

Доклад от проведена дискусия – тип „кръгла маса“ с участието на представители на неправителствени организации

В рамките на съвместен проект на Националния статистически институт (НСИ) и Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) по програма “Местно развитие, намаляване на бедността и подобро включване на уязвимите групи”, финансирана от Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2014 – 2021 г., за изпълнение на проект по приоритетна ос “Подобро включване и овластяване на ромите”, процедура BGLD-3.001 “Нови подходи за генериране на данни за трудно достижими групи от населението, изложени на риск от нарушаване на техните права”

Дата: 2 август 2019 г.

Място на провеждане: Институт „Отворено общество – София“, София, ул. "Солунска" № 56, София 1000, България

Начален час и продължителност: 15:15 – 17:15 часа, вкл. 15 минутна почивка

Общ брой участници: 12 участници

Списък на неправителствени организации, чиито представители са участвали в в дискусия - тип „кръгла маса“ – експерти от неправителствени организации (приложен е списък с подписи на участниците – файл с наименование „Списък НПО 02082019 година“, както и документиращ снимков материал):

1. Национална мрежа за децата
2. УНИЦЕФ (двама участници)
3. Сдружение „Нов път“ – Хайредин
4. Асоциация „Интегро“
5. Сдружение „Свят без граници“
6. Център за независим живот
7. КТ „Подкрепа“
8. Промяната (Reach for Change)
9. Български хелзинкски комитет

Обобщение

Експертите от неправителствените организации са обединени от разбирането, че ситуацията на уязвимост се поражда, когато ограничения на средата – здравословни, социални и материални и др. – не позволяват на хората да реализират правата си. **Липсата на информация,**

необходима за решаване проблемите на уязвимите групи, е иманентна част от рисковете за уязвимост.

Сред основните подходи, прилагани от неправителствените организации за определяне на целевите уязвими групи са: **степената на уязвимост**, наличието на „**широко разпространени предразсъдъци**“ към тях и статуса им на „**жертви на системна дискриминация**“ и **нарушаването на основните им права**. Представителите на гражданския сектор отчитат, че много често **представителите на тези групи нямат капацитет сами да си осигурят помощ, а често дори не могат да си дадат сметка за степента на своята уязвимост.**

Остротата на уязвимост се задълбочава от неспособността на уязвимите групи да поставят проблемите си в дневния ред на обществото и политиките.

Рисковите фактори, които водят до уязвимост не могат да бъдат изброени изчерпателно от участниците, но сред тях се споменават: *социално изключване, сегрегация, тормоз, насилие, дискриминация, трудова и сексуална експлоатация и нарушаване правото на живот, на достъп до базови услуги, на качествено образование, на здравеопазване и на идентичност.*

Участниците постигат консенсус, че рисковете за уязвимост са „плаваща мишена“ – те се променят в зависимост от **динамиката на средата и контекста**. От тук произтича и важността на изследването им с оглед **осигуряване на политики и мерки, базирани на надеждни доказателства**.

Според участниците сред недостатъчно познваните и изследвани уязвими групи, за които е препоръчително да се събира информация, са: ромските жени и деца, бежанците, мигрантите, жертвите на домашно насилие, бездомните и хората, упражняващи недеklarиран труд, чието последствие е липсата на осигурителни права, децата с увреждания в семейства, хората със зависимости, хората със социалнозначими заболявания като например ХИВ позитивни лица и работещите без договор.

Голяма част от НПО комбинират директната работа с уязвими групи с търсене на възможности за **системна промяна и подобрения в политиките и мерките**, насочени към целевите групи.

Сред ключовите слабости в политиките участниците посочват техния конюнктурен характер, недостатъчната оценка на рисковите фактори, липсата на междуинституционални взаимодействия, фокусирани върху нуждите, а не върху отделните рискове, както и силната им податливост на застъпнически интереси, което в разрез с принципа „основани на доказателства“.

Освен това ограничения в капацитета за използване на наличните данни има както в администрацията, така и в гражданския сектор.

Основните добри практики при събирането на данни за уязвимите групи се основават на: **включването на самите местни общности** в този процес, което не само подобрява качеството, но и допринася за **овластяване на групите**, а с това и за смекчаване на уязвимостта им, даването на убедителни гаранции за **защита на личните данни**, вкл. чрез интернет-базирани инструменти и предлагане на **стимули за участие в изследванията чрез предоставяне на важни за проучването групи услуги**.

С кои уязвими групи работите?

