

BG

2023

20

Специален доклад

Подкрепа за хората с увреждания

Реалното въздействие на действията на ЕС е ограничено



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

| | Точки |
|---|-------|
| Кратко изложение | I—IX |
| Въведение | 01—17 |
| Рамка на политиката на ЕС за хората с увреждания | 08 |
| Роли и отговорности | 09—13 |
| Финансиране от ЕС и национално финансиране в подкрепа на хората с увреждания | 14—17 |
| Обхват и подход на одита | 18—24 |
| Констатации и оценки | 25—85 |
| Комисията не разполага с цялостна картина на ситуацията по отношение на хората с увреждания в ЕС | 25—34 |
| Определенията и критериите за предоставяне на статут на лица с увреждания в държавите членки не са съпоставими | 26—29 |
| Статистическите данни на ЕС не могат да се съпоставят с данните от държавите членки, съобразени с техните определения | 30—34 |
| Стратегията за периода 2021—2030 г. съдържа важни инициативи за приобщаване, но редица ключови въпроси все още не са решени | 35—69 |
| Стратегията за периода 2021—2030 г. превръща принципите на Конвенцията в конкретни цели и оперативни действия | 37—39 |
| Стратегията за периода 2021—2030 г. е насочена към повечето от недостатъците, установени в оценката на предходната стратегия, но редица ключови въпроси остават нерешени | 40—50 |
| Одитираните водещи инициативи от Стратегията за периода 2021—2030 г. показват напредък, но тяхното въздействие все още не може да бъде оценено | 51—60 |
| Лидерство чрез пример — институциите на ЕС в ролята си на работодатели проявяват амбиция да насърчават приобщаването на хора с увреждания, но демонстрираните резултати са ограничени | 61—69 |

Комисията разполага само с ограничени данни относно размера на средствата от ЕС, отпуснати за мерки в подкрепа на хората с увреждания 70—85

Рамката за мониторинг и за двата програмни периода не позволява да се оцени дали финансирането от ЕС допринася за подобряване на положението на хората с увреждания 71—77

Хоризонталното отключващо условие и препоръките от европейския семестър относно финансирането на мерките за хора с увреждания за периода 2021—2027 г. може да имат ограничено въздействие 78—85

Заклучения и препоръки 86—94

Приложение

Водещи инициативи в Стратегията за периода 2021—2030 г. и тяхното състояние

Съкращения:

Речник на термините

Отговори на Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз, Европейската комисия и Съда на Европейския съюз

Хронология

Одитен екип

Кратко изложение

I Около една четвърт от гражданите на ЕС на възраст 16 и повече години са заявили, че имат увреждане, което ограничава ежедневните им дейности. ЕС и неговите държави членки са страни по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, с което се ангажират да насърчават равноправното участие на хората с увреждания в ежедневния живот. С оглед на това ЕС е приел няколко стратегии, насочени към подобряване на живота на хората с увреждания чрез подкрепа от държавите членки, които носят основната отговорност за политиките в областта на социалното приобщаване, заетостта и образованието.

II Одитът на ЕСП оцени дали действията на Комисията ефективно подкрепят хората с увреждания в държавите членки. Одиторите провериха дали използваните от държавите членки критерии за предоставяне на статут на хората с увреждане позволяват взаимно признаване в целия ЕС. Те също така проучиха дали Комисията разполага с пълна картина на ситуацията при хората с увреждания в ЕС, създадена въз основа на съпоставими статистически данни. Беше направена оценка на структурата на Стратегията за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г. Проверката разгледа как пет институции на ЕС, в качеството си на работодатели, са предоставили подкрепа за включването на лица с увреждания в своята работна сила. Освен това одиторите разгледаха дали финансирането от ЕС за програмните периоди 2014—2020 г. и 2021—2027 г. е ефективно насочено към потребностите на хората с увреждания и дали е извършен мониторинг.

III ЕСП очаква резултатите от одита да се използват за междинния преглед както на Стратегията за периода 2021—2030 г., така и на финансирането за програмния период 2021—2027 г. Европейският парламент нееднократно е предлагал ЕСП да извърши одит в тази област.

