

Доклад от проведена дискусия – тип „кръгла маса“ с участието на представители на публични институции

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: 6 август 2019 г.

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

Начален час и продължителност: 10:30 – 12:45 часа, вкл. 15 минутна почивка

Общ брой участници: 9 участници

Списък на институции, чиито представители са участвали в дискусия - тип „кръгла маса“ – експерти от публични институции (приложен е списък с подписи на участниците – файл с наименование „Списък ПУ 06082019 година“, както и документиращ снимков материал):

1. Държавна агенция за закрила на детето
2. Министерство на труда и социалната политика – Андрей Обретенов, старши експерт
3. Министерство на труда и социалната политика – Галя Георгиева Савова, в качеството ѝ на представител на УО на ОП РЧР– държавен експерт в отдел „Програмиране и договаряне“, ЕФМПП
4. Агенция за социално подпомагане
5. Национално сдружение на общините в Република България
6. Омбудсман
7. Комисия за защита от дискриминация

Обобщение

Рисковите фактори и ситуации на уязвимост не са краен брой и не могат да бъдат изчерпателно посочени, а социално-икономическите условия и глобализацията могат бързо да генерират нови рискове и уязвими лица.

Динамиката в рисковете за уязвимите групи налага използването на по-обща дефиниции, които позволяват известна степен на дискреция при прилагането им.

Динамиката на рисковете определя и динамиката от една в друга рискова група от рискова група извън нея и обратно.

Промените в законодателството по отношение на дефинициите за уязвими групи също влияят върху идентифицирането и обхвата им.

Наличието на различни дефиниции за уязвими групи с едно и също наименование в различните нормативни актове възпрепятства събирането на стандартизирани показатели от различни източници, но е предпоставка за максимално благоприятно третиране на уязвимите групи.

Децентрализирането на правомощията за идентификация на уязвими групи и фактори на уязвимост е необходима заради големите регионални и местни специфики.

Част от нормативната база като например чл. 3 от Закона за социалното подпомагане се интерпретира от професионалистите в публичната администрация като ограничаваща по отношение на възможността за събиране на данни по определени типове уязвимост.

В основната си част системата за подкрепа на уязвимите групи е конструирана въз основа на принципа на самозаявяване. За част от уязвимите групи, обаче, това засилва риска да не бъдат обхванати от политиките и изследванията заради самите признаци на уязвимост, които възпрепятстват самоидентификацията като уязвима група и самозаявяването.

Участниците дават множество примери по отношение на качеството на данните и тяхното обработване, които трябва да бъдат взети предвид като ограничения при използването им за изследователски и аналитични цели.

Водещите предизвикателства в областта на управлението на информацията според представителите на публичните институции са: липсата на важни индикатори; недостига на данни по съществуващи индикатори, недостатъчна публичност на наличните бази данни, както и уязвимостта на наличните бази данни за нерегламентиран достъп.

Представителите на институциите смятат, че следва да се ускори и разшири процесът по въвеждане на модела „Епизод от живота“, който ще позволи обединение на регистрите на много администрации в централен регистър с данни за всяко лице.

Бедността е изведена като основен рисков фактор и признак за уязвимост.

Определените с консенсус като уязвими групи, към които следва да бъдат насочени политиките на подкрепа съвпадат изцяло с предварително идентифицираните от екипа на НСИ и FRA 4 групи: бедни, деца, хора с увреждания и роми.

Представителите на публичните институции акцентират и върху ситуацията на групите на самотноживеещите хора в невъзможност за самообслужване, хората с психически страдания/заболявания и енергийно и водно бедните.

Как дефинираме уязвимостта?

Различните дефиниции в законодателството са основна пречка пред събирането на стандартизирани показатели.

„Все още „дете“ се дефинира различно в различната нормативна уредба. Дете по смисъла на ЗЗД е дете до 18 г. Дете по смисъла на ЗСПД е дете до 20 години. Според ЗСП дете е до 16 години,

а от 16 до 20 години, ако учи, но след 16 години, ако не учи, е в обхвата на лицата в трудоспособна възраст. Дете по ЗХУ има друга дефиниция – то е до 16 г., а от 16 години е „лице“. Така че дефинициите трябва да бъдат уеднаквени.“

Според експертите **гъвкавостта в дефинициите е насочена към максимално благоприятно третиране на уязвимите групи** и осигуряването на оптимални възможности за тяхната социална закрила, „но пък това **изкривява данните, използвани от експертите за съответната политика**“:

„Много по-лесно би било на служителите от АСП да работят с единни дефиниции, но ти трябва да направиш социалната закрила съобразно индивидуалните потребности на всяко едно лице. И при една единна дефиниция за всички нормативни актове, ти ще пречиш на съответните политики.“

Специализираната нормативна уредба е направена по този начин, с цел да се осигури плавния преход (буфер) към следващ статут и форми на социална закрила и „за да не излиза детето на улицата“, след като навърши 18 години.