Представените в дискусиата организации работят с различни уязвими групи, включващи: *ромска общност, особено роми в множествена уязвимост, ромски жени и деца и възрастни хора, възрастни самотно живеещи лица, деца и младежи, хора със здравни проблеми, социално значими заболявания и увреждания, ХИВ позитивни лица, работници, които не могат да защитават правата си на достойни условия на труд и заплащане (в шивашката индустрия, в сектор на чистота и др.), групи, определени в антидискриминационното право като уязвими (етнически, верски, сексуални малцинства, лица с увреждания, жени, деца, както и лишени от свобода във връзка с условията в затворите и арестите), деца в институционална грижа, деца с родители в чужбина, деца в конфликт със закона и деца, които се нуждаят от правна помощ, деца в крайна бедност, в уязвимост заради проблеми на родителите (здравни, на пазара на труда и др.), деца със затруднения в ранна възраст и техните семейства – най-общо това са деца, които са в риск да не развият оптимално своя потенциал, въпреки средата и родителските грижи, полагани за тях.*

Част от представените организации не работят директно с уязвими групи, а са със застъпническа мисия пред институции и за политики (например за хората с увреждания или за децата) или са с координационни и представителни функции – представляват множество организации, предоставящи услуги на уязвими групи като деца в риск. Целта на тези национално представени организации е да допринасят с дейността си за постигане на **системна промяна и промяна на политиките** с оглед подобряване състоянието на уязвимите групи.

Повечето от представените в дискусиата организации, които предоставят услуги на уязвими групи, заявяват, че си поставят за цел и **подобрения в политиките** за промяна на ситуацията на съответната общност (например ромската).

Как организациите избират уязвимите групи, с които работят?

Изборът на групите за част от организациите е направен със **самото им учредяване и е скрепен** в уставните им документи.

„В устава на организацията сме записали, че работим с ромска общност. И там сме се фокусирали.“

Членският състав на други от НПО включва **самите уязвими групи**:

„Ние представляваме собствените си интереси. Ние сме организация на хората с увреждания. И самият факт, че ние самите имаме проблеми ни кара по естествен начин да работим по тези проблеми. При нас е много естествено това. И работим независимо от етническа принадлежност, сексуална ориентация и всякакви други признаци – стига човек да усеща неравнопоставеност поради увреждането си, той може да се обърне към нас.“

При избора на уязвими групи, с които работят, организациите се ръководят от **степената на уязвимост** – например **приоритизират се проблемите на най-уязвимите групи деца**.

За насочването към определени групи влияние оказват и донорските програми – в тези случаи организациите се насочват към избор на конкретна целева група, която съответства на **критерии, заложи от донорите** – например по отношение на самотно живеещите възрастни хора. Проектнобазираният подход за критерии за тази уязвима група може да включва: доход,

невъзможност за самостоятелно обслужване на лицата, липса на близки и роднини в близост до лицето, здравно състояние и др.

Подобна е ситуацията, при която **възложители на доставчици на социални услуги са публични институции**. Те определят профила на бенефициентите, с които доставчикът следва да работи и дори конкретните бенефициенти. Сходен е случаят, когато изборът на целевите групи е оставен изцяло на НПО, но той е **верифициран от експертни панели, оценяващи проекти**.

Един от подходите за определяне на целевите уязвими групи е наличието на „**широко разпространени предразсъдъци**“ към групите и статуса им на „**жертви на системна дискриминация**“.

Нарушените права на уязвими групи също стоят в основата на избора на тази групи от НПО.

Приоритизират се и случаите, когато **представителите на съответните групи нямат капацитет сами да си осигурят помощ**.

Често организациите търсят и специфични **случаи/групи, подкрепата за които може да предизвика системни промени**.

Част от НПО избират да **работят с по-активната част от уязвимата група** (например в ромските общности), тъй като тези групи могат да се превърнат във в-носители на промяната за цялата общност – включително за най-уязвимите подгрупи в нея. Този подход, обаче, поставя под въпрос интервенциите в общностите в най-тежко състояние, което включва крайна степен на липса на ресурси, включително какъвто и да било лидерски потенциал за местно лидерство:

„Този подход всъщност ни ограничава да започнем да работим в най-маргинализираните общности, защото там просто липсват такива хора.“

Тъкмо напротив, представител на една организациите заявява, че екипът ѝ целенасочено се стреми да дава **глас на уязвими лица, които по различни причини, свързани със средата, не са в състояние сами да представят своите позиции**:

„Тези хора не се чуват. Те нямат представителство реално почти никъде. Ние се опитваме да стигаме до такива хора. И се оказва, че това, което се представя като тяхна воля, изобщо няма нищо общо с тяхната воля.“

Не на последно място изборът на целеви групи е свързан с **потенциала за устойчивост на предложения модел за решаване на проблема** на уязвимата група, както и да имат **заряд за разрастване** – да се прилагат за по-голям брой представители на уязвими групи от първоначално обхванатите:

„Без да е зависимо от грантове.“

Не на последно място се отбелязва, че сред критериите за избор на групи/индивиди, които да бъдат подпомогнати, е и **капацитетът на подпомагащите** – тяхната способност в дадения момент да осигурят необходимата подкрепа. Този критерий не бива да бъде подценяван, доколкото ресурсът на огромната част от НПО е твърде ограничен.

По какво НПО съдят за ефективността на работата си?

