



Ключови показатели за социално включване и основни права в България

Прилагане на данни в политическия процес

Този доклад обобщава резултатите от мащабно проучване, проведено в рамките на проект „Нови подходи за генериране на данни за труднодостъпни популации, застрашени от нарушаване на правата им“. Проектът е финансиран по Програмата на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм по покана BGLD-3.001, Програма „Местно развитие, намаляване на бедността и подобро включване на уязвими групи“.

Автори: Димитър Марков, Андрей Иванов, проф. Илона Томова, д-р Любомир Стойчев, Деляна Досева, Мария Дойчинова, Росалина Тодорова

Този доклад е разработен в рамките на проект „Нови подходи за генериране на данни за трудно достижими групи от населението, изложени на риск от нарушаване на техните права“, финансиран от Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2014 – 2021 (ФМ на ЕИП) по програмата „Местно развитие, намаляване на бедността и подобро включване на уязвими групи“. Националният статистически институт (НСИ) и Агенцията на Европейския съюз за основни права (FRA) разработиха инструментариума за изследване и определиха списъка с индикатори. НСИ проведе мащабното представително проучване, обработи резултатите и изчисли индикаторите, използвани в доклада. Центърът за изследване на демокрацията (партньор на изследователската мрежа на ФРА в България) анализира данните и състави първия вариант на аналитичния доклад. ФРА провери индикаторите, предостави коментари и редакции на различни етапи на неговото финализиране.

Съдържание

Въведение	4
1. Роми	5
1.1. Политическа рамка	5
1.2. Изходни данни и индикатори	5
1.3. Индикатори за мониторинг и оценка	5
1.4. Данни от изследването на НСИ и FRA	6
2. Деца	8
2.1. Политическа рамка	8
2.2. Изходни данни и индикатори	8
2.3. Индикатори за мониторинг и оценка	9
2.4. Данни от изследването на НСИ и FRA	9
3. Възрастни хора	11
3.1. Политическа рамка	11
3.2. Изходни данни и индикатори	11
3.3. Индикатори за мониторинг и оценка	12
3.4. Данни от изследването на НСИ и FRA	12
4. Хора с увреждания	14
4.1. Политическа рамка	14
4.2. Изходни данни и индикатори	15
4.3. Индикатори за мониторинг и оценка	15
4.4. Данни от изследването на НСИ и FRA	15
Изводи и препоръки	17

Въведение

Този доклад – продължение на поредица от пет тематични доклада¹ – е разработен в рамките на проект BGLD-3.001-0001 „Нови подходи за генериране на данни за труднодостъпни популации, застрашени от нарушаване на правата им“, финансиран по Програмата на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм по покана BGLD-3.001, Програма „Местно развитие, намаляване на бедността и подобро включване на уязвими групи“ и реализиран в партньорство между Националния статистически институт (НСИ) и Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA). Основната цел на проекта е да предостави данни по ключови показатели за социално включване и свързаните основни права, както по отношение на населението като цяло, така и за конкретни групи от населението, особено уязвими към социално изключване и нарушаване на основни права.

Данните могат да информират планирането на адекватни мерки на социалната политика и разработването на целеви показатели за оперативни програми от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Освен това, показателите, осмислени с данни от проучването, могат да послужат за отправна точка при оценката на напредъка на важни области на политики, като например целите на ООН за устойчиво развитие, Европейския стълб на социалните права, новата стратегическа рамка за равенство, включване и участие на ромите. Други държави-членки, изправени пред подобни социални и икономически предизвикателства, също биха могли да използват резултатите от проекта и опита, натрупан по време на изпълнението му.²

Между 19 май и 17 септември 2020 г. НСИ проведе национално представително изследване на домакинствата. В предходния етап от проекта анализът на резултатите от проучването беше съсредоточен върху четирите групи, определени като особено уязвими на риск от бедност, социално изключване и нарушаване на техните права: населението от ромски произход (хора, които се самоопределят като роми), децата (лицата на възраст под 18 години), възрастните хора (лицата на 65 и повече години) и хората с увреждания (лица, заявили, че са били ограничени или силно ограничени в обичайните си дейности през последните шест месеца поради здравословни проблеми).

Целта на този тематичен доклад е да обобщи опита от проекта и научените уроци по отношение на събирането на данни за положението на съответните уязвими групи и използването на данните за попълване на индикатори за информиране на политиките за преодоляване на уязвимостта в съответните области.

Докладът е разделен на четири глави, по една за всяка от идентифицираните групи, изложени на риск от бедност, социално изключване и нарушаване на основните права. Във всяка глава е направен кратък преглед на политическата рамка, отнасяща се до конкретната група, с акцент върху данните и показателите, използвани или като изходни данни, или като инструменти за наблюдение на напредъка в нейното изпълнение. Този анализ е придружен от преглед на степента, в която данните и индикаторите, генерирани от изследването на НСИ и FRA, могат да бъдат използвани в процеса на прилагане на тези политики и при оценката на тяхното въздействие.

¹ Петте тематични доклади обхващат положението на ромите, на децата, на възрастните хора и на хората с увреждания, както и преглед на ключовите индикатори по Целите за устойчиво развитие.

² За повече информация, вж. [интернет страницата](#) на проекта.



1. Роми

1.1. Политическа рамка

Основният документ, който определя **политиката на България по отношение на ромите**, е Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите 2021-2030 г.¹ Тя беше приета след три кръга обществени консултации, след всеки от които документът беше съществено преработен. Изпълнението на стратегията трябва да се осъществява чрез краткосрочни планове за действие, първият от които обхваща периода до 2023 г.² В стратегията изрично се посочва, че следвайки рамката на Европейския съюз (ЕС) за националните ромски стратегии, терминът „роми“ се използва като общ термин както за гражданите в уязвимо социално-икономическо положение, които се самоопределят като роми, така и за тези в подобно положение, които се възприемат като такива от околното население, независимо от начина, по който се самоопределят.

