



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ПРЕПОРЪКА

Към община Монтана

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:

Андрей Момчилов и Димитър Русинов - „Проект Сървиз“ ЕООД

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

Надя Пеева – Сдружение „Център за обучение и услуги“



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:

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

- И двата общински плана за действие следват логиката на заложените цели, приоритети и дейности в областната и националната стратегия. И в двата плана са включени всичките 6 приоритета. Целите и дейностите са намалени като брой в съответствие с областния и национален документ, но това по скоро е свързано със спецификата на територията;

- 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, която е работила по ОПД. Такъв пример са целите „Библиотека в помощ на образованието“ и „Подобряване на социалния статус на ромското население“. В други цели, задачи и дейности пък спецификите на територията са добре застъпени;
- Интересен факт е, че в ОПД на община Монтана приоритет „Заетост“ е разширен с 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 двата ОПД 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 планове за действие.
- 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

- Общото мнение 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;
- Не намерихме публични покани за обсъждане при изготвяне на двата ОПД, макар че от интервютата се получи информация, че са правени такива обсъждания. 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;
- Процесът по създаване на общинските планове и за двете общини не е описан, въпреки че една голяма част от интервюираните споделят, че са участвали в тяхното създаване. Смятаме, че ще бъде полезно, ако в бъдещите планове това обстоятелство представлява отделна точка;
- И в двата общински плана за действие не са посочени конкретните участници в процеса на създаване на плановете, не са посочени и представители на всичките заинтересовани страни, включително и целевите групи, което до голяма степен намалява значимостта на документа.

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

- Като общо впечатление от аналитичната част на ОПД на двете общини, е, че на практика, с малки изключения, 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. Информацията от анализа вероятно е правена от различни екипи по съответните приоритети, работещи в релевантни институции (образование, здравеопазване и т.н). Много важна констатация е, че не е представена информация какво е направено по предишния ОПД, което остава чувството, че двата ОПД са самостоятелни документи, които нямат връзка с предишни резултати.
- 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;
- 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. В другия случай това са данни на съответната институция – например ДБТ, които по принцип се правят като част от трудовите задължения. В други случаи се посочва някакъв източник на информация 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;
- 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;
- 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;
- Заложените индикатори за резултат и очаквания резултат във всички приоритети 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;
 - Във всяка една от заложените дейности има недвусмислено посочени орган/институция/организация, които отговарят за нейното изпълнение. 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 създава впечатление, че са заложените 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 влагане 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;
- 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;
- И двата плана няма конкретни текстове, които да регламентират участието на целевите групи, към проблемите на които са насочени плановите.

6. ПО ОТНОШЕНИЕ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПЛАНОВЕТЕ

- За да се оцени изпълнението на плановите 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 при отчитането на постигнатото, 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 процеса на провеждане на проучването не успяхме да намерим мониторингови доклади за двата ОПД на община Монтана.

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 съответните 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 Монтана 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 план 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 дава дизайн на работа и в следствие 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;
- 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 плановете 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.

Към работния вариант на Препоръката прилагаме „Заключителен доклад с анализ и оценка изпълнението на общинските плановете за изпълнение на националните стратегии за интегриране на ромите за периода 2019-2021 година“.