

Мониторинг на включването на ромите в ВОМР в България

Проучване, проведено от Асоциация Интегро

Цели на Проучването

Подходят ВОМР, реализиращ се в рамките на програмата за Развитие на селските региони е един от най – важните съществуващи инструменти имащ отношение към социалното включване на уязвимите общности на местно ниво през настоящия програмен период.

Целта на настоящето проучване е да проследи изпълнението на ВОМР стратегиите в 4 територии на МИГ. Проучването се реализира в две насоки. От една страна да проследи цялостното изпълнение на стратегиите, срещаните трудности, причините за забавяне, заплахите и др. А от друга страна да оцени моментният им ефект върху ромите и други уязвими групи, живеещи на територията на МИГ.

Въпреки, че изпълнението на стратегиите трябваше да започне още през 2016г., наблюдаваме много сериозно забавяне на стартирането на мерките на стратегиите на местно ниво, което създава опасност за 100% изпълнение на заложените мерки. Неизпълнението на мерките от своя страна ще доведе до не достатъчен ефект върху целевите групи на местно ниво – бизнес, публични власти, граждански организации, уязвими общности и др.

По отношение на ромите е необходимо да се изследва включването им в изпълнение на стратегиите към момента. Като инструмент даващ възможност за социално включване на уязвими общности в обществото са създадени очаквания, че ВОМР подхода ще доведе до подобряване статуса на ромската общност. Тези очаквания имат своите основания защото МИГ с многофондови стратегии, ползващи средства от ЕСФ разполагат с мерки таргетиращи ромите.

Основните изводи и препоръките от настоящето проучване ще дадат възможност за гражданските организации работещи за социално включване на ромите да се застъпват за по – ефективни прилагане на подхода от една страна, а от друга за отправяне на препоръки към европейските и национални власти за въвеждане на регулации, които да елиминират факторите затрудняващи изпълнението на стратегиите на местно ниво. Изследването ще даде обратна връзка на институциите имащи отношение към изпълнението на подхода ВОМР, чрез която те могат да оптимизират дейността си или да оценят работата си.

При избора на МИГ на територията, на които да се реализира проучването беше взето под внимание това да са МИГ със стратегии с различни характеристики. Беше направен подбор на МИГ с многофондова стратегия включваща и средства от ЕСФ, Миг с многофондова стратегия без заложен средства от ЕСФ, Миг с еднофондова стратегия, Миг изпълняващ стратегия за пръв път, Миг планирал стратегията си с активното участие на местната ромска общност и др.

За целите на настоящото проучване беше направен преглед на съществуващите информационни материали относно подхода BOMP, който в повечето случаи е направен от програмата за УО за развитие на селските райони 2014 - 2020 г. В допълнение към информацията, публикувана от управляващия орган, беше преразгледана и публикувана стратегии за местно развитие на МИГ, включени в проучването. Като допълнителен метод за събиране на информация проведе полуструктурирани интервюта с представители на МИГ, местни ромски НПО и активисти.

Обща информация за изпълнението на BOMP стратегиите в България

За пръв път подхода BOMP /с тогавашното наименование LIDER/ се реализира в България през програмния период 2007-2013г., в рамките на Програмата за развитие на селските региони, като това беше и единствената програма от която можеха да се финансират мерки в рамките на стратегиите на МИГ. Това беше периода, в който оперативните програми бяха нещо ново за България и подобен тип финансови инструменти, различни от предприсъдеинителните фондове се изпълняваха за пръв път. В резултат от изпълнението на подхода бяха финансирани стратегии на 35 МИГ. Общият бюджет, който беше усвоен за изпълнение на стратегиите достигна до около 53 000 000 евро.

