



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ПРЕПОРЪКА

Към община Лом

относно процеса на формиране, осъществяване и мониторинг на политиките, свързани с изпълнението на Националната стратегия на България за равенство, приобщаване и участие на ромите 2021 - 2030.

/работен вариант/

Авторски колектив:

Ралица Сечкова, Румян Сечков и Николай Кирилов – Фондация „Рома Лом“

Надя Пеева – Сдружение „Център за обучение и услуги“

Андрей Момчилов и Димитър Русинов - „Проект Сървиз“ ЕООД



Лом, 2023 г.

www.eufunds.bg

Проект „Активни роми – повишено гражданско участие в мониторинга и изпълнението на общинските политики за равенство, приобщаване и участие на ромите в област Монтана“, № BG05SFOP001-2.025-0110-C01 е финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата препоръка се изготвя в рамките на проект № BG05SFOP001-2.025-0110-C01 „Активни роми – повишено гражданско участие в мониторинга и изпълнението на общинските политики за равенство, приобщаване и участие на ромите в област Монтана”, който се изпълнява от Фондация „Рома-Лом” в партньорство със сдружение „Център за обучение и услуги“ в рамките на Оперативна програма „Добро управление“.

Общата цел на проекта е да повиши гражданското участие и независимия мониторинг за откритото и отговорно управление на изпълнението на националните политики за равенство, участие и приобщаване на ромите от общините в област Монтана.

Първоначално по проекта бе реализиран граждански мониторинг чрез анализ и оценяване изпълнението на общинските планове на Лом и Монтана за изпълнение на националните стратегии за интеграция на ромите, който завърши с изготвянето на доклад. На база на този анализ и доклада от него, бяха разработени настоящите предложения за преформулиране на общинските политики за интегриране на ромите и подобряване на гражданското участие в тях. Съставителите на настоящите препоръки разглеждат тези текстове като възможност за дискутиране и обсъждане с релевантни представители на общинската и държавната администрации.

Съзнавайки важната роля на гражданското участие в разработването на общинските и държавните политики, след приключване процеса на обсъждане и финализиране на текстовете в препоръката предвиждаме да инициираме застъпническа кампания за нейното промотиране. През целия проект са предвидени и информационни дейности за повишаване на гражданското участие в процесите на изпълнение и мониторинг на Националната стратегия на България за равенство, приобщаване и участие на ромите - 2021 - 2030.

ИЗВОДИ ОТ ПРОУЧВАНЕТО

Предлагаме за обсъждане следните изводи от направения анализ на процесите по създаване и изпълнение на общинските планове за действие по реализация на националните стратегии за приобщаване и участие на ромите на общините Лом и Монтана. Изводите са направени на база проведено проучване и изготвения „Заключителен доклад с анализ и оценка изпълнението на общинските планове за изпълнение на националните стратегии за интегриране на ромите за



периода 2012-2021 година“. Изводите касаят плановете на двете общини, а направените препоръките в края на документа за насочени към община Лом.

1. ПО ОТНОШЕНИЕ ВЗАИМОВРЪЗКАТА НА ОБЩИНСКИЯ ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ С НАЦИОНАЛНАТА И ОБЛАСТНА СТРАТЕГИЯ:

- И четирите общински плана за действие следват логиката на заложените цели, приоритети и дейности в областната и националната стратегия. На практика те съответстват на насочеността и съдържанието на целите на национално и областно ниво, но са адаптирани към ситуацията и оценката на нуждите в общината. В ОПД са всичките 6 приоритета, като в ОПД на община Лом за 207-2020 е добавен още един приоритет, който на практика покрива процеса на мониторинг и оценка. Целите, задачите и дейностите има известно намаляване като брой в сравнение с националните и областни документи, но като цяло може да се твърди, че следват тяхната логика;
- Прави впечатление, че преобладаващата част от целите и дейностите са директно взети от областната и национална стратегии, което често води до липса на конкретика в плана за съответната община. Същевременно има цели, задачи и дейности, които отразяват спецификата на територията или вижданията на екипа от съответната община, която е работила по ОПД. Такъв пример са целите „Библиотека в помощ на образованието“ и „Подобряване на социалния статус на ромското население“ в ОПД на община Монтана в приоритети „Образование“ и „Заетост“, както целите „Увеличаване на процента на роми със средно и висше образование“ и „Подобряване качеството на образованието спрямо потребностите на пазара на труда“ в приоритет „Образование“ в ОПД на община ЛОМ, които не са включени в националните и областни документи;
- Интересен факт е, че в ОПД на община Монтана приоритет „Заетост“ е разширен включването на „Социално включване“. В тази връзка в плана е включена една специфична цел: „Подобряване на социалния статус на ромското население“, която е разширена с две задачи и три дейности, касаещи използването от ромската общност на съществуващите социални услуги на територията. Според нас включването на социалните услуги в политиките за ромско включване и положителен пример, който може да се използва в бъдеще;
- Прави впечатление, че в ОПД на двете общини не е включена една ключова цел от националната стратегия, а именно „Въвеждане на практиката на образователен медиатор в системата на подготвителния клас и средното образование“. Тъй като от проведените интервюта и фокус групи се установи, че образователния медиатор е действаща практика и с оглед неговото огромно значение при работата с общността е добре тази цел да бъде формулирана изрично в следващите плановете за действие.
- Прави впечатление, че някои от липсващи цели от областната/националната стратегии са преформатирани като задачи и дейности, което не изглежда много логично. Освен това по този начин не се постига никаква специфика на региона;



2. ПО ОТНОШЕНИЕ ПРОЦЕСА ПО СЪЗДАВАНЕ НА ОБЩИНСКИТЕ ПЛАНОВЕ

- На база натрупаната информация от анализа на документите на двете общини и от проведените фокус групи, както и от направените интервюта с редица представители на ромската общност, местна власт и институции, може да се направи извода, че общинските планове за действие отразяват до голяма степен местната ситуация и имат отношения към местните проблеми на ромската общност. Мнението на всички експерти, участвали в проучването, е че текстовете в двата общински плана са автентични и отразяват в някаква степен актуалната местна ситуация. Има конкретни цели, задачи и дейности, които са определено свързани със спецификата на съответната община.
- Същевременно според нас е необходимо при създаване на конкретния общински план за действие по изпълнение на областната и национална стратегия да се прави отчет на свършеното по предишния такъв план. В нашето проучване не срещнахме нито една конкретна препратка за това;
- Основен извод от всички проучени документи е, че не се намират ясно описани процеси по създаване на съответните ОПД. С допълнителната информация от проведените интервюта и фокус групи остава впечатлението, че процесите по изготвяне на ОПД на двете общини вървят повече по административен път и на практика липсва реален контакт със заинтересуваните групи;
- Във всичките 4-ри ОПД на двете общини за периода 2012-2020 година не беше намерена информация за провеждани публични обсъждания или някакъв вид срещи, визиращи процеса по създаване на плановете. Също така не бяха открити публикации в сайтовете на общините или други източници (онлайн медии, тв канали, печатни медии), включващи покани или информация за процеса по изготвяне на плановете. Когато се планира бъдещо въздействие върху положението на една част от обществото е добре представители на това общество да участват в самия процес. Това гарантира релевантност на заложените цели, задачи и дейности и най-вече гарантира успешни резултати;
- Никъде не се намира текст, който описва процеса по създаване на общинските планове за действие. Смятаме, че ще бъде изключително полезно, ако в бъдещите планове процеса по създаване на всеки план да представлява отделна точка в него;
- Друг важен момент в процеса по създаване на общинските планове за действие е, че не са посочени конкретните участници в процеса, не са посочени представители на всичките заинтересовани страни, включително и целевите групи, което до голяма степен намалява значимостта на документите.

