



Граждански мониторингов доклад за изпълнението
на Националната стратегическа рамка за равенство,
приобщаване и участие на ромите

БЪЛГАРИЯ

Изготвен от:

Център за междуетнически диалог и
толерантност „Амалипе“
Фондация „Джендър Алтернативи“
Фондация ИндиРома
Асоциация Интегро
Сдружение Свят без граници
Юни 2025 г.

С финансовата подкрепа на



Граждански мониторингов доклад относно качеството
на националната стратегическа рамка
за равенство, приобщаване и участие на ромите
в България

*Проект „Ромски граждански мониторинг 2021 – 2025“ в България се координира
от*

Център за междуетнически диалог и толерантност „Амалипе“

<https://amalipe.bg/>

И

Асоциация Интегро

<https://integrobq.org/>

ПРАВНА БЕЛЕЖКА

Това е вторият доклад по проект **„Ромски граждански мониторинг 2023 – 2024“ в България** и е превод от английски на български език на официалния доклад, който е наличен на английски език на <https://amalipe.bg/en/books/>

Тази публикация се реализира с подкрепата на Европейската комисия. Подкрепата на Европейската комисия за изготвянето на тази публикация не представлява автоматично съгласие със съдържанието, което отразява мненията само на авторите и Комисията не може да носи отговорност за каквото и да е използване на съдържанието в нея информация.

Повече информация за проекта е налична на <https://romacivilmonitoring.eu/>

© Коалиция на организациите, реализиращи Ромски граждански мониторинг 2021 – 2025 в България

Възпроизвеждането е разрешено при условие, че се посочи източникът.

Докладът е изготвен от гражданските организации Център за междуетнически диалог и толерантност „Амалипе“, фондация „ИндиРома“, асоциация „Интегро“ и сдружение „Свят без граници“.

Главите са написани от следните автори:

- Прилагане на НСПР: Лили Макавеева, Камен Макавеев (Асоциация „Интегро“).
- Преглед по тематични области: Алексей Пампоров и Ганчо Илиев (сдружение „Свят без граници“), с участието на Алекс Леви (фондация „Хаир“), Емилия Мазнева (фондация „ДА“) и Даниела Михайлова (сдружение „Инициатива за равни възможности“).
- Фокус върху ключови проблеми, засягащи ромите: Николай Близнаков (фондация „Инди Рома“) с участието на Алекс Леви (фондация „Хаир“), Даниела Михайлова (сдружение „Инициатива за равни възможности“) и Деян Колев (център „Амалипе“).
- Използване на инструменти за финансиране от ЕС: Деян Колев (Център за междуетнически диалог и толерантност „Амалипе“).

Докладът е изготвен като част от инициативата **'Подготвителни действия - Граждански мониторинг на ромите - Укрепване на капацитета и участието на ромското и про-ромското гражданско общество в мониторинга и прегледа на политиките'** изпълнявана от консорциум, ръководен от Института за демокрация към Централноевропейския университет (DI/CEU), включващ Европейската мрежа от ромски местни организации (ERGO Network), Fundacion Secretariado Gitano (FSG) и Европейския център за правата на ромите (ERRC). Инициативата е финансирана от Генерална дирекция „Правосъдие и потребители“ (ГД „Правосъдие“) на Европейската комисия в рамките на договор за услуги № JUST/2020/RPAA/PR/EQUA/0095.

Докладът представя констатациите на авторите и не отразява непременно възгледите на консорциума или на Европейската комисия, които не носят отговорност за използването на съдържащата се в него информация.

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯ	6
РЕЗЮМЕ	7
ВЪВЕДЕНИЕ	13
1. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА НСРР	15
1.1. Ключови промени и ефективност на изпълнението	15
1.1.1. Промени в Плана за действие на НСРР	15
1.1.2. Напредък в изпълнението	17
1.1.3. Ефективност на мониторинга	19
1.1.4. Събиране на данни	21
1.2. Синергия на НСРР	22
1.2.1. Допълващи политики.....	22
1.2.2. Съгласуваност с действията на ЕС	23
1.2.3. Отговор на опасенията, изразени в предишни оценки.....	23
1.3. Участие на ромите в изпълнението на мониторинга	24
1.3.1. Участие на ромските граждански организации в изпълнението на НСРР	24
1.3.2. Ромите в публичните институции, изпълняващи НСРР.....	24
1.3.3. Участие на ромите в мониторинга и оценката	24
1.3.4. Принос на Националната ромска платформа към изпълнението на НСРР	25
2. Преглед по тематични обалсти	26
2.1. Борба с антициганизма и дискриминацията	26
2.2. Образование	27
2.3. Заетост	31
2.4. Здравеопазване	32
2.5. Жилища, основни услуги и екологична справедливост.....	34
2.6. Социална закрила	36
2.7. Социални услуги.....	37
2.8. Защита на децата	38
2.9. Насърчаване (на осведомеността) за ромското изкуство, култура и история	39
3. Фокус върху ключови проблеми, засягащи ромите	41
3.1. Образование: сегрегация, ранно напускане на училище и отпадане	41
3.1.1. Ефективност на НСРР при решаване на проблема	41
3.1.2. Синергия с други действия	42
3.1.3. Участие на ромите.....	43
3.2. Трудности при регистрация	43
3.2.1. Ефективност на НСРР при решаването на проблема.....	43
3.2.2. Синергия с други действия	43
3.2.3. Участие на ромите.....	44

3.3.	Здравеопазване	44
3.3.1.	Ефективност на НСРР при решаването на проблема.....	45
3.3.2.	Синергия с други действия	46
3.3.3.	Ромско участие.....	47
3.4.	Борба с антициганизма и дискриминацията	47
3.4.1.	Ефективност на НСРР при решаването на проблема.....	47
3.4.2.	Синергия с други действия	48
3.4.3.	Ромско участие.....	49
4.	Използване на финансовите инструменти на ЕС	50
4.1.	Условия за използване на фондовете на ЕС за равенство на ромите. .	50
4.2.	Гражданското общество на ромите в усвояването на фондовете на ЕС .	54
5.	ДОПЪЛНИТЕЛНИ КОНСТАТАЦИИ	58
	ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	59
	БИБЛИОГРАФИЯ	62
	ПРИЛОЖЕНИЯ: СПИСЪК С ПРОБЛЕМИ И УСЛОВИЯ	64

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

BGN	Български лев (валута)
ЦОИДУЕМ	Център за образователна интеграция на деца и ученици от етнически малцинства
ВОМР	Водено от общностите местно развитие
ОГО	Организация на гражданското общество
КЗД	Комисия за защита срещу дискриминация
ЗЗД	Закон за закрила на детето
ОПЗЕИ	Отдел за превенция и защита от домашно насилие, сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси и взаимодействие с гражданското общество
ЕЗФРСР	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕСРИ	Европейска комисия срещу расизма и нетолерантността
ЕИП	Европейско икономическо пространство
ФМ на ЕИП	Финансов механизъм на Европейското икономическо пространство
ОП	Програма Образование (2021-2027)
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
EU-SILC	Статистика на ЕС за доходите и условията на живот НСРР Стратегическа рамка на ЕС за ромите
FRA	Агенция на ЕС за основните права
ИТИ	Интегрирани териториални инвестиции
ОПРЧР	Оперативна програма за развитие на човешките ресурси (2014-2020)
ПРЧР	Програма за развитие на човешките ресурси (2021-2027)
МСКО	Международна стандартна класификация на образованието
МЕР	Член на Европейския парламент
МОН	Министерство на образованието и науката
МЗ	Министерство на здравеопазването
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
ЧП	Член на парламента
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
НССЕИВ	Национален съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси
НЕЕТ	Неучащи, неработещи и неразполагащи с професионална квалификация (млади хора)
НРКТ	Национално звено за контакт по проблемите на ромите
НСИР	Национална стратегия за интеграция на ромите (2012-2020)
НСРР	Национална стратегическа рамка за ромите (2022-2030)
НСИ	Национален статистически институт
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОССЕ	Организация за сигурност и сътрудничество в Европа
РГМ	Ромски Граждански Мониторинг
ОПРР	Оперативна програма "Региони в растеж" (2014-2020)
ПРР	Програма за регионално развитие (2021-2027)
РОФ	Ромски образователен фонд
ЗСП	Закон за социалното подпомагане
ЗСУ	Закон за социалните услуги
ОПНОИР	Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (2014- 2020)
ТСА	Тръст за социална алтернатива

РЕЗЮМЕ

На практика изпълнението на българската Национална стратегическа рамка за ромите (НСРР) е напреднало в ограничена степен. Бяха въведени промени в националните звена за контакт по въпросите на ромите, но те не укрепиха техните ограничени правомощия, обхват на отговорности и капацитет на човешките ресурси. Регулативните правомощия на новата стратегия остават значително по-ограничени от необходимото, дори в сравнение с предходната. Настоящата НСРР беше одобрена само с решение на министъра и следователно не включваше по-широк кръг институции (като общините, Комисията за защита от дискриминация (КЗД) и други, които не са част от Министерския съвет). Добавената стойност на новия план за действие на НСИР е също ниска; той включва предимно дейности, които вече са били изпълнени, и не дава препоръки за нови дейности. Участието на ромите в цялостното изпълнение, мониторинг и оценка е много ограничено. Тревожна тенденция е увеличаването на речта на омразата срещу гражданското общество и рестриктивното законодателство в тази връзка.

Положителните процеси през разглеждания период са създаването на професията образователен медиатор и финансирането ѝ от държавния бюджет, началото на институционалната реформа на националните звена за контакт по въпросите на ромите, разширяването на обхвата на акушерските процедури, както и сериозното участие на европейски фондове (особено програми, финансирани от ЕСФ+). Това до голяма степен се дължи на застъпничеството на ромските организации и на подкрепата на Европейската комисия.

Остават сериозни предизвикателства по отношение на дискриминацията и речта на омразата срещу ромите, сегрегацията в образованието, жилищното настаняване и големия дял на неосигурените роми.

Изпълнение на НСРР

Основните тенденции в изпълнението на НСРР показват структурни промени, но ограничен практически напредък. Създаването на нов отдел, отговарящ, наред с други програми, за „сътрудничеството по етническите и интеграционните въпроси“ към Министерския съвет, има за цел по-добра координация на политиките за интеграция, но не води до значително подобряване на работата на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (НССЕИВ), който продължава да бъде до голяма степен неефективен и с ограничени ресурси.

Новият „Национален план за действие за периода 2024-2027 г.“ повтаря предишни мерки, без да е направена задълбочена оценка на тяхното въздействие до момента. В сравнение с огромните предизвикателства са постигнати ограничени резултати в областта на образованието, заетостта, здравеопазването и жилищната политика, като се наблюдава продължаваща сегрегация, висока безработица, ограничен достъп до здравни услуги и недостатъчна подкрепа за ромското гражданско общество.

Липсата на значителни резултати от изпълнението на НСРР се отбелязва във всеки следващ работен доклад на ЕК за България. Липсва и информация за предприетите мерки в отговор на повечето от препоръките в докладите за мониторинг на ромското гражданско общество. Включването на ромите в процесите на мониторинг и управление остава символично, а местните власти често не поемат отговорност за мерките за интеграция. За ефективното

прилагане на НСРР, особено в областта на жилищната политика, са необходими интегриран подход, засилена координация и по-добро финансиране.

Преглед на ситуацията в страната по области на политиката

Антициганизъм и дискриминация: Очевидна е липсата на политическа воля за борба с антициганизма и дискриминацията. Както в предишните доклади, така и в НСРР и в Националния план за действие продължава да липсват мерки, насочени към речта на омразата и престъпленията от омраза. Понятието „антициганизъм“ само се споменава (не се посочва изрично, а непряко и описателно), но не се определят конкретни мерки. Освен това в България липсва единен институционален източник за статистически данни за престъпленията на омразата и антициганизма. НСИР разчита на самостоятелно докладвани данни от проучването на възприятията за дискриминация, проведено от Националния статистически институт (НСИ), без да обяснява в достатъчна степен защо това се счита за единствения надежден източник на данни. Други надеждни източници, като Министерството на вътрешните работи (което разполага с данни за случаи на престъпления от омраза и полицейски разследвания), Главна прокуратура (предоставяща данни за производствата за престъпления от омраза, включително дела, свързани с роми), Министерството на правосъдието (с подробна информация за процента роми, участващи в съдебни производства и задържане) и Комисията за защита от дискриминация (с информация за заведени дела), не са посочени, но следва да бъдат взети предвид. Съществена слабост на НСРР е липсата на планове за събиране на допълнителни статистически данни за ромите, свързани с усилията за борба с дискриминацията. Тук един от основните проблеми е „самоопределянето“ на ромите - т.е. когато се съобщава за такива инциденти или случаи на дискриминация, много роми не се идентифицират като роми. В резултат на това общото ниво на докладване на такива проблеми на определените институции е ниско. Ролята на гражданските организации и тяхното взаимодействие с местните власти в подпомагането на жертвите е много важна, тъй като те могат да насърчат жертвите да съобщават за случаите, в които са станали жертва, и да им помогнат да подготвят своите изявления. Освен това съществуват големи разлики в нивата на дискриминация и начина на справяне с нея в зависимост от региона и местните характеристики на населението и политиката на местната администрация

Образование: България е постигнала известен напредък в приобщаването на ромите съгласно няколко основни мерки. От 2022 г. всички обществени детски градини и ясли са безплатни, което подпомага ромските домакинства, живеещи в бедност. Предучилищната подготовка за деца на възраст над четири години е задължителна и има място за всяко дете. Това спомага за преодоляване на наблюдаваната по-рано дискриминация, свързана с неприемането на деца в детските градини. Всички учебници за всички класове в училище са безплатни, което също помага на децата в бедност. Като мярка, насочена към ромите, ролята на образователните медиатори се е увеличила и към декември 2023 г. към общинските училища има 1184 медиатори. Със свободното движение на хора в рамките на ЕС обаче се появи ново предизвикателство в образователната система. Липсват актуални и надеждни данни за отпадането от училище, поради което има разминавания и основателни съмнения относно данните за нетния процент записани ученици, които се публикуват от НСИ и Министерството на образованието. Образователната сегрегация на ромските деца - или в „неофициални“ ромски училища, или в сегрегирани ромски класове в несегрегирани детски градини и училища, все още продължава в повечето общини.

Заетост: В НСРР се повтарят предишните цели за заетостта, без да се разглеждат ключови

структурни въпроси. Макар че включва основни мерки, специфични за различни групи, като жените, младежите, които не работят, не учат и не се обучават (NEET), и възрастните хора, в нея са пропуснати критични области като лошите условия на труд, трудовата експлоатация, сивата икономика и интеграцията на циркулиращите мигранти. Събирането на данни за етническата принадлежност продължава да се ограничава до местните бюра по труда, но поради страх от дискриминация продължава да не се докладва изцяло. През 2023 г. 27 141 роми са били регистрирани като безработни средномесечно - с 10 % повече от 2022 г., отбелязвайки четири пъти по-рязко нарастване от общото нарастване на безработицата. Въпреки това увеличение цифрите остават по-ниски, отколкото по време на пика на мерките за изолацията вследствие на COVID-19 през 2020 г.

Здравеопазване: Системните проблеми, наблюдавани в предишните мониторингови доклади¹ в рамките на инициативата за граждански мониторинг на ромите, все още са налице, а предизвикателствата дори са се засилили. На първо място, няма универсално здравно покритие и поради социалното и икономическото неравенство ромите - особено тези, които живеят в отдалечени селски райони - имат ограничен достъп до медицински услуги. Второ, пречките пред достъпа до здравни услуги възникват поради липсата на документи за самоличност, 30-40% сезонна безработица и намаляването на медицинския персонал в някои региони. Значителен напредък бе постигнат чрез една основна мярка: от 2023 г. на всяка неосигурена жена се осигуряват до четири профилактични прегледа по време на бременност. Следвайки препоръките за мониторинг от докладите преди пандемията от COVID-19, Министерството на здравеопазването понастоящем за първи път прилага нов подход към здравната медиация в седем общини, където здравните медиатори са наети директно като болничен персонал, така че да помагат не само на жителите на даден квартал, но и на всички, които се нуждаят от здравна медиация. Обучените медиатори от 2024 г. (около 34 здравни медиатори) са специално сертифицирани за работа в родилните и педиатричните отделения на болниците.

Жилища: Насилственото изселване на роми от единствените им жилища остава едно от най-сериозните нарушения на правата на човека в България. Българските съдилища и публичната администрация системно не признават дискриминацията в това отношение. Съществуват множество недостатъци в националното законодателство и се наблюдават неуместни и неефективни практики на общинско ниво. Правото на достъп до жилище в България не е изрично формулирано в конституционното право, нито е признато в нормативни актове. Страната няма актуална национална жилищна политика, регламентирана в стратегически документ, и не разполага с единно законодателство, което да регламентира обществения ангажимент при предоставянето на жилища. Положително е, че през 2024 г. ще бъде решен дългосрочен проблем, свързан с липсата на официални адреси на хората, настанени в неформални жилища.

¹ Достъпно на: <https://www.romacivilmonitoring.eu/countries/bulgaria/>

Социална защита: Системата за социална закрила на България обхваща области като заболяване, инвалидност, старост и социално изключване, като последното подпомага хората в бедност чрез програми на общинско ниво като помощи за храна и отопление. От 2018 г. до 2022 г. финансирането на социалното изключване варира между 1,3 % и 1,6 % от общия бюджет за социална закрила, като достига своя връх през 2021 г. поради уязвимостта след COVID. Въпреки че нито една мярка не е насочена конкретно към ромските общности, експертите отбелязват, че заедно с възрастните хора в селските райони ромите са основни бенефициенти. Достъпът до тези услуги в голяма степен зависи от личните карти и регистрираните адреси.

Социални услуги: Българският Закон за социалните услуги, в сила от юли 2020 г., определя основните услуги, без да посочва изрично малцинствени групи като ромите или мигрантите. На практика социалните услуги остават до голяма степен недостъпни на най-маргинализираните групи - особено ромите в неформалните селища - поради липсата на адресна регистрация и лични документи. Планирането на социалните услуги разчита основно на данните от Преброяване 2021 г., като изключва нерегистрираните неформални жилища, което допълнително ограничава достъпа. В местните оценки на потребностите и очертаването на социалното развитие липсват целенасочени мерки за ромите или бедните квартали.

Закрила на детето: Системата за закрила на детето в България продължава да бъде реактивна, като се фокусира повече върху справяне с изоставянето и насърчаване на алтернативи на институционалната грижа, отколкото върху укрепването на семействата. Координацията между службите е слаба и въпреки че съществуват антидискриминационни закони, на семействата, чиито деца не са ваксинирани или не ходят на училище, се отказват някои социални помощи, което засяга непропорционално уязвими групи като ромите. Ромските деца са свръхпредставени при оказване на социални грижи от държавни институции; често те са настанени там поради бедност и липса на подкрепа, като свързаните с това решения често се вземат преди или непосредствено след раждането. Стереотипите пречат на приемането им в приемни семейства. Политиките за превенция са недостатъчно развити, особено по отношение на ранните бракове в ромските общности. Въпреки че в националната програма за 2023 г. се признава този проблем, в нея липсват реални дейности в общността, правно прилагане или целево финансиране. Освен това усилията в областта на сексуалното образование са подкопани от законови промени, ограничаващи дискусиите по въпросите на пола в класните стаи. В правосъдната система също така липсват процедури, съобразени с нуждите на децата, а обучените специалисти са малко. Спешно са необходими по-силна подкрепа за семейството, политики, включващи ромите, и съдебни реформи, насочени към децата, за да се предотвратят ненужните раздели.

Ромско изкуство и култура: Не са определени реални целеви мерки, насочени към ромската култура. Това остава най-слабо разработената глава в НСРР, а административните доклади на Министерството на културата са съставени от подвеждаща информация и кухи фрази. Официално всички мерки са насочени към всички, а ромските изпълнители и организации имат право да се състезават. Тъй като в нито един национален или регионален музей няма музей на ромската история, художествена галерия или постоянна експозиция на ромската култура, това е безспорен случай на скрита структурна дискриминация. Ромските граждански организации нямат капацитет и инфраструктура, за да се конкурират с държавните и общинските музеи и галерии. Въпреки препоръките за мониторинг от

предходния стратегически период, нищо в концепцията на мерките и подхода на Министерството на културата не се е променило. Министерството не посочва ефективни мерки с устойчиво въздействие, които да популяризират и насърчават ромската култура и ромските творци.

Фокус върху ключови въпроси, засягащи ромите

Сегрегация в образованието: Сегрегацията в образованието продължава да бъде основна пречка за ромските деца, като почти половината от ромските деца посещават предимно ромски училища. Въпреки политическата подкрепа за пълноценно записване в училище, десегрегацията не е приоритет и често среща съпротива. НСРР очертава предизвикателствата, но избягва да използва термина „десегрегация“ и планове за действие повтарят ограничените и недостатъчно финансирани мерки от предходните години. Въпреки че по програмата за образование (съфинансирана от ЕС) са отпуснати над 14 милиона евро за усилия за десегрегация, тези инициативи не са добре съгласувани с НСРР. Малка програма, финансирана от държавата, подкрепя десегрегацията в общините, но нейният годишен бюджет от 250 000 евро е недостатъчен. Ромските граждански организации изиграха ключова роля в застъпничеството за десегрегация и успешно я включиха в националните образователни стратегии и финансираните от ЕС програми. Въпреки това продължават да съществуват пропуски в координацията, финансирането и прилагането на политиката. Решаването на проблема както със съществуващата, така и с вторичната сегрегация изисква по-големи инвестиции, съгласуване на националните и местните политики и пълноценно участие на ромите на всички етапи на планиране и изпълнение.

Трудности при регистрация: Много роми се сблъскват със сериозни пречки при регистрацията на постоянен адрес, което им пречи да получат документи за самоличност, които са от съществено значение за достъпа до здравеопазване, образование, законни права и социални услуги. Към 2021 г. над 244 000 души нямат валидни документи за самоличност, като половината от тях никога не са имали такива. Основната причина за това са ограничителните правни и административни изисквания, като например необходимостта от доказване на законно пребиваване на адрес, включен в Националния класификатор, който изключва много жилища на роми поради статута им на неформални жилища. Общинските комисии за адресна регистрация са до голяма степен неефективни, а засегнатите лица - често младежи и жени - не разполагат с правни познания и ресурси, за да обжалват. Гражданските организации отдавна се застъпват за реформа и през октомври 2024 г. измененията в Закона за гражданската регистрация позволиха на общините да регистрират хора по служебен адрес. Въпреки че новата политика има ограничения, включително отказ на общините да водят официална кореспонденция, тя позволява на лицата без гражданство най-накрая да получат документи за самоличност и да постепенно да получават достъп до основните си права.

Здравеопазване: Ромските общности са изправени пред дългогодишно неравенство в здравеопазването, включително висок процент неосигурени лица, ограничен достъп до медицински услуги и ниска степен на ваксинация. Положителните тенденции включват нарастващ брой здравни специалисти от ромски произход и по-добра осведоменост за здравето, отчасти повлияна от кризата със COVID-19. Въпреки това продължават да съществуват големи предизвикателства: целите на мобилния скрининг не са постигнати, кампаниите за ваксинация не са достатъчно интензивни, а дезинформацията е широко разпространена, което допринася за най-високата смъртност от COVID-19 в България в

рамките на ЕС. Дискриминацията, бедността и ограничената здравна грамотност допълнително затрудняват достъпа до здравни грижи. Все пак напредъкът включва подобряване на регистрацията на ромите при общопрактикуващите лекари (90 %) и разширяване на правата и достъпа до прегледи и изследвания за неосигурени бременни жени съгласно Наредба № 26/2007 г. за предоставяне на акушерска помощ на здравно неосигурени жени. Ромските граждански организации изиграха ключова роля в оформянето на тези политики, а здравните медиатори продължават да преодоляват пропуските. Националните стратегии и планове за действие показват по-добро ниво на съгласуване, но изпълнението и обхватът, особено в маргинализираните общности, все още са недостатъчни. Трябва да се обърне внимание на продължаващите структурни проблеми, за да се осигури равен достъп до здравни грижи за ромското население.

Борба с антициганизма и дискриминацията: Целта на НСРР е да се намали дискриминацията и да се насърчи приобщаването на ромите във всички социални сектори. Изпълнението му обаче е изправено пред предизвикателства, дължащи се на политическата нестабилност, икономическите кризи и външни фактори като пандемията от COVID-19 и войната в Украйна. Продължава да съществува структурна и институционална дискриминация, която засяга достъпа на ромите до образование, здравеопазване, жилища и заетост. НСРР призовава за целенасочени действия и ангажираност на местно равнище, но практическите усилия често не са достатъчно задълбочени и не се отличават с регионална специфика. Забавянето на финансирането и институционалната координация са допълнителни пречки пред успешното осъществяване на НСРР. Ромските граждански организации участват активно в изпълнението и мониторинга на стратегията, въпреки че проблемите, свързани с етническата самоидентификация и националистическата реторика, усложняват постигането на ефективно представителство. Укрепването на местното институционално сътрудничество и насърчаването на приобщаващия диалог са от ключово значение за борбата с антициганизма. За засилване на въздействието на стратегията се препоръчват по-стабилни и механизми за действие - например специални планове за борба със сегрегацията.

Използване на инструментите на ЕС за финансиране

В България ЕСФ+ е фондът на ЕС, който подкрепя в най-голяма степен приобщаването на ромите. Ромските граждански организации взеха активно участие в подготовката на основните програми, а техни представители са активни участници в съответните комитети за наблюдение. Гражданските организации успяха да се застъпят успешно за включването на мерки и показатели, свързани с ромите, в програмите. В резултат на това бяха обявени сравнително мащабни операции, насочени към ромите и други уязвими групи, а някои основни проекти също се възползват от прилагането на НСРР. Както териториалните подходи - Интегрирани териториални инвестиции и Водено от общностите местно развитие, така и националните покани са ангажирани със социално-икономическата интеграция на маргинализирани общности, като ромите.

Програмите са насочени към преодоляване на някои предизвикателства: нисък интерес към териториалните подходи, пречки, които ограничават участието на гражданските организации (неправилно прилагане на правилата за „държавна помощ/де минимис“ и т.н.), липса на свързани с ромите институции с капацитет за изпълнение на големи/„системни“ проекти и др. Спешно са необходими мерки за преодоляване на тези предизвикателства.

ВЪВЕДЕНИЕ

Национална стратегическа рамка за ромите

На 5 май 2022 г. Министерският съвет прие със свое решение „Национална стратегия на Република България за равнопоставеност, интеграция и участие на ромите 2022-2030 г.“ („Национална стратегическа рамка за ромите“, НСРР)². Документът няма да бъде гласуван от Народното събрание, за разлика от предишната Национална стратегия за интеграция на ромите (НСИР) през 2012 г. Това е знак за намаляване на ангажираността с изпълнението на политиката, свързана с ромите, както и за политическа нестабилност. Практическите резултати са, че това затруднява ангажирането на институции извън националната изпълнителна власт, като общините, Комисията за защита от дискриминация (КЗД), омбудсмана и много други, в изпълнението на НСРР. Не на последно място, НСРР може лесно да бъде отхвърлена или изцяло променена по решение на следващото правителство. Приетата НСРР беше последвана от План за действие,³ одобрен със същото решение на правителството.

НСРР предвижда областните и общинските стратегии и планове да бъдат доразвити, за да се подпомогне тяхното изпълнение. За това не са предвидени крайни срокове или поемане на задължения.

НСРР не е била актуализирана или променяна от момента на нейното одобрение. Планът за действие е актуализиран за периода 2024-2027 г., одобрен с Решение на Министерския съвет 151/07.03.2024 г.⁴ Политическите кризи и постоянните промени в правителството възпрепятстват по-фундаментални промени.

Националното звено за контакт по проблемите на ромите докладва за изпълнението на НСРР пред Министерския съвет чрез административни доклади. Те се одобряват официално от Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси, който не предоставя по-широка публична информация, тъй като по-голямата част от ромските организации напуснаха тази структура през 2013 г. и 2017 г. Системата за докладване остава ограничена до структурите на Министерския съвет. Административните доклади не са достъпни дори в веб-базираната Система за мониторинг и контрол на изпълнението на НСРР.⁵

За този доклад

Основната цел на този доклад е да подкрепи мониторинг по-приобщаващ и основан на участието на изпълнението на НСРР от момента на одобряването му (май 2022 г.) до края на 2024 г. Той се концентрира върху напредъка (или липсата на такъв) според ключовите области, ситуацията във всяка област, ключовите въпроси, засягащи ромите, и използването на инструментите за финансиране на ЕС. Авторите подчертават ефективността и участието на ромите по всяка от тези теми.

Докладът предоставя кратка оценка на качеството на НСРР от гледна точка на ромите, гражданското общество и експертите, които са участвали (или са отказали да участват) в неговото разработване и изпълнение, като сравнява предварителната и последваща оценка. Той предоставя набор от препоръки за подобряване на изпълнението на НСРР през оставащия период.