Стратегията е насочена към постигане на равенство, приобщаване и участие на уязвими етнически групи и общности като ромите във всички обществени сфери за успешно и устойчиво развитие на българското общество. Тя преследва **стратегическата цел** да се създадат условия за равнопоставеност, приобщаване и участие на ромите чрез осигуряване на достъп до права, стоки и услуги, и участие във всички сфери на обществения живот при спазване на принципите на върховенство на закона и недискриминация.

В стратегията са определени хоризонтални и секторни цели, както и приоритетни области на действие. Шестте приоритетни области са: (1) образование и обучение, (2) здравеопазване, (3) заетост, (4) жилищни условия, (5) върховенство на закона и антидискриминация и (6) култура и медии. За всяка приоритетна област в стратегията са определени оперативни и общи цели и са изброени целите за устойчиво развитие, за чието постигане ще допринесат мерките по този приоритет.

1.2. Изходни данни и индикатори

Стратегията съдържа подробна **обосновка**, в която се анализират състоянието и проблемите на ромското население в България. Анализът се позовава на **емпирични данни от различни източници**, включително административни данни от официалните регистри (например брой на безработните лица, регистрирани в бюрата по труда), статистически данни от НСИ и Евростат (например продължителност на живота, смъртност, икономическа активност, безработица и т.н.), данни от Изследването на Европейския съюз за доходите и условията на живот (EU-SILC) (например относителен дял на лицата в риск от бедност) и др. Има и препратки към данни, събрани и публикувани от FRA, включително към доклада за положението на ромите в образованието в 11 държави - членки на ЕС (относно сегрегацията на ромите в училищата)³ и резултатите от Второто изследване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията (EU-MIDIS II) (относно заетостта и дискриминацията).⁴

1.3. Индикатори за мониторинг и оценка

Съгласно стратегията мониторингът на нейното изпълнение се основава на **индикаторен модел**, който включва **списък с индикатори**, дефиниция и методика (алгоритъм) за формиране, събиране, обработка и анализ на първичните данни за изчисляване на индикаторите. За всеки индикатор в стратегията са определени **базова линия** и **измерима цел**. Документът предвижда също така, наред с общите статистически подходи, да се събират данни за изпълнението на стратегията на **териториално ниво**, по-специално за населени места и части от тях с концентрация на бедност, незаконно строителство и други характерни фактори.

Списъкът с индикатори за мониторинг и оценка е включен в стратегията като приложение. Той се състои от общо **24 индикатора**. За всеки индикатор има текуща стойност (най-често отнасяща се за 2020 г.), целева стойност, препратка към средната стойност за ЕС (ако има такава информация), указание за източника за събиране на данни и бележка дали е възможно събирането на данни по етнически признак. За по-голямата част от индикаторите за изходни (текущи) данни са използвани статистически данни и данни от изследвания на НСИ. Единствените два индикатора, за които данните не се събират от НСИ, са Индексът на човешкото развитие (ИЧР) на Организацията на обединените нации (ООН) и относителният дял на учителите, които се чувстват добре или много добре подготвени за преподаване в мултикултурна или многоезична среда според Международното изследване на преподаването и ученето (TALIS) на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

1.4. Данни от изследването на НСИ и FRA

В Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите 2021-2030 г. **резултатите от изследването на НСИ и FRA са използвани като изходни данни** за три от индикаторите за мониторинг и оценка. За всеки от тях в стратегията е определена и целева стойност, която трябва да бъде достигната до 2030 г. Тези индикатори са:

- относителен дял на ромите на възраст 16 и повече години, които са били подложени на дискриминация по каквато и да е причина (в някоя от областите включени в изследването) през последните 12 месеца (текуща стойност: 17,9 % през 2020 г. според изследването на НСИ и FRA; целева стойност за 2030 г.: намаляване на дела на половина);
- относителен дял на ромите на възраст 16 и повече години, които са били дискриминирани (в която и да е област) през последните 12 месеца и са подали сигнал за това (текуща стойност: 8,0 % през 2020 г. според изследването на НСИ и FRA; целева стойност за 2030 г.: удвояване на дела);
- относителен дял на децата на възраст 6-14 години от домакинства, в които поне един член се е самоопределил като ром, посещаващи училища, в които „всички или повечето съученици са роми“ (текуща стойност: 58,0 % през 2020 г. според изследването на НСИ и FRA; целева стойност за 2030 г.: по-малко от едно на всеки пет ромски деца).

Някои от другите индикатори в стратегията също са включени в изследването на НСИ и FRA, въпреки че в стратегията за изходни данни са използвани други източници (най-вече EU-SILC). Сред тях са относителният на хората, изложени на риск от бедност, относителният дял на децата под 18 години в риск от бедност, относителният дял на незаетите и неучещи младежи на възраст 15-29 навършени години (NEET) и други. За тези индикатори изследването на НСИ и FRA може да се използва за събиране на допълнителна информация и/или за попълване на някои празноти при събирането на данни.