През настоящия програмен период бяха въведени сериозни промени в правилата за прилагане на подхода BOMP. Въведените промени бяха в посока на по – широко и ефективно прилагане на подхода. Най- съществените промени бяха свързани с:

- Даде се възможност за създаване на Стратегии за местно развитие на територията на две и три общини. Съществуваше възможност две или три общини с общи граници да създадат обща Стратегия, за която да се кандидатства за финансиране. Сдружаването между съседни общини носеше допълнителни точки при оценяването, като най – високо се оценяваше сдружаването между 3 общини, а най – ниско се оценяваше изпълнението на стратегия на територията на една община. Освен възможността за получаване на по – висока оценка, разбира се съществуваше и факта, че при сдружаване ресурса се разпределя на по – голяма територия и по – голямо население, за това част от МИГ решиха да разработят самостоятелни стратегии.

- За пръв път при разработване на стратегиите си МИГ имаха възможност да ползват ресурси и от други оперативни програми. Във всяка стратегия можеха да бъдат планирани мерки за финансиране от: програма за Развитие на селските региони; Програмата за морско дело и рибарство; Оперативна програма околна среда, Оперативна програма Иновации и конкурентноспособност; Оперативна програма Наука и образование за интелигентен растеж; Оперативна програма Развитие на човешките ресурси; Комбинирането на мерки от всички гореизброени програми на практика даваше възможност финансовият ресурс за всяка стратегия да достигне до 6 000 000 лв. /около 3 000 000 евро/. Единственото условие беше, че не може да се използват средства за управление на стратегиите извън Програмата за развитие на селските региони.
Освен увеличаване на финансовия ресурс на ниво стратегия, като цяло бяха заделени по голям финансов ресурс в Програмата за развитие на селските региони. Ако през миналия програмен период финансираните стратегии на МИГ бяха 35, то сега са два пъти повече.
Включването на финансиране от останалите оперативни програми даде възможност подхода ВОМР и планирането отдолу нагоре да се приложи извън Програмата за развитие на селските региони.
- С цел гарантиране на социалното включване на уязвимите общности и включване на всички общности на територията на МИГ в планирането на стратегиите се заложили допълнителни точки при оценяването на стратегиите, ако се включат мерки за социално включване. Това даде възможност за таргетиране на ромите като уязвима група. Създаде се предпоставка за включването има във всички фази на процеса и предполагаше специални мерки за ангажирането им.

Отзвук от изпълнението на Стратегиите за местно развитие от местното ниво

Местна инициативна група „Бяла Слатина“

Byala Slatina is located in North-West Bulgaria and is a part of the territory of Vratsa Region. This region is known as the poorest region in the whole Europe. Byala Slatina lays in the category of rural region. According to the last census the total population in Byala Slatina municipality counts around 24 500, and 3 000 of these are of Roma origin.

Характерно за Бяла Слатина е липсата на индустрия. Съществуват малки предприятия за производство и обработка на текстил. Трудовата миграция е на много високо ниво, което води и до обезлюдяване на общината и целия регион.

МИГ Бяла Слатина работят по подхода ВОМР за пръв път през настоящия програмен период. Имат одобрена стратегия, която включва мерки от Програмата за развитие на

селските региони и Програмата за иновации и конкурентоспособност. Наличието на финансиране извън Програмата за развитие на селските региони прави стратегията многофондова. Изпълнението на стратегията е стартирало през 2018г. като до този момент са реализирали мерки насочени към земеделски производители и фирми занимаващи се със земеделие.

По отношение на срещаните затруднения един от най – съществените проблеми, които виждат представителите на екипа на МИГ Бял Слатина са свързани с практическата загуба на ефекта на планирането от долу нагоре. Според тях нуждите на заинтересованите страни на територията на МИГ не отговарят напълно на допустимите дейности и разходи, които могат да се залагат в стратегиите. Регламентите определящи видовете допустими мерки слагат определени рамки, колкото и да са широки тези рамки, не дават възможност да се планира на базата на реалната нужда. Задължително трябва да се разпишат мерки в подкрепа на земеделието, преработката на селскостопанска продукция и др. но не дават възможност да се създават работни места на новостратирани фирми за разкриване на работни места или създаване на ново производство. Такива фирми най – често не отговарят на критериите за допустимост. Този проблем е силно свързан със следващия. Тъй като няма достатъчно на брой действащи предприятия на територията на МИГ, земеделските производители са малко и бизнес средата в общината не е на добро ниво липсва интерес за изпълнение на проекти финансирани от стратегията сред потенциалните бенефициенти.