Докладът се основава на подробно проучване на място, което включва:

² Министерски съвет 2022, Национална стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите 2022-2030. Достъпно на: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1541>

³ Министерски съвет 2022-2, План за действие за периода 2022-23 г.. Достъпно на: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1541>

⁴ Документът е достъпен на адрес: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1541>

⁵ Системата за мониторинг и контрол на изпълнението на НСРР се поддържа от Националната точка за контакт с ромите и е достъпна на <https://ncrpsystem.government.bg/SitePages/%D0%9D%D0%B0%D1%87%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0.aspx>

- интервюта и фокус групи с основните заинтересовани страни, включително роми и про-ромско гражданско общество, активно на национално и местно равнище (девет организации); националното звено за контакт по проблемите на ромите; представители на шест министерства/институции с мандат да координират изпълнението на основните приоритети на НСРР; местни власти от пет общини (три градски и две селски), управляващи органи и членове на мониторинговите комитети на съфинансираните от ЕСФ+ и ЕФРР програми (пет): като цяло 30.
- документално проучване, обхващащо основните документи: НСРР, планът за действие съгласно НСРР (за 2022-2023 г. и за 2024-2027 г.), както и програмните документи на съфинансираните от ЕС програми (Програма за образование, Програма за развитие на човешките ресурси и Програма за регионално развитие).

Освен това, определени теми бяха обсъдени с повече от 100 образователни медиатори по време на тяхната национална среща, проведена в Дряново през ноември 2024 г. Данните бяха анализирани от авторите на всяка от горепосочените глави.

При организирането на изготвянето на доклада през 2024-2025 г. авторите следваха основните принципи от предишните доклади в рамките на инициативата за граждански мониторинг на ромите, като насърчаване на участието на ромите и развитие на капацитета на ромските и про-ромските организации да наблюдават изпълнението на публичните политики и да се застъпват за прозрачна, ефективна и ефикасна политика по отношение на ромите, както на местно, така и на национално равнище. Ето защо те насърчиха осем организации да участват в подготовката на доклада и дадоха възможност да бъдат чути мненията на десетки местни активисти и работници на терен. Чрез доклада авторите се стремяха гласовете на ромите да бъдат чути по-добре. Тъй като ромската общност и движение не са еднородни в социално и етнокултурно отношение, партньорите се стремяха да координират тези разнообразни гласове и да предложат възможни области на хармония по конкретни ключови теми, вместо да претендират, че има единодушно съгласие по всеки въпрос.

Авторите на доклада биха искали да благодарят на всички местни активисти, медиатори и представители на работниците на терен и различни институции, които участваха в изследването. Те не само отделиха от времето си, но и дадоха доверието си на авторите на доклада и на целия консорциум, който ръководи инициативата за граждански мониторинг на ромите. Това беше особено важно в момент на политически сътресения и нарастващ натиск върху гражданските организации. Консорциумът и авторите на доклада не се сблъскаха с подобни проблеми. Напротив, те срещнаха доверие и готовност за сътрудничество сред всички заинтересовани страни.

1. Изпълнение на НСРР

1.1. Ключови промени и ефективност на изпълнението

В края на 2023 г. в рамките на администрацията на Министерския съвет беше създаден нов „Отдел за превенция и защита от домашно насилие, сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси и взаимодействие с гражданското общество“ (ОПЗЕИ) като структурна единица в рамките на администрацията на Министерския съвет, което го позиционира на най-високото ниво в изпълнителната власт. Основните му функции са свързани с координацията на ключови правителствени политики в три области, една от които е сътрудничеството по етнически и интеграционни въпроси. Очакванията бяха, че по този начин тези политики ще бъдат издигнати на по-високо ниво, което ще доведе до по-ефективно изпълнение и прилагане.

Със създаването на този отдел настъпиха значителни промени в работата на Националния съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси (НССЕИВ). Бившият секретариат на НССЕИВ беше интегриран в структурата на новия отдел, а секретарят на съвета сега е ръководител на ОПЗЕИ.

За съжаление, досега не са наблюдавани значителни положителни промени в работата на НССЕИВ. НССЕИВ продължава да функционира като формална структура с ограничен бюджет и човешки ресурси, което сериозно ограничава ролята му в прилагането на основните политики на държавата за социално включване. Важни организации на гражданското общество, които са от решаващо значение за развитието на ромската общност, остават извън обхвата на НССЕИВ. От 2017 г. тези организации се оттеглят от Съвета в опит да настояват за истинска, фундаментална реформа.⁶ За съжаление исканията на ромското гражданско общество все още не са удовлетворени.

Информацията за текущата работа на НССЕИВ е много ограничена. Не съществуват постоянни канали за комуникация между НССЕИВ и гражданските организации. Предишният уебсайт на Съвета беше закрит, а информация за НССЕИВ вече може да се намери на уебсайта на Системата за мониторинг и контрол на НСРР.⁷ Този сайт съдържа кратка информация за НССЕИВ, текста на НСРР, плановете за действие и докладите за административен мониторинг на прилагането на НСРР.

1.1.1. Промени в плана за действие

От приемането на НСРР не са направени значителни промени в текста на документа. С Решение № 278 на Министерския съвет от 5 май 2022 г. беше приет Национален план за действие за периода 2022—2023 г.⁸, в който се конкретизират и адаптират мерките за изпълнение на различните приоритети на стратегията. След изтичането на този план бе разработен и приет с Решение № 151 на Министерския съвет от 7 март 2024 г. нов Национален план за действие за периода 2024 - 2027 г.⁹. Този план за действие ще бъде

⁶ В началото на 2016 г. близо 50 организации на гражданското общество и активисти в областта на интеграционната политика подготвиха пакет от предложения от организации на гражданското общество и граждани за повишаване на ефективността на НССЕИВ, които за съжаление не бяха разглеждани от властите и станаха официална причина за оттеглянето на множество организации на гражданското общество от НССЕИВ. Достъпно на: https://www.equalopportunities.eu/images/pdf/Predlojenia_NS_Final.pdf

⁷ Системата за мониторинг и контрол е достъпна на адрес: <https://nrpcsystem.government.bg/SitePages/%D0%9D%D0%B0%D1%87%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0.aspx>

⁸ Министерски съвет 2022, Национален план за действие за периода 2022-2023 г. Достъпно на: https://www.mon.bg/nfs/2022/11/roma-strategy_action-plan-2022-2024_11112022.pdf/

валиден до края на 2027 г.⁹ и има за цел да гарантира ефективното изпълнение на приоритетите, очертани в НСРР.

Тези приоритети включват:

- Образование: Осигуряване на приобщаващо образование и образователна интеграция за деца и ученици от уязвими групи, включително роми.
- Здравеопазване: Подобряване на достъпа до здравни услуги и повишаване на осведомеността по въпросите на здравето в ромската общност.
- Жилищно настаняване: Решаване на жилищните проблеми чрез осигуряване на социални жилища и подобряване на инфраструктурата в ромските квартали.
- Заетост и социална закрила: Създаване на възможности за заетост и социална интеграция чрез обучение и подкрепа за предприемачеството.
- Борба с дискриминацията: Прилагане на мерки за борба с дискриминацията и насърчаване на равенството и приобщаването.

Планът за действие до голяма степен повтаря мерките и дейностите от предишния план, без да се прави цялостна оценка на тяхното изпълнение до момента.

До голяма степен процесът на изготвяне на НСРР следваше препоръките на Европейската комисия и доклада, публикуван от ЕК на 9 януари 2023 г., в който се оценяват националните стратегически рамки за ромите на държавите членки. В рамките на Европейския съюз, по-специално в докладите в рамките на европейския семестър, също така се провежда процес на оценка и препоръки за подобряване на политиките за интеграция на ромите. Основните констатации в тези доклади подчертават, че България все още не е постигнала достатъчен напредък в осигуряването на качествено образование за всички деца и в осигуряването на адекватна заетост за представителите на уязвимите групи.¹⁰

По време на разработването на НСРР бяха определени амбициозни цели за участието, консултациите и овластяването на ромите, но на практика много от процедурите и механизмите за такова участие не са реализирани напълно или функционират незадоволително. Участието на ромите в мониторинга, консултациите и местното овластяване остава незадоволително, което налага допълнителни усилия и по-добра институционална координация.

Участието на ромските и про-ромските граждански организации в изготвянето на НСРР беше улеснено чрез междуведомствени работни групи и публични консултации, където представителите на ромите можеха да споделят своите мнения и приоритети. Въпреки това значителна част от гледните точки и предложенията на ромските граждански организации не бяха взети под внимание, като голяма част от документа се основава на анализи и препоръки от институции и експерти.¹¹ Прокламираното активно участие на ромите в изпълнението на НСРР остава ограничено, тъй като ромите участват предимно в различни програми и проекти, като например в ролята на медиатори в областта на образованието, здравеопазването, заетостта и други области. Тяхното включване в процесите на управление, мониторинг и оценка

⁹ Министерски съвет 2024, Национален план за действие за периода 2024-2027 г. Достъпно на: <https://pris.government.bg/document/cec1bd2266dbcc462f7c275055f382d1/>.

¹⁰ ЕС 2024, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 2024 Country Report – Bulgaria. Available at: <https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/>.

¹¹ Някои предложения за дейности, които все още не са адекватно разгледани: Дейности за десегрегация на общинско ниво с прилагане на пропорционален квотен модел във всяко училище, така че да се спрат процесите на вторична сегрегация. Развитие на социалното предприемачество като форма на заетост за групи в неравностойно положение. Подобряване на състоянието на инфраструктурата на ромските квартали по отношение на инженерната инфраструктура. Разпределение и осигуряване на земя за жилищно строителство и уреждане на въпросите, свързани със собствеността върху земята.

е силно ограничено.

Мониторингът се извършва от държавни органи и няма систематичен механизъм за осигуряване на участието на ромите в мониторинга на напредъка в изпълнението на НСРР (за участието на ромските граждански организации в мониторинга на средствата от ЕС - вижте глава 4). НСРР предвижда създаването на структури за диалог между държавата, ромското гражданско общество и други заинтересовани страни. На практика обаче единствените такива структури са НССЕИВ¹² и нейните регионални и местни клонове. Дейността им е нередовна, епизодична и не осигурява широк достъп на представителите на ромите до консултативния процес, което ги прави до голяма степен неефективни. НСРР подчертава възможностите за участие и овластяване на ромската общност на местно равнище. На практика обаче реалните възможности за овластяване остават ограничени поради безразличието и, в много случаи, откритата съпротива от страна на местните власти и институции. Същевременно финансовите ресурси за местни проекти често не достигат до ромската общност. Липсват достатъчни финансови и административни ресурси за системна подкрепа на ромските граждански организации, които разчитат главно на международно финансиране на проекти като единствен източник на средства.

Напредък в изпълнението

Най-подробната и изчерпателна информация за напредъка в изпълнението на планираните мерки и дейности от стратегията може да бъде намерена в годишните административни доклади за мониторинг на изпълнението на стратегиите за съответните години. Тези доклади се изготвят от служители на „Отдел за превенция и защита от домашно насилие, сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси и взаимодействие с гражданското общество“ (ОПЗЕИ). Отделът изпълнява функциите на секретариат на Националния съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси (НССЕИВ), който функционира и като национално звено за контакт за изпълнението на стратегията.

Докладите се основават на информация, предоставена от отговорните институции относно мерките, дейностите и политиките, които са изпълнили през годината. НСРР се докладва ежегодно на Министерския съвет. Информацията в докладите се представя според приоритетите, съответните цели и мерките от НСРР и Плана за действие. Напредъкът и резултатите се измерват с помощта на модел на показатели, интегриран в електронната „Система за мониторинг, оценка и контрол на изпълнението на НСРР“.¹³ Преди публикуването си докладите се обсъждат в рамките на НККЕИИ. Заключениета и препоръките, представени по-долу, се основават на информация от Административния доклад за мониторинг на изпълнението на стратегията през 2023 г.¹⁴ Някои заключения и препоръки се основават и на независими проучвания, анализи и изявления, изготвени от Асоциация „Интегро“¹⁵ относно политиките, мерките и дейностите, изпълнени в областта на образованието, заетостта и жилищните условия на ромите. Освен това е използвана информация от местни институции и организации на гражданското общество, участващи в изпълнението на мерките от НСРР.

През годините административните доклади са структурирани по подобен начин, като

¹² Всичките 27 регионални правителства са създали Регионални съвети по етнически и интеграционни въпроси. Тези съвети имат отговорности за прилагането и мониторинга на Регионалните стратегии за равенство, приобщаване и участие на ромите.

¹³ Системата за мониторинг и контрол на изпълнението на НСРР се поддържа от Националната точка за контакт по въпросите на ромите и е достъпна на адрес: <https://nrcpsystem.government.bg/SitePages/>

¹⁴ Този доклад все още не е достъпен онлайн и е предоставен от НССЕИВ.

¹⁵ Сдружение „Интегро“ е организация на гражданското общество, създадена от български роми. Нейната мисия е да насърчава социалното равенство и активното участие на ромската общност в българското общество. Изявления и позиции на сдружение „Интегро“ са достъпни на: <https://integrobq.org/>

отразяват структурата на планираните мерки и дейности в съответствие с приоритетите, очертани в НСРР и Плана за действие. Докладите съдържат голямо количество количествени данни за броя на лицата, участващи в различни дейности и събития. Голяма част от тази информация се отнася до изпълнението на конкретни проекти, финансирани по различни програми на Европейския съюз и Европейското икономическо пространство.

Като цяло показателите, заложи в отделните програми, до голяма степен съответстват на тези, определени в Стратегията и Плана за действие. В този смисъл, когато се обсъжда количественото изпълнение на планираните мерки, може да изглежда, че определените цели са постигнати.

Административният мониторингов доклад за изпълнението на Стратегията за 2023 г. подчертава участието на десетки хиляди лица от уязвими групи, включително роми, в различни дейности във всички приоритетни области. Примери от доклада включват:

- **Образование:** 52 566 деца са записани в предучилищно образование чрез подпомагане за такси и назначаване на допълнителен персонал по проекта¹⁶ „Активно включване в предучилищното образование“¹⁶. 16 48 354 деца са получили допълнително обучение по български език чрез модули, предназначени за деца, чийто майчин език не е български. Бяха наети 223 педагогически и 612 непедagogически служители. Общо 191 484 ученици в риск участваха в допълнително обучение чрез програмата „Подкрепа за успех“.¹⁷
- **Заетост:** Възможности за временна заетост бяха предоставени на над 5000 лица от уязвими групи, включително роми. Обучение за развитие на трудови умения беше проведено за 1800 участници. Над 700 лица взеха участие в курсове за професионална квалификация. Над 7000 души се включиха в инициативи за заетост, обучение или социално предприемачество.
- **Здравеопазване:** Бяха проведени над 15 000 консултации с лица от уязвими групи. Бяха поставени над 10 000 ваксини (включително за COVID-19, морбили и грип). Бяха организирани 200 кампании за превенция на хронични заболявания.
- **Петдесет хиляди участници бяха информирани за важността на ранната диагностика и превантивното здравеопазване.** Мобилни екипи прегледаха над 12 000 души, като се фокусираха върху деца и бременни жени. Над 5000 деца и младежи участваха в образователни програми за лична хигиена и здравословно хранене. Две хиляди и петстотин бременни жени получиха достъп до безплатни прегледи и консултации. Групови консултации за млади майки бяха проведени в над 50 общини, 80 здравни клуба бяха създадени в ромски квартали и над 20 000 души участваха в дискусии по здравни теми с местните общности.

Въпреки че данните отразяват впечатляващи цифри, докладът не пояснява как тези дейности допринасят за постигането на дългосрочните стратегически цели, очертани в приоритетите. Остава неясно как тези мерки са подобрили състоянието на ромската общност, особено на хората в уязвимо положение.

В областта на образованието не се наблюдава значителен и устойчив напредък по отношение на включването и интегрирането на деца от уязвими групи, включително роми,

¹⁶ Министерство на образованието и науката, Активно приобщаване в областта на предучилищното образование. Достъпно на: <https://sf.mon.bg/?go=projects&p=detail&projectId=67>

¹⁷ Министерство на образованието и науката, Подкрепа за успешни проекти. Достъпно на: <https://podkrepauspeh.mon.bg/>

в предучилищното и училищното образование. Процентът на отпадащите ученици остава висок, особено в средното образование. Според годишния административен мониторингов доклад за 2023 г.,¹⁸ в началото на учебната 2023/2024 година процентът на децата и учениците в предучилищното и училищното образование е бил 94,16 (към 15 септември 2022 г. броят е бил 94,72 %), което показва, че степента на покритие е по-ниска в сравнение с началото на учебната 2022/2023 година. Освен това проблемът със сегрегацията продължава и дори се е задълбочил в по-малките населени места и извън тях.

Все още няма ефективни механизми за създаване на активни училищни общности, в които да участват родителите на деца от уязвими групи. Не се наблюдава напредък в укрепването на ролята на училищата в развитието на социално-емоционалните умения на децата. Кризата с функционалната неграмотност се задълбочава, включително сред учениците, които завършват по-високи нива на образование. Не е налице значително подобрене в качеството на образованието, особено в училищата в по-малките населени места.

В областта на заетостта отчетеното увеличение на заетостта сред уязвимите групи се основава предимно на програми за временна заетост, след които равнищата на безработица се връщат към предишното си състояние. Данните, показващи ниски равнища на безработица, се дължат до голяма степен на значителния брой лица от уязвими групи, които не са регистрирани в бюрата по труда и не са активни на пазара на труда. Не се предлагат адекватни програми за обучение и професионална квалификация, съобразени с местния контекст. Липсват ефективни мерки за борба с неформалната икономика, в която са заети много уязвими лица.

В сектора на здравеопазването делът на незастрахованите лица остава значителен, особено сред уязвимите общности. Достъпът до адекватни здравни услуги е ограничен за много хора в малки и отдалечени населени места поради липса на медицински персонал. Дискриминационните нагласи и поведение продължават да съществуват в комуникацията между здравните институции и местните общности. Въпреки значителния брой програми и проекти в областта на межкултурната комуникация и културната идентичност, не може да се отчете реален напредък в тази област извън вече завършените проекти.

Проблемът с незаконното жилищно настаняване и семействата, живеещи в крайна бедност с деца, остава нерешен в много региони на страната. За да се приложат мерките, предвидени в НСРР, трябва да се утвърди интегриран подход за решаване на сложни проблеми, като се включат органи и институции на всички равнища, като местните органи изпълняват съответните си отговорности, но с подкрепата и ресурсите на държавата.

Много малка част от общините подхождат към проблемите на уязвимите хора на тяхна територия с необходимата загриженост и отговорност, което само влошава ситуацията. Някои от най-сериозните проблеми изискват държавна намеса чрез приемане на подходящи промени в нормативната уредба, особено по отношение на жилищната политика.

В това отношение има и положителни примери. Благодарение на упоритите усилия на организациите на гражданското общество в продължение на много години, през 2024 г. беше подета инициатива за решаване на проблема с липсващите лични карти на повече от 77 000 души, предимно роми. Благодарение на съвместните усилия на гражданското общество и някои членове на парламента беше внесена необходимата поправка в Закона за

¹⁸ Този доклад все още не е достъпен онлайн и е предоставен от НССЕИВ.

гражданската регистрация, която дава възможност на всеки гражданин в страната да получи лична карта.¹⁹

Някои констатации в административния доклад подкрепят заключението за недостатъчен напредък в изпълнението на НСРР и подчертават спешната необходимост от предприемане на мерки. Тези констатации са свързани с нежеланието на някои общини да отпуснат средства от бюджетите си за работа в областта на интеграцията, което означава, че те разчитат изцяло на външно финансиране. Наличието на незаконни жилища и липсата на алтернативи след тяхното премахване поставят значителни предизвикателства пред местните власти. Основен проблем са многобройните жилища, разположени в нерегулирани, изоставени и полуразрушени райони с лошо поддържани пътища и без канализационни системи. Сегрегацията на маргинализираните групи в изолирани квартали и социалната изолация на техните жители допълнително влошават жилищните условия, създават проблеми с изграждането и поддържането на инфраструктурата и хигиената и поставят предизвикателства по отношение на предоставянето на услуги.

Тези пропуски сочат необходимостта от по-стабилни механизми за оценка на качествено въздействие на мерките и по-ефективното им съгласуване с дългосрочните цели

1.1.2. Ефективност на мониторинга

Механизмът за мониторинг на НСРР е описан в глава 10 от стратегията: „Система за мониторинг, оценка и контрол на изпълнението на стратегията“ (наричана по-нататък „системата“).²⁰ Тя е създадена през 2016 г. в рамките на проект, финансиран от оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 -2020 г., съфинансирана от ЕСФ. Нейното предназначение е да наблюдава, оценява и осигурява отчетност за изпълнението на НСИР 2012 - 2020 г. и впоследствие на новата НСРР 2021-2030 г.

Основните цели на системата са да се създаде ясна структура за наблюдение на напредъка, да се осигури надеждна база данни за анализ на ефективността на политиките и да се подобри координацията между институциите, участващи в изпълнението на НСРР. Системата осигурява редовна, систематична проверка, контрол и проследяване на напредъка и качеството на изпълнение на НСРР, както и на придружаващия я план за действие.

Това се постига чрез използване на ключови показатели (например брой на ромските деца в образователната система, брой на лицата, ползващи здравни услуги, брой на лицата, живеещи в различни видове жилища, и много други). Системата наблюдава изпълнението на всички интервенции (дейности, проекти, изследвания, проучвания и др.), насочени към включването и участието на лица от уязвими етнически групи, с акцент върху ромите, включително интервенции, изпълнявани на местно равнище от общини, организации на гражданското общество, изследователски и аналитични институции, центрове и други.

Тя предоставя оценка на въздействието на изпълнените интервенции, като идентифицира проблеми в прилагането на мерките, за да подпомогне подобряването на тяхната ефективност и ефикасност. Основният източник на информация са редовните доклади за изпълнението на мерките, описани в плана, предоставени от министерствата и общините, отговорни за изпълнението на мерките и дейностите.

¹⁹ Министерство на регионалното развитие и благоустройството 2024. Обнародвани са изменения в Закона за гражданската регистрация. Достъпно на: <https://www.namrb.org/bg/aktualno/obnarodvani-sa-promeni-zakona-za-grazhdanskata-registratsiya-15730>

²⁰ Системата за мониторинг и контрол е достъпна на: <https://nrcpsystem.government.bg/>

Основната отговорност за мониторинг на изпълнението на НСРР и свързаните с нея планове се носи от НККЕИИ. Секретариатът на НККЕИИ координира изготвянето на доклада, обобщава информацията и изготвя проекта на доклада, който се представя за одобрение на НККЕИИ и след това се приема от Министерския съвет. Това представлява официалния механизъм за институционален мониторинг на изпълнението на НСРР.

Инициативата за граждански мониторинг на ромите играе ключова роля в неофициалния мониторинг, наблюдението и докладването на проблеми, пропуски или успехи в изпълнението на НСРР. Националният консорциум, който ръководи инициативата за граждански мониторинг на ромите, организира местни и национални дискусии и други събития, за да представи и обсъди информацията, събрана от ромската общност, да идентифицира проблеми и недостатъци в изпълнението на мерките на НСРР и да разработи препоръки за подобрения. За съжаление, този граждански мониторинг все още не е част от официалния административен мониторинг, тъй като се извършва в рамките на различни проекти на граждански организации. Констатациите и препоръките от гражданския мониторинг са отразени в много малка степен в административните мониторингови доклади.

Освен това мониторингът в рамките на проекти, финансирани от ЕС и международни донори, често има за цел да отрази оценката на гражданското общество за изпълнението на НСРР.

Като цяло може да се заключи, че необходимата организация и инструменти за провеждане на мониторинг са налице. Създадени са необходимите формални структури. НККЕИИ е централната структура за мониторинг. Тя координира дейностите между държавните органи, местните власти и организациите на гражданското общество. Министерствата, агенциите и общините докладват редовно за изпълнението на конкретните си задачи, заложи в Националния план за действие. Разработен е механизъм за годишно отчитане. Разработени са инструменти и показатели за измерване на резултатите. Въпреки че е неофициално, се разчита на обратната връзка от неправителствените организации (граждански организации), която включва докладване на недостатъци или неефективност на мерките. Дейностите по мониторинг се извършват съгласно предварително установен график. Вече е натрупан значителен опит в събирането и обработката на информация. Процедурата за мониторинг се прилага от предишния период на изпълнение на мерките и дейностите по Стратегията. Въпреки това, както е отбелязано в Административния доклад за мониторинг за 2023 г., „съществува формализирана структура за мониторинг на изпълнението на Стратегията и Националния план, но нейната ефективност е ограничена от административни и координационни предизвикателства. Неформалните механизми и гражданското общество играят важна роля, но те не са напълно интегрирани в официалния мониторинг.

По-конкретно, могат да бъдат идентифицирани следните недостатъци и ограничения в прилагането на системата за мониторинг:

- Институциите често не разполагат с достатъчно ресурси или капацитет за провеждане на пълноценен мониторинг. Има ограничения по отношение на техническите умения, необходими за събиране и анализ на данни, а в повечето общини рядко се извършва анализ на въздействието на мерките на местно равнище.²¹ Има слабости в координацията между различните институции и

²¹ На практика, политиката за интеграция в общините обикновено се ръководи от отделни служители, които съчетават тази работа с много други задължения. В най-добрите случаи работата им се подкрепя неформално от ромски медиатори и местни активисти, водени от лична мотивация и близост до общността.

заинтересовани страни, което води до несъответствия в отчитането и прилагането.

- Ромите са слабо представени в структурите за мониторинг. Липсват механизми за систематично включване на ромските общности в процеса на мониторинг, което намалява доверието в институциите.
- Събирането на данни често е фрагментирано и несистематично. Липсват подробни анализи на ефекта от мерките върху социално-икономическото положение на ромите. Някои показатели не са ясно дефинирани или не се наблюдават и измерват систематично²²
- Въпреки че мониторингът е формализиран на институционално ниво (чрез НККЕИИ и годишни доклади), липсва цялостна система за прозрачност и публично достъпни данни, която би могла да повиши доверието и да насърчи участието на гражданите. Докладите за напредъка често не се представят в разбираем формат и не винаги са публично достъпни, което ограничава възможността за обществен контрол. Неформалните механизми на гражданското общество не са напълно интегрирани в официалния мониторинг.²³ Липсата на ефективна междуинституционална координация, ограничените ресурси и слабата ангажираност на ромите и гражданското общество възпрепятстват използването на пълния потенциал на системата за мониторинг. Необходими са по-ефективни механизми за координация между всички заинтересовани страни в процеса, за да се гарантира прозрачност и активно участие на ромската общност и обществото като цяло.

1.1.3. Събиране на данни

С въвеждането на системата беше въведена процедура за събиране на данни, необходими както за разработването и прилагането на политики, така и за мониторинг и оценка на изпълнението на стратегията. Едновременно с прилагането на системата се извършва нейното актуализиране и усъвършенстване. Важна част от функционирането на системата е събирането на подходяща и надеждна информация. Както е посочено в НССР, „Системата улеснява събирането на данни чрез формални и неформални методи на местно, регионално и национално равнище в различни области (сектори) съгласно определена методология“.

Събраните данни съответстват на показателите и алгоритмите за събиране, обработка и анализ на първични данни, разработени в НСРР. Стратегията също така определя източниците за събиране на данни: „Наред с общите статистически подходи, данните за изпълнението на НСРР се събират въз основа на териториалните характеристики на населените места и части от населените места с концентрация на бедност, незаконно строителство и други показатели, специфични за тази НСРР“.

Цялата събрана информация е достъпна в различни таблици в рамките на системата и се актуализира и преразглежда периодично. Данните са класифицирани по общини, региони и райони. Местните власти и регионалните администрации отговарят за предоставянето на

²² Системата е проектирана да позволява систематично наблюдение и контрол. За съжаление, поради липсата на интерес от страна на повечето институции към процеса на наблюдение, Системата не се използва последователно, а само през периода, когато се изготвя годишният Административен доклад за наблюдение, като всички институции са длъжни да предоставят информация за изпълнението на Стратегията. Докладваните данни са предимно количествени, което не предоставя пълна информация за ефекта и въздействието на докладваните дейности.

²³ Административните доклади за мониторинг на изпълнението на Стратегията обикновено представляват механична компилация от доклади, изготвени по области. Докладът представя резултатите от дейностите, извършени главно в рамките на различни проекти. Обемът на докладите е значителен, а текстовете са плътни и трудни за разбиране. От друга страна, липсва адекватна информация за изготвените доклади и къде могат да бъдат намерени. В крайна сметка много малко заинтересовани страни са запознати с тези доклади. При изготвянето на този документ не успяхме да намерим административния доклад за 2023 г. и затова го поискахме от Секретариата на НССЕИВ.

данни чрез формуляри, разработени за НСРР.

Основните предизвикателства при събирането на данни са свързани с надеждността на събраната информация. Обикновено данните се събират и обобщават въз основа на завършени проекти и са предимно количествени по характер. Представителите на гражданското общество не участват активно в процеса на събиране на данни и техните гледни точки не са адекватно отразени.