В отговор на този въпрос участниците посочват постигането на резултати не само за непосредствените целеви групи, но и за цялото общество – **системната промяна**: например, когато правната помощ е довела не само до спечелване на индивидуално дело (едно обезщетение, една осъдителна присъда, една несъборена къща), но и до промени в правната уредба и в правоприлагането изобщо – например прекратени или променени лоши практики в правораздаването и администрацията.

Не са редки случаите, когато системните промени са постигнати само на теория, частично или „изродени до безобразия“: „И все едно – нищо.“

Много от гражданските организации имат амбицията да довеждат промените до край, но те в повечето случаи не зависят изцяло от техните усилия и не са докрай в компетентностите и отговорностите им. Ето защо е необходимо поставяне на реалистични, освен амбициозни, цели и задачи. Понякога, обаче, за голям успех трябва да се приема и поставянето на начало, инициативата.

Сред индикаторите за успех са и **промените в законодателството, както и повлияване върху обществените нагласи.**

Организациите оценяват постиженията си според това дали са осигурени:

- Устойчивост и дългосрочност на решаване на съответния проблем.
- Елиминиране на риска от консуматорство.
- Предпоставки за мултиплициране на работещите решения.
- Създаване на добри ролеви модели – например в ромските общности.
- Лична удовлетвореност на представителите на уязвимите групи от интервенциите.

Какви са рисковете за уязвимост?

Сред най-важните рискове, пред които са изправени уязвимите групи се очертават:

- Социалното изключване.
- Сегрегация, вкл. образователна.
- Тормоз.
- Дискриминация.
- Нарушаване на правото на живот.
- Нарушаване на правото на достъп до базови услуги.
- Нарушаване на правото на качествено образование.
- Нарушаване на правото на здравеопазване.
- Насилие.
- Експлоатация – трудова, сексуална.
- Нарушаване правото на идентичност – незачитане на майчиния език и културната специфика на средата на учениците от етническите малцинства.

Тези рискове, обаче, са примерни. А еднозначен отговор на въпроса кои са най-острите социални рискове няма, тъй като те се променят в зависимост от **динамиката на средата и контекста (национален и местен)**, съответно се променят и приоритетите в политиките и прилаганите мерки:

„Това е ситуативен отговор. При нас повечето проекти през първите години бяха насочени към деца с увреждания и към деца от институции. Докато сега голяма част от проектите са насочени към реформи в образованието... Очевидно това е една плаваща мишена, която зависи в крайна сметка и от контекста.“

В обобщение един от участниците предлага своята дефиниция за уязвимост:

„Тя настъпва, когато поради ограничения на средата – здравословни, социални и материални – лицата от уязвимите групи не могат да реализират правата си.“

Участникът подчертава, че само по себе си например „увреждането не е риск“, но то може да се окаже риск, ако **средата възпрепятства** реализацията на пълния потенциал на лицето с увреждания. С други думи, средата дискриминира лицата по отношение реализацията на пълния им набор от права.

Характеристиките на средата могат да включват: физическата достъпност, масово разпространени възприятия, нагласи и традиционни вярвания.

Участниците дават примери за рискови фактори, свързани със средата, с групата на хората, настанени в институции, както и „хората, които живеят в отдалечени места и няма кой да ги чуе“ или „жилищни райони, които са извън регулация като рисков фактор за бездомност“, както и когато в отделни райони липсват комунални услуги по сметосъбиране, има нерегламентирани сметища, толерирани от местните власти или пък е ограничен достъпът до електричество и вода.

Според един от участниците като характеристики на средата могат да бъдат определени и разработваните и изпълняваните политики, както и капацитета и волята на специалистите, които ги създават и осъществяват:

„Тези привидни политики, които се правят, тази мимикрия на политика, която безобразничи под формата на: има закон за образованието и има приобщаващо образование, но децата с увреждания не ходят на училище“.

Като един от рисковете за уязвимост се предлага да бъде третирана и **липсата на информация, необходима за решаване проблемите на уязвимите групи:**

„Например при бездомните хора. Един от критериите за избора им може да бъде, че за тези групи от хора не се събират данни – не може по традиционните методи и със съществуващите средства да се получи информация за състоянието им, за това, което е важно за политиките. Така че например за бездомните надали някой в България знае колко са, в какви условия живеят, какво им е здравословното състояние, какви са им нуждите. Защото тази група по никакъв начин не се „хваща“.“

Подобна е ситуацията на децата, чиито родители, работят в чужбина. Те не е задължително да бъдат в риск, но този феномен не се проучва системно. Само едно изследване на УНИЦЕФ показва, че почти 1 от 5 деца в България е в тази група – на деца, чиито родители – единия или двамата – временно или постоянно работят в чужбина.