3. ПО ОТНОШЕНИЕ АНАЛИЗА НА НУЖДИТЕ В ПРОЦЕСА НА ИЗГОТВЯНЕ НА ОБЩИНСКИТЕ ПЛАНОВЕ

- Аналитична част има в първите два общински плана за действие: на община Монтана за 2013-2014 и на община Лом за 2012-2014 година. Във следващите планове в разглеждания период (за община Монтана за 2015-2020 и за община Лом за 2017-2020



година) такава част на практика отсъства – в ОПД на община има съвсем кратка част, а в ОПД на община Лом напълно отсъства;

- В търсенето на конкретно идентифицирани проблеми по отделните приоритети бяха открити такива най-вече в първите два приоритета „Образование“ и „Здравеопазване“; Липсата на аналитична част не позволява да се проследи какви проблеми са идентифицирани и как те намират решение в поставените цели, задачи и дейности;
- С малки изключения, там където има аналитична част, не се прави типичния за планирането процес по анализирането на конкретни нужди и идентифициране на проблеми, на които във втората част да се търси решение;
- Остава впечатлението, че информацията, представена в аналитичната част (там, където има такава) не е правена от един екип, а е предоставена от различните институции (Бюро по труда, РЗИ, община, полиция и др.), след което е включена в тази част на ОПД;
- Много важна констатация е, че в нито един план не е представена информация какво е направено по предишния ОПД. По този начин всеки план изглежда като самостоятелен документ, който няма връзка с предишни резултати;
- Най-честият проблем в използваните данни в аналитичната част (където я има) е, че във всички приоритети се представят различни твърдения, изводи и заключения, но рядко се посочва източника на информацията, на базата на който те са направени;
- В други случаи се посочва някакъв източник на информацията като например Агенция „Факт Маркетинг“ в ОПД на община Монтана за 2013-2014, но не се посочва нито как се нарича съответното изследване, нито се прави някаква препратка от къде може да се намери;
- От друга страна данните, за които е посочен източник, обикновено са статистически, много често доста стари и не са напълно пригодни за използване, освен в случаите, когато се проследява някоя тенденция;
- Много често се предоставят данни от съответната община, но не се посочва от кой отдел или дирекция са взети;
- В наличната аналитична част по отделните приоритети остава впечатлението, че повече от представената информация е част от служебните задължения на съответната институция и не направена някаква обработка за целите на ОПД;
- В ОПД на община Лом 2017-2020 изобщо липсва аналитична част.
- Въпреки, че областната стратегия е заложено всяка община да създаде структури за координация на общинско ниво съобразно с местните нужди, остава впечатлението, че при изготвянето на анализа няма необходимата координация или някакво свързващо звено, което да зададе първоначалния дизайн на работа и в следствие да обедини получените данни. Остава усещането, че информацията е изисквана административно от съответната институция и тази институция е предоставила част от своите данни без необходимата обработка за целите на ОПД;
- Много често в анализа се представя дейността на институцията/структурата, която има отношение към конкретния приоритет, без да се съотнася това към проблемите на ромската общност;
- Относно идентифицираните цели и дали те логично произтичат от идентифицираните нужди/проблеми може да се направи извода, че част от целите са релевантни. Някои от



заложените цели обаче нямат необходимата логическа връзка с направения анализ, дори има цели, за които не могат да се свържат с посочен проблем/нужда.

