

ОЦЕНКА НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ В БЪЛГАРСКОТО ОБЩЕСТВО – ЗАЕТОСТ, ОБРАЗОВАНИЕ, ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ И ЖИЛИЩНИ УСЛОВИЯ

Тодор Тодоров*

ВЪВЕДЕНИЕ

Интеграцията на ромското население в Европейския съюз е важен елемент от социално-икономическата програма на Европа с оглед на високата степен на социално изключване, на което са подложени ромите в Общността. Редица изследвания са посветени на тази проблематика, която е свързана с високата безработица, ниското образователно равнище, незадоволителния здравен статус и широко разпространената дискриминация на ромското население. В някои от страните от Централна и Източна Европа равнището на безработица сред ромите достига 80-90%¹. Смъртността и очакваната продължителност на живота са на нива, значително по-ниски от средните за ЕС. В допълнение, ромите често са обект на сегрегация по отношение на образованието и жилищните условия, което в значителна степен допринася за тяхното социално изключване. Ромските деца, които посещават училища в обособени ромски квартали, са изправени пред сериозен риск по-късно да се превърнат в безработни или в най-добрия случай да заемат нискоквалифицирани длъжности в неформалния сектор. Ромските общности в кварталите с компактно ромско население често имат ограничен достъп до основни социални услуги.

През последните две десетилетия две събития оказват негативно влияние върху ситуацията на ромите в Европа. На първо място, рухването на плановите икономики през 90-те години на минали век, което имаше отрицателен ефект върху заетостта и условията на живот сред ромското население. В бившите социалистически страни ромите бяха обект на икономическа и социална асимилация, свързана предимно с уседнал начин на живот². Икономическият преход през последното десетилетие на миналия век обаче доведе до влошаване на тяхното положение както по отношение на загуба на работа и жилища, причинена от масовата приватизация, така и във връзка с влошаване на тяхната социална защита³. Така, ромското население в новите страни – членки на ЕС, е обект на нарастващо социално изключване като пряка последица от процеса на преход. Програмите, насоче-

* Тодор Тодоров е доктор по икономика, главен асистент в катедра „Човешки ресурси и социална защита“, тел.: 81-95-287, e-mail: todorov_t@unwe.acad.bg

¹ European Commission, The social and Economic Integration of the Roma in Europe, COM (2010) 133, Brussels, 2010.

² Ringold, D., Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges, Washington, D. C., The World Bank, 2000.

³ Zoon, I., On the Margins: Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia, New York, Open Society Institute, 2001.

ни към ромите в новите държави членки и инициирани предимно в резултат на натиска, упражняван от страна на ЕС в процеса на присъединяване, не са в състояние, поне до този момент, да отговорят на основните нужди на ромското население по отношение на подкрепата на техните доходи, създаването на работни места, подобряване на жилищните условия и достъпа до социални услуги.

На второ място, през последните три години икономическата криза допълнително влоши общата социално-икономическа ситуация и допринесе за несигурността сред ромските общности, особено в новоприсъединилите се към Общността държави. В старите страни – членки на ЕС, понижените социални разходи ограничиха възможностите за оказване на социална подкрепа на местното ромско население, както и на ромите, прииждащи от новите държави членки. Именно в този труден икономически контекст е необходимо разработването на подходяща стратегия на европейско равнище, която да окаже подкрепа за преодоляване на социалната изолация на маргинализираното ромско население във всяка една страна от ЕС.

Размерът на ромската общност в Европа се оценява в рамките на 10-12 милиона души¹. Докато това съставлява едва 0,4% от общото население на Стария континент, размерът на ромското население е съизмерим с населението на страни като Чехия или Унгария и е повече от два пъти по-голям от това на Словакия. Поради тази причина, ЕС трябва да обърне по-сериозно внимание на въпроса, свързан с пълноценната интеграция на ромите в социално-икономическата сфера с цел преодоляване на настоящата фрагментация на мерките и осигуряване на по-последователна и ефективна стратегия, както и на по-добра координация на европейско равнище и между страните членки. Успехът на една интегрирана стратегия за подкрепа на социалното включване на ромското население зависи не само от заложената в нея концепция и прилаганите мерки, а и от институционалния капацитет и законовата и стратегическата рамка на осъществяваните политики.

Основната цел на настоящата студия е да направи характеристика на политиките, насочени към интеграция на ромското етническо малцинство в социално-икономическия живот на България.

Анализът е съсредоточен върху сферите на заетостта, образованието, здравеопазването и жилищните условия. **Отделено е специално внимание** както на стратегическата и институционална рамка на инициативите за преодоляване на социалната изолацията на ромите в българското общество на национално, регионално и местно равнище, така и на постигнатите до момента резултати в това направление. **Подложени са на критична оценка и са формулирани препоръки за усъвършенстване** на различни аспекти на държавната политика, включително нейната структура, изпълнение и въздействие върху социалното включване на ромското население в страната.

¹ Council of Europe, The Situation of Roma in Europe and Relevant Activities of the Council of Europe, Strasbourg, 2010.

1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА РОМСКОТО НАСЕЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

Ромското население е втората по големина етническа малцинствена група в България и съставлява онази част от населението на страната, която е засегната в най-голяма степен от предизвикателствата на преходния период, стартирал в края на 80-те години на миналия век. Според данните от преброяването на населението, проведено от Националния статистически институт (НСИ), през 2001 г. броят на лицата, които се самоопределят като роми е 370 908 души или 4,7% от общото население на страната¹. Очаква се резултатите от последното преброяване на населението през 2011 г. да покажат увеличаване на размера на ромското етническо малцинство както в абсолютен брой, така и като дял от общото население. Това е всъщност ромското население, което следва да се взема под внимание при разработването на политики, свързани с неговата културната интеграция в българското общество.

В случаите, когато става дума за социални политики, мерки и инициативи, насочени към населението с най-ниския социален статус в страната, неоправдано генерализирано като „цигани“, следва да се отчита фактът, че неговият размер е значително по-голям². Причината за това е, че част от ромите се самоопределят като българи, а друга част като български турци. По оценки на експерти техният брой е около 350 000³. Те носят социални характеристики, типични за мнозинството от ромското население, но не приемат да бъдат идентифицирани с тази етническа група. Това означава, че реалният относителен дял и съответно абсолютният брой на ромското население е по-голям от това, което се отчита от НСИ. Ето защо, когато става въпрос за броя на ромите в България, следва да се взема предвид не само официалната статистика, но и данните от провежданите социологически проучвания.

Разпределението на ромското население по географски признак на територията на България е сравнително равномерно и като цяло следва тенденциите, идентифицирани при общото население. Степента на урбанизация обаче е различна при различните етнически групи – докато около три четвърти от етническите българи живеят в градовете, при етническите роми този дял е близо 54%⁴. Местоживеенето е основен определящ фактор за достъпа до висококачествени медицински услуги и образование, възможностите за намиране на платена заетост и зарабатване на доход, развитието на инфраструктурата, жилищните условия и по този начин то оказва влияние върху различията в нивата на детската смъртност, средната продължителност на живота и раждаемостта. По отношение на всеки един от гореизброените

¹ НСИ, Преброяване на населението, жилищния фонд и земеделските стопанства в Република България през 2001 г., С., 2002.

² Томова, И., Пампоров, А., Миленкова, В., Социално-икономическото положение на уязвими етнически малцинства в България, Институт по социология при БАН, София, 2007.

³ Симеонова, М., Кориджиева, Д., Петров, Л. Ромите в България – новите предизвикателства, Фондация „Фридрих Еберт, С., 2007.

⁴ НСИ, Преброяване на населението, жилищния фонд и земеделските стопанства в Република България през 2001 г., С., 2002.

показатели населението в селата е в по-неблагоприятна позиция в сравнение с градското население.

В България се наблюдава слаба степен на стандартизация на основните ромски диалекти или писменост. Това прави задачата за въвеждане преподаването на ромски език в училище изключително трудна. Нещо повече, част от лицата, които се самоидентифицират или биват възприемани от останалите като роми, не говорят ромски език – техният майчин език е съответният местен диалект на българския, турския или дори румънския език. В този контекст, според данните от преброяването на населението, проведено през 2001 г., основната част (86,2%) от лицата, които идентифицират себе си като роми, признават за свой майчин език един от основните ромски диалекти, докато по-късни социологически проучвания сочат, че този процент е спаднал на 60,7%¹. Понастоящем около 25% от децата в предучилищна възраст идват от турски или ромски семейства, които говорят вкъщи езици, различни от официалния български език. По този начин майчиният език може да се окаже сериозна пречка пред равния старт на децата в образователната система.

До 2001 г. ромите са етническата група, характерна с най-ниско равнище на трудова мобилност в страната. Понастоящем ситуацията е коренно различна – повече от 40% от семействата в някои от ромските махали имат поне един член, който работи в чужбина². Обикновено мъжете намират работа като строителни или селскостопански работници, в хотели и ресторанти. Жените декларираат, че биват наети като чистачки, в селското стопанство или преработващата промишленост и по-рядко, в шивашкия сектор. Вътрешната миграция на ромите отново е свързана с техните усилия да намерят платена заетост и често е в пряка зависимост от сезонните колебания на търсенето на труд, особено що се отнася до селското стопанство и строителството.

Ромското население е етническата група в България с най-висок дял на преждевременна смърт и най-ниско равнище на очаквана продължителност на живота. В допълнение към мерките за подобряване условията на живот, медицинските услуги и здравната култура, изпълнението на регулярни кампании за скринингови изследвания за различни животозастрашаващи болести в бедните обособени махали и села с компактно ромско население е ключов фактор за подобряване на здравния статус на ромите. В сравнение с останалите основни етнически групи те по-рядко посещават личния си лекар, за да проверят здравословното си състояние, дори и при възникване на сериозни здравословни проблеми.

Детската смъртност достига най-високи стойности при ромската общност – 25 на 1000 живородени деца, или 2,6 пъти по-висока от тази при етническите българи³. Основните причини за това се крият в повсеместната и дълбока бедност, ниската хигиена и честите раждания при майките. България е на едно от челните места в

¹ Институт „Отворено общество“, Ромите в България, Информационен справочник, С., 2008.

² Томова, И., Пампоров, А., Миленкова, В., Социално-икономическото положение на уязвими етнически малцинства в България, Институт по социология при БАН, София, 2007.

³ НСИ, Преброяване на населението, жилищния фонд и земеделските стопанства в Република България през 2001 г, С., 2002.

Европа по преждевременни раждания, което е сериозен рисков фактор за здравето на детето и майката, както и по отношение на бедността сред жените и техните деца. Най-високите равнища на преждеременно раждане са регистрирани при жените от ромски произход – 10-12 пъти по-високи от тези при етническите българки. През последните години обаче се наблюдава положителна тенденция за намаляване на дела на преждевременните раждания сред всички етнически групи в страната, като най-сериозният спад е отчетен сред жените от ромски произход.

Един от най-сериозните проблеми на гражданската дезинтеграция на ромското население в България е нарастващата сегрегация на ромската общност в преходния период. Концентрацията на роми в обособени квартали нараства през последните десет години както в градските, така и в селските райони. Понастоящем повече от 75% от лицата от ромски произход живеят в изолирани общности, в сравнение със само 49% през 1980 година.¹ Изследванията върху социалните проблеми на етническите малцинства показват, че сегрегацията неизбежно води след себе си социална изолация и е една от причините за влошаване на жилищните условия за основната част от техните членове, за проблеми с изграждането и поддръжката на инфраструктурата и хигиената, за сериозни транспортни проблеми и трудности при осигуряването на услуги от първа необходимост. Една от най-сериозните последици от процесите на сегрегация на етническите малцинствени групи като цяло – и на ромското население в България в частност, е значителното влошаване на възможностите на младите поколения, живеещи в обособени квартали, да се подготвят за трудова дейност във формалната икономика, както и нарастващите трудности, пред които те са изправени в опитите си да намерят платена заетост.

Повсеместното и продължително отпадане от пазара на труда е най-сериозният индикатор за социално-икономическото изключване и бедността сред ромите в България в преходния период. За тях безработицата отдавана е престанала да бъде въпрос от личен или семеен характер, а се е превърнала в общностен проблем, който едва ли може да бъде разрешен от отделните индивиди в самата общност. Спадът в равнището на заетост сред ромите е несравним по интензитет с този сред останалата част от населението у нас.

Зависимостта между заетост/безработица и етническа група е много висока за целия преходен период. По данни от представителното изследване сред лицата от ромски произход от 1980 г.² заетостта в групата им е била на много високо равнище, като заети са били 88% от мъжете и близо 80% от жените, или общо 84% за цялата общност. Тази тенденция се запазва до края на 80-те години на миналия век. През 1992 г. – по данни на НСИ от преброяването, едва 47% от ромите на възраст 15-59 г. са заети, а през 2001 г. дялът на заетите роми в същата възрастова група спада до 17,9% (таблица 1). Нито една от останалите етнически общности в страната не е поразена толкова тежко от негативните явления на пазара на труда. След 2002 г. дялът на заетите роми се увеличава в резултат от включването на част от

¹ Представително изследване „Формиране на социалистически начин на живот сред българските граждани от ромски произход”, 1980.

² Представително изследване „Формиране на социалистически начин на живот сред българските граждани от ромски произход”, 1980.

дългосрочно безработните в програмите за временна трудова заетост, но въпреки това той остава на много ниски нива.

Таблица 1

Икономическа активност по етнически признак в България
за периода 1992-2001 г. (%)

Етническа група (15-59 г.)	Заети		Безработни		Икономически неактивни	
	1992	2001	1992	2001	1992	2001
<i>Българи</i>	65.4	56.4	11.0	21.9	23.6	21.7
<i>Роми</i>	47.0	17.9	30.2	59.9	22.8	22.2

Източник: НСИ.

Поради ниското образователно-квалификационно равнище на ромите те обикновено са ангажирани в нискоквалифицирани и недобре платени дейности. Най-често ромите работят на постоянен трудов договор във фирмите за поддържане на чистота и ВиК, докато основните отрасли, осигуряващи временна и сезонна заетост на ромите в страната, са строителните дейности, селското стопанство, преработвателната промишленост, туризмът, товаро-разтоварните дейности, дърводобивът, поддържането на пътищата. Инфраструктурните проекти в градовете и ромските махали поглъщат значителен дял от свободната работна ръка.

Намаляването на безработицата сред ромите в периода преди икономическата криза от последните години се дължи на няколко основни фактора:

- подобряване на макроикономическите показатели и по-конкретно – увеличаване на заетостта и намаляване на безработицата за страната като цяло;
- нарастване на дела на домакинствата, в които поне един от възрастните работи в чужбина;
- повишаване на броя на лицата, намерили постоянна работа след включването им в социални дейности, организирани от Министерство на труда и социалната политика.

