

**АНАЛИЗ НА ОБЩИНСКИ ПЛАНОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ
И ИНТЕГРИРАНИ ПЛАНОВЕ ЗА ГРАДСКО
ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНИ,
УЧАСТВАЩИ В ПРОГРАМА РОМАКТ НА СЕ И ЕК**

Доклад, изработен от РОМАКТ експерти

Илона Томова, Камен Макавеев, Анна Ризова, Лилия Макавеева

2019



СЪДЪРЖАНИЕ

	РЕЗЮМЕ	4
1.	Увод	6
1.1.	Предварителни хипотези и обосновка на проучването	6
1.2.	Основна цел	6
1.3.	Задачи	7
1.4.	Обект на изследването	7
1.5.	Методологи	7
1.5.1.	Методика на извадката	7
1.5.2.	Методика на регистрацията	8
1.5.2.1.	Анализ на документи	8
1.5.2.2.	Полуструктурирани интервюта с експерти и представители на местни власти	9
2.	Основни констатации	10
2.1.	Основни констатации от анализа на ОПР и ИПГВР	10
2.2.	Основни констатации от интервютата с експерти	16
3.	Изводи и препоръки	20

Съкращения

ИПГВР – Интегриран план за градско възстановяване и развитие

МАГ – Местна активна група

МРРБ - Министерство на регионалното развитие и благоустройването

МСП – Малки и средни предприятия

НПО – Не Правителствена организация

НСИ- Национален статистически институт

НСОРБ - Национално сдружение на общините в република България

НСРБИР– Национална стратегия на република България за интеграция на ромите

НСРР- Национална стратегия за регионално развитие

ОДЦ- Обединен детски център

ОПР – Общински план за развитие

Резюме

Прилагането на програма ROMACT в България предполага съвместно планиране с участието на местните общности, преглед и актуализиране на общинските планове за интегриране на ромите, както и включването им в основните общински планове за развитие (ОПР). Последното е предизвикателство в България, тъй като планирането на ромите е отделено от основното планиране на местните администрации. Освен това, настоящото кратко проучване показва предизвикателствата на ниво разбиране и приемане на местното (партиципативно) планиране, слабостта на процеса и възгледите за отчетност.

Макар че общинските планове за развитие (ОПР) са ключови местни стратегически документи, в съответствие с националната политика за регионално развитие и бюджетните планове на Структурните и Кохезионния фонд на ЕС, фактът, че те не включват мерки за социално приобщаване на маргинализираните общности (те са включени в паралелни документи), затруднява осигуряването на необходимите финансови ресурси за адресирането на нуждите на тези общности.

Това проучване показва, че много голям брой ОПР се изготвят от външни консултантски фирми, с ограничено участие на експертите на местните власти и на структурите на гражданското общество (включително ромите). Тази липса на участие има последици и за процесите на мониторинг и оценка на ОПР, както и за представителите на местните власти, местните институции и НПО, които имат слаби познания за тези стратегически документи. Стратегическите планове за развитие на общините нямат ясни изходни количествени показатели, нито количествени очаквания за постигнатите резултати в средносрочния етап на изпълнението им или желания статус в края на периода на планиране. Голям брой ОПР, обхванати от това проучване, не съдържат подходящ анализ на проблемите и нуждите на ромските общности, нито на факторите, довели до продължаващите проблеми на тези групи. Мерките за социално развитие и интеграция на уязвимите общности са формулирани твърде широко, без да се предлагат конкретни действия. Националната стратегия за интеграция на ромите (НСИР) в повечето случаи не е включена в списъка на задължителните стратегически документи, които трябва да се спазват при разработването на регионалните и местните планове за развитие. Нещо повече, ОПР обикновено не са съгласувани по

отношение на съдържанието си и нямат ясни връзки с различни стратегии, планове и разпоредби на национално, регионално и европейско ниво.

От тази перспектива, във времето за планиране на новия програмен период и бъдещите стратегии в България, изследването подчертава факта, че съществува нарастващ риск от липса на планиране и финансиране на необходимите мерки, насочени към интегриране на уязвими лица и групи, включително ромите.

Ето за това, необходимо е да се упълномощи съответният персонал на общинско ниво да работи по стратегическите документи, които засягат местната власт и да се подобри капацитетът на специалистите на общинско ниво за разработване, наблюдение и оценка на изпълнението на общинските планове, особено в определяне на добри количествени показатели за въздействие и резултат.

Настоящият доклад има за цел да допринесе за работата по интегрирането на проблемите на уязвимите и социално изключени групи, включително от ромската общност, в стратегиите и плановете на общините в България. Констатациите, съдържащи се в доклада, са за засилване на усилията за застъпничество за разработване на политики на ниво съответни институции в България.

1. Увод

1.1. Предварителни хипотези и обосновка на проучването

Общините, участващи в Програма РОМАКТ в България, не се отзовават на усилията на експертите на програмата за актуализиране на техните Общински планове за развитие (ОПР) с предложените от Местните Активни Групи/МАГ/ приоритетни нужди и мерки на ромските общности, въпреки заявката в самите планове, че те са отворени и динамични документи и могат да бъдат изменяни съобразно настъпилите промени в икономическата, социалната и нормативната среда. В същото време, ОПР е основен стратегически документ на местно ниво, съобразен с националната политика за регионалното развитие и бюджетните планове на Европейския съюз по линия на Структурните и Кохезионния фондове във връзка с изпълнението на дългосрочната стратегия „Европа 2020“. Невключването на мерки за адресиране на социалното включване на маргинализирани групи от територията на дадена община затруднява осигуряването на необходимите финансови средства за тези дейности, въпреки наличието на приети общински планове за интеграцията им.