В заключение един от участниците предлага смяна на перспективата от рискове към нужди:

„Ние трябва да спрем да поставяме хората в кутийки според рисковете, които всъщност са множествени и трябва да правим оценка не на рисковете, а на нуждите.“

Прилагането на индивидуален подход към нуждите ще промени паралелната, феодална работа на различните институции, която не води до резултат и ще създаде условия за

определяне на водеща случая институция, която обединява останалите за предоставяне на пълна, интегрирана и адекватна подкрепа на уязвимите лица.

Според друг участник оценката на нуждите е необходимо да бъде направена в перспективата на поставените конкретни цели: например децата с увреждания трябва да получат достъп до качествено образование: „Не просто да го кютнат там на последния или на първия чин, но никой да не му обръща внимание. То има нужда от подкрепа, от технически и педагогически средства в класната стая...“

„Докато не правим оценка на нуждите през определени цели, ние ще продължим с паралелното съществуване на системи. Уврежданията са учебнически пример за съществуване на паралелни системи. Системата за хората с увреждания е паралелна на всички други мейнстрийм системи, защото няма цел – реално приобщаване. Има само документи, хартия, разнасяни нагоре-надолу.“

Друг участник опонира с твърдението, че **национални цели има и те са добре формулирани**, проблемът е в тяхното изпълнение и в дейностите, които не водят до постигането на очакваните резултати. Според него една от причините е, че **планирането на политиките не става въз основа на нуждите, а на принципа на наличното финансиране**, в чиито рамки не трябва да бъдат надхвърляни от планираните мерки.

Кои уязвими групи са изправени пред допълнителния риск да остават извън приоритетния дневен ред на обществото?

Условно уязвимите групи, станали предмет на дискусия в тази част, могат да бъдат разделени в 4-те изброени по-долу групи. Разделението е условно, тъй като част от групите като ромските жени са отдавна посочвани като целеви групи в различни стратегически документи, но поради факта, че те живеят често в населени места, квартали, махали и общности, в които има дефицит на достъп до публични услуги, те могат да бъдат разглеждани същевременно и като „труднодостижими“. По същата причина труднодостижими биха били и групи, класифицирани в другите категории, например, ако комуникацията с тях е затруднена от невладеенето на официалния език – например ромските деца.

Традиционни

Към тази група могат да се отнесат:

- Ромските жени
- Ромските деца
- Здравнонеосигурените лица и здравнонеосигурените жени в контекста на майчиното и детско здравеопазване.

Хората в риск от бедност и социално изключване са значителен дял от население. Но определени подгрупи в тази категория са уязвими в по-голяма степен, например: **хората в малки населени места, пенсионерите, хората с ниска степен на образование, домакинства с нисък интензитет на заетост, с повече от 3 деца, с член на семейството, който е с увреждане.**

„Вероятно е необходимо да видим кои са най-уязвими.“

Труднодостижими за услугите

В тази група попадат:

- Децата с увреждания в семейства.
- Хора със зависимости.
- Хора със социалнозначими заболявания като например ХИВ позитивни лица.
- Работещите без договор

Най-ниско платените работници, тези, които нямат договори и са заети в сивата икономика. Тези групи нямат представителство и не могат да имат представителство.

„Когато няма синдикална организация, рискът от експлоатация е много по-висок.“

На риск са изложени и хората, които работят на непостоянни договори – те нямат право на обезщетение за безработица, често нямат право на майчинство.

Новоформирани

Към тази категория могат да бъдат отнесени:

- Деца и възрастни бежанци и мигранти.

В заключение участниците дискутират два типа фактори за попадане на лицата в изброените категории:

Външни фактори, сред които се откроява липсата на политики или наличие на неадекватни политики.

Вътрешни фактори

Личният избор на човек трябва да бъде отчетен като един от факторите, които могат да повлияят за изпадане в ситуация на уязвимост, смята един от участниците и дава пример със здравнонеосигурените лица, които избират съзнателно този статус с презумпцията, че когато се нуждаят от здравна помощ ще се намери начин да я получат.

„Това е личен избор. Когато нямаш доверие в държавата, в системата, в институциите, предпочиташ сам да се оправяш. И това наистина е осъзнат избор на много голяма част от хората, с които работим – специално здравнонеосигурените.“

Други участници подкрепят тезата, че недоверието към институциите е силен мотиватор, но отбелязват, че това е външен фактор, свързан с недостатъчно ефективни политики на институциите за запознаване на гражданите с правата и с рисковете:

„Хората не познават законите. Не знаят какво могат да направят и не знаят какво им носи осигурителната система.“

Участниците дискутират въпроса дали една от причините изброените групи да не са поставени на висока позиция в дневния ред на политиките, насочени към уязвимите групи, не е, че има други, за които е преценено, че трябва да бъдат приоритизирани.