В условията на криза ромската общност привидно не е сериозно засегната по отношение равнищата на трудова заетост. Проблемът при подобен анализ обаче е, че заетостта при ромите във всички възрастови групи е значително по-ниска от заетостта при другите общности. Според проведено представително социологическо проучване върху икономическото състояние на българските домакинства в контекста на световната финансова криза, в началото на 2010 г. делът на заетите ромите в трудоспособна възраст е едва 28,6% в сравнение с 50,8% през 2007 година.¹ Едно хипотетично обяснение на този феномен е фактът, че ромската общност е ангажирана най-вече в секторите селско и горско стопанство и строителство, където рабо-

¹ Световна банка и Институт „Отворено общество“, София, „Българските домакинства и икономическата криза“ – представително изследване, 2010-2011 г.

тата е сезонна, а договорите са временни. Анализът на заетостта по икономически дейности обаче показва, че значим спад в строителството не е регистриран. За разлика от него, в земеделието действително се наблюдава намаление в заетостта с 5% при българите и с 10% при ромите.

Любопитно е да се отбележи, че въпреки общия спад в заетостта, при ромите се увеличава заетостта в здравеопазването и търговията. При данните от втория етап на проучването, проведено през септември 2010 г., се наблюдават сериозни разлики в секторната заетост при ромите. Доколкото панелното изследване се основава на извадка от едни и същи домакинства, може да се счита за тревожен фактът, че заетостта на ромите в публичната администрация и образованието намалява драстично. Иначе казано, антикризисните мерки и актуализацията на бюджета в средата на 2010 г. сериозно са засегнали ромите в тези два сектора. Осезаемо е спаднала заетостта на ромите и в сектора на търговията. Напълно според очакванията за сезонните колебания в заетостта, сериозно се е повишил коефициентът на заетост в сектора селско и горско стопанство и от 10% през февруари, през септември той вече е 20,5%. Незначително нараства заетостта в сектора на здравеопазването. Разликата не е значима спрямо февруари 2010 г., но е сериозна спрямо заетостта на ромите в този сектор през 2007 г., когато е била едва 1,8% (вж. таблица 2 по-долу).

Таблица 2

Заетост в избрани сектори по етническа принадлежност
за периода 2007-2010 г. (%)

Етническа група Сектор	Българи			Роми		
	2007	II.2010	IX.2010	2007	II.2010	IX.2010
Здравеопазване	6.8	7.6	7.8	1.8	3.3	5.5
Селско и горско стопанство	10.0	5.2	4.8	20.1	10.0	20.5
Образование	7.7	8.6	8.5	2.5	3.3	0.0
Публична администрация	6.2	7.1	7.1	2.5	2.2	0.0
Строителство	10.2	8.1	7.7	22.4	20.0	17.8
Търговия	16.6	12.0	13.5	8.7	11.1	4.1

Източник: Световна банка и Институт „Отворено общество”, София, „Българските домакинства и икономическата криза” – представително изследване, 2010-2011 г.

Според гореупоменатото представително социологическо проучване, от спада в заетостта при ромското етническо малцинство най-силно е засегната възрастовата група до 29 г., при която заетостта намалява от 46% през 2007 г. до 21% през 2010 г., докато заетостта при лицата от ромски произход в средната възрастова група между 30 и 44 г. спада от 54% през 2007 г. на 37% през 2010 година. По полов

признак заетостта при мъжете от ромското население намалява от 60% на 35%, докато при ромските жени спадът е от 34% на 22% през разглеждания период.

Резкият спад в заетостта при ромите ги прави изключително активни на трудовия пазар. Към февруари 2010 г. активно работа търсят 39,1% от незаетите роми в трудоспособна възраст, като младежите са най-незаинтересованата в това отношение група, сред която икономическата активност е най-ниска. Това е много тревожен феномен при ромите, доколкото едва 20,6% от тях все още учат и цели 16,2% просто не искат да работят. От гледна точка на икономическото развитие, стабилизацията на страната и излизането от кризата, най-важен е делът на онези безработни, които не търсят работа, защото са обезверени, че не могат да намерят такава, или, иначе казано – обезкуражените работници. В това отношение най-обезверени сред основните етнически групи в страната са ромите (23,3%). При тях се наблюдава изключително тревожна тенденция, която засяга най-младата и средната възрастова група от икономически активното население. Така, между една трета и една четвърт от ромите до 44-годишна възраст не вярват, че могат да намерят платена заетост в България.

Драстично пониженият дял на ромите в секторите на образованието и публичната администрация (които осигуряват целогодишна заетост), за сметка на увеличената заетост в селското и горското стопанство (който осигурява най-вече сезонна заетост) поставя на дневен ред необходимостта от въвеждане на квоти в някои сектори с цел интеграция на малцинствата. Подходът на квотите обаче повдига сериозният въпрос за ниското образователно-квалификационно равнище сред ромското етническо малцинство. Тъжната истина е, че с едва 16% дял на учениците и с 23% дял на домакините в най-младата възрастова група, ромската общност няма да има капацитет да се възползва от евентуалните работни места, които се заделят за тях. Ако не се вземат по-ясни и по-строги мерки по отношение на задължителното образование, както и за прекратяване практиката на ранните бракове, делът на младите роми, които не вярват, че могат да намерят работа, ще расте поради факта, че работодателите няма да са склонни да ги наемат на работа по обективни причини. Нещо повече, с него ще расте и делът на онези, които никога не са работили и не искат да работят, а това вече би могло да застраши бюджета на държавата и функционирането на цялото общество.

По отношение на всички показатели, които характеризират условията на труд на зетите, ромите неизбежно демонстрират най-лошите резултати. Зетите сред тях обикновено работят на временен или изобщо без какъвто и да е трудов договор и на съкратено работно време. Именно поради тази причина ромите са най-застрашени от риска въобще да не получат заплащане за своя труд. Поради факта, че не работят на постоянен трудов договор, ромите значително по-рядко могат да се възползват от допълнителни облаги като работно облекло, купони за храна, допълнително здравно осигуряване и финансови средства за покриване на разходите им за медицински услуги. Ромите получават възможност за участие в осигурени от работодателите курсове за обучение значително по-рядко от представителите на българския етнос. Като правило делът на зетите лица от ромски произход, които не попадат в

обхвата на социално осигурителната система или се осигуряват върху малка част от реалните си доходи, е значителен.

Бедността в България е често срещано явление сред ромите от началото на преходния период. В рамките на ромската общност бедността е най-широко разпространена, най-дълбока и най-продължителна. Именно това социално-икономическо явление се оказва основният фактор, който ограничава достъпа на значителна част от ромското население до висококачествено образование, медицински услуги и нормални жилищни условия в преходния период. Новата бедност сред лицата от ромски произход се предава на следващите поколения или, с други думи, се превръща в трайно явление. Тя е свързана със задълбочаващото се изключване на ромите от почти всички сфери на социалния живот, както и със засилване на сегрегацията на ромската общност. Този нов вид бедност не е елемент от жизнения цикъл на индивида, а по-скоро представлява проявление на социалната изолация на преобладаващата част от ромското население в България в резултат на структурните промени в българската икономика, предизвикани от процеса на преход.

Въпреки усъвършенстването на системата за социално подпомагане, тя все още не може да допринесе за ограничаване на “заучената безпомощност” сред безработните роми, не достига до най-нуждаещите се и не е в състояние да помогне на уязвимите домакинства да се справят с бедността. Социалните работници често изпълняват ролята на социална полиция, което, от своя страна, води до загуба на доверие от страна на техните клиенти, до възникването на редица конфликтни ситуации и до невъзможност да се справят със специфичните си задължения да подпомагат своите клиенти от ромската общност. Наред с това, социалните работници обслужват огромно количество лица и са натоварени с прекалено много бюрократични задължения, което напълно отнема времето им за работа с клиенти. Именно поради тези причини функциите на социалните работници все по-често се изземват от помощник-учители, здравни медиатори или неправителствени организации, но те не винаги имат нужната компетентност или оторизация да извършват определени социални услуги.

През последните две десетилетия България е свидетел на обезпокоително влошаване на образователния статус на младите членове на ромската общност, което допълнително намалява техните шансове да намерят платена заетост и впоследствие ще доведе до възпроизвеждане на бедността в следващите поколения. Ниският образователен статус сред преобладаващата част от ромската етническа група е причина за засилване на социалната дистанция между тях и останалата част от обществото, както и за продължаваща маргинализация на тяхната общност. Разпространението на общата и функционалната неграмотност при ромите се е увеличило с 60,6% (от 14,5% на 23,2% от ромското население на 20 и повече навършени години) в периода между двете преброявания на населението (1992-2001 г.)¹. Очаква се последното преброяване на населението през 2011 г. да покаже още по-неблагоприятни тенденции относно образователното равнище, тъй като ромската общност е единст-

¹ НСИ, Преброяване на населението, жилищния фонд и земеделските стопанства в Република България през 2001 г., С., 2002.

вената в страната, при която се наблюдава влошаване на образователния статус на младото поколение през последните години.

В България всеки четвърти представител на ромската етническа група е неграмотен, докато функционалната неграмотност на практика обхваща около половината от пълнолетното население на ромската общност. Най-тревожен е фактът, че неграмотността се завръща сред най-младите членове на общността, което е предпоставка тя да продължи да се предава на бъдещите поколения. Друга особеност на ромската етническа група, е че тя е единствената в България, при която образователното равнище при жените е значително по-ниско от това при мъжете. И понеже именно жените са тези, които са отговорни за грижите за децата, тяхната неграмотност или ниско образование са ключов фактор за образователните амбиции и постиженията на децата в училище.

Значително по-ниският образователен статус на представителите на големите малцинствени общности сам по себе си е косвен показател за съществуването на неравнопоставеност на различните етнически групи при достъпа до образователни услуги. Качеството на образованието в ромските училища е много ниско, докато равнището на явното и скритото отпадане от училище сред ромите продължава да е много високо. Така българската образователна система се оказва неподготвена да посрещне предизвикателството за осигуряване на равен достъп до качествено образование за децата от големите малцинствени общности.

Въпреки относителното подобряване на условията на живот през последното десетилетие, броят на онези представители на ромската общност, които определят собственото си здраве като лошо и много лошо, нараства. Въз основа на оценка на медицински специалисти здравословните проблеми на ромите са особено остри, въпреки факта, че това е най-младата общност в страната. По-голямата част от социалните заболявания се срещат далеч по-често сред ромите, отколкото сред представителите на другите етнически общности. През последните години нараства разпространението на наркотици в някои от големите ромски гета, както и свързаните с това заболявания. Изключително сериозен проблем в кварталите с компактно ромско население представляват инфекциозните заболявания. Пренаселеността на махалите и жилищата затруднява изолацията на вирусоносителите и заболяванията често приемат епидемичен характер.

Около една трета от пълнолетното ромско население няма здравна застраховка, като този дял нараства. Бедността е най-значимият фактор, който ограничава достъпа на повече от половината от ромите до медицински услуги. Други фактори в това отношение са пространствената отдалеченост от лекарските кабинети или болниците, недостатъчното оборудване на медицинските практики в някои от селските райони, бюрократичната тежест, свързана с предоставянето на медицинско обслужване, увеличена след здравната реформа, повишената мобилност на част от ромските домакинства и негативните нагласи спрямо ромите, които понякога водят до неравнопоставеност в отношението на медицинските служители към тях. Повече от половината лица от ромски произход смятат, че получават медицински услуги с по-ниско качество, отколкото етническите българи. Лицата с по-нисък образователен и социален статус изразяват по-често неудовлетворение от медицинското обс-

лужване и от отношението на лекарите към тях. Като цяло мъжете по-често се оплакват от контактите си със здравната система, отколкото жените.

Почти половината от ромите живеят в жилища без водопровод, докато три четвърти от ромските домакинства нямат канализация в селата или градските квартали, в които живеят. Отпадъците в ромските квартали не се събират редовно от фирмите за почистване, а частично изградената инфраструктура и лошата хигиена способстват за разпространението на стомашно-чревни заболявания. Над една трета от представителите на ромската етническа група перманентно обитават паянтови жилища, които застрашават здравето и живота на живущите в тях. За още толкова лица ситуацията е подобна през онази част от годината, когато са ангажирани в сезонни дейности извън населеното място, което обитават. Недостатъчният контрол, упражняван върху изпълнението на градоустройствените проекти в ромските квартали, допълнително влошава хигиенните условия на стотици домакинства. Сериозен проблем е липсата на контрол върху незаконното строителство в ромските махали – през последните години се увеличава незаконното изграждане на жилищни пристройки, гаражи, работилници и навеси за дърва върху тротоарите и върху част от улиците, което, наред със самоволното издигане на ограждения, прави част от кварталите недостъпни за линейките и пожарните коли.

Така представената характеристика на ромското етническо малцинство в България потвърждава необходимостта от предприемането на ефективни мерки за пълноценната интеграция на ромите в социално-икономическата сфера у нас. В този контекст успехът на една интегрирана стратегия за подкрепа на социалното включване на ромското население в областта на заетостта, образованието, здравеопазването и жилищните условия зависи както от съдържанието, така и от административния капацитет, нормативната рамка и финансовата обезпеченост на осъществяваните политики.

2. НОРМАТИВНА РАМКА НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА РОМИТЕ В БЪЛГАРСКОТО ОБЩЕСТВО

В Конституцията на Република България няма изрични текстове, касаещи ромското или което и да е друго национално малцинство. Нещо повече, като гарант на основните права и свободи, Конституцията не прави разлика между отделните граждани въз основа на тяхната етническа принадлежност. Представителите на етническите малцинства имат всички трудови, социални и икономически права, гарантирани от Конституцията. Наред с това обаче в нея съществуват редица текстове, които индиректно касаят правата и интересите на лицата, принадлежащи към етнически малцинства. Според чл. 36 гражданите, чийто майчин език е различен от българския, имат правото да изучават и използват своя собствен език. Чл. 6, ал. 2 забранява привилегии или ограничения на правата, основани на етническа принадлежност, докато чл. 44, ал. 2 гласи, че дейността на никоя организация не може да разпалва етническа вражда. По този начин Конституцията на Република България гарантира спазване на основните права на всички български граждани, включително представителите на етническите малцинствени групи.

