

СТРАТЕГИИ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ - МЕЖДУ МИТОВЕТЕ И УПРАВЛЕНСКИТЕ РЕАЛНОСТИ

Ясен Лазаров¹

Резюме

Почти всички публикувани доклади и становища на експерти, които оценяват българската стратегия за интегриране на ромите, посочват две основни пречки пред ефективното ѝ изпълнение. Първата от тях е свързана с нуждата от адекватно финансово обезпечаване за предвидените дейности по осъществяване на интеграционните политики. Втората е свързана с липсата на функционална институционална среда с ясно разписани отговорности за ефективно управление и администриране на тези политики. Предложеният материал прави критичен обзор върху прилагането на НСИР като проблематизира тези въпроси.

Ключови думи: стратегия, публични политики, социална интеграция, административен капацитет, финансиране.

STRATEGIES FOR ROMA INTEGRATION – BETWEEN THE MYTHS AND GOVERNANCE REALITIES

Iassen Lazarov, Institute For Public Environment Development

Abstract

Almost all recent reports and opinions of experts, assessing the Bulgarian National Strategy for Roma Integration, mention two general obstacles to its effective implementation. The first one is related to the necessity for adequate financial support of the envisaged activities, that would implement the integration policies. The second is related to the lack of a functional institutional framework with well defined responsibilities for the effective management and administration of these policies. The proposed material provides a critical insight into the implementation of the NSRI by focusing on these issues.

Key words: strategy, public policies, social integration, administrative capacity, financing

Въведение

Една от силно поляризираните теми в българската публична среда е тази за ромската интеграция и ефективността на политиките, свързани с този процес. Включените в дебата страни, често го обсъждат под влиянието на латентни нагласи и склонност за потвърждаване на групови концепции и хипотези, независимо дали те се опират на вярна информация. Поради това нараства и ролята на изследователската общност - да обяснява обективно и

¹ Ясен Лазаров, Институт за развитие на публичната среда, докторант в Катедра Публична администрация на Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

критично публичните политики, за да могат т. нар. мрежи на политиката (заинтересованите участници, заедно с компетентните държавни органи и администрация) да рационализират публичното управление, съобразявайки го с обективни закономерности².

Настоящият текст прави обзор на начина, по който до момента се прилага Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 - 2020) в две направления. Първото от тях е свързано с нуждата от адекватно финансово обезпечаване за предвидените дейности по осъществяване на интеграционните политики. Второто е свързано с липсата на функционална институционална среда с ясно разписани отговорности за ефективно управление и администриране на тези политики.

Преди да се пристъпи към посочения обзор е нужно да бъдат въведени някои концептуални уточнения. Те са важни преди всичко, поради многообразието от съществуващи дефиниции и разбирания за част от понятията, които ще бъдат използвани.

Текстът използва понятието „*стратегия*” в смисъла на общо и относително най-трайно предварително намерение за развитие на организациите/обществото/общностите, което следва да се подкрепя от постоянна навигация по време на стратегическото управление³. Стратегиите са инструмент на най-високото от трите равнища на управление - стратегическо, тактическо и оперативно - чрез който се консолидират публичните политики за постепенното и устойчиво развитие в определена посока. В този смисъл стратегиите могат да се отнасят до отделни сфери на дейност или субекти, но остават обвързани с управлението на неговото макроравнище.

Зад понятието „*публични политики*” се разбират дейности на публичните власти, съставени от цели и средства за тяхното постигане, и насочени към справянето с проблеми на обществото и общностите. Татяна Томова посочва, че политиките подобряват демокрацията като разширяват възможностите за рационално постигане на колективните цели. Те намаляват политическия волунтаризъм при осъществяването на тези цели, но без да ограничават легитимно избраната власт. В процеса по формиране и осъществяване на съвременните политики, политиките са подпомагани от експерти, администрация и заинтересовани страни, които чрез взаимодействието си допринасят за оптимизирането на управленските дейности.

Последното нужно уточнение е свързано с понятието „*интеграция*”. В техническо отношение тя представлява процес на взаимно обвързване на отделни компоненти в единно функционираща система. В социалните науки, терминът се използва, за да опише приобщаването на личността в обществото чрез множество механизми. Екатерина Рибарова посочва някои от тях - семейните и приятелски групи, институциите на образованието, участието в политическия живот и гражданския сектор, предприемаческата активност, ползването на различни социални услуги и т.н. Наред с това, механизми на социалната интеграция са и дейностите на публичните институции, правораздаването, защитата на човешки права и др. (Рибарова, 2010 г.)