Според участниците в групата **за нуждите на отчетността и статистиката дезагрегирането на данните във възрастови подгрупи може да компенсира липсата на единна дефиниция.**

„Необходимо е някъде да се кодифицират всички термини, използвани по отношение на децата в риск, независимо в какви закони те фигурират. За МРРБ дете в риск е дете, което няма жилище и жилището не е със съответното качество. За нас правилния подход е да има единна дефиниция, която да се използва във всички нормативни актове и от друга страна да се даде повече свобода на хората на място, които се срещат със съответните уязвими групи – те могат най-добре да преценят от какво имат нужда. Всяка институция си работи сама за себе си. Всеки си пише закон за неговия сектор и накрая си пише по смисъла на неговия закон какво означава това. Но терминът е един и същ.“

Според експерти от групата в Закона за нормативните актове може да се регламентира процедура, която изисква при създаване на нормативен акт, авторите му да се съобразяват със съществуващи нормативни актове. Подобен подход е препоръчителен и за „тези купища програми и стратегии, които произвеждаме в държавата. В проектозакона за стратегическото планиране се въвежда подобен ред.

Съществуващите **междуведомствени съгласувателни процедури са определени като недостатъчно ефективни** и обичайно слабостите в нормативната база се откриват въз основа на принципа „проба – грешка“ при нейното прилагане на практика.

Сред идентифицираните проблеми, свързани със състоянието на стратегическата рамка на Република България, решавани с проектозакона, са следните (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4215>):

- раздробеност на рамката за развитие на национално ниво, която затруднява координацията между тях, мониторинга и отчитането им;
- повечето стратегическите документи не съответстват на стандартите на Методологията за стратегическо планиране;
- липса на обвързаност между националните секторни и регионалните стратегии за развитие;
- липса на ясна връзка между програмата на правителството и стратегическите документи – практика е управленските програми да се приемат като самостоятелен стратегически документ, който не се базира на действащи дългосрочни национални стратегии;

- слаба обвързаност с бюджетната рамка – не са предвидени средства за изпълнението на редица стратегически документи. Липсва връзка между тях и процеса на планирането на бюджета;
- недостатъчна отчетност и контрол върху изпълнението на стратегическите документи – за голяма част от стратегическите документи никога не са отчитани;
- липса на капацитет за разработване на политики – все още редица документи се изготвят само с цел програмиране и усвояване на европейските средства.

Заедно с това експертите подчертават, че рисковете за децата ежедневно се променят – ето защо е разбираемо дефинициите им да са по-обща. Даден е пример, с наскоро приета концепция на СЗО за интернет-зависимостта е рисков фактор за децата.

Как дефинираме групите?

Експертите считат, че са необходими по-широкоскроени **политики, отчитащи множество конкретни рискови фактори на уязвимост**, съотнесени към конкретни лица/деца.

„Важно е да се идентифицират рисковите фактори. Думата бедност за България е ключова. Институциите събират данни информация единствено през призмата на водените от тях политики. А те не разглеждат детето или възрастният човек през неговите комплексни потребности.“

Не е необходимо да се изброяват всички рискове в закона и е достатъчно да бъдат приети общи дефиниции за уязвимост, като например тази, импровизирано предложена от един от участниците, за деца от уязвими групи:

„Децата в уязвимост са деца изложени на рискови фактори и ситуации, които се отразяват негативно на емоционалното, физическото, психическото и познавателното развитие на детето.“

Рисковите фактори и ситуации не са краен брой и не могат да бъдат изчерпателно посочени, неслучайно в част от нормативните текстове към тях са добавени „и други“, неспецифицирани. Предимствата на този подход са, че той е реалистичен, доколкото отчита вероятността за възникване на нов тип уязвимости, а от друга страна той предполага свобода на експертите да идентифицират и обосновават рискове и подходи за справянето с тях.