Редица други нормативни актове също забраняват дискриминацията, привилегиите или ограниченията, основаващи се на етническа принадлежност, в процеса на упражняване на специфични права в сферата на труда, социалното осигуряване и подпомагане, медиите, образованието, културата и др.¹

Независимо от големия брой нормативни документи, гарантиращи правата на малцинствата, ромската общност има сериозни проблеми при упражняването на тези свои граждански права. Въпреки наличието на значителен брой ромски политически партии и неправителствени организации, ромите са недостатъчно представени както в Народното събрание, така и в институциите на изпълнителната власт и дори в органите на местното самоуправление. Показателна за това е неспособността на ромските представители в органите на властта да повдигнат сериозен публичен дебат по проблемите на социалната и икономическата изолация на ромите и да допринесат в значителна степен за изпълнението на програми за разрешаване на тези проблеми. От години натискът за интеграцията на ромското етническо малцинство в българското общество идва основно от Европейския съюз, а не от политическите структури в страната или гражданските сдружения на ромите.

Когато става дума за правата на наемните работници от етнически малцинства, два нормативни акта са от основно значение, а именно: Кодексът на труда и Законът за защита от дискриминация. В България проблемът, свързан с равния достъп на всички деца до образование, се регулира от редица нормативни документи с различна позиция в нормативната йерархия – закони, наредби и др. В Конституцията се залагат основните принципи за развитието на образованието (чл. 23) и правото на всеки човек на образование и обучение (чл. 53). Правата на българските граждани да получат образование и квалификация без каквито и да било ограничения, основани на етнически произход, са заложили в чл. 4 на Закона за народната просвета. Осигуряването на необходимото ниво на образование, както и последователността и продължителността на образователния процес, е регулирано в Закона за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план.

Преструктурирането на селскостопанския сектор и правните ограничения, заложили в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, предвиждат предоставянето на земя единствено на бивши собственици от периода преди масовата колективизация. За сметка на това лицата, които са обработвали земята в продължение на десетилетия, не получават възможност автоматично да придобият собственост върху нея, като това, от своя страна, оказва най-сериозно влияние върху ромското население. При ратификацията на гореупоменатия нормативен акт през 1991 г. около половината от ромите живеят в селата и осигуряват препитание на себе си и своите семейства чрез упражняване на трудова дейност именно в селскостопанския сектор.

¹ Такива актове са: Законът за насърчаване на заетостта, Кодексът за социално осигуряване, Законът за здравето, Законът за здравното осигуряване, Законът за народната просвета, Законът за висшето образование, Законът за социално подпомагане, Законът за закрила на детето и др. законови и подзаконови нормативни актове.

3. ПОЛИТИКИ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМСКОТО ЕТНИЧЕСКО МАЛЦИНСТВО

Основополагащият стратегически документ в сферата на социалното включване на ромите в България е Рамковата програма за равноправното интегриране на ромите в българското общество от 1999 г. Програмата има за основна цел преодоляване на неравнопоставеното третиране на ромите в страната чрез дефиниране на основните принципи на общата правителствена стратегия за постигане на равноправно третиране на лицата от ромски произход в България. Програмата предлага нова държавна политика в сферите на: защита срещу дискриминация, заетост, социално подпомагане, оземляване, здравеопазване, жилищни условия, образование, култура, медии и равенство на половете.

Рамковата програма за интегриране на ромите в българското общество за периода 2010-2020 г., приета от Министерския съвет на 12 май 2010 г., доразвива стратегическите области и насоки, заложи в Програмата от 1999 г., и очертава рамката за следващите стъпки на България в тази насока в новия контекст на членство ѝ в Европейския съюз.

Стратегическата цел на Рамковата програма от 2010 г. се състои в създаването на условия за равнопоставена интеграция на ромите в социалния, икономическия и политическия живот посредством осигуряване на равни възможности и равен достъп до права, блага, стоки и услуги, участие във всички сфери на обществения живот и повишаване качеството на живот при спазване на принципите на равнопоставеност и недискриминация.

Предвижда се основната стратегическа цел да бъде реализирана посредством редица стратегически задачи, насочени към:

- преодоляване на неравнопоставеността и осигуряване на ефективно равенство в достъпа до основни социални сфери (образование, заетост, жилищни условия, здравеопазване, социални услуги, култура);
- постигане на пълноценно участие на ромите в икономическия и политическия живот, в изпълнителната власт, както и в неправителствените структури;
- преодоляване на негативното отношение и утвърждаване на позитивни обществени нагласи към ромската общност.

Планира се оперативното изпълнение на Рамковата програма да бъде реализирано посредством Националния план за действие (НПД) по инициативата “Десетилетие на ромското включване 2005-2015 г.”¹, който интегрира секторните стратегически и оперативни документи на отговорните институции.

¹ Международната инициатива “Десетилетие на ромското включване 2005-2015 г.” е първият опит за съвместни действия на държави – членки на Европейския съюз, и други европейски страни за подобряване живота на ромите в Европа. Инициативата стартира през 2005 г. в София с подписване на Учредителна декларация, с която девет държави поемат политически ангажимент да работят за премахване на дискриминацията и отстраняване на неприемливата пропаст между ромите и останалата част на обществото. Понастоящем страните участнички в инициативата са дванадесет. Според Процедурните правила на инициативата “Десетилетие на ромското включване 2005-2015 г.” всяка страна участничка изготвя

Основните секторни стратегически документи, регламентиращи политиките за интеграцията на ромите в българското общество в сферите на заетостта, образованието, здравеопазването и жилищните условия са, както следва:

- Национални програми, включени в Националния план за действие по заетостта (НПДЗ), изготвян ежегодно от Министерство на труда и социалната политика (МТСП);
- Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства – приета през 2004 г., актуализирана през 2010 г.;
- Здравна стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етническите малцинства – приета през 2005 г.;
- Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите за периода 2005-2015 г. – приета през 2006 г.

По-долу са изложени основните моменти в стратегиите, плановете за действие, мерките и дейностите, насочени към интеграция на ромите, заложи в НПД по Десетилетието, и съответните плановете за действие в сферите на заетостта, здравеопазването, образованието и жилищните условия. От гореупоменатите четири ключови области, заетостта е единственият приоритет, за който няма разработен отделен план за действие във връзка с интеграцията на ромите. Мерките в сферата на трудовия пазар, насочени към ромското население се залагат ежегодно в НПДЗ, приеман от МТСП.

3.1. Заетост

Стратегическата цел в сектор заетост, формулирана в НПД по Десетилетието, се състои в създаването на условия за осигуряване на заетост и подобряване на общата ситуация на пазара на труда сред ромите. Предвижда се постигането на този приоритет да се осъществи чрез изпълнението на няколко **оперативни цели**, а именно:

- Повишаване на конкурентоспособността на ромите на пазара на труда, включително в съвременните области на трудова активност;
- Насърчаване на предприемачеството, стартиране и управление на собствен бизнес;
- Изграждане на капацитет за насърчаване на трудовата заетост на ромите;
- Насърчаване на социалния и гражданския диалог в подкрепа на трудовата реализация на ромите.

Във връзка с прилагането на мерките и с изпълнението на дейности за повишаване на квалификационното равнище и пригодността за заетост на безработните роми, регистрирани в бюрата п труда, Агенцията по заетостта (АЗ) към МТСП има следните функции:

- Мотивация за активно поведение на пазара на труда и търсене на платена заетост;

Национален план за действие по инициативата, като за България такъв е приет на 14 април 2005 г. с протоколно решение на Министерския съвет.

- Професионално ориентиране;
- Обучение за придобиване на нова или повишаване на съществуващата квалификация;
- Провеждане на курсове за ограмотяване;
- Изпълнение на програми за заетост.

И през 2010 г. Национална програма “От социални помощи към осигуряване на заетост” (НП ОСПОЗ) продължава да бъде най-мощната инициатива на пазара на труда, насочена към социална интеграция на безработни лица в трудоспособна възраст (вкл. роми), които са бенефициенти на системата за социално подпомагане. НП ОСПОЗ осигурява заетост на субсидирани работни места, разкрити основно в общополезни дейности, както и дейности в областта на селското стопанство или преработката на земеделска продукция.

Друго направление на дейностите за интеграцията на ромите на трудовия пазар е свързано с повишаване на предприемаческата култура сред ромското население и подкрепа на лицата с ромски произход за започване на собствен семеен бизнес. АЗ провежда мотивационни курсове за насърчаване и стартиране, както и обучения по управление на собствен бизнес.

С цел подобряване на административните услуги, предоставяни на търсещите работа роми и техните потенциални работодатели, АЗ обучава и впоследствие наема представители на ромското етническо малцинство в бюрата по труда, които са разположени в райони с компактно ромско население. Тази инициатива се извършва в рамките на Национална програма “Активиране на неактивни лица”, която е насочена към насърчаване на активната позиция на пазара на труда на икономически неактивни или обезкуражени лица чрез предоставянето на индивидуално или групово консултиране. По-конкретно, програмата предвижда обучение на безработни роми с цел назначаването им в бюрата по труда като посредници на трудовата борса – ромски медиатори. В съответствие с регламентите на програмата техните задължения включват работа с неактивни и обезкуражени лица от ромското етническо малцинство с цел повишаване на мотивацията им за регистрация в бюрата по труда и използването на посреднически услуги за заетост и обучение.

Финансовите средства за изпълнение на горепосочените инициативи се осигуряват от бюджета на АЗ за провеждане на активна политика на пазара на труда.

Друга инициатива, реализирана със средства от бюджета на МТСП, е Проект “Красива България”, който също обхваща ромите като една от основните целеви групи. Проектът е насочен към обучение за професионална квалификация на безработни лица с цел придобиване на строителни и туристически умения, както и към осигуряване на временна заетост в сферата на строителството и устойчива заетост в сферата на туризма и занаятите.

Проект “Заетост чрез подкрепа на бизнеса” – JOBS също се изпълнява директно от МТСП с подкрепата на Програмата на ООН за развитие (ПРООН). Проектът JOBS е насочен към създаване на устойчива среда за разкриване на нови работни места чрез подпомагане на микро- и малки предприятия, както и земеделски производители в райони с висока безработица – предоставяне на обучения и консултантски услуги в изградените по проекта бизнес центрове и бизнес инкубатори в цялата

страна. Ромите, в качеството си на една от най-неравнопоставените групи на пазара на труда, са сред целевите бенефициенти на проект JOBS.

През последните две години са инициирани шест процедури по Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси” (ОП РЧР) за подобряване на положението на пазара на труда на широк кръг бенефициенти, включително представители на ромското етническо малцинство, с период на действие 2011/2012 г. Управляващ орган за изпълнение на процедурите е МТСП, а общият им бюджет възлиза на 243 млн. евро. Специфичните дейности по въпросните процедури са в следните основни направления:

- Обучения на безработни лица, включително такива, загубили работата си в резултат на икономическата криза;
- Осигуряване на алтернативни възможности за заетост;
- Обучение на лица, прехвърлени на съкратено работно време, като пряка последица от икономическия спад;
- Идентифициране и мотивиране на обезкуражените и неактивни лица, въз основа на което следва да се проведе професионално обучение и обучение за придобиване на ключови компетенции.

Средствата от Структурните и Кохезионния фонд, с които България разполага за програмния период 2007-2013 г., предоставят значителна възможност за осигуряване на целеви средства на проектен принцип за широк кръг потенциални бенефициенти, включително представители на етническите малцинства, както и за стимулиране на икономическия растеж в страната. За противодействие на негативните последици от световната финансова криза на пазара на труда Комитетът за наблюдение на ОП РЧР одобрява следните операции, които имат пряко отношение към интеграцията на ромите на пазара на труда:

- Операция BG051PO001-1.1.04 “Квалификационни услуги и насърчаване на заетостта” отговаря на необходимостта от развитие на професионални умения и знания в лицата, регистрирани в бюрата по труда, имайки предвид ограничения финансов ресурс за квалификация на безработни в ежегодния НПДЗ. Приоритетно ще бъдат насочвани лица от целевите групи, а именно младежи до 29 г., жени, отсъствали дълго време от работа, лица с увреждания, неактивни лица, като ромите са сериозно представени в редица от тези целеви групи.

- Операция BG051PO001-1.1.03 “Развитие” има преди всичко антикризисен характер. Схемата също е насочена към безработни лица, но с известна разлика в целевата група – обхванати са безработни лица над 50 годишна възраст, продължително безработни, както и безработни лица, освободени от работа вследствие на финансовата криза, реструктуриране или закриване на предприятието, намаляване обема на работа. Целта е да се проведат курсове за квалификация или преквалификация за лицата, които са освободени след 1 ноември 2008 г., след което да бъдат субсидирани работодатели, които ги наемат на работа за период между 9 и 12 месеца. Операцията се реализира чрез предоставяне на ваучери за обучение по ключови компетенции и по професионална квалификация на целевата група в избран от тях обучителен център (от изготвен от АЗ списък). От страна на ОП РЧР и националния бюджет ще бъдат предоставени средства в размер на минималната работна заплата

за страната. Въпреки, че операция “Развитие” не е насочена пряко към интегриране на лицата от ромски произход, постигнатите резултати показват положителна тенденция за усилията, които се полагат от страна на МТСП и АЗ за равнопоставено включване на ромите във всички изпълнявани по оперативната програма мерки.

– Операция “Вземи живота си в свои ръце” е насочена към крайни бенефициенти, които са безработни лица без образование, с ниска степен на образование и без специалност и професия, трайно безработни лица и неактивни лица, както и представители на уязвими етнически групи. Тъй като при най-уязвимите групи много по-често се налага прилагането на индивидуални програми, които са с по-голяма продължителност от обичайните и изискват по-интензивна подкрепа, в рамките на операцията е предвидено да бъде извършено идентифициране и мотивиране на обезкуражените и неактивни лица, на базата на което следва да се проведе професионално обучение и обучение за придобиване на ключови компетенции. Освен това ще бъдат предоставени посреднически услуги за осигуряване на възможност за стажуване при работодател, а на успешно завършилите обучение ще бъде осигурено включване в стажуване.

3.2. Образование

Стратегическата цел в сферата на образователната интеграция на ромското етническо малцинство, залегнала в НПД по Десетилетието и съответната секторна стратегия, е насочена към инвестиране на човешки и финансови ресурси за осигуряване на равен достъп и висококачествено образование на децата и учениците от ромски произход. Планира се нейната реализацията да се осъществи посредством изпълнението на няколко **оперативни цели**, а именно:

- Гарантиране правото на равен достъп до качествено образование на децата и учениците от ромското етническо малцинство;
- Съхраняване и развиване на културната идентичност на децата и учениците от ромското етническо малцинство;
- Създаване на предпоставки за успешна социализация на ромските деца, ученици и младежи;
- Превръщане на културното многообразие в източник и фактор за взаимно опознаване и духовно развитие на подрастващите и създаване атмосфера на взаимно уважение, толерантност и разбирателство;
- Формиране на подходящ социално-психологически климат, който да благоприятства реализацията на образователната интеграция на децата и учениците от ромското малцинство.

