

## Анализ на отразяването на проблемите на ромската интеграция в Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие 2014-2020

От Камен Макавеев, експерт на Асоциация Интегро

В съответствие с декларацията, приета в Толедо на 22.06.2010 година от Министрите, отговарящи за градското развитие, в която се посочва, че важно условие за подкрепа на политиката за градско развитие е да се прилага интегриран подход в областта на градското развитие като задължително условие за получаване на финансова подкрепа от инструментите на Европейския съюз, Министерството на регионалното развитие/МРР/, в рамките на Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013, разработи програмна схема BG161PO001/1.4-07/2010 ”Подкрепа за Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие/ИПГВР/”. Целта на тази схема е да се подпомогнат определени общини да подготвят свои ИПГВР и да станат конкретни бенефициенти на Приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ на Оперативна Програма „Региони в растеж 2014-2020г“/ОПРР/. В тази връзка през август 2010 г. беше публикувана покана към 36 общини, определени в Националната концепция за пространствено развитие (НКПР), като основни урбанистични полюси на растеж и развитие от 1-во, 2-ро и 3-то йерархични нива, да подадат проектни предложения за получаване на безвъзмездна финансова помощ за изготвяне на ИПГВР. През февруари 2013 г. още 3 общини от 3-то йерархично ниво получиха покана по този компонент, а други 28 общини от 4-то йерархично ниво бяха поканени да развият проекти по компонент 2.

Според изработените от МРР „Методически насоки за разработване и прилагане на ИПГВР“ те трябва да се разработват от местните администрации на много широка обществена основа с непосредствено участие и ангажимент на структури на гражданското общество, представители на специфични обществени групи и на населението като цяло. Целта на ИПГВР е трайно подобряване на икономическото, социалното и екологичното състояние на дадена градска територия и в него са интегрирани политики и са обединени разнородни участници за тяхното съвместно провеждане, като допринася за реализация на визията и стратегията за развитие на града, респективно конкретни приоритети на развитието, определени в действащите стратегически документи.

Една от най-важните области на интегрираното планиране за устойчиво градско развитие, наред с икономическото развитие и качествената градска среда, е въпросът за социалната интеграция на групи в неравностойно положение. В този смисъл от ИПГВР се очаква да има важна роля за изпълнение на интеграционните политики, разписани в Националната стратегия за интегрирана ромите и разработените в съответствие с това Областни стратегии и Общински планове. От друга страна, състоянието на ромските квартали и жизненият стандарт на хората, живеещи в тях е такова, че те удовлетворяват почти всички критерии за включването им в зоните, обект на въздействие на мерките в ИПГВР.

Целта на настоящият документ е да се изследва дали разработените до момента ИПГВР наистина ще допринесат за постигане на целите на стратегиите и плановете за интеграция, като се види доколко в ИПГВР са отчетени проблемите на ромските квартали и до каква степен са предвидени мерки и ресурси за тяхното решаване. По специално документът дава отговор на следните въпроси:

1. Включени ли са ромите в предварителната фаза на планирането
2. В анализите идентифицирани ли са проблеми на ромите
3. Включени ли са ромските квартали в зони за въздействие
4. Планирано ли е изпълнението на проекти, адресиращи проблеми на ромите

Поради големия обем на документация в ИПГВР, по детайлно са разгледани плановете на 11 от готовите до момента плановете в 39 общини. Всички разгледани плановете са на общини, кандидатствали по първата покана. Процесът на изработване на ИПГВР в общините от втората покана все още е в начален стадий, а и не е сигурно дали те изобщо ще имат възможност да изпълняват такива плановете - за тяхното включване в ОПРР все още няма одобрение от Европейската комисия. Избраните общини са: **София, Пловдив, Варна, Сливен, Шумен, Враца, Монтана, Видин, Петрич, Лом и Гоце Делчев**. Изборът на тези общини е съобразен с това, че за общинските им центрове е характерен голям процент ромско население, както и наличието на сегрегирани и гетоизирани квартали, чиито проблеми не търпят повече отлагане.

#### **Обобщена информация за констатациите по поставените въпроси:**

##### **1. Включване на роми във фазата на планиране на ИПГВР**

- От наличната информация на сайтовете на общините не става ясно дали представители на роми и уязвими малцинствени групи са участвали в предварителните обсъждания за планирането на ИПГВР.
- За две от общините - Варна и Шумен - има налични списъци на сайта с участници в публичните обсъждания. В тези списъци няма ромски представители.
- По сведения на партньорски организации на Асоциация Интегро от Сливен, Шумен<sup>1</sup>, Гоце Делчев и Петрич в планирането на техните ИПГВР са участвали по един - двама представители на ромски организации. За останалите седем общини може по скоро да се каже, че планирането е протекло без участници роми и обсъжданията не са станали достояние на ромската общност.

##### **2. Включване на териториите, населени с роми, в анализите на ИПГВР**

- Десет от проучените общини (София, Пловдив, Варна, Сливен, Шумен, Враца, Видин, Петрич, Лом и Гоце Делчев) са включили в анализа на настоящата ситуация проблемите на ромските общности на териториите си.

---

<sup>1</sup> По сведения на председателя на Фондация „Искра“ – Шумен, той е бил канен и е участвал в консултативни сесии за планиране на ИПГВР 2014-2020 на община Шумен, въпреки че името му не фигурира в списъка на лицата, участвали в обсъжданията

- В някои от тях анализът е съсредоточен само върху част от кварталите, както е в Пловдив и София. Останалите са включили в анализа всички квартали с преобладаващо ромско население.
- В две от общините - Лом и Шумен, при анализа на проблемите никъде не се споменават етническите малцинства. Проблемите са разгледани на териториален принцип, по квартали. Преди това обаче са идентифицирани кварталите с по-голяма концентрация на роми и по този начин може да се направи извод, кои от описаните проблеми се отнасят за ромската общност.
- В плана само на една от общините - Монтана, няма анализ на проблемите на ромските общности в града.

### **3. Включване на ромските квартали в зони за въздействие**

- В девет от изследваните общини (София, Пловдив, Варна, Сливен, Шумен, Видин, Петрич, Лом и Гоце Делчев) ромските квартали или част от тях са включени в зоните за въздействие – предимно в зоната с преобладаващ социален характер.
- В ИПГВР на две от общините - Монтана и Враца - не може да се открие информация за включване на ромски квартали в зоните за въздействие, въпреки че след това има планирани проекти, които могат да се отнесат и до представители ромската общност.
- В някои от градовете - Гоце Делчев, Петрич, Сливен, Шумен - ромските квартали са изцяло включени в зоната с преобладаващ социален характер.
- В други градове са избрани един или два квартала с цел провеждане на по-концентрирани и всеобхватни мерки. Такива са плановете в София, Лом, Видин и Пловдив. В Лом е избран единият от двата квартала, тъй като в другия са провеждани мерки в рамките на други програми/ФАР/. В Пловдив е избран най-малкият от трите квартали с концентрирано ромско население - Хаджи Хасан Махала с около 4000 роми, за сметка на Столипиново с около 40000 души и Шекер махала с около 10 000 души население. За сметка на това са предвидени много широкообхватни мерки, целящи разрешаването на всички идентифицирани проблеми. Това е в унисон с предприетия подход на местната власт за ограничени по обхват, но мащабни по инвестиции мерки. В Пловдив едва на 5% от територията на града ще се прилага ИПГВР, докато в други градове обхватът надхвърля 50%, като достига и до 80% от територията.
- Интересен е случаят във Варна. В анализа на плана е направен извод, че и трите квартала с ромско население - Максуда, Владиславово и Аспарухово - напълно покриват критериите за зони с преобладаващ социален характер. В крайна сметка обаче, в зоната е включен само квартал Владиславово, а квартал Максуда е включен в зоната за публични функции с висока обществена значимост със следните основания: „Налице са сериозни проблеми по отношение прилагането на регулациите и упражняването на правото на собственост върху немалка част от имотите в квартала. Налице е

мащабно незаконно строителство и огромни по своите размери нерегламентирани сметища, сериозно влошаващи качеството на средата на обитаване не само в рамките на ромският квартал, но и в цялата централна част на града, както и акваторията на Варненското езеро. От друга страна, съгласно предвижданията на приетият ОУП на гр. Варна, тези територии са предвидени приоритено да изпълняват обществени функции, както и да са входяща и изходяща площадка за дублиращ мост на амортизирания Аспарухов мост, което неминуемо ще промени пространствената конфигурация на имотите и тяхното предназначение. Именно тежките проблеми, с общоградско значение, както и на база предвижданията на ОУП за бъдещото развитие на тази част от града, дават достатъчно основание за включването на тези територии към Зоната с публични функции. Само така ще се създадат необходимите възможности за справянето с големите обществено значими проблеми на тази част от урбанизираната територия“.

- По данни на МРРБ, към месец декември 2014 г. от 39 готови ИПГВР, само 20 общини са включили кварталите и териториите, населени с роми, в зоните за въздействие.

#### **4. Включени ли са проекти, адресиращи проблеми на ромите**

- В плановете на пет от изследваните общини - София, Пловдив, Шумен, Лом и Сливен е описан цялостен интегриран подход за развитие на градски територии, в които се включват и улици, населени с ромско население. Предвидени са инвестиции в техническа и социална структура, съчетани с меки мерки в сферата на социалните услуги, образованието и стимулирането на заетостта. Предвидено е и значително финансиране на дейностите, включени в интегрирания подход, но като цяло няма как да се прецени точно какъв ресурс ще бъде насочен за разрешаването на проблемите на ромската общност, тъй като проектите са обобщени за по-големи територии, част от които са ромските квартали.
- Предимно меки мерки са предвидени в две от общините - Видин и Монтана, като това включва обучителни и образователни курсове, мотивационни дейности и предоставяне на социални услуги. Тук също не става ясно какви са конкретните ресурси, тъй като проектите са обобщени и таргетират цялото население на зоната за въздействие.
- В четири от общините - Варна, Враца, Петрич и Гоце Делчев, от наличната информация на сайтовете на общините не могат да се идентифицират проекти, насочени към ромската общност.

#### **Основни изводи:**

- Като цяло, кварталите и териториите, населени с роми, присъстват в анализа на текущото състояние на градовете, направен за ИПГВР 2014-2020.
- Повечето от общините не са включили представители на ромите в процеса на стратегическо планиране, което предполага, че не са отчетени нуждите и

очакванията на самите роми, както и че липсва становището им по причините и начините за разрешаването на проблемите.

- Важно е да се отбележи, че почти липсва информация за това как са идентифицирани ромските общности по квартали и техните проблеми.
- Като цяло, оценките са направени от експертите, разработващи плановете, въз основа на статистически данни и лични наблюдения<sup>2</sup>.
- В мнозинството от случаите, описаните проблеми звучат общо и са схематично описани - лоша инфраструктура, лоши жилищни условия, ниско образование, влошен здравен статус. Липсват детайлни количествени показатели, които да служат за изходна база - данни и по-задълбочен анализ, отчитащ причините за влошените показатели; няма и конкретни данни и примери.
- Значителна част от ромските общности и квартали няма да могат да се възползват от средствата по ОПРР, защото или не са включени в зоните за въздействие или няма планирани конкретни мерки и проекти в ИПГВР за посрещане на техни специфични нужди и проблеми.
- Някои от общините са включили в зони за въздействие по ИПГВР градски територии със съществуващо незаконно строителство на сгради, служещи за единствено жилище на семейства от ромската етническа група, но по сведения на представители на НПО и на общински служители са затруднени да осигурят средства за изработване на подробни устройствени планове (ПУП), което може да се яви пречка за включването на тези територии като таргет на последващи проектни предложения.
- Значителна част от заложените в ИПГВР конкретни мерки и проекти, насочени към ромската общност, не отговарят на действителните нужди и очаквания на хората. Тези мерки и проекти са съобразени по-скоро с интересите на местната власт да достигне до определени финансови ресурси, а не с интересите на хората, живеещи в ромските квартали. Ромските общности и квартали в повечето случаи са описани като проблем, който местната власт трябва да разреши, а самите роми са обект за интервенции, без да се предвижда активното им участие в изпълнението на тези интервенции. Дори има случаи, при които ромските общности и населяваните от тях квартали са разгледани като пречка за нормалното развитие на територията на града и фактор, водещ до „сериозно влошаване на качеството на средата на обитаване не само в рамките на ромския квартал, но и в цялата централна част на града, както и акваторията на варненското езеро”<sup>3</sup>. Това се отнася с особена сила за квартали, намиращи се върху територии, към които има определени икономически интереси и инвестиционни намерения на общината или местния бизнес /Варна, квартал Максуда/.

В обобщение може да се каже, че в една или друга степен една част от местните власти осъзнават значимостта на проблемите на ромските квартали и влиянието им

<sup>2</sup> Не е известно дали сред експертите са включени представители на малцинствата или експерти по малцинствени и интеграционни въпроси

<sup>3</sup> ИПГВР 2014-2020 на град Варна, „Потенциални зони за въздействие”, стр. 30

върху цялостното развитие на градовете и предприемат или имат намерение да предприемат някакви действия за разрешаването им. Поради непознаване на спецификата на общността, взаимното неразбиране и недобрата комуникация между местна власт и общност обаче, в повечето случаи самите роми остават изолирани от тези процеси. Предприеманите действия в голямата си част са неадекватни и остават неразбрани и неприети от ромската общност, а това е една от причините за неефективността им. От друга страна, поради липса на информация и адекватно представяне, този процес остава неразбран и неприет и от представителите на мнозинството, като се задълбочава недоверието и се засилва убеждението, че тези действия са привилегия за ромите. В резултат на всичко това се компрометира цялостният процес на прилагане на интеграционни политики от общините и дори и добри и смислени действия са заплашени от неуспех.

**Препоръка:** ИПГВР е добра възможност местните власти да получат ресурс, с който да изпълнят задълженията си и да изпълняват мерките, заложи в Стратегията за интегриране на ромите и да решат поне част от проблемите. Това обаче не може да стане без участието на самите роми. Необходимо е да се намерят подходящите канали за достигане до общността – обществено активни и заинтересовани роми, роми с добро образование, неформални лидери, представители на гражданския сектор, медиатори и други хора, уважавани от общността и приемани от мнозинството. Тяхното участие в предприеманите действия може да осигури адекватността и приемането на тези действия от всички. Тъй като по-голямата част от ИПГВР са одобрени, това което е необходимо от тук нататък е да се направят усилия за планиране на възможно най-точни и ефективни проекти за ромските квартали. Един вариант за осигуряване на участието на ромите в процесите е създаването на инициативни и активни местни групи в общността, в които участват местни активисти, медиатори, хора с някаква експертност. Тези групи могат да служат като мост за връзка между местна власт и общност, осигуряват правилно предаване на информация в двете посоки и са източник на идеи и предложения. Това е начин, който не само включва общността в процесите на вземане на решения, но подsigурява и по-нататъшното ѝ участие, чрез поемане на отговорности и прави възможно използването на потенциала на една значителна част от населението, който до сега в повечето случаи е пренебрегван.

Декември 2014

Integro Association is core member of ERGO Network.  
ERGO Network is supported by the European Commission's Programme for Employment and Social Innovation (EaSI). This publication reflects only the author's view. The information contained in this publication does not necessarily reflect the position or opinion of the European Commission.

