) създаване на условия за ромските младежи до пазара на труда: чрез насърчаване на операции „Старт в кариерата“ и участие на ромски младежи в тях; дейности за информиране на обществеността сред работодателите;

По приоритет „Овластяване и равни възможности на ромските жени, деца и младежи“:

1. Гарантиране на пълна защита на децата в ромската общност, включително в случаите на просия, ранни бракове и други:
 - а) превенция, подкрепа за семействата и възможност за настаняване на деца в системи за закрила на детето, ако е необходимо;
 - б) прекратяване на практиката ромските деца да бъдат настанявани в държавни институции за грижи, освен като крайна мярка;
 - в) подкрепа за процеса на деинституционализация, включително подкрепа за повишаване на капацитета на бедните ромски семейства да осигурят пълна подкрепа за своите деца;
 - г) защита на ромските деца от насилие (вкл. сексуално насилие), сексуална експлоатация на деца и детска порнография.
2. Премахване на форми на расизъм, тормоз и сегрегация, които засягат ромските деца в предучилищна и училищна възраст, както и въвеждане на интеркултурно образование и образование за толерантност.
3. Създаване на лидерски програми за ромски младежи за развиване на капацитета им и насърчаване на участието им в обществения и политически живот.
4. Предотвратяване на всякакви форми на расизъм, дискриминация и сегрегация, които засягат ромските младежи, въвеждане на интеркултур-

но образование и образование за толерантност; насърчаване на кампании за толерантност към младежта и др.

Мерки:

По приоритетите от сферата на социалното включване:

- Въвеждане на интеркултурно образование и възпитание, формиращо толерантност.
- Подсигуряване на пълен обхват на ромските деца за задължителните 3 години за предучилищно обучение; въвеждане на безплатна детска градина.
- Създаване на стипендиантски програми и програми за финансова подкрепа за пътни разходи за студенти от уязвими групи, записани в гимназии и университети.
- Приемане на законодателни или нормативни промени за преодоляване на училищната сегрегация.

- Увеличаване на броя на ромските образователни медиатори; създаване на програма за квалификация на образователните медиатори.
- Прилагане на общински и национални програми за десегрегация, подкрепени от подходящи финансови инструменти.
- Квалификация на педагогическия персонал за работа в мултикултурна среда, включително и на културно чувствителни теми, които отчитат нуждите и проблемите на ромските момичета, особено в образованието.

По приоритет „Овластяване и равни възможности на ромските жени, деца и младежи“:

- Създаване на младежки клубове по толерантност.
- Провеждане на кампании, насочени към формиране на толерантност към многообразието.

7

ПРЕДЛОЖЕНИЯ КЪМ ОСНОВНИТЕ ПРИОРИТЕТИ

7.1 ОБРАЗОВАНИЕ

Дългосрочна цел: Равнопоставеност на достъпа до качествено образование и повишаване на образователното равнище на ромите и други граждани, живеещи в сходно положение.

Утвърждаване на интеркултурното образование като един от хоризонталните принципи на българската образователна система. Запазване на етническата идентичност на всички деца и формиране на толерантност към различните и различията.

Краткосрочни цели:

- Достъп до качествена ранна детска грижа и предучилищно образование като условие за позитивно ранно детско развитие и последваща образователна интеграция.
- Подобряване на качеството на образованието с фокус върху трудовата интеграция (нужди на пазара) и интересите на детето (отчитане на индивидуалните психологически особености и социалната среда).
- Формиране на толерантност и запазване на етническата идентичност на ромските деца чрез средствата на образователната система.
- Подкрепа на висшето и средното образование, както и на колежаите след завършено средно образование – особено за професии с голямо търсене на пазара на труда.
- Борба със сегрегацията. Превенция на вторичната сегрегация:
 - в детските градини и предучилищните групи;
 - в общообразователните училища;
 - в професионалните гимназии.