В този контекст участниците подчертават и важността на **децентрализирания подход, който е наложителен заради големите регионални и местни специфики**:

„На национално равнище ние можем да дадем само дефиниции на основните целеви групи... От там нататък, с оглед на регионалните различия на нашите области, трябва да се даде възможност на второто – регионално ниво на управление, да идентифицират своите целеви рискови групи на територията на дадения регион. Защото различията наистина са огромни.“

„Голяма част от органите за провеждане на тези политики съществуват, само че са „под шапката“ на централното ниво. Според мен е необходимо да се дадат повече правомощия на местната и на регионалната власт, за да могат те сами да идентифицират своите групи.“

Оперативната координация на децентрализираните структури на министерствата в областите трябва да се възложи на областните управители, но в момента „те не разполагат и с ресурса, и с кадрите“.

Как класифицираме групите?

Традиционни

Жители на отдалечени, труднодостъпни и планински райони – във връзка с достъпа до образование

Етнически сегрегирани и затворени общности

Труднодостижими за услугите

В тази група попадат разпознати като уязвими групи, спрямо които, обаче, интервенциите са ограничени/недостатъчни, макар да се признава, че държавата е направила много по през последните години.

„Ние ги слагаме в групата на уязвимите, но в същото време не можем да организираме транспорт, който да ги доведе до образователните институции. А те са от уязвима група – нямат финансови средства, родителите нямат финансови средства или пък не разбират значението на образованието.“

Към тази група могат да бъдат причислени и семействата с деца, за които в големите градове не достигат места в детските ясли и градини. Уязвимостта изглежда „косвена“, но е показателна за тънката граница за изпадане в уязвима ситуация, доколкото липсата на места в достъпни публични услуги принуждава част от семействата да използват платени социални услуги, или родителите са принудени да останат без работа, за да полагат сами грижи малките си деца след изтичане периода за майчинство.

Самозаявили се

Липсата на ясно разпределение на отговорности и координация се оказва усилващ рисков фактор, който може да доведе до **неразпознаване, липса на идентификация** и съответно липса на политики за определени уязвими групи.

Системата за подкрепа на уязвимите групи е конструирана въз основа на принципа на проявяване на инициатива от самите „давещи се“:

„Ако представител на уязвима група не се самозаяви като такъв, той ще остане необхванат.“

За много от уязвимите групи вътрешноприсъщ елемент на уязвимостта е именно невъзможността им да се заявят като такива, особено организирано – като група.

„Нещо повече – те не осъзнават, че са рисковата група.“

В някои случаи Омбудсманът е последната инстанция, до която прибягват гражданите след лутане в (между)институционалния лабиринт и Омбудсманът играе ролята на разпределителен център за насочване към релевантна подкрепяща институция.

„За някои от уязвимите групи институциите научават от жалбите пред Омбудсмана. Хората се объркват в нормативната уредба. Те не я познават. Често на личностно ниво, имайки проблем, не знаеш към кого конкретно да се обърнеш. Прехвърлят те от една на друга институция. Накрая пишат на Омбудсмана. Омбудсманът се обажда на колегите и нещата се решават.“

Така се стига до наличие на уязвими групи, които не са се заявили. Те могат най-добре да бъдат разпознати на „териториалното ниво“ – по места.

Има и множество институции, отговорни за политики към уязвимите групи и често в междуинституционалната отговорност няма яснота чия трябва да е инициативата за идентифициране на нуждаещите се от подкрепа лица.

„Почва се едно премятане – общината трябва, ние трябва... Трябва да е ясно кой за какви случаи трябва пръв да подаде сигнала. Нормативната ни уредба не дава ясна представа кой започва и след това другите по веригата какви ангажменти имат. И достигаме до нещо, което става малко национален спорт – прехвърляне на отговорности. И всеки трябва да каже, че той не е виновен.“

Важен аспект на „недостижимост“ е обсъденият въпрос за нежеланието на родителите да признаят за наличието на затруднения при децата с увреждания (напр. от аутистичния спектър). Това нежелание за идентифициране на затрудненията поставя децата в множествена уязвимост, защото те не са в състояние да се самозаявят като уязвима група и са изцяло зависими в това отношение от волята на родителите си, освен че страдат от съответното затруднение/увреждане. Често това поведение на родителите се обяснява със загрижеността им да не бъде дамгосано детето, което би го поставило в още по-голяма степен на изолация, която допълнително би усилила уязвимостта.