„Не виждам приоритизиране в българска политика. Не се планира според нуждите. Такова разминаване е абсурдно: правене на политика, без да се покриват конкретните нужди на местно ниво. Планира се формално, планира се, защото някой „отгоре“ е наредил да има план. Планира се, за да се усвояват фондове, но не и за да се решават проблеми и да се посрещат нужди.“

Участниците дават пример с редица социални услуги, които определят като неактуални, ненужни и такива, които не гарантират устойчивост на резултатите:

„Имаме нужда от нови услуги. А повечето от услугите ги има, за да дават работа на някои в институциите или в общините – да се превръщат в работодатели.“

Липсва и анализ на ситуацията с услугите, включително по региони и по места, но според един от участниците услугите трябва тотално да се променят – и за деца, и за възрастни, и за хора с увреждания.

Липсата на данни и анализи за ситуацията на част от изброените уязвими групи автоматично ги изключва от възможността те да бъдат приоритизирани – те трябва да бъдат познавани, за да бъдат поставени в дневния ред на политиките.

Друг проблем по отношение на формулирането на приоритетите е, че те много често са резултат от упреждаван натиск – политически, граждански:

„А групи, които нямат глас, остават извън приоритетите.“

Не са редки случаите на „късогледо приоритизиране“ – когато се получи голям проблем, когато има ярко и осезаемо обществено недоволство.

Участниците подчертават, че е необходимо **групирането на услугите по модела „Период от живота“** – например за деца от 0 до 3 години (повече информация за този модел е налична в доклада от дискуссионната група с представители на публичната администрация).

С какви данни разполагаме?

По отношение на хората с увреждания липсата на информация е определена като „мит“, тъй като държавата е инвестирала 2 млн. лв., за да създаде към АХУ регистър на хората с увреждания още преди 3 години. Проблем, обаче, е, че този регистър не работи. По-големият проблем е, че в България **не се прави разграничение между увреждания и затруднения, а събираните данни са от ТЕЛК** и те са базирани на направена диагноза за заболяване и идентифицирана степен на загубена работоспособност спрямо здравия човек, **а не на функционални ограничения/затруднения, както работи Евростат.**

С какви данни не разполагаме?

Според представителите на ромските организации данни в голям мащаб за етническата принадлежност се събира в редки случаи – главно по време на преброяванията, но между две преброявания периодът е твърде продължителен – 10 годишен. Освен това тази информация е определена в законодателството като „сензитивна“. Друг проблем е, че много роми не се самоидентифицират като такива. Един от участниците има хипотеза, че сред значителния брой

несамоопределили етническата си принадлежност лица по време на последното преброяване, голяма част са роми.

Освен това **ромите живеят в микрорайони, за които липсват дезагрегирани данни** – най-често такива са налични за общини. Но в този случай дори да са на равнище населено място, в тях не може да се открият специфичните проблеми на живеещите в сегрегирани квартали и махали общности.

„Много често, ако този маргинализиран микрорайон се намира в добре развита община, общите показатели са много добри и те не отразяват истинския статус на хората, които живеят в този депресиран район.“

На общинско равнище няма данни и за достъпа на уязвими групи до комунални услуги:

„Има кметове, които харчат милиони за водния цикъл. И този воден цикъл не влиза в ромския квартал, а той дори не е извън регулация.“

Не се събират достатъчни данни за конкретния уязвими групи като:

- Бежанци.
- Мигранти.
- Жертви на домашно насилие.
- Бездомни.
- Упражняващите недеклаиран труд, чието последствие е липсата на осигурителни права.

Сред липсващите показатели са данни за достъпа им до заетост, образователни и здравни услуги, позиционирането им на трудовия пазар, експлоатацията на труда им и причините за нея.

С изключение на малкото данни, които се събират от НПО за ЛГБТИ, главно свързани с извършване на престъпление от омраза, други данни за тази група липсват.

Осезаема е празнотата на данни за **включването и участието на уязвимите групи в общата среда**, например:

- Дял на деца с увреждания от обхванатите в образователната система.
- Процент ЛГБТИ от персонала.
- Процент роми в заетост.

Тези данни ще позволят да се анализира по-добре **ефективността на системите по отношение на интегрирането на уязвимите групи**.

Липсват и достатъчно данни за факторни анализи – например: доколко статусът на здравна неосигуреност на майката влияе върху риска от увреждания и изоставане в развитието при малките деца.

Какъв е капацитетът за събиране, обработка, анализ и използване на данните?

Един от основните проблеми е, че данните се събират самоцелно и не се използват достатъчно за анализ с оглед подобрене на политиките.

„Ако нещо в тази държава липсва, то е EVIDENCE BASED POLICY MAKING. Всичко, което се прави в политиките, се прави лобистки, под натиск, конюнктурно и за гасене на пожари.“

„Политиката се прави през това кой говори най-силно и не през данните наистина.“

Други предизвикателства според участниците са:

- Ограничен достъп до данни за етническата принадлежност на лицата.
- Липса на методология за базови индикатори
- липса на регулярност при събирането на някои данни
- Липса на ясни критерии за събиране на качествени индикатори (макар и за количествените също да важи, но не до такава степен)
- Недостатъчна дезагрегираност на данните, непозволяваща по-детайлно посочване кои под-групи са по-уязвими и т.н.