Центърът за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства (ЦОИДУЕМ), създаден през 2005 г. в рамките на НПД по Десетилетието, е една от основните правителствени институции, участващи в инициативите, насочени към осигуряване на равен достъп и висококачествено образование на ромските деца. За периода 2008-2010 г. Центърът осъществява няколко тръжни процедури за образователна интеграция на деца и ученици от ромското етническо малцинство, а именно:

– Конкурсна процедура 33.2-2008: “Образователна интеграция на деца и ученици от ромската общност” с два компонента:

- Създаване на условия за извеждане на деца и ученици от ромската общност от обособени детски градини и училища и социализацията им в приемни детски градини и училища;
- Подпомагане развитието на образователната среда в детските градини и училища, които успешно интегрират деца и ученици от ромската общност.

(Общата стойност на финансовите ресурси по горната конкурсна процедура е 350 000 евро, в това число 100 000 евро от държавния бюджет и 250 000 евро от Ромския образователен фонд.¹⁾)

– Конкурсна процедура 33.4-2008: Схема за съфинансиране на общински проекти, насочени към общински училища и детски градини, целящи постигане на комплексен и устойчив резултат, свързан с образователната интеграция на децата и учениците от етническите малцинства. (Общата сума за изпълнението на тази конкурсна процедура е 580 325 евро, в т.ч. 432 309 евро, осигурени от ЦОИДУЕМ и 148 016 евро – от общинските бюджети.)

– Конкурсна процедура 33.5-2009 – по нея са финансирани общо 79 проектни предложения по четирите приоритетни програми:

- Програма 1 “Гарантиране на равен достъп до качествено образование на децата и учениците от етническите малцинства”;
- Програма 2 “Съхраняване и развиване на културната идентичност на децата и учениците от етническите малцинства”;
- Програма 3 “Създаване на предпоставки за успешна социализация на децата и младите хора от етническите малцинства”;
- Програма 4 “Подпомагане на процеса за превръщане на културното многообразие в източник и фактор за взаимно опознаване и духовно развитие на подрастващите и създаване на атмосфера за взаимно уважение, толерантност и разбирателство”.

(Общата стойност на проектите е 490 967 евро. През октомври 2010 г. е отпуснат първи транш, който представлява 60 % от общата стойност на проектите.)

– Конкурсна процедура 33.7-2010 – главната цел на конкурсната процедура е насърчаване на партньорствата между местните власти и неправителствените организации (НПО) за подпомагане на общините в осъществяване на интеграционни инициативи за създаване на условия за равен достъп до качествено образование на ромските деца и ученици.

(Процедурата се реализира отново с финансовата подкрепа на Ромския образователен фонд. По проект на ЦОИДУЕМ на тема: “Подпомагане на институционализи-

¹ Ромският образователен фонд е международна организация, създадена през 2005 г. в рамките на Десетилетието на ромското включване. Основната цел на фонда е да спомага за заличаването на огромната разлика в образованието на ромите и останалите етнически групи чрез политики и програми, които подпомагат качествено образование на ромите, включително десегрегацията на образователната система. Основен приоритет на Ромския образователен фонд е да подпомага изработването и осъществяването на образователни политики, които допринасят за включването на ромите в образователната система.

рането на процеса на десегрегация в България” от донора са получени 200 000 евро, към които през 2011 г. ще бъдат добавени още 100 000 евро. От републиканския бюджет проектът се съфинансира с допълнителни 100 000 евро, които са част от бюджета на ЦОИДУЕМ.)

Национален център “Европейски младежки програми и инициативи” (НЦЕМПИ) е друга правителствена структура, чиято дейност е свързана с проблемите на етническите малцинства в сферата на образованието. Центърът администрира Програма “Младежта в действие 2007-2013 г.” на Европейската комисия, а от ноември 2009 г. – Програма за младежки дейности 2008-2010 г. и Национална програма “Младежки информационно-консултантски центрове 2007-2010 г.”

(През 2009 г. пет проекта са финансирани по Програма “Младежта в действие”, насочени към младежи от етнически малцинства, на обща стойност 46 151 евро.)

В изпълнение на мерките за образователна интеграция на децата и учениците от етнически малцинства, заложи в ОП РЧР, са стартирали следните две процедури, съдържащи конкретни интеграционни мерки:

– Създаване на благоприятна мултикултурна среда за практическо прилагане на интеркултурно образование и възпитание – общият бюджет на процедурата е 2 722 131 евро, като нейните основни цели са, както следва:

- Включване на деца и ученици от етнически малцинства в образователния процес;
- Подпомагане процеса на интеграция на децата и учениците от етническите малцинства;
- Намаляване на броя на отпадналите от училище деца, на застрашените от отпадане, както и на тези, останали извън обхвата на образователната система.

– Интеграция на децата и учениците от етническите малцинства в образователната система – общият бюджет на процедурата е 6 135 500 евро. Целта на тази операция е да създаде условия за по-успешната социална и трудова реализация на децата и учениците от етническите малцинства, които са попаднали или са застрашени да изпаднат в състояние на изключеност, чрез подобряване на условията за равен достъп до образование, както и чрез обучение и засилване на мотивацията за включване в образователния процес.

3.3. Здравеопазване

Стратегическата цел в направление здравеопазване, формулирана в НПД по Десетилетието и съответната секторна стратегия, се изразява в намаляване на смъртността и заболяемостта и преустановяване на негативните тенденции в здравния статус на ромското население. Предвижда се постигането на този приоритет да се реализира чрез изпълнението на следните **оперативни цели**:

- Намаляване на детската смъртност;
- Подобряване здравната помощ за новородените и децата в предучилищна възраст;
- Подобряване на профилактичните дейности сред ромското население;

- Повишаване на здравните знания и информираността на ромското население;
- Подобряване достъпа до здравни услуги;
- Оценяване и наблюдение на здравното състояние на ромското население.

Когато става дума за подобряване на здравното състояние на ромското население в България, една от най-успешните инициативи без съмнение е моделът на здравния медиатор. Длъжността на здравния медиатор е мостът между ромските общности, от една страна, и здравните и социалните служби – от друга. Мярката е иновативна за България, но до момента се прилага успешно и е доказала своята ефективност в много европейски страни за подобряване на достъпа на ромите до здравни и социални услуги и за преодоляване на дискриминационните настроения срещу тях.

В нашата страна, моделът на здравния медиатор е въведен за първи път през 2001 г. от екипа на Фондация “Здравни проблеми на малцинствата”. Основните цели на иниципираната програма са в следните направления:

- Преодоляване на културните бариери в общуването между ромските общности и медицинския персонал по места;
- Преодоляване на съществуващи дискриминационни нагласи в здравното обслужване на ромите по места;
- Оптимизиране провеждането на профилактични програми сред ромското население;
- Здравно образование на ромите и активна социална работа в общността;
- Активна социална работа с уязвими ромски групи.

С приемането на Здравната стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етническите малцинства, през 2005 г. новата професия – здравен медиатор, намира значимо място в стратегическите приоритети на българското правителство за подобряване на общото здравословно състояние на ромското етническо малцинство. През 2007 г., благодарение на усилията на Министерството на здравеопазването, Министерството на труда и социалната политика, Дирекцията по етнически и демографски въпроси към Министерския съвет и, не на последно място, на неправителствените организации, работещи в тази сфера, петдесет и седем здравни медиатори са назначени на работа в тридесет общини чрез делегиран бюджет. Намерението за институционализирането на новата професия “здравен медиатор” е ясно деклариран приоритет в националната политика. Тя е включена в Националния класификатор на професиите, като е приета и длъжностна характеристика на професията “здравен медиатор”.

През април 2007 г. е учредена Националната мрежа на здравните медиатори в рамките на проект “Подготовка за въвеждане професията на здравния медиатор: повишаване квалификацията и изграждане на мрежа на здравните медиатори в България” с подкрепата на програма МАТРА КАП¹ на Външно министерство на Крал-

¹ МАТРА КАП е програма на правителството на Кралство Холандия, чиято цел е подпомагане подготовката на страните – кандидатки за членство в Европейския съюз, чрез разработване на проекти за възприемане и прилагане на общностното законодателство и укреп-

ство Холандия. Членове на мрежата са над сто и двадесет души – здравни медиатори, лекари-специалисти, общопрактикуващи лекари и медицински сестри, обучители на здравните медиатори, експерти по етнически и демографски въпроси, експерти и специалисти в областта на общественото здравеопазване, съмишленици и граждани, които подкрепят въвеждането на фигурата на здравния медиатор като част от системата на общественото здравеопазване у нас.

През 2010 г. 105 здравни медиатори са назначени в райони с висок дял на ромско население чрез делегирани бюджети на общините на обща стойност 213 873 евро.

Редица здравно-профилактични програми с фокус върху уязвимите групи, вкл. ромите, са инициирани от българското правителство от 2005 г. насам и са финансирани от бюджета на Министерство на здравеопазването и/или донорски програми. По-долу са изброени някои от най-значимите дейности във връзка със здравната профилактика на ромското етническо малцинство у нас:

- Програма “Превенция и контрол на ХИВ/СПИН” и Програма “Подобряване на контрола на туберкулозата в България” – ромите са включени като целева група и в двете програми, съответно в Компонент 5: Превенция на ХИВ/СПИН в ромската общност и Оперативна цел 5: Подобряване откриването на случаи и успеха от лечението на туберкулозата в ромската общност. И двете инициативи се реализират от Министерство на здравеопазването с безвъзмездна помощ от Глобалния фонд за борба срещу СПИН, туберкулоза и малария¹.

- За периода 2008-2009 г. са изпълнени два проекта по програма ФАР, насочени към неравнопоставени групи, принадлежащи към етнически малцинства:

- “Здравна промоция и здравна превенция на майчино и детско здравеопазване”, EuropeAid/122909/D/SER/BG, изпълняван от консорциум с водещ партньор Институт “Отворено общество”, София;
- Подобряване на състоянието и интеграция на малцинствени групи в неравнотойно положение със специален фокус върху ромите – Компонент “Здравеопазване”, EuropeAid/122904/D/SER/BG, изпълняван от консорциум с водещ партньор Бернар Брунс Интернешънъл (Франция). Бенефициенти на Компонент “Здравеопазване” са Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, както и Министерство на здравеопазването.

- Провеждане на профилактични прегледи с мобилно оборудване – по последните два проекта са проведени профилактични прегледи със закупените 23 мобилни медицински единици по многогодишни проекти на програма ФАР BG 2004/016-711.01.03 (Фаза 1) и BG 2005/017-353.01.03 (Фаза 2).

ването на сътрудничеството между държавните институции на Кралство Холандия и страните кандидатки.

¹ Глобалният фонд за борба срещу СПИН, туберкулоза и малария е създаден с цел значително увеличаване на финансовите средства, отделяни за борба срещу трите най-унищожителни болести в света, както и за насочване на тези средства към области с най-голяма нужда. Глобалният фонд действа като публично-частна партньорска структура между правителства, гражданското общество, частния сектор и засегнатите общности, и представлява един новаторски подход към международното финансиране в сферата на здравеопазването.

3.4. Жилищни условия

Стратегическата цел в сферата на жилищните условия, заложена в НПД по Десетилетието и съответната секторна стратегия, е ориентирана към устойчиво подобряване на жилищните условия за ромите в Република България. Планира се нейната реализацията да се осъществи чрез изпълнението на няколко **оперативни цели и задачи**, а именно:

- Осигуряване на условия за достъп до жилища, отговарящи на стандартите в страната за райони с преобладаващо ромско население;
- Съвместяване на задачите на НПД по Десетилетието с целите и приоритетите на Националната жилищна стратегия, Националната стратегия за регионално развитие и Националния план за развитие;
- Включване на мерки за решаване на жилищните потребности и подобряване на жилищните условия на ромското население по населени места и общини – като неразделна част от общинските планове за развитие;
- Подобряване на съществуващата и изграждане на нова техническа и социална инфраструктура.

Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), в отговор на поетите ангажименти по международната инициатива “Десетилетие на ромското включване 2005-2015 г.”, изпълнява Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България. Програмата предвижда изпълнение на седем инвестиционни мерки и осем мерки за подкрепа за периода 2005-2015 г. на обща стойност 644 млн. евро и се реализира посредством годишни планове за действие. През 2009 г. изпълнението на Програмата се финансира от държавния бюджет и общата заделена за това сума е 5 955 255 евро, от които като целеви трансфер към общините са преведени 5 767 377 евро.

През 2009 г. продължават дейностите по създаване на кадастрални карти и кадастрални регистри като основа за изработване на устройствените планове и последващото инвестиционното проектиране и строителство. Агенцията по геодезия, картография и кадастър към МРРБ продължава действията си в изпълнение на инициативи за регулиране на териториите на съществуващите квартали с преобладаващо ромско население. Наред с това се извършват преки инвестиционни дейности със средства от републиканския бюджет – чрез МРРБ, за подобряване на съществуващата и изграждане на нова техническа инфраструктура (водопроводна, канализационна и улична мрежа) в ромски квартали.

МРРБ е управляващ орган на Оперативна програма “Регионално развитие” (ОПРР), по която се реализират инициативи, в които фигурира и ромското население като група в неравностойно положение. Изпълняват се проекти по следните схеми за безвъзмездна финансова помощ:

- “Подкрепа за осигуряване на подходяща и рентабилна образователна, социална и културна инфраструктура, допринасяща за развитието на устойчиви градски ареали” с бенефициенти 86 общини от градските агломерационни ареали. По схе-

мата са сключени и се изпълняват 63 договора за ремонт и модернизация на образователни, социални и културни сгради в тези общини на обща стойност 122 248 014 евро. Като резултат от проектите се очаква от обновената инфраструктура да бъдат облагодетелствани над 60 000 ученици, лица в неравностойно положение, включително и роми като част от тази група;

– “Подкрепа за осигуряване на подходяща и рентабилна образователна инфраструктура, допринасяща за устойчиво местно развитие” с бенефициенти 178 общини извън обхвата на градските агломерационни ареали. По схемата са сключени и се изпълняват 58 договора за ремонт и модернизация на сгради от образователната инфраструктура на обща стойност 27 758 692 евро. Като резултат се очаква от обновената образователна инфраструктура да бъдат облагодетелствани над 5000 ученици, лица в неравностойно положение, включително роми.