Така например според стратегията през 2020 г. делът на NEET в България е бил 18,1 % спрямо 13,7 % средно за ЕС (по данни от Изследването на работната сила в Европейския съюз). На фона на тази базова линия целта, заложена в стратегията за 2030 г., е България да достигне средното ниво за ЕС. Базовата линия, предложена в стратегията, обаче се отнася до дела на NEET сред цялото население. Проучването на НСИ и FRA, според което делът на NEET през 2020 г. е бил 19,3 %, предоставя и данни по етническа принадлежност (по самоопределяне), и според тези данни делът на NEET сред лицата, които се самоопределят като роми, е много по-висок от средния (53,6 %). По-нататъшното дезагрегиране на данните, получени от изследването,

показва, че делът на NEET сред жените от ромски произход (69,8 %) е много по-висок в сравнение с мъжете (39,5 %), както и сред ромите, които не използват персонален компютър или таблет (63,7 %), в сравнение с тези, които използват (33,9 %). Както се вижда от този пример, проучването на НСИ и FRA може да допринесе както за интерпретирането на изходната стойност (за индикаторите, при които за определяне на изходната стойност се използва цялото население), така и за идентифицирането на специфични групи от ромското население, които са по-далеч от постигането на целта и е възможно да се нуждаят от по-интензивна подкрепа.⁵

И накрая, проучването на НСИ и FRA, в комбинация с данни от други източници, позволява да се генерират данни за някои от индикаторите в стратегията, отнасящи се конкретно до населението, живеещо в маргинализирани условия, които околните възприемат като ромски квартали. Така например, ако индикаторът за относителния дял на NEET се приложи чрез комбиниране на различни набори от данни, резултатите показват, че делът на NEET сред ромското население, живеещо в ромските квартали (59,6 %) и извън тях (51,7 %), е по-висок от същия дял сред етническото турско (съответно 28,8 % и 22,2 %) и етническото българско (съответно 24,4 % и 11,4 %) население.⁶

¹ Министерски съвет (2022), [Национална стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите 2021-2030](#), 5 май 2022 г.

² Министерски съвет (2022), [Национален план за действие за периода 2022-2023 г. за изпълнение на Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите 2021-2030](#), 5 май 2022 г.

³ FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2014), [Education: the situation of Roma in 11 EU Member States. Roma survey – Data in focus](#), 11 September 2014.

⁴ FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2016), [Second European Union Minorities and Discrimination Survey Roma – Selected findings](#), 29 November 2016.

⁵ За пълния набор от индикатори и резултатите от изследването по отношение на ромите, вж. Томова, И. и Стойчев, Л. (2022), Ключови показатели за социално включване и основни права в България: тематичен доклад за положението на ромите, София, Национален статистически институт.

⁶ За методологията за комбиниране на набори от данни и за получените резултати, вж. Томова, И. и Стойчев, Л. (2022), Ключови показатели за социално включване и основни права в България: тематичен доклад за положението на ромите, София, Национален статистически институт.



2. Деца

2.1. Политическа рамка

След изтичането на срока на действие на Националната стратегия за детето 2008-2018 г. България не разполага с действащ **политически документ относно правата на детето**. Правителството изготви нова Национална стратегия за детето 2019-2030 г.,¹ но впоследствие я оттегли след обществени протести и разгорещен политически дебат.² Проектът на стратегията определя своята целева група в съответствие с определението за дете съгласно Конвенцията на Организацията на обединените нации (ООН) за правата на детето (всяко човешко същество на възраст под осемнадесет години). Освен това документът се основава на концепцията за жизнения цикъл на децата, който е разделен на три периода: ранно детство (0-6/7 години), детство и ранно юношество (7-13 години) и юношество (14/15-18 години).

Основната **визия** на проекта на стратегията е да се гарантира, че всяко дете в България, на всеки етап от своето детство, живее и развива своя потенциал в интегрирана здравословна, безопасна и насърчаваща развитието му среда, която гарантира неговите права и благосъстояние, с осигурена подкрепа на родителите и професионалистите, които полагат грижи за децата. За постигането на тази цел проектът определя пет ключови **области на въздействие**: (1) здраве и здравословен начин на живот; (2) качествено образование за всички деца; (3) семейна среда, алтернативна грижа и стандарт на живот; (4) сигурна среда и достъп до правосъдие; и (5) отдых, свободно време и детско всекидневие.

Във всяка област на въздействие проектът на стратегията преследва пет **стратегически цели**: (1) гарантиране на майчиното и детско здраве и насърчаване на здравословния начин на живот и здравната култура; (2) гарантиране на достъпа на всяко дете до качествено образование и грижи на всеки етап от жизнения цикъл и придобиване на умения и компетентности за пълноценно включване в обществото; (3) подобряване на стандарта на живот на всяко дете и гарантиране на правото му да живее в подкрепяща развитието му семейна или близка до семейната среда; (4) гарантиране на правото на всяко дете да живее в сигурна среда; превенция и защита от насилие и други вредни действия и ефективен достъп до правосъдие; и (5) осигуряване на възможности за участие на детето във вземането на решения по въпроси, които го засягат, както и достъп до игра, спорт, културни и други дейности, които подкрепят развитието му и формират граждански компетентности.

До приемането на новата национална стратегия за детето националната политическа рамка се определя от **други стратегически документи**, които не са специално насочени към децата, но въпреки това засягат определени аспекти от живота им. Един такъв документ е Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030,³ която посочва децата като една от приоритетните си групи и е съгласувана с Европейската гаранция за детето.

И накрая, въпреки липсата на действащ национален политически документ за децата, България остава обвързана с ангажиментите си по други инструменти в областта на правата на децата, като Стратегията на ЕС за правата на детето,⁴ Европейската гаранция за детето,⁵ Целите на ООН за устойчиво развитие и наблюденията и препоръките на Комитета на ООН по правата на детето.

2.2. Изходни данни и индикатори

В своята **обосновка** проектът на Националната стратегия за детето 2019-2030 г. прави преглед на основните заключения от SWAT анализа и последващата оценка на въздействието на предишната стратегия, както и **оценка на настоящата ситуация с препратки към емпирични**

данни. Емпиричните данни, посочени в оценката, са от различни източници, включително официални статистически данни (напр. за броя на децата, пострадали от престъпления), Изследването на Европейския съюз за доходите и условията на живот (EU-SILC), Индекса на човешкото развитие (HDI), Европейския училищен изследователски проект за алкохол и други наркотици (ESPAD) и др. За някои от данните, включени в оценката, проектът на стратегията споменава целта, която България трябва да постигне съгласно международните си ангажименти (например според документа груповият нетен коефициент на записване на децата в детските градини за учебната 2017/2018 г. е 78,4 %, а националната цел за обхвата в предучилищното образование е 90 %).