Обзор на част от структурните и финансови препятствия, свързани с прилагането на НСИР и тяхното развитие през годините:

В контекста на политиките за интеграция на ромите, в България се очертават 6 сфери на въздействие от публичното управление. Те могат да се разделят условно на 4 основни и 2 допълнителни направления. Това се дължи на факта, че НСИР е съобразена с т.нар. „Рамка за национални стратегии за интегриране на ромите”, иницирана от Европейската комисия през 2011 г. С приемането на тази рамка, държавите членки в ЕС поемат ангажимент да

² Въпросът за предизвикателствата пред инструменталната рационалност в контекста на съвременните публични политики е разгледан подробно от доц д-р Т. Томова, 2017 г. [Tomova, 2017]

³ Обстоен анализ на многобройните разбирания за стратегирането, прави проф. Танев в изследването си „Принципи на стратегирането в публичната сфера”, 2017 г. [Tanev, 2017]

премахнат съществуващите разлики между ромите и останалата част от населението им в четири основни области: **образование, трудова заетост, здравеопазване и жилищно настаняване**. Останалите две сфери на въздействие от публичните политики са въведени допълнително в НСИР. Те са свързани с **върховенството на закона и недискриминацията**, както и с дейности в областта на **културата и медиите**.

С приемането на посочената Рамка за пръв път е изграден общ механизъм на ниво ЕС за осъществяване на съгласувани, измерими и оценяеми политики в подкрепа на ромските общности. Чрез тяхното въвеждане трябва да се постигнат положителни промени в живота на уязвимите лица от ромски (или друг⁴) произход и приобщаването им към основната част от населението на Европейския съюз. В свое съобщение⁵ от 2017 г. обаче, Европейската комисия потвърди, че въпреки създадените политически, правни и финансови инструменти за прилагане на Рамката от държавите членки на ЕС, през първите пет години от влизането ѝ в сила **не е** постигната реална промяна в положението на ромите. Съществен напредък все пак е отбелязан в сферата на образованието - „и по-специално все по-големият дял на ромските деца, които получават образование и грижи в ранна детска възраст, е признак за големия потенциал за тяхното по-нататъшно развитие.” Той обаче не е бил достатъчен, за да се компенсира уязвимото състояние на ромските общности в останалите три области от Рамката, където е нужно прилагането на институционални подходи. Нещо повече - в някои отношения ЕК отчита и влошаване, „свързано с външни фактори като икономическата криза или тревожното нарастване на ксенофобията и появата на националистически, популистки политически движения.” В съобщението си ЕК изтъква **липсата на ангажимент и капацитет на местно равнище** за изпълнение на мерките в подкрепа на ромите, както и **ограничения достъп до финансиране** за тяхното прилагане.

Малко вероятно е становището на ЕК да е било изненадващо за някой от държавните или граждански експерти, които са се занимавали с тази тема в България. От момента на създаването ѝ, НСИР и нейното прилагане са обект на постоянен дебат и полемика, които често достигат скандални измерения в публичното пространство. Миналата година - на 14.06.2018 г. Народното събрание отхвърли и годишния доклад на правителството по изпълнението на НСИР. Този акт бе съпроводен от невявяване на ресорния министър по темата (В. Симеонов) и подкрепен от депутати, както на опозицията, така и на управляващата коалиция. В пленарната зала на парламента⁶, депутатите изразиха разнородните съмнения на своите партийни групи, че:

- заложените в НСИР политики въобще трябва да бъдат осъществявани във времето, защото са противоконституционни (Сидеров - Атака);
- отчетените резултати отговарят на действително постигнатия напредък от политиките и че данъкоплатците трябва да поддържат тяхното изплащане (Клисурска-Жекова, Гьоков - БСП);
- ромското население генетично е способно да се социализира и в този смисъл, не може да бъде интегрирано (Станилов - Обединени патриоти) и т.н.

⁴ Според принципите, възприети от Рамката и националните стратегии на държавите членки в ЕС, насочеността на политиките трябва да е ясно определена, но не изключителна. В този смисъл, въпреки насочеността на интеграционните политики, те са инструмент за социалното включване на много по-широк кръг от лица, попаднали в уязвимо положение.

⁵ Става въпрос за ежегоден провеждания от ЕК междинен преглед на Рамката за национални стратегии за интегриране на ромите.

⁶ Стенограма от пленарното заседание е налична на от уеб-страницата на Народното събрание на адрес: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/52/ID/6179>

Отхвърлянето на доклада практически постави под въпрос самата държавна дейност в изпълнение на многогодишния стратегически документ и политическата воля за неговото прилагане.

НСИР е приета през 2012 г. с гласуване от Народното събрание. По този начин към документа е добавена легитимност и е създадена възможност за ангажирането на широк кръг от институции, които да го прилагат. Наред с това управлението в сферите, които документът засяга е поставено на качествено по-високо ниво - стратегическото - изискващо последователност, комплексен подход и координираност в дейността на много и различни институции. Голяма част от представителите на гражданския сектор в България също приемат НСИР като „стъпка напред“ в провеждането на интеграционни политики. Същевременно обаче, още на етапа от изработването на НСИР, експертите предупреждават, че в стратегическия документ са съществували функционални недостатъци, които ще блокират последващото му прилагане.