IV Заключение на ЕСП е, че въздействието на мерките на ЕС в подкрепа на хората с увреждания е ограничено. Като цяло основните показатели за равенство на хората с увреждания не са се подобрили значително през последните години. Одиторите на ЕСП също установиха, че критериите, които се използват за предоставяне на статут на хората с увреждане, се различават в отделните държави членки и зависят от тълкуването на децентрализираните органи в тях. Невинаги е възможно да се провери съответствието на статистическите данни от държавите членки с данните на равнище ЕС, събрани от проучвания, в които участниците сами декларират своя статут на лице с увреждане. ЕСП установи също някои недостатъци в статистиката на ЕС по отношение на обхвата, честотата

и нивото на подробност (детайлност). Тези разлики в данните могат да възпрепятстват взаимното признаване на статута на хората с увреждания в ЕС.

V В Стратегията на ЕС за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г. са определени цели и приоритети за действие на ЕС в няколко области, като например достъпност, права на гражданите, качество на живот, равен достъп и недискриминация и насърчаване на правата на хората с увреждания. В нея са разгледани повечето недостатъци, установени в Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010—2020 г. Въпреки това редица ключови въпроси, които поне донякъде попадат в обхвата на отговорностите на Комисията, остават нерешени: връзката между Стратегията за периода 2021—2030 г. и фондовете на ЕС все още е слаба; не е извършен още преглед на цялото важно законодателство на ЕС, за да се оцени съответствието с разпоредбите на Конвенцията, а законодателството относно правата на хората с увреждания не е претърпяло развитие.

VI Стратегията за периода 2021—2030 г. включва нови инициативи, насочени към подобряване на взаимното признаване на статута на хората с увреждания (европейска карта за хора с увреждания) или към повишаване на равнището на заетост при хората с увреждания (пакет за заетост на хората с увреждания). Със Стратегията за периода 2021—2030 г. Комисията също така се ангажира да служи като пример за насърчаване на включването на хората с увреждания в работната сила и призовава институциите на ЕС да последват примера ѝ. Въпреки това въздействието на инициативите все още не може да бъде оценено.

VII ЕСП установи, че рамката на Комисията за мониторинг не е разработена така, че да предоставя информация в каква степен финансирането от ЕС е спомогнало за подобряване на положението на хората с увреждания през програмните периоди 2014—2020 г. и 2021—2027 г. В програмите на политиката на сближаване не е включена категория разходи за подкрепа на хората с увреждания. Законодателството на ЕС за периода 2021—2027 г. е въвело нови изисквания относно хоризонталното отключващо условие за прилагане на Конвенцията на ООН и процеса на европейския семестър. Те обаче вероятно имат само ограничено въздействие върху по-доброто насочване на финансиране от ЕС към потребностите на хората с увреждания.

VIII Въз основа на тези заключения ЕСП препоръчва на Комисията:

- а) да събира по-съпоставими данни, от гледна точка на обхват, честота и детайлност, за положението на хората с увреждания, като част от необходимата информация за измерване на въздействието и ефективността на политиката на ЕС за равни права за хората с увреждания;
- б) да направи по-задълбочен преглед на приложимото законодателство на ЕС, за да оцени съответствието му с Конвенцията на ООН, и да предприеме необходимите мерки в подкрепа на Съвета за приемане на Директивата за равното третиране; и
- в) да работи за взаимно признаване на статута на хората с увреждания в ЕС при спазване на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

IX Освен това ЕСП препоръчва на институциите на ЕС да измерват своя напредък по отношение на включването на хора с увреждания в работната си сила и да докладват редовно за това, за да служат за пример.

Въведение

01 В Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания („Конвенцията“), приета през декември 2006 г., понятието за увреждане е дефинирано доста широко: „Хората с увреждания включват лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото равноправно с останалите.“¹ Терминът „хора с увреждания“ в настоящия доклад е използван в съответствие с определението на Конвенцията.

02 Според проучване на Евростат от 2021 г. около 25 % от хората на възраст 16 и повече години в ЕС са заявили с лична декларация, че имат увреждане в тежка степен или в известна степен (вж. [фигура 1](#)). Това представлява около 87 млн. души, включително над 24 млн. души, които смятат, че имат едно или повече тежки увреждания². Данните за 2021 г. не включват лицата с увреждания, които живеят в институция за грижи (според оценките това са над 1 милион деца и възрастни под 65 години и над 2 милиона възрастни над 65 години)³.