В обобщение по темата един от участниците заключава:

„На 90% ние разчитаме на самозаявяване. Останалите 10% са или сигнали от други институции, или самосезиране на място. Както е и с движението на децата. Освен че тръгват с родителите си, в тази група попадат и просеците деца. Те са от Североизточна България, а просят в София. Ти също работиш с тях... Сега всяко дете – уличен музикант или просецо стотинки или за баничка – ние го виждаме като потенциално дете в риск. И ти трябва да сигнализираш отдела „Закрила на детето“ на съответната територия.“

Новоформирани

Пример за сравнително нова и бързо нарастваща група са децата с родители в чужбина:

„Има цели общини, където кметовете започват да ги „осиновяват“ едва ли не и играят ролята на родители.“

Според част от експертите тези деца „не се водят рискови, но те са си рискови. Те си имат родители, но са оставени само на грижите на баба и дядо, особено в тази проблемна възраст.“

Всъщност тези деца имат формално родители, но не получават пряка родителска грижа. Формалният подход към тях би довел до изключването им от групата на децата в риск, но в много случаи отсъствието на родителите е важен рисков фактор.

Друга подобна група са децата, които пътуват с родителите си във връзка със сезонната заетост, включително деца, извеждани в чужбина за период от 3-4 месеца, след което се завръщат в България.

„Чисто нормативно ние няма къде да ги класифицираме.“

Заедно с това трябва се отбележи, че тези групи са и „трудно достижими“, тъй като заради свободното движение на хора в ЕС липсват документални следи за заминаване и завръщане, което затруднява и оскъпява методологиите за тяхното идентифициране с цел изследвания и анализи.

На теория тези групи деца могат да попаднат като целева група по различни закони – ЗСПД, ЗЗД и ЗПУО и др., но решението за това се взема от съответните професионалисти, прилагащи законите въз основа на конкретна оценка на риска.

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

Вж. също Приложение 1.

Участниците споделят спонтанно първо за групата на **самотно живеещите лица** данни не се събират. В последствие я разширяват и определят друга специфична подгрупа – **самотно живеещите възрастни хора**, за част от които липсва информация, тъй като са **лица, които са над прага на подпомагането**, регламентирано в нормативната база. Този праг е нисък и над него остават уязвими, макар и в по-малка степен, групи. Но за тях често липсва информация, вкл. административни данни, тъй като те не попадат в групата на подпомаганите лица, бидейки над определения праг за подпомагане. Тази целева група е наблюдавана и от органите на МВР с цел превенция на пожари, превенция на бедствия, авария и катастрофи, измами.

„Все повече се сблъскваме със случаи на крайно незаинтересовани близки: „Обаждат се на дъщерята и казват, че е умрял дядото, а тя отговаря: „Не ме интересува!“ Говоря за всякаква липса на човещина. Не че след два дена не идват да търсят наследство. Но все повече общини имат проблем с тези хора, защото няма как да ги изоставят и те... Това е срам за нашето общество, че нерядко се намира починал човек от една седмица, което означава, че всъщност за този човек никой не се грижи.“

Хора без подкрепа от близки, особено в отдалечени населени места, са лишени от достъп до основни права, най-малко правото на достъп до здравеопазване.

На национално ниво липсват данни и за целевата група на **„енергийно бедните“**, като на национално ниво липсва дефиниция за тази група. Същото се отнася и за лицата с ограничения в достъпа до питейна вода и вода за битови нужди – **„водно бедните“**. На национално ниво липсва дефиниция що е енергийна бедност. АСП е правило многократно опити по линия на своите отговорности за социално подпомагане да работи над тази дефиниция, но създаването

на такава изисква включването на различни измерения на този тип уязвимост, свързани с различни секторни политики – икономически аспекти и трудова заетост (АЗ), жилищните аспекти (МРРБ). В последните 15 години администрациите не можаха да достигнат консенсус по този въпрос.

„Всяка секторна политика дърпа към себе си с различните понятия.“

Участниците подчертават, че този подход е неприемлив, особено като се има предвид **необходимостта от интегрирани политики и мерки** като например предоставянето на здравно-социални услуги.