Твърде строгите разпоредби на законодателната рамка за личните данни – се използва често като аргумент за избягване на рискове от евентуално предоставяне на псевдонимизирани данни, които често могат да са изключително полезни за цели на политиките, насочени към уязвими групи. Според представителите на НПО много често тези интерпретации произтичат от недоброто познаване на законодателната рамка или от нейното пресилено и презастраховашо рестриктивно тълкуване.

Участниците признават, че при малките НПО са налице ограничени познания и липса на информация за източниците на данни и недостиг на информация за налични данни и за възможностите и начините за получаването им.

В същото време се споделя разбирането, че е **недостатъчен капацитетът на администрацията да обработва наличните данни** за целите на политиките.

Пример е създаването на планови и стратегически документи на местно и областно равнище след Преброяването на населението и жилищния фонд през 2011 г. Дори наличните данни по етнически признак от преброяването, например за необхванати в образованието деца, обаче, са представени без необходимия анализ, „а когато нямаш анализ, не можеш да целепологаш.“

„В най-добрия случай се стига до описване на проблема чрез данните, но не те често не са достатъчни да се навлезе в дълбочина в причините, които го обуславят. А когато не знаеш причините, няма как да преодолееш проблема.“

Липсата на картографиране на предлаганите услуги спрямо идентифицирането на рискове от уязвимост и уязвими групи също ограничава анализите, а то може да има висока добавена стойност за таргетиране на политиките, съобразно местните нужди и потенциал за удовлетворяването им.

Какви са добрите практики?

Неправителствените организации определят като добра практика **включването на самите местни общности в картографирането на квартали** – например с преобладаващо ромско население:

„И тогава отиваме при кмета и казваме: Вижте, хората казват, че има проблем. И тогава той казва: Добре, има проблем.“

Ако гласът на уязвимите не се чува, от самия този факт те стават още по-уязвими.

Подходите с участието на самите уязвими групи в изследването и оценката на предизвикателствата могат да бъдат разширени с водене на дневници на уязвимите, например, което отваря изследователската перспектива към лонгитюдни познания за групи, дефицитът на които за труднодостижимите е голям.

Прилагането на такива методи от типа PAR (Participatory Action Research) предполагат промяна в степента на доверие и търсене на знанието, което самите маргинализирани или уязвими хора имат за себе си и средата, както и в силата на идеите за решения, които те самите могат да предложат, а важно негово предимство е овластяването на групите и създаването на чувство за собственост върху политиките за преодоляване проблемите, пред които са изправени.

Даден е пример от работата на немска неправителствена организация, която подкрепя интеграцията на мигрантите на трудовия пазар. Тъй като тази общност е сред най-труднодостижимите, представителите на НПО са разработили **алгоритми и кодове, чрез които търсят в отворени и затворени социалните мрежи какви са потребностите на мигрантите**. По този начин се установява и каква информация, свързана с достъпа до пазара на труда и до езикови курсове, липсва.

Сред добрите практики е **предлагането на стимули** при изследваните труднодостижими групи – например изследване на ЛГБТИ включва възможност за **предоставяне на услуга на респондентите**, която се състои в провеждане на иновативен устен, а не кръвен тест за ХИВ. Интересът към този нов тип тест е повишил равнището на отзивчивост.

Сериозен потенциалът на **базираните в интернет, дигитални проучвания**, които позволяват на участниците, които изпитват притеснения да бъдат идентифицирани персонално, да вземат участие в изследването при напълно гарантирана анонимност.

Приложение 1 (В отделен файл е приложена таблица с индивидуални псевдонимизирани оценки по дискуссионни групи)

Уязвими, по-уязвими, най-уязвими - ранжиране на идентифицираните уязвими групи

Таблица за ранжиране със скалирани оценки за ранжиране на идентифицираните уязвими групи по 3 критерия *Скала: 1 най-ниска оценка, 10 – най-висока оценка*

Група	НПО	Институции	Общо
БЕДНИ	8.96	9.70	9.33
ДЕЦА	8.44	9.41	8.93
ХОРА С УВРЕЖДЕНИЯ	8.26	8.96	8.61
РОМИ	8.04	8.56	8.30
ВЪЗРАСТНИ ХОРА	8.00	8.52	8.26
САМОТНОЖИВЕЕЩИ ХОРА В НЕВЪЗМОЖНОСТ ЗА САМООБЛУЖВАНЕ		8.41	7.97
ХОРА С ПСИХИЧЕСКИ СТРАДАНИЯ/ЗАБОЛЯВАНИЯ		8.26	7.92
ХОРА С ПО-НИСКО ОТ ОСНОВНО ОБРАЗОВАНИЕ		7.46	7.00
ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО БЕДНИ		7.96	6.92
ХОРА В ИНСТИТУЦИИ	5.81	7.63	6.72
БЕЗДОМНИ	5.67	7.74	6.70
ХОРА СЪС ЗАВИСИМОСТИ	5.22	7.19	6.20
ДЕЦА В ДВИЖЕНИЕ/пътуващи с родителите си заради сезонна заетост		6.52	6.11
ДЕЦА С РОДИТЕЛИ В ЧУЖБИНА	5.74	6.44	6.09
ЛГБТИ	3.83	3.59	3.70
<i>Средна оценка</i>	<i>6.84</i>	<i>7.77</i>	<i>7.31</i>