По отношение на комуникацията с Управляващите органи, които са различни за различните оперативни програми, осигуряващи финансиране се срещат затруднения. Налагани са няколко пъти корекции на стратегиите за покриване на формални критерии. Освен това представителите а МИГ смятат, че е необходимо изпълнението на подхода да бъде под ръководството на един управляващ орган без значение на броя финансиращи оперативни програми. Комуникацията в повече от един управляващ орган затормозява и забавя изпълнението на стратегията, тъй като често различните управляващи органи имат различни изисквания и критерии.

По отношение на мерки насочени към социално включване МИГ се сблъскат с проблем свързан с едновременното изпълняване на национална програма и заложен в стратегията мярка в една и съща територия. Той като е необходимо да не се допуска дублиране на целеви групи, а в малките общини целевата група не е голяма, МИГ решава да не включи дейности от Оперативна програма Развитие на човешките ресурси в стратегията си. Другата причина за невключване на дейности от ОП РЧР е липсата на активен граждански сектор в общината. На практика няма НПО, които могат да докажат финансов капацитет, читалищата не са активни, а НПО извън територията на МИГ нямат право да участват в изпълнението на стратегиите. Това на практика изключва възможността да се реализират мерки за социално включване и таргетиране на ромите. Това разбира се не означава, че ромските не могат да участват в останалите мерки, но а практика това не е случва защото не покриват формалните критерии или не разполагат с достатъчно информация за съществуващите възможности.

Мнението на местната ромска общност е, че не виждат стратегията на МИГ като потенциал за развитие на ромската общност. При разработването на стратегията са участвали роми, но не активно. Не са давани предложения. Участието се е свеждало до физическо присъствие на публичните срещи. Като причина за не достатъчния си принос за планиране на стратегията се изтъква липсата на знания за необходимостта от стратегията, липсата на увереност и до някъде липсата на отвореност от страна на МИГ. Към настоящия момент общността остава отново пасивна. Не се кандидатства с проекти към МИГ. Като причина за това изтъкват емиграцията и липсата на активни хора в общността, които могат да се занимават с този тип дейност.

Местна инициативна група Хисаря

МИГ Хисаря обхваща територията на Община Хисаря, която е разположена в централната част на южна България. Населението на общината е около 13 000 души, като около 500 от тях се самоопределят като роми. Характерно за Хисаря е силно развитие туризъм поради наличието на лековити минерални извори, развито земеделие – основно в сферата на зеленукопроизводството и развита индустрия в региона около Община Хисаря.

МИГ Хисаря реализира стратегия за първи път през настоящия програмен период. Стратегията включва мерки от Програмата за развитие на селските региони, Програмата за Иновации и конкурентоспособност, Оперативна програма Околна среда, Оперативна програма Развитие на човешките ресурси и Оперативна програма Наука и образование за интелигентен растеж. Към настоящия момент са стартирали част от мерките от почти всички оперативни програми.

Въпреки общия изглед за безпроблемно и ефективно изпълнение на стратегиите не липсват проблеми с изпълнение на мерките. Представителите на МИГ споделят за много голямо забавяне на мерките финансирани от Оперативна програма Развитие на човешките ресурси. Комуникацията и синхронизирането на действията с Управляващия орган на оперативната програма текат много бавно. Утвърждаването на насоките за кандидатстване отнемат много време /между 3 и 6 месеца/, което забавя стартирането на мерките и застрашават изпълнението им поради наличието на крайни срокове за изпълнение. Представителите на Миг споделиха, че е необходимо Управляващия орган на ОП РЧР да оптимизира дейността си и да съкрати сроковете за утвърждаване на насоките за кандидатстване.