Хоризонталните взаимодействия между експертите в различни структури на нивата под националното също са ограничени: *„Ние се опитахме да съберем хората от регионалните структури на образованието и социалното подпомагане: Те първо се оказа, че не се познават и второ – си прехвърлят отговорности.“*

С какви данни разполагаме?

Задълженията на ДАЗД и АСП по отношение на групата на „децата в риск“ са регламентирани в законодателството.

ДАЗД събира информация за лицензираните доставчици на социални услуги за деца, вкл. от уязвими групи. Данните постъпват от (невинаги от всички) общини и от неправителствени организации за управяването от тях социални услуги. Наборите от данни включват информация за деца в институции, в резидентна грижа, в приемни семейства, в различни центрове за настаняване, за децата-бежанци, данни от Националната телефонна линия за деца.

На база на споразумение с МЗ се получават данни и от Домовете за медико-социални грижи.

По отношение на данните за етническата принадлежност участниците идентифицират два проблема.

Първият е свързан с доброволността на акта на самоопределяне. Това води до сериозни празноти, когато значителен брой лица отказват да се самоопределят.

Втория е свързан с нормативни ограничения – например в текстовете на законодателството, свързано със социалното подпомагане, съществуват ограничителни текстове, съдържащи косвена забрана да се събират данни за определени признаци на уязвимост:

„Казва се: „Без оглед на етническа и полова принадлежност“. Т. е. предоставяш формата на подпомагане, без да се съобразяваш това лице към коя етническа група принадлежи и какъв е полът му. Тези две категории липсват в заявлението на лицата. И докато за пола можем да съдим по ЕГН, то за етническата принадлежност няма източник на данни.“

(В случая се прави интерпретация на чл. 3 от Закона за социалното подпомагане: Чл. 3. (Изм. - ДВ, бр. 120 от 2002 г., в сила от 01.01.2003 г., изм. - ДВ, бр. 32 от 2012 г., в сила от 24.04.2012 г., изм. - ДВ, бр. 24 от 2019 г., в сила от 01.01.2020 г.) При предоставяне на социални помощи не се допуска пряка или непряка дискриминация на лицата, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние

или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна.)

Източници на данни

В някои случаи информацията по един и същи индикатор постъпва от 3 различни източника – например по координационния механизъм за случаи на деца в риск, където участват мултидисциплинарни екипи с представители на общината, отделите за закрила на детето, агенцията за социално подпомагане, органите на МВР и др., данни се подават от областния управител, от МВР и от регионалната дирекция „Социално подпомагане“.

„Много често информацията е трудно сравнима. Данните не съвпадат.“

С какви данни не разполагаме?

От една страна промените в законодателството са насочени към това да отговорят по-адекватно на нуждите на уязвимите групи, но това се отразява на събирането на данни – актуализирането на методологиите за събиране и обучението на експертите за събиране и въвеждане на тези данни изисква време, което не позволява своевременно събиране на данни за нови услуги или свързани с оценката на въздействие на въведените законодателни промени.

„През годините има устойчива методология на събиране. Има времеви серии. Само, че законодателството често се променя, появяват се нови услуги.“

Динамиката в групите е голяма, тъй като се е променила и динамиката на тяхното дефиниране – особено след членството на страната в ЕС и ангажиментите към общите европейски политики:

„Преди имаше толеранс от 3-4 години за България да въведе европейските практики. Сега това, като се случи в Европа, максимум в рамките на 3 месеца се случва и на национално равнище – може би защото имаме постоянно наблюдение от Европейската комисия.“

В този контекст в групата бе дискутиран ефектът от въведените санкционни мерки спрямо родителите във връзка с нередовното посещаване на училища и детски градини в задължителната предучилищна и училищна възраст.

Експертите са раздвоени в професионалната си оценка дали подобни мерки биха били ефективни. Според част от тях е необходимо да се избере подходът на стимулите, а не на санкциите, според други – може да се очаква, че санкциите ще дадат резултат. Приведени са доводи за опита в други европейски страни и изводи от международни работни групи, в които балансът е в полза на „моркова“, а не на „тоягата“.

„Ти накарняваш основни права. Имаме препоръки от ЕК, че ти трябва да осигуриш правата. При нас правата са индивидуални, т.е. родителят, ако е безработен, получава определен вид подпомагане, не за това, че е родител, а за това, че е безработен. Целите на подпомагането се бият с целите на образованието.“

Тази дискусия е показателна за необходимостта от използване на данни за предварителна оценка на въздействието на въвежданите промени в българския контекст.