2.3. Индикатори за мониторинг и оценка

Проектът на стратегията предвижда **механизмите за мониторинг и оценка** да бъдат част от отделна пътна карта, която ще бъде разработена и приета в рамките на шест месеца след приемането на стратегията. Според проекта мониторингът следва да се основава на **рамка с изведени базисни индикатори** и очаквани количествени и качествени резултати, разбити по пол, възраст и други релевантни разделения. Проектът на стратегията предвижда също така, че за успешното постигане на нейните цели „към стандартните статистически показатели за развитието и за здравния, образователния и социалния статус на детето, е необходимо да се добавят нови групи от съставни индикатори“. Поради оттеглянето на проекта обаче все още не са разработени нито пътна карта за изпълнение на стратегията, нито наборът от индикатори за нейното наблюдение и оценка.

Въпреки че пълният набор от индикатори за мониторинг на изпълнението на бъдещата стратегия все още не е разработен, проектът предвижда **измерими резултати** по някои от стратегическите си цели. Така например целта да се гарантира, че всяко дете има достъп до качествено образование и грижи на всеки етап от жизнения цикъл и придобива умения и компетентности за пълноценно участие в обществото, се очаква да доведе до увеличаване на дела на децата на възраст 0-7 години, обхванати от услуги за ранно детско образование и грижа, като целта е постигане на обхват от 33 % за децата на възраст 0-3 години и 95 % за тези на възраст 4-7 години. Друг пример е стратегическата цел за подобряване на жизнения стандарт на всяко дете и гарантиране на правото му да живее в подкрепяща го семейна или близка до семейната среда, която се очаква да намали до средното за ЕС равнище относителния дял на децата, живеещи в бедност, в риск от бедност или социално изключване, или в пренаселени жилища.

2.4. Данни от изследването на НСИ и FRA

Проучването на НСИ и FRA предлага редица индикатори за децата. Тъй като поради оттеглянето на проекта на Националната стратегия за детето 2019-2030 г. разработването на рамката за мониторинг и оценка на нейното изпълнение все още предстои, тези индикатори могат да бъдат използвани при разработването на бъдещия набор от базисни и съставни индикатори, предвидени в проекта.

В изследването на НСИ и FRA има индикатори за всяка от стратегическите цели, определени в проекта на стратегията. Тези индикатори предоставят обобщени данни за всички деца от дадена възрастова група, както и данни на областно ниво и данни, разбити по специфични социално-демографски характеристики.⁶ Това позволява не само да се оцени общият напредък по отношение на конкретната цел, но и да се идентифицират регионите или групите деца, които изостават от постигането на целта.

Така например един от очакваните резултати от стратегическата цел да се гарантира, че всяко дете има достъп до качествено образование и грижи на всеки етап от жизнения цикъл и

придобива умения и компетентности за пълноценно участие в обществото, е да се намали делът на децата, които отпадат от образователната система. Изследването на НСИ и FRA включва индикатор, оценяващ дела на децата в задължителна училищна възраст, които посещават училище, който може да бъде използван за наблюдение на напредъка към постигането на този резултат. Според резултатите от проучването през 2020 г. делът на децата в задължителна училищна възраст, които посещават училище, е почти 95 %. Дезагрегираните данни обаче показват значително по-нисък дял на посещаващите училище деца от ромски произход (86,2 %) и деца, живеещи в домакинства, в които най-високата степен на завършено образование сред членовете им на възраст 24 и повече години е основно (86,4 %) или начално (70,1 %) образование.

Въпреки че проучването на НСИ и FRA обхваща до голяма степен същите тематични области като тези, определени в проекта на стратегията като ключови области на въздействие, предложените индикатори използват **възрастови групи, които са различни от периодите от жизнения цикъл на децата**, на които се основава проекта на стратегията. Специфичните за възрастта индикатори, предложени от изследването, се отнасят за деца на възраст 0-2 години, 2-4 години, 0-4 години, 5-14 години и 15-17 години,⁷ докато проектът на стратегията се основава предимно на възрастовите групи 0-6/7 години, 7-13 години и 14/15-18 години. Тази разлика не изключва напълно използването на индикаторите от изследването на НСИ и FRA като инструмент за мониторинг на изпълнението на стратегията, но донякъде ограничава използването на пълния им потенциал. Ето защо при бъдещи изследвания е препоръчително различните възрастови групи на изследването да бъдат приведени в съответствие с възрастовите групи, определени в националната стратегическа рамка. Това ще позволи индикаторите да бъдат използвани в максимална степен, особено по отношение на способността им да генерират данни на областно ниво, както и данни за специфични групи деца, които може да са изложени на по-висок риск от бедност, социално изключване и нарушаване на правата.⁸

¹ Министерски съвет (2019), [Проект на Национална стратегия за детето 2019-2030](#), 10 януари 2019 г.

² За повече информация за събитията, довели до оттеглянето на проекта на стратегията, вж. Марков, Д., Дойчинова, М. и Тодорова, Р. (2022), Ключови показатели за социално включване и основни права в България: тематичен доклад за децата, София, Национален статистически институт.

³ Министерски съвет (2020), [Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020 – 2030](#), 31 декември 2020 г.

⁴ European Commission (2021), [EU strategy on the rights of the child](#), COM(2021) 142 final, 24 March 2021.

⁵ Съвет на Европейския съюз (2021), [Препоръка \(ЕС\) 2021/1004 от 14 юни 2021 година за създаване на Европейска гаранция за децата](#), Официален вестник на ЕС OJ 2021 L 223.