4. ПО ОТНОШЕНИЕ ПОСТАВЯНЕТО НА ЦЕЛИТЕ, ЗАДАЧИТЕ, ДЕЙНОСТИТЕ И ОЧАКВАНИТЕ РЕЗУЛТАТИ

- В ОПД на община Монтана 2013-2014 и 2015-2020 година почти във всички приоритети има много добре изразена логическа връзка между цели, задачи и дейности, като изключение от това има: в приоритети „Жилищни условия“ и „Социални услуги и заетост“ на ОПД 2013-2014, където не са описани цели и задачи, има само няколко дейности; в приоритет „Върховенство на закона и недискриминация“ на ОПД 2013-2014 има описани мерки (в различие от традиционното описание във всички ОПД), задачи и дейности, но не е поставена цел. Няма ясна логическа зависимост между тях;
- В ОПД на община Лом 2012-2014 и 2017-2020 година се наблюдава също наличие на логическа връзка между цели, задачи и дейности, но има няколко изключения: в приоритет „Жилищни условия“ на ОПД 2012-2014 към цел 2 липсват задачи, а същевременно има разписани дейности; в приоритет „Заетост“ на ОПД 2012-2014 към цел 2 липсва задача, а същевременно има разписана дейност; в приоритет „Върховенство на закона и недискриминация“ на ОПД 2012-2014 има разписани три точки, за които не е пояснено каква цел, задача или дейност се има предвид;
- Заложените индикатори за резултат и очаквания резултат във всички приоритети в четирите ОПД в повечето случаи не са остойностени и конкретизирани. Най-често се използва индикатора „брой“, но срещу него почти винаги няма някаква конкретна цифра. Изключение прави приоритет „Здравеопазване“ на ОПД Монтана за 2013-2014 година, където като цяло има заложен измерими индикатори;
- И в четирите ОПД на двете общини няма заложен цел, задача и дейност, по която да няма недвусмислено посочен орган/институция/организация. Има няколко изключения, но те не са съществени, тъй като се подразбира коя е отговорната институция. Същевременно трябва да се отбележи, че на много места са посочени по няколко отговорни институции/организации. Както е известно от практиката това поражда затруднения по изпълнението на конкретната отговорност, тъй като се създават условия за прехвърляне на отговорност по конкретното изпълнение. Също така почти навсякъде се използват като част от отговорните институции обобщения като например – НПО (неправителствена организация) – не е пояснено коя е отговорната НПО. В България има хиляди НПОта и такова обобщение изглежда нелогично. По подобен начин се използват като обобщение „училища“ или „детски градини“ – в община като Монтана например трудно може да се изясни кое от училищата или детските градини е отговорно за конкретната дейност.
- Общо приета практиката при планиране е да се залага поне прогнозен бюджет и съответните ресурси за изпълнение. Липсата на такава прогноза в повечето мерки в ОПД на двете общини създава впечатление, че са заложен дейности, които не се знае дали ще бъдат изпълнени. Освен това често в колонката „Средства“ се използва „Не са необходими“. Както добре е известно от в процеса на планиране няма нещо, което да



се реализира без влягане на средства, било то материални, човешки или директно финансови ресурси.

5. ПО ОТНОШЕНИЕ МОНИТОРИНГА, ОЦЕНКАТА И РЕВИЗИЯТА НА ПЛАНОВЕТЕ

- В ОПД на община Монтана 2013-2014 и 2015-2020 година няма нито един текст, който да регламентира как се извършва мониторинга и оценката на плана;
- И в двата ОПД на община Лом, при тяхната разработка, е взето под внимание процедурата по мониторинг и оценка;
- В ОПД на община Лом 2017-2020 година е обособен допълнителен приоритет 7 „Създаване на необходимите предпоставки за изпълнението на общинския план за подкрепа на интеграционните политики“, което на практика изпълнява ролята на процедура за мониторинг и оценка. В този приоритет е предвидено създаването на Обществен съвет и Комисия за наблюдение и оценка на изпълнението на ОПИР, което изглежда като много добра практика, която може да се мултиплицира и в други общини;
- В ОПД на община Монтана 2013-2014 и 2015-2020 година няма нито един текст, който да предвижда възможност за ревизиране и преработване на общинските планове;
- В ОПД на община Лом 2012-2014 в т.1 „Въведение“ е посочено, че „Планът за действие е разработен като отворен документ, който ще се актуализира, допълва и изменя“, но в ОПД 2017-2020 няма релевантен текст, който да предвижда възможност за ревизиране и преработване на общинските планове;
- В осъщественото наблюдение на четирите ОПД не намерихме ясно разписани критерии за оценка на изпълнението на отделните цели, задачи и дейности. Според нас това се дължи най-вече на два констатирани факта:
 - Не са идентифицирани напълно съществуващите проблеми и нужди в аналитичната част на плановете;
 - Не са заложили навсякъде необходимите количествени и качествени индикатори, при проследяването на които да получим необходимата информация за постигането на конкретен резултат.