Какво е качеството на данните?

Надеждност

По отношение на надеждността на данните участниците дават пример с събирането на данни за отсъствията на учениците.

Действителни първични администратор на лични данни за отсъствията са образователните институции. МОН обменя данни с АСП, но не носи отговорност за коректността на тези данни. Родители, обжалващи наложени им санкции от АСП за отсъствия на деца от училища, оспорват тези данни пред съда, което води до съдебни разходи и разходи по възстановяване на помощи (а тези средства вече са били предоставени на съответните училища или детски градини) и права на хора, за които информацията е некоректно отразена.

„Т.е. разходът на публични средства става, меко казано ТРОЕН, заради едни некоректни данни.“

Вторият аспект на проблема е свързан със заинтересоваността на институциите да не регистрират част от информацията:

„Отровено казано, ние се лъжем един друг. Вътре в самите системи и между системите. Специално в образованието това сме го издигнали до висш пилотаж: директорите си лъжат РУО-та, респективно МОН и това произлиза от делегираните бюджети... При положение, че ти му плащаш за ЗАПИСАНО дете, а не за посещаващо или постигнало някакъв резултат, значи той това му е интересът. Масово не се пишат отсъствия. Реално в училище има 20 деца, а в дневника те са 120... Проблемът е, че те имат интерес от това да завишат или да намалят данните. В тази система ние се надлъгваме и изсипваме един огромен ресурс. И резултати нямаме.“

„Липсва абсолютно всякакъв контрол и хората виждат, че могат да ги дават тези грешни данни.“

Точност

Участниците споделят, че са налице рискове за разминаване на данните, получени от различни източници и по различни методологии. Така например данните от Преброяване 2011 г. показват, че като хора с увреждания са се самозаявили значително по-малък брой от подпомаганите заради увреждане лица, определени като хора с увреждания въз основа на документ, издаден от ТЕЛК. Причините за тези „разминавания“ трябва да се изследват допълнително, за да бъдат минимизирани при събирането на данни от респондентите – в извадкови проучвания или при провеждане на предстоящото преброяване на населението.

Налице са разминавания по отношение на единиците, за които се събира административно информация и обичайно събираната от Националния статистически институт информация:

„Данните на НСИ се събират на ниво лице и домакинство. Данните за изпълнение на политиките, имайки предвид и препоръките на Европейската комисия, в системата на социално подпомагане, са на ниво лица и семейства, което е коренно различно.“

Празноти

Един от участници споделя, че е налице непълнота на данните в регистри като ГРАО.

По линия на механизма за обхват в образователната система (ПМС № 100) са идентифицирани деца на по 7-8 години без ЕГН, а други 300 се водят с адрес в „Майчин дом“ и т.н.

Сред основните липсващи регистри на национално ниво е адресният.

„Сещам се за Национална база данни население - настоящите адреси, които никой не проследява. Ангажимент на лицето е да се регистрира по настоящ адрес, а съответно домоуправителят – да следи. Но ние попадаме на настоящи адреси, регистрирани в Студентски град преди 30 години. Нито се налагат санкции, нито има достатъчна принуда от страна на държавата гражданите да си изпълнят задълженията.“

Недигитализирани данни

В общините продължава да се съхранява огромно количество информация „на хартия“ – по селата, по кметствата. В момента се водят преговори за осигуряване на финансиране за общините за дигитализация на документи по линия на ОП „Добро управление“.

„Ние и до днеска продължаваме да правим справки в едни прашни архиви.“

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

Представителите на публичните институции посочват, че често при **интерпретациите на предоставени от тях данни** по линия на Закона за достъп до обществена информация са налице неточности и заключават, че в много НПО или различни администрации липсва капацитет за коректен анализ на данните.

Вторият проблем, поставен от институциите, е свързан с възможностите за **облекчаване на обмена на данни** между тях. Участник дава пример с това, че едно от министерствата е принудено да заплаща за определени данни, получени от НСИ. Участникът намира за несправедлив реципрочния случай – министерството предоставя данни на НСИ, без за това да се изисква заплащане.