Както бе отбелязано по-рано, неформалните механизми за включване на гражданското общество в процеса на мониторинг, включително събирането и обработката на данни, се използват в недостатъчна степен. Като цяло, събраните данни не съдържат оценки на въздействието на изпълнените мерки и инициативи, а изготвените анализи често се разминават с реалността.

1.2. Синергията на НСРР

В глава IX от НСРР е очертан механизмът за изпълнение на интеграционната политика. В нея се подчертава, че НСРР „е неразделна част от цялостната стратегия на правителството за постигане на реални промени в живота на всички български граждани“.

Разработеният в рамките на тази стратегия междуинституционален механизъм описва ангажиментите, свързани с участието в разработването, планирането и отчитането на мерките и дейностите в НСРР, според министерства, агенции, подчинени институции или ведомства с делегирани бюджетни правомощия, общини и други.

Финансирането на политиките и програмите за приобщаване се осъществява със средства от държавния бюджет, бюджетите на съответните министерства и институции, в рамките на отпуснатите на общините средства от общата субсидия за дейности, делегирани от държавата, чрез общинските бюджети от собствените им приходи, в партньорство с организации на гражданското общество и чрез финансиране на тематични проекти по програми, свързани с фондовете на ЕС, както и на Световната банка, Организацията на обединените нации, Съвета на Европа и други.

В съответствие с това различните институции разработват свои собствени стратегии, планове, програми и други документи, включващи елементи на политиката, които са в съответствие с рамката, определена съгласно НСРР.

1.2.1. Допълващи политики

Тъй като НСРР служи като основен документ, очертаващ рамката за интеграция на ромите в страната, различни програмни документи от различни институции допълват и

доразвиват инициативите, насочени към подкрепа на социалното включване на ромите. Макар че в тези документи като цяло не се посочва изрично връзката им с НСРР, някои от мерките, които съдържат, са съгласувани с приоритетите и анализите на НСРР и с планираните съгласно НСРР мерки и дейности. В този смисъл дейностите, описани в тези документи, биха могли да окажат потенциално въздействие върху изпълнението на НСРР.

Документите са разработени от различни министерства и се отнасят до конкретни приоритети на НСРР. Например Министерството на образованието е разработило

„Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република

България (2021-2030),²⁴ за която се посочва, че е изготвена в съответствие с НСРР. Тя включва мерки, предназначени да подобрят качеството на образованието, да повишат квалификацията на учителите за работа с ромски деца, да осигурят десегрегация и да осигурят приобщаващо образование за деца от уязвими общности. В съответствие с тази рамка, „Наредбата за приобщаващо образование“²⁵ е приета и актуализирана през 2024 г. Този правилник очертава конкретни мерки за подкрепа на личностното развитие на децата и включва допълнителна подкрепа за деца, чийто майчин език не е български. Тези мерки са в съответствие с НСРР, но към момента няма документи, които да отчитат изпълнението на тези мерки.

Министерството на труда и социалната политика също е разработило нормативни документи, които са пряко свързани с НСРР. Те включват „Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното приобщаване“²⁶ и „Стратегията за заетостта на Република България 2021-2030 г.“²⁷ Аналитичната част на първата идентифицира много от проблемите, с които се сблъсква ромската общност, които са разгледани и в НСРР. Подчертават се въпроси като многостранна бедност сред ромите, ограниченият достъп до качествено образование, безработицата сред младежите и лошите жилищни условия, като се обръща внимание на тяхното разрешаване. Стратегията за заетостта очертава дейности, които имат за цел да осигурят възможности за заетост на ромите в съответствие със „Стратегическата рамка на ЕС за равенство, включване и участие на ромите“.

Министерството на здравеопазването е разработило целеви документи, които разглеждат въпроси, свързани със здравето на ромите, включително високите нива на туберкулоза и хепатит, ограничения достъп до здравни услуги, липсата на здравна застраховка и предизвикателствата в областта на здравето на майките и децата. Те включват „Национална програма за подобряване на здравеопазването на майките и децата 2021-2030 г.“²⁸ „Национална програма за профилактика и контрол на вирусния хепатит в България 2021-2030 г.“²⁹ и „Национална програма за профилактика и контрол на туберкулозата в България 2021-2025 г.“³⁰

Съгласуваността с приоритетите на НСРР е очевидна и в „Националната програма за развитие на България 2030“³¹ и плана за нейното изпълнение. Предлагат се мерки за приобщаващо образование, включително ефективното прилагане на механизми, които да гарантират, че всички деца са интегрирани в образователната система, да насърчават социалното сближаване между различните обществени групи и да осигуряват адекватни жилищни условия, наред с други неща.

²⁴ Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България 2021–2030 г., достъпна на: https://www.mon.bg/nfs/2021/03/strategicheska-ramka_obrobuuchene_110321.pdf

²⁵ Наредба за приобщаващото образование, достъпна на: <https://www.mon.bg/regulation/naredba-za-priobsthavasthotoobrazovanie/>

²⁶ Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване, достъпна на: <https://mlsp.government.bg/uploads/35/sv/nsnbns-2030-dop-izm-2.pdf>

²⁷ Стратегия за заетостта на Република България 2021–2030 г., достъпна на: <https://mlsp.government.bg/uploads/26/zaetost/employment-strategy-2021-2030-2022.pdf>

²⁸ Национална програма за подобряване на майчиното и детското здравеопазване 2021–2030 г., достъпна на: https://old.mh.government.bg/media/filer_public/2021/04/14/programa-majchino-detsko_zdrave-21-30.pdf

²⁹ Национална програма за превенция и контрол на вирусния хепатит в България 2021–2030 г., достъпна на: https://www.rzi-vt.bg/kartinki/programi/np_hepatiti_2021-2025.pdf

³⁰ Национална програма за превенция и контрол на туберкулозата в България 2021–2025 г., достъпна на: <https://www.rzi-dobrich.org/files/upload/programi/nacionalna-programa-prevenciq-kontrol-tuberkuloza-2021-2025.pdf>

³¹ Национална програма за развитие на България 2030, достъпна на: <https://www.minfin.bg/bg/1394>

В момента в повечето от тези документи липсва информация за изпълнението на планираните мерки и тяхното въздействие. Без такава информация остават съмнения дали разработените документи и мерки са планирани единствено по задължение и остават само на хартия.

1.2.2. Съгласуваност с действията на ЕС

В рамките на цикъла на Европейския семестър, работните доклади на Европейската комисия за България през последните години редовно изтъкват няколко проблема, специфични за ромската общност. Асоциация „Интегро“, като част от международната мрежа ERGO, редовно преглежда тези доклади и свързаните с тях препоръки за конкретните страни. Забележително е, че констатациите в тези доклади постоянно включват заключения, подобни на тези, съдържащи се в доклада за 2023 г., като например:

„Включването на ромите в образованието остава предизвикателство, както и включването на хората с увреждания. Младите хора на възраст 15–29 години, които не учат, не работят и не се обучават (NEET), и ромите все още се сблъскват със значителни трудности при достъпа до пазара на труда. Делът на NEET също остава относително висок, особено сред ромите. Процентът на лицата, напуснали училище преждевременно, остава предизвикателство и е особено висок сред ромите и хората в по-слабо развитите, селските и отдалечените райони”³²

В съответствие с тези заключения се отправят препоръки към държавата, но няма конкретна информация за тяхното изпълнение. Повтарянето на тези констатации във всеки следващ работен доклад на службите на ЕК за България сочи, че препоръките не са били изпълнени в достатъчна степен.

Въпреки високите очаквания, свързани с „Плана за възстановяване и устойчивост“ по отношение на неговия принос към политиките за социално приобщаване, към момента няма информация за планирането или изпълнението на съществени и адекватни мерки в тази насока..

1.2.3. Отговор на опасенията, изразени в предишните оценки

Прилагането на НСРР е предмет на мониторинг и анализ от страна на многобройни организации на гражданското общество в страната. Тези анализи често водят до различни препоръки, насочени към подобряване на процеса на прилагане на НСРР и повишаване на ефективността на предприетите мерки и дейности. За съжаление, по-голямата част от тези препоръки остават ограничени в документите, в които са формулирани, без да предизвикат значителни реакции или да бъдат взети под внимание при продължаващото прилагане на НСРР.

Например, предишният доклад на РКМ за 2022 г. относно качеството на НСРР в България,³³ идентифицира множество слабости и недостатъци в разработването на НСРР. Те включват неструктуриран и непоследователен процес на консултации, недостатъчни мерки за разширяване на обхвата на политиките, изключване на теми, свързани с борбата срещу

³² Работен документ на службите на Комисията „Доклад за България за 2023 г.“ е достъпен на адрес: https://economyfinance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/BG_SWD_2023_602_en.pdf

³³ Граждански монитор на ромите (2022 г.) Доклад за мониторинг на гражданското общество относно качеството на националната стратегическа рамка за равенство, приобщаване и участие на ромите в България https://romacivilmonitoring.eu/wpcontent/uploads/2023/07/RCM2-2022-C1-Bulgaria-FINAL_BG_v2.pdf; <https://amalipe.bg/wpcontent/uploads/2023/07/RCM2-2022-C1-Bulgaria-FINAL-PUBLISHED-CATALOGUE>

антициганизма, и насърчаване на участието на ромите, освен останалото. Въз основа на тези констатации бяха отправени важни препоръки за подобряване на сътрудничеството с гражданското общество, засилване на участието на ромите на всички равнища, включително в управлението и мониторинга на стратегията, реформиране на НККЕИИ и по-добро съгласуване на НСРР с други стратегически и политически документи.

Към момента няма информация за мерки, предприети в отговор на повечето от тези препоръки. Например, не е ясно дали и до каква степен е имало подобрения във функционирането на НККЕИИ и нейния секретариат в резултат на реформата, описана в раздел 1.1 от настоящия доклад.

1.3. Участие на ромите в изпълнението на мониторинга

Участието на ромите и ромските организации в изпълнението и мониторинга на НСРР е решаващ фактор за постигането на положителни резултати и осигуряването на ефективно въздействие на планираните и изпълнени мерки и дейности. За съжаление, както бе отбелязано по-рано, участието на ромите в тези процеси остава ограничено.

Участието на ромите в управлението и мониторинга на програми и проекти е почти незначително. Като цяло ромите се разглеждат предимно като обекти на интервенция, а не като активни субекти в изпълнението на дейностите.

1.3.1. Участие на ромските граждански организации в изпълнението на НСРР

Възможностите за участие в понастоящем са ограничени до следните опции:

1. Участие на ромските структури на гражданското общество в изпълнението на проекти по програми на ЕС. Това участие не е гарантирано и се основава на конкурентен процес, като кандидатурите се подават чрез обяви за разработване на проектни предложения за различни програми. За съжаление, има много малко ромските граждански организации, които разполагат с необходимия капацитет и ресурси, за да се конкурират на равни начала с други граждански организации, и поради това много малка част от ресурсите по програмите се управлява от ромски организации. Участието на ромските граждански организации се осъществява предимно под формата на партньорства с други организации и институции, което до голяма степен ограничава тяхната роля, особено в управлението и мониторинга.³⁴
2. Участие на роми като изпълнители и служители в реализацията на дейности в рамките на проекти на по-големи неромски организации. Участието на роми в тези проекти е ограничено от рамката на проекта/дейността, планирана от организацията.
3. Участие на роми като бенефициенти и/или ползватели на резултатите от проекти, реализирани от неромски организации. Това са роми, които са целеви групи на проекти и програми и са включени като участници в различни дейности или като ползватели на услуги. По този начин не се стимулира активното участие на ромите в

³⁴ По-голямата част от ромските организации имат много малък годишен оборот - под 10 000 лева (5 123 евро) или никакъв оборот. При кандидатстване по програми за финансиране едно от изискванията е годишният оборот на организацията да е съизмерим със сумата, за която се кандидатства. По този начин над 90% от ромските организации не могат да кандидатстват за средно големи проекти (между 20 000 и 50 000 лева или 10 250 и 25 600 евро), а за по-големи проекти не повече от 4-5 организации в цялата страна имат възможност. Освен това екипите на повечето ромски организации са ограничени до един или двама души.

изпълняваните дейности.

1.3.2. Ромите в публичните институции, изпълняващи НСРР

Участието на ромите в екипите на публичните институции, участващи в изпълнението на НСРР, все още е много ограничено. На национално равнище малцина роми участват чрез своите организации в НККЕИИ, където тяхното участие не има необходимата тежест и ефективност.

Няма информация за участието на представители на ромите в структурите на органите и институциите, отговорни за изпълнението на НСРР. На регионално равнище създадените съвети за интеграция обикновено имат представители на ромите, но тяхното влияние не им позволява да оказват значително въздействие върху процесите на вземане на решения. На общинско равнище има специалисти по въпросите на интеграцията, които също имат ограничени правомощия. Има само няколко примера за ромски експерти, които имат възможност и свобода да участват в разработването и прилагането на политиките за интеграция. Най-често участието на ромите се ограничава до ролята им на медиатори в областта на образованието и здравеопазването, а в много случаи дори медиаторите не участват ефективно в мерките и дейностите.

1.3.3. Участие на ромите в мониторинга и оценката

Участието на представители на ромската общност и ромското гражданско общество в мониторинга е много нередовно и случайно. Обикновено тяхното участие в мониторинга се осъществява в рамките на изготвянето на годишни доклади от Секретариата на Националния съвет за изпълнение на Националната стратегия за развитие на Република България и се ограничава до предоставяне на информация за изпълнените дейности. Понякога се изисква и тяхната оценка на изпълнението на мерките и дейностите, но тези оценки не винаги се отразяват адекватно в докладите.

По-голямата част от ромските организации имат много малък годишен оборот – под 10 000 лв. (5123 евро) или никакъв оборот. При кандидатстване за програми за финансиране едно от изискванията е годишният оборот на организацията да бъде съизмерим с исканата сума. По този начин над 90% от ромските организации не могат да кандидатстват за средни по размер проекти (между 20 000 и 50 000 лв. или 10 250 и 25 600 евро), а за по-големи проекти възможност имат не повече от 4-5 организации в цялата страна. Освен това екипите на повечето ромски организации са ограничени до един или двама души.

По-големи възможности за изготвяне на адекватни анализи и оценки на изпълнението на Националната стратегия за развитие на Република България от страна на ромското гражданско общество се предоставят чрез различни програми и проекти за осъществяване на граждански мониторинг. Такива проекти обикновено се инициират и финансират от чуждестранни органи и организации. Докладите, изготвени в рамките на тези проекти, представят истинската оценка и мнение на ромското гражданско общество относно изпълнението на Националната стратегия за развитие на Република България и състоянието на интеграционната политика. Тези мнения обаче не винаги се вземат предвид от институциите, отговорни за изпълнението на Националната стратегия за развитие на Република България, и препоръките, съдържащи се в тях, остават без последствия.

1.3.4. Принос на Националната ромска платформа към изпълнението на НСРР

Националната ромска платформа (НРП) в България е инициатива, подкрепена от Европейската комисия, стартирана като част от усилията за интегриране на ромската общност. НРП е създадена през 2016 г. като инструмент за насърчаване на диалога между различни заинтересовани страни, включително представители на ромската общност, институции, неправителствени организации и местни власти. Създаването на НРП беше посрещнато с ентузиазъм и надежда от значителен брой ромски и про- ромски организации, които участваха в процеса на нейното създаване.

Още от самото начало на НРП обаче дейностите, свързани с нейното създаване и функциониране, бяха включени в рамките на различни проекти. Един от значимите проекти беше проектът „Т.Е.А.М – Together we Achieve More“ (JUST/2015/RDIS/AG/NRP2/8805). Този проект беше изпълнен чрез администрацията на Министерския съвет – Секретариата на НККЕИИ – и основната му цел беше да организира НРП като механизъм за диалог, обмен и сътрудничество между всички заинтересовани страни в изпълнението на НСИР 2012-2020. В рамките на проекта бяха проведени многобройни работни срещи, регионални и национални форуми, дискусии и обсъждания по стратегията. В тези срещи участваха представители на местните власти, регионалните администрации, организациите на гражданското общество, ромски активисти и др. Като цяло НРП остана активна, докато имаше налични ресурси в рамките на различни проекти. След приключването на проектите през 2017 г. обаче се забеляза спад в дейността на НРП. Постепенно представителите на държавните институции се оттеглиха от НРП, тъй като нямаша конкретни ангажменти, свързани с изпълнението на проекти. Мотивацията на ромските организации да участват в НРП също спадна рязко, особено след като се появиха значителни различия в очакванията на различните групи и организации от общността.

В крайна сметка, след приключването на дейностите по проекта, функциите и значението на НРКТ за НСРР бяха значително ограничени. През последните три до четири години няма информация за конкретни дейности. Ролята на НРП в разработването на новия NRDP 2021-2030 е почти незначителна. Дори и да съществува формално като НРП, тя не играе сериозна роля в мобилизирането на ромското и про- ромското гражданско общество и други заинтересовани страни в изпълнението на НСРР.

2. Преглед по тематични области

2.1. Борба с антициганизма и дискриминацията

В предишен доклад бе отбелязано, че още през 2009 г. България е транспонирала в националното си законодателство Рамковото решение 2008/913/ПВР на Съвета относно борбата срещу расизма и ксенофобията. Членове 162 и 163 от българския Наказателен кодекс се отнасят до речта на омразата и престъпленията от омраза, свързани с раса, националност или етнически произход. Официалният доклад за мониторинг на изпълнението на предишната Национална стратегия за интеграция на ромите (НСИР) 2012-2020 г. обаче подчертава значителни недостатъци, особено в областите на правовата държава и борбата с дискриминацията. В доклада се заключава, че „определенията на целите, някои задачи и административните доклади за тяхното изпълнение засилват дискриминацията, вместо да я намаляват“. В независим доклад на гражданското общество се подчертава още, че липсата на мерки за борба с речта на омразата и престъпленията от омраза както в НСРР, така и в Националния план за действие ясно показва липсата на политическа воля.

2.1.1. Ефективност на НСРР при справянето с проблемите

Настоящата Национална стратегическа рамка за ромите (НСРР) признава предизвикателствата, свързани с антициганизма и дискриминацията. В преамбюла се посочват 1-ва, 2-ра, 3-та, 4-та, 5-та, 7-ма и 10-та цел за устойчиво развитие на ООН за 2030 г. като свързани със стратегията. Препоръките на Европейската комисия, Съвета на Европа и ОССЕ, заедно с резолюциите на Европейския парламент и данните от проучването на FRA, са изчерпателни. Незадължителната работна дефиниция за антициганизма/дискриминацията срещу ромите, приета през 2020 г. от Международния алианс за паметта на Холокоста (IHRA)³⁵ е изрично посочена като еталон за бъдещите политики в България. Въпреки това, повечето ромски организации на гражданското общество изразяват загриженост, че предложените решения и дейности за борба с антициганизма и дискриминацията не са достатъчно приоритетни в рамките на НСРР. За съжаление, глобалните проблеми, които включват епидемията от COVID-19, войните в Украйна и Близкия изток, както и продължаващата политическа криза в България, трябва да бъдат отбелязани като важни фактори по отношение на невъзможността да се намали и преодолее дискриминацията и речта на омразата. Описаните проблеми затрудняват изпълнението на планираните цели и приоритети. Основната институция, към която е насочена борбата срещу дискриминацията, е Комисията за защита от дискриминация. Въпреки че има ограничени правомощия, нейните препоръки и административни наказания имат положително въздействие. Проблемът е невъзможността или нежеланието на една от засегнатите страни (ромите) да се обърне към тази комисия. Причината за това може да бъде общо недоверие към институциите или източникът на дискриминация, който често е работодател или местна администрация. Освен това през 2022 г. Комисията определи липсата на финансиране като основна пречка за изпълнението на стратегията.

НСРР разглежда този проблем в рамките на „Приоритет 5: Правова държава и борба с дискриминацията“. Оперативната му цел е формулирана като „Гарантиране на правата на гражданите, с внимание към жените и децата, защита на обществения ред, предотвратяване

³⁵ IHRA, Работно определение за антиджипсизъм/антиромска дискриминация. Достъпно на: <https://holocaustremembrance.com/resources/working-definition-antigypsyism-anti-roma-discrimination>

и противодействие на проявите на нетърпимост и реч на омраза“. Съществува обаче риск НСРР да повтори тенденциозното прилагане, наблюдавано при НСИР. Въпреки че НСРР включва целта „Подобряване на мерките за ефективно наказателно преследване в случаи на реч на омраза и престъпления от омраза“ (стр. 33), в нея липсват подробни законодателни мерки и те не са включени в Плана за действие. Това означава, че препоръките и предизвикателствата, отбелязани в преамбюла, не са адекватно разгледани в основната част на документа.

Понятието „антициганизъм“ се споменава само в контекста на точката, озаглавена „Идентифициране, превенция и защита на жертвите на престъпления от омраза“, но не се предоставят конкретни мерки. Освен това в България липсва единен институционален източник за статистически данни за престъпленията на омразата и антициганизма. НСРР разчита на самостоятелно докладвани данни от проучването на възприятията за дискриминация, проведено от Националния статистически институт, без да обяснява в достатъчна степен защо това се счита за единствения надежден източник на данни. Други надеждни източници, като Министерството на вътрешните работи (което разполага с данни за случаи на престъпления от омраза и полицейски разследвания), Главна прокуратура (данни за производствата за престъпления от омраза, включително дела, свързани с ромите), Министерството на правосъдието (с подробна информация за процента ромите, участващи в съдебни производства и задържане) и Комисията за защита от дискриминация (с информация за заведени дела), не са посочени, но следва да бъдат взети предвид. Съществена слабост на НСРР е липсата на планове за събиране на допълнителни статистически данни за ромите, свързани с усилията за борба с дискриминацията. Тук един от основните проблеми е „самоопределението“ на ромите. Когато се съобщава за такива инциденти или случаи на дискриминация, общото ниво на докладване на проблеми на определените институции, както и ролята на гражданските организации и тяхното взаимодействие с местните власти при подпомагането на жертвите, е повод за загриженост. Освен това съществуват големи разлики в нивата на дискриминация и в начина, по който се справят с нея, в зависимост от региона и местните характеристики на населението и политиката на местната администрация. Понякога в селските общини е по-лесно да се идентифицира проблемът и да се реши от местната администрация, отколкото в регионален град. От друга страна, в регионалните градове има представителства на Комисията за защита срещу дискриминация, граждански организации и други независими институции, които могат да помогнат на засегнатите страни.

2.1.2. Решаване на проблемите извън НСРР

В общия контекст дискриминацията може да се срещне във всяка област, а решаването на проблема зависи от много различни фактори и специфики, които е трудно да бъдат обхванати изчерпателно от една стратегия или план за действие. За съжаление, „двойна“ дискриминация може да се наблюдава и когато, освен че е „ром“, съответното лице е дискриминирано на основата на пол, език или религия. Това е нещо, което се случва често и на работното място. Често по-ниският икономически статус и зависимостта от работодателя възпрепятстват хората да подадат сигнал до Комисията, за да запазят работата си. Същевременно значителна част от жалбите, отправени до Комисията, се отнасят до дискриминация на работното място.

По отношение на въпроса за борбата с дискриминацията, НСРР разглежда разнообразието само в общ смисъл, като подчертава хетерогенността на ромските общности и включва обучения по многообразие. Тя обаче не разглежда конкретно нуждите на отделни групи в

рамките на ромското население, като деца, жени, млади хора, възрастни хора, лица с увреждания, граждани на ЕС, граждани на трети държави и роми без гражданство. Понятието „пол“ се споменава предимно в контекста на основните политики, свързани с насилието на основата на пола и мерките за борба с трафика на хора, но не е адаптирано, за да отразява уникалните предизвикателства, пред които са изправени ромските жени и момичета. Различни неправителствени организации, общински и държавни институции работят по тази тема, свързана с преодоляването на дискриминацията. Това се случва на местно, регионално и национално ниво. Темата за ромите е обширна и почти винаги се засяга в документи и политики, създадени както от публични институции, така и от неправителствения сектор. Повечето от стратегическите цели, определени от НСРР, са свързани с идентифицираните предизвикателства и международните и граждански препоръки по отношение на дискриминацията. Въпреки това, в много случаи няма съгласуваност между целта и мерките (както в примера по-горе – целта за изграждане на капацитет започва с дискурс на виктимизацията). Няма точно насочени мерки за предотвратяване на речта на омразата и престъпленията, включително тези, насочени към медиите или високопоставени политици. Въпреки това други институции, свързани с развитието на културата и спорта, както и неправителствени организации, се опитват да се обърнат към различните сегменти на ромското общество, като жените, сексуалните малцинства и хората с увреждания. Това са групи с особена уязвимост, но те са извън основния фокус на стратегията и институциите. Причината за това е трудността да бъдат таргетирани в по-консервативен контекст. НСРР е основополагащ документ, но усилията на неправителствения сектор и добрите практики на Европейския съюз и други международни организации са тези, които спомагат за създаването на чувство за сътрудничество между заинтересованите страни на всички нива за справяне с дискриминацията. Въпреки това, все още съществуват сериозни недостатъци що се касае до публичните личности, включително политическите лидери.

2.2. Образование

В предишния доклад на инициативата за граждански мониторинг на ромите, (2022)³⁶ бяха отбелязани продължаващи предизвикателства в областта на образованието на ромите, включително сегрегация в образованието, висок процент на отпадане от училище и недостатъчно представяне на ромската култура и език в училищните програми. Структурни фактори като бедност, социална изолация и предубеждения на учителите също бяха определени като значителни пречки. Липсата на данни, разбити по етнически признак, и неадекватните механизми за мониторинг допълнително затрудняват напредъка, като правят трудно оценяването на ефективността на прилаганите мерки.

В последния наличен правителствен доклад за мониторинг на НСРР (2023 г.) се посочва, че *„етническият произход не може и не трябва да се счита за признак на уязвимост или да поставя някои български граждани в неравностойно положение спрямо други български граждани“*³⁷

Това изявление е ясен признак за скрита институционална дискриминация, тъй като може да бъде използвано като аргумент срещу всякакви целенасочени мерки. От чл. 7, параграфи 16 и 17 от българския Закон за защита срещу дискриминация обаче става ясно, че мерките

³⁶ Граждански мониторинг на ромите (2022 г.) Доклад за мониторинг на гражданското общество относно качеството на националната стратегическа рамка за равенство, приобщаване и участие на ромите в България. <https://romacivilmonitoring.eu/wpcontent/uploads/2023/07/RCM2-2022-C1-Bulgaria-FINAL-PUBLISHED-CATALOGUE.pdf>

³⁷ Административен Мониторингов Доклад За Изпълнението през 2022 г. на Националната стратегия на република България за равенство, приемане и участие на ромите - <https://romacivilmonitoring.eu/wp-content/uploads/2023/07/RCM2-2022-C1-Bulgaria-FINAL-PUBLISHED-CATALOGUE.pdf>

за защита на отличителността и идентичността на лицата, принадлежащи към етнически, религиозни или езикови малцинства, и тяхното право, индивидуално или заедно с други членове на тяхната група, да поддържат и развиват своята култура, да изповядват и практикуват своята религия или да използват своя език, както и мерките в областта на образованието и обучението за осигуряване на участието на лица, принадлежащи към етнически малцинства, доколкото и за толкова дълго, колкото тези мерки са необходими, не представляват дискриминация и следователно не поставят други български граждани в неравностойно положение.

Надежда дава фактът, че въпреки маркираното по-горе изречение, Министерството на образованието и науката е по-скоро подкрепящо и проактивно, ето защо през последните три години е постигнат някакъв напредък с интегрирани мерки:

От 1 април 2022 г. всички държавни детски градини и ясли в България са безплатни.³⁸

От 2024/2025 г. всички учебници за учениците от всички класове (1-12) са безплатни.³⁹

Записването в предучилищно образование стана задължително за всички деца от учебната 2023/2024 година⁴⁰ (изключително важно постижение, тъй като преди това имаше недостиг на места в детските градини и сериозна дискриминация по отношение на ромските деца).

По отношение на цел 1. „Ефективно обхващане, включване и реинтеграция на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст от уязвими групи, включително роми“ и мярка 1.1. „Обхващане на деца от уязвими групи, включително роми, във форми на образование и грижи в ранна детска възраст и осигуряване на продължаващо обучение за 4-5- и 6-годишни деца“, от април 2022 г. родителите вече не плащат такси за посещаване на ясли/детска градина от децата си.