Мерки:

- Целенасочени мерки на национално и местно ниво за преодоляване на сегрегацията и образователната дискриминация.
- Повишаване на обхвата в образователната система и превенция на отпадането:

- чрез ангажиране на родителите и местните общности, включително и чрез формиране на родителски клубове, участие в училищните съвети и други;
 - чрез социални мерки за подкрепа на домакинства в бедност;
 - назначаване и развитие на дейността на образователните медиатори;
 - чрез логистични мерки за подкрепа на домакинствата в отдалечени райони;
 - чрез таргетирани образователни услуги за НВО и ДЗИ, които да подкрепят учениците от социално уязвими домакинства.
- Подобряване реинтеграционните механизми и възможността за учене през целия живот:
 - чрез интензивни мобилни образователни услуги в общността;
 - чрез индивидуално менторство, съобразено с нуждите на дадените деца и лица;
 - чрез изработване на механизъм за признаване на покрития в чужбина хорариум по математика, специални и общообразователни предмети, който да включва интензивен курс по български език и обзорен курс върху българската литература.
 - Подобряване механизмите за придобиване, повишаване и признаване на квалификацията на лица, рано отпаднали или необхванати от образователната система:
 - чрез интензивни мобилни образователни услуги (образователни кървани или тематични работилници);
 - чрез формални и неформални образователни услуги с приложна/практическа насоченост (напр. озеленяване, земеделие, строително-ремонтни дейности и т.н. в зависимост от спецификата на общината), съчетани с интензивни курсове по български език, включително такива, организирани от фирми от реалния бизнес (напр. промишлени предприятия) за техните собствени цели.

- Въвеждане/разширяване на разнообразни форми на интеркултурно образование, запазващо етническата идентичност и формиращо толерантност:
 - чрез форми на факултативни учебни часове;
 - чрез извънкласни дейности;
 - чрез интеркултурни елементи в предметите от задължителната подготовка във всички етапи на училищното образование.

Дейности:

Списъкът по-долу има само примерен характер:

- Премахване на таксите за детски ясли и градини.
- Гарантиране на довеждащ транспорт (общински или училищен) за отдалечените селски райони и достъп до удобен градски транспорт (понякога е въпрос на една спирка или няколко километра удължаване на маршрут).
- Разширяване на мрежата от образователни медиатори, с цел да се обхване всяка зона с концентрация на бедност и обвързване на работата им с НПО (така че да се повишат правомощията им и да се избяга от схемата на зависимост от ръководствата на конкретни училища или дискриминационните нагласи в други училища).
- „Следобедна“ (т.е. допълнителна) таргетирана подготовка за НВО и ДЗИ за деца от социално уязвими домакинства (в риск от бедност, при липса на адекватна учебна среда у дома).
- Изготвяне на стандартизирана „вторична“ пътека за изход от средното образование (подобно на модела СПТУ-техникум преди 1989 г.), при който за 12. клас без успешно положен основен ДЗИ получават диплома за средно образование, но нямат право да продължат образованието си във ВУ (МСКО-5 и МСКО-6), а само в професионален колеж (МСКО-4). Вторичната пътека следва да гарантира на професионалните колежи и бъдещите работодатели достатъчно ниво на функционална грамотност по български език (напр. разбиране смисъл на съобщение, инструкция, упътване) и приложна математика (напр. финансова аритметика, умения за боравене с времеви таблици/графици и разписания/, геометрични чертежи, относителни дялове).
- Десегрегационни дейности на общинско ниво с прилагане на модел на пропорционални квоти във всяко училище, така че да се стопират процесите на вторична сегрегация (като положителен модел може да се вземе примерът на община Габрово).
- Държавна подкрепа за подготовката и издаването на учебни помагала по ромска култура и история, както и по ромски език.
- Въвеждане на изискване определен процент от извънкласните дейности, финансирани от държавния бюджет и европейски проекти, да бъдат в сферата на интеркултурното образование.
- Продължаване на практиката за предоставяне на средства за училищата и детските градини с концентрация на уязвими групи по чл. 52а от Наредбата за финансиране. Обвързване на тази практика с повишаване на качеството на образование и процеса на десегрегация.
- Нормативни промени, ограничаващи обучението в сегрегирани училища в ромските квартали до начален етап. Недопускане превръщането на градски квартални училища в обединено училище.
- Целенасочени дейности на регионалните управления на образованието за прилагане на изискванията на чл. 99, алинея четвърта от Закона за предучилищното и училищното образование, недопускане формиране на сегрегирани паралелки в етнически смесените училища.
- Задължителни изисквания всички общини, в които функционират градски училища, получаващи средства по чл. 52а от Наредбата за финансиране да одобрят и изпълнят план за десегрегация.