⁶ За пълния набор от индикатори, вж. Марков, Д., Дойчинова, М. и Тодорова, Р. (2022), Ключови показатели за социално включване и основни права в България: тематичен доклад за децата, София, Национален статистически институт.

⁷ За повече информация за възрастовите групи и специфичните възрастови индикатори, вж. Марков, Д., Дойчинова, М. и Тодорова, Р. (2022), Ключови показатели за социално включване и основни права в България: тематичен доклад за децата, София, Национален статистически институт.

⁸ За пълния набор от индикатори и резултатите от изследването по отношение на децата, вж. Марков, Д., Дойчинова, М. и Тодорова, Р. (2022), Ключови показатели за социално включване и основни права в България: тематичен доклад за децата, София, Национален статистически институт.



3. Възрастни хора

3.1. Политическа рамка

Основният документ, в който е заложена **политиката на България по отношение на възрастните хора**, е Националната стратегия за активен живот на възрастните хора в България 2019-2030 г.¹ Стратегията не определя изрично възрастта на своята целева група, но в описанието на основните проблеми използва предимно данни за хората на възраст 65 и повече години. В документа възрастните хора са определени като важен и ценен ресурс на България и като хора, които имат право на достойно съществуване и пълноценно участие в обществения живот, на добро здраве и продуктивен живот, на развитие на своите знания, умения и способности, на равно третиране и защита на основните си човешки права. Стратегията има за своя визия да създаде условия и гаранции за равни възможности за достоен и пълноценен живот на възрастните хора.

Признавайки, че възрастните хора са ключов човешки ресурс (както като генератор и източник на опит и знания, така и като източник на обществена и семейна подкрепа чрез грижи за зависими лица и предаване на професионални знания на по-младите поколения), стратегията се основава на четири **ценности**:

- независим живот, под което се разбира достъп до добри условия на живот и добра физическа среда, надежден транспорт, достатъчни доходи, безопасна среда на живот в общността и достъп до надеждна и използвана информация;
- участие в обществото, което означава социално участие и възможности за доброволческа дейност като средство за справяне с изолацията и самотата, както и активно гражданско участие в процесите на вземане на решения;
- достъп до грижи, позволяващи подкрепа за здравето и благосъстоянието на възрастните хора, както и достъп до подходящи здравни и социални услуги, съобразени с индивидуалните нужди на възрастните хора, включително домашни грижи за хората с трайни увреждания;
- достойнство, разбирано като живот на възрастните хора в сигурна среда, без да бъдат подлагани на физическа и психологическа агресия, като се зачитат човешките им права, правото им на равенство и възможността им да се защитят от възрастовата дискриминация в обществото.

Целта на стратегията е да се създадат условия за активен и достоен живот на възрастните хора чрез осигуряване на равни възможности за пълноценното им участие в икономическия и социален живот на обществото. Стратегията има четири **приоритета**: (1) насърчаване на активния живот на възрастните хора в сферата на заетостта; (2) насърчаване на активния живот на възрастните хора в сферата на участието в обществото; (3) насърчаване на активния живот на възрастните хора в сферата на самостоятелния живот; и (4) създаване на капацитет и благоприятна среда за активен живот на възрастните хора на национално и регионално равнище.

3.2. Изходни данни и индикатори

Стратегията прави **преглед на положението на възрастните хора** в България, който служи като обосновка за определяне на нейните цели и приоритети. Прегледът се основава предимно на данни от НСИ (брой и дял на възрастните хора, разпределение по пол, коефициент на възрастова

зависимост), Евростат и Евробарометър (здравен статус, спорт и физическа активност, достъп и участие в културни мероприятия).

Освен това документът се позовава на Индекса на активния живот на възрастните хора, разработен от Икономическата комисия за Европа на ООН.² Индексът се използва за определяне на приоритетните области на стратегията въз основа на (а) мястото на България според резултатите от Индекса през 2016 г. и (б) резултатите на страната в четирите тематични области на Индекса спрямо средните резултати на ниво ЕС.

3.3. Индикатори за мониторинг и оценка

За наблюдение и оценка на изпълнението на Националната стратегия за активен живот на възрастните хора в България 2019-2030 г. се позовава директно на **набора от индикатори на Индекса на активния живот на възрастните хора**, разработен от Икономическата комисия за Европа на ООН.³ Според стратегията нейните четири приоритета са формулирани по такъв начин, че да има съответствие с индикаторите на Индекса. Стратегията съдържа и списък на източниците за събиране на данни във връзка с редовното актуализиране на индикаторите. Тези източници включват данни, събирани от национални публични органи, включително от НСИ, и данни от европейски изследвания като Изследването на работната сила в Европейския съюз (EU-LFS), Европейското изследване на качеството на живот (EQLS), Изследването на Европейския съюз за доходите и условията на живот (EU-SILC) и Европейското социално изследване (ESS).

Основната **институция, която отговаря за наблюдението и оценката** на изпълнението на стратегията, е Министерството на труда и социалната политика (МТСП). Съгласно стратегията резултатите от нейното изпълнение ще бъдат обект както на периодична оценка (на всеки четири години), така и на окончателна оценка (след края на целия период на изпълнение).

В стратегията не са определени изрично никакви **базови стойности** за предложените индикатори. Въпреки това резултатите от Индекса на активния живот на възрастните хора за 2018 г. (изчислени въз основа на данни за 2016 г.), публикувани от Икономическата комисия за Европа на ООН и споменати в обосновката на стратегията, могат да послужат като отправни точки, спрямо които да се измерва напредъкът. Що се отнася до **целевите стойности**, вместо да се определя конкретна цел за всеки индикатор, в стратегията се предвижда за всички индикатори целта да бъдат средните резултати на равнище ЕС.