Почти всички публикувани доклади и становища⁷ на експерти, които оценяват българската НСИР, посочват две основни пречки пред ефективното ѝ изпълнение. Както бе посочено, първата е свързана с нуждата от адекватно финансово обезпечаване за дейностите по реализиране на интеграционните политики. Втората е свързана с липсата на функционална институционална среда с ясно разписани отговорности за ефективно управление, администриране и оценка на тези политики. Според експертите, ако тези две условия не бъдат изпълнени поне отчасти, няма как заложените управленски мерки да се прилагат ефективно и да постигат трайни резултати.

Финансиране за политиките

В НСИР се посочва, че основните финансови източници за интеграционните политики и програми, ще представляват средства от държавния бюджет и от Европейските структурни и инвестиционни фондове. Към тях са добавени и средства от други източници - *общински средства, средства от Световната банка, от ООН, Съвета на Европа и други.*⁸ Извън най-общото им споменаване обаче, никъде не съществува бюджет или поне прогнозно остойностяване с помощта, на което да се разпределят нужните ресурси за изпълнение на планираните дейности. Този проблем е добре известен на европейските партньори на България. В доклад на Европейската сметна палата от 2016 г. се посочва че липсващото остойностяване за планираните интеграционни политики е направило невъзможна ранната оценка за това, доколко НСИР е реалистичен документ или ще остане само на хартия - в сферата на т. нар. „добри пожелания“.

Остойностяването на мерките по интеграционните политики е въпрос, който се повдига периодично и от представители на неправителствените организации. Предложения в тази насока са отправяни още по време на консултативния процес за изготвянето на

⁷ „Граждански доклад за изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите и Плана за изпълнение на Десетилетие на ромското включване в България през 2012 г.“ – Институт Отворено общество – София (2013); [„Grazhdanski doklad za izpalnenieto na Natsionalnata strategia za integratsia na romite i Plana za izpalnenie na Desetiletie na romskoto vklyuchvane v Bulgaria prez 2012 g.“ – Institut Otvoreno obshtestvo – Sofia (2013)]

„Гражданска оценка на изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите 2012 - 2014 г.“ - ЦМЕДТ „Амалипе“ (2015 - изд. Астарт, Пловдив) [„Grazhdanska otsenka na izpalnenieto na Natsionalnata strategia za integrirane na romite 2012 - 2014 g.“ - TsMEDT „Amalipe“ (2015 - izd. Astarta, Plovdiv)]

„Предложения от гражданските организации – членове на Национална Коалиция „Интелект“ за гарантиране на изпълнението на НСИР 2014 – 2020“ (2015) [„Predlozhenia ot grazhdanskite organizatsii – chlenove na Natsionalna Koalitsia „Intelekt“ za garantirane na izpalnenieto na NSIR 2014 – 2020“ (2015)]

⁸ Раздел 7 от НСИР - Механизми за изпълнение на интеграционната политика;

НСИР⁹. Такова например е било разработеното от ЦМЕДТ “Амалипе” специално приложение: „Програми за изпълнение на НСИР”. Според вносителите му (коалиция от ромски организации) в него е трябвало да има конкретни срокове за изпълнение и разпределение на финансовите отговорности за планираните мерки - между ЕС и държавния бюджет. Приложението е било прието от Междуведомствената работната група, отговаряла за документа, а в МС спрямо него не е имало възражения. Поради неясни причини обаче, то не е включено в окончателния вариант на документите, свързани с НСИР или в самата Стратегия.

До 2014 г. на оперативен ниво НСИР се е изпълнявала съгласно разписаните дейности в т.нар. „План за действие за изпълнението на Стратегията” - актуализиран документ от предходна международна инициатива: „Десетилетие на ромското включване 2005 - 2015 г.” Според анализ на ЦМЕДТ „Амалипе” (2015) добавената стойност на този план към НСИР е била „минимална, поради липсата на финансови средства за повечето от дейностите и липсата на нови дейности, различни от тези, извършвани в момента.” Идентични са заключенията и в анализа на Институт „Отворено общество” - София (Димитров, Григорова, Дечева, 2013 г.), според който в изпълнението на НСИР и Плана за действие, е имало множество заложили слабости. „Те са свързани основно с невъзможността на НССЕИВ да подчертае важността на политическата ангажираност и финансови средства за правилното и успешно изпълнение“ на Стратегията. Според експертите в някои отношения¹⁰, Планът за действие е изглеждал по-скоро като „стъпка назад”, а ангажиментът на държавата е бил минимален. В действителност от общо 120 дейности в него 71 не са били бюджетирани (Н. Кирилов, 2016 г.). Останалите 49 са били финансирани, но с две важни особености. Първата от тях е, че финансирането е било разпределено основно от фондовете на ЕС или други донорски програми, а не от държавния бюджет. Втората особеност е свързана с това, че тези дейности са били част и от предходната спомената инициатива - т.е. средствата за тях вече са били разпределени целево преди изработването и приемането на НСИР.