7.2 ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ

Оперативна цел: Осигуряване на равенство в достъпа до качествени здравни услуги и превантивни програми.

Цели за изпълнение:

1. Намаляване на детската смъртност.
2. Подобряване на достъпа до здравни услуги на лицата в неравностойно положение, принадлежащи към етнически малцинства.
3. Подобряване на здравната помощ за новородените и децата в предучилищна възраст.
4. Подобряване на профилактичните дейности сред ромското население.
5. Повишаване на здравните знания и информираността на ромското население.

Основни дейности за постигане на целите:

- Съдействие от страна на общността в усилията на личния лекар за обхващане на бременните до четвъртия месец на бременността с регистрация, консултации с лекар, специалист по акушерство и гинекология, и своевременно постъпване в лечебно заведение за болнична помощ за раждане.
- Осъществяване на акушеро-гинекологични прегледи с мобилни кабинети в населени

места с компактно ромско население. Предоставяне на контрацептивни средства на желаещи лица, принадлежащи към групата на лица с ниски доходи.

- Провеждане на дородова диагностика на бременни жени в риск.
- Водене на беседи с подрастващи и млади хора и с техните родители за начините за предпазване от нежелана и ранна бременност, за опасностите, които крие ранната бременност за майката и бебето; за риска от раждане на деца с вродени аномалии и наследствени болести и начините за профилактика.
- Издирване на деца без личен лекар и разясняване пред родителите им важността за регистрирането им.
- Провеждане на здравни беседи и разговори с младите майки за значението на имунизациите и мотивирането им за редовното им прилагане, съгласно Националния имунизационен календар.
- Провеждане на имунизации с мобилни екипи в населени места без лични лекари.
- Активно издирване от личния лекар на новородени деца в домашни условия и тяхното имунизирание с ваксините, съответстващи на възрастта.
- Провеждане на здравни беседи и разпространение на информационни материали.
- Провеждане на разяснителни кампании за необходимостта от ваксиниране на населението със задължителните имунизации по Националния имунизационен календар.
- Провеждане на ранна диагностика и скринингови изследвания с мобилни мамографи за превенция на рака на млечната жлеза.
- Провеждане на ранна диагностика и скрининг за артериална хипертония, сърдечносъдови заболявания, белодробни заболявания, захарен диабет и дислипидемии (дислипидемия се нарича всяко състояние, при което е нарушена мастната обмяна в организма) с мобилни флуорографи, ехографи и лаборатории.
- Провеждане на разяснителни кампании за значението на профилактичните прегледи сред ромското население.
- Изграждане на капацитет и работа в общността за превенция и контрол на ХИВ чрез услуги по консултиране и насочване за анонимно и безплатно изследване за ХИВ и инфекции, предавани по полов път.
- Дейности по подобряване контрола на туберкулозата сред ромската общност чрез провеждане на скрининг за риска, придружаване и изследване за туберкулоза; подкрепа в процеса на лечение на болните от туберкулоза; подкрепа за функционирането на амбулатории за първична медицинска помощ в квартали, населени предимно с ромско население, съфинансирани от общините и с мобилна техника.

- Организиране и провеждане на кампании за запознаване с начините за предпазване от най-разпространените инфекциозни, онкологични, сърдечносъдови и наследствени болести.
- Периодично провеждане на беседи от здравни специалисти за вредата от най-разпространените рискови фактори: тютюнопушене, злоупотреба с алкохол, нездравословно хранене и за предимствата на здравословния начин на живот; разработване и реализация на програми за превенция на трафик на хора и сексуално насилие сред лица от ромската общност.
- Издаване и разпространение на брошури и листовки от здравните организации.
- Въвеждане на интерактивни сесии по здравно и сексуално образование в училищата с предимно ромско население като част от задължителната учебна програма.
- Стимулиране създаването на извънкласни форми на здравно образование за ромските деца – клубове, спортни секции и др.; информирание на лицата от ромската общност за здравноосигурителните им права и задължения, както и за правата им като пациенти.