Националният екип на програма РОМАКТ в България допуска, че съществуват определени затруднения, които ограничават или пречат на общините да провеждат конкретен анализ и оценка на нуждите и проблемите на маргиналните групи от техните територии, да извеждат приоритети и дефинират цели, задачи и проекти за тяхното адресиране. Затова това изследване има следните цели и задачи:

1.2. Основна цел

Да бъдат идентифицирани затрудненията пред общините, които ги ограничават да включват в своите ОПР (и в Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие, където има такива) анализ на проблемите на населението в риск от социално изключване и маргинализация, на факторите, увеличаващи този риск и водещи до неговото устойчиво влияние, както и на приоритети за адресиране на маргинализацията.

1.3. Задачи

- Анализирани общинските планове за развитие на общини, участващи в РОМАКТ;
- Анализирани интегрираните планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР) на общини, участващи в РОМАКТ, за да се установи дали ромски квартали/улици са попадали в зоните за въздействие, определени за интегрирани мерки в рамките на ИПГВР;
- Събиране на актуална достоверна информация за пречки, свързани с човешки ресурс и от административен, институционален, нормативен и друг характер, затрудняващи общините да адресират проблемите на маргиналните си групи чрез техните ОПР;
- Формулиране на препоръки на базата на резултатите от проучването;

Настоящият доклад се очаква да допринесе за включването на проблемите на уязвимите общности, включително роми, в стратегиите и планове на общините в България. Констатациите, съдържащи се в доклада, ще подпомогнат съответни застъпнически усилия за разработване на политики в сътрудничество с Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), Национална Контактна Точка за ромите и Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ).

1.4. Обект на изследване са общинските планове за развитие 2014-2020 г. на общини, участващи в Програма РОМАКТ, както и интегрираните планове за градско възстановяване и развитие на изследваните общини за същия период, в които има такива планове.

1.5. Методология

1.5.1. Методика на извадката:

Изследват се ОПР и ИПГВР на всички общини, участващи или кандидатстващи за участие в Програма РОМАКТ. Това са общините: Айтос, Белово, Бойчиновци, Борован, Ботевград, Брацигово, Бяла Слатина, Ветово, Върбица, Добрич, Дряново, Завет, Исперих, Каолиново, Криводол, Луковит, Мъглиж, Никола Козлево, Нови Пазар, Пещера, Самоков, Самуил,

Септември, Сливен, Сливо Поле, Сопот, Средец, Сунгурларе, Твърдица, Тунджа, Червен бряг, Шабла, Шумен.

1.5.2. Методика на регистрацията

1.5.2.1. Анализ на документи

Изследват се общинските планове за развитие на 33-те общини, посочени по-горе; техните актуализации към 2017-2018 г. (доколкото са публикувани на уебсайта на общините); последни доклади за изпълнението им; ИПГВР на общините Добрич, Сливен и Шумен, които също са обект на изследването; нормативни актове за стратегическо планиране на устойчиво местно развитие; предходни изследвания на общински планове за развитие и класификации на общините с оглед изясняване на методологията на изготвянето им и влиянието ѝ върху направата на новите планове.

Въпросите, на които търсят отговор изследователите са следните:

- Включени ли са уязвими етнически групи в аналитичната част на ОПР и има ли специфичен, конкретен анализ и оценка на техните нужди?
- Идентифицирани ли са факторите за персистиращите проблеми и затруднения пред маргинализираните лица и групи?
- Има ли данни за проблемите/възможностите пред интеграцията на уязвими етнически групи на микротериториално ниво, по-конкретно за гетоизирани зони, сегрегирани квартали, ромски квартали и пр.?
- Има ли дефинирани стратегически цели/задачи/приоритети, дейности и мерки за адресиране на социалното изключване и маргинализацията, включително на ромско население в тези планове?
- Има ли в програмите за изпълнение на ОПР конкретни проекти за адресиране на приоритети на маргинализираните групи или за социално включване на маргинализирани групи, вкл. от етнически малцинства, и/или за интеграция на етнически малцинства/роми и пр?

- Има ли логическа връзка между анализа, формулираните цели, приоритети, мерки/план с дейности и бюджета?

1.5.2.2. Полуструктурирани интервюта с експерти (учители и директори на училища и детски градини; социални работници, секретари на читалища, здравни медиатори) и представители на местни власт (кметове, заместник кметове, председател на Общински съвет, общински съветници, началник отдели и директори на дирекции в общински администрации, общински служители, отговорни за образованието, социалните и здравни услуги)

Целта на експертните интервюта е установяването на процедурата за включване на представители на ромската общност, структурите на гражданското общество и експертите от местната власт и институции при изработването на ОПР, на тяхната междинна оценка, на текущия мониторинг и изпълнение, както и на евентуалните институционални, нормативни и други пречки пред общините за включване на приоритетите на уязвимите етнически общности в ОПР. Изследването също така регистрира мнението/личната оценка на експертите за изпълнението на ОПР и другите местни стратегически документи за интеграция на уязвими групи, включително роми, за да може да се направи сравнение с мнението на оценителите на ОПР в тяхната междинна оценка.