Като цяло представителите на МИГ изразиха задоволство от активността на местните фирми към мерките финансирани от Програмата за развитие селските региони и иновации и конкурентоспособност, но споделиха, че липсата на авансови плащания по проектите за Развитие на селските региони спира част от потенциалните кандидати. Друг съществен проблем, който определят като затруднение е разбита със системата EUMIS. През настоящия период всички проекти е европейско финансиране се подават и управляват в електронна платформа. Често фирмите и земеделските производители нямат

необходимите умения за работа със системата. Налага се да се ползват консултантска помощ от фирми, което допълнително натоварва финансово бенефициентите, а от друга страна ги прави силно зависими от консултантските фирми.

Друг съществен проблем, който срещат е затруднения в работата с общините, които са задължително част от МИГ. Общините виждат МИГ единствено като източник на средства за инфраструктурни проекти, а не като потенциал за цялостно развитие на територията. Често изпадат в конфликти поради искането на общината за повече средства за инфраструктура.

По отношение на уязвимите групи част от мерките в ОП РЧР и ОП НОИР таргетира ромите, но МИГ не е предприемала специални действия за включването им в планирането. В по – голямата си част за взети под внимание вижданията на НПО и училища за съществуващите проблеми и начините за разрешаването им.

Като цяло на територията на общината няма обособена ромска общност, не са запознати с наличието на стратегия. Участието им се свежда до това техни деца да участват в дейности финансирани от ОП НОИР или чрез включване в заетост чрез мерки в рамките на ОП РЧР, което ги прави само пасивни потребители на услуги.

Местна инициативна група Котел-Сунгурларе - Върбица

МИГ Котел-Сунгурларе-Върбица е МИГ обхващащ територията на 3 общини в две различни области. В югоизточна България и североизточна България. Територията на МИГ е една от най – големите в България. Територията е слабо развита, почти липса индустрия, земеделието е силно застъпено, а по голямата част се намира в планински участък. На територията на МИГ живеят 4 различни етноса, като броя на ромските общности е значителна част.

В стратегията са включени мерки от три оперативни програми – Програма за развитие на селските региони, Оперативна програма ОП РЧР и Оперативна програма Иновации и конкурентоспособност.

Към настоящия момент са стартирали част от мерките по Програмата за развитие на селските региони и Иновации и конкурентоспособност. Както и останалите и Миг Котел-Сунгурларе-Върбица прилага подхода BOMP за пръв път през настоящия програмен период.

По отношение на изпълнението на стратегията, представителите на МИГ споделиха, че съществува голям проблем с многофондовите стратегии. Причината според тях са липсата на добра координация между управляващите органи, поради което се получават

забавяния в утвърждаването на насоките за кандидатстване. Особено сериозен е проблема с Управляващия орган на оперативна програма Развитие на човешките ресурси.

Сериозен акцент представителите на МИГ поставиха на нарушаването на принципите за планиране отдолу нагоре. На практика стратегиите по подхода ВОМР възпроизвеждат мерките на националните програми и ги прилагат паралелно в териториите си. Не се постига ефекта при който местната общност планира мерки, които да покрият местни нужди или да развият територията в посока, която те желаят.

И на територията на този МИГ се наблюдава липса на достатъчно капацитет сред местните заинтересовани страни. Специално за местните НПО, нито едно от тях не може да докаже финансов капацитет за да бъде допустим кандидат по някоя от мерките за социално включване. Въпреки, че грантовете в рамките на стратегиите са по – малки изискванията към бенефициентите и броя на необходимите документи е един и същ, както с националните програми.