По отношение на Мярка 1.2. „Осигуряване на незабавен и непрекъснат достъп до образователната система за деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст...“, нетният процент записани ученици за 2022 г. е 94,72 %, а за 2023 г. – 94,16%. Тези цифри обаче не изглеждат достоверни. Борбата с отпадането от училище и увеличаването на степента на записване в България се превърна в огромно административно предизвикателство поради свободното движение на хора в рамките на ЕС, тъй като не съществува общ европейски механизъм за проследяване на децата в училищна възраст. Последните налични данни от базата данни на НСИ за напусналите училище са за учебната 2019/20 година и показват, че от 17 500 отпаднали ученици приблизително 37 % са напуснали страната.⁴¹ В отговор на парламентарно запитване министърът на образованието обяви, че до ноември 2022 г. около 39 000 от 53 000 (т.е. 74 %) ученици са отпаднали от училище са поради заминаване в чужбина. Това представлява значително увеличение както на общия брой на отпадналите от училище, така и на дела на напусналите училище, които заминават в чужбина със своите семейства. За съжаление, поради общото законодателство за защита на личните данни, включително GDPR, Министерството на образованието и науката (МОН) няма право да събира данни за етническата принадлежност и делът на

През 2022 Г. На Националната Стратегия На Република България За Равенство, Приобщаване И Участие На Ромите (2021 - 2030) Available at: <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=32986>

³⁸ Voted on by Parliament in February 2022

³⁹ Voted on by Parliament in February 2023

⁴⁰ Voted on by Parliament in September 2020

⁴¹ Национален статистически институт - <https://infostat.nsi.bg/>

ромските деца в тази група не е ясен.⁴² Ролята на образователните медиатори, които осъществяват комуникацията между общинските училища и ромските общности, е разширена. Според данни на Центъра за предоставяне на информация за образованието, към края на декември 2023 г. броят на образователните медиатори, назначени със средства от държавния бюджет или по европейски проекти за академичната 2023/2024 година, е 1184, като 71 от тях са свързани с повече от едно образователно учреждение.

Въпреки ограниченията на данните за етническата принадлежност в националните преброявания, съществува добре известна корелация между етническата принадлежност и нивото на образование. Поради това, от 2018 г. с Наредбата за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, МОН предоставя допълнителни средства за образователни институции с концентрация на деца и ученици от уязвими групи (определени от „ниския образователен статус на родителите“) и въз основа на дела на родителите с образование под средно или основно, или на родителите без образование. Тези средства могат да се използват за допълнителни уроци по български език в училищата и допълнителни модули за деца, които не говорят български език в детските градини, както и за персонал, ангажиран с мерки за подкрепа на достъпа до образование и предотвратяване на риска от отпадане от предучилищната и училищната система на деца и ученици от уязвими групи. С настоящите изменения в Наредбата за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, от 2023 г., в чл. 52а, средствата са изрично предназначени за назначаване на образователни медиатори, социални работници и/или помощник-учители. Целта на измененията е да се гарантира устойчивостта на дейността на образователните медиатори и да се осигури финансово тяхната работа. Отделно, с постановление на министъра на образованието и науката се одобрява и възнаграждението на образователните медиатори за съответната година. Средствата, отпуснати за уязвимите групи през 2021 г., възлизат на 15,7 млн. евро, за 2022 г. — на 17,8 млн. евро, а за 2023 г. — на 18,5 млн. евро.

Въпреки успеха с безплатния достъп до детски градини и образователните медиатори, някои от другите проблеми, идентифицирани в предишния доклад за мониторинг, остават нерешени. Мерките, насочени към десегрегация, все още са възложени на Центъра за образователна интеграция на деца и ученици от етнически малцинства,⁴³ който се фокусира върху разпределянето на средства, без да има правомощия да определя или прилага политики. Рамката продължава да разчита на общи показатели, като например дял на младите хора със средно образование или напуснали училище рано, без да разбива данните по етническа принадлежност. Тази липса на конкретни данни замъглява реалния напредък – или липсата на такъв – в образованието на ромите. Макар НСРР да подчертава значението на приобщаващото образование, в нейните планове за действие липсват системните реформи, необходими за борба със сегрегацията или за ефективно преодоляване на основните причини за неравенството в образованието.

2.2.1. Ефективност на НСРР при справянето с проблемите

НРСФ допринесе за решаването на проблемите в образованието на ромите чрез някои иновативни програми и инициативи, по-специално тези, финансирани от грантове на Европейското икономическо пространство (ЕИП). Проекти като „Местно развитие,

⁴² Другите мерки в рамките на Цел 1 не са включени, тъй като не е наблюдаван напредък.

⁴³ Центърът за образователна интеграция на деца и ученици от етнически малцинства е структура в рамките на Министерството на образованието и науката. Повече информация за него е достъпна на адрес: <https://coiduem.mon.bg/>

намаляване на бедността и по-добра интеграция на уязвимите групи⁴⁴ въведоха нови подходи, включително дейности за достигане до селските райони, обучение по лидерство за младежи от ромски произход и образователни форуми за учители и училищен персонал. Бяха реализирани дейности за овластяване на ромските младежи, предотвратяване на отпадането от училище и насърчаване на участието на общността.

Въпреки тези усилия, НСРР не е била напълно ефективна при решаването на критични проблеми. Необходимите законодателни промени за справяне със сегрегацията на макро ниво, като преразглеждане на районната образователна система, не са били реализирани. Много от предложените мерки, като предоставянето на инструменти и материали за десеграция в образованието, са твърде скромни, за да доведат до значителни промени. Освен това се наблюдава повторение на съществуващи дейности, които вече са се оказали неефективни. Практиката да се извежда малка част от децата от сегрегирани училища и да се превозват с автобус до друго място допълнително подкопава въздействието на НСРР.

Механизмите за мониторинг и оценка в рамките на НСРР също остават слаби. Използването на неетнически показатели не позволява точно проследяване на напредъка, специфичен за ромските общности. Освен това, несъответствията между целите, очертани в НСРР, и предложените мерки за тяхното постигане намаляват вероятността за постигане на значими резултати. В допълнение, макар че НСРР включва цели за подобряване на качеството на образованието в училища с висока концентрация на уязвими ученици, в него липсват качествени показатели за ефективно измерване на това подобрене. Показателят, определен за измерване на „качеството на обучението“ (мярка 3.1.), е „брой на институциите, получили допълнително финансиране за работа с уязвими групи“, т.е. той не казва нищо за „качеството“ и нищо за „ромските деца“.

Междусекторната координация дава някои обещаващи резултати, като министерствата работят заедно за прилагането на интегрирани подходи по отношение на механизма за предотвратяване на отпадането от училище. Тези усилия обаче не са последователни (един или два пъти през учебната година) и са недостатъчни за справяне с дълбоко вкоренените проблеми, пред които са изправени ромските ученици. Пандемията от COVID, съчетана с икономически предизвикателства като инфлацията и войната в Украйна, допълнително натовари ресурсите, влоши процента на отпадане от училище и социалната изолация сред ромските общности.

Общо 39 774 деца бяха включени в допълнително обучение по български език, а общо 1126 детски градини/училища участваха в дейността. Разпределението е както следва: брой деца от уязвими групи, които не владеят добре български език, включени в допълнителни кумулативни модули за обучение: 77 654 (кумулативно от 2019 г. насам); брой детски градини, в които обучението е проведено чрез допълнителни кумулативни модули по български език: 1960 (кумулативно от 2019 г. насам). Въпреки това, поради масовото записване на украински деца и липсата на данни на етническа или национална основа, не е ясно колко от тези деца и ученици са роми и колко са от други етноси.

2.2.2. Решаване на проблемите извън НСРР

Макар НСРР да представлява основата за инициативите в областта на образованието на ромите, значителни усилия са предприети и извън нейната рамка. Програмите, финансирани от ЕС и други международни механизми, са изиграли решаваща роля за преодоляване на пропуските, които не са обхванати от НСРР. В рамките на инициативата ROMACT през 2021

⁴⁴ Грантове по ЕАА, Местно развитие, Намаляване на бедността и Засилено приобщаване на уязвими групи. Достъпно на: <https://www.eeagrants.bg/en/programs/local-development/news/obshha-informacziya-za-programa-mestno-razvitie>

г. бяха реализирани три вида дейности, насочени към съществуващите неравенства в образованието и задоволяване на образователните нужди на различни ромски общности на регионално и местно равнище.

- В края на август 2021 г. бе проведено обучение за ролята на образователните медиатори, озаглавено „Подходи за „работа в и с“ ромските общности“, в отговор на нововъзникналите проблеми след COVID-19 и с цел да се помогне за разработването на реалистични решения. Участниците бяха директори на училища и детски градини, учители, образователни медиатори и общински служители от партньорските общини на програмата ROMACT. Целите на обучението бяха:
 - Повишаване на способността на педагозите, общинските служители, образователните медиатори, родителите и другите заинтересовани страни да поставят интересите и нуждите на всеки ученик, включително тези от ромската общност, в центъра на училищното образование.
 - Подобряване на отношенията и взаимодействията между местните заинтересовани страни: учители, образователни медиатори и общността.
 - Повишаване на ефективността на образователния процес.⁴⁵
- Подкрепа за семейства и деца от уязвими общности по време на пандемията от COVID-19 и в ситуацията непосредствено след COVID-19 под формата на раздаване на маски, лични средства за дезинфекция и училищни пособия в различни отдалечени селски райони.⁴⁶
- В началото на ноември 2022 г. бе проведено обучение за правата на децата и пречките, свързани с ранното детско развитие. Участниците бяха учители, социални работници, здравни специалисти, медиатори и общински служители.⁴⁷

Друг пример са програмите за работа на терен и инициативите за лидерство на Младежкия център в Пловдив, които активно са насочени към ромската младеж в селските райони, като им дават възможност да идентифицират и решават местни проблеми. Семинарите за обучение на професионалисти, работещи с уязвими групи, са допринесли за по-добро разбиране и изграждане на капацитет сред педагозите и помощния персонал. Между 2022 и 2024 г. Центърът „Амалипе“ разработи мащабна инициатива за създаване на младежки групи за толерантност и гражданско участие. Те разработват обучения за връстници и кампании в 50 общини с цел подобряване на гражданското участие и преодоляване на дискриминацията срещу ромите.⁴⁸

Тези външни усилия са насочени и към преодоляване на икономическите неравенства, които остават основна пречка за участието в образованието. Икономическите затруднения, утежнени от неотдавнашни предизвикателства като инфлацията и високите разходи за енергия, са задълбочили неравенствата за ромските семейства. Програмите, които предоставят пряка подкрепа, като инициативите за намаляване на бедността, са от решаващо значение за смекчаване на тези ефекти.

⁴⁵ Източник: Facebook страница на ROMACT България, (02.09.2021)

⁴⁶ Например, източник: FB страница на ROMACT България, (06.01.2021)

⁴⁷ Източник: Facebook страница на ROMACT България, (04.11.2022)

⁴⁸ Амалипе, Проект „Межкултурна академия за младежка активност и участие“, достъпен на <https://amalipe.bg/portfolio/intercultural-academy/>

Участието на ромски организации („Амалипе“, New Road, „Свят без граници“), „Интегро“) в процесите на планиране и изпълнение е друго положително развитие. Някои от основните мерки, като „Мотивация на дългосрочно безработните“ и „Мотивация на NEET“, както и така наречените „Панаири на заетостта“, се организират с помощта на ромски трудови посредници. В административните доклади се признава приносът на ромските трудови посредници в 1948 срещи. Техният опит е допринесъл за разработването на местни и общински действия, а ромските медиатори са укрепили връзката между публичните институции и общностите, които обслужват. Това участие обаче често остава неформално, а представителството на ромите в официалните процеси на мониторинг и вземане на решения е ограничено. За да се постигне трайна промяна, е от съществено значение да се гарантира, че гласът на ромите се чува на всеки етап от разработването и оценката на политиките.

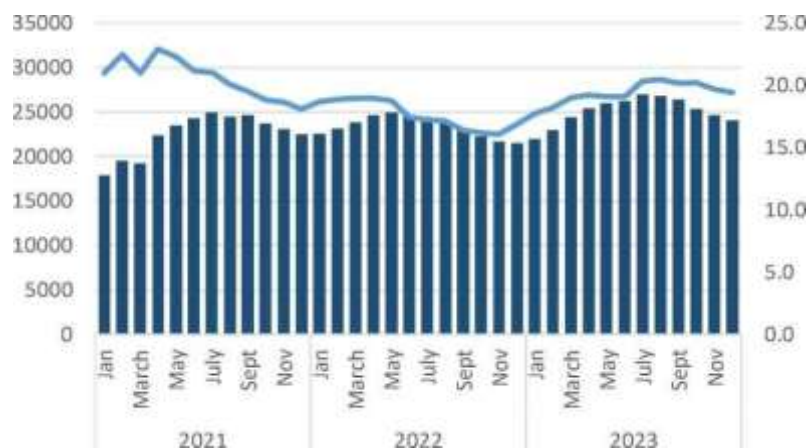
Освен НСРР, за решаването на проблемите в областта на образованието на ромите, е необходим цялостен подход. Това включва законодателни реформи за премахване на сегрегацията, всеобхватни програми за намаляване на бедността и кампании за повишаване на осведомеността, които да се борят със стереотипите и да насърчават приобщаването. По-голямото съгласуване между местните, националните и международните усилия може да увеличи въздействието на тези мерки. Разширяването на междусекторното сътрудничество, ангажирането на ромските организации като равноправни партньори и подобряването на устойчивостта на инициативите ще гарантират, че напредъкът ще надхвърли рамките на изолирани проекти и ще донесе трайни ползи за ромските общности.

2.3. Заетост

По отношение на заетостта, НСРР повтаря оперативните цели от предходния стратегически период. Всички мерки остават интегрирани, като слабо се отразяват предизвикателствата, свързани със събирането на данни за етническата принадлежност въз основа на самоидентификация, което застрашава правилната оценка на ефективността, ефикасността и въздействието. Предимството на мерките за заетост е, че те обхващат широко разнообразие от неактивни и безработни лица и включват целеви интервенции за жени, младежи, които не работят, не учат и не се обучават (NEET), и възрастни хора. Въпреки това има няколко важни въпроса, които не са разгледани: подобряване на условията на труд и предотвратяване на местната и трансграничната експлоатация; борба със сивата икономика и подобряване на трудовите договори в селското стопанство, горското стопанство и строителството; и интегриране на цикличните трансгранични мигранти на местно равнище (т.е. в страната на произход).

Тенденциите в безработицата сред ромите, въз основа на данни за самоидентификация, показват изненадваща циклична тенденция, която е обратна на тази, която обикновено се наблюдава в представителните проучвания.⁴⁹ Тъй като са заети главно в строителството, селското стопанство и горското стопанство, повечето роми обикновено работят през летните месеци. Официалните данни, публикувани в административния доклад, следва да служат като индикатор за екстремни нива на сива заетост и липса на договори и социално осигуряване, плащани от работодателите, тъй като безработицата изглежда се увеличава през летните месеци, което противоречи на реалността.

⁴⁹ Пампоров, А. (2009) „Специфика на заетостта на ромите“. В: Демографското развитие и работната сила в България (ред. Г. Михова, П. Найденова), София: ЦПС-БАН, стр. 144-161 [на български, резюме на английски]; Пампоров, А. (2010) „Заетостта на ромите, турците и българите. Сравнителен доклад, базиран на резултатите от Многоцелевото домакинско проучване 2007 г.“. В: Мултидисциплинарни подходи към ромските изследвания, (ред.) Майкъл Стюарт и Мъртън Ровид. Будапеща: CEU Press, стр. 131-154



Някои от основните мерки, като „Мотивация на дългосрочно безработните“ и „Мотивация на NEET“, както и така наречените „Панаири на заетостта“, се организират с помощта на ромски трудови посредници.

В административните доклади се признава приносът на ромските трудови посредници в 1948 срещи през 2023 г. и 1599 срещи през 2022 г. с работодатели, за да ги насърчат да наемат роми, но няма налични данни за действителния брой на ромските трудови посредници, нито за действителния брой на работодателите, нито за отраслите и видовете професии, които са били обсъждани.

2.3.1. Ефективност на НСПП при справянето с проблемите

Местните бюра по труда са единствените институции в България, които са оправомощени да събират данни, разпределени по етнически признак, поради специфичния характер на целевите мерки за интеграция и включване. Експертите обаче са наясно, че броят и делът на ромите в доброволните списъци са подценени поради страха от пряка или непряка дискриминация. Броят на самоопределилите се като роми безработни през 2023 г. е 27 141 на годишна средномесечна база, като броят варира от 24 816 през януари 2023 г. до 28 647 през август 2023 г., когато е регистриран и максималният брой на регистрираните безработни през годината. В сравнение с 2022 г. броят на регистрираните безработни роми се е увеличил със 2463 души на месечна база или с 10,0 %, като темпът на растеж на броя на регистрираните роми е четири пъти по-висок от средния темп на растеж (2,5 %) на общия брой безработни. В сравнение с 2020 г., годината на мерките за изолация вследствие на COVID-19, равнището на безработицата е било много по-високо, като средният месечен брой е бил около 40 402.

2.3.2. Решаване на проблемите извън НСПП

Преди пандемията от COVID-19 заетостта на ромите имаше сезонен характер, с по-високи равнища през лятото и по-ниски през зимните месеци, поради преобладаването на нискоквалифицирани професии в селското и горското стопанство, както и в строителството. Обръщането на тенденцията след 2020 г. изисква по-нататъшен анализ на сивата икономика и нелегалните работни места в България, както и на неформалните договори и експлоатацията на работна ръка в ЕС.

2.4. Здравеопазване

Системните проблеми, наблюдавани в предходния граждански мониторингов доклад, са все

така налице; предизвикателствата са дори по-големи. Първо, липсва универсално здравно покритие и поради социалните и икономически неравенства ромите, особено тези, живеещи в отдалечени селски райони, са с ограничен достъп до медицински услуги. Вторият проблем е свързан с предлагането. Една от пречките пред подобряването на достъпа до здравно осигуряване, засягаща приблизително 20% от възрастното ромско население, е липсата на официално регистрирано местожителство, което често се дължи на липса на документи за самоличност. Останалите 30-40% (цифрата варира сезонно) страдат от липса на достъп поради безработицата и свързаната с нея липса на редовни вноски за социално осигуряване (здравеопазване). Броят на медицинския персонал намалява. Това особено силно застрашава медицинското обслужване в областите Разград, Добрич, Кърджали и Търговище.⁵⁰ Възщност достатъчно медицински персонал има само в големите градове с университетски болници: София, Пловдив, Варна, Стара Загора и Плевен.

Неотдавнашно проучване на терен, проведено от Тръста за социални постижения, показва, че в някои региони няма редовни практики на общопрактикуващи лекари в радиус от 50 км и че някои аптеки продават лекарства, незаконно внесени от Турция, без лиценз в България.⁵¹ В такива населени места обикновено има обществен транспорт до общинския или областния център само веднъж седмично.

2.4.1. Ефективност на НСПП при справяне с проблемите

Действащата НСПП на Република България определя пет основни цели по отношение на здравния сектор за ромското население, включително:

1. Подобряване на майчиното и детско здравеопазване в специфични уязвими етнически общности с концентрация на бедност.
2. Подобряване на достъпа до качествено обществено здравеопазване за лица в ситуации на бедност и социална уязвимост.
3. Намаляване на стигматизирането и дискриминацията срещу лица от уязвими групи и повишаване на осведомеността в областта на общественото здраве.⁵²

Тези цели са косвено свързани с минималната цел на Европейската комисия за намаляване поне наполовина на разликата в средната продължителност на живота между членовете на ромското малцинство и останалите граждани.⁵³

По-подробно, Националният план за действие за НСПП 2024-2027 г. съдържа 28 специфични мерки, свързани със здравеопазването, някои от които обаче фигурират и в предходния план за 2022-2023 г. Това са амбициозни мерки, като например:

- Акушеро-гинекологични прегледи, предоставяни чрез мобилни кабинети в населени места с гъсто ромско население – петкратно увеличение.
- Обхващане на деца без общопрактикуващи лекари, открити от здравните медиатори – четирикратно увеличение.
- Имунизации с мобилни екипи – петкратно увеличение.
- Превенция и контрол на ХИВ, анонимно и безплатно консултиране – четирикратно увеличение.
- Прегледи и назначаване на изследвания за социално значими заболявания с мобилни кабинети – флуорография, ултразвук и клинични лаборатории.

⁵⁰ НСИ, Медицински персонал по статистически райони и области (<https://www.nsi.bg/en/content/3318/medical-personnel-3112-statistical-regions-and-districts>)

⁵¹ С цел гарантиране на безопасността на респондентите населените места не са посочени в настоящия доклад.

⁵² Национална стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021-2030), стр. 8.

⁵³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ga/ip_20_1813

- Селективни програми за превенция за деца и семейства от ромската общност.
- Разяснителни кампании относно необходимостта от задължителни имунизации/ваксинации на населението.⁵⁴

Всички заинтересовани страни – Министерството на здравеопазването, Националният екип за контакт с ромите, както и ромските организации на гражданското общество – изразяват мнение, че едно от основните постижения на НСРР в текущия мониторингов цикъл е изменението на Наредба 26 през август 2022 г. и юни 2024 г. С това е разширен обхватът на медицинските услуги, свързани с акушерските грижи за неосигурени жени, включително предоставянето на болнична медицинска помощ по клинична пътека № 005 „Раждане“ и клинична пътека № 001 „Стационарна помощ за високорискови бременности“. Съгласно това изменение Министерството на здравеопазването гарантира изследване на всички новородени деца за фенилкетонурия, вродена надбъбречна хиперплазия, вроден хипотиреоидизъм, спинална мускулна атрофия, тежки комбинирани имунни дефицити и кистозна фиброза, независимо от здравноосигурителния им статус. Освен това се предоставят безплатни тестове за изследване на риска от раждане на дете със синдром на Даун, други анеуплоидии, спина бифида, аненцефалия и тежки дефекти на коремната стена и други генетични заболявания; както и ДНК анализ за автозомно-рецесивни, автозомно-доминантни, X- свързани и митохондриални заболявания, при които идентифицирането на молекулярни дефекти е важно по отношение на лечението или пренаталната диагностика. Не на последно място, от 1 януари 2023 г. всяка неосигурена жена има право на до четири профилактични прегледа по време на бременност.⁵⁵

Следвайки препоръките за наблюдение от докладите преди COVID,⁵⁶ Министерството на здравеопазването понастоящем изпробва нов подход за здравна медиация в седем общини. В Благоевград, Бургас, Димитровград, Дупница, Казанлък, Нови пазар и Самоков има ромски здравни медиатори, наети директно като болничен персонал, което им позволява да помагат не само на жителите на определен квартал, но и на всеки, нуждаещ се от здравна медиация. Освен това, випускът от 2024 г. (около 34 здравни медиатори) е специално сертифициран за работа в майчинските и педиатричните отделения в болниците.

2.4.2. Справяне с проблемите извън НСРР

Политическата криза в България⁵⁷ забавя прилагането на повечето инициативи на публичната политика и поддържа доста консервативен режим на публичните разходи и бюджети. В същото време се наблюдават глобални динамични развития в икономиката и здравните услуги, които увеличават разходите за медицински услуги и лечение. Следователно държавното финансиране за превантивна мобилна здравна помощ не се е променило съществено през последните четири години, но цената на медицинските консумативи и цената на медицинския труд са се увеличили. Държавните експерти съобщават, че поради тази ситуация в три области (Хасково, Силистра и Стара Загора) не са кандидатствали лекари за обявените обществени поръчки за мобилни акушерско-гинекологични кабинети и мобилни флуорографи. В регионите, където дейностите продължават, увеличените разходи за акушерско-гинекологични консумативи през 2024 г. намаляват броя на профилактичните прегледи, както е посочено в плана за действие на НСРР. Това се дължи на размера на бюджета, определен през 2022 г., който не е

⁵⁴ Национален план за действие за НСРР 2024-2027 г.

⁵⁵ Наредба 26, <https://lex.bg/laws/ldoc/2135556407>

⁵⁶ Пампоров, А., Илиев, Г. (2019). Въздействие на политиките в здравеопазването върху ромите, в: Roma Civil Monitor (2019), Доклад за наблюдение на гражданското общество относно изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите в България: Оценка на напредъка в четири ключови области на политиката на стратегията: Достъпно на: <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-2-bulgaria-2018-eprint-fin.pdf>

⁵⁷ В периода май 2021 г. - януари 2025 г. е имало девет правителства, от които шест са били служебни кабинети.

предписани от ЕСПЧ в съдебната практика срещу България, и стандартите за защита на правата на човека, включително в законотворческите процеси и в областта на правораздаването и създаването на ефективни средства за предотвратяване на бъдещи нарушения. Изготвен е План за действие⁶³ във връзка с мерките за изпълнение на решенията по групата дела „Йорданова и други срещу България“, която включва делата „Йорданова и други срещу България“ (жалба 25446/06), „Иванова и Черкезов срещу България“ (жалба 46577/15), „Пакетова и други срещу България“ (жалби № 17808/19 и 36972/19) и „Симонова срещу България“ (жалба № 30782/16). Тази група дела се отнася до намеса в правото на жалбоподателите на зачитане на дома им или на личния и семейния им живот в резултат на издадени и подлежащи на съдебен контрол заповеди за изземване (на публична собственост) или заповеди за разрушаване (на незаконно строителство) в съответствие с вътрешното право, които не изискват никаква оценка на пропорционалността (нарушения на чл. 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, ЕКПЧ, Конвенция). Междинната резолюция на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно изпълнението на решението по делото „Йорданова и други срещу България“⁶⁴ препоръча обявяният през 2019 г. законодателен процес да бъде финализиран и всички лица, засегнати от заповеди за разрушаване поради незаконно строителство, да могат да се възползват от оценка на пропорционалността (дори ако те или членове на техните домакинства не са имали права на собственост и не са извършвали строителни работи). Българските власти отново биват приканени да гарантират, че административните актове, които на практика засягат правото на неприкосновеност на жилището по начин, подобен на заповедите за изземване (на публична собственост) или премахване (на незаконно строителство), подлежат на преглед на пропорционалността, в съответствие с условия, адаптирани към свързаните с това рискове. Планът за действие има за цел да приложи точно предписаната обща мярка, свързана с осигуряване на преглед на пропорционалността преди издаване на съответните административни актове, и има за цел да предостави на институциите ясен механизъм за координация, който да бъде активиран и следван в случаи на принудително изгонване от жилищен имот.

2.5.1. Ефективност на НСРР при справянето с проблемите

Периодът 2022-2024 г. е доста противоречив по отношение на целите на НСРР. Въпреки „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ и административните опити за осигуряване на пропорционалност и защита на правата на човека (както е описано по-горе), едно от най-агресивните и произволни изгонвания на роми през последните години е извършено в софийския квартал „Орландовци“. Малкият ромски квартал в този район е обитаван непрекъснато от средата на 50-те години на миналия век, когато върху земята биват построени дървени бараки със средства, предоставени от Столична община, преселила роми, чиито къщи били разрушени от наводнение. През 70-те години на миналия век бараките изгниват и на тяхно място жителите построяват малки тухлени жилища без строителни разрешителни, но с мълчаливото съгласие на общинските власти. На 16 юни 2023 г. ромите, живеещи в района, са уведомени, че до 30 юни 2023 г. ще бъдат предприети дейности по премахването на всички незаконно построени сгради и разчистването на терена, намиращ се в района (24, местност Орландовци – Малашевци), така че същите трябва да бъдат освободени от жители и движимо имущество. Бележките са без дата, без

⁶³ Непубликуван документ

⁶⁴ Междинна резолюция на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно изпълнението на решението по делото „Йорданова и други срещу България“, 2020 г. Достъпно на: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%22execidentifier%22:%222001-206991%22>

подпис и без печат, както и без посочен издател.

След проверка от Административен съд – София, е установено, че не е издадена заповед за събаряне на тези домове съгласно съответната административна процедура. На 6 юли 2023 г. обаче пристигат кметът на района и служители на администрацията, придружени от патрулна кола с четирима полицаи. Представители на общината оглеждат къщите, преброяват ги и ги заснемат. На представителите на домакинствата не са представени документи, нито пък някой отговаря на въпросите им относно евентуалното осигуряване на алтернативно жилище. Хората са информирани, че на 17 юли 2023 г. ще им бъде връчен „официален“ документ с печат. На 19 юли 2023 г. в 9:00 ч. сутринта служители на общината пристигат на място в квартала заедно с няколко патрулни коли. Започва разрушаването на няколко къщи, което продължава и на следващия ден. Служителите на общината отказват да предоставят на засегнатите лица заповеди за разрушаване и им казват, че директно ще разрушат сградите, тъй като теренът е общински и няма нужда да се издават или връчват заповеди. Основната част от разрушаването на къщите обаче се състои на 9 и 10 август 2023 г., отново без да се уведомят засегнатите лица. В същия ден Българският хелзинкски комитет подава искане за временни мерки до ЕСПЧ. Те са наложени на следващия ден, когато повече от половината къщи вече са разрушени. Съдът иска разрушаването на сградите да бъде спряно и на жителите на вече разрушените сгради да бъде осигурено алтернативно настаняване. В следващите дни, въпреки решението на ЕСПЧ за временни мерки, останалите къщи са разрушени, а на жителите са предоставени алтернативи. Други жители се изнасят сами, изправени пред липсата на електричество и вода. Някои от алтернативите са неадекватни. Например, на едно семейство са дадени два бракувани микробуса на общинска земя, където водата и електричеството се осигуряват от частна фирма, която също използва земята. Микробусите, отоплявани на дърва, трябва да бъдат обитавани през зимата от малки деца, бременна жена и други членове на разширеното семейство. Общият брой на ромите, засегнати от това изгонване, е повече от 150.⁶⁵

От друга страна, 2024 г. бележи края на проблема с „незаконното пребиваване“, а именно големия брой хора, живеещи без лични документи поради пребиваването си в неформални жилища. Направено е изменение в Закона за гражданска регистрация и е въведено понятието „служебен адрес“. При невъзможност на лицата, живеещи в неформално жилище, да се регистрират на алтернативен адрес, те могат да се регистрират на официален адрес, предоставен от общината. Регистрацията на такъв официален адрес може да се извърши в общината на последния регистриран адрес на лицето, ако има такъв. Освен това са изменени и правилата за кандидатстване за общинско жилище (обществено жилище с намален наем), което дава възможност за кандидатстване на лица без официална адресна регистрация.