Проведени са 11 полуструктурирани интервюта с експерти/специалисти от различни институции и представители на местната власт: със заместник-кмет на община Тунджа, с председателя на общинския съвет в Никола Козлево, с двама ръководители на отдели и двама експерти от двете общини; с директора на училището, секретаря на читалището, с директора и двама възпитатели от обединения детски център (ОДЦ) от с. Тенево, общ. Тунджа.

2. Основни констатации от извършените качествени изследвания

2.1. Основни констатации от анализа на ОПР и ИПГВР

Проучването обхваща 32 Общински планове за развитие 2014-2020 и 1 актуализиран ОПР¹.

2.1.1. Всички планове са разработени по обща структура, съгласно изработени от Министерството на регионалното развитие и благоустройството „Методически указания за разработване на общински планове за развитие на Република България (2014-2020)“, одобрени със Заповед № РД-02-14-2402/22.11.2011 на Министъра на регионалното развитие и благоустройството. Освен това е обявена специална процедура по Оперативна програма „Административен капацитет“, по която общините са имали възможност да кандидатстват за експертна помощ при разработването на Общинските планове за развитие. В 29 от изследваните общини са изпълнени проекти и са ползвани услуги на лицензирани консултантски фирми за разработването на плановете. В четири – Шумен, Завет, Сливо поле и Твърдица няма данни да са изпълнявали такива проекти. Консултантските фирми са изготвили междинните оценки на общините, които са правили такива оценки през 2016 и 2017 г. Фирма е изготвила и Актуализираните планове за развитие на общините Тунджа и Борован.

2.1.2. В плановете на всички общини се съдържа е описана процедура за мониторинг и оценка, като се предвижда ежегодно да се изготвя доклад и оценка за изпълнението на заложените в плана мерки и дейности. Само в осем общини обаче - Айтос, Бяла Слатина, Дряново, Завет, Тунджа, Сливо поле, Средец и Сунгурларе, бяха открити годишни доклади за изпълнението на ОПР. Значителна част от тези годишни доклади са описателни, неаналитични. Изключение представляват докладите на общините Дряново и Тунджа.

2.1.3. Всички планове предвиждат изготвянето на междинна оценка през 2017-2018 година, на базата, на която следва да се разработи актуализиран план за развитие на общината, съгласно Методическите указания на МРРБ. На сайтовете на общините са публикувани пет такива междинни оценки: на Борован, Бяла Слатина, Дряново, Средец, Тунджа, както и четири актуализирани планове на базата на тези оценки (с изключение на общ. Бяла

¹ На сайта на община Тунджа може да се намери само Актуализиран план за развитие от 2017 г. и дори личното посещение на един от авторите на анализа до общината не доведе до намиране на първоначално приетия и одобрен от Общинския съвет ОПР.

Слатина). Възможно е някои общини да са изготвили, но да не са публикували на сайта си тези задължителни документи, но това изглежда малко вероятно. Демографските, икономическите и социалните промени, настъпили на териториите на изследваните общини, не са били взети предвид и следователно плановете не са актуализирани (напр. Бяла Слатина). Така до края на плановия период те не разполагат с конкретно разписани мерки и дейности за социално развитие и социално включване на уязвимите групи.

2.1.4. Изследването установи, че в общините Бяла Слатина, Дряново, Сунгурларе и Тунджа са проведени предварителни интервюта и фокус групи с представители на гражданските структури и на бизнеса в общината в процеса на разработване на социално-икономическите анализи на ОПР, без да е конкретизирано кои са били те и имало ли е сред тях роми. В други ОПР само е разписана нуждата и механизмът за изграждане на партньорство.

2.1.5. В уводната част на всички ОПР е написано, че тези плановете са съобразени и съгласувани с множество стратегии, програми, плановете, наредби и други документи на европейско, национално и регионално равнище. Има някои плановете, в които са изброени близо 40 такива документа. Само в седем общини обаче (Дряново, Пещера, Септември, Сливен, Шумен, Твърдица, Тунджа) изрично е упоменато, че Общинският план за развитие е в съответствие с Националната стратегия за интеграция на ромите в България 2012-2020 година и съответно с Общинските плановете за интеграция. В останалите плановете не е търсена такава връзка.