Източник: Дискуссионни групи, НСИ, FRA, ИОО, 2019 г., база: 9 участници от НПО и 9 участници от публични институции

Методологическа бележка:

Процедурата за оценка включва постигане на съгласие в групата на НПО за 10 уязвими групи, които да бъдат включени в таблицата за ранжиране, както и по отношение на критериите за ранжиране. Само 4 групи са включени като идентифицирани предварително въз основа на експертна оценка, залегнала в одобреното проектно предложение на НСИ и FRA по процедура BGLD-3.001 “Нови подходи за генериране на данни за трудно достижими групи от населението, изложени на риск от нарушаване на техните права”: бедни, деца, хора с увреждания и роми. Останалите групите са идентифицирани в хода на груповия дискуссионен процес на принципа табула-раза, като няма ограничения за множества, сечения и дезагрегация. Същите 10 групи по същите критерии са оценени и от представителите на публичните институции. Представителите на публични институции идентифицираха и 5 допълнителни групи, които са оценени само от тях и от 3-ма представителите на НПО, изпратили таблици по електронен път. За тези 5 допълнителни групи не е представена оценка от професионалистите от НПО, а само тази, дадена от 9 експерти от институции и 3 експерти от НПО.

Приложен е Списък на дискутираните подгрупи и групи, които са дискутирани по време на дискусиата с представители на НПО, но остават извън таблицата за ранжиране:

- Ромски деца.
- Ромски жени.
- Експлоатирани работници.
- Работници без осигурителни права.
- Жертви на трафик.
- Бежанци.

Кратко описание на резултатите

Между представителите на НПО и публичните институции е налице категоричен консенсус по отношение на уязвимите групи, към които публичните политики би следвало да бъдат насочени приоритетно.

Тези групи съвпадат с изцяло с предварително идентифицираните от екипа на НСИ и FRA 4 групи: бедни, деца, хора с увреждания и роми. Към тях дискуссионните групи добавят и пета група – възрастни хора (8.26) с резултат над 8 т. и много близък до този на четвъртата идентифицирана група – роми (8.30).

Категорично на първо място е поставена групата в риск от бедност, следвана от децата. Хората с увреждания са на трета позиция.

По отношение на приоритетните 5 групи има нюанси в дадените оценки от представителите на НПО и публичните институции, но не и в начина на подредба на тези групи.

Минимални са различията между експертите от НПО и институциите по отношение на средната оценка за уязвимост на включените в таблицата групи – при представителите на НПО тя е почти 7 точки, но е с около 14% по-ниска от тази на професионалистите от публичните институции, при която достига почти 8 т. И двете оценки са със стойности, които показват значителна степен на уязвимост по скалата от 1 до 10, където 1 е най-ниска оценка по съответния критерий, а 10 – най-високата.

Сходна е и тежестта на отделните критерий, довели до комплексната оценка.

И при двете групи с най-ниска тежест е критерият „Големина на групата“.

НПО дават минимален превес на Потенциалния ефект за обществото от подобренията за групата пред критерия „Степен на уязвимост на групата“, докато при представителите на публичните институции е обратното (Вж. Таблица за тежестта на съответните критерии в общата оценка).

Таблица за тежестта на съответните критерии в общата оценка

	Критерий 1 Големина на групата	Критерий 2 Степен на уязвимост на групата	Критерий 3 Потенциален ефект за обществото от подобренията за групата
НПО	6.17	7.17	7.19
Институции	6.79	8.34	8.19
Общо	6.48	7.76	7.70

Източник: Дискусионни групи, НСИ, FRA, ИОО, 2019 г., база: 9 участници от НПО и 9 участници от публични институции

Сред останалите извън поставените на челните 5 места уязвими групи, оценени от всички участници, с много близък резултат са тези на хората в институции и на бездомните, като първите са класирани на по-висока позиция от професионалистите от НПО, а вторите – от представителите на публичните институции.

От петте допълнителни групи, предложени в резултат от дискусиите на представителите на публичните институции и оценени от тях и 3 ма експерти от НПО (общо 12 професионалисти), две се открояват като доближаващи челната петица в класацията. Това са групите на самотноживеещите хора в невъзможност за самообслужване и хората с психически страдания/заболявания. А с около 1 пункт по-ниска оценка получават други две групи: хората с по-ниско от основно образование и енергийно и водно бедните.

Само в групата на експертите от публичната администрация по-силен акцент е поставен и върху групата на енергийно и водно бедните.