7.3 ЖИЛИЩНИ УСЛОВИЯ

Оперативна цел: подобряване на жилищните условия, включително и на прилежащата техническа инфраструктура.

Цели за изпълнение:

1. Подобряване на жилищните условия в квартали с компактно ромско и друго живеещо при подобни условия население. Законен достъп до електричество, качествена вода и канализация в обособените квартали с концентрация на бедност.
 2. Отреждане на нови територии за жилищно строителство с възможности за децентрация на компактните и обособени ромски квартали. Благоустройство на публична среда и изграждане на социална и техническа инфраструктура.
 3. Проектиране и изграждане на техническа инфраструктура на съществуващи квартали с концентрация на бедност.
 4. Изграждане и рехабилитация на социални жилища. Въвеждане на алтернативни модели на социални жилища за домакинства от зони на бедност.
 5. Осигуряване на алтернативно жилищно настаняване в случай на принудително изваждане на уязвими семейства от домовете, които обитават.
- Създаване на интегриран национален механизъм за подобряване и подкрепа на социално слаби домакинства по придобиване на жилище и отговорното му стопанисване.

Основни дейности за постигане на целите:

- Подобряване състоянието на инфраструктурата на ромските квартали по отношение на инженерната инфраструктура.
- Облагородяване на квартали с концентрация на бедност като механизъм за трансформация на нагласите за промяна на живот.
- Подкрепа на индивидуални законови практики по придобиване и стопанисване на жилища.
- Разработване и реализация на общински програми за подобряване на жилищните условия в квартали с компактно ромско и друго живеещо при подобни условия население.
- Идентифициране на подходящи терени.
- Провеждане на информационна кампания с останалото население, живеещо в съседство на предоставените терени за избягване на негативните последици от настаняване на ромите.
- Уреждане на въпросите със собствеността на терените.
- Отреждане и предоставяне на терени за жилищно строителство.
- Изработване на кадастрални карти и кадастрални регистри на територии, включващи зони с компактно ромско и друго живеещо при подобни условия население.
- Изработване на специализирани карти.
- Заснемане и създаване на регулационни планове.
- Определяне на административен адрес на имотите.
- Проектиране на техническа инфраструктура:
 - водоснабдяване;
 - канализация;
 - улична мрежа;
 - благоустройство;
 - газопроводна мрежа.
- Изграждане на обекти от техническата инфраструктура.
- Изграждане на нови социални жилища.
- Обновяване на съществуващите социални жилища.
- Реконструкция на обекти на образователната инфраструктура.
- Реконструкция на обекти на културната инфраструктура.
- Реконструкция на обекти на социалната инфраструктура.

Принос на оперативните програми към изпълнение на направлението

- Изготвяне на кадастрални карти и регистри на територии с компактно ромско население.
- Осигуряване на финансиране за изграждане на общински и социални жилища за настаняване на уязвими групи от населението.

- Изграждане и развитие на инфраструктура за предоставяне на здравно-социални услуги в общността.
- Изграждане на нова или реновиране на съществуваща инфраструктура в сферата на образованието, културата и спорта в общността.

7.4 ЗАЕТОСТ И СОЦИАЛНО ВКЛЮЧВАНЕ

ЗАЕТОСТ

Оперативна цел: насърчаване на заетостта и развитието на умения

Цели за изпълнение:

1. Повишаване на заетостта за хората на възраст 15-64 г.
2. Включването в заетост на групите в неравностойно положение на пазара на труда (продължително безработни, безработни с основно и по-ниско образование, безработни над 50 години, безработни с увреждания, младежи и др.).
3. Намаляване на броя на икономически неактивните лица

Основни дейности за постигане на целите :

1. Активни политики и мерки на пазара на труда с акцент върху индивидуализирана и интегрирана подкрепа.
2. Целева подкрепа за повишаване на квалификацията и преквалификацията, стажове, чиракуване.
3. Активно трудово посредничество за осигуряване на заетост, развитие на умения за избор на професия, търсене на работа, представяне пред работодател, подкрепа от психолог при необходимост, както и изготвяне на индивидуален профил на безработното лице и въз основа на него подготовка на индивидуален план с мерки за конкретното лице и определяне на кейс-мениджър, с чиято помощ и наблюдение продължително безработният да извърши стъпките от личния си план.
4. Дейности за интегрирани услуги, концентрирани върху проблемите и нуждите на отделното лице.
5. Мерки за активизиране на неактивните и обезкуражените лица.
6. Дейности, насочени към развитието на цифровите умения, вкл. за ползване на онлайн услуги.