2.1.6. Много от изследваните ОПР не съдържат какъвто и да е анализ на нуждите и проблемите на ромските общности в съответните общини. В аналитичната част на плановете ромските общности присъстват главно в разделите за демографския и социалния анализ и то дотолкова, доколкото се цитират данни от НСИ за разпределението на големите етнически групи по брой в общината и се правят отделни констатации от типа на тези, че ромите са с най-ниско образование, с най-голям риск от ранно отпадане от училище, с най-висок дял на деца, родени от непълнолетни, самотни майки, с най-ниска икономическа активност и заетост, с най-тежки жилищни проблеми. Друг раздел, в който понякога се говори за роми е SWOT- анализът. Там ромите най-често се представени в раздела за слабите страни и опасностите. Така например в ОПР на Сунгурларе се говори за „влошените характеристики на населението – възрастова, **етническа** и образователна структура“. В ОПР

на Червен бряг още в началото се отбелязва: „Основни препоръки относно демографското състояние: ...**предприемане на мерки във връзка със засилващата се тенденция към увеличаване на относителния дял на населението от ромски произход.**“ Видими доказателства за разглеждането на увеличаването на дела на ромите в структурата на общинското население като **заплаха** има дори в Актуализирания ОНР на Борован от 2018 г. Там се твърди, че „**Преобладаващата част от живородените деца през последните години са от ромски произход, което ще повлияе върху бъдещото изменение на демографските показатели**“, а малко по-нататък става ясно, че „около 1/3 от живородените са ромчета по експертни оценки“. Ромите са представени изцяло като **заплаха** в аналитичните раздели на ОНР на общините Сливен и Средец.

2.1.7. Като демографски ресурс с благоприятни показатели за раждаемост и възрастова структура ромите са разгледани в демографските анализи и SWOT- анализите на Айтос и Тунджа. В три от общините – Белово, Исперих и Каолиново изобщо не се споменава наличието на ромски общности. В Брацигово, Бяла Слатина и Самоков е посочен само броят и делът им. По-пълна картина на проблемите на ромите има в раздела за анализ на ОНР на Айтос, Дряново, Пещера, Септември, Шумен и Твърдица. Само в плановете на общините Тунджа, Дряново, Твърдица и Луковит може да се види ясна осъзнатост от страна на местната власт на сериозността на проблемите на ромската общност, необходимостта от интегриран подход за разрешаването им и включването им в цялостната политика на общината. Специфично за актуализирания план за развитие на община Тунджа е, че там съзнателно не се акцентира върху етничността на уязвимите групи, а върху причината за тяхната уязвимост- българите са уязвима група, защото са застаряващо или старо население, а младата група на ромите е уязвима поради социалното изключване в предишни периоди. Там всички мерки за повишаване достъпа до образование, здравеопазване, заетост, културно развитие, социално подпомагане и грижи са насочени към всички жители на общината и всички нуждаещи се, а постоянният мониторинг на дейностите на общината и местните институции е насочен към недопускане на социално изключване на никого и към предоставяне на интегрирани услуги за решаване проблемите на всички уязвими лица и групи. Подобряването на условията за по-високо качество на живота и за личностно развитие се осъществява на практика вече от 10 години, като мерките и дейностите се

надграждат и разширяват и постоянно се увеличава броят на обхванатите от интегрирани услуги семейства.

2.1.8. В нито една община не е направен опит да се анализират факторите/причините за персистиращите проблеми на ромските общности или като обяснение за тях се изтъква „етничността“, „традициите“, „ниска здравна култура“, „ниска полова култура“, „лоши трудови навици на ромското население“, „по-нисък образователен потенциал на ромската етническа група“ (в ОПР на Бойчиновци, Мъглиж, Криводол, Сливен, Сопот, Средец, Червен бряг). По този начин последиците от продължаващото векове социално изключване на ромите се представят като културни/етнически характеристики на групата им; ромите не се разглеждат като жертва на дискриминация и социално изключване, а като единствените виновници за положението и проблемите си и като заплаха за местната общност и развитието на общината.

2.1.9. В ОПР само на Бойчиновци, Твърдица и Самоков и в общините със сравнително големи градски центрове като Добрич, Сливен, Шумен, които имат ИПГВР, е направен опит за идентифициране на проблемите на микро-териториално ниво - квартал или махала. В част от тях просто са споменати села/квартали/улици, които са определени предимно като ромски, характеризиращи се с по-голяма концентрация на проблеми. Единствено в ОПР на община Твърдица може да се говори за диференцирано разглеждане на проблемите в различните квартали, като са направени и изводи за най-застрашените от гетоизиране квартали и махали.

2.1.10. Въпреки че инфраструктурните проблеми на ромските квартали са разгледани по-обстойно в ИПГВР в сравнение с общинските планове за развитие, не може да се каже, че в тях е направен по-задълбочен анализ на проблемите и нуждите на ромите, още повече няма информация, че роми са допринасяли за изготвянето на тези анализи, както и за подготовката на ИПГВР. В ИПГВР на Шумен и Добрич ромските квартали са включени в зони за социално въздействие, като са планирани редица мерки за подобряване на инфраструктурата - предимно ремонти на улици и изграждане на спортни и детски площадки. Към момента в Шумен и Добрич все още не е направено нещо конкретно в тази насока. Посочените инфраструктурни проекти в ромските махали в преобладаващата си част са на границата между ромските махали и съседни квартали.