Единствено групата на ЛГБТИ получава оценки под средната за скалата, както от представителите на НПО, така и от тези на публичните институции.

Приложение 2 (В отделен файл е приложена таблица с индивидуални псевдонимизирани оценки по дискуссионни групи)

Оценка на предизвикателствата по отношение на данните за уязвими групи

Таблица със скалирана оценка на отговорите на въпроса:

Как оценявате ВСЯКО от следните предизвикателства по отношение на данните за уязвими групи, необходими за планиране, изпълнение и мониторинг на политики? Моля, използвайте скала от **1 – по-скоро не е предизвикателство** до **10 – много голямо предизвикателство**. Ако не можете да прецените, оставете полето празно.

Предизвикателства	НПО	Институции	Общо
Недостатъчно разбиране за важността на данните за политиките, основани на доказателства, в местната администрация	8.44	6.56	7.50
Липса/недостиг на данни по съществуващи индикатори	6.89	7.50	7.18
Уязвимост на наличните бази данни за нерегламентиран достъп	7.14	7.00	7.07
Липса на важни индикатори	6.89	7.25	7.06
Недостатъчно използване на налични и достъпни данни	7.89	6.00	7.00
Недостатъчно разбиране за важността на данните за политиките, основани на доказателства, в централната администрация	8.22	5.56	6.89
Недостатъчна публичност на наличните бази данни	5.88	7.22	6.59
Недостатъчно разбиране за важността на данните за политиките, основани на доказателства, сред неправителствените организации	6.33	6.78	6.56
Слаб капацитет за използване на данните в местната администрация	7.67	5.13	6.47
Слаб капацитет за използване на данните в неправителствените организации	6.67	5.89	6.28
Твърде строги разпоредби на законодателната рамка за личните данни	6.13	6.38	6.25
Ограничения пред достъпа до данни, вкл. технически и финансови	6.44	5.56	6.00
Слаб капацитет за използване на данните в централната администрация	6.89	5.11	6.00
Средна стойност на дадените оценки	7.05	6.29	6.67

Източник: Дискуссионни групи, НСИ, FRA, ИОО, 2019 г., база: 9 участници от НПО и 9 участници от публични институции

Кратко описание на резултатите

Експертите от неправителствените организации оценяват с оценка, значително над средната по скалата от 1 до 10 предизвикателствата, свързани с управлението на информацията за уязвимите групи, където 1 е най-ниска степен, а 10 – най-висока степен.

Средната оценка за всички предизвикателства е 7.05. Тази оценка е по-висока от оценката, дадена от представителите на публичната администрация, но разликата между двете оценки е едва 12%.

Следва да се подчертае, че нито една от дадените средни оценки от участниците в двете дискуссионни групи за предизвикателствата, свързани с набиране и управление на данни, не е по-ниска от средната за скалата, като до нея се доближават и само леко я надхвърлят, едва две

оценки, дадени от експертите в институции – тези за капацитета за използване на данните в централната и местната администрация.

Водещите предизвикателства в областта на управлението на информацията според представителите на НПО са: Недостатъчно разбиране за важността на данните за политиките, основани на доказателства, в местната администрация и централната администрация, следвани от недостатъчно използване на налични и достъпни данни. Сред 5-те водещи предизвикателства са и недостатъчния капацитет за използване на данните в местната администрация, както и уязвимост на наличните бази данни за нерегламентиран достъп. На 6 позиция с равен резултат са поставени предизвикателствата, отнасящи се до: Липса на важни индикатори, Липса/недостиг на данни по съществуващи индикатори и ограниченията в капацитета за използване на данните в централната администрация.

Сравнението с отговорите, дадени от представителите на публичните институции, показва, че сред 6-те водещи предизвикателства и двете групи професионалисти поставят:

- Недостатъчно разбиране за важността на данните за политиките, основани на доказателства, в местната администрация;
- Липса на важни индикатори;
- Липса/недостиг на данни по съществуващи индикатори и
- Уязвимост на наличните бази данни за нерегламентиран достъп.

НПО са склонни да отдават по-голямо значение на факторите, свързани с недостатъчното разбиране в местната и централната администрация на важността на данните за основаване политиките към уязвимите групи на доказателства, както и на недостига на капацитет за използване на данните в местната и централната администрация.

От своя страна, в сравнение с експертите от НПО представителите на публичните институции извеждат като значително по-остри проблемите с **недостатъчната публичност на наличните бази данни, както и недостатъчно разбиране за важността на данните за политиките, основани на доказателства, сред неправителствените организации.**

Едно от най-съществените разминавания в степента на оценките е по отношение именно на недостатъчната публичност на наличните бази данни – оценено с най-нисък резултат от представителите на НПО и поставено на 3-то място от представителите на институциите. Сред възможните обяснения е по-добрата информираност на представителите на публичните институции за наличните бази данни и респективно недостатъчното им познаване от НПО, което прави трудна за вторите преценката каква част от наличните бази данни са публикувани.