3.4. Данни от изследването на НСИ и FRA

Изследването на НСИ и FRA включва няколко индикатора, които могат да бъдат използвани за оценка на изпълнението на Националната стратегия за активен живот на възрастните хора в България 2019-2030 г., тъй като те съответстват на индикаторите, използвани за изчисляване на Индекса на активния живот на възрастните хора. Това са индикаторите за достъп до здравни и стоматологични грижи (непосрещнати нужди от медицински и стоматологичен преглед или лечение през 12-те месеца, предхождащи изследването), риск от бедност (относителен дял на хората, които не са в риск от бедност) и физическа безопасност (относителен дял на хората, които се чувстват в безопасност да се разхождат по тъмно в района, в който живеят).⁴

Данните, събрани чрез изследването на НСИ и FRA, могат да послужат за различни цели. От една страна, ако се сравнят с резултатите от Индекса на активния живот на възрастните хора за 2018 г., публикуван от Икономическата комисия за Европа на ООН, данните от изследването на НСИ и FRA могат да послужат за **оценка на (положителната или отрицателната) промяна** в резултат на изпълнението на стратегията. От друга страна, изследването на НСИ и FRA предоставя данни, разбити по области и по специфични социално-демографски характеристики, които дават

възможност да се **идентифицират специфични региони и групи възрастни хора**, за които са необходими по-интензивни мерки за подкрепа.

Така например според резултатите от Индекса на активния живот на възрастните хора за 2018 г. за България (въз основа на данни от EU-SILC за 2016 г.) 88 % от хората в страната на възраст 65 и повече години не са в риск от бедност.⁵ Според изследването на НСИ и FRA през 2020 г. делът на възрастните хора на 65 и повече години, които са били в риск от бедност, е бил 36,2 %, като някои групи като жените (41,8 %), лицата, самоопределящи се като от турски (59,7 %) и ромски (76,5 %) етнически произход, самотно живеещите лица (72,2 %) и лицата, живеещи в селските райони (51,2 %), се открояват като особено уязвими по отношение на риска от бедност.⁶

¹ Министерски съвет (2019), [Национална стратегия за активен живот на възрастните хора в България 2019-2030 г.](#), 15 март 2019 г.

² За повече информация, вж. [интернет страницата](#) на Икономическата комисия за Европа на ООН.

³ За повече информация, вж. [интернет страницата](#) на Икономическата комисия за Европа на ООН.

⁴ За пълния набор от индикатори и резултатите от изследването по отношение на възрастните хора, вж. Досева, Д. и Тодорова, Р. (2022), Ключови показатели за социално включване и основни права в България: тематичен доклад за възрастните хора, София, Национален статистически институт.

⁵ United Nations Economic Commission for Europe (2021), [2018 Active Ageing Index: Analytical Report](#), Geneva, United Nations, October 2019.

⁶ За пълния набор от индикатори и резултатите от изследването по отношение на възрастните хора, вж. Досева, Д. и Тодорова, Р. (2022), Ключови показатели за социално включване и основни права в България: тематичен доклад за възрастните хора, София, Национален статистически институт.

4. Хора с увреждания

4.1. Политическа рамка

Основният стратегически документ, в който се определя **националната рамка на политиката за хората с увреждания**, е Националната стратегия за хората с увреждания 2021-2030 г.¹

В допълнение към основните **принципи**, заложиени в член 3 от Конвенцията за правата на хората с увреждания, стратегията се основава на набор от допълнителни принципи, сред които зачитане на човешкото достойнство и равно третиране на хората с увреждания, включително личен избор и независимост, равнопоставеност и недискриминация, пълноценно и ефективно участие в живота на общността, индивидуален подход, гарантиращ правата на хората с увреждания, достъпност, ефективност и ефикасност, партньорство и взаимодействие между заинтересованите страни и устойчивост на постигнатите резултати.

Основната **цел** на стратегията е да се подобри качеството на живот на хората с увреждания чрез създаване на условия и предоставяне на възможности за тяхното пълноценно и равноправно участие в живота на общността. За постигането на тази цел в стратегията са определени четири **стратегически цели**: (1) повишаване на възможностите за водене на независим начин на живот наравно с останалите в условия на достъпна среда и улесняване на включването в общността с възможност за свободно изразяване на мнение и информиран избор; (2) гарантиране на достъп до ефективна социална подкрепа и подходящ жизнен стандарт, включително повишаване на адекватността и устойчивостта на системата за социална подкрепа в цялост; (3) подобряване на достъпа до качествено приобщаващо здравеопазване, образование, заетост и подходящи условия на труд; и (4) превенция на социалното изключване чрез интегриран подход – засилване и укрепване на координацията и взаимодействието между отделните секторни политики с оглед създаването на условия за активно социално приобщаване на хората с увреждания.

Изпълнението на тези цели е предвидено чрез целенасочени политики и интервенции. Целите трябва да бъдат реализирани чрез мерки, групирани в седем взаимосвързани и интегрирани **приоритети** със съответните очаквани резултати от изпълнението: (1) осигуряване на достъпност на средата; (2) осигуряване на достъп до приобщаващо образование и осигуряване на възможности за учене през целия живот; (3) осигуряване на устойчивост на достъпни и качествени здравни услуги, включително достъп до абилитация и рехабилитация без дискриминация по признак увреждане; (4) осигуряване на възможности за работа и заетост и подходящи условия на труд; (5) осигуряване на възможности за участие в културния живот, в спорта и прекарване на свободното време; (6) осигуряване на социална закрила и подкрепа в общността; и (7) гарантиране на правата на децата с увреждания.