2.1.11. В почти всички планове има планирани мерки, насочени към уязвимите групи (и по подразбиране и към ромската общност) от типа на *„Насърчаване на предприемачеството и стартиране и развитие на икономически дейности в нови МСП. Обхватът на дейностите включва... социалното предприемачество за безработни лица, хора с увреждания и лица от групи в неравностойно положение.“*. Такива „мерки“ звучат много общо и по правило не са обвързани с конкретни ресурсни ангажименти. Обикновено се срещат в приоритет *„Развитие на социалната сфера, човешките ресурси и капитал“* и са дефинирани най-общо като *„мерки за подобряване на достъпа до заетост и качество на работните места“*; *„подобряване на достъпа до образование и повишаване на образователното равнище на населението“*; *„Подобряване качеството на образование и създаване на условия за равен достъп до образование (вкл. и на лица от уязвимите групи)“*; *„Намаляване на броя ученици, преждевременно напускащите училище“*; *„Учене през целия живот и пълноценно личностно развитие“*; *„Придобиване на компетентности в съответствие с изискванията на пазара на труда“*; *„Подкрепа за превенция на отпадането от пазара на труда“*; *„подобряване на качеството на образователните услуги“*; *„засилване на социалната интеграция на хора в неравностойно положение, в това число хора изложени на социално изключване и малцинства“*; *„ефективна превенция на социалното изключване и намаляване на бедността“*; *„подобряване на качеството и достъпа до обществени услуги“* и др. Безспорно е, че такива мерки са крайно необходими, но така представени те имат по-скоро пожелателен характер, могат да бъдат определени като задачи или като приоритети, а не като мерки в собствения смисъл на думата. В някои общини заложените мерки очевидно са недостатъчни и неадекватни за решаване на множеството персистиращи проблеми на ромите. Например в община Сливен, в която по експертни оценки ромите съставляват над 20% от населението и се характеризират с най-висока детска смъртност, най-висока ранна и извънредно ранна раждаемост в страната, с много лош здравен статус, с много ограничен достъп до здравеопазване поради масова липса на здравни осигуровки и бедност, с много лоши жилищни условия в градското гето „Надежда“ и в гетата и част от селата, което е фактор за нисък здравен статус, с компактни общности с изключително ниско образователно ниво и ниво на заетост, с много ниски доходи и т.н. мерките в областта на здравеопазването се изчерпват до следното: *„Решаването на проблемите, свързани с неравнопоставения достъп на голяма част от ромското население до болнична и извънболнична помощ се*

свързва с необходимостта от предприемане на целенасочени мерки в сферата на здравеопазването в периода 2014-2020 г. Основна тяхна насоченост, следва да бъде стремежът към повишаване на здравната култура на уязвимите групи от обществото и осигуряване на равнопоставен достъп до обектите на здравеопазването, посредством провеждане на информационни и профилактични здравни кампании.“

2.1.12. В над половината от ОПР на изследваните общини няма заложиени проекти, насочени към ромската общност и други уязвими групи. Там където има предвидени такива, те са описани по-скоро като дейности, които трябва да се изпълнят, без да се посочи откъде ще се намерят ресурси, какъв е ангажиментът на общината, кой ще отговаря за изпълнението им, какви резултати се очакват и др. Дори и там, където има предвидени конкретни проекти, за тях няма предвидено финансиране и очакванията са да се търсят пари по оперативни и други европейски програми, като липсва финансов ангажимент на общините.

2.1.13. Анализът на ОПР и на някои годишни отчети показва, че все още някои местни администрации имат нужда от обучения и квалификация за развитие на организационния си капацитет и чувствителността си към проблемите на уязвимите лица и групи. Отчетните доклади често представляват дълго изреждане на дейности и проекти, на неадекватни мерки и количествени индикатори, които не предоставят информация за ефекта от дейностите и за прогреса в реализирането на целите и задачите. В тези отчети често няма приоритети, всичко е представено в насипно състояние. Няма и ясна оценка какво от целите е постигнато.

2.1.14. В почти никой от разгледаните ОПР не са спазени Методическите указания на МРРБ за планирането и структурирането на система от индикатори за въздействие и индикатори за резултат. Само в ОПР на Сунгурларе и в актуализирания план на Тунджа са формулирани някои количествени индикатори за въздействие.

2.1.15. В повечето изследвани ОПР може да се говори за наличие на логическа връзка между анализ, цели, приоритети, мерки, план с дейности и бюджет. Това обаче не се отнася за дейностите, насочени към уязвимите етнически малцинства. Причината за това е, че те липсват в аналитичната част и се появяват само в плана за действие. По този начин няма как да се търси логическа връзка и съответно да се направи оценка за адекватността и ефективността на предложените мерки и дейности. Своеобразно изключение са ОПР на

общините Пещера, Септември, където е нарисувана подробна картина на проблемите и дефицитите на ромската общност, но в ОПР на Пещера е разписана само една конкретна мярка за решаването им, а в ОПР на Септември просто липсват такива мерки.

2.2. Основни констатации от интервютата с експерти

2.2.1. Огромната част от служителите в местната администрация и институции не познават изобщо или познават само частично ОПР, макар че знаят, че такъв документ съществува, а някои са съдействали за изработването му и евентуално – за написването на междинната оценка за изпълнението му. Общинският план за развитие е възприеман по-скоро като неизбежна бюрократична необходимост, като документ, който се изисква от нормативната уредба и от по-висшестоящата власт, а не като основополагащ документ за политиката на общината. Ако в общината няма лице, което да е пряко натоварено с изготвянето на годишни доклади за изпълнението му, такива не се правят. Като цяло дейностите, провеждани в общината се определят повече от местните стратегии, изработени от местната власт и от плана и намеренията на кмета на общината, без да се търси съответствие с ОПР.