От 2015 г. е в сила нов Национален план за действие по НСИР с общо 112 дейности, разпределени по приоритетните направления на Стратегията, както следва в графиката:

⁹ Виж “Какво се случва с Националната ромска стратегия през януари”, раздел “Новини” в уеб-страницата на ЦМЕДТ “Амалипе”, 03.02.2012 г. [Vizh “Kakvo se sluchva s Natsionalnata romska strategia prez yanuari”, razdel “Novini” v ueb-stranitsata na TsMEDT “Amalipe”, 03.02.2012 g.]

¹⁰ Например в приоритетното направление за подобряване на Жилищните условия: “Въпреки, че настоящият план за действие съдържа 18 дейности за постигане на 9 задачи, в рамките на 1 цел, повечето от дейностите не са финансово обезпечени (12 от 18) или тяхното финансиране е недостатъчно. Ангажиментът на държавния бюджет е много умерен – 550,000 лв., (230,000 евро), което включва принос и от общински бюджети.”

ОБЩО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРИОРИТЕТИТЕ СПРЯМО НАЦИОНАЛНИЯ ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ (2014 - 2020) В ИЗПЪЛНЕНИЕ НА НСИР



Към повечето мерки в този план са заложили индикатори за изпълнение. При идеална отчетност на отговорните институции, част от тях позволят проследяване на въздействието от интеграционните политики и на постигнатите резултати. Нито една от дейностите в новия план обаче, не е финансово остойностена. Поради тази причина, липсата на бюджетиране или поне на прогнозно остойностяване за дейностите към секторните политики от НСИР, продължава да възпрепятства ефективното прилагане на документа.

Прилагане на политиките

Втората съществена пречка пред изпълнението на Стратегията е свързана с липсата на ефективна институционална структура с нужните правомощия и административен капацитет за прилагането на планираните политики. Като ръководен орган на изпълнителната власт, Министерския съвет¹¹ отговаря за формулирането на държавната политика по демографски, етнически и интеграционни въпроси. За целите на управлението, администрацията, която го подпомага, трябва да разполага с лостове за влияние върху цикъла на тези политики - за идентифицирането на проблеми, за формулирането и приемането на решения, за ефективното им прилагане, контрол, оценка и т.н. Органът, който подпомага МС в осъществяването на НСИР, е Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси (НССЕИВ). Той обаче има единствено консултативни и донякъде координиращи функции. Наред с това, НССЕИВ е слабо ресурсно и административно обезпечен. В този смисъл неговата дейност не може да бъде друга освен формална.

От правилника на НССЕИВ към Министерския съвет можем да се информираме, че той е „координиращ и консултативен орган, който подпомага МС в разработването и провеждането на държавната политика по етническите и интеграционните въпроси”. Участието на държавни служители в този орган е на възможно най-високо ниво – заместник-

¹¹ В чл. 7 от правилника на МС е вписано: (1) “В изпълнение на своите конституционни функции Министерският съвет разглежда въпроси, които са му изрично възложени със закон или следват от ръководното му място в системата на изпълнителната власт”;

В преходните и заключителни разпоредби от същия нормативен акт четем: “Дейността по етническите въпроси преминава от Министерството на труда и социалната политика към администрацията на Министерския съвет, осигурена с 3 щатни бройки.”

Правилник на НССЕИВ - чл 1: “...”Националният съвет” е координиращ и консултативен орган, който подпомага Министерския съвет в разработването и провеждането на държавната политика по етническите и интеграционните въпроси.”

министри и ръководители на държавни ведомства, а участниците от НПО се определят на основата на изразеното от тях желание за участие, уставни цели и опит.

В рамките на НССЕИВ функционира специална Комисия за изпълнението на Стратегията. Нейните цели са три:

1 - „да планира ресурсно обезпечени и интегрирани интервенции за изпълнение на политиката на интеграция на ромите, определени в НСИР (2012 – 2020);”

2 - „да подпомага, обсъжда и наблюдава изпълнението на заложените мерки и постигането на резултати по приоритетите на НСИР (2012 – 2020);”

3 - „да иницира и предлага промени в правната рамка, подкрепящи изпълнението на НСИР (2012 – 2020).”

Работата на Съвета и на Комисията за изпълнение на Стратегията „в информационно, аналитично, административно и техническо отношение”, се подпомага от администрацията на МС, чрез т. нар. Секретариат. Според много експерти обаче, функциите на това административно звено не са обезпечени с нужните за дейността му ресурси, компетенции и мандат на неговите членове.