6. ПО ОТНОШЕНИЕ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПЛАНОВЕТЕ

- За да се оцени изпълнението на плановете е важно в аналитичната част да са идентифицирани ясно проблемите/нуждите, които се решават с реализацията на заложените дейности. Тъй като точно тази част не е описана добре във всички приоритети, не може да се оцени добре и постигнатото по различните цели;
- В двата плана за залагани индикатори, в които не са залагани конкретни стойности (например брой обхванати ученици и други подобни), които няма как да се проследят дали са постигнати или не;
- Другият проблем при отчитането на постигнатото е, че единствената информация може да се получи от мониторинговите доклади, които се правят на областно ниво, а те се



- правят за всички общини в областта и информацията в тях не винаги отговаря на заложените цели, задачи и дейности в съответния план;
- В трите разглеждани мониторингови доклади за 2018, 2019 и 2020 година, касаещи изпълнението на ОПД на община Лом за 2017-2020 година съществува точка „Конкретни трудности и пречки, срещани при изпълнението на мерките“, където са посочени проблеми и трудности. Те са представени обаче много общо и не могат да се съотнесат директно към заложените цели, задачи и дейности в плана;
 - Никъде в отчетите и мониторинговите доклади не бе открита информация за наличие на обратна връзка за резултатите от изпълнението както от целевата група, така и от заинтересованите страни.

ПРЕПОРЪКИ

По т. 1 ПО ОТНОШЕНИЕ ВЗАИМОВРЪЗКАТА НА ОБЩИНСКИТЕ ПЛАНОВЕ ЗА ДЕЙСТВИЕ С НАЦИОНАЛНАТА И ОБЛАСТНА СТРАТЕГИЯ:

- Логично е целите, задачите и дейностите във всеки ОПД да следват съответни цели, задачи и дейности на областната и национална стратегии за съответния период. Същевременно намираме за изключително полезно те да се адаптират към спецификата на територията или вижданията на екипа от съответната община, която е работила по ОПД;
- Намираме за интересна и полезна практика разширяването на приоритет „Заетост“ с елементи на социално включване с оглед съществуващия сериозен ресурс на община Лом в социалните услуги. Според нас включването на социалните услуги в политиките за ромско включване е положителен пример, който може да се използва в бъдеще;
- Препоръчваме включването като отделна ключова цел „Въвеждане на практиката на образователен медиатор в системата на подготвителния клас и средното образование“, тъй като от проведените интервюта и фокус групи се установи, че образователния медиатор е действаща практика и с оглед неговото огромно значение при работата с общността е добре тази цел да бъде формулирана изрично в следващите планове за действие;
- Препоръчваме заимстваните цели от областната и/или националната стратегии да не се преформатират като задачи и дейности, тъй като по този начин се измества логиката и йерархията на регионалните и национални политики в областта;

По т. 2 ПО ОТНОШЕНИЕ ПРОЦЕСА ПО СЪЗДАВАНЕ НА ОБЩИНСКИТЕ ПЛАНОВЕ

- Препоръчваме при създаване на конкретния общински план за действие по изпълнение на областната и национална стратегия да се прави отчет на свършеното по предишния такъв план;



- Препоръчваме във всеки общински план да се описват процесите по неговото създаване, като това представлява отделна точка в него;
- Препоръчваме активното провеждане на публични обсъждания или някакъв вид срещи, визиращи процеса по създаване на плановете, които да бъдат предварително разгласени;
- Препоръчваме в бъдещите общински планове за действие да се посочват конкретните участници в процеса, представители на всичките заинтересовани страни, включително и представители на целевите групи.