Сключените договори, които облагодетелстват групите в неравностойно положение, включително и представители на ромската общност, са 121 на обща стойност 150 006 706 евро. От общият брой ученици (около 65 000), които ще бъдат засегнати от дейностите по двете схеми, представителите на ромската общност наброяват около 15 000. Това представлява приблизително 23% от всички облагодетелствани от инвестициите за подобряване на образователната, социална и културна инфраструктура.

Напредъкът по изпълнението на заложените дейности по приоритетите на Националния план за действие по инициативата “Десетилетие на ромското включване 2005-2015 г.” се отчита в ежегоден административен мониторингов доклад. МТСП координира предоставянето на информация по компетентност от ангажираните институции, обобщава получената информация в годишния доклад и го съгласува. В създадения в МТСП координационен механизъм функционира Междуведомствена работна група за мониторинг на НПД по Десетилетието, в която участват експерти от ангажираните институции, както и Съвет по интеграция на ромите към министъра на труда и социалната политика с участието на представители на ромски неправителствени организации и ромски активисти.

4. ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ПО ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ

Основният стратегически документ за подпомагане на социалното включване на ромите у нас, а именно Рамковата програма за интегриране на ромите в българското общество (2010-2020 г.), е изготвен в съответствие с политическата рамка на Европейския съюз за защита на правата на човека, за съблюдаване на принципа за гарантиране на равни възможности за всички граждани и недопускане на дискриминация въз основа на различни признаци, включително етнически произход. Програмата се вписва в контекста на развитието на европейските политики в областта на интеграцията на ромската общност, като се съобразява и с Общите основ-

ни принципи за включване на ромите¹, приети от Съвета на ЕС, с отчетената необходимост от нарастване на усилията на правителствата за постигане на видими резултати от интеграционните действия спрямо ромската общност², със съответните европейски политически инструменти и институционални механизми, програми и инициативи. Рамковата програма е в съответствие и с препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа³ за възприемане на подход за инициране на позитивни действия спрямо ромската общност, като особено важно е това да става в условията на прозрачност при осъществяването им, при наличие на обществено съгласие и при стриктно спазване на демократичните принципи в страната.

Предвижда се през 2015 г. да бъде направен междинен анализ на изпълнението на Рамковата програма с цел актуализиране на приоритетните области, насоките на действие, използваните механизми, което ще съвпадне и с приключването на инициативата по Десетилетието на ромското включване. Резултатите от анализа ще послужат за оценка на необходимостта от разработване и одобряване на приемствен оперативен документ за по-нататъшното изпълнение на Програмата. След 2020 г. Рамковата програма може да бъде продължена, допълнена или изменена, в зависимост от постигнатите резултати, съществуващите политически, социални и икономически реалности и нови предизвикателства.

Рамковата програма дефинира следните основни принципи, залегнали в процеса на изготвяне на националните стратегии, планове за действие и инициативи, а именно:

- Оптимизиране на модела за разпределение на управленски отговорности между органите на изпълнителната власт посредством изграждане на механизъм за междуинституционална координация, както и създаване и поддържане на необходимия административен капацитет в министерствата, областните администрации и местните власти за разработването, изпълнението и оценката на интеграционните политики, адресирани към ромите – съответно на национално, регионално и местно равнище;

- Подобряване на механизмите за координация със структурите на гражданското общество чрез ефективното функциониране на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси (НССЕДВ)⁴ към Министерския съвет, Съвета по интеграция на ромите в българското общество към МТСП, както и

¹ Council of the European Union, Council Conclusions on Inclusion of the Roma, Luxembourg, 2009.

² European Parliament, Resolution on a European Strategy on the Roma, Brussels, 2008.

³ Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2008) 5 of the Committee of Ministers to Member States on Policies for Roma and/or Travellers in Europe, 2008.

⁴ Министерският съвет, в разработването и провеждането на държавната политика по етническите и демографските въпроси, вкл. тези, които засягат ромското етническо малцинство, се подпомага от Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси (НССЕДВ). Съветът е консултативен и координиращ орган, който осъществява сътрудничество между държавните органи и неправителствени организации на български граждани, принадлежащи към етническите малцинства, както и НПО, които работят в областта на междуетническите отношения.

консултативните структури и механизми с активното участие на гражданското общество, функциониращи в рамките на ресорните министерства, областните управи и местните власти.

Оперативното изпълнение на Рамковата програма е обезпечено с изготвянето на Национален план за действие по инициативата „Десетилетие на ромското включване 2005-2015 г.“, който интегрира секторните стратегически и оперативни документи на отговорните институции. Ангажирани с изпълнението са 21 държавни институции, измежду които:

– **По приоритет „Заетост“:**

- Министерство на труда и социалната политика;
- Агенцията по заетостта;
- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма;
- Министерство на земеделието и храните.

– **По приоритет „Образование“:**

- Министерството на образованието, младежта и науката – Дирекция „Достъп до образование и подкрепа на развитието“, Главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми“, Дирекция „Младеж“, Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства (ЦОИДУЕМ)
- Национален център „Европейски младежки програми и инициативи“ (НЦЕМПИ);
- Държавната агенция за закрила на детето.

– **По приоритет „Здравеопазване“:**

- Министерството на здравеопазването;
- Държавната агенция за закрила на детето.

– **По приоритет „Жилищни условия“:**

- Министерството на регионалното развитие и благоустройството;
- Министерството на околната среда и водите.

Министерството на труда и социалната политика (МТСП) координира изпълнението на приоритетите на държавната политика за създаване на условия за равни възможности и равен достъп до обществените ресурси за всички граждани, което допринася за насърчаване на интеграцията на рискови групи в обществото и за постигане на социална кохезия. МТСП отговаря за развитието на интегрирана политика и обединяване на административния капацитет за работа по проблемите на демографското развитие и на равните възможности по признаците пол, възраст, сексуална ориентация, етническа принадлежност, религия, увреждания и антидискриминация. Министерството полага последователни усилия за ускоряване на интеграцията и за подобряването на икономическото и социалното положение на ромите, като се ръководи от принципа на равнопоставеност на всички български граждани, независимо от тяхната етническа принадлежност.

На МТСП са възложени функции по координиране на изпълнението и мониторинг на НПД по Десетилетието на ромското включване. В МТСП е ситуиран Националният координатор по Десетилетието и са осигурени необходимите условия за

изпълнение на определените му функции. Дирекция “Демографско развитие, етнически въпроси и равни възможности” в специализираната администрация подпомага административно и технически дейността на координатора. През 2010 г. чрез вътрешно реструктуриране на дирекцията е обособен отдел “Интеграция на етнически малцинства” с цел подобряване на оперативната функционалност на дирекцията по отношение на интеграционните политики.

Вече функционира и създаденият координационен механизъм, който включва: Междуведомствена експертна работна група за извършване на мониторинг на НПД по Десетилетието и дейности по въпросите на интеграцията на ромите, както и Съвет по интеграция на ромите в българското общество към министъра на труда и социалната политика.

5. ФИНАНСИРАНЕ НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМСКОТО НАСЕЛЕНИЕ

Едва за част от дейностите, заложи в Националния план за действие по инициативата „Десетилетие на ромското включване 2005-2015 г.”, е разпределен финансов ресурс с източник държавния бюджет, програма ФАР и др. С актуализирането на съществуващите секторни програми за интеграция на ромите у нас – в съответствие с новата Рамкова програма от 2010 г., и с приемането на съответните планове за действие за тяхното изпълнение, се очаква българското правителство да определи ресурсите за реализация на общата политика в сферата на интеграция на ромското етническо малцинство в българското общество.

Да се направи точна оценка на размера на финансовите ресурси, заделени и изразходвани за интеграция на ромите у нас, е много сложна задача. Според институционалните доклади за последните пет години в това направление са изразходвани около 65 млн. евро или средно по около 13 млн. евро годишно¹. Тези суми включват средства по линия на програма ФАР, Структурните и Кохезионния фонд на ЕС, финансови ресурси на Институт “Отворено общество”, субсидии от Европейската банка за възстановяване и развитие, както и средства от държавния бюджет.

НПО също имат принос в процеса на интеграция на ромите в България. Разбира се, едва малка част от съществуващите у нас над шест хиляди НПО функционират за продължителен период от време. Останалите получават финансиране по конкретни проекти и след тяхното приключване престават да съществуват. Това е причината начинът на усвояване на средствата да не може да бъде контролиран. Основна НПО с прозрачен бюджет е Институт “Отворено общество”. От централизирания бюджет на Института – за интеграция на ромите в страната, се заделят около 3%, което за последните 5 години възлиза на близо 500 000 евро.

Финансовото обезпечаване на интеграционните политики и програми чрез средства от държавния бюджет, от европейските фондове и други източници се извършва на базата на следните принципи:

- Включване в бюджетите на ключовите министерства и институции на финан-

¹ Филева, Л., Колко все пак струва интеграцията на ромите, С., 2007.

сови средства, вкл. цели за изпълнение на политиките за интеграция, съгласно предвидените мерки в оперативните планове за изпълнение на секторните интеграционни политики и други програми, и съгласно предвидените мерки в общите правителствени и секторни политики.

- Финансово обезпечаване чрез държавния бюджет – на годишна база, на междусекторна национална програма за изпълнение на дейностите, заложи в НПД по Десетилетието на ромското включване.

- Заделяне на средства в разходната част на държавния бюджет за цели субсидии за общините за разработване и изпълнение на общински програми, съобразени с националните приоритети за социално включване на ромското етническо малцинство и съответстващи на конкретните нужди на ромите в съответната община. Финансиране на държавно делегирани дейности на местно ниво, насочени към интеграцията на ромското население.

- Насърчаване на общините да финансират изпълнението на мерки и инициативи чрез общинските бюджети, публично-частни партньорства и в партньорство с НПО.

- Финансиране на тематични проекти по оперативните програми със средства от Структурните и Кохезионния фонд.

- Финансиране на тематични проекти по други програми на Европейската комисия, Световната банка, ООН, Съвета на Европа и други.

- Адекватно интегриране на потребностите и проблемите на ромите в новата Стратегическа референтна рамка (2014-2020 г.) и съответните приоритети на оперативните програми с оглед финансова подкрепа чрез инструментите на ЕС.

Мониторингът и оценката на изпълнението на Рамковата програма за интегриране на ромите в българското общество (2010-2020 г.) се осъществява чрез мониторинг и оценка на изпълнението на НПД по Десетилетието на ромското включване. За целта се разработва методология за наблюдение и оценка от МТСП в тясно сътрудничество с НССЕДВ към МС, ресорните ведомства и гражданските организации. Целта на мониторинга е 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.

Основните източници на информация за постиженията на Рамковата програма са годишните отчети по изпълнението на НПД по Десетилетието, изготвяни и внасяни за разглеждане в Министерски съвет от МТСП, и разработени въз основа на получената информация от ресорните министерства, други структури и организации, осъществили проекти и програми на национално, регионално и местно ниво, събрани статистически данни при спазване на принципите на конфиденциалност, информирано съгласие и доброволна самоидентификация, и др.

Резултатите от предвидения междинен анализ на изпълнението на Рамковата програма, който ще съвпадне и с приключване на инициативата по Десетилетието, ще послужат при изготвяне на съответни механизми за мониторинг и оценка по прилагането при по-нататъшното изпълнение на Програмата.

6. ОЦЕНКА НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА СОЦИАЛНО ВКЛЮЧВАНЕ НА РОМИТЕ В БЪЛГАРСКОТО ОБЩЕСТВО

Основен принцип при формирането на институционалната рамка за интеграцията на ромското етническо малцинство в България е по-скоро използването на съществуващите административни структури и добавянето на нови компетенции към техните задължения, отколкото създаването на нови органи, ангажирани изцяло с интегрирането на етническите малцинства. Двете изключения от гореупоменатия принцип са, както следва:

- Създаване на структури на средно равнище в държавната административна йерархия без управленски функции, които изпълняват ролята на координиращо звено между съществуващите министерства – пример за подобна институция е НССЕДВ;

- Обособяване на малки отдели на най-ниските нива в административната йерархия в отделните министерства – като правило интеграцията на ромите (и останалите малцинства) формира значителна част от задълженията на тези отдели, като за специфичните дейности в тази сфера не се заделя какъвто и да е допълнителен бюджет.

Регионалното равнище е най-слабото място в институционалната рамка за интеграцията на ромите у нас, като основната причина за това е, че регионалното ниво като правило е най-неефективното звено в административната система в страната. Единствените регионални административни структури, участващи в процеса на интеграция на ромите, са Областните съвети за сътрудничество по етническите и демографските въпроси. Също както НССЕДВ, те са консултативни и координационни органи без управленски компетенции. Техните основни функции се състоят в координиране изпълнението на областни стратегии по етническите и демографските въпроси (ако такива изобщо съществуват).

На местно ниво институционалната рамка за интегриране на ромите в българското общество пряко включва представители на ромската общност, които участват в следните структури на местното самоуправление:

- *общинска администрация:*

- експерти по етническите и демографските въпроси – основния проблем във връзка с ефективността им е липсата за ясна визия относно техните функции и длъжностни характеристики;
- отдели в рамките на общинската администрация, ангажирани с интеграцията на малцинствата – някои от проблемите тук са свързани с погрешното разбиране, че въпросите, свързани с интеграцията на ромите, трябва да бъдат разрешавано само и единствено от роми;
- участие на политическо ниво в качеството на кметове и зам. кметове (вкл. по етническите и демографските въпроси) – представителството на ромите в местните политически структури все още е значително по-ниско от дела на ромите в общото население на страната, но все пак е далеч по-високо от това на регионално и национално равнище. Това обстоятелство е показателно за сравнително доброто ниво на организираност на ромите на местно ниво и тяхното желание да участват в процеса на вземане на решения, което, от своя страна, увеличава шансовете за осъществяването на диалог с ромската общност чрез нейните представители в местните власти;

– *общински съвети* – съществуват модели за включване на малцинствената проблематика в работата на общинските съвети, като в някои от тях са съставени постоянни комисии, насочени именно към проблемите на етническите малцинства;

– *обществени съвети по етническите и демографските въпроси* – те са практика (в много от случаите положителна) за изграждането на един широк граждански форум и включване на обществеността в местното самоуправление. Проблем при тяхното функциониране е, че често работата им не е регламентирана и не е подкрепена с финансови ресурси. Въпреки това, те представляват успешен опит за ангажиране на широката общественост и отговорните институции с проблемите на интеграцията;

– *общински съвети по етническите и демографските въпроси* – това са структури, действащи към общинската администрация, чийто председател е заместник-мета на съответната община. Членове са представители на различните отдели в общинската администрация, експертите, отговарящи за малцинствените проблеми (ако има такива), представители на бюрата по труда, полиция, образователни институции и представители на НПО на малцинствата. До известна степен, общинските съвети по етническите и демографските въпроси повтарят структурата на областните съвети за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, като целта на първите е да дефинират местните проблеми, свързани с малцинствата, както и да координират действията на различните институции, насочени към тяхното разрешаване. Самите съвети могат да предлагат решения, както и да определят последващи действия. Между съветите в различните общини липсва унификация, тъй като не съществува и национално законодателство в тази сфера (докато структурата и дейността на областните съвети по етническите и демографските въпроси е малко или много последователна). Поради тази причина всеки съвет е индивидуално организиран в зависимост от активността на дадената община. Това обуславя и разликата между общински и обществени съвети. Нерядко се наблюдават и хибридни органи, които обединяват елементи от двете структури.