Секретариатът функционира като „Национална контактна точка” за напредъка по НСИР и отговаря за комуникацията по нейното изпълнение с Европейската комисия. Той координира дейността на административните структури на национално ниво и на областните и общински съвети по етнически и интеграционни въпроси във връзка с прилагането на такива политики; трябва да оказва методическа подкрепа на институциите; „да осъществява: подготовката, внасянето и одобряването на позиции, анализи, доклади, информации и други документи в областта на етническите въпроси във връзка с участието на Република България в работата на институции, работни групи, комитети и форуми на Съвета на Европейския съюз, Европейската комисия, Съвета на Европа, Организацията на обединените нации и др. и участието в тях със свои представители” и т.н.

Тази огромна по своя обем дейност не е обезпечена от подходяща административна структура. Секретариатът на НССЕИВ е звено в администрацията на Министерския съвет, което не разполага с отделно обособена обща и специализирана администрация. Броят на неговите служители е част от общата численост в администрацията на МС. Той се състои от 4-ма души, които имат статут на негови членове¹². Това означава, че съответно по щат за консултирането и координирането на интеграционните политики на централно ниво в страната отговаря администрация от един секретар, двама държавни експерти и един главен експерт.

Ал. Маринов (2011) определя капацитета¹³ като „способност на дадена институция, орган и/или администрация да изпълнява успешно нормативно възложените ѝ задачи и с това да отговаря на обществените очаквания, т.е. да постига съответните желани резултати”. В такъв случай честно би било да се запитаме, доколко Секретариатът на НССЕИВ представлява ефективен административен орган? Как с подобен експертно-административен състав той би могъл например да подпомага методически ресорните ведомства по интеграционните политики и 265-те български общини? Очевидно е, че за резултатите от тези политики има особена чувствителност в българското общество, но те все още не са обезпечени с адекватните за изпълнението им институционална рамка и административен капацитет.

¹² Приложение № 3 към чл. 53, ал. 1 от Устройствения правилник на МС;

¹³ Виж Маринов - „Проблеми при дефинирането на понятието „административен капацитет“ (2011) [Marinov, 2011]

Както НССЕИВ, така и неговият Секретариат, не разполагат със самостоятелен бюджет. През бюджета на Министерския съвет съответно за 2015 г., 2016 г. и 2017 г. по бюджетна програма „Координация и мониторинг на хоризонтални политики” (0300.01.02) са предвиджани 60 000 лв. за дейности по изпълнение на Стратегията. Осигурените по този начин средства за централното координационно звено по интеграционни политики в страната, рязко контрастират с тиражираните в медиите новини за “отпуснати и откраднати милиарди в подкрепа на ромската интеграция”.

Административните и финансови пречки за изпълнението на НСИР се повтарят, както в ресорните министерства с отговорност по интеграционните политики, така и на регионално и местно ниво. Този факт е добре известен на експертите. Според представители на гражданската коалиция „Интелект”, в най-добрия случай министерствата определят ресорни заместник-министри, които да участват в НССЕИВ. На регионално ниво пък се създават отново консултативни органи - „в повечето случаи формални и неефективни, и един или двама служители са натоварени с изпълнението на местните стратегии и планове за интеграция¹⁴.” (2015)

Регионалните органи, за които гражданските експерти говорят, представляват част от хоризонтално разгърнатата структура на НССЕИВ към МС - т.нар. областни съвети за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси. Те се създават към областните управители¹⁵ и на практика дублират функциите на НССЕИВ, но за територията на всяка отделна област. С решение на общинските политически съвети общините могат да създават и трето ниво на тези консултативни органи. Областните и общински съвети за сътрудничество в сферата на интеграцията трябва да подават периодично информация за своята дейност и за изпълнението на НСИР на местно ниво до Националния съвет.

На областно и местно ниво насоките за изпълнение на политики в подкрепа на ромските общности се задават от областни стратегии. Те са изготвени в съответствие с НСИР и следват заложените в нея цели, принципи, направления и подходи за реализирането на дейности. Тези документи координират усилията на териториалните държавни служби и на местната общинска власт по отношение на интеграционните политики. Областните стратегии на свой ред се осъществяват в оперативен отношение чрез т.нар. общински планове за действие.

Подходът за прилагане на интеграционните политики в България е хоризонтален и силно деконцентриран. В този смисъл той обединява, както дейността на изпълнителната власт на всички нива, така и тази на местното самоуправление. Според Националната стратегия, отделните политики трябва да се осъществяват от различните органи в условията на междуинституционална координация. Този процес се направлява и консултира от НССЕИВ с помощта на неговия Секретариат и вече посочените областни и общински съвети за сътрудничество - по отношение на ресорните министерства и на регионално и местно ниво.