Оперативна цел: развитието на предприемачеството**Цели за изпълнение**

1. Създаване на устойчиви работни места за групите в неравностойно положение на пазара на труда.
2. Предоставяне на възможности за развитието на самостоятелна стопанска заетост и на социални предприятия, на предприемачески умения.

Основни дейности за постигане на целите:

1. Разработване на мерки и дейности, които подпомагат трудовата мобилност, в т.ч. ежедневна трудова мобилност, трудова мобилност в рамките на страната (преместване от едно населено място в друго с цел започване на нова работа), трудова мобилност от чужбина към страната (на български граждани или на лица от ЕС и от трети страни).
2. Подкрепа за приобщаващо предприемачество и за насърчаване на инициативи за стартирането на бизнес от хора от групи в неравностойно положение.
3. Укрепване на предприемаческата култура сред групите в неравностойно положение, създаване на предприемачески умения чрез обучение и наставничество, запознаване с успешни начинаещи предприятия и приобщаване към мрежи за повишаване на потенциала за устойчивост, улесняване на достъпа до финансиране, подкрепа в първоначалния етап на предприемаческата дейност със специализирани услуги и консултации и др.
4. Самостоятелна заетост.
5. Развитие на социалното предприемачество – като форма за наемане на групите в неравностойно положение.
6. Обучение на работодателите за проблемите на групите в неравностойно положение.

СОЦИАЛНО ВКЛЮЧВАНЕ

Оперативна цел: насърчаване на социалното включване, повишаване качество-то на живот,

интегрирани мерки и подходи, насочени към възрастните лица и лицата с увреждания, както и тези със специални потребности и други уязвими групи, вкл. и деца, както и към активно приобщаване и равни възможности за по-добра пригодност за работа.

Цели за изпълнение

1. Подкрепа за по-добрата интеграция на маргинализираните общности в страната.
2. Подобряване на качеството и наличието на интегрирани социални услуги чрез оценка на индивидуалните нужди.

Безплатно здравеопазване, безплатно образование, детска грижа, подходящо жилище и пълноценно хранене за децата в риск от бедност.

Основни дейности за постигането на целите

1. Разработване на мерки и дейности за активно приобщаване с цел подобряване на пригодността за заетост и социално включване на уязвимите групи чрез интегрирана подкрепа.
2. Дейности за подобряване на достъпа на уязвимите групи, включително на ромите, до специализирани и общодостъпни услуги за подкрепа за активно приобщаване.
3. Мерки и дейности, насочени към ранното детско развитие и ранната интервенция, превенцията и реинтеграцията, повишаване на качеството и ефективността на социалните услуги за подкрепа на децата и техните семейства, както и на интегрираното предоставяне на подкрепа и интегрирани междусекторни услуги.

Принос на оперативните програми към изпълнение на направиенето

Предложените мерки, цели и дейности са в синхрон с Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“.

БИБЛИОГРАФИЯ

Документи

Национална стратегия за интеграция на ромите в Република България (2012- 2020). Налична на: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_bulgaria_strategy_en.pdf

План за действие за изпълнение на Националната стратегия за интеграция на ромите в Република България (2012-2020 г.). Наличен на: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma-integration/bulgaria/national-strategy/national_en.htm

Съобщение до Европейския парламент и Европейския съвет „Съюз на равенството: Стратегическа рамка на ЕС за ромите за равенство, включване и участие“, налично на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>

Приложение 1: Насоки за планирането и изпълнението на национални стратегически рамки за ромите, налично на https://ec.europa.eu/info/files/guidelines-planning-and-implementing-national-roma-strategic-frameworks_en

Приложение 2: Портфолио от показатели, налично на https://ec.europa.eu/info/files/portfolio-indicators_en