2.2.2. Наемането на лицензирани фирми, които изготвят ОПР, междинните оценки за изпълнението им и евентуално – актуализираните планове за развитие през 2017 г. оставя много ограничено място за участие в изработването, мониторинга и оценката им на експертите от местната власт и институции и на структурите на гражданското общество (включително роми-експерти) по места. Това се превръща в пречка за припознаването на тези нормативни документи като важни за местната общност. По правило, един от заместник-кметовете в общините е натоварен от кмета с цялата логистика по изготвянето на ОПР. Той организира предоставянето на необходимата информация на консултантската фирма, за което се възлагат редица оперативни задачи на експертите в общината:

- събиране, първична обработка, съхранение и архивиране на данни за икономическото развитие на общината, за структурата и основните икономически показатели на промишлените, търговските и селскостопанските предприятия и на институциите и фирмите, предоставящи образователни, здравни, социални, културни, инфраструктурни, транспортни, ремонтни и други услуги на населението;

- събиране, първична обработка, съхранение и архивиране на стратегически документи, приети от общинския съвет, протоколи и отчети за изпълнението им; на програмата за приоритетите и целите на кмета, протоколи и отчети, свързани с изпълнението им;
- логистична помощ при провеждане на анкетно проучване на потребностите/ основните проблеми на жителите и социалните партньори;
- организация на срещи с местни социални партньори за информирането им за основните характеристики на ОПР и за прогреса в изпълнението на заложените мерки и проекти;
- преглед на първоначалния вариант на междинната оценка на консултантската фирма и предоставяне на бележки и предложения за редакцията на междинната оценка.

2.2.3. Предоставената от общинските експерти информация се взема пред вид от консултиращите фирми само дотолкова, доколкото съвпада с цели, приоритети и мерки, разписани в Областния план за развитие и в НСРР, както при изработването на ОПР, така и при междинната оценка за изпълнението му. Консултантските компании не се интересуват от това колко важни за местната общност и местната власт са неотразените приоритети и мерки.

В общ. Тунджа главните експерти разказаха, че активно са участвали в подготовката на изработването на ОПР през 2013 г. и на междинната оценка за изпълнението му през 2017 г. Преди да се приеме междинната оценка от общинския съвет им е било възложено да прочетат разделите, свързани с оценката на дейностите от тяхната компетентност, с промените в планираните мерки и индикатори за оценка на въздействието и резултатите. Те са работили усилено и са посочили неточности, съществени непълноти и пропуски, неправилна интерпретация на данни, необосновани оценки. На места са предложили цялостна редакция на отделни раздели и са изписали страници, в които да представят по-точно спецификите на общината, проблемите, конкретните мерки и проекти за решаването им, които се изпълняват, постигнатите резултати. Не знаят, обаче, с кои от предложенията им за редакция и допълнения са се съобразили експертите от консултантската фирма и какъв е окончателният вид на актуализирания план, който е бил представен за одобрение от общинския съвет седмица по-късно.

В община Никола Козлево от разговорите с представителите на местната власт също остава впечатлението, че общинският план за развитие не е най-познавания и използван документ в общината. Всички знаят, че този документ съществува, но от приемането му през 2014 година той не е бил обект на разглеждане, оценка или актуализация. Цялата работа по изработването на плана е била поета от експертите на външна фирма и ангажиментите на служителите в общината са били много малко: да предоставят достъп до информация, да осъществяват комуникация, да приемат изработения план. По тази причина общинските служители нямат някакъв сериозен интерес към него. По принцип има задължение да се отчита постигнатото по плана всяка година, но тъй като няма определен отговорник за това, не е направен никакъв отчет досега. До този момент никой не е изисквал такива доклади и отчети от общината.

2.2.4. Всички дейности, свързани със социалното включване на ромите са разписани в местни стратегии за интеграция на уязвими лица и групи, за превенция на ранното отпадане от училище; за намаляване на младежката безработица; за подобряване на жилищните условия и т.н., които са съобразени с областните и националните стратегии. Годишните отчети на кмета и местната администрация са базирани на оценката на изпълнението на целите, задачите, приоритетите и мерките по тези местни стратегически документи, а не толкова на ОПР. В тяхното изработване, изпълнение, мониторинг и годишна оценка се включват специалисти-роми: здравни, училищни и социални медиатори, понякога и пасторът на евангелската църква. Интервюираните експерти не знаят дали тези специалисти са били ангажирани по някакъв начин с изработването на ОПР.