Качеството на нормативната и стратегическата рамка за интеграция на ромското етническо малцинство в България, а именно закони, стратегии и планове за действие, като цяло е добро. Независимо от това обаче, съществуват определени проблеми, свързани с основните документи, които регламентират политиката по отношение на социалното включване на ромите:

– *Нисък нормативен статус* – почти всички секторни стратегии за интеграция на ромите са приети с решения на Министерския съвет (Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства е приета дори с решение на Министъра на образованието). Това на практика означава, че всяко следващо правителство може да отмени тяхното осъществяване. Единствено Националният план за действие по инициативата „Десетилетие на ромското включване 2005-2015 г.” е одобрен с решение на Народното събрание.

– *Липса на финансов ангажимент от държавния бюджет* – въпреки че планове за действие за изпълнението на всички секторни стратегии за определени периоди са приети и съдържат бюджети, почти всички суми в тях са предвидени като „принос на чужди донори” или са суми за обичайни дейности, предприемани без връзка с

изпълнението на стратегиите. На практика до този момент не са заделени целеви средства от републиканския бюджет за реализацията на ромските стратегии.

– *Липса на подходяща административна инфраструктура за осъществяване на приетите ромски стратегии* – проблем, особено сериозен на национално и регионално ниво, както е описано по-горе.

Следователно е трудно да се каже, че ромските стратегии са направлявали процеса на ромска интеграция до сега. От една страна изглежда, че повечето от мерките със сериозно влияние върху социалното включване на ромите са предприемани без връзка с ромските стратегии. Те са определени от общата нормативна рамка в съответните области (заетост, социално подпомагане и т. н.). От друга страна, основните мерки, предвидени в стратегиите за интеграция на ромите, все още не са осъществени. Това подчертава необходимостта от създаване на подходящи финансови и административни условия за осъществяването на ромските стратегии, както и необходимостта от включване на най-важните пунктове от тези стратегии в общата нормативна рамка за съответните области.

На местно ниво законодателната политика за интеграция на ромите е много по-конкретна и целенасочена. Това се обуславя от близостта на проблемите и непосредствената нужда от решаването им. И докато в началото подходът към малцинствените въпроси е често непоследователен, разпокъсан, а нерядко и в резултат на външно влияние (обща тенденция на национално ниво, изисквания на европейските институции и т.н.), сега той е все по-систематизиран, воден от осъзната необходимост, като често формира устойчиви модели. В местното самоуправление все по-трайно се налага схващането, че интеграцията на малцинствените групи трябва да протича на всички нива, включително и в институциите, с активното участие на представители на самото малцинство. За целта обаче е необходимо идентифициране на проблемите и предначертаване на евентуални решения посредством законодателната дейност на местния парламент. Това може да стане по няколко начина:

изработване на специална стратегия или програма, насочена към интеграция на малцинствата (или само на ромите, там където ромската общност преобладава);

разработване на стратегия (програма) за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства;

включване на проблемните въпроси, засягащи съответното малцинство, в общинския план за развитието на дадената община или включване проблемите на образователната интеграция в общата образователна стратегия на общината.

В своите усилия за изпълнение на програмата за интеграция на ромите в българското общество правителството често се натъква на обществената враждебност към ромското етническо малцинство, докато в същото време България трябва да изпълнява определени задължения по отношение на социалното включване на ромското население в качеството си на страна – членка на ЕС. В резултат на това, правителството формално изпълнява изискванията на Общността и разработва редица нормативни документи, стратегии, планове за действие и рамкови програми, в които се заявява готовност за борба с дискриминацията и се представят политиките за интеграция на ромите у нас. На практика обаче се наблюдава значително разминаване

между декларираните намерения и фактическото им изпълнение. Българските политици са наясно, че активното изпълнение на програмата за интеграция на ромите в страната ще срещне сериозна съпротива от страна на огромен брой хора в българското общество.

Реализирането на интеграционните политики, адресирани към ромите, допълнително е възпрепятствано от недостатъчните по размер финансови ресурси, предвидени за целта в държавния бюджет. Българското правителство продължава да разчита предимно на външно финансиране, което често не се подкрепя в достатъчна степен от бюджета. В резултат на това редица добре планирани инициативи и проекти се изпълняват частично или въобще не намират реализация.

Участието на самите роми в процеса на изпълнение на засягащите ги проекти и програми все още е само едно добро намерение. Въвличането на ромски НПО в определени етапи на реализация на проектите често ги дискредитира като представители на ромската общност в очите на останалите роми. Мониторингът и контролът върху функционирането на институциите, ангажирани с интеграцията на ромите, който се осъществява от ромски активисти, практически е формалност дори в рамките на НССЕДВ.

Много е трудно да се даде точна оценка на постигнатите и очакваните резултати от прилагането на стратегиите, програмите и политиките за социалното включване на ромите в българското общество, основно поради неясното и половинчато формулиране на задачите, неадекватните мерки, недостатъчното финансиране и липсата на измерими индикатори за мониторинг и контрол. В редица случаи, заявените цели и задачи се възлагат на хора, които нямат необходимите умения и мотивация за успешната им реализация или не намират подкрепа сред по-голямата част от населението. Годишните доклади на правителството за изпълнението на Националния план за действие по инициативата “Десетилетие на ромското включване 2005-2015 г.” представят информация за формалните постижения по отделните показатели, без да дават оценка на това, по какъв начин представените дейности са се отразили върху качеството на живот сред ромското етническо малцинство в областта на заетостта, образованието, здравеопазването и жилищните условия.

6.1. Заетост

Институциите, ангажирани с изпълнението на програмите и мерките, насочени към преодоляване на неравнопоставеността на ромите на трудовия пазар в България, включват МТСП, АЗ (отговорни за изпълнението на НПД по Десетилетието на ромското включване, както и ОП РЧР), Министерство на земеделието и храните в качеството му на управляващ орган на Програмата за развитието на селските райони и Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, отговорно за изпълнението на Оперативна програма “Конкурентоспособност”. Основният проблем по отношение на съгласуването на различните програми за интегриране на ромите в сферата на заетостта е липсата на координираща институция с управленски функции, която да насочва в правилната посока политиките за постигане на стратегическата цел за подобряване на цялостната ситуация на ромите на пазара на труда.

Въпреки че дългосрочно безработните роми се споменават като целева група във всички стратегически документи на МТСП, НПД по Десетилетието не е включен в нито един от тях. Това поставя под въпрос степента, в която програмите за интеграция на ромите са съвместими с цялостната политика в сферата на трудовия пазар и буди сериозни съмнения относно това, дали ромското етническо малцинство изобщо представлява приоритет за МТСП. В същото време почти не съществува връзка между различните стратегии и планове за интеграция на ромите и цялостната политика по заетостта.

За разлика от сферите на образованието, здравеопазването и жилищните условия, заетостта е единственият ключов приоритет, заложен в НПД по Десетилетието, за който няма разработен отделен план за действие, като мерките, насочени към ромското население, са инкорпорирани в общите НПДЗ, приемани ежегодно от МТСП. Това предизвиква сериозни опасения относно реалното изпълнение на правителствената политика за създаване на условия за осигуряване на заетост и подобряване на общата ситуация на ромите на трудовия пазар.

Индикаторите за постигнати резултати, заложи в НПД по Десетилетието в приоритет "заетост", визират 80 000 роми, обхванати от инициативите за подобряване на квалификацията и пригодността за заетост, осигуряване на възможности за заетост, повишаване на предприемаческата култура и подкрепа за стартиране на собствен бизнес за периода 2005-2015. Тези количествени цели са крайно недостатъчни, съпоставени с общия брой роми, които се нуждаят от подкрепа на трудовия пазар, и тяхното изпълнение едва ли ще има сериозен ефект върху общностите в изолираните ромски квартали.

Въпреки това, към настоящия момент резултатите, постигнати по компонент "заетост", в голямата си част превишават задачите, заложи в националните планове, което, само по себе си, е показателно за усилията, полагани от МТСП и АЗ в областта на интеграцията на ромите на трудовия пазар. Така в Мониторинговия доклад за 2009 и 2010 г. за изпълнение на НПД по Десетилетието, АЗ отчита, че задачите относно дейностите за повишаване пригодността за заетост, обучение и предоставяне на възможности за заетост на ромите са преизпълнени неколkokратно. В същото време относно дейностите за насърчаване на предприемаческата култура и кариерното развитие на представителите на ромския етнос има неизпълнение на плана, като последното се дължи най-вече на недостатъчна мотивация и инициативност от страна на безработните лица, както и на липса на желание от страна на работодателите.

Независимо от факта, че голяма част от планираните мерки в сферата на трудовия пазар са изпълнени, все още е много трудно да се оцени степента, в която ромите, включени в различните инициативи наистина са интегрирани на пазара на труда. Участието в активни мерки по заетостта несъмнено осигурява някакво основно равнище на доходи на тези, които включени в тях, но липсата на данни за реализацията на тези хора на пазара на труда след приключването на съответните програми не позволява да се правят заключения относно включването на ромите в сферата на заетостта и решаването на техните социални проблеми.

6.2. Образование

За изпълнение на петте приоритета, заложи в компонент „образование” в НПД по Десетилетието на ромското включване, са предвидени 10 задачи и 41 инициативи, като основните институции, отговорни за тяхната реализация, са Министерският съвет, Министерството на образованието, младежта и науката, общините, висшите учебни заведения и НССЕДВ. Едва за четири от инициативите е предвидено финансиране от държавния бюджет, докато други четири разчитат на съфинансиране от бюджета и програма ФАР. Средствата за мнозинството от останалите дейности се осигуряват в рамките на обичайните бюджети на съответните институции. Този факт не може да не подложи на съмнение цялостната административна и финансова обезпеченост на изпълнението на НПД по Десетилетието – в частта му, която засяга политиката в сферата на образованието.

Нормативната рамка в сферата на образованието не е в състояние да осигури ефективна защита срещу нарушаване правата на децата от етнически малцинства, вкл. и ромите. Причината за това е, че българското законодателство в областта на образованието все още не е напълно синхронизирано с международните стандарти и механизми за защита на образователните права на тези деца.

Голяма част от ангажиментите на българското правителство в сферата на образователната интеграция на децата и учениците от ромското етническо малцинство са дългосрочни, което, от една страна, е оправдано, тъй като е обхванат целият десетгодишен период на инициативата “Десетилетие на ромското включване 2005 – 2015 г.” От друга страна, обаче липсват по-подробни едно- или двугодишни планове за действие по различните образователни приоритети с ясни времеви хоризонти и крайни срокове, с предвидено финансиране от бюджета, с конкретни количествени и качествени индикатори, подлежащи на непрекъснат мониторинг.

Въпреки че са много широко и неясно формулирани, очакваните ефекти от прилагането на мерките в рамките на приоритет “образование” от НПД по Десетилетието едва ли ще бъдат постигнати без налагането на тесни връзки между минималните стандарти за качество на образованието, прилагани към всички деца, от една страна, и нормативната база, държавните образователни изисквания, учебните програми и обучителните материали и методите за обучение – от друга.

Един от основните фактори, които не позволяват положителните ефекти от изпълнението на мерките, насочени към образователната интеграция на ромските деца и ученици, да достигнат до значителна част от тях, е липсата на умения сред преобладаващата част от учителите да работят ефективно с тези деца, да комуникират с техните родители и да хармонизират етно-културните различия в класната стая. Това се дължи основно на съществуващата езикова, културна и психологическа дистанция, както и на липсата на подготовка и непознаване на добрите практики в останалите страни – членки на ЕС.

Начинът, темповете и неефективността на изпълнението на мерките в сферата на образованието в рамките на Десетилетието до този момент много еднозначно сочат, че без съществуването на законови механизми, предвидените инициативи за образователна интеграция, вкл. тези, които съответстват на нуждите на ромските деца, са или неуспешни, или изобщо не се реализират.

6.3. Здравеопазване

Оценката на модела и на работата на здравните медиатори в България е много висока, а в чужбина се определя като “уникален модел” и “добра практика”. Основната причина за това е, че въвеждането на фигурата на здравния медиатор започва като дейност на НПО и се превръща в държавна политика. За периода 2008-2010 г. назначаването на здравните медиатори се одобрява посредством съвместно решение на три институции – Министерството на здравеопазването (МЗ), Дирекция “Етнически и демографски въпроси” към Министерски съвет и Министерството на финансите. Всяка година длъжностите и заплатите на здравните медиатори, а оттам и самото съществуване на професията им, се поставя под въпрос. Въпреки доказаната ефективност на работата на здравните медиатори, всяка година Националната мрежа на здравните медиатори се бори за запазване на Програмата за осигуряване на заплати за здравните медиатори. Ежегодно поради административни причини и неуредици и най-вече поради липса на координация между министерства и институции здравните медиатори се назначават със закъснение, излага се на риск тяхното бъдеще, което заплашва да превърне доказалия своята ефективност модел в неустойчив.

Важно е да се отчете и фактът, че през последните седем години са вложени значителни средства в подготовката и работата на здравните медиатори. В тази връзка е очевидна икономическата неефективност от преустановяването на реализацията на един добре работещ модел, в чието оформяне и стабилизиране са вложени средства както от предприсъединителни програми, така и от държавния бюджет. Ползата от работата на здравните медиатори може да се изчисли и тя значително би надвишила вече направените инвестиции, ако държавата гарантира устойчивост и надграждане в действащия модел на здравните медиатори.

В края на 2007 г. изтече крайният срок за изпълнение на плана за действие на Здравната стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етническите малцинства. Министерство на здравеопазването е отговорно за подготовката на план за действие за следващия тригодишен период (2008-2010) – нещо, което все още не е направено.