В допълнение към стратегията в редица други документи също са разписани национални ангажименти и мерки за гарантиране на правата на хората с увреждания. Най-важните от тях са Планът за действие за изпълнение на заключителните препоръки към Република България, отправени от Комитета на ООН по правата на хората с увреждания 2021-2026 г.,² Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030,³ Националната стратегия за дългосрочна грижа⁴ и плана за нейното изпълнение за периода 2018-2021 г.,⁵ Националната програма за заетост на хората с увреждания,⁶ Националната програма за заетост и обучение на хора с трайни увреждания,⁷ Националната програма за достъпна жилищна среда и лична мобилност⁸ и др.

4.2. Изходни данни и индикатори

Националната стратегия за активен живот на възрастните хора в България 2019-2030 г. включва кратка **оценка на настоящата ситуация и преглед на основните предизвикателства**, които трябва да бъдат преодолени. Тази част от документа е предимно описателна и съдържа само няколко препратки към емпирични данни, предимно от Евростат (например относителен дял на хората с дълготрайни ограничения в обичайните дейности поради здравословни проблеми, относителен дял на хората с увреждания/ограничения в риск от бедност или социално изключване и т.н.). Данните се използват основно за подчертаване на разликата между хората с и без увреждания, от една страна, а от друга – за да се покаже мястото на България сред останалите страни от ЕС (чрез сравняване на данните за България със средните за ЕС).

4.3. Индикатори за мониторинг и оценка

Съгласно Националната стратегия за хората с увреждания 2021-2030 г. изпълнението на предвидените мерки и напредъкът към постигане на очакваните резултати следва да се наблюдават чрез **набор от ключови индикатори**. В самата стратегия не се уточнява нито какви са тези индикатори, нито какви данни ще се използват за тяхното прилагане. В първия двугодишен план за действие за изпълнение на стратегията (обхващащ периода 2021-2022 г.) са предвидени показатели за оценка на изпълнението на всяка от заложените мерки. Тези индикатори не се основават на изследвания, а или отчитат определена дейност като изпълнена или неизпълнена (например разработен план за действие, попълнена таблица за съответствие и т.н.), или отчитат определени бройки (участници в обученията, обновени сгради за осигуряване на достъпност, и т.н.).

4.4. Данни от изследването на НСИ и FRA

Изследването на НСИ и FRA предлага редица индикатори за оценка на положението на хората с увреждания. При липсата на индикатори в Националната стратегия за хората с увреждания 2021-2030 г. тези индикатори могат да запълнят празнината и да послужат като инструмент за мониторинг за оценка на изпълнението на стратегията.

Индикаторите от изследването на НСИ и FRA се основават на Глобалния инструмент за измерване на ограничена активност (GALI), който изисква от лицата да оценят дългосрочните си ограничения в обичайните дейности поради здравословен проблем. GALI е приет от Европейската статистическа система като едностепенен измерител на функционалното състояние и е широко използван в европейските изследвания и националните статистически системи, което дава определено ниво на сравнимост на резултатите.⁹

Индикаторите обхващат **различни области на обществения живот**, като заетост и квалификация, здравеопазване, жилищни условия, бедност и социално изключване, дискриминация и социална изолация и др. Тези области до голяма степен съвпадат с приоритетите на стратегията, което позволява наборът от индикатори да се използва за наблюдение и оценка на повечето от мерките, заложените в документа. Освен това в изследването на НСИ и FRA се събират данни, разбити по области и по специфични социално-демографски характеристики. Това дава възможност да се идентифицират географски региони и/или специфични подгрупи в рамките на по-голямата група хора с увреждания, които са изложени на по-висок риск от бедност, социално изключване и нарушаване на основните права.¹⁰

Индикаторите от проучването НСИ и FRA могат да се използват и за **наблюдение на напредъка по отношение на определени референтни или целеви стойности**. За тези от тях, които съответстват на индикатори, използвани в европейските изследвания (например относителен

дял на лицата в риск от бедност), такава стойност може да бъде средната стойност на същия индикатор на равнище ЕС. Този подход се наблюдава в политики в други области, като например политиките за възрастните хора, където напредъкът се измерва чрез сравняване на индикаторите за България със средната стойност за ЕС. За индикаторите, които не съответстват на никакви подобни индикатори, прилагани на ниво ЕС, възможна целева стойност би могла да бъде преодоляването на разликата между хората с и без увреждания, която според резултатите от проучването е значителна в повечето области, обхванати от изследването.

Така например, един от приоритетите на Националната стратегия за хората с увреждания 2021-2030 г. е да се осигурят възможности за работа и заетост и подходящи условия на труд. Според стратегията един от очакваните резултати в тази приоритетна област е да се осигури на хората с увреждания възможност да работят, да изкарват прехраната си и да бъдат подкрепяни да развият максимално своя потенциал. Напредъкът в постигането на този резултат може да бъде измерен чрез индикатора за работа срещу заплащане или друг доход, включен в изследването на НСИ и FRA. Според резултатите от изследването през 2020 г. относителният дял на лицата на възраст 20-64 години, които са определили основната си дейност като работа срещу заплащане или друг доход, е 40,8 % сред лицата със силни ограничения в обичайните дейности поради здравословен проблем, 45,8 % сред лицата с не толкова силни ограничения и 77,3 % сред лицата без ограничения. Освен че показва разликата между хората с ограничения и без ограничения (която в този случай е повече от 30 процентни пункта), индикаторът дава представа и за някои от подгрупите в рамките на по-голямата група на хората с ограничения, които са изложени на по-висок риск да са без платена работа. Според резултатите от проучването тези подгрупи са лицата, които се самоопределят като от ромски (18,0 % с работа срещу заплащане) или турски (24,8 %) етнически произход, лицата на възраст 45-64 години (38,2 %), лицата в риск от бедност (17,2 %) и лицата със завършено основно (21,4 %) или по-ниско образование.¹¹

¹ Министерски съвет (2020), [Национална стратегия за хората с увреждания 2021 – 2030 г.](#), 23 декември 2020 г.