Ресорните институции и второстепенни разпоредители с бюджет от своя страна, трябва да поддържат нужния административен капацитет за прилагане на Стратегията. Това се осъществява чрез възлагането на специфични функции за дирекции, отдели, звена или за отделни експерти в тези органи. Липсват обаче ясни правила за това, как трябва да се организира този административен капацитет - т.е. какви да са неговата структура, състав и отговорности. Ето защо най-често един или двама души отговарят за всички разпределени към ведомството мерки по НСИР, наред с останалите им основни трудови задължения. Тази административна особеност поражда липса на системност, претоварване на ведомствените

¹⁴ Предложения от гражданските организации – членове на НК „Интелект” за гарантиране на изпълнението на НСИР 2014 – 2020

¹⁵ Чл. 12 от Правилника за устройството и дейността на НССЕИВ;

кадри и в крайна сметка - формализъм в изпълнението на техните отговорности по прилагане на НСИР.

Оказва се, че независимо от съдържанието на конкретните публични политики, те няма как да се осъществяват в условията на липсващ административен капацитет. Нека приложим следния пример. В НСИР е посочено, че основен източник за финансиране за интеграционните политики към ромите са средствата от ЕС. Финансирането от националните оперативни програми на ЕС, както и това, което постъпва от „Другите“ възможни източници, обаче най-често е потенциално. Т.е. институциите, които отговарят за дейности в подкрепа на ромите, трябва първо да се класират като бенефициенти. За тази цел те трябва да изготвят успешни проекти и да преминат през съответните процедури на кандидатстване – процес, който изисква административни умения, тематични познания, ниво на подготовка от кандидатите за финансиране, поддържане на постоянен контакт с финансиращите институции и т.н. Съмнително е, доколко тази дейност в общините например може да бъде осъществявана ефективно от един местен експерт с основен ресор „туризъм“.

Мониторинг, контрол, оценка

Обществената оценка за дейността на Националния съвет през годините е силно критична (Пампоров, 2017; Михайлова, 2017; Макавеева, 2015; Кирилов, 2015; Колев, 2014 и др). В някои отношения тя се споделя не само от гражданския сектор, но и от представители на държавното управление. Така например, според Ивайло Калфин - вицепремиер, оглавявал НССЕИВ през 43-то НС - органът е сведен в дейността си до представянето на едни програми и отчети, вместо да прави политики, да ги отчита, да вижда постигнатото и направеното. *„И от цялото говорене нищо не следва. Не се поемат ангажименти, не се вземат конкретни решения.“*¹⁶ Във връзка с това положение, министърът заяви през 2015 г. твърдото си намерение да направи сериозни промени в Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси. До подаването на оставка от втория управленски кабинет на ГЕРБ през 2016 г. обаче, тези промени не се случиха.

Част от отчетите, за които г-н Калфин говори, вероятно са именно годишните доклади по изпълнението на НСИР. Те се изготвят от администрацията на МС въз основа на информацията, постъпила от областните и общински консултативни съвети, както и от министерствата с отговорности по стратегическия документ¹⁷. Събраната така информация се синтезира в доклади, които впоследствие се представят пред Народното събрание. Стойността на тези отчети според експертите, обаче не е съществена. Те предоставят сбор от информация, който е механичен - „моментна картина“ за случващото се на терен, но без критичен анализ, задълбочени обобщения или препоръки за подобряване на изпълняваните мерки. Всъщност, отхвърленият на 14.06.2018 г. от НС годишен доклад за 2017 г. е първият, в чието заключение плахо се въвеждат предложения на местната власт по прилагането на интеграционни политики. Не е ясно, дали тази практика ще бъде преустановена, продължена и/или разширена качествено в следващите годишни доклади по Стратегията.

Нуждата от реална система за мониторинг, оценка и контрол на постиженията или неуспехите от провежданата Стратегия е подчертана още в „Споразумението за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове¹⁸ за периода 2014-2020 г.“ (стр. 151). Срокът за нейното въвеждане

¹⁶ Интервю в „Дневник“ от 08.06.2015 г., Ивайло Калфин: „Държавната политика за интеграция на ромите не е успешна, трябва повече ангажираност“

¹⁷ Министерствата от своя страна събират тази информация от широк кръг от ведомства - институции на изпълнителната власт, областни администрации, местната власт и НПО.

¹⁸ Документът е приет с Решение № 532 на Министерския съвет от 21.07.2014 г.

бе до края на 2015 г. Проектът по създаването ѝ, обаче започна след 2015 г. и трябваше да приключи на 31.12.2018 г. Според информация в медиите той включва три обществени поръчки¹⁹, финансирани от ОПРЧР на обща стойност - около 2 милиона лева²⁰.

В последния годишен доклад по изпълнението на НСИР се отчита, че Системата: „ще води до набиране на информация, наблюдение, оценка и контрол на социално-икономическия статус на ромите в различните му измерения, базирана на надеждна методика за набиране, обработване и анализиране на необходими за целта данни. Тя ще позволява генерирането на справки, тенденции и анализи на интеграционната политика, на база на събираната и подавана информация от хоризонталните министерства (...) След въвеждането на Системата в експлоатация, данните, събирани чрез нея ще бъдат анализирани и ще бъдат предоставени на органите на изпълнителната власт, за да бъдат интегрирани в политически решения и да бъдат взети предвид при разработване, актуализиране, изпълнение на стратегически и програмни документи, които се отнасят към интеграцията на ромите”.