„Не е въпроса в сумата, но наскоро трябваше да обосновем със статистически данни от НСИ процедура. Получихме официално писмо, с което ни се изискваше сума за заплащане. Помислихме, че има грешка, но се оказа, че такава няма.“

Друг съществен проблем е, че често за отговор на отправените искания за достъп до информация **администрациите трябва да осигурят ресурси за допълнителното обработване на данни**. А често те не разполагат с такива или пък се налага допълнително натоварване на служителите. Необходимото време и ресурси са още по-големи, тъй като част от данните все още се събират „на хартия“ и не са дигитализирани.

Участниците не изключват и неразбирането на важността на данните като фактор, който затруднява обмена им между администрациите.

С какви добри практики разполагаме? Какви възможности за промяна се очертават?

По отношение на нормативната рамка

Необходимо е в Закона за електронно управление да се въведе термина „централен администратор на данни“. Това следва да е една институция на национално равнище, към която да подават данни първичните администратори на данни (напр. общините), а след това този „централен администратор на данни“ следва да осигурява информацията за всички останали институции на национално равнище, за да не се налага отново първичния администратор на данни да я внася в други национални институции. С други думи, следва да се въведе служебен обмен на информация между централните институции за множество показатели.

По отношение на капацитета на институциите

Вж. Приложение 2

По отношение на координацията на институционално и междуинституционално равнище

Участниците се обединяват около идеи, които са обсъждани отдавна, но все още остават нереализирани – напр. създаване на централен регистър за всяко дете, който да съдържа информация за различни индикатори от различни сектори. В него следва да е обхванато всяко дете.

„Това не се случва, защото функционират ведомствени системи, които обслужват съответните политики.“

Подобен е моделът на Регистър на хората с увреждания, изработван от АХУ по проект, финансиран от ОП РЧР – там се съдържа цялата информация за едно лице с увреждане.

Представителите на институциите смятат, че следва да се ускори и разшири процесът по въвеждане на модела „Епизод от живота“, като дават пример с Регистъра на ражданията. Със самото включване в регистъра на ражданията за гражданите вече биха възникнали права за получаване на съответната помощ, без да се налага подаване на заявление за такава.

Каталогът с приоритетни административни услуги от типа „Епизоди от живота“ и „Бизнес събития“ е разработен в изпълнение на проект BG05SFOP001-1.001-0002 „Трансформация на модела на административно обслужване“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Каталогът включва следните услуги: Епизоди от живота 1. Раждане на дете 2. Издаване/подновяване на шофьорска книжка 3. Придобиване на автомобил 4. Сключване на брак 5. Преместване в рамките на страната 6. Закупуване на имот 7. Загуба на работа

(http://saveti.government.bg/web/cc_203/4)

Моделът „Епизод от живота“ изисква обединение на регистрите на много администрации в централен регистър с данни за всяко лице. В този регистър по модела въведения в Естония, в

дигитален вид се събира цялата информация за лицето относно раждане, работа, осигуровки, рискове, правонарушения и т. н. Всичко е в този регистър. При нас тази мярка, която се очаква да се случи, се казва „Епизод от живота“. На този етап част от администрациите са започнали да отварят регистрите си, но други все още не дават никакъв достъп до поддържаните от тях регистри.

„Например едно НЗОК не отваря своята база за всички администрации, а само за определени структури – правосъдие и МВР, но не и за други органи и организации, каквато е например системата на социалното подпомагане. Така например, за да си в тази система, ти трябва да си изпълнил определени условия – да си направил на децата си всички задължителни профилактични прегледи и всички задължителни имунизации. Това няма как да бъде проверено служебно, тъй като достъп на АСП до този регистър не се осигурява.“

Друг пример са данни на НАП, които също са необходими за оценка на правото на подпомагане на дадено лице, но те са отворени само за определени съдебни производства и за част от органите на МВР.

Гласът на уязвимите

За справяне с проблема с генериране на инициативност от страна на самите уязвими групи съществуват редица програми за овластяване. Много от тях са насочени към ромската общност, при останалите групи самите хора трябва да проявят инициатива и да подадат заявление за достъп до услуги и подкрепа и да бъдат обхванати.

Представената информация в следващите две приложения допълва качествената информация от проведените дискуссионни групи с индивидуална количествена оценка, която потвърждава и допълва споделените в дискусиите позиции на участниците от НПО и публичните институции.

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/пътущащи 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, зaleгнала в одобреното проектно предложение на НСИ и FRA по процедура BG-LD-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.
- Експлоатиращи 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 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 съществувачи 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 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.