2.2.5. Интервюираните заместник-кметове и експерти живеят с проблемите на хората в общината, познават ги много добре, лично познават голям брой от лицата и семействата – обект на интегрирани социални услуги и мерки. Заместник-кметовете и експертите са хората, които поставят необходимостта от промяна на приоритетите: от икономическото развитие към човешкото развитие и качеството на живота. Те са инициатори за всички нови проекти и мерки, но настояват, че ще има ефект от прилагането им само ако са включени в интегриран пакет от мерки и услуги, насочени едновременно към подобряване на жилищните условия, увеличаването на заетостта, намаляването на бедността, ранното детско развитие, подобряване на достъпа до качествено образование, подготовка за прехода от училище или социални помощи към заетост, здравно обслужване, грижи за възрастните, самотните и болни хора и за лицата със специфични потребности. Имат цялостна визия за развитието на общината и специално – на секторите, с които се занимават: образование, здравеопазване, социална политика, заетост и редуциране на бедността, култура. Те трябва в много по-голяма степен да бъдат включени в изработването на ОПР, тяхната оценка и актуализация. За тази цел може да се наложи да преминат допълнително обучение, но това само ще засили капацитета им и този на местната власт.

2.2.6. Интервютата с ромските родители показаха две важни неща:

2.2.6.а. Ромите в община Тунджа си дават ясна сметка, че през последните години са настъпили важни положителни промени в общината. Тези промени са свързани главно с подобрен достъп до ранно детско развитие, начално и професионално образование; с по-

добра здравна профилактика благодарение на училищното здравеопазване и проектите, насочени към превенция на някои социални и заразни заболявания, както и на проектите за превенция на нежелана бременност; с по-добри възможности за лечение и редуциране на бедността в резултат от разгърнатата система за предоставяне на интегрирани услуги;

2.2.6.б. В община Тунджа нараства доверието на ромите в институциите и местната власт, което се измерва чрез повишаване на ангажираността на родителите към училищната успеваемост на децата им, чрез масово включване на децата им в детски ясли и градини; чрез постепенно намаляване на броя на ранно отпадналите ромски деца от училище и чрез повишаване дела на децата и младежите, завършващи професионално образование и на тези, които си намират постоянна работа след завършване на училище; увеличаване на дела на семействата, ползващи пакет от интегрирани социални, образователни, здравни услуги, което изглежда им помага да се справят с проблемите си. Например: две млади майки, принадлежащи към традиционната субгрупа калайджии, всяка една от тях с по пет деца, които по време на интервюта планират да заминат съответно във Великобритания и в Бургас, където мъжете им са си намерили работа, заявиха категорично, че ако срещнат трудности с включването на децата в детска ясла, градина и училище ще се върнат в селото. Положителната тенденция в нагласите и поведението на младите хора може и трябва да бъде количествен целеви индикатор за измерване на напредъка в общината. Всички споменати по-горе примери могат да бъдат взети предвид при оценката на въздействието и ефективността на изпълнението на ОПР. Ето защо, от изключителна важност е да се изгражда капацитет на местните и регионални власти да разработват ОПР и други стратегически документи, както и да планират и да провеждат мониторинг и оценка на тези документи.

3. Изводи и препоръки

Голям брой от проучените ОПР, почти всички междинни оценки и всички актуализирани ОПР за развитие са изработени от външни консултантски фирми. Ограниченото участие на експертите от местната власт и институции и на структурите на гражданското общество (включително роми-експерти) по места в изработването, мониторинга и оценката на ОПР се превръща в пречка за припознаването на тези нормативни документи като "свои". В резултат познаването на тези стратегически документи от представителите на местната власт, местните институции и структурите на гражданското общество е слабо.

Понякога предоставената от общинските експерти информация се взема пред вид от консултиращите фирми само дотолкова, доколкото съвпада с цели, приоритети и мерки, разписани в Областния план за развитие и в НСРР. Това е валидно, както при изработването на ОПР, така и при междинната оценка за изпълнението им. Консултантските фирми не се интересуват кои са важните въпроси за местната общност и местната власт и какви биха били техните предложения за приоритети и мерки за адресиране на реалните нужди на местните общности.

Наложително е по-активното включване на представители на местната администрация, институции и НПО или местни роми-експерти при изработването, изпълнението и оценката на ОПР. За тази цел ще се наложи повишаване на капацитета на тези специалисти за изработване, мониторинг и оценка на изпълнението на общинските планове.

В ОПР са описани промените в целите и приоритетите на стратегия Европа 2020, но инерцията от предишния планов период при изготвянето на ОПР през 2013 г. е останала твърде силна и новите насоки не са спазени навсякъде. В много ОПР 2014-2020 консултантските фирми, изработили плановете, са продължили да поставят акцента върху развитието на човешкия капитал като условие за постигане на икономическо развитие, а не върху възможностите за човешко развитие и по-високо качество на живота като цел сама по себе си. Това ограничава възможностите за планиране и финансиране на адекватни мерки за човешко развитие, предопределя мястото им само като подчинено на икономическото развитие. При такава перспектива се увеличава рискът да не се планират и финансират необходими мерки, насочени към интеграция на уязвими лица и групи, освен ако не е показана ясна икономическа нужда от повишаването на човешкия им капитал.

В уводната част на всички ОПР е написано, че тези планове са съобразени и съгласувани с множество стратегии, програми, планове, наредби и други документи на европейско, национално и регионално равнище. Само в седем общини обаче (Дряново, Пещера, Септември, Сливен, Шумен, Твърдица, Тунджа) изрично е упоменато, че Общинският план за развитие е в съответствие с Националната стратегия за интеграция на ромите в България 2012-2020 година и съответно с Общинските планове за интеграция. В останалите планове не е търсена такава връзка.