2.6. Социална закрила

Системата за социална закрила в България включва помощи за болест, инвалидност, старост, преживели лица, деца, безработица, жилищно настаняване и социално изключване. Последната обхваща най-уязвимото население, живеещо в бедност. Парите се разпределят между 265 общини и покриват социална храна, помощи за отопление и др. Данните за периода 2018-2021 г. показват, че те представляват приблизително 1,3% до 1,6% от бюджета за социална закрила, с пик през 2021 г., отразяващ повишената уязвимост след COVID. Всички мерки са интегрирани и няма нищо, което да е изрично насочено към

⁶⁵ БХК, 2024. Правата на човека в България през 2023 г. Достъпно на български език на: <https://bghelsinki.org/bg/reports/human-rights-in-bulgaria-in-2023>

ромите, но експертните мнения са, че ромите и възрастните хора в селските райони са де факто основните бенефициенти на тези средства. Този въпрос е частично свързан с Мярка 4.4. в глава „Заетост“ на Националния план за действие.

Достъпът до социална закрила е строго зависим от притежаването на документи за самоличност и официална регистрация по местоживеене. Предходният граждански мониторингов доклад посочва, че най-уязвимите роми са практически изключени от социална закрила, както и от социални и здравни услуги, поради липсата на лични карти в резултат на липса на регистрация по местоживеене. Авторите на този доклад се надяват, че след промените в Закона за гражданска регистрация и въвеждането на концепцията за „служебен адрес“ през 2024 г., достъпът до социална закрила ще се подобри през следващия мониторингов период.



Източник: Национален статистически институт⁶⁶

Както е обяснено в предходния граждански мониторингов доклад, целите и мерките на НСРР са недостатъчни и насърчават повишаването на осведомеността, но не са достатъчни за социална закрила на местно ниво или предотвратяване на трансгенерационна бедност в ромските общности. Агенцията за социално подпомагане не събира данни въз основа на етническа принадлежност. Всички мерки и показатели са интегрирани, което прави много трудно оценяването на ефикасността, ефективността и въздействието в бъдеще. Като цяло получаването на достъп до социално подпомагане е доста сложна процедура, особено за ромите, които имат ниско или непълно образование, или за тези, които живеят в малки или отдалечени села без служба за социално подпомагане. За някои роми попълването на формулярите и прилагането на всички необходими документи към досиетата може да бъде истинско предизвикателство. Често се съобщава, че здравни медиатори или активисти на гражданското общество помагат на ромите, тъй като невинаги има служител по социално подпомагане, готов да помогне. Този въпрос не е разгледан в НСРР.

Безработните лица в трудоспособна възраст, които получават месечна социална помощ при условията и обстоятелствата на чл. 9 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, са длъжни да полагат четири часа дневен труд за период от 14 дни, свързан с обществените услуги; в замяна те получават приблизително 158 лева на месец (=80 евро), което е около 30% от дохода, определящ прага на бедност през 2024 г., и ромите често отказват да участват или не кандидатстват за помощ. При все че де факто е форма на

⁶⁶ Национален статистически институт, Разходи за социална закрила, достъпно на: <https://www.nsi.bg/en/content/4078/social-protection-expenditures>

държавна трудова експлоатация, този въпрос остава неразгледан в НСРР, въпреки че е разгледан в предишните граждански мониторингови доклади.

2.7. Социални услуги

В началото на 2019 г. е приет нов Закон за социалните услуги (ЗСУ), влязъл в сила през юли 2020 г. Философията на ЗСУ е, че всички услуги са интегрирани, и следователно малцинствените групи (включително ромите) и трансграничните мигранти не са изрично посочени. Законът обаче демонстрира осъзнаване на множество уязвимости и те са посочени в чл. 8 от ЗСУ:

„Предоставянето на социални услуги не трябва да дискриминира пряко или косвено лица въз основа на пол, раса, националност, етнически произход, човешки геном, националност, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, личен или социален статус, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или друга характеристика...“

ЗСУ дава правомощия на общинските власти да използват социалните услуги като инструмент за намаляване на социалното изключване. Той разширява достъпа не само сред конвенционалните потребители на социални услуги (като лица и деца с увреждания, както и възрастни лица и лица с намалена мобилност), но и сред други уязвими групи, като лица без образование, дългосрочно безработни и социално изключени етнически общности. Въпреки това, скорошно проучване относно практическото прилагане на „работа в общността“ и „мобилна превантивна работа в общността“ в ромските общности, проведено през 2023 г. от ROMACT България, показва, че и двете концепции не са достатъчно развити и освен това напълно липсват в подзаконовата рамка. Освен това, показателите за оценка на структурните нужди на Националната карта на социалните услуги включват само основни критерии, свързани главно с общото население, регистрирано от Националния статистически институт (НСИ) по време на преброяването през 2021 г. Тази ситуация представлява социална пречка, като допълнително ограничава достъпа на най-уязвимите възрастни и деца до адекватни социални услуги. Най-маргинализираните групи обикновено живеят в сегрегирани неформални жилища и поради това нямат постоянна регистрация по местоживееене. В следствие на това същите нямат лични документи и стават „невидими“ за социалните услуги, здравната система и образователната система, като освен това нямат достъп до регулирани възможности за заетост (законни договори). Във всичките седем общини на ROMACT, обхванати от това проучване, се съобщава, че домакинствата, разположени в неформални жилища, не са обхванати от преброителите по време на преброяването през 2021 г. Анализът на местното социално картографиране и дейностите по оценка на нуждите показва, че няма целенасочени мерки за маргинализираните ромски общности, нито за квартали с неформални жилища или квартали с домакинства, живееещи предимно под прага на бедността. Тази липса на публична политика и действия често се оправдава от местните власти с отсъствието на тези групи от Наредбата за качество и Наредбата за планиране, свързани със Закона за социалното осигуряване. Отсъствието на маргинализираното ромско население и неформалните квартали от подзаконовите разпоредби обаче показва липсата на съгласуваност на тези документи със съществуващата стратегическа регулаторна рамка в страната. Например Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030 г., както и НСРР.⁶⁷

⁶⁷ „Те се третират като случаи, а не като хора“ (Анализ на прилагането на Закона за социалните услуги по отношение на превантивната работа в общността в ромски общности и в квартали с концентрация на бедност в България, в контекста на разработването на националната карта на социалните услуги). ROMACT, 2023

Проучването ROMACT разкрива, че вместо изграждане на интегрирани услуги на място има допълнителна сегментация и пространствено разпръскване на услугите. Вместо да се поставят индивидът и общностите в центъра на услугите, има повече административни процедури и задълбочена институционализация, свързана със съществуващата физическа инфраструктура. Всичко това застрашава предоставянето на социални услуги в България, като увеличава риска от прекъсване или лишаване от достъп до социални услуги – особено в отдалечените селски райони и общини с по-високи нива на бедност, което е точно обратното на първоначалните цели на Закона за социално подпомагане (Правила за прилагане и Наредби за качество и планиране).⁶⁸

Необходима е съществена ревизия на подзаконовата рамка на Закона за социалните услуги, както следва:

1. Незабавно предоставяне на социални услуги при неформално идентифициране на риск или нужда, последвано от ускорени процеси на формално идентифициране.
2. Диференциация на критериите за ефективност спрямо размера на населението на общината. Социалните услуги са икономически по-ефективни в регионалните административни центрове, но това в момента намалява достъпа и вместо предоставяне на интегрирани услуги на място, води до сегментация и разпръскване, например: консултация в едно село, рехабилитация в друго и настаняване в трето.
3. Детайлно и всеобхватно разработване на концепциите за „работа в общността“ и „превенция в общността“ с цел осигуряване на адекватна и постоянна първична, вторична и третична превенция в общностите или на ad hoc основа, не само в краткосрочен план и чрез кампании, както е планирано в момента, но и постоянно, когато е необходимо; също така, осигуряване на включването на местната общност в процеса на консултации по обществените политики.
4. Осигуряване на съгласуваност между подзаконовата рамка на Закона за социалните услуги и съществуващото национално законодателство относно специфични уязвими групи: роми, възрастни и деца, търсещи международна закрила, и възрастни и деца, жертви на трафик на хора или домашно насилие. Това е необходимо, за да се обхване „максимално широк кръг от нуждаещи се лица“, не само възрастни и деца с физически и психически увреждания или отделни възрастни.

2.8. Закрила на детето

Усилията за закрила на детето все още са съсредоточени до голяма степен върху реагирането на изоставянето и насърчаването на алтернативи на резидентната грижа, а не върху подкрепата на отношенията родител-дете в семейната среда. Ограниченото сътрудничество и координация остават обща слабост на системата за закрила на детето. По-голямата част от първичното и вторичното законодателство в областта на закрилата на детето съдържа изрична разпоредба, забраняваща дискриминацията. Въпреки това обаче Законът за социално подпомагане (ЗСП) и Законът за закрила на детето (ЗЗД) включват и разпоредби, възпрепятстващи достъпа до социални помощи и помощи в случаите, когато децата не са ваксинирани или не посещават редовно училище. Като се има предвид, че определени социални групи като ромите са изправени пред по-големи предизвикателства по отношение на достъпа до образование и здравеопазване, тези ограничителни разпоредби могат да се считат за силно дискриминационни, особено предвид факта, че превантивният аспект на системата за закрила на детето остава недоразвит. Въпреки

⁶⁸ ROMACT, 2023, цитирано по-горе.

недостига на подходящи етнически дезагрегирани данни, може да се предположи, че при ромските деца има по-голяма вероятност да бъдат отнети от семействата си и настанени за алтернативни грижи, отколкото при децата от други етнически групи в страната. Резултатите от проучването включват следното: Основните причини за оставяне на дете в институцията са липсата на финансови ресурси и адекватни условия за отглеждането му поради бедност.

- Над половината от децата, настанени в изследваните заведения за държавни грижи, са от ромски произход.
- Количественото проучване показва, че решението за настаняване на дете за институционална грижа обикновено се взема веднага след раждането или дори преди раждането на детето. Това подчертава важноста на предприемането на усилия за предотвратяване на изоставянето възможно най-рано по време на бременността. За да се постигне тази цел, подкрепата трябва да обхваща както бременността, така и периода непосредствено след раждането.

63,3% от анкетираните заявяват, че хората в техния квартал се страхуват, че социалните служби или Дирекцията за закрила на детето може да отнемат децата им, като 29,2% от анкетираните смятат, че родителите в техния квартал често имат подобни опасения. Над половината от анкетираните, 50,4%, смятат, че е възможно социалните работници да не работят в най-добрия интерес на детето, за да му помогнат да остане в домашната среда.

- Качественото изследване посочва, че поради широко разпространените стереотипи и дискриминация, ромските деца са по-слабо приети от приемните семейства и в резултат на това много от тях биват настанявани в държавни институции.
- Изследването разкрива и значителен пропуск в политиките и практиките за прилагане, свързани с предотвратяването на разделянето и отнемането на деца от ромската общност.⁶⁹

Друг проблем, свързан със закрилата на детето, е съществуването на детски бракове и принудителни бракове в някои ромски общности. В предходния граждански мониторингов доклад е подчертана необходимостта от целенасочени превантивни мерки (които липсват). Аргументът на публичните власти по това време е, че това не е включено в НСРР, тъй като ще бъде включено в „Националната програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца“ (НППНЗД). НППНЗД е издадена през 2023 г. и обхваща приблизително 600 случая годишно за периода 2019-2021 г.⁷⁰, но в нейния план за действие за периода 2023-2026 г. няма реални превантивни мерки по отношение на ранните бракове. Има три мерки, обозначени като „превантивни“, но те не включват реална работа в общността, разследване или наказателно преследване. Превантивната работа е ограничена до „обучение на педагогическия персонал“ (който всъщност не е оправомощен да се бори с детските бракове); освен това, подобни бракове са типични за общности, в които децата не са записани в училище (т.е. съдържанието на обучението не отразява реалността), и срещи със здравни медиатори (които са наясно с подобни развития, но нямат правомощия да ги спрат, защото това не присъства в длъжностната им характеристика). Няма конкретни показатели, оценка на населението в риск или критерии, нито конкретни цели и бюджети. Освен това, Мярка 9.1. определя целта „Обучен педагогически персонал, който може по подходящ начин да образова децата по въпроси, свързани със сексуалното образование и

⁶⁹ ERRC, 2024. Forgotten Futures. Достъпно на: <https://www.errc.org/reports--submissions/forgotten-futures-romani-children-in-state-care-in-bulgaria>

⁷⁰ Национална програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца, стр. 12, достъпно на: <https://sacp.government.bg/sites/default/files/politics/nacional-program-nasilie-i-zloupotreba.pdf>

комуникацията“ (стр. 12). Същевременно, с изменение на закона за предучилищното и училищното образование през август 2024 г., възможностите на учителите да обсъждат въпроси като пол и секс са окончателно ограничени, т.е. стратегията е застрашена от промяната в общото законодателство.

В България съществува сериозен проблем с постигането на справедливост за децата. Съдебната система не е много добре подготвена да работи по деликатен начин и правата на децата в конфликт със закона често се пренебрегват, установява скорошно проучване. Въпреки че България е положила усилия да установи практиката „Синя стая“ през последните няколко години, все още няма достатъчен брой специализирани следователи, прокурори и съдии. Освен това липсва стандартизиран механизъм, изискващ присъствието на социален работник.⁷¹

В първичното законодателство за закрила на детето трябва да се постави по-голям акцент върху предотвратяването на изоставянето и отнемането на деца, по-специално чрез създаване на по-силни мерки за подкрепа на родителите и намаляване на нуждата от алтернативна грижа. Приемането на публични политики за закрила на детето на национално и местно ниво трябва да се осъществява в сътрудничество с организации на гражданското общество, активно работещи в областта на грижите за децата. Централните и местните власти трябва да проведат целенасочено проучване, за да проучат причините за отделянето на ромските деца от семействата им, и да приемат мерки, специално насочени към предотвратяване на отнемането поради социално-икономически фактори.

2.9. Насърчаване на (осведоменост за) ромското изкуство, култура и история

Административният доклад на Министерството на културата повтаря едно и също твърдение всяка година:

„Ромската култура е част от европейската култура и европейските ценности. Ромите са допринесли за културното богатство, многообразието, икономиката и цялостната история на ЕС. Активното участие на ромски индивиди или групови изпълнители в създаването на продукти на европейската култура е доказателство за потенциала за прилагане на приобщаващи и интеграционни политики в други сфери на обществения, икономическия и политическия живот.“⁷²

Това бюрократично клише се възпроизвежда широко чрез административно плагиатство и може да бъде намерено не само в НСРР и докладите за административния мониторинг, но и в много общински и регионални стратегии (например София, Белградчик, Смолян, Берковица, Враца и др.). За съжаление, то включва акт на формално признаване на ромската култура, но на практика няма целенасочени мерки, насочени към ромската култура. Последната остава най-слабо развитата глава в НСРР, а административните доклади на Министерството на културата са съставени от подвеждаща информация и кухи фрази. Официално всички мерки са интегрирани и ромските изпълнители и организации имат право да се конкурират. Тъй като няма музей за ромска история, галерия за ромско изкуство или постоянна изложба на ромската култура в нито един национален или регионален музей, това е ясен случай на скрита структурна дискриминация. Ромските

⁷¹ Пушкарлова, И., Пампоров, А. 2024. „Темида вижда детето“. София: Асоциация на прокурорите в България. Налично на български език на: <https://prokurori.bg/index.php/download/temida-vizhda-deteto-2>

⁷² Административен мониторингов доклад относно изпълнението през 2023 г. на Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021 - 2030 г.), стр. 85; Административен мониторингов доклад относно изпълнението през 2022 г. на Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021 - 2030 г.), стр. 80.

организации на гражданското общество нямат капацитет и инфраструктура, за да се конкурират с държавните и общинските музеи и галерии. В предходния доклад се подчертава, че въпреки препоръките за наблюдение от предходния стратегически период, не са направени промени в модела на мерките или в подхода на Министерството на културата. Трябва да повторим това заключение. Министерството на културата не прилага ефективни мерки с устойчиво въздействие за популяризиране и насърчаване на ромската култура и ромските творци.

3. ФОКУС ВЪРХУ КЛЮЧОВИ ПРОБЛЕМИ, ЗАСЯГАЩИ РОМИТЕ

3.1. Образование: Сегрегация, преждевременно напускане на училище и отпадане от училище

Сегрегацията в образованието остава един от основните проблеми, които възпрепятстват образованието на ромските деца в България.⁷³ НСРР посочва, че:

„Въпреки подобряването на образователната структура на населението, все още са налице някои предизвикателства, както и тревожни сигнали за качеството на образованието. Делът на ромските ученици, посещаващи училища със смесени етноси, е намалял почти наполовина. Делът на учениците в училища, в които има концентрация на ученици от ромски произход, се увеличава – почти всяко второ дете от ромски етнически произход е записано в училище, в което преобладават ромите.“⁷⁴

„Също така се очертават основните негативни фактори, възпрепятстващи качествено образование на ромите, включително „предимно сегрегирани образователни институции“ и „разширяващият се процес на т.нар. вторична сегрегация на образователните институции“.⁷⁵ Проучване, проведено от Център „Амалипе“ и Министерството на образованието през 2020 г., показва, че 1080 училища са с „концентрация на уязвими ученици“ (термин, използван от МОН за ученици, чиито родители имат по-ниско от средно образование). Повечето от тях са селски училища, докато 185 общообразователни училища и 150 професионални гимназии могат да бъдат определени като „сегрегирани/в процес на сегрегация“, тъй като са разположени в градове с повече от едно училище.⁷⁶

Както е обяснено подробно в гражданския мониторингов доклад от 2018 г., осигуряването на пълно записване, намаляването на процента на отпадане от училище и преждевременно напускане на училище се превръщат в политически приоритет за българските правителства от 2017 г. насам.⁷⁷ Това е подчертано и в новата НСРР. Като цяло има силен политически консенсус и обществена подкрепа за тази политика, докато усилията за десегрегация не се разглеждат като част от осигуряването на пълно записване и срещат известна съпротива, както на национално, така и на общинско ниво.

3.1.1. Ефективност на НСРР при справянето с проблема

Действащата НСРР на Република България обяснява подробно предизвикателствата пред образованието на ромите, включително сегрегацията.⁷⁸ Тя определя една обща цел,

⁷³ Захариев, Б. и Деян Колев, Карта на училищната сегрегация в България (Map of school segregation in Bulgaria), стр. 9-15.

⁷⁴ Национална стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021- 2030) стр. 8

⁷⁵ Национална стратегия..., стр. 8-9.

⁷⁶ Захариев, Б. и Деян Колев, Карта на училищната сегрегация в България (Map of school segregation in Bulgaria), стр. 20

⁷⁷ RCM, Доклад за наблюдение на гражданското общество относно прилагането на националната стратегия за интеграция на ромите в България - 2018 г., стр. 45-46

⁷⁸ Национална стратегия, стр. 8-9.

свързана с десегрегацията в приоритет „Образование и обучение“, а именно:

“4. Подобряване на качеството на образованието, възпитанието и социализацията в образователните институции с концентрация на деца и ученици от уязвими групи, включително роми, както и преодоляване на процесите на сегрегация в детските градини и училищата, разположени в близост до ромски квартали, предотвратяване на вторичната сегрегация.”⁷⁹

Тази цел е съставена от три различни части, а именно повишаване на качеството на образованието и социализацията в сегрегирани училища, преодоляване на сегрегацията и предотвратяване на вторичната сегрегация. От една страна, е положителна тенденция да се осъзнае сложността на десегрегацията, която включва преодоляване на вече съществуващата сегрегация, предотвратяване на вторичната сегрегация и подкрепа за качествено образование в съществуващите сегрегирани училища. Това правилно отразява ситуацията с образователните институции в България. Както е обяснено по-горе, голям брой сегрегирани институции (училища и детски градини) функционират в почти всички областни центрове и в повечето по-малки градове.⁸⁰ Процесът на десегрегация не може да бъде успешен без повишаване на качеството на образованието в училищата с концентрация на роми, тъй като записването на деца от тях в етнически смесените училища изисква преодоляване на разликата между сегрегирани и интегрирани училища. Освен това броят на сегрегирани училища е почти същият като броя на училищата в процес на сегрегация, което показва засилване на сегрегацията. Ето защо е важно да се положат усилия както за десегрегация на вече съществуващите сегрегирани училища, така и за предотвратяване на заплахата от вторична сегрегация. От друга страна, негативна особеност е, че НСРР не използва термина „десегрегация“ – той се използва само в Националния план за действие.

Национална програма за подкрепа на общините за десегрегация и процедури/покани за предложения, координирани от Центъра за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства. Предвидените суми са същите като съществуващите. Въпреки че тези суми са много ниски и недостатъчни (250 000 евро, като лихвата е удвоена), Националният план за действие (НПД) не ги увеличава. Въпреки че Програма “Образование” планира по-значителни суми за десегрегация,⁸¹ НПД не ги включва. Документът е само описателен, а не предписателен, и добавената му стойност е много ограничена. Същото важи и за новия НПД 2024-2025.⁸²

Заслужава да се отбележи, че нито НПД, нито НСРР включват операции за десегрегация, финансирани от Програма “Образование” (програма, съфинансирана от ЕСФ). Последната подкрепя специални операции за десегрегация и предотвратяване на вторична сегрегация в рамките на подхода ИТИ (интегрирани териториални инвестиции) и в рамките на национална покана. Сумите им са значително по-големи: например националната операция за подкрепа на десегрегацията е подкрепена с 14,6 милиона евро.⁸³ Тук (както и на много други места) можем да наблюдаваме липсата на връзки между планирането и изпълнението на НСРР и усвояването на фондовете на ЕС.

3.1.2. Синергия с други действия

⁷⁹ Национална стратегия, стр.24.

⁸⁰ Захариев, Б. и Деян Колев, пак там, с. 37-99.

⁸¹ Операция „Комплексни програми на общинско ниво за десегрегация на училищата, предотвратяване на вторична сегрегация и борба с дискриминацията“ е одобрена от Комитета за наблюдение на Програма “Образование” на 27 ноември 2024 г.

⁸² Национален план за действие за периода 2022-2023 г. (National Action Plan for the period 2022-2023), стр.20-22.

⁸³ Програма за образование на Изпълнителната агенция, <https://sf.mon.bg/?go=committee&p=records>

Мерките за десегрегация са включени и в „Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021-2030 г.)“, Цел 5.6: „Насърчаване на десегрегацията в училищата и формиране на подкрепяща обществена среда“.⁸⁴ Те също така са част от Програма „Образование“ (програма, съфинансирана от ЕСФ): „Приоритетни оси 1, Специфична цел: ESO4.10. Насърчаване на социално-икономическата интеграция на маргинализирани общности като ромите“. Това включва „2. Всеобхватни програми на общинско ниво за десегрегация в училищата, предотвратяване на вторичната сегрегация и борба с дискриминацията“ с шест поддейности.⁸⁵ В резултат на това Програма „Образование“ финансира покани и проекти за десегрегация. Освен това, дейностите по десегрегация са включени в други покани и операции.

Държавният бюджет финансира Националната програма за подкрепа на общините за десегрегация и предотвратяване на сегрегацията. Свързаната с това сума е ниска – 250 000 евро годишно, което не може да отговори на нарастващия интерес на различните общини за прилагане на дейности за десегрегация. Когато програмата е обявена през 2018 г., сумата е двойна. Въпреки това, съществуването на тази програма и фактът, че тя се финансира от държавния бюджет, са положителни факти.

Проектите за десегрегация и предотвратяване на сегрегацията са част от годишните програми и стратегията на Центъра за образователна интеграция на деца и ученици от етнически малцинства. Свързаната с това сума също е много малка – целият бюджет на Центъра е 500 000 евро годишно и не е увеличаван от 2006 г. Сумата, предназначена за проекти за десегрегация, е около 100 000 евро. Въпреки това, фактът, че Центърът е структура на Министерството на образованието и използва държавния бюджет, също е положителен и вдъхновяващ.

3.1.3. Ромско участие

Ромските организации допринасят за подготовката на НСРР, като приоритизират образованието и обучението, а също и за включването на текстове против сегрегацията, следващи техни предложения. Център „Амалипе“, асоциация „Свят без граници“ и асоциация „Нов път“ са сред активните организации на гражданското общество, които участват в подготовката на Стратегическа рамка за развитие на образованието (2021- 2030 г.) и успешно се застъпват за включването на приоритета за десегрегация в нея.⁸⁶ „Амалипе“ участва в Консултативния съвет на Стратегическата рамка.

Ромските организации са една от най-активните групи в подготовката на Програма „Образование“. Техният представител в работната група за подготовка на Програма „Образование“, Деян Колев, предложи включване на „Специфична цел ESO4.10. Насърчаване на социално-икономическата интеграция на маргинализирани общности като ромите“ в Програмата. Те също така участват активно в Комитета за наблюдение на Програма „Образование“, като активно обявяват призивите за десегрегация.

3.2. Трудности с регистрацията

Значителен брой роми в България се сблъскват със сериозни пречки за придобиване на документи за самоличност поради невъзможността им да се регистрират по постоянен адрес – законово условие. Към март 2021 г. над 244 000 души нямат валиден документ за

⁸⁴ Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в България (2021-2030 г.), стр. 30-31.

⁸⁵ Програма „Образование“ (Program Education), стр. 40-41

⁸⁶ Амалипе, Стратегическата рамка за развитие на образованието (2021-2030 г.) ще включи образователната интеграция на децата и учениците от етническите малцинства. Достъпно на: <https://amalipe.bg/en/the-strategic-development-framework-2021-2030-will-include-the-educational-integration-of-children-and-students-from-ethnic-minorities/>

самоличност, като повече от половината никога не са имали такъв.⁸⁷ Това непропорционално засяга ромските общности, особено младежите и младите жени, и води до отказ на основни права като образование, здравеопазване, заетост и правно признаване. Основният проблем се крие в ограничителните закони изисквания, свързващи адресната регистрация със притежаване на имот и включването в Националния адресен регистър, което изключва много неформални или маргинализирани селища. Въпреки че съществува процедура чрез общинските комисии за адресна регистрация, тези органи нямат правна власт и рядко функционират на практика. Засегнатите лица често се сблъскват с административни откази и не могат да обжалват, което допълнително задълбочава бедността и социалното изключване.

3.2.1. Ефективност на НСПР при справянето с проблема

НСПР на Република България отразява този сериозен проблем само частично. Той е конкретно споменат в Част VII, „Приоритети, 5. Върховенство на закона и антидискриминация“. Сред общите цели на тази част е „8. Решаване на проблема с липсата на документи за самоличност и правния статут на български граждани от уязвими общности, в т.ч. и роми.“⁸⁸

Освен това, същата част от Стратегията включва действия, насочени към: „Повишаване на правната осведоменост и гражданската култура на ромите, особено по отношение на придобиването и поддържането на лични документи“ и „Повишаване на гражданската осведоменост и участие сред лицата, живеещи в райони с концентрация на бедност.“

Въпреки че Стратегията признава проблема на общо ниво, тя не предоставя подробни механизми или административни решения за справяне с процедурите по регистрация. Очаква се те да бъдат разработени и конкретизирани в бъдещия план за действие, който ще придружава стратегията.

3.2.2. Синергия с други действия

В резултат на това общинските власти и администрации идентифицирали съществен проблем, свързан с регистрацията по постоянен адрес и съответно с издаването на документи за самоличност. Според данни, събрани от общинските администрации, групата на засегнатите лица включва, на първо място, лица, живеещи в ромски квартали. Причините за това са, на първо място, масовата липса на документи за собственост или други документи, даващи право на живеене в имотите, в които лицата желаят да се регистрират; незаконността на обитаемите сгради, което е причина за изключването на адресите от Националния класификатор на адресите в Република България; и пренаселеността на определени адреси, която не се поддържа към ограниченията на Закона за гражданска регистрация (ЗГР) по отношение на броя лица, които могат да бъдат регистрирани на определен адрес.

Според информацията, събрана от Министерството на вътрешните работи, издаването на документ за самоличност е обвързано с наличието на актуална регистрация по постоянен адрес, съществуващ в Националния класификатор. Представителите на Министерството на вътрешните работи, които на практика издават документите за самоличност, заявяват, че електронната им система не позволява издаването на документ, когато заявителят не е регистриран по постоянен адрес в системата на Националния класификатор.

⁸⁷ Анализ на предизвикателствата, свързани с регистрацията по постоянен адрес и притежаването на документи за самоличност на лица, живеещи в жилища без валидно законно основание. Достъпно на: https://www.coe-romact.org/sites/default/files/romact_resources_files/Final_Report_Address%20registrationIDs_ENG_0_0.pdf

⁸⁸ Национална стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите, стр. 34

3.2.3. Ромско участие

Представителите на организации на гражданското общество, работещи със засегнати лица, продължават да предоставят информация, че проблемът с регистрацията по постоянен адрес в ромските квартали е широко разпространен.