² Министерски съвет (2021), [План за действие за изпълнение на заключителните препоръки към Република България, отправени от Комитета на ООН за правата на хората с увреждания 2021 – 2026](#), 12 февруари 2021 г.

³ Министерски съвет (2020), [Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020 – 2030](#), 31 декември 2020 г.

⁴ Министерски съвет (2014), [Национална стратегия за дългосрочна грижа](#), 7 януари 2014 г.

⁵ Министерски съвет (2018), [План за действие за периода 2018-2021 г. за изпълнение на Националната стратегия за дългосрочна грижа](#), 19 януари 2018 г.

⁶ Министерство на труда и социалната политика (2021), [Национална програма за заетост на хората с увреждания, съгласно чл. 44, ал. 1 от Закона за хората с увреждания](#), 29 януари 2021 г.

⁷ Министерство на труда и социалната политика (2015), [Национална програма за заетост и обучение на хора с трайни увреждания](#).

⁸ Министерство на труда и социалната политика (2019), [Национална програма за достъпна жилищна среда и лична мобилност](#), 20 август 2019.

⁹ За повече информация за инструмента GALI, вж. Дойчинова, М. и Тодорова, Р. (2022), Ключови показатели за социално включване и основни права в България: тематичен доклад за хората с увреждания, София, Национален статистически институт.

¹⁰ За пълния набор от индикатори и резултатите от изследването по отношение на хората с увреждания, вж. Дойчинова, М. и Тодорова, Р. (2022), Ключови показатели за социално включване и основни права в България: тематичен доклад за хората с увреждания, София, Национален статистически институт.

¹¹ За пълния набор от индикатори и резултатите от изследването по отношение на хората с увреждания, вж. Дойчинова, М. и Тодорова, Р. (2022), Ключови показатели за социално включване и основни права в България: тематичен доклад за хората с увреждания, София, Национален статистически институт.



Изводи и препоръки

В България създаването, прилагането и оценката на изпълнението на политики рядко се основава на надеждни количествени данни. За обосновка на целите и мерките, които предвиждат, повечето стратегически документи препращат към официалната статистика, събирана и публикувана редовно от НСИ, или към добре познати европейски изследвания, провеждани най-често под ръководството на Евростат. Тези данни се използват най-вече за общ анализ и оценка на състоянието на сферата, за която се отнася съответният стратегически документ, както и за сравнение на ситуацията в страната с тази в останалите държави-членки на ЕС. В повечето случаи обаче липсва пряка връзка между цитираните данни от една страна и от друга – мерките и очакваните резултати, заложили в съответния документ. С други думи, не е ясно по какъв начин предвидените мерки ще се отразят на тези данни, каква промяна в настоящата ситуация се очаква да настъпи и при каква стойност на данните изпълнението на мерките би могло да се смята за успешно.

Сходно е положението и при използването на количествени данни за оценката на изпълнението на публичните политики. В голяма част от националните стратегически документи липсват адекватни набори от индикатори за мониторинг и оценка на изпълнението, които да са в състояние да покажат наличието или липсата на напредък както в хода на изпълнението на съответните мерки, така и след изтичането на срока за тяхната реализация. В документите, в които все пак има заложили индикатори, много често липсват базови и/или целеви стойности, които да позволяват да се направи реална оценка на настъпилата промяна. Сред малкото добри примери в тази насока са Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите 2021-2030 г., която е един от първите национални стратегически документи с приложен цялостен набор от индикатори с базови и целеви стойности, и Националната стратегия за активен живот на възрастните хора в България 2019-2030 г., която пък използва международно признат набор от индикатори, какъвто е Индексът на активния живот на възрастните хора, разработен от Икономическата комисия за Европа на ООН.

Изследването на НСИ и FRA предлага богат набор от индикатори за оценка на риска от бедност, социално изключване и нарушаване на основни права на уязвими групи от населението. Тези индикатори могат да бъдат използвани както за текуща оценка положението, в което се намират тези групи (с оглед създаването на нови политики), така и за периодична оценка на промяната на това положение (с оглед мониторинг и оценка на съществуващите политики). Нещо повече, голяма част от индикаторите дават възможност за получаване на данни разбити по области и по различни социално-демографски характеристики на населението, което позволява идентифицирането на конкретни региони и/или групи от хора, които са изложени на по-висок риск от бедност, социално изключване или нарушаване на основни права и съответно биха били в по-голяма нужда от мерки за съдействие и подкрепа.

За да се използва пълният потенциал на тези индикатори, обаче, е необходимо по-добро съгласуване процеса тяхното прилагане и процеса на създаване и прилагане на публични политики. От една страна това означава индикаторите да бъдат използвани в целия цикъл на политическия процес – от оценката на нуждите, през формулирането на целите и мерките, до оценката на ефекта от тяхното изпълнение. От друга страна, самите индикатори могат да бъдат усъвършенствани съобразно приоритетните области за въздействие, така че да отразяват в максимална степен профила и специфичните характеристики на целевите групи на съответните политики.

Подходът за използване на индикатори, възприет в Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите 2021-2030 г., макар и все още нереализиран докрай поради скорошното приемане на стратегията, е положителен пример, който показва нагледно как с въвеждането на подходящ набор от индикатори може да бъде създадена цялостна рамка за мониторинг и оценка на изпълнението на един стратегически документ. Периодичното прилагане на тази рамка в хода на изпълнение на стратегията би следвало да генерира достатъчно надеждни данни, позволяващи да се оцени напредъкът в изпълнението на заложените мерки и съответно необходимостта от тяхното ревизиране или актуализиране. Възприемането на този подход и в останалите публични политики, насочени към уязвими групи от населението, ще допринесе за по-информирано и обективно наблюдение на тяхното изпълнение и по-адекватна реакция в случай на необходимост от актуализиране на планираните мерки.