Наложително е областните планове за развитие изрично да включат в списъка на задължителните за съгласуване стратегии Националната стратегия на република България за интеграция на ромите (НСРБИР). Това ще увеличи вероятността такава съгласуване да има и при ОПР.

В много ОПР липсва анализ на проблемите и оценка на нуждите на ромските общности в съответните общини. В аналитичната част на ОПР, ромските общности присъстват главно в разделите за демографския и социалния анализ и то дотолкова, доколкото се цитират данни от НСИ за разпределението на големите етнически групи по брой в общината. Също така се правят отделни констатации от типа на тези, че "ромите са с най-ниско образование, с най-голям риск от ранно отпадане от училище, с най-висок дял на деца родени извън брак и от непълнолетни майки, с най-ниска икономическа активност и заетост, с най-тежки жилищни проблеми". Друг раздел, в който понякога се говори за роми, е SWOT - анализът. Там ромите най-често се представени в раздела за слабите страни и опасностите. Ромите са разгледани като демографски ресурс с благоприятни показатели за раждаемост и възрастова структура само в демографските анализи и SWOT- анализите на ОПР на Айтос и Тунджа.

В нито една община не е направен опит да се анализират факторите за персистиращите проблеми на ромските общности, а в близо една пета от ОПР като обяснение за тях се изтъква „етничността“, „традициите“, „ниска здравна култура“, „ниска полова култура“, „лоши трудови навици на ромското население“, „по-нисък образователен потенциал на ромската етническа група“. По този начин последиците от продължаващото векове социално изключване на ромите се представят като културни/етнически характеристики на групата им; ромите не се разглеждат като жертва на дискриминация и социално изключване,

а като единствените виновници за положението и проблемите си. Нещо повече, те са разгледани като заплаха за местната общност и развитието на общината.

Необходимо е повишаване на чувствителността към проблемите на уязвимите етнически групи и на капацитета на местните власти да формулират адекватни мерки за решаването им. В общности с многоаспектен и всеобхватен упадък е по-добре такива мерки да бъдат насочени към всички, а не само към уязвимите лица и общности, за да се гарантира общественото им приемане и устойчивото развитие на местната общност.

Мерките за социално развитие и интеграция на уязвимите общности са формулирани твърде общо в ОПР, представени са по-скоро като цели, задачи, намерения, отколкото като конкретни мерки. Тъй като общинските планове за развитие се изготвят в края на предишния планов период, когато още не са ясни точният размер и структурата на очакваните средства по европейските програми, нито кои подадени проекти на общините ще бъдат финансирани по тези програми, в повечето ОПР не са разписани конкретни проекти за интеграция на уязвими етнически групи. Това са едни от основните причини да е наложително ОПР да бъдат актуализирани към средата на плановия период, както това е регламентирано в Методическите указания за разработване на общински планове и развитие. Такава актуализация на ОПР, обаче, е по-скоро изключение, а не правило в наблюдаваните общини: осъществена е в едва една от седем общини. Годишни доклади за изпълнението на ОПР имат една четвърт от общините.

Наложително е да се засили контролът върху изработването на междинни оценки и базирани на тях актуализации на ОПР, както и върху изпълнението им.

Липсата на достатъчно информация за договорените средства по оперативните програми на ЕС, които се очакват от общините, както и за предстоящите приходи в местните и националния бюджети затруднява възможността да се оценява ефикасността на предвидените политики и мерки за интеграция на уязвими етнически групи (доколкото такива политики и мерки са разписани конкретно в ОПР).

В почти никой от разгледаните ОПР не са спазени Методическите указания на МРРБ за планирането и структурирането на система от индикатори за въздействие и индикатори за резултат, не са представени ясни количествени индикатори за изходното състояние на

процесите, които трябва да се развият или променят, нито количествени измерения на очакванията за постигнатите резултати на междинния етап, нито за желаното състояние в края на плановия период (от типа на коефициент на детска смъртност в началото и края на плановия период; дял на лицата на 16-65 г. с висше и средно образование в началото, в средата и в края на плановия период; дял на семействата с добри жилищни условия, включително с водопровод, канализация, топлофикация, добра техническа инфраструктура и т.н.). Само в ОПР на общ. Сунгурларе са формулирани някои количествени индикатори за въздействие, а в Актуализирания план за развитие на община Тунджа е направен опит за по-цялостна корекция на този общ недостатък.

Липсата на актуални данни дезагрегирани по етнически признак (напр. за ранна и извънредноранна раждаемост, детска и преждевременна смъртност, образователно ниво, резултати от външна оценка на изпитите по БЕЛ, математика и науки след четвърти, седми и единайсети клас, за броя на сегрегираните училища и на обучаваните в тях деца, за младежка безработица, отпадане от пазара на труда, достъп до течаща вода и канализация в дома и т.н.) продължават да затрудняват оценката на постигнатото в резултат от заложените политики и мерки за интеграция на уязвимите етнически групи и общности, на тяхната ефективност и ефикасност.

Тази ситуация показва необходимостта от повишаване на капацитета на изготвящите ОПР и на оценителите на изпълнението им, особено в частта за формулирането на добри количествени индикатори за въздействие и резултат.