Ромските и про-ромските организации на гражданското общество от години се застъпват за решение на проблема. Нестабилната политическа ситуация в България обаче възпрепятства усилията за застъпничество до октомври 2024 г., когато Парламентът най-накрая приема изменения в Закона за гражданската регистрация, които предвиждат установяване на служебен общински адрес за лица без недвижими имоти или правни документи. Все пак има някои проблеми, свързани с разпоредбата; а именно, общините нямат задължение да отговарят за официалната кореспонденция на лицата, регистрирани със служебен адрес; въпреки това засегнатите лица могат поне да получат документи за самоличност.

3.3. Здравеопазване

Незадоволителното здравно състояние на ромите е сред традиционните проблеми на ромите в България. (Моля, вижте главата за здравеопазването в по-ранния граждански мониторингов доклад от 2020 г.)⁸⁹

През последните години се наблюдават някои оптимистични тенденции. Например, увеличението на броя на лекарите, медицинските сестри и други специалисти, както и на студентите по медицина от ромски произход. Важно е също така, че повечето от тях са готови да се върнат, за да помагат. Сашо Емилов, завършил Медицинска академия в гр. Пловдив с отлични резултати, сега медицински стажант, казва:

„Срещнах се с много пациенти, включително такива от малцинствени групи. Имам впечатлението, че хората от ромската етническа група ДНЕС са по-заинтересовани от своето здраве и здравето на децата си – профилактика, имунизации, профилактика срещу вируси и др.“

Според Емилов това може да се дължи както на повишеното образование на по-младите ромски поколения, така и на поуките от кризата с COVID-19, по време на която смъртността сред ромското малцинство е особено висока.⁹⁰

Младите ромски лекари (над 240) също допринасят за тази тенденция, като през последните години получават подкрепа от „Менторска подкрепа за студенти от ромски произход, изучаващи здравни специалности“ на Тръста за социална алтернатива и „Фонд за активни граждани“ България. Това е една от мерките, насочени и към справяне с един от основните проблеми на българското здравеопазване – свиването на броя на медицинския персонал, особено на медицинските сестри, акушерките и парамедиците (според данни на ОИСП⁹¹ България е на предпоследно място по този показател). Държавата подкрепя и мрежата от здравни медиатори, създадена за подобряване на достъпа за ромите: за 2023-2024 г. те са 320. Здравната медиация обаче не е еквивалентна на медицински грижи, а е социална услуга в системата на здравеопазването. Основните проблеми остават – висок дял на неосигурените роми, незадоволени здравни нужди на домакинствата с ниски доходи, ниски нива на скрининг за рак и ниски нива на ваксинация.

3.3.1. Ефективност на НСПП при справянето с проблема

⁸⁹ RCM, Доклад за мониторинг на гражданското общество относно качеството на националната стратегическа рамка за равенство, приобщаване и участие на ромите в България. Достъпно на: <https://romacivilmonitoring.eu/wp-content/uploads/2023/07/RCM2-2022-C1-Bulgaria-FINAL-PUBLISHED-CATALOGUE.pdf>

⁹⁰ <https://factcheck.bg/vyamo-e-che-balgariya-e-sred-parvite-po-izvanredna-smartnost-po-vreme-na-pandemiyata-ot-kovid-19/>

⁹¹ ЕК, България. *Здравен профил на страната 2023*. Достъпно на: <file:///C:/Users/Acer/Downloads/chp-bulgaria2023.pdf>

Осъществимостта на мерките по НСРР е под въпрос през този период, тъй като някои показатели не са изпълнени през предходния двугодишен период. Например, скрининговите прегледи с мобилен мамограф в по-стария план са свързани с минимална цел от 1000 прегледа, а до 2023 г. - от 2000, докато в следващия план минималната базова стойност – отнасяща се до 2022 г. и в двата плана – е намалена до 600, тъй като толкова са отчетени в административния мониторингов доклад за изпълнението през 2022 г. на НСРР. А през последвалата 2023 г. са отчетени само 763 прегледа, така че целта от 2000 прегледа за 2022-2023 г. не е изпълнена - процентът на неизпълнение е над 40%.⁹² Съответно, целта за следващите четири години е намалена до само 2400. Не е ясно защо базовата стойност в новия план за „Акушерски и гинекологични прегледи с мобилни кабинети“ е 1600, докато в стария план за същите базовата стойност е 1000 и т.н.

По-тревожно е, че по отношение на „Разяснителни кампании относно необходимостта от ваксинация“ не се планира увеличаване на тяхната интензивност или диверсификация. Известно е обаче, че в тази област България се е представила особено слабо по време на изминалата епидемия от COVID-19:

- България регистрира най-високата свръхсмъртност в ЕС по време на пандемията от COVID-19 и една от най-високите в света.
- Според някои модели за оценка на свръхсмъртността България е класирана на първо място в света.
- През 2021 г. е поставен исторически национален „рекорд“ с най-висока смъртност от 1945 г. насам. Към 2022 г., България е на второ място в света, след Перу, по смъртност от COVID-19 на един милион население и на първо място по свръхсмъртност, според поръчан от държавата експертен доклад за смъртността от COVID-19 в страната.⁹³
- Според Economist през периода са регистрирани 72 400 допълнителни смъртни случая, от които над 38 200 са пряко свързани с COVID-19, като смъртността на 1000 жители е 1067.⁹⁴

Според анализа на Европейската обсерватория по здравни системи и политики „България: Здравен профил на страната 2023“, „свръхсмъртността по време на пандемията е висока“. Това представлява по-широка оценка на пряката смъртност, дължаща се на COVID-19, включително възможни случаи, в които смъртността от COVID-19 се дължи на други причини, случаи на непълно отчитане, както и смъртност, евентуално дължаща се на проблеми с предоставянето на здравни услуги по време на пандемията. Като цяло, през 2020 и 2022 г. в България има над 60 000 смъртни случая (окончателни данни: 72 400) над средния годишен брой, което е с 20,2% над изходното ниво за минали периоди и повече от средното за ЕС.“ Съответно, продължителността на живота при раждане в България е най-ниската в ЕС – 74,3 години.⁹⁵ Съществува научен консенсус относно основната причина за това негативно класиране – изключително ниският процент на ваксинация в България, включително ниският процент на ваксинации срещу COVID-19 с втора доза. Първото място на България по смъртност корелира идеално с последното ѝ място по ваксинации в Европа.

⁹² <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bq-BG&id=1676> стр.26-31

⁹³ Дневник, Загубени са 860 000 години живот. Експертен доклад проучи смъртността от Ковид 19 в България (Expert report researched the mortality from Covid 19 in Bulgaria). Достъпно на: https://www.dnevnik.bg/zdrave/2022/11/25/4418191_zagubeni_sa_860_hil_godini_jivot_eksperten_doklad/

⁹⁴ Economist, Проследяване на допълнителните смъртни случаи от covid-19 в различните страни. Достъпно на: <https://www.economist.com/graphic-detail/coronavirus-excess-deaths-tracker>

⁹⁵ ОИСР/Европейска обсерватория по здравни системи и политики (2023 г.), България: Здравен профил на страната 2023, State of Health in the EU, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels. стр.4

А приносът на ромското малцинство за това трагично класиране е особено голям – в техния случай нивата на ваксинация са изключително ниски, по-ниски от средните за българите, а смъртността е съответно дори по-висока. В специалното проучване на ромските общности в България от екип на „Отворено общество“, наречено „Нагласи към ваксините и ваксинацията срещу COVID-19 в пет ромски общности в България“,⁹⁶ само 8% от ромите не са съгласни с твърдението, че ваксинацията срещу Covid-19 представлява голям риск за здравето – останалите 66% смятат ваксинацията за опасна, а 26% са несигурни. Несъгласие с твърдението, че ваксините срещу COVID-19 са предназначени само за увеличаване на печалбите на фармацевтичната индустрия, изразяват само 9%, но 73% вярват в това. Дори след пика на пандемията през 2021 г. само 4% от анкетираните в ромските общности, които са обхванати, заявяват, че са получили поне една доза ваксина. По-голямата част от участниците в проучването твърдят, че не биха се ваксинирали срещу COVID-19 при никакви обстоятелства, дори ако ваксините станат задължителни.

Общо 83% от анкетираните посочват поне една от конспиративните теории за това явление като вярна. Приблизително един на всеки двама смята, че ваксините срещу COVID-19 съдържат вредни вещества, водят до безплодие и стерилност и не допринасят за намаляване на риска от смърт в случай на инфекция. Един на всеки трима (38%) смята, че ваксините имплантират чипове. Тези убеждения са в пряко противоречие с основните послания на здравните институции, което показва, че официалните институционални източници на българската държава или са слабо представени в огромния информационен поток по темата, или са загубили битката за вниманието и доверието на обществеността в изследваните общности.

Сред останалата част от населението обаче няма забележимо подобрене в процента на ваксинация с втората бустерна доза срещу COVID-19. През 2022 г. само 4% от хората над 60 години в България са получили втората бустерна доза от ваксината срещу COVID-19 в сравнение с 36% в ЕС. Към август 2021 г. приблизителният дял на българското население, получило две дози от ваксината, е 17% в сравнение с 54% в целия ЕС (като сред ромското малцинство той е още по-нисък).

Ето как България се озовава на трагично първо място в Европа по смъртност от пандемията. Въпреки това, не виждаме достатъчно мерки, очертани в Плана за модерно и ефективно здравно образование на населението.

Но има и добри новини. Една от тях е наблюдението, че ромите са по-загрижени за здравето си. Може би в резултат на това повече се регистрират при общопрактикуващ лекар – 90% (при средно 95,4% за страната), а също така има повече здравно осигуряване сред ромите – средно 62,2% от ромите, въпреки че само 39,3% от лицата на възраст 18-65 години имат редовно здравно осигуряване. Това е напредък, но все още недостатъчен – за сравнение, делът на лицата със здравно осигуряване е 90,1% за етническите българи и 78,2% за турците.⁹⁷

Ромите търсят специализирани медицински или хирургически консултации със специалисти много по-рядко от представителите на други групи. Само 13,6% от ромите са използвали такива услуги през годината (за сравнение, 27,6% от етническите българи и 23,2% от турците са използвали специализирани медицински услуги).

⁹⁶ ИОО - София, *Нагласи към ваксините срещу Covid-19 и ваксинирането в пет ромски общности в България.*

Достъпно на: <https://osis.bg/wp-content/uploads/2022/10/2022-Covid-19-vaccines-ENG-final.pdf>

⁹⁷ Томова, И., Л. Стойчев, *Основни показатели за социално приобщаване и основни права в България (Key Indicators for Social Inclusion and Fundamental Rights in Bulgaria); стр.39*

Предразсъдъците и дискриминацията засилват всички структурни бариери пред използването на здравни услуги. Повече от десет процента (10,6%) от ромите съобщават, че се чувстват дискриминирани при достъпа до здравни услуги, което е приблизително шест пъти повече от дела на тези, които се идентифицират като етнически българи (1,8%).

Ниските доходи на мнозинството от ромите също влияят на здравния им статус. Например, през 2019 г. жените в България в квинтила с най-висок доход съобщават за по-високи нива на скрининг за рак на гърдата (54,1%) от тези в квинтила с най-ниски квинтила с най-висок доход са преминали скрининг за рак на маточната шийка в сравнение само с 22,1% от жените в квинтила с най-ниски доходи. Това са най-големите разлики, свързани с доходите, в целия ЕС.

3.3.2. Синергия с други действия

Има много примери за това – например програмата „Майчино здравеопазване“ на Националната здравноосигурителна каса, която е включена в Наредба № 8 за профилактичните прегледи и медицинските прегледи и Наредба № 26 за предоставяне на акушерска помощ на неосигурени жени и за провеждане на прегледи извън обхвата на задължителното здравно осигуряване за деца и бременни жени.

Постижение е правото на неосигурените бременни жени на четири профилактични прегледа годишно, както и хоспитализация при рискови бременности до два пъти годишно по клинична пътека. Инициативата за промяна на Наредбата е подкрепена от Националната мрежа на здравните медиатори, клуба на гражданското общество, сдружението „Ларго“, сдружението „Жажда за живот“ – Сливен и десетки неправителствени организации и специалисти, включително Националната мрежа за децата, както и Българския лекарски съюз и Съюза на акушер-гинеколозите и педиатрите.⁹⁸

Наредбата урежда и правото на бременната жена да избира медицинско заведение. Неосигурените бременни жени вече имат право на акушерски ултразвук два пъти по време на бременност. Те могат да се възползват и от пълен пакет медицински и диагностични прегледи, три пъти.

НСРР се подкрепя и от „Национална програма за превенция и контрол на ХИВ и полово предавани инфекции в Република България (2021-2025 г.)“, и по-конкратно специалната глава „Маргинализирани етнически общности в риск“ допълва и засилва Мярка 2.1. „Дейности по превенция и контрол на ХИВ“ чрез анонимни и безплатни консултации и тестове за ХИВ и полово предавани инфекции в мобилни медицински кабинети, определени в Националния план за действие.⁹⁹

Националната стратегия за детско и юношеско здраве и педиатрични грижи 2030 г., приета през 2024 г., е в съответствие с НСРР.

Такива са и мерките, предвидени в Националната карта на дългосрочните здравни нужди, например в раздела ѝ за районите, които не са обхванати от медицински грижи, много от които са ромски.¹⁰⁰

⁹⁸ НМД, *От 2023 г. Бременните жени ще имат право на разширен пакет здравни услуги* (From 2023, uninsured pregnant women will be entitled to an extended package of health services). Достъпно на: <https://nmd.bg/ot-2023-g- neosigurenite- bremenni-sthe-imat-pravo-na-razshiren-paket-zdravni-uslugi/>

⁹⁹ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1486>

¹⁰⁰ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg- BG&Id=1592;p.29>

3.3.3. Ромско участие

Ромските организации участват в подготовката на раздела на НСРР за „Приоритетно здраве“. В допълнение към гореспоменатото активно участие на ромските организации в създаването и прилагането на Наредба № 26 за предоставяне на акушерска помощ на неосигурени жени определено трябва да отбележим дейностите на Националната мрежа от здравни медиатори, засягащи много от областите на НСРР.

3.4. Борба с антиромските настроения и дискриминацията

„Национална стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021-2030 г.)“ е основен документ, приет от българското правителство с цел да очертае насоките и мерките за подобряване на социалната интеграция, равенството и участието на ромската общност в обществения живот. Основната цел, посочена в стратегията, е намаляване на социалната изолация и дискриминацията срещу ромите. Това следва да осигури възможности за пълноценно участие в социалния и икономическия живот на страната, в ролята им на пълноправни граждани. Стратегията е в съответствие с общите насоки на Европейския съюз за социално приобщаване и недискриминация.

3.4.1. Ефективност на НСРР при справянето с проблема

НСРР се основава на добрите европейски и водещи национални практики. В увода ѝ е записано, че:

„Не всички роми са обект на социално изключване, но всички те могат да станат обект на дискриминация и да бъдат лишени от права“

Уводът пояснява рамката, според която ромите или групи, имащи сходни проблеми с тези на ромите, могат да бъдат жертви на различни видове дискриминация, както на лично, така и на институционално ниво. Борбата с дискриминацията и антиромските настроения е ключов компонент на всеобхватна, междуведомствена и многопластова стратегия, която може да окаже значително влияние върху други важни елементи като образование, здравеопазване и социални дейности. За получаване на реална представа за положението на ромите и дискриминацията са проведени множество консултации и обществени дискусии в съответствие със закона и включващи участието на представители на публичния и гражданския сектор.

Проучване на EU-MIDIS II от 2020 г. отбелязва, че около 61% от гражданите на ЕС смятат, че дискриминацията срещу ромското население е широко разпространено явление в страните от ЕС. Изследването установява, че дълбоко вкоренени, исторически, но и устойчиви, структурни и често институционални и административни антиромски нагласи продължават да съществуват на всички нива на европейското общество, проявявайки се ежедневно. Това представлява основна пречка за ромите да постигнат пълния си потенциал като пълноправни граждани на ЕС. Въпреки че официално се ползва с пълния обхват на основните си права, това население е особено уязвимо, което най-често се наблюдава в липсата на социално приобщаване и равенство, неадекватни мерки за жилищно настаняване, сегрегирани образование, здравеопазване и устойчива заетост.

RCM отбелязва, че въз основа на това изследване, проведено в началото на епидемията от COVID-19, отношението към ромското население се влошава и все още се наблюдават последствията от епидемията. По време на епидемията се наблюдава влошаване на положението и изключване на част от ромското население от основни сектори като заетост и образование, особено в по-малките населени места. Това е свързано с невъзможността на някои ученици да работят в дигитална среда поради липса на технологии и достъп до

интернет, както и с дискриминацията, наблюдавана в заетостта, лишаваша голям брой хора от уязвимите групи. Феноменът дискриминация е вкоренен и изостря проблемите във всеки социален сектор, включително, но не само, образование, жилищно настаняване, здравеопазване и заетост. С ясни цели и подновен ангажимент за постигане на реална промяна през следващото десетилетие Европейската комисия предлага минимални цели за 2030 г., надграждайки напредъка, постигнат по предходната рамка:

- Намаляване на дела на ромите, които са обект на дискриминация, поне наполовина.
- Удвояване на дела на ромите, докладващи случаи на дискриминация.

В тази област освен идеята за предотвратяване на дискриминацията съществува и въпросът за насърчаване на концепцията за комуникация и отстояване на правата в случай на такава дискриминация. Част от по-широката европейска рамка за справяне с проблема обаче включва споделяне на идеи и съответните политики чрез националната стратегия, но е необходимо провеждане на работа на място и извършване на същата съобразно регионалните особености на уязвимите групи.

Между разработването и приемането на Националната стратегия на България и през следващите години страната се сблъсква със значителни геополитически и вътрешни предизвикателства, включително войната в Украйна, нестабилността в Близкия изток, вътрешнополитическите кризи и икономическия спад на европейско ниво. Тези припокриващи се кризи, включително пандемията от COVID-19, изместват институционалния фокус от решаването на ромските проблеми, въпреки включването им в националните политики. Припокриването на тези събития с прехода към нов програмен период на ЕС допълнително забавя решенията. Институциите остават силно зависими от финансирането от ЕС, което е непостоянно поради тези кризи, докато националното финансиране също търпи забавяния поради политическа нестабилност и бюджетна несигурност.

Важно е всички заинтересовани страни да възобновят диалога между институциите и представителите на ромския сектор. Това може да се случи чрез устойчивост в Националния съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси. Освен това работата по регионите и населените места трябва да бъде по-задълбочена и съобразена със специфичните регионални нужди на уязвимото население. Въпреки че националната стратегия трябва да обхваща различните регионални стратегии и дори общински стратегии, това често се прави формално, без ясни ангажименти и иновации в съответните процеси. Повечето от основните предложения за НСРР са описани и включени в нея. Една от препоръките, направени на регионално ниво, е създаването на регионални или общински съвети по етнически и интеграционни въпроси, които, независимо от точното им наименование, ще обхващат съответните страни и ще насърчават ефективна и висококачествена работа между институциите и уязвимите групи. Голяма част от неправителствения сектор смята, че борбата с дискриминацията се осъществява чрез срещи, семинари и разговори на всички нива, където проблемите се формулират ясно и се търсят съвместно потенциални решения. Ангажирането на местните институции и органи, като първа спирка и отправна точка за намаляване на дискриминацията и речта на омразата срещу ромите, е от изключителна важност. Следва да се положат усилия за подобряване на работата и взаимоотношенията с местните представители, като кметове, общински съветници, образователни и здравни власти.

3.4.2. Синергия с други действия

Дейностите, включени в това отношение, не противоречат на другите части на НСРР и другите документи за борба с дискриминацията, одобрени от България. Същевременно НСРР би могла да бъде много по-силна, включително да предложи специално приложение, което да се занимава с антиромските настроения, сегрегацията и дискриминацията.

През отчетния период не са наблюдавани развития в основното българско законодателство срещу дискриминацията. Комисията за защита от дискриминация (КЗД) остава относително пасивна, тъй като мандатът ѝ е изтекъл. Новият състав на КЗД е избран от Парламента на 8 май 2025 г.

3.4.3. Ромско участие

Ромските организации са естествено търсени партньори в създаването и прилагането на тази стратегия. Участието на сектора на организациите на гражданското общество се насърчава от националните и местните власти, както и от самия сектор. Често работата с Националния съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси е важна възможност за местните лидери да изразят своите опасения и препоръки. Един от основните проблеми за приемането на тази стратегия от самите малцинствени общности е конкретното описание и идентифициране на проблема със „самоопределението“. Някои от тези общности, които са наричани „роми“ от различни областни и регионални власти, всъщност се самоопределят като „турци“, „румънци“ и други. По този начин сме свидетели на оттегляне на неправителствени организации и политически лидери от този процес на взаимодействие, въпреки че имат подобни проблеми с „ромите“. Това разминаване между местните власти и самото население е причина за неспазване и нежелание за поемане на отговорност за изпълнението на целите и задачите, поставени в регионалните стратегии. Това явление, свързано със самоопределението на уязвимите групи, може да създаде допълнително напрежение и случаи на дискриминация в рамките на ромските организации. Антиромската и антималяцинствената реторика, като език на омразата, се използва главно от политически лидери и партии от националистическия и консервативния спектър и се превръща във все по-често срещано явление във връзка с политическата ситуация в страната.

Въпреки изброените трудности, ромските или про-ромските организации участват в цялостния процес и са неизменна част от него, като основната обратна връзка и препоръки идват от тях.

4. ИЗПОЛЗВАНЕ НА ИНСТРУМЕНТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ЕС

4.1. Условия за усвояване на фондове от ЕС за равенство на ромите

ЕСФ+ е фондът на ЕС, подкрепящ в най-висока степен приобщаването на ромите в България. Той съфинансира две оперативни програми, а именно програмите за развитие на човешките ресурси и програмите „Образование, И двете включват специфична цел „Насърчаване на социално-икономическата интеграция на маргинализирани общности като ромите“. Програмата за образование предлага най-силна подкрепа за приобщаване, равенство и участие на ромите, съчетавайки подход на целенасочено насочване и интегриране. Тези фактори са предвидени и в трите програмни подхода: националния, интегрираните териториални инвестиции (ИТИ) и местното развитие, водено от общността (ВОМР). Програмата за човешки ресурси също предоставя такава всеобхватна подкрепа, макар и с относително по-малък бюджет. ЕФРР съфинансира мерки за жилищно настаняване и обновяване на кварталите, които могат да подкрепят прилагането на НСРР, въпреки че приносят му е значително по-малък от този на ЕСФ+.

От анализа на програмите на ЕСФ+ можем да заявим, че Програма "Образование" развива подкрепата си за мерките за приобщаване на ромите по всеобхватен и мащабен начин. Нейният Приоритет 1 се нарича „Приобщаващо образование и образователна интеграция“. Той включва шест групи дейности за постигане на три специфични цели. Една от тях е ESO4.10. „Насърчаване на социално-икономическата интеграция на маргинализираните общности като ромите“, която съдържа две групи дейности/операции: „Създаване на условия за достъп до образование чрез преодоляване на демографските, социалните и културните бариери“ и „Цялостни програми на общинско ниво за десеграция на училищата, превенция на вторичната сегрегация и борба против дискриминацията“. Целите и показателите, свързани с ромите, са включени и в други приоритети и операции, включително грамотност на възрастните, достъп до висше образование (ВО) за уязвими групи, групи в неравностойно положение и непедagogически персонал, наред с другите. Моделът на програмата може да бъде посочен като най-добрият начин за включване и подкрепа на ромската общност чрез фондове на ЕС.

Общото финансиране на Програма "Образование" е 786,795 милиона евро. От тях 287,264 милиона евро са предназначени за Приоритет 1. Като се има предвид, че мерките, свързани с ромите/уязвимите групи, са включени и в другите приоритети, можем да заявим, че Програма "Образование" подкрепя в достатъчна степен политиката, насочена към образователната интеграция на ромите.

Самата програма е в съответствие със Стратегическата рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България до 2030 г., която е стратегически документ за развитието на българското образование.¹⁰¹ Това е пример за съгласуваност между общообразователните документи и програмата, съфинансирана от ЕСФ.¹⁰²

Програма "Развитие на човешките ресурси" (ПРЧР) предоставя и значителни възможности за „меки мерки“ за прилагане на НСРР, особено в областите на заетостта, здравеопазването, върховенството на закона, антидискриминацията и овластяването на ромските жени. Тя включва Специфична цел 2 „Насърчаване на социално-икономическата интеграция на маргинализираните общности като ромите“, която конкретизира три вида дейности: дейности в подкрепа на подобрения достъп до заетост, умения и квалификации; дейности в областта на социалното приобщаване и достъпа до здравеопазване; и дейности срещу дискриминацията и за преодоляване на негативните стереотипи и нагласи в общностите. Една област на интервенция е планирана в рамките на Специфична цел 2, 154: „Мерки за подобряване на достъпа на маргинализираните групи като ромите до образование, заетост и за насърчаване на тяхното социално приобщаване“. Програмата съдържа и показатели, приложими за ромите и други малцинства. Финансовата рамка на Специфична цел 2 е 79 000 милиона евро. Това е значително по-малка сума от дела за целевите операции за ромите/уязвимите групи в Програма "Образование". Въпреки това подкрепата за ромите и други уязвими групи е включена в много други части на програмата за развитие на човешките ресурси.

Програмата за регионално развитие (ППР) предлага възможности за изпълнение на някои от целите и дейностите, очертани в „Приоритетни условия на живот“ на НСРР. Програмата съдържа специфичните цели „Обновяване на квартали/специфични територии с неблагоприятни социално-икономически характеристики, при спазване на принципа за несегрегация“ и мярката „Жилищно настаняване“, както и набор от дейности. Тя може да

¹⁰¹ Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в България. Достъпно на български език на: <https://www.mon.bg/nfs/2021/03/strategicheska-ramka-obrobuuchene-110321.pdf>

¹⁰² Амалипе, Стратегическата рамка за развитие на образованието (2021- 2030 г.) ще включва образователната интеграция на деца и ученици от етнически малцинства. Достъпно на: <https://amalipe.bg/en/the-strategic-development-framework-2021-2030-will-include-the-educational-integration-of-children-and-students-from-ethnic-minorities/>

се прилага в 50 градски общини, областни центрове и други големи градове. Текстът на програмата споменава НСРР няколко пъти. Специфични показатели за тази мярка са включени в програмата, въпреки че не са диференцирани по групи и не споменават конкретно ромите. ПРР разглежда ромите и приобщаването им по много скромнен начин в сравнение с програмите на ЕСФ.

Същото се отнася и за подкрепата от ЕФРР за ромите съгласно подхода на интегрирани териториални инвестиции. ИТИ се подкрепят предимно от ЕФРР и съдържат предимно „твърди мерки“, свързани с ремонт на пътища, водоснабдяване и канализация, наред с други инфраструктурни проекти. Само няколко ИТИ съдържат мерки, насочени към социално приобщаване, и само една община е включила в една от своите ИТИ социалните жилища.

Всички програми са изготвени от специални работни групи, създадени с Постановление на Министерския съвет 142/2019. Те включват представители на Управляващия орган, Министерството на образованието, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на регионалното развитие, други институции, социални партньори и пет групи организации на гражданското общество. Националната контактна точка за ромите, КЗД, CEICSEM, както и организации на гражданското общество, които работят за образователната интеграция на маргинализираните общности, присъстваха в Работната група. DG EMPL и DG REGIO бяха постоянно консултирани и представиха своите отзиви и препоръки по всеки проект.

Изпълнението на трите програми досега, особено по отношение на политиките, свързани с ромите, показва ниско ниво на интерес сред общините към ангажиране с мерки за социално включване и интеграция на ромите, съобразени с подхода на ИТИ. Въпреки че общините (и други възможни бенефициенти) имат възможността да включат в своите ИТИ мерки за социално включване, интеграция на ромите и социално жилищно настаняване, те не направиха това по време на първата покана или само в ограничена степен. Все пак това може да се случи по време на следващата покана. Министерството на регионалното развитие / Управляващият орган на Програмата за регионално развитие обяви само една покана, съобразена с подхода на ИТИ, до момента (юли 2023 г.). Втората покана е планирана и се очаква да бъде обявена през първата половина на 2025 г.

Например, Програма „Образование“ одобри три вида дейности за ИТИ, а именно: ограмотяване на възрастни, всеобхватни програми на общинско ниво за десегрегация на училищата, предотвратяване на вторичната сегрегация и дискриминация и дуално образование. Програмата задели 91,1 милиона евро за тях. След първата покана и оценката на всички представени концепции за ИТИ стана ясно, че по-голямата част от проектите съдържат само „твърди мерки“ и по-малко от половината от тях включват териториални инвестиции в областта на образованието и социалното приобщаване: 81 от 165 концепции съдържат дейности, отговарящи на условията за Програма „Образование“. Само 37 от тях са одобрени от Регионалните съвети за развитие. Отпуснатата им сума е малко по-голяма от 14 милиона евро или 16% от определената сума. Сред тях интересът на бенефициентите е към дуалното образование¹⁰³ (20 концепции за ИТИ за 6 445 090 евро), общински програми за десегрегация (12 концепции за ИТИ за 3,8 милиона евро) и образование за възрастни (шест концепции за ИТИ за 1,9 милиона евро).¹⁰⁴

¹⁰³ Според т.нар. „дуално образование“, учениците в професионалните гимназии учат в училище (2 или 3 дни) и във фабрика или компания, където участват в практически занятия.