Независимо от факта, че са добре формулирани, очакваните ефекти от реализацията на Здравната стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етническите малцинства, могат да бъдат компрометирани от голямата ангажираност на общопрактикуващите лекари и тяхната физическа невъзможност да осигурят висококачествена медицинска услуга на толкова голям брой пациенти. Друга пречка в това отношение са инфраструктурните проблеми и трудностите, пред които са изправени общопрактикуващите лекари в опитите си да достигнат до онези представители на ромското етническо малцинство, които се нуждаят от медицински прегледи и лечение.

Основен проблем при постигането на количествените цели, заложили в скрининговите програми в рамките на здравната политика, насочена към ромите, е неспо-

способността на правителството да осигури финансовите средства за заплащане труда на медицинските специалисти и за покриване на транспортните разходи, необходими за функционирането на мобилните клиники и лаборатории, закупени от НССЕДВ по Програма ФАР. Според председателя на Фондация “Здравни проблеми на малцинствата” са извършени не повече от 20% от планираните прегледи, докато някои от скрининговите програми изобщо не са стартирали¹.

През 2010 г. (както и в предходните години) не е изготвен мониторингов доклад за изпълнението на Здравната стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етническите малцинства, както и оценка на постигнатите резултати, въпреки че и двете дейности са заложили в самата стратегия.

6.4. Жилищни условия

През март 2006 г. българското правителство приема Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите за периода 2005-2015 г. като част от Националната жилищна стратегия на Република България. Програмата е резултат от обединените усилия и добрата координация на Дирекция “Етнически и демографски въпроси” към Министерския съвет, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на финансите, Министерството на труда и социалната политика, представители на Националното сдружение на общините, Програмата на ООН за развитие, общински експерти и ромски неправителствени организации.

През 2007 г. са приети изменения в Закона за устройство на територията, които създават възможност за по-гъвкава регулация на жилищните зони с преобладаващо ромско население и узаконяване на голям брой постройки в ромските квартали. Със Закона се дефинира понятието “социално жилище” – това е жилище, предназначено за лица с установени жилищни нужди, чието изграждане е финансирано или осъществено с помощта на държавата или общината.

Въпреки значителната сума от 644 млн. евро, предвидена за изпълнение на Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите, годишните бюджети, заложили в националните планове за изпълнение на програмата са несъразмерно ниски, което разкрива липсата на необходимата политическа воля за отговорно заемане с такава задача от изключителна обществена значимост, каквато е подобряването на жилищните условия сред ромите.

Планирането по Програмата и осигуряването на бюджетни средства за нейното изпълнение е структурирано едностранчиво. Средства се заделят само за инвестиционни проекти (главно за техническа инфраструктура). В същото време напълно е пренебрегнато финансовото обезпечаване на изработването на подробни устройствени планове, като така е нарушена логическата последователност на необходимите мерки. Това се явява сериозна пречка за разбиване на порочния кръг: липса на регулация – стихийно

¹ Фамилия граждански организации „Права на човека”, Граждански доклад за изпълнението на мерките на правителството в областта на защита правата на човека и интеграцията на малцинства и уязвими групи, произтичащи от политическите критерии за членство в ЕС за периода януари 2008 г. – ноември 2009 г., С., 2010

незаконно строителство – липса на подходяща техническа и социална инфраструктура. Нещо повече, гореупоменатите възможности за узаконяване на голям брой постройки в квартали с компактно ромско население, предоставени от измененията в Закона за устройство на територията от 2007 г., все още остават неизползвани поради небалансираното изпълнение на Програмата.

Четиригодишната дейност по изпълнение на Националната програма за подобряването на жилищните условия на ромите в Република България е демонстрация на двойственост в поведението на българското правителство. Въпреки, че Министерският съвет приема през пролетта на 2006 г. внушителна разгърната десетгодишна програма със заложен в нея немалка сума от 644 млн. евро, което само по себе си е индикатор, че са налице сериозни намерения за подобряване на жилищните условия на ромите, настоящите ефекти от прилагането на Програмата за решаване на сложния комплекс от проблеми, свързани със съществуващите гета в България, е незначителен.

6.5. Координация между политиките за интеграция на ромите в различните сфери от социално-икономическия живот

През последните години българското правителство непрекъснато работи върху редица документи, проекти и програми, насочени към намаляване на степента на социално изключване на ромското етническо малцинство. Въпреки че целта е да се “постигне синергичен ефект”, липсва координация между дейностите на различните държавни институции, докато участието на органите на местното самоуправление и местните общности в процеса е недостатъчно и недобре подготвено.

Друг фактор, който спъва процеса на координация на политиките за интеграция на ромите в различните области от социално-икономическия живот е неефективното функциониране на основната координираща институция в тази сфера, а именно НССЕДВ. В резултат на това значителна част от неговите отговорности са прехвърлени на МТСП, което разработва, координира и упражнява контрол върху голяма част дейностите, изпълнявани в рамките на инициативата “Десетилетие на ромското включване 2005 – 2015 г.” МТСП обаче не е оторизирано да осъществява контрол върху дейността на останалите министерства и институции, което буди сериозни опасения относно способността на българското правителство да разработи и реализира последователна стратегия за интегриране на ромското население в българското общество.

6.6. Осигуряване на статистическа информация за мониторинг на напредъка на мерките в сферата на социалното включване на ромите

Сериозен проблем във връзка с процеса на интеграция на ромите в България е остраната необходимост от осигуряване на навременна, надеждна и представителна статистическа информация, която да се използва за анализ и оценка на основните социално-икономически и демографски показатели по етнически признак. Разрешаването на този проблем ще позволи осъществяването на непрекъснат мониторинг на тенденциите в социално-икономическото състояние на уязвимите групи и в частност на ромите, както и извършване на периодични оценки на ефективността на социалните програми, насо-

чени към тяхната интеграция в обществото. Сега подобни данни се събират единствено по време на преброяванията на населението, които се провеждат едва веднъж на всеки десет години. Националният статистически институт рядко публикува данни за здравния статус, образователното равнище и тенденциите на трудовия пазар за основните етнически малцинствени групи в страната. Статистическата информация, набира на посредством периодичните изследвания на домакинските бюджети и работната сила не предоставя данни съответно за социалната структура на населението или за етническия състав на заетите, безработните и лицата, които напускат пазара на труда. Без подобна информация правителството и структурите на гражданското общество не са в състояние нито да следят съответните тенденции в периода между две преброявания, нито да правят периодични оценки на въздействието на прилаганите мерки, насочени към намаляване степента на социално изключване сред ромите.

7. ОЦЕНКА НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА СОЦИАЛНО ВКЛЮЧВАНЕ НА РОМИТЕ В БЪЛГАРСКОТО ОБЩЕСТВО – SWOT АНАЛИЗ

СФЕРА НА ДЕЙСТВИЕ	СИЛНИ СТРАНИ (причини за успех на политиките)	СЛАБИ СТРАНИ (причини за неуспех на политиките)
1	2	3
1. ОБЩА СТРАТЕГИЯ	– Задоволителна степен на институционално участие на ромите на местно равнище; – Добро покритие и приемливо качество на нормативната рамка на национално ниво; – Конкретна и целенасочена нормативна рамка на местно равнище.	– Недостатъчен институционален капацитет както на национално, така и на регионално ниво; – Нисък нормативен статус на стратегиите, насочени към ромите – Недостатъчен финансов; ангажимент в държавния бюджет – Докладите на правителството не оценяват ефективността на реализираните политики.
2. ЗАЕТОСТ	– Добра интеринституционална ангажираност с изпълнението на адресираните към ромите политики; – Към настоящия момент резултатите, постигнати по компонент “заетост”, в голямата си част превишават задачите, заложи в националните планове.	– Липсва координираща институция с управленски функции; – Националният план за действие по инициативата “Десетилетие на ромското включване” не присъства в нито един от стратегическите документи на МТСП.
3. ОБРАЗОВАНИЕ	– НПД по Десетилетието предвижда пряко участие на местните власти при изпълнението на мерките от сектор “образование”; – Нормативната рамка в сферата на образованието не е в състояние да осигури ефективна защита срещу нарушаване правата на децата от етнически малцинства, вкл. ромите.	– Средствата за болшинството от дейностите по приоритет “образование” се осигуряват в рамките на редовните бюджети на съответните институции; – Липса на умения сред преобладаващата част от учителите да работят ефективно с ромските деца и да комуникират с техните родители и да преодоляват етно-културните различия.
4. ЗДРАВНО-ПАЗВАНЕ	– Моделът и ефективността на работата на здравните медиатори в България могат да бъдат определени като “добра практика”; – Закупени от НССЕДВ по програма ФАР мобилни клиники и лаборатории за скрининг на здравното състояние на ромите.	– Едва 20% от планираните прегледи по скрининговите програми са извършени; – До момента МЗ не е изготвило нито мониторингов доклад, нито оценка на постигнатите резултати по изпълнението на Здравната стратегия, насочена към ромите.
5. ЖИЛИЩНИ УСЛОВИЯ	– Широко участие на различните институции, вкл. общини и ромски НПО, в изготвяне на Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите; – Измененията в Закона за устройство на територията от 2007 г. създават възможност за узаконяване на голям брой постройки в квартали с компактно ромско население.	– Годишните бюджети, заложи в националните планове за изпълнение на Програмата за подобряване на жилищните условия на ромите са неоправдано ниски, съпоставени с нейния общ бюджет; – Планирането по Програмата и осигуряването на бюджетни средства за нейното изпълнение е структурирано едностранчиво.

Продължение

1	2	3
СФЕРА НА ДЕЙСТВИЕ	ВЪЗМОЖНОСТИ (потенциални области за бъдещо развитие на политиките)	ЗАПЛАХИ (потенциални пречки пред бъдещо развитие на политиките)
1. ОБЩА СТРАТЕГИЯ	– Заделяне на достатъчно финансови средства от държавния бюджет за реализация на политиките за интеграция на ромите; – Ефективно усвояване на средствата от финансовите инструменти на ЕС за изпълнение на интеграционните стратегии.	– Подчертана враждебност в обществото към ромското етническо малцинство; – Само формално изпълнение от страна на правителството на изискванията, наложени от ЕС за интеграция на ромското население в българското общество.
2. ЗАЕТОСТ	– Изготвяне на обособен план за действие за изпълнението на политиките, насочени към интеграция на ромите на трудовия пазар; – Осигуряване на статистическа информация за трудовия статус на различните етнически групи.	– Поставените количествени цели са недостатъчни, съпоставени с общия брой роми, които се нуждаят от подкрепа на трудовия пазар; – Реализацията на политиките може да не окаже сериозен ефект върху ромската общност.
3. ОБРАЗОВАНИЕ	– Синхронизиране на българското законодателство в сферата на образованието с международните стандарти; – Изготвяне на подробни краткосрочни планове за действие за изпълнение на приоритетите в сектор „образование“.	– Без наличието на съответните законови механизми, предвидените интеграционни мерки в сферата на образованието или няма да имат нужния успех, или изобщо няма да бъдат реализирани; – Трайна липса на подготовка на учителите за работа с ромски деца.
4. ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ	– Изготвяне от страна на Министерство на здравеопазването на краткосрочни планове за действие за годините до 2015-та за реализация на Здравната стратегия за интеграция на ромите; – Създаване на нормативна рамка за устойчивото функциониране на мобилните скринингови единици.	– Компрометирана устойчивост и неясно бъдеще на модела на здравните медиатори в България; – Физическа невъзможност на общопрактикуващите лекари да осигурят висококачествена услуга на такъв голям брой пациенти в недостъпни райони.
5. ЖИЛИЩНИ УСЛОВИЯ	– В краткосрочен план трябва да се даде предимство на срочното изготвяне на кадастрални карти и регистри, както и на подробни устройствени планове; – Ежегодното планиране и финансиране на дейностите, насочени към заличаване на ромските гета в България, трябва ефективно да използва механизмите на ОПРР.	– Липса на политическа воля за справяне с проблема за подобряването на жилищните условия сред ромите; – Неизползвани възможности за узаконяване на голям брой постройки в квартали с компактно ромско население, предоставени от измененията в Закона за устройство на територията от 2007 годишно

8. ПРЕПОРЪКИ КЪМ ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМСКОТО ЕТНИЧЕСКО МАЛЦИНСТВО В БЪЛГАРИЯ

Въз основа на изложените дотук структура, съдържание, анализ и оценка на политиките, насочени към интегриране на ромите в българското общество, по-долу са изведени практически препоръки към съответните стратегически приоритети на инициативата “Десетилетие на ромското включване 2005 – 2015 г.”, а именно зае-
тост, образование, здравеопазване и жилищни условия.

8.1. Препоръки от общ характер

Повишаване на нормативния статус на основните стратегически документи за интеграция на ромите в страната и приемането им от Народното събрание.

Инкорпориране на въпросите, свързани със социалното включване на ромското етническо малцинство в стратегическите документи и програми за развитието на цялото общество, които са насочени към всички български граждани.

Осигуряване на достатъчно средства от държавния бюджет и финансовите инструменти на ЕС за дейностите, свързани с интеграцията на ромите и изпълнение на съответните стратегии и програми.

Създаване на ефективна административна структура на национално и особено на регионално равнище за изпълнение на мерките, насочени към социално включване на ромите, след осъществяването на широк публичен дебат с активното участие на представители на ромската общност.

Изготвяне и публикуване на редовни доклади за мониторинг и оценка на изпълнението на стратегиите и планове за действие, насочени към интеграцията на ромското население в сферите на заетостта, образованието, здравеопазването и жилищните условия.

Разработване на нормативни и административни инструменти за подобряване на периодичното събиране на представителна и надеждна информация, дезагрегирана по етническа принадлежност, пол, образование, възраст, здравен статус и др., в тясно сътрудничество със съответните институции на ЕС.

Инициране на мащабни кампании по убеждаване на ромите в необходимостта да съдействат на НСИ и социологическите агенции при събирането на достоверна информация по време на преброяването и изследванията на социално-икономическото положение на техните семейства.

8.2. Заетост

Систематизиране на информацията за ромите като целева група на мерките, свързани с тяхната интеграция на пазара на труда, и установяване на броя на дългосрочно безработните, живеещи в изолирани квартали с компактно ромско население, както и тяхното образователно-квалификационно равнище.

Планиране на целевите задачи по приоритет “заетост” в краткосрочен и дългосрочен план въз основа на действителния брой лица, които се нуждаят от подкрепа на пазара на труда, както и залагането на резултати, чието изпълнение да окаже сериозен ефект върху общностите в изолираните ромски квартали.