Council Recommendation of 12 March 2021 on Roma equality, inclusion and participation 2021/C 93/01, ST/6070/2021/INIT, available at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2021_093_R_0001&qid=1616142185824

Roma Civil Monitor. Граждански мониторингов доклад за изпълнение на националната стратегия за интеграция на ромите в България: фокусиране върху структурните и хоризонталните предпоставки за успешното изпълнение на националните стратегии за интеграция на ромите. 2018 г., изтеглено от: <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor-reports>

Roma Civil Monitor. Граждански мониторингов доклад за изпълнение на националната стратегия за интеграция на ромите в България: оценка на напредъка по четири ключови области на стратегията. 2019 г., изтеглено от <https://amalipe.bg/wp-content/uploads/2020/12/RCM-2018-C1-Bulgaria-PUBLISHEDBG.pdf>

Roma Civil Monitor. Граждански мониторингов доклад за изпълнение на националната стратегия за интеграция на ромите в България: определяне на недостатъците в политиката за приобщаване на ромите. 2020 г., изтеглено от: <https://amalipe.bg/wp-content/uploads/2020/12/RCM-Y3-C1-Bulgaria-local-PUBLISHED.pdf>

ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА

Колев, Д., Т. Крумова, М. Илиева и Сп. Петрова, Гражданска оценка на изпълнение-то на Националната стратегия за интегриране на ромите 2012- 2014, Пловдив, 2015. Налична на: <http://amalipe.com/files/publications/Grajdanska%20ocenka.pdf>

Колев, Д., А.Пампоров, Т.Крумова. Мониторинг на изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите, София, Фондация Фридрих Еберт, 2020.

За авторите:

Деян Колев е председател на Център за междуетнически диалог и толерантност Амалипе. Магистър е по философия и докторант по политология във Великотърновския университет „Св. Св. Кирил и Методий“. Автор/съавтор на учебни помагала по ромски фолклор и интеркултурно образование, на статии и книги за ромската култура и политиките за интеграция на ромите.

Доц. д-р Алексей Пампоров (Институт по философия и социология - БАН) е автор на множество изследвания, посветени на културата и всекидневния живот на ромите в България. Чете лекции, свързани с тази проблематика, в специалност „Културология“ на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и в специалност „Етнология“ на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“.

Спаска Петрова е експерт към Сдружение „Нов път“, Хайредин. Тя е Бакалавър по предучилищна педагогика от ВТУ „Св. Св. Кирил и Методий“, магистър по „Публична администрация“ от СУ „Св. Климент Охридски“ и по „Финансово управление в публичния сектор“ от СА „Д.А. Ценов“, Свищов. Работила е като зам. кмет на Община Хайредин и зам. министър на труда и социалната политика. Член е на Комитета за наблюдение на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР) и на Работната група, подготвяща новата ОПРЧР.

Ганчо Илиев е председател на Управителния съвет на Сдружение „Свят без граници“, Стара Загора. Магистър по „Финанси и банки“ от Тракийски университет и по „Социална работа и медиация“ от Медицински факултет на Тракийски университет - Стара Загора, доктор по трудова медицина, Факултет „Обществено здраве“, Медицински университет - София. Член е на Работната група, подготвяща Оперативна програма „Региони в растеж“ за следващия програмен период.

Теодора Крумова е програмен координатор на Център за междуетнически диалог и толерантност Амалипе. Магистър е по археология на Великотърновски университет и по медиевистика на Централноевропейски университет. Автор на над 30 публикации за политиките за ромска интеграция, ромска история и култура.

ИЗДАТЕЛ

Фондация Фридрих Еберт
Бюро България
ул. Княз Борис I 97
1000 София, България

Отговорен редактор:
Жак Папаро, директор
© Дизайн корица: VBrand Visuals
Предпечат и печат: Про Креатив Студио

Използването с търговска цел на всички издадени от Фондация Фридрих Еберт (ФФЕ) публикации не е позволено без писменото съгласие на ФФЕ.

Мненията, изразени в тази публикация, принадлежат на авторите и не отразяват непременно позицията на Фондация Фридрих Еберт.

Всички текстове са достъпни онлайн
bulgaria.fes.de

София, 2021 г.
ISBN 978-954-2979-99-9