¹⁰⁴ Информация, представена от Управляващия орган на Програма „Образование“ по време на заседанието на Комитета за наблюдение на 27 ноември 2024 г.

Подобно на това, интересът на общините и други потенциални бенефициенти към кандидатстване за дейности, свързани с ромите, подкрепени от ПРЧР в рамките на ИТИ, също беше много слаб, с 32 ИТИ.¹⁰⁵ Ситуацията беше същата и с мярката „Жилищно настаняване“ в рамките на ПРР. Само една или две ИТИ включваха мярка, свързана със социални жилища, по време на първата покана за ИТИ. Въпреки че повечето общини включваха предимно „твърди мерки“ (финансирани от ЕФРР), интересът им към „жилищно настаняване“ и по-специално към социални жилища беше много слаб.¹⁰⁶ Това може да се дължи на скромната кампания за популяризиране на тези възможности, непривлекателността на социалните жилища, липсата на желание от страна на общините да дадат приоритет на жилищните проблеми на ромите и др. Във всеки случай, това е тревожен сигнал, показващ сериозни проблеми за кохезионните фондове на ЕС, предназначени за десегрегация на жилищата. Образование“ по време на заседанието на Комитета за наблюдение на 27 ноември 2024 г.Що се отнася до „специфичната цел за ромите“, изпълнението на Програма “Образование” започва с поканата за предложения „Подкрепа за межкултурното образование“, финансирана от ESO4.10: „Насърчаване на социално-икономическата интеграция на маргинализирани общности, като ромите“. Две други покани, подкрепени от тази мярка, са обявени в съответствие с подхода на ИТИ: „Комплексни общински програми за десегрегация“ и „Ограмотяване на възрастни“. На последната сесия на Комитета за наблюдение (28 ноември 2024 г.) са обявени две национални покани със същите/подобни цели и имена.¹⁰⁷ Те отразяват важни предизвикателства, свързани с образователната интеграция на ромите, и са в съответствие с НСРР. Ниското ниво на интерес от страна на потенциалните бенефициенти (общини, училища/детски градини и организации на гражданското общество) към кандидатстване е сериозно предизвикателство. Управляващият орган е предприел положителни стъпки за намаляване на административната тежест при подготовката и докладването на проекти, ускоряване на плащанията и преодоляване на изискванията за държавна помощ/минимални изисквания, наред с други мерки, които отразяват предложенията на организациите на гражданското общество. Въпреки това, следва да се предприемат допълнителни действия за повишаване на интереса на потенциалните бенефициенти. Пълното премахване на *de minimis* от проекти за социално приобщаване и образование, по-големите авансови плащания, по-големият дял за непреки разходи/административни разходи и фонд за осигуряване на паричен поток на организациите на гражданското общество с одобрени проекти, наред с други, биха могли да бъдат силни стъпки за осигуряване на по-голямо участие на организациите на гражданското общество. Създаването на благоприятна обществена и политическа среда за работата на гражданското общество и избягването на речта на омразата към организациите на гражданското общество (включително ромските организации на гражданското общество) също са от ключово значение.

Едновременно с това, Програма “Образование” стартира две основни операции, като основният бенефициент е Министерството на образованието. Две други подобни операции са одобрени от Комитета за наблюдение, но все още не са открити от Министерството на образованието. Ромските деца участват и в двете операции („системни проекти“) - „Подкрепа за успех“ и „Силен старт“ – въпреки че подкрепата е ограничена главно до кратки курсове по български език/литература и математика. Тези кратки курсове нямат межкултурни елементи и интерактивни подходи, а вместо това следват същите методи

¹⁰⁵ Интервю с Цветан Спасов, ръководител на Управляващия орган на ПРЧР.

¹⁰⁶ Интервю с Ася Добруджалиева, член на Комитета за наблюдение на ПРР

¹⁰⁷ Амалипе, Комитетът на Програма “Образование” одобри осем нови операции и обсъди редица въпроси, включително промяната в Закона за предучилищното и училищното образование. Достъпно на: <https://amalipe.bg/en/the-education-program-committee-approved-8-new-operations-and-discussed-a-host-of-issues-including-the-change-to-the-preschool-and-school-education-act/>

като редовните уроци в училището. В резултат на това ефектът им е ограничен, макар и положителен. И двата проекта подкрепят наемането на образователни медиатори, но само за четири часа на ден. Идеята е тези проекти да допринасят само за наемането на образователни медиатори, финансирани от Указа за финансиране (държавния бюджет): в селските райони и училищата и детските градини с малък брой ученици държавният бюджет осигурява средства за наемане на 0,5 медиатори на училище/детска градина, а системните проекти допринасят за пълното заплащане на медиаторите.

Програмата за развитие на човешките ресурси току-що започна да изпълнява „целта за ромите“. По време на заседанието на Комитета за наблюдение на 26 ноември 2024 г. е одобрена целенасочена покана за предложения „Подкрепа за уязвими и маргинализирани общности“. Тя ще бъде конкурентна покана за предложения на национално ниво, насочена към 86 общини, където броят на хората, които се самоопределят като роми, надвишава 1000. Организациите на гражданското общество ще бъдат основните бенефициенти, а всеки проект може да бъде финансиран с максимум 750 000 евро.

Тази операция (по начина, по който е предложена от Управляващия орган и одобрена от Комитета за наблюдение) е свързана с определени слабости и може да се очаква ограничен интерес и въздействие, тъй като:

- Тя прилага и правилото „de minimis“ за организациите на гражданското общество, а това е много обезпокоителна спецификация. Това означава, че ако дадена организация на гражданското общество кандидатства и получи подкрепа, тя може да не отговаря на условията за друг проект по европейските фондове в продължение на три години. Това ограничение се прилага за компании и други икономически субекти, за да се предотврати намеса на пазара. Управляващите органи в България обаче го прилагат и за организации на гражданското общество, включително в области без пазарен и икономически характер. Ограничението не се отнася за общини, училища и други публични институции. Опитът от предишния период на планиране (както в рамките на ОПРЧР, така и на ОПР „Наука и образование за интелигентно развитие“) показва, че това ограничение води до изключване на много силни организации и до слаб интерес към подобни покани.
- Основните критерии за предварително определяне на общините („общини, в които самоопределящото се ромско население е поне 1000 души“) дават приоритет на областните центрове (където ромите може да съставляват малка част, но броят им надвишава 1000) и Южна България (повече от две трети от населението на България живее в южните райони и е много по-вероятно общините да имат повече от 1000 жители, които се самоопределят като роми). В резултат на това само 38 от 86 общини се намират в Северна България, въпреки ангажимента на ЕС да даде приоритет на инвестициите там. Важни селски общини в Северна България с голямо ромско население са пренебрегнати поради малкия си размер.
- Този критерий набляга на самоопределянето, като пропуска факта, че „роми“ е общ термин, който включва групи, които не се самоопределят като роми. В България много роми се самоопределят като турци/милет, рудари и други групи. Те се сблъскват със същите социални и икономически проблеми като тези, които се самоопределят като роми, както и със същите форми на дискриминация срещу

ромите. Операцията не успява да обхване тези големи групи. Програма "Образование" (и Министерството на образованието) са намерили разумен начин да избегнат този проблем, използвайки обективни критерии, които не се основават единствено на самоопределението, като например образователното ниво на родителите, наред с другите. Подобно решение може да се намери и за ПРЧР.

Можем да очакваме, че без промени в критериите за предварителен подбор на общини и без премахване на условието за държавна помощ/de minimis за дейности, които са неикономически (основният набор от дейности в операцията не е икономически и няма пазар за тях), цялата операция ще бъде изпълнена само в ограничена степен с ограничено въздействие. Ето защо представители на ромските организации настояват за промени. В края на януари 2025 г. те проведоха работна среща с управляващия орган на ПРЧР и предложиха всички общини с роми/уязвими групи да бъдат възможни крайни бенефициенти (ако са малки, проект може да се реализира с група общини) и общинските власти да бъдат възможни бенефициенти, ако са в консорциум с организация на гражданското общество. Друго предложение беше операцията да не прилага правилото de minimis.

Преди тази операция ПРЧР предложи финансиране за операции с роми/уязвими групи в рамките на ИТИ (Приоритет 2 „Социално включване и равни възможности“, „Интеграция на маргинализирани общности като ромите“), но интересът към тях беше много слаб, както бе обяснено по-горе.

Според управляващия орган, другите основни операции на ПРЧР включват ромите. Например, поканата „Подкрепа за децата“ е подкрепила над 10 000 крайни бенефициенти, повече от 35% от които са роми.¹⁰⁸ Член на Комитета за наблюдение от ромска организация на гражданското общество се съгласи с тези твърдения, като подчерта, че тази операция е добре разработена, привлякла е значителен интерес от страна на общините и е достигнала до много маргинализирани ромски семейства.¹⁰⁹

Ромите са и крайни бенефициенти на много други основни операции. Според информация, предоставена от управляващия орган на ПРЧР, 18 000 дългосрочно безработни лица са подкрепени в рамките на Приоритет 1. От тях 7000 са представители на малцинствата. Приблизително 42 000 граждани в уязвимо положение са подкрепени в съответствие с Приоритет 2, а броят на представителите на малцинствата е 10 000.¹¹⁰ Въпреки това е трудно да се прецени дали делът на ромите, участващи в тези операции, е пропорционален на този на ромите в уязвимо положение поради липсата на такава информация. Нашето предположение е, че те достигат до относително малък брой роми в дългосрочна безработица и други уязвими ситуации. Освен това, ромите, до които е достигнала помощта, са относително по-мотивирани и следователно не представляват най-уязвимите семейства и маргинализираните общности. Това твърдение се подкрепя от липсата на активно участие на трудови медиатори (които работят в бюрата по труда, но са малко на брой и не участват в дейности за работа с обществеността), както и от интервюта с роми на местно ниво.

Казус: Финансиране на образователни медиатори: от ЕСФ към държавния бюджет

Образователните медиатори служат като специфичен „мост“ между училища, детски градини и родители или местни общности. Още през 2018 г. в България работят само няколко образователни медиатори. През 2018 г. Министерството на образованието

¹⁰⁸ Интервю с Цветан Спасов, ръководител на управляващия орган на ПРЧР

¹⁰⁹ Интервю със Спаска Петрова, сдружение „Нов път“, член на Комитета за наблюдение на ПРЧР

¹¹⁰ Презентация „Програма за развитие на човешките ресурси, физически напредък“, представена по време на заседанието на Комитета за наблюдение на 26 ноември 2024 г.

насърчи образователните институции да наемат образователни медиатори, използвайки специфични средства, отпуснати за работа с уязвими групи, които бяха осигурени от държавния бюджет чрез Указа за финансиране. Броят на медиаторите се увеличи, но все още беше много нисък. Ето защо Министерството на образованието включи възможността за назначаване на образователни медиатори в „системни проекти“ (или проекти, изпълнявани от МОН като конкретен бенефициент със средства от „Наука и образование за интелигентен растеж“), като например „Подкрепа за успех“ и „Активно включване в областта на предучилищното образование“. В резултат на това броят на образователните медиатори се увеличи с около 1000.

След приключването на двата системни проекта през 2022 г., много училища и Амалипе се застъпиха пред МОН за осигуряване на средства от държавния бюджет за заплатите на образователните медиатори. Първоначално Министерството на образованието въведе Националната програма „Подкрепа на образователни медиатори и социални работници“ от юли 2022 г. до юни 2023 г. През този период стана ясно, че новата Програма „Образование“ ще подкрепя образователните медиатори само частично (с половин ден работа) поради необходимостта от ангажиране на държавния бюджет за поддържане на тази успешна практика. Първоначално служебното правителство реши да не предоставя специални средства за образователния медиатор и вместо това разчиташе на училищните бюджети за тази цел. „Амалипе“, неформалната Национална мрежа от образователни медиатори и много училища предприеха застъпническа кампания и национална петиция. Те срещнаха подкрепата на учителските синдикати, синдикатите на директорите на училища, омбудсмана, посланиците и повече от 21 000 граждани. Веднага след избирането на новото българско правителство проблемът беше решен по устойчив начин. Бяха въведени промени в Указа за финансиране, като се предвиждат специални средства за назначаване на образователни медиатори.¹¹¹

В резултат на промените в Указа за финансиране, държавният бюджет отпуска 5 милиона евро годишно, които могат да се използват само за заплати на образователни медиатори, помощник-учители и социални работници. Училищата и детските градини с концентрация на уязвими ученици получават тези средства, които финансират заплатите на 1260 медиатори. Това финансиране се предоставя всяка година.

По-късно образователните медиатори бяха включени в щатната характеристика на училищата и детските градини и имат същите права като всички останали служители (декември 2023 г.). Възможностите за професионално обучение на образователните медиатори са одобрени през август 2024.¹¹²

Образователните медиатори са пример за това как подкрепата за обещаваща и успешна практика може да бъде прехвърлена от ЕСФ+ към държавния бюджет.

4.2. Ромското гражданско общество в усвояването на средства от ЕС

4.3. Ромското и про-ромското гражданско общество участват активно в подготовката на основните програми, съфинансирани от ЕС. Възможността за това е предвидена в Постановление на Министерския съвет 142/2019,¹¹³ което определи подготовката на

¹¹¹ Амалипе, Министерският съвет одобри промените в Наредбата за финансиране, които гарантират дългоочакваното финансиране за образователни медиатори. Достъпно на: [https://amalipe.bg/en/educational mediators success/](https://amalipe.bg/en/educational%20mediators%20success/)

¹¹² Амалипе, Нова професия, „Образователно посредничество“, е одобрена за включване в Списъка с професии за професионално образование и обучение. Достъпно на: <https://amalipe.bg/en/a-new-profession-educational-mediation-has-been-approved-for-inclusion-in-the-list-of-professions/>

¹¹³ Достъпно на <https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/eip/docs/2020-11/%D0%9F%D0%9C%D0%A1%20%E2%84%96%20142%20%D0%BD%D0%B0%20%D0>

Споразумението за партньорство и (оперативните) програми за периода 2021-2027 г. Член 7, параграф 4, точка 14 позволява на пет вида организации на гражданското общество да избират свои представители в работните групи за подготовка на програмите. Един вид от последните са „организации, работещи в областта на социалното приобщаване и интеграцията на маргинализирани групи“, като повечето от ромските и про-ромските организации на гражданското общество кандидатстват в тази категория. Според Постановлението, организациите на гражданското общество трябва да кандидатстват, като докажат своя опит, а одобрените организации от всеки вид организация на гражданското общество трябва да изберат с консенсус (т.е. единодушно) един участник и до трима заместник-участници в работната група. Интересът на ромските и про-ромските организации на гражданското общество беше много силен и те избраха свои представители в работните групи за подготовка на оперативната програма „Наука и образование“ (Деян Колев, Център „Амалипе“), оперативната програма „Развитие на човешките ресурси“ (Спаска Петрова, Асоциация „Нов път“), оперативната програма „Региони в растеж“ (Ганчо Илиев, Асоциация „Свят без граници“) и Споразумението за партньорство.

Още от самото начало на подготовката на програмите, ромските организации на гражданското общество (НГО) се сблъскаха с политическа съпротива при включването на Специфичната цел „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“ в програмите на ЕСФ. Това беше част от тревожната тенденция за избягване на дейности, насочени към ромите. За да се заобиколи това, ромските организации обединиха своите предложения в работните групи, изпратиха официални писма до основните управляващи органи, Европейската комисия и основните посолства и се включиха в други застъпнически дейности. Те получиха подкрепа от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ключовите посолства. В резултат на това (оперативните) програми на ЕСФ включваха „Специфичната цел за ромите“, както и основните предложения за операции, предложени от представители на ромите в работните групи.¹¹⁴

Програма “Образование” включи по-голямата част от предложенията на ромските организации на гражданското общество, включително видове дейности (операции), комбинация от подходи за насочване и интегриране, комбинация от национални и териториални подходи, показатели и възможности за кандидатстване на организации на гражданското общество, наред с другите. Програмата за развитие на човешките ресурси също включи много предложения, дадени от представители на ромски организации на гражданското общество, въпреки че ограничи „Специфичната цел за ромите“ само до териториалните подходи.

Важни предложения на ромски/про-ромски организации на гражданското общество бяха включени и в новата програма „Региони в растеж“, а именно в специфичните цели „Обновяване на квартали/ специфични територии с неблагоприятни социално-икономически характеристики, при спазване на принципа за несегрегация“ и „жилищно настаняване“, както и набор от дейности.¹¹⁵

[%9C%D0%A1%20%D0%BE%D1%82%202019%20%D0%B3..pdf](#)

¹¹⁴ Одобрените версии на Програма “Образование” и Програмата за развитие на човешките ресурси са достъпни на: <https://www.eufunds.bg/bg/opseig/node/7361>..анализ на основните постижения и предизвикателства, свързани с новата Програма “Образование”; [вжте https://amalipe.bg/en/what-would-the-new-education-programme-fund-in-pre-school-and-school-education/](https://amalipe.bg/en/what-would-the-new-education-programme-fund-in-pre-school-and-school-education/) and <https://amalipe.bg/en/challenges-for-the-new-education-programme/>

¹¹⁵ Интервю с Ася Добруджалиева, участник в Работната група за подготовка и в Комитета за наблюдение на регионите по Програмата за растеж 2021-2027.

Ромските и про-ромските организации на гражданското общество също участваха активно в комитетите за наблюдение на основните програми, съфинансирани от ЕС. Възможността за това бе предвидена в Постановление на Министерския съвет 302/29.09.2022 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и програмите, съфинансирани от ESAF за програмния период 2021-2027 г.¹¹⁶ Член 13, параграф 3, точка 11 определя четири вида организации на гражданското общество, които имат право да избират свои представители в комитетите за наблюдение. Организациите, работещи в областта на социалното приобщаване и интеграцията на маргинализирани групи, са един от четирите вида организации на гражданското общество. Те включват и представители на местните инициативни групи, създадени в съответствие с подхода CLLD. Процедурата по избор беше организирана от управляващите органи през октомври и ноември 2022 г. Ромски и про-ромски организации на гражданското общество взеха активно участие в нея и избраха свои представители в комисиите по развитие на човешките ресурси (Спаска Петрова, Сдружение „Нов път“), Програма “Образование” (Деян Колев, Център „Амалипе“), Ася Добруджалиева (Habitat for Humanity) и Програма за развитие на селските райони (Камен Макавеев).

Представителите на ромските и про-ромските организации на гражданското общество са сред най-активните участници в Комитетите за наблюдение. Те се застъпват за определени въпроси, като например:

- Обявяване на операции, насочени към ромите: това искане е продължение на искането за включване на „социално-икономическата интеграция на маргинализирани общности като ромите“ по време на подготовката на новите програми. Досега са обявени специфични покани за подкрепа на межкултурното образование, десегрегацията, ученето през целия живот и курсовете за ограмотяване на възрастни, както и подкрепа за уязвими и маргинализирани общности. За следващите няколко месеца са планирани операции за подкрепа на университетското обучение на уязвими студенти и други инициативи, които включват голяма част от ромите.
- Обявяване на отворени покани за организации на гражданското общество: през предходните програмни периоди опасна тенденция доминираше в усвояването на средства от ЕС в България, а именно обявяване предимно на „операции с конкретни бенефициенти“, които са държавни институции или социални партньори (синдикати и работодателски съюзи). Ето защо организации на гражданското общество се застъпиха за покани за предложения, които са отворени и за организации на гражданското общество и други видове бенефициенти (училища, детски градини и др.). В настоящия период преобладава по-добър баланс и равновесие между поканите, насочени към държавните институции и към организациите на гражданското общество и други бенефициенти. Повечето от обявените или планираните операции, насочени към роми/уязвими групи, включват възможността организациите на гражданското общество да кандидатстват като бенефициенти. Въпреки това, използването на критерии за „държавна помощ/de minimis“ силно ограничава тези възможности.

¹¹⁶ Достъпно на:

https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/eip/docs/202410/POSTANOVLENIE__302_na_MS_ot_29092022_g_za_sazdavane_na_komiteti_za_nabludenie_na_Sporazumenieto_pd_f

- Включване на ромите и други уязвими групи в основните операции: тъй като голям брой операции ще продължат да се изпълняват от съответните държавни институции (особено в областта на образованието), е важно най-големите операции (наречени „системни проекти“) да са от полза и за ромските деца и родители. Въпреки че някои показатели, свързани с ромите, бяха включени в новите програми и в обявяването на тези основни програми, тяхната подкрепа за приобщаване на ромите все още е ограничена.
- Преодоляване на разпоредбите за държавна помощ/de minimis за проектите, насочени към уязвими групи и изпълнявани от организации на гражданското общество: Управляващите органи в България прилагат държавна помощ за всички проекти, изпълнявани от организации на гражданското общество. Това е сериозен проблем, който възпрепятства участието на организациите на гражданското общество в България. Той започна през предишния период на планиране, когато един или два проекта надхвърлиха de minimis маржа от 200 000 евро (лимитът преди 2024 г.). В резултат на това много покани в рамките на ОПРЧР и SESDOP се провалиха, тъй като или нямаше кандидати, или имаше малък брой кандидати (повечето организации на гражданското общество бяха изпълнили своите de minimis изисквания). Ето защо ромите и други организации на гражданското общество се застъпиха за премахване на правилото de minimis за организациите на гражданското общество. Те използват различни средства, за да повдигнат това искане пред ОИСР,¹¹⁷ европейските комисари,¹¹⁸ националните управляващи органи, Централния координационен съюз и други. В резултат на това операциите, свързани с Програма „Образование“ (започвайки от „Подкрепа за межкултурно образование“), ще прилагат правилата за държавна помощ в много малък мащаб: те ще се прилагат само за персонала на организациите кандидати. Това не е идеално решение и усилията ще продължат.

Освен примерите за смислено участие и успехи в застъпничеството Комитетите за наблюдение и други формализирани структури за управление на средства от ЕС са свързани с много примери за формално и неуспешно участие. Като цяло, представители на държавни институции съставляват мнозинството от участниците във всички Комитети за наблюдение, както е предвидено в Постановление 302/2022, докато представителите на организациите на гражданското общество са ограничени до четирима. Има много случаи на незачитане на исканията на организациите на гражданското общество. Възможността представители на гражданското общество да участват в реалното вземане на решения зависи от много фактори, като например готовността на съответния управляващ орган да включи ромските въпроси, подкрепата от представители на ЕК, сътрудничеството със социалните партньори, тяхната активност през целия период (не само по време на заседанията на Комитета за наблюдение), сътрудничеството с управляващия орган и др. Интервютата с представители на организации на гражданското общество в различни комитети разкриват различни нива на готовност сред управляващите органи да се справят с предложенията на организациите на гражданското общество, вариращи от високо ниво на сътрудничество и готовност (Програма „Образование“) до ограничено (Региони в растеж). В някои случаи участниците в ромските организации на гражданското общество получават силна подкрепа, докато в други дори са отхвърлени основните им предложения.

¹¹⁷ Амалипе, *Проблемът с прилагането на режима за държавна помощ във фокуса на европейските институции*, Достъпно на: <https://amalipe.bg/de-minimis/>

¹¹⁸ *Срещна на европейските комисари Дали и Йоурова с неправителствени организации от България*. Достъпно на: <https://amalipe.bg/en/meeting-of-european-commissioners-dali-and-yourova/>

Казус: Предложенията на ромските организации на гражданското общество относно новата Програма "Образование"

След процедурата по избор на участници от организации на гражданското общество в Работната група за подготовка на новата ОП „Наука и образование“, групата „организации, работещи в областта на социалното включване и интеграцията на маргинализирани групи“ избра Деян Колев (Център „Амалипе“) за свой представител, а Милена Кадиева („Джендър алтернативи“), Ганчо Илиев („Свят без граници“) и Спаска Петрова („Нов път“) – за заместник-представители. По този начин представителят на ромските организации на гражданското общество участва активно във всяка сесия на Работната група..

Управляващият орган не е възнамерявал да включи Специфичната цел „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“ в първия проект на новата програма. Това изглежда е било „скрито политическо решение“ от страна на правителството, тъй като същата ситуация преобладава и с новата ОП „Развитие на човешките ресурси“.

Представителите на ромските организации на гражданското общество реагираха незабавно, като предложиха Специфичната цел, насочена към ромите, да бъде включена и в двете оперативни програми. Те информираха както българските институции, така и Европейската комисия, както и Групата посланици по ромските въпроси,¹¹⁹ за своята позиция.¹²⁰ Освен това, те проведоха няколко срещи за застъпничество с управляващите органи, съответните министри или заместник- министри и Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. В крайна сметка Колев отказа да подкрепи първия проект на оперативна програма „Наука и образование“ поради липсата на специфична цел, насочена към ромите.

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ препоръча тази специфична цел да бъде включена в новата оперативна програма. Тя също така подчерта важността на включването на показатели и цели, свързани с ромите, във всички специфични цели и дейности. В резултат на това вторият проект на SEOP съдържа всички тези елементи.

Ромските организации на гражданското общество повдигнаха няколко други предложения за новата оперативна програма, включително включването на видове дейности и операции в подкрепа на межкултурното образование, десегрегацията и други. По-голямата част от тях бяха включени в новата Програма "Образование" (окончателното наименование на новата програма). В резултат на това Програма "Образование" подкрепя приобщаването, равенството и участието на ромите както по целенасочен, така и по общ начин, със значително финансиране и операции, достъпни за организациите на гражданското общество.

ДОПЪЛНИТЕЛНИ КОНСТАТАЦИИ

Предишният доклад на RCM отправя 13 препоръки към националните власти. Сред тях са одобряване на НСРР чрез решение на Парламента, реформа на Националния съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси, реформа на Националната контактна точка за ромите, изготвяне на приложения към НСРР („План с мерки за борба

¹¹⁹ ГАРИ (Група посланици по ромските въпроси) е група от 14 посланици от ЕС, Швейцария, Обединеното кралство и САЩ в България.

¹²⁰ Kolev, Deyan. Operational programs between real needs and indecisiveness: look at the new programming period. Available at: http://www.amalipe.com/files/publications/Operational%20programs_en.pdf

с антиромския дух, дискриминацията, сегрегацията в образованието, антиромските стереотипи и предразсъдъци“ и „Приложение с планирани операции в подкрепа на прилагането на НСРР“), подкрепа на институционалното развитие и капацитета на организациите на гражданското общество да сътрудничат при прилагането на НСРР и местните планове за действие.¹²¹ Само няколко от тези препоръки са изпълнени, предимно в областта на усвояването на средства от ЕС.

Анализирайки прилагането на НСРР, трябва да имаме предвид:

1. От 2021 г. насам България преживява постоянна политическа криза и нестабилност, със седем общи избори и 10 смени на правителства (последното, към момента на изготвяне на този доклад, е избрано на 16 януари 2025 г.). Повечето институции не функционират ефективно и ефикасно в тази среда.
2. Войната в Украйна допълнително намали политическото внимание към приобщаването, равенството и участието на ромите. Въпреки че броят на украинските бежанци в България е сравнително малък, вниманието към политиката, насочена към ромите, винаги е било ниско и е намаляло допълнително.
3. Нивото на антиромски настроения и социално дистанциране спрямо ромите е много силно. Това има отрицателно въздействие върху цялата политика за интеграция на ромите. Българската НСРР не разглежда този проблем, както е обяснено по-горе.
4. Увеличаването на речта на омразата към гражданското общество и реториката срещу организациите на гражданското общество е опасна тенденция през последните месеци. През август 2024 г. българският парламент прие промени в Закона за народната просвета, които забраняват „ЛГБТ пропагандата“ в училищата и създават обществена среда, възпрепятстваща работата на организациите на гражданското общество в училищата. Проектозакон за „Регистрация на чуждестранни агенти“ беше предложен от ултранационалистическата и антиевропейска партия „Възраждане“, както и други рестриктивни законопроекти. Проевропейските партии имат мнозинство в парламента и отхвърлиха този законопроект на 5 февруари, но има сериозни признаци, че е възможна негативна промяна.¹²²

Като се има предвид фактът, че организациите на гражданското общество са една от основните движещи сили зад политиката за ромите, тази негативна за организациите на гражданското общество среда има отрицателни последици за НСРР.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Прилагането на НСРР постигна ограничен практически напредък. В НСРР бяха въведени промени, но те не засилиха ограничения и мандат, отговорности и човешки капацитет. Регулаторната сила на новата стратегия остава значително по-ниска от необходимото и всъщност дори по-ниска от тази на предишната. Настоящата НСРР беше одобрена с министерско решение и не може да включва по-широк кръг от институции. Добавената стойност на новия План за действие също е ниска; той включва предимно дейности, които вече са изпълнени, и не предписва нови. Участието на ромите в цялостното изпълнение, мониторинг и оценка е много ограничено. Тревожна тенденция е увеличаването на речта на омразата срещу гражданското общество и рестриктивното законодателство в това

¹²¹ RCM, Доклад за мониторинг на гражданското общество относно качеството на националната стратегическа рамка за равенство, приобщаване и участие на ромите в България, стр. 40.