И в случая работата със системата EUMIS се оказва пречка за повечето заинтересовани страни. Отново се постави акцент върху дейността на консултантските фирми, на които бенефициентите се налага да плащат ако искат да имат успешен проект, финансиран от стратегията на МИГ.

Тези специфични затруднения, които се срещат влияят на активността на потенциалните бенефициенти, като се добави и проблемите свързани с липсата на авансови плащания и голямо забавяне на окончателните плащания, представителите на МИГ споделиха, че броят на потенциалните кандидати за изпълнение на проекти спада с всяка обявена мярка.

По отношение на ромската общност, представителите на МИГ споделиха, че поддържат активни контакти с местните активисти, което беше потвърдено и от самата общност. Роми са участвали при планирането на стратегията, очаква се да участват и в изпълнението, както в общите мерки, така и в мерките за социално включване. Проблемът е, че няма работещо ромско НПО на територията на МИГ, което означава ще бъдат зависими при реализирането на мерките от други НПО. Въпреки това участието им в общите мерки е добър показател за включеност на ромите.

Местна инициативна група Исперих

Местна инициативна група Исперих обхваща територията на Община Исперих. Община Исперих се намира в Североизточна България. Населението на общината е около 25 000 души, като ромите са около 3000. Индустрията е слабо развита, регионът е земеделски. Както и в Бяла Слатина, емиграцията е много висока, особено сред ромската общност. МИГ Исперих изпълнява стратегия по подхода ВОМР за втори път. През изминалия програмен период това беше една от 35 те МИГ с финансирани стратегии. Стратегията на МИГ Исперих е мнгофондова, като включва мерки от Програмата за развитие на селските

региони, Оперативна програма Развитие на човешките ресурси и Оперативна програма Иновации и конкурентоспособност.

Към настоящия момент МИГ Исперих са обявили 2 мерки от Програмата за развитие на селските региони и една мярка от Оперативна програма развитие на човешките ресурси.

Един от най – съществените проблеми, които МИГ Исперих среща е голямото забавяне на утвърждаването на насоките за кандидатстване на мерките финансирани от ОП РЧР. Забавянето е в рамките на 6 месеца. В този 6 месечен период, насоките бяха коригирани няколко пъти и на практика загубиха спецификата си, като мерки планирани за покриване на местни нужди.

Пример за това е мярката насочена към интеграция на уязвими групи. При планирането заедно с представители на общността, са планирани мерки за посрещане не специфични нужди, които в последствие не попаднаха в насоките за кандидатстване поради недопустимост на подобен тип дейности. Това на практика отново потвърждава наблюдението на останалите МИГ включени в проучването, че се обезсмисля подхода за планиране отдолу нагоре.

Ситуацията е още по сложна тъй като по националните програми вече се изпълняват проекти на територията на Община Исперих и е необходимо да се прави внимателен подбор на целеви групи за да се избегне двойно финансиране.

Отново поради наличието на правила, които не могат да се променят спрямо местната нужда става невъзможно изразходването на 100% от средствата заложили за социално включване в рамките на ОП РЧР, тъй като един кандидат може да бъде само един път водещ партньор по проект, а на местно ниво липсва капацитет /финансов и човешки/ за изпълнение на проект финансиран от стратегията на МИГ.

По отношение участието на ромите в процеса на планиране и участие на ромите в изпълнение на стратегията на МИГ не се срещат затруднения. Стратегията е планирана с активното участие на местното ромско читалище, което ще бъде и изпълнител на един от проектите за интеграция, но се срещат затруднения в участието на роми в мейнстрим мерките за насърчаване на местни земеделци и бизнес. Поради недостатъчен капацитет много роми занимаващи се с бизнес отказват да разработват проекти по общите мерки, за разлика от останалия бизнес на територията на МИГ, който проявява сериозна активност.

Изводи и препоръки

Проучванията показват, че въпреки затрудненията, всички финансирани МИГ прилагат своите стратегии, дори ако има забавяне. От събраната информация можем да заключим, че съществуващите проблеми могат да бъдат разделени на няколко категории.