Въвеждане на система за оценка на ефективността на реализираните програми, базирана на промяната в трудовия статус на лицата от целевата група и възможностите им за развитие.

Подобряване на дизайна на съществуващите програми за интеграция на ромите на трудовия пазар въз основа на експертните оценки на служители на АЗ, неправителствени организации и тези, към които са адресирани самите инициативи.

Повишаване на броя на участниците в курсове за професионална квалификация с цел улесняване на тяхното навлизане на свободния пазар на труда.

8.3. Образование

Пълна синхронизация на нормативната рамка в сферата на образованието с международните стандарти и механизми за защита на образователните права на ромските деца.

Налагането на връзка между минималните стандарти за качество на образованието, прилагани към всички деца, от една страна, и нормативната база, държавните образователни изисквания, учебните програми, обучителните материали и методите за обучение – от друга.

Всички висши учебни заведения трябва да бъдат задължени да адаптират съществуващите си академични програми за подготовка на педагогически кадри по начин, който да включва елементи, необходими за изграждане на умения у бъдещите учители за ефективна комуникация с ромските деца и техните родители, както и за хармонизиране на етно-културните различия в класната стая.

Освен образователните, материалните и психологическите аспекти на равния достъп на ромските деца и ученици до качествено образование, ревизираната нормативна база трябва да акцентира върху финансовата страна на интеграцията на ромите. Това може да бъде постигнато чрез заделяне на част от средствата за образователния сектор от държавния бюджет, изрично за прилагане на политиките за насърчаване в максимална степен участието на децата и младите хора от ромското етническо малцинство в образователната система.

Необходимо е регламентиране и въвеждане на механизми за наблюдение и контрол върху интеграционните политики в образователната сфера с цел анализ и текущ контрол както на съдържателните, така и на финансовите им аспекти.

8.4. Здравеопазване

Изготвяне и приемане от страна на Министерство на здравеопазването на краткосрочни и средносрочни планове за действие за реализацията на Здравната стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етническите малцинства с детайлни мерки, достатъчни по размер финансови ресурси и ясни, измерими индикатори.

НССЕДВ, МЗ и общините следва да продължат да оказват подкрепа за развитието на модела на здравните медиатори в България, активно да сътрудничат за повишаване на професионалния им капацитет и да инвестират в увеличаване на ролята им за реализацията на политиките за равен достъп на ромското население до медицински услуги.

Националните и местните здравни институции трябва да бъдат включени в дългосрочен план в процеса на подобряване на достъпа на ромската общност до здравни услуги.

Трябва да бъдат създадени устойчиви връзки и механизми за съвместни усилия между МЗ и НПО, работещи върху изпълнението на Здравната стратегия за етническите малцинства.

МЗ трябва да утвърди на национално равнище, както и да създаде нормативна рамка за устойчивото функциониране на модела за изпълнение на профилактични програми с мобилни медицински единици сред ромските общности в отдалечени и труднодостъпни райони.

С оглед реализиране на редовен мониторинг и оценка на ефектите от прилагането на Здравна стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към

етническите малцинства, България трябва да бъде включена в основните европейски и международни информационни системи в сферата на здравеопазването.

8.5. Жилищни условия

Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите трябва да се актуализира за периода до 2015 г. на основата на навременен и задълбочен количествен и качествен експертен анализ (включително на състоянието на жилищния фонд в кварталите с компактно ромско население).

Актуализираният вариант на Програмата трябва да съдържа мерки по легализиране на незаконното строителство, където това е целесъобразно и възможно, включително мерки за финансово подпомагане по определени критерии на социално слаби семейства във връзка с действията по узаконяване на техните жилища.

При ежегодното планиране и финансиране на дейностите, насочени към ликвидиране на гетата на България и подобряване на жилищните условия на ромите, трябва да се включи ефективен механизъм на Оперативна програма “Регионално развитие”.

При планирането, финансирането и организирането на дейностите за подобряване на жилищните условия сред ромите трябва да се спазва логичната последователност на мерките, като особено в краткосрочен план се обърне специално внимание на необходимостта от ускорено изготвяне на кадастрални карти и регистри, както и на подробни устройствени планове, без които всички следващи стъпки не биха били възможни.

Преодоляване на едностранчивостта при осъществяването на мерки по Програмата, като от нейното въздействие не се изключват големите гета.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

Усилията за преодоляване на социалното изключване на ромското етническо малцинство, полагани от страна на държавните институции в България, често срещат нескрита обществена враждебност. Същевременно България е поела определени ангажименти за интеграция на ромите, които са обект на строг мониторинг от страна на Европейския съюз. Това налага своеобразна двойственост в поведението на органите на изпълнителната власт. От една страна, те изпълняват исканията на ЕС и разработват серия от нормативни документи, стратегии, планове за действие и рамкови програми, в които формално се декларира готовност за противодействие на социалното изключване и се формулират политики за интеграцията на ромите. От друга страна, изпълнението на една по-активна програма за интеграция на ромите ще срещне неодобрение и съпротива в лицето на преобладаващата част от българското общество. Това неминуемо води след себе си значително разминаване между декларативните намерения за социално включване на ромите и тяхното реално изпълнение.

Ефективното прилагане на социалните програми за интеграция на ромите е допълнително възпрепятствано от недобрата работа на НССЕДВ и неспособността на Съвета да координира всички политики, свързани със социалното включване на

малцинствата. Постепенно се наложи изместване на властовите позиции и съдържателните действия към МТСП, което разработва, координира и контролира провеждането на значителна част от дейностите по инициативата “Десетилетие на ромското включване 2005-2015 г.”, но не е оторизирано да контролира дейността на другите министерства и ведомства. В резултат на това, въпреки донякъде успешната работа през последните три години по серия нормативни документи, проекти и програми, насочени към намаляване на социалното изключване на ромите, постигането на “синергичен ефект” бе осуетено от това, че работата продължи да бъде тясно ведомствена, а ангажираността на местните органи на властта и на местната общност – недостатъчна и недобре подготвена.

Размерът на фондовете от държавния бюджет, предназначени за осъществяването на политиките за интеграция на ромското етническо малцинство, е недостатъчен. Българското правителство продължава да разчита главно на външни фондове, които често не са подкрепени достатъчно със средства от бюджета. В резултат се компрометира ефективността, а в редица случаи – самата реализация на немалко добре планирани инициативи и проекти от предходни години.

Включването на ромите в осъществяването на проектите и програмите на всички етапи от тяхното осъществяване е все още само добро пожелание. Дейността на ромските активисти по контрол и мониторинг на реализираните мерки от страна на институциите за интеграция на ромите е формална дори в НССЕДВ. Практика е отделните министерства да отчитат постигнатото през годината на заседания на Съвета, но организацията на заседанията изключва възможността представителите на ромските НПО да участват в решенията, планирането на дейностите, работата с местните общности, оценката на постигнатите резултати.

Не се осъществява редовен преглед, усъвършенстване и прилагане на политиките и програмите, насочени към социално включване на ромското етническо малцинство. Въпреки приемането на различни стратегии, програми и политики, насочени към интеграцията на ромите в българското общество, много от тези програми са обезсилени от неясно или непълно формулиране на задачите, от липсата на план за действие, от предвидени неадекватни мерки, от недостатъчно финансиране или от липса на механизми за мониторинг и контрол.

С оглед на сериозните проблеми на социалното включване на ромското население в България следва да се обърне по-специално внимание на въпроса, свързан с пълноценната интеграция на ромите в социално-икономическата сфера с цел осигуряване и реализация на по-последователна и ефективна стратегия, както и по-добра координация между институциите, ангажирани с изпълнението на мерките в тази сфера. Успехът на една интегрирана стратегия за подкрепа на социалното включване на ромското население зависи както от съдържанието, така и от административния капацитет, нормативната рамка и финансовата обезпеченост на осъществяваните политики.

Литература

1. Институт „Отворено общество”, Равен достъп на ромите до качествено образование, С., 2007.
2. Институт „Отворено общество”, Ромите в България, Информационен справочник, С., 2008.
3. Колев, Д., Крумова, Т., Методиева, М., Богданов, Г., Захариев, Б., Годишен доклад за реализация на политиките, насочени към ромска интеграция в България 2006, Център за междуетнически диалог и толерантност „Амалипе”, ВТ, 2007.
4. Министерски съвет, Здравна стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етническите малцинства, С., 2005.
5. Министерски съвет, Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите за периода 2005-2015 г., С., 2006.
6. Министерски съвет, Рамкова програма за интегриране на ромите в българското общество (2010-2020 г.), С., 2010.
7. Министерски съвет, Рамкова програма за равноправното интегриране на ромите в българското общество, С., 1999.
8. Министерски съвет, Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, С., 2010.
9. Министерски съвет, Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, С., 2004.
10. Министерство на труда и социалната политика, Мониторингов доклад за 2010 г. за изпълнение на Националния план за действие по инициативата „Десетилетие на ромското включване 2005 – 2015 г.”, С., 2011.
11. Министерство на труда и социалната политика, Мониторингов доклад за 2009 г. за изпълнение на Националния план за действие по инициативата „Десетилетие на ромското включване 2005 – 2015 г.”, С., 2010.
12. Министерство на труда и социалната политика, Национален план за действие по заетостта през 2011 г., С., 2011.
13. Министерство на труда и социалната политика, Национален план за действие по заетостта през 2010 г., С., 2010.
14. Народно събрание на Република България, Закон за насърчаване на заетостта, Обн., ДВ, бр. 112 от 29 декември 2001 г., в сила от 01.01.2002 г., посл. изм. ДВ, бр. 9 от 28 януари 2011 г.
15. Народно събрание на Република България, Закон за собствеността и ползването на земеделските земи, Обн., ДВ, бр. 17 от 1 март 1991 г., посл. изм., ДВ, бр. 8 от 25 януари 2011 г.
16. Народно събрание на Република България, Кодекс на труда, Обн., ДВ, бр. 26 от 1 април 1986 г., в сила от 01.01.1987 г., посл. изм., ДВ, бр. 18 от 1 март 2011 г.
17. Народно събрание на Република България, Конституция на Република България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., посл. изм., бр. 12 от 6.02.2007 г.

18. Народно събрание на Република България, Национален план за действие по инициативата “Десетилетие на ромското включване 2005-2015 г.”, С., 2005.
19. Национален статистически институт, Преброяване на населението, жилищния фонд и земеделските стопанства в Република България през 2001 г., С., 2002.
20. Пампоров, А., Ефекти от кризата върху заетостта при българи, турци и роми, Институт “Отворено общество”, С., 2010.
21. Пампоров, А., Заетостта при българи, турци и роми през септември 2010 г., Институт “Отворено общество”, С., 2010.
22. Световна банка и Институт “Отворено общество”, София, “Българските домакинства и икономическата криза – представително изследване”, 2010-2011 г.
23. Симеонова, М., Кориджиева, Д., Петров, Л. Ромите в България – новите предизвикателства, Фондация “Фридрих Еберт, С., 2007.
24. Тилкиджиев, Н., Миленкова, В., Петкова, К., Милева, Н., Отпадащите роми, Институт „Отворено общество”, С., 2009.
25. Томова, И., А. Пампоров, В. Миленкова, Социално-икономическото положение на уязвими етнически малцинства в България, Институт по социология при БАН, С., 2008.
26. Фамилия граждански организации “Права на човека”, Граждански доклад за изпълнението на мерките на правителството в областта на защита правата на човека и интеграцията на малцинства и уязвими групи, произтичащи от политическите критерии за членство в ЕС за периода януари 2008 г. – ноември 2009 г., С., 2010.
27. Филева, Л., Колко все пак струва интеграцията на ромите, С., 2007.
28. Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2008) 5 of the Committee of Ministers to Member States on policies for Roma and/or Travellers in Europe, 2008.
29. Council of the European Union, Council Conclusions on Inclusion of the Roma, Luxembourg, 2009.
30. Decade Watch, Roma Activists Assess the Progress of the Decade of Roma Inclusion, 2007.
31. European Commission, The Social and Economic Integration of the Roma in Europe, COM (2010) 133, Brussels, 2010.
32. European Parliament, Resolution on a European Strategy on the Roma, Brussels, 2008.
33. Health of Romany People Foundation, Health and the Roma Community, Analysis of the Situation in Europe, Madrid, 2009.
34. Ringold, D., Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges, Washington, D. C., The World Bank, 2000.
35. Zoon, I., On the Margins: Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia, New York, Open Society Institute, 2001.

ОЦЕНКА НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ В БЪЛГАРСКОТО ОБЩЕСТВО – ЗАЕТОСТ, ОБРАЗОВАНИЕ, ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ И ЖИЛИЩНИ УСЛОВИЯ

Резюме:

Настоящата студия има като водеща цел да направи характеристика на политиките, насочени към интеграция на ромското етническо малцинство в социално-икономическия живот на България. Фокусът на разработката е обусловен от обстоятелството, че интеграцията на ромското население в Европейския съюз, от който нашата страна вече е неразделна част, е важен елемент от социално-икономическата програма на Европа с оглед на високата степен на социално изключване, на което са подложени ромите в Общността. Анализът е съсредоточен върху сферите на заетостта, образованието, здравеопазването и жилищните условия.

Отделено е специално внимание както на стратегическата и институционалната рамка на инициативите за преодоляване на социалната изолацията на ромите в българското общество – на национално, регионално и местно равнище, така и на постигнатите до момента резултати в това направление.

Подложени са на критична оценка и са формулирани препоръки за усъвършенстване на различни аспекти на държавната политика, включително на нейната структура, изпълнение и въздействие върху социалното включване на ромското население в страната.

POLICY ASSESSMENT OF ROMA INTEGRATION IN THE BULGARIAN SOCIETY – EMPLOYMENT, EDUCATION, HEALTHCARE AND HOUSING

Abstract:

The present study's objective is to make a characterisation of the policies, aimed at integration of Roma ethnic minority in the social and economic life in Bulgaria. The focus of the study is conditioned by the fact that the integration of Roma population in the European Union, of which our country is already an inseparable part, is a significant element of the European socio-economic programme with respect to the high degree of Roma social exclusion in the Community.

The analysis is focused on the areas of employment, education, healthcare and housing. The strategic and institutional framework of the initiatives directed at overcoming the social isolation of Roma in the Bulgarian society at national, regional and local level, as well as the respective results achieved until the present moment are addressed.

Critical assessment is made and recommendations formulated with respect to the improvement of various aspects of the government policy, including its structure, implementation and impact on the social inclusion of Roma population in the country.