Секретариатът на НССЕИВ предвижда Системата да започне да работи, след като първоначално е набрала достатъчно информация за изследваните в нея индикатори - „очаквано в края на 2019 г.”. Напомня се на читателя, че срокът по изпълнение на НСИР изтича в края на 2020 г. В този смисъл възможността за реализиране на междинен мониторинг и контрол по време на нейното прилагане е по-скоро изпусната. След 2020 г. Стратегията може да бъде продължена, допълнена или изменена, но в зависимост от постигнатите резултати и съществуващите политически, социални и икономически условия. Доколкото тази възможност ще бъде ефективно оползотворена остава под въпрос, предвид актуалната политическа обстановка в България, която се характеризира с наличието на открито антиромски партии и коалиции в правителството.

И все пак, колко са средствата?

На 25.01.2019 г. в пленарната зала на парламента, министър Томислав Дончев отговаря на питане на депутата Георги Гъков, свързано с политиките за интеграция на ромите. В отговора си г-н Дончев посочва, че българската администрация няма право да събира данни по етнически принцип, освен по време на осъществяваните национални преброявания. Наред с това според новоназначения председател на НССЕИВ, държавната политика за интеграция на ромите е хоризонтална и не изключва предоставянето на подкрепа за лица в неравностойно положение от други етнически групи. Поради тези причини не е възможно да се разработи механизъм за измерването на финансови средства, насочени към отделните етнически групи, а определянето на каквато и да е крайна сума, свързана с похарчените за ромска интеграция пари, би било спекулативно.

Независимо от тези свои твърдения обаче, в писмен отговор²¹ до депутата от БСП, министър Дончев предоставя информация за средствата по приоритети, осигурени от държавния бюджет и европейските програми за финансиране. Общата сума на това финансиране за 14-годишния период от 2007 г. до 2020 г. възлиза на 819 744 793 милиона лева. Около 200,9 млн. лв. от тези средства са осигурени от държавния бюджет, а останалите 618,8 млн. лв. - по линия на европейски и други програми.

На пръв поглед, посочената от г-н Дончев сума звучи впечатляващо. Разделим ли я на броя на годините за прилаганите политики, обаче се оказва, че в подкрепа на мерките за интеграция на ромите се отделят по 58,6 млн. лв. годишно. От тази сума около 14,4 млн. лв.

¹⁹ Информация в медиите: <http://nmd.bg/zapotchva-sazdavaneto-na-sistema-za-monitoring-na-natsionalnata-strategiya-za-integratsiya-na-romite/>

²⁰ Процедурата по ОПРЧР: <http://esf.bg/procedures/razrabotvane-i-vnedryavane-na-sistema-2/>

²¹ Отговор № 01.01-3 от 23.01.2019 г. на запитване от народния представител Георги Гъков с Вх. № 954-06-22 от 16.01.2019 г.

са за сметка на държавния бюджет, а останалите 44,2 млн. лв. постъпват от други източници. За сравнение, разходната част от бюджета на средно голям европейски университет, какъвто представлява СУ “Св. Климент Охридски”, само през 2017 г. е възлижала на 98,4 млн. лв.

Заключение

Изводът, който може да се направи е, че политиките в подкрепа на ромската интеграция са силно недофинансирани и организационно „препънати” по отношение на тяхното прилагане и проследяване. Наред с това, подходът за осъществяването им „разтваря” ромските общности в по-широката социална категория на всички уязвими групи като по този начин не остава възможност еднозначно да оценим, дали ромите са основен обект на въздействие от политиките за интеграция или са поставени в тяхната периферия като целева група.

На политическо ниво обяснението за този подход можем да свържем, както с оправданието, че българската администрация няма право да събира данни по етнически признак, така и с водещите принципи за включване на ромите, приети от Съвета на Европейския съюз на 08.06.2009 г., върху които се опира и НСИР. Вторият от тях гласи, че интервенциите трябва да се осъществяват *чрез „изрична, ясно определена, но не изключителна насоченост”*. Тази липса на „изключителност” в мерките, обаче със сигурност не трябва да означава и липсващи конкретни цели, индикатори за тяхното постигане и възможности за оценка на публичните политики и въздействието им върху ромите като целева група. В противен случай Националната стратегия за интегриране на ромите би останала, както досега - красиво написан документ, но без нужната обществена подкрепа, административна плътност и политическа воля за неговото прилагане.

Видно е, че административните реформи в сферата на интеграцията трябва да изминат дълъг път, за да могат публичните политики да прераснат от добри намерения в реален инструмент на управлението. Пречките пред процеса не са само инструментални. Те са свързани и с актуалната политическа конюнктура, в която много трудно може да се събере подкрепа за нужните промени. Междувременно всеки дефект, който интеграционните политики натрупват като резултат от актуалното им състояние, ще отеква все по-силно в обществото. Ефектът от чисто формалното прилагане на тези политики, наред с факта, че речта на омразата в България традиционно е насочена най-вече към ромите (Иванова, 2018), съвсем реално може да блокира общественото съгласие за самия смисъл от интеграцията.