По т. 3 ПО ОТНОШЕНИЕ АНАЛИЗА НА НУЖДТЕ В ПРОЦЕСА НА ИЗГОТВЯНЕ НА ОБЩИНСКИТЕ ПЛАНОВЕ

- Препоръчваме във всеки общински плана за действие по изпълнение на областните и национални стратегии да има аналитична част;
- Препоръчваме при изготвянето на всеки общински плана за действие в аналитична част да се извърши типичния за планирането процес по анализирането на конкретни нужди и идентифициране на проблеми, на които във втората част да се търси решение;
- Препоръчваме в изготвянето на всеки общински плана за действие да участва един предварително определен екип, който за задава дизайна на работа и в последствие да обобщи резултатите;
- Препоръчваме във всеки общински плана за действие да се представи информация какво е направено по предишния такъв за да се направи ясна връзка с предишните постигнати и непостигнати резултати;
- Препоръчваме, когато се цитират проучвания, статистически данни и друга подобна информация, да се посочват точно и изчерпателно източниците на информация, които са използвани – заглавие, автор, линк към публикация, дата и др.;
- Препоръчваме когато се представят данни от местна администрация или държавна структура, също да се посочват подробно източниците на информация;
- Препоръчваме в представянето на информация от институция, тя да има пряко отношение към проблемите на ромската общност;

По т. 4 ПО ОТНОШЕНИЕ ПОСТАВЯНЕТО НА ЦЕЛИТЕ, ЗАДАЧИТЕ, ДЕЙНОСТИТЕ И ОЧАКВАНИТЕ РЕЗУЛТАТИ

- Препоръчваме при формулирането на целите на всеки общински плана да се търси логична връзка с конкретно идентифицираните нужди/проблеми в аналитичната част ;
- Препоръчваме заложените индикатори за резултат и очаквания резултат във всички приоритети да се остойностяват и конкретизират;
- Препоръчваме при посочването на орган/институция/организация като отговорна за определена дейност да не бъдат посочвани няколко такива, а да бъде конкретизирана точно. Също така да не се използват като отговорни обобщени понятия като „училища“, „детски градини“, „неправителствени организации“ и други подобни;
- Препоръчваме за всяка конкретна дейност да се залага поне прогнозен бюджет и съответните ресурси за изпълнение.

По т. 5 ПО ОТНОШЕНИЕ МОНИТОРИНГА, ОЦЕНКАТА И РЕВИЗИЯТА НА ПЛАНОВЕТЕ



- Препоръчваме във всеки общински план за действие да се регламентира как се извършва мониторинга и оценката на плана. В тази връзка смятаме за изключително полезна практиката в общински плана на община Лом за 2017-2020 година обособяването на допълнителен приоритет 7 „Създаване на необходимите предпоставки за изпълнението на общинския план за подкрепа на интеграционните политики“, което на практика изпълнява ролята на процедура за мониторинг и оценка. Препоръчваме използването на Обществен съвет и Комисия за наблюдение и оценка на изпълнението на общинските планове;
- Препоръчваме в общинските планове да се включи текст, който да предвижда възможност за ревизиране и преработване на общинските планове;
- Препоръчваме ясно разписани критерии за оценка на изпълнението на отделните цели, задачи и дейности: конкретно идентифицирани съществуващите проблеми и нужди в аналитичната част на плановете и количествени и качествени индикатори, при проследяването на които да се получи необходимата информация за постигането на конкретен резултат.

По т. 6 ПО ОТНОШЕНИЕ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПЛАНОВЕТЕ

- Препоръчваме при изготвяне на докладите или отчетите за изпълнение на общинските планове да се следва описаните в аналитичната част проблеми и съответните цели, задачи и дейности, с които те се решават. По този начин може много по ясно да се проследи ефекта от изпълнението на всеки план;
- Препоръчваме в отчетите и планове да не се дава обща информация, а да се конкретизира изпълнението на всяка конкретна дейност;
- Препоръчваме в отчетите и мониторинговите доклади да се търси обратна връзка за резултатите от изпълнението от целевата група и от заинтересованите страни. Това може да стане с някаква форма на анкетиране или чрез фокус групи.