¹²² Колев, Д. Новите мерки срещу кризата и корупцията: Борба срещу гражданското общество. Достъпно на <https://amalipe.bg/en/cso-2025/>.

отношение.

Положително развитие през разглеждания период е създаването на професията образователен медиатор, финансирането ѝ от държавния бюджет, както и сериозното участие на европейските фондове (особено програми, финансирани от ЕСФ+). Това до голяма степен се дължи на застъпничеството на ромските организации и подкрепата на Европейската комисия.

Сериозни предизвикателства остават дискриминацията и речта на омразата срещу ромите, сегрегацията в образованието, жилищното настаняване и големия дял на неосигурените роми.

Препоръки към националните органи

1. Предложение и одобрение на НСРР чрез решение на Парламента. Одобрената версия следва да обхваща по-широк набор от дейности (включително такива за институции, независими от Министерския съвет) и да включва изискване за ежегодно обсъждане в Парламента относно прилагането на НСРР.
2. Подготовка и одобрение, в тясно сътрудничество с ромското и про-ромското гражданско общество, на следните приложения към НСРР: „План с мерки за борба с антиромските настроения, дискриминацията, сегрегацията в образованието, антиромските стереотипи и предразсъдъци“ и „Приложение с планирани операции в подкрепа на прилагането на НСРР“.
3. Реформиране на Националния съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси, като се вземат предвид предложенията на ромското и про-ромското гражданско общество и се гарантира реално участие на високопоставени политически лица (министри).
4. Също така, реформиране на Националната контактна точка за ромите чрез създаване на специално звено, наречено „Равенство, приобщаване и участие на ромите“. Увеличаване на капацитета на НСРР и назначаване на роми (включително жени от ромски произход) в нея.
5. Реформиране и овластяване на Националната платформа за ромите, за да се осигури участието на по-широк кръг от ромски и про-ромски организации на гражданското общество, както и по-силно сътрудничество с други заинтересовани страни. Използване на целия набор от препоръки на Съвета относно сътрудничеството между Националната контактна точка за ромите, NRP, ромското гражданско общество и органите за равенство (включително Омбудсмана) за наблюдение и докладване на дискриминация.
6. Ангажиране с целенасочено картографиране на населението на уязвимите ромски общности и предприемане на последващи действия въз основа на констатациите, за да се информира и подкрепи по-нататъшното разработване на политики и прилагане на НСРР.
7. Подобряване на Системата за наблюдение, оценка и контрол на Контактната точка за ромите, за да се подобри събирането на данни за равенство (правилно защитени, десегрегирани и анонимизирани), и систематично използване в подкрепа на политиките за приобщаване и прилагането на НСРР.
8. Добавяне към Плана за действие на специален раздел относно подкрепата за институционалното развитие и капацитета на организациите на гражданското

общество за сътрудничество при прилагането на НСРР и местните планове за действие. Освен това, предоставяне на подкрепа за създаването на ромски и про-ромски организации, включително финансова подкрепа и по-нататъшно изграждане на капацитет и овластяване.

9. Делегиране на организациите на гражданското общество изпълнението на определени дейности и необходимите за това средства: делегираните дейности следва да бъдат финансирани както от програмите на ЕСФ+, така и от държавния бюджет.
10. Премахване на всички пречки и създаване на благоприятни условия за ефективното участие на организациите на гражданското общество в изпълнението на проекти по програми на ЕС. Това следва да включва преодоляване на неоправданото прилагане на правилата за държавна помощ/de minimis, предоставяне на подходящо авансово плащане, възможност за организациите на гражданското общество да изпълняват големи проекти и др.
11. Осигуряване на по-силно ангажиране на ЕФРР с подобряването на жилищните и жизненни условия на ромите: напр. целенасочени операции за подобряване на жилищните/жизнените условия на уязвимите групи в предварително определени населени места и квартали, въвеждане на условия за всяка община, която използва ЕФРР, така че да инвестира и в необлагодетелствани райони и др.
12. Осигуряване на по-силно участие на ИТИ и WOMP в подкрепа на прилагането на НСРР.
13. Създаване на условия за създаването и признаването на обща коалиция на ромите. Това следва да бъде включено в консултативния процес по политиките за интеграция на ромите и в цялостното разработване на мерки за борба с дискриминацията и образование, както и в други ключови области. Финансирането, необходимо за нейната устойчивост и развитие на капацитета, следва да бъде осигурено от държавния бюджет или от фондове на ЕС.
14. Създаване на благоприятна правна и обществена среда за работа на гражданското общество: подпомагане на предотвратяването на всякаква реч на омразата към организациите на гражданското общество, предотвратяване на рестриктивно законодателство (напр. „законът срещу чуждестранните агенти“, смесване на лобиране и застъпничество в закон за лобирането и др.). Насърчаване на партньорства между институциите и организациите на гражданското общество по ромските въпроси.

Препоръки към европейските институции

15. Да се следи отблизо прилагането на НСРР на Република България, като се насърчава по-силно политическо внимание, по-голямото участие на гражданското общество и използването на средства от ЕС за политики, свързани с ромите.
16. Да се следят отблизо негативните развития в законодателството и обществената среда по отношение на гражданското участие и дейностите на организациите на гражданското общество, като се реагира своевременно на такива негативни развития и се подкрепят инициативите на българските организации на гражданското общество.

17. Да се подкрепя институционалното развитие и капацитет на ромското и про-ромското гражданско общество чрез „Програмата за граждани, равенство, права и ценности“ (CERV) на Генерална дирекция „Правосъдие“ и други подобни програми. Да се разшири финансирането на националните организации на гражданското общество чрез инициативи на RCM след 2025 г.
18. Да се насърчава използването на средства от ЕС чрез националните програми (особено в областта на образованието, развитието на човешките ресурси, регионите в растеж и програмата за развитие на селските райони), включително чрез покани за предложения, отворени за организациите на гражданското общество.

Препоръки към гражданското общество

19. Своевременно реагиране на всички заплахи от рестриктивно законодателство или действия от страна на институции и политически партии и на цялостното влошаване на обществената среда, като се защитава европейската и демократична ориентация на България и българското общество.
20. Изграждане на широки коалиции и мрежи, включително ромски организации, които целят защита на публичния имидж на организациите на гражданското общество и противопоставяне на антидемократичните тенденции в политическия живот, институционалната дейност и общественото мнение.
21. Допълнително укрепване на връзките на последните с избирателите (групите, за които работят НПО), като се увеличава тяхната подкрепа.
22. Засилване на сътрудничеството и застъпничеството на национално и местно ниво, включително чрез създаване на обща ромска/про-ромска организация/коалиция.
23. Насърчаване на изграждането на капацитет на персонала на организациите на гражданското общество по отношение на стратегическото планиране, мониторинг и оценка, както и по отношение на индивидуалните права и как те да бъдат спазвани.
24. Застъпване и участие в реформирането, изграждането и укрепването на Националната платформа за ромите.

Препоръки към други заинтересовани страни

25. Прилагане на общински планове за интеграция на ромите и общински проекти (включително чрез ИТИ и BOMP) в тясно сътрудничество с местните ромски общности.
26. Увеличаване на бюджета и човешките ресурси на общинските и областните съвети по етнически и интеграционни въпроси, така че тези структури да могат да работят по-ефективно.
27. Използване на ИТИ и BOMP за дейности, насочени към и включващи роми и ромски квартали.
28. Възлагане на външни изпълнители на средства за проекти, свързани с ромите.
29. Насочване и активно включване на местни организации и работници на терен в изпълнението на общинските планове за интеграция на ромите, делегиране на дейности и бюджети.

ЛИТЕРАТУРА

Списък с интервюта

Интервюирани са общо 30 експерти, сред които:

- 3 от Националната контактна точка за ромите,
- 3 от органите за борба с дискриминацията,
- 3 от управляващите органи на програмата за европейски фондове,
- 8 от общински институции в 5 общини (3 градски и две селски, 3 в Северна България и 2 в Южна България),
- 1 от Българската академия на науките,
- и 9 от ромски и про-ромски организации на гражданското общество.

Фокус групи:

Проведени са две фокус групи с участието на местни и национални организации на гражданското общество.

Ключови политически документи и доклади

Административен мониторингов доклад за изпълнението през 2023 г. на Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021 - 2030).

<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1676>

Амалипе (2020), *Оперативни програми между реалните нужди и нерешителността: поглед към новия програмен период*. Достъпно на https://amalipe.bg/wp-content/uploads/2022/08/Operational-programs_en.pdf

Амалипе (2022), *Предизвикателствата пред новата Програма "Образование"*. Достъпно на <https://amalipe.bg/en/challenges-for-the-new-education-programme/>

Амалипе (2022), *Приета е Стратегията на пропуснатите възможности*. Достъпно на <https://amalipe.bg/en/the-missed-opportunities/>

БХК (2024), *Правата на човека в България през 2023 г.*. Достъпно на български език на <https://bghelsinki.org/bg/reports/human-rights-in-bulgaria-in-2023>

Министерски съвет, *Система за наблюдение и контрол на НСРР (Система за наблюдение и контрол на Националната стратегия на Република България за интеграция на ромите)*. Достъпно на <https://nrcpsystem.government.bg/SitePages/%D0%9D%D0%B0%D1%87%D0%B0%D0%B%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0.aspx>

ЕК, *Доклад за оценка на националните стратегически рамки за ромите на държавите членки {COM(2023) 7final}*.

Достъпно на https://commission.europa.eu/publications/assessment-report-member-states-national-roma-strategic-frameworks-full-package_en

Безвъзмездни средства по ЕАА, местно развитие, намаляване на бедността и засилено приобщаване на уязвими групи. Достъпно на:

<https://www.eeagrants.bg/en/programs/local-development/news/obshha-informacziya-za-programa- mestno-razvitie>

ERRC (2024), *Forgotten futures*. Достъпно на <https://www.errc.org/reports--submissions/forgotten-futures- romani-children-in-state-care-in-bulgaria>

Инициативи за равни възможности (2024). *Forgotten futures. Romani children in state care in Bulgaria*.

Достъпно на <https://www.errc.org/uploads/upload en/file/5631 file1 forgotten-futures-romani-children-in- state-care-in-bulgaria.pdf>

Междинна резолюция на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно изпълнението на решението по делото Йорданова и други срещу България, 2020 г. Достъпно на: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22001-206991%22%5D%7D> *Национална стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021-2030 г.)*. Достъпно на https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/national_strategy- english google.docx.pdf

Национален план за действие за периода 2022-2023 г. (National Action Plan for the period 2022-2023).

Достъпно на <https://nrcpsystem.government.bg/legal/forms/allitems.aspx>

Национален план за действие за периода 2024-2025 г. (National Action Plan for the period 2024-2025).

Достъпно на <https://nrcpsystem.government.bg/legal/forms/allitems.aspx>

Програма "Образование" (Program Education). Достъпно на

<https://sf.mon.bg/?qo=page&pagelid=364>

Програма "Развитие на човешките ресурси" (Human Resources Development Program).

Достъпно на https://esf.bg/wps/portal/program-hrd/documents.ophrd/phrd/HRDP_SFC v.1.8 BG%20final%20approved

Програма "Развитие на регионите 2021-2027 г." (Regional Development Program 2021-2027). Достъпно на <https://www.eufunds.bg/bg/oprd/node/11555>

RCM, *Граждански мониторингов доклад относно качеството на националната стратегическа рамка за равенство, приобщаване и участие на ромите в България*.

Достъпно на <https://amalipe.bg/wp-content/uploads/2023/07/RCM2- 2022-C1-Bulgaria-FINAL-PUBLISHED-CATALOGUE.pdf>

ROMACT, 2022, *Анализ на предизвикателствата, свързани с регистрацията по постоянен адрес и притежаването на документи за самоличност на лица, живеещи в жилища без валидно законно основание (Analysis of the challenges concerning registration at a permanent address and possession of identity documents of persons living in homes without a valid lawful basis)*. Достъпно на: https://www.coe-romact.org/sites/default/files/romact_resources files/Final Report Address%20registrationIDs ENG 0 0.pdf

ROMACT (2023), *Третират се като случаи, а не като хора (анализ на прилагането на закона за социалните услуги по отношение на превантивната работа в общността в ромски общности и в квартали с концентрация на бедност в България, в контекста на разработването на националната карта на социалните услуги)*.

Стойчев, В. (2023). *Регионална оценка на специфичните предизвикателства, които срещат уязвими групи и общности, във връзка с дискриминацията, нетолерантността, езика на омразата и престъпленията от омраза (Regional*

assessment of the specific challenges faced by vulnerable groups and communities in relation to discrimination, intolerance, hate speech and hate crime). Достъпно на

<https://nohate.bghelsinki.org/cms/wp-content/uploads/2023/05/report-largo-23-final3.pdf>

Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (Strategic Framework for Development of Education, Training and Learning in Bulgaria (2021-2030)). Достъпно на

<https://www.mon.bg/nfs/2021/03/strategicheska-ramka-obrobuuchene-110321.pdf>

Захариев Б. и И. Йорданов (2023). *Гражданско участие и граждански ценности сред деца и младежи от уязвими училищни общности.* Достъпно на <https://amalipe.bg/wp-content/uploads/2023/12/Youth-engagement-en.pdf>

Захариев Б. и И. Йорданов (2024). *Обществени нагласи към политиките за ромска интеграция през 2023 г. (Public attitudes towards Roma integration policies in 2023).*

Достъпно на <https://osis.bg/wp-content/uploads/2024/09/Roma-policies-BG-ed-24.08.24.pdf>

ПРИЛОЖЕНИЕ: СПИСЪК С ПРОБЛЕМИ И УСЛОВИЯ

Борба с антиромските настроения и дискриминацията

Проблеми и условия:	Значение:	Идентифициран от стратегията	Мерки за справяне:	Определени цели:	Подробности за прилагането на НСРР, свързани с проблема:
Борба с антиромските настроения и дискриминацията	критичен проблем	разбиран с ограничения	адекватни, но има възможност за подобрене	адекватни, но има възможност за подобрене	<p>Приети мерки</p> <p>Укрепване на антидискриминационните органи</p> <p>Подобряване на правните рамки</p> <p>Подпомагане на семинари и обществени консултации</p> <p>Ефективност на мерките</p> <p>Адекватни, но има възможност за подобрене поради политическата ситуация и COVID-19.</p> <p>Обхват на мерките</p> <p>Осъществява се контакт с основните заинтересовани страни и представители.</p>

Образование

Проблеми и условия:	Значение:	Идентифициран от стратегията	Мерки за справяне:	Определени цели:	Подробности за прилагането на НСРР, свързани с проблема:
Образователна сегрегация	Критичен проблем	споменат, но неанализиран достатъчно	Има, но недостатъчно	има цели, но не са уместни	<p>Приети мерки</p> <p>НСРР и нейният план за действие включват предимно дейности, които се изпълняват от различни институции преди тяхното внедряване. Не са включени нови дейности. Някои нови дейности, изпълнени между 2022 и 2024 г., не са включени в Плана за действие.</p>
Високи нива на отпадане от училище	Критичен	идентифициран и анализиран	адекватни, но има възможност	адекватни, но има възможност за	

CIVIL SOCIETY MONITORING REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL ROMA STRATEGIC FRAMEWORK
in Bulgaria

Предразсъдъци на учителите и липса на капацитет	Критичен проблем	споменат, но неанализиран достатъчно	Има, но недостатъчно	има цели, но не са уместни	<p>десегрегация и др. НСРР е предварително условие за програмите на ЕСФ.</p> <p>Ефективност на мерките</p> <p>Ограничена; не са приети съществени законодателни промени или системни подходи. Въвеждането на устойчиво финансиране от държавния бюджет за образователните медиатори е едно от изключенията. Предоставени са значителни суми от държавния бюджет.</p> <p>Ефективността на мерките по Програма "Образование" варира и зависи от капацитета на бенефициентите.</p> <p>Обхват на мерките</p> <p>Фокусирани предимно върху инициативи на местно ниво без широко национално приложение. Образователните медиатори са единственото изключение, което достига до национално ниво. Обучението на учители, подкрепено в рамките на Програма "Образование", също достигна до голям брой учители и училища.</p> <p>Събиране на данни</p> <p>Липсват данни, разделени по етнически признак, което затруднява оценката на действителния напредък.</p>
Икономически неравенства и социална изолация	Критичен проблем	разбиран с ограничения	Има, но недостатъчно	липсват	
Неадекватни мониторинг и събиране на данни	Критичен проблем	споменат, но неанализиран достатъчно	Има, но недостатъчно	има цели, но не са уместни	
Недостатъчно представяне на ромската култура и език	Значителен проблем	споменат, но неанализиран достатъчно	Има, но недостатъчно	адекватни, но има възможност за подобрене	
Ограничен обхват на интервенциите на НСРР	Значителен проблем	разбиран с ограничения	липсват	липсват	
	Значителен проблем	идентифициран и	адекватни, но има възможност за	адекватни, но има възможност за	

Трудова заетост

Проблеми и условия:	Значение:	Идентифициран от стратегията	Мерки за справяне:	Определени цели:	Подробности за прилагането на НСРР, свързани с проблема:
Местна и трансгранична	Значителен проблем	споменат, но неанализира	липсват	липсват	няма
Трудова интеграция на цикличните трансгранични мигранти на	критичен проблем	споменат, но неанализира и достатъчно	липсват	липсват	няма
Младежи, които не работят, не учат или не се обучават (NEET)	Значителен проблем	идентифициран и анализиран достатъчно	подходящи	адекватни, но има възможност за подобрене	<p>Приети мерки</p> <p>Насърчаване на заетостта чрез мотивиране, професионално ориентиране и обучение на безработни лица</p> <p>Ефективност на мерките</p> <p>Ясни и разумни индикатори за критериите</p> <p>Обхват на мерките</p> <p>Национален обхват</p>
Дискриминация на пазара на труда от страна	Значителен проблем	споменат, но неанализира и достатъчно	неадекватни	липсват	<p>Мярката не изглежда надеждна:</p> <p>„Провеждане на изследвания относно дискриминацията срещу ромското население в</p>
Риск за жени и момичета от ромски произход от необлагодетелствани райони да	критичен проблем	споменат, но неанализира и достатъчно	Има, но недостатъчно	има цели, но не са уместни	<p>Приети мерки</p> <p>Всички мерки са фокусирани само върху обучението на полицейски служители, което би трябвало да е само първата стъпка (т.е. формална идентификация). Няма мерки, насочени към превенция в общността, неформална</p>

					обезщетение на жертвите; няма мерки, насочени към защита от трафик на хора в рамките на субсидирана заетост в комбинация с насърчаване на предприемачеството.
Циклично влизане и излизане от вторична заетост	Значителен проблем	не е идентифициран			Мерките относно субсидираната заетост се характеризират със смесени източници на финансиране, определена цел от 6000 за периода 2021-2027 г., без ясна обосновка или оценка на нуждите, както и без ясни етапи за подпериодите.

Здравеопазване

Проблеми и условия:	Значение:	Идентифициран от стратегията:	Мерки за справяне:	Определени цели:	Подробности за прилагането на НСРР, свързани с проблема:
Лесно изключване от обществено здравно осигуряване (включително	критичен проблем	споменат, но неанализиран достатъчно	Има, но недостатъчно	липсват	Предвидени са целенасочени мерки за подкрепа на бременни жени и ранна майчинска грижа за лица без здравна осигуровка. Липсват обаче превантивни мерки, насочени към ранно отпадане от здравната система или за проактивно включване.
Ограничен достъп до здравни услуги поради липса на такива услуги в населеното място или общината за някои селски и отдалечени	критичен проблем	Липсва в НСИР	Някои мерки в плана за действие	Акушерски консултации, мамография, детски ваксинации и педиатричен преглед	Планирани са 2000 акушерски прегледа с мобилни акушерски кабинети за целия период 2022-2023 г., както и същия брой мамографски прегледи. Като се има предвид, че в България има 265 общини и над 100 000 жени от ромски произход (според преброяването от 2021 г.), ефективността на тези мерки е сравнително ниска. Планирани са мобилни ваксинации на деца, но няма установена процедура за оценка на нуждите или предварителен критерий. Освен това

Ограничен достъп до спешна медицинска помощ	Критичен проблем в някои общини; Значителен проблем за	липсва	липсват	липсват	
---	---	--------	---------	---------	--

Ограничен достъп до първична	Критичен проблем	липсва	липсват	липсват	
Ограничен достъп до пренатални и постнатални грижи	Значителен проблем	идентифициран и анализиран достатъчно	подходящи	съответните цели са добре дефинирани	Изменение на Наредба 26 през август 2022 г. и юни 2024 г. По този начин обхватът на медицинските услуги, свързани с акушерските грижи за неосигурени жени, включва предоставянето на болнична медицинска помощ по клинична пътека № 005 „Раждане“ и клинична пътека № 001 „Стационарна помощ за високорискови бременности“, които бяха значително разширени.
Лош достъп до сексуално/репродуктивно здравеопазване	Значителни проблеми	липсва	липсват	липсват	
Специфични пречки пред по-добро здравеопазване за уязвими групи като	Значителни проблеми	разбиран с ограничения	адекватни, но има възможност за подобрене	адекватни, но има възможност за подобрене	Предоставяне на услуги с нисък риск с 21 мобилни звена и идентифициране на няколко общности, изключително уязвими към стигматизация: ХИВ/СПИН, зависими лица и деца. Липса на чувствителност към по-възрастни роми или роми
Дискриминация/антиромски настроения в здравеопазването (напр.	Значителни проблеми	липсва	липсват	липсват	
Злоупотреба на медиатори в някои общини с роли, различни	Незначителен проблем	разбиран с ограничения	адекватни, но има възможност	адекватни, но има възможност за	Пилотно внедряване на нов подход към здравната медиация в седем общини: здравните медиатори се наемат директно като болничен персонал и по този начин са независими от политическите промени на
Значително текучество на здравни	Незначителен проблем	споменат, но неанализиран достатъчно	адекватни, но има възможност	адекватни, но има възможност за	Има няколко целенасочени мерки за повишаване на ролята и престижа на здравните медиатори: обучение, сертифициране, национален регистър,

Жилищно настаняване, основни услуги и екологична справедливост

Проблеми и условия:	Значение:	Идентифициран от стратегията:	Мерки за справяне:	Определени цели:	Подробности за прилагането на НСРР, свързани с проблема:
Ромите са изложени на принудителни изгонвания от	критичен проблем	Не е споменат	липсват	липсват	непризнаване на дискриминацията от българските власти
Липса на оценка на пропорционалността на мерките в хода на	Значителен проблем	Не е споменат	липсват	липсват	Въпреки че не присъства в НСИР или Плана за действие, поради делото „Йорданова и други срещу България“, Министерството на правосъдието създаде работна група и нае външни консултантски услуги за правни и социални изследвания, за да
Незаконно пребиваване и неформални селища поради липса на лични	Значителен проблем	Не е споменат	липсват	липсват	Въпреки че не присъства в НСИР или Плана за действие, поради ново решение относно личните документи се очаква евентуален ефект по този въпрос в бъдеще.
Липса на социални жилища	критичен проблем	разбиран с ограничения	Има, но недостатъчно	някои цели, но не са уместни	Броят на общинските жилища в страната е 32 225, което представлява 0,8% от Националния жилищен фонд. Освен това, 82 240 души, или 1,2% от населението, са настанени. Само 899 са социалните жилища, разположени на територията на 25 общини и реализирани по ОПРР 2007-2013 или 2014-2020
Лоша физическа сигурност на жилищата (разрушени или	Значителен проблем	споменат, но неанализиран достатъчно	липсват	липсват	Липсва политическа воля в дирекцията на МРРР, отговаряща за интеграцията на ромите, което води до непряка институционална дискриминация. Няма приложими и осъществими мерки, съобразени с нуждите. Липсата на мерки обикновено се
Липса на достъп до питейна вода	Значителен проблем	споменат, но неанализиран достатъчно	липсват	липсват	

Липса на достъп до канализация	Значителен проблем	споменат, но неанализиран достатъчно	липсват	липсват	
Липса на достъп до електричество	Значителен проблем	споменат, но неанализиран достатъчно	липсват	липсват	
Ограничено или липсващо събиране на обществени	Значителен проблем	Не е споменат	липсват	липсват	
Ограничени възможности за отопление (семействата не могат да отопляват всички стаи/по	Значителен проблем	Не е споменат	липсват	липсват	
Пренаселеност (налично пространство/място за	Значителен проблем	Не е споменат	липсват	липсват	
Жилища в сегрегирани селища/квартали	Значителен проблем	Не е споменат	липсват	липсват	
Излагане на опасни фактори	Значителен проблем	Не е споменат	липсват	липсват	

(живеене в райони, предразположен и към природни	Значителен проблем	Не е споменат	липсват	липсват	
Ограничен или липсващ достъп до обществен транспорт	Значителен проблем	Не е споменат	липсват	липсват	
Ограничен или липсващ достъп до зелени площи	Значителен проблем	Не е споменат	липсват	липсват	

Социална закрила

Проблеми и условия:	Значение:	Идентифициран от стратегията:	Мерки за справяне:	Определени цели:	Подробности за прилагането на НСРР, свързани с проблема:
Висок процент на риск от бедност и материални и	критичен проблем	липсва	липсват	липсват	
Програмите за подпомагане на доходите не успяват да гарантират приемливо ниво	Значителен проблем	липсва	липсват	липсват	
Ограничен достъп до схеми за подпомагане на доходите	Значителен проблем	липсва	липсват	липсват	

административн и тежести, свързана					
Неефективни правила за допустимост (добре разработеното тестване на доходите гарантира, че	Значителен проблем	липсва	липсват	липсват	
Ниска гъвкавост на програмите за подпомагане на доходите за справяне с променящите се	Значителен проблем	липсва	липсват	липсват	

Социални услуги

Проблеми и условия:	Значение:	Идентифициран от стратегията:	Мерки за справяне:	Определени цели:	Подробности за прилагането на НСРР, свързани с проблема:
Националната карта на социалните услуги не е съобразена с ромската общност (в	критичен проблем	липсва	липсват	липсват	

Домакинствата, живеещи в неформални	критичен проблем	споменат, но неанализиран	липсват	липсват	Въпреки че е извън обхвата на НСИР, е направено изменение на закона за гражданската регистрация и е въведена концепцията за „служебен адрес“.
„невидими“ за социалните услуги поради липса на		достатъчно			При невъзможност на лицата, живеещи в неформални жилища, да се регистрират на друг адрес, те могат да се регистрират на официален адрес, предоставен от общината.
Липса на лесен достъп до социални услуги в селските райони и	Значителен проблем	споменат, но неанализиран достатъчно	липсват	липсват	
Подзаконовите актове на Закона за социалните услуги не са съгласувани с други национални	Незначителен проблем	липсва	липсват	липсват	

Закрила на детето

Проблеми и условия:	Значение:	Идентифициран от стратегията:	Мерки за справяне:	Определени цели:	Подробности за прилагането на НСРР, свързани с проблема:
При ромските деца има по-голяма вероятност да бъдат отнети от семействата	Значителен проблем	липсва	липсват	липсват	

Ромските деца са по-рядко осиновявани и по-малко приемани от приемни семейства и в	Значителен проблем	липсва	липсват	липсват	
настанявани в държавни институции					
Детски бракове	критичен проблем	споменат, но неанализиран	липсват	липсват	
Липса на уроци по сексуално здравеопазван	Незначителен проблем	липсва	липсват	липсват	Чрез изменение на Закона за предучилищното и училищното образование през август 2024 г. възможностите на учителите да говорят по въпроси като пола и секса са окончателно
Липса на справедливост за децата в контекста на	критичен проблем	липсва	липсват	липсват	
Незаконни практики на детски труд	Незначителен проблем	липсва	липсват	липсват	
Ромски деца, жертви на трафик на хора от членове на	Значителен проблем	споменат, но неанализиран	Има, но недостатъчно	някои цели, но не са уместни	

Насърчаване (осведоменост) за ромското изкуство, култура и история

Проблеми и условия:	Значение:	Идентифициран от стратегията:	Мерки за справяне:	Определени цели:	Подробности за прилагането на НСРР, свързани с проблема:
Слаба или липсваща осведоменост сред населението	Значителен проблем	липсва	липсват	липсват	
а националното и европейското наследство					
Изключване на ромските общности от националните	Значителен проблем	липсва	липсват	липсват	
Ромската история и култура не са включени в училищните програми и	Значителен проблем	липсва	липсват	липсват	
Липса на включване на ромския език в училищата и разработване на необходимите образователни материали и ресурси за	критичен проблем	липсва	липсват	липсват	

Липса на увековечаване на ромската история чрез изграждане на паметници, възпоменателни дейности и институционализ	Значителен проблем	липсва	липсват	липсват	
--	--------------------	--------	---------	---------	--