БИБЛИОГРАФИЯ

Томова, Т. Съвременният контекст на публичните политики: предизвикателства пред инструменталната рационалност. В: *Приноси към теорията и практиката на публичната администрация*, с 15 – 40. София: Унив. изд.“Св. Климент Охридски“, 2017. [Tomova, T. Savremenniyat kontekst na publichnite politiki: predizvikelstva pred instrumentalnata ratsionalnost. V: Prinosi kam teoriyata i praktikata na publichnata administratsia, s 15 – 40. Sofia: Univ. izd.“Sv. Kliment Ohridski“, 2017.]

Танев, Т. Принципи на стратегирането в публичната сфера. В: *Приноси към теорията и практиката на публичната администрация*, с 41 – 102. София: Унив. изд.“Св. Климент Охридски“, 2017. [Tanev, T. Printsipi na strategiraneto v publichnata sfera. V: Prinosi kam teoriyata i praktikata na publichnata administratsia, s 41 – 102. Sofia: Univ. izd.“Sv. Kliment Ohridski“, 2017.]

Рибарова, Ек. Пазарът на труда и социалната интеграция. В: *Благополучие и доверие: България в Европа, с 243 – 258. София: Изд. Изток-Запад, 2010. [Ribarova, Ek. Pazarat na truda i sotsialnata integratsia. V: Blagopoluchie i doverie: Bulgaria v Evropa, s 243 – 258. Sofia: Izd. Iztok-Zapad, 2010.]*

Д. Димитров, Григорова, Дечева. Граждански доклад за изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите и Плана за изпълнение на Десетилетие на ромското включване в България през 2012 г. София: Институт Отворено общество – София, 2013. [D. Dimitrov, Grigorova, Decheva. Grazhdanski doklad za izpalnenieto na Natsionalnata strategia za integratsia na romite i Plana za izpalnenie na Desetiletie na romskoto vklyuchvane v Bulgaria prez 2012 g. Sofia: Institut Otvoreno obshtestvo – Sofia, 2013]

Д. Колев, Крумова, Илиева, Петрова. Гражданска оценка на изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите 2012 - 2014 г. Пловдив: Изд. Астарта, 2015. [D. Kolev, Krumova, Iieva, Petrova. Grazhdanska otsenka na izpalnenieto na Natsionalnata strategia za integrirane na romite 2012 - 2014 g. Plovdiv: Izd. Astarta, 2015.]

Л. Макавеева, Томова, Търнев. Добри практики за интеграция на ромите от местно ниво. Разград: Асоциация Интегро, 2013. [L. Makaveeva, Tomova, Tarnev. Dobri praktiki za integratsia na romite ot mestno nivo. Razgrad: Asotsiatsia Integro, 2013.]

Sv. Georgiev, Lazarov, Eftimova, Lazarova, Tzoneva. Where to now...? Study of the events that took place in 2015 in Garmen, Orlandovtzi and Kyustendil. Sofia: Institute for public environment development, 2016.

Иванова, Ив. Обществени нагласи спрямо речта на омразата в България през 2018 г. София: Институт Отворено общество – София, 2019 [Ivanova, Iv. Obshtestveni naglasi spryamo rechta na omrazata v Bulgaria prez 2018 g. Sofia: Institut Otvoreno obshtestvo – Sofia, 2019]

Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 - 2020); [Natsionalnata strategia na Republika Bulgaria za integrirane na romite (2012 - 2020);]

Правилник за устройството и дейността на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографски въпроси към Министерския съвет; [Pravilnik za ustroystvoto i deynostta na Natsionalnia savet za satrudnichestvo po etnicheskite i demografski vaprosi kam Ministerskia savet;]

Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г. [Sporazumenie za partnyorstvo na Republika Bulgaria, ochertavashto pomoshhta ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove za perioda 2014-2020 g.]

Административен мониторингов доклад за 2017 г. за изпълнението на „Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 – 2020)“; [Administrativen monitoringov doklad za 2017 g. za izpalnenieto na „Natsionalnata strategia na Republika Bulgaria za integrirane na romite (2012 – 2020)“;]

COM(2017) 458 final: Midterm review of the EU framework for national Roma integration strategies, 2017; [COM(2017) 458 final: Midterm review of the EU framework for national Roma integration strategies, 2017;]

Предложения от гражданските организации – членове на Национална Коалиция „Интелект“ за гарантиране на изпълнението на НСИР 2014 – 2020; [Predlozhenia ot grazhdanskite organizatsii – chlenove na Natsionalna Koalitsia „Intelekt“ za garantirane na izpalnenieto na NSIR 2014 – 2020;]