Първата категория може да бъде определена като административни и технически пречки. Очевидно е, че прилагането на подхода води до забавяне, както по отношение на изпълнението на стратегията, така и по отношение на финансовите трансфери. Причините за това забавяне от една страна са недостатъчните административни и човешки ресурси както в МИГ, така и в управляващите органи, от друга страна са честите промени в правилата и разпоредбите, регулиращи прилагането на подхода. Често се изискват промени във вече одобрените стратегии и анексирането им. Към тази група можем да включим и забавянето на финансирането, както за управлението на стратегията, така и по договори с бенефициенти. Забавянето на окончателните плащания често води до обезсърчаване на потенциалните бенефициенти и до отказ от изпълнение на проекти.

За преодоляване на съществуващите пречки трябва да се въведат правила и разпоредби, които да се променят само в изключително спешни случаи. Освен това е необходимо да се оптимизира системата за проверка и разплащане с бенефициентите. Понастоящем приложимите срокове са твърде дълги.

По отношение на бенефициентите е необходимо да се въведе опростена процедура за кандидатстване, която да не копира изискванията за проектни предложения от националната програма. Критериите и изискванията трябва да се прилагат в зависимост от размера на съответната безвъзмездна помощ. Що се отнася до комуникацията между управляващите органи и МИГ, е необходимо да се въведе срок за одобрение на насоките за кандидатстване и одобрение на формуляри и подкрепящи документи. В момента тези процедури отнемат твърде много време.

В следващия програмен период е необходимо да се въведе единен управляващ орган за прилагането на подхода ВОМР. Понастоящем броят на управляващите органи съответства на броя на оперативните програми, осигуряващи финансиране на стратегиите за местно развитие. Това поставя допълнителна тежест за екипите на МИГ, за да отговорят на различните критерии и изисквания, наложени от различните управляващи органи.

Втората категория срещани трудности могат да бъдат определени като трудности при прилагането на принципите на ВОМР. От интервютата стана ясно, че на практика въпреки планирането отдолу нагоре, най-вече в мерките на стратегията, копирани в национални програми и част от идентифицираните нужди на територията не могат да бъдат осигурени от мерки в стратегиите за местно развитие. Това до голяма степен нарушава принципите на ВОМР. В следващия програмен период е необходимо да се даде пълна свобода за

планиране на мерки в стратегиите, както и пълна свобода за определяне на мерки в стратегиите.

Освен това е необходимо да се инвестира повече в капацитета на местните заинтересовани страни. Очевидно е, че в малките общини гражданският сектор няма достатъчно умения за изпълнение на проекти и общините често приемат стратегии единствено като източник на средства за инфраструктура. Трябва да се вземат мерки за засилване на ролята на бизнеса и гражданите за сметка на местните власти.

Третата категория на трудност е свързана с участието на представители на уязвимите групи в процеса на планиране и прилагане на Стратегиите за местно развитие. Много често уязвимите групи остават пасивни в стратегиите за планиране и още по-пасивни при прилагането им, което води до липса на въздействие за постигане на социално включване. В следващия програмен период е необходимо навременното инвестиране в дейности за постоянна анимация и изграждане на капацитет сред уязвимите общности на всички етапи от планирането на стратегията до прилагането и оценката. Необходимо е да се премахне изискването проектите за меки мерки да се изпълняват само от НПО, регистрирани на територията на МИГ, тъй като в малките общини те липсват.

Въпреки трудностите ВОМР остава един от подходите, които трябва да намерят широко приложение в следващия програмен период. Доколкото се наблюдават затруднения с прилагането, това остава единственият подход, който дава шанс за развитие на малките общини в селските райони. Предложенията за оптимизиране на програмата през следващия програмен период ще позволят по-добро въздействие както на територията, така и на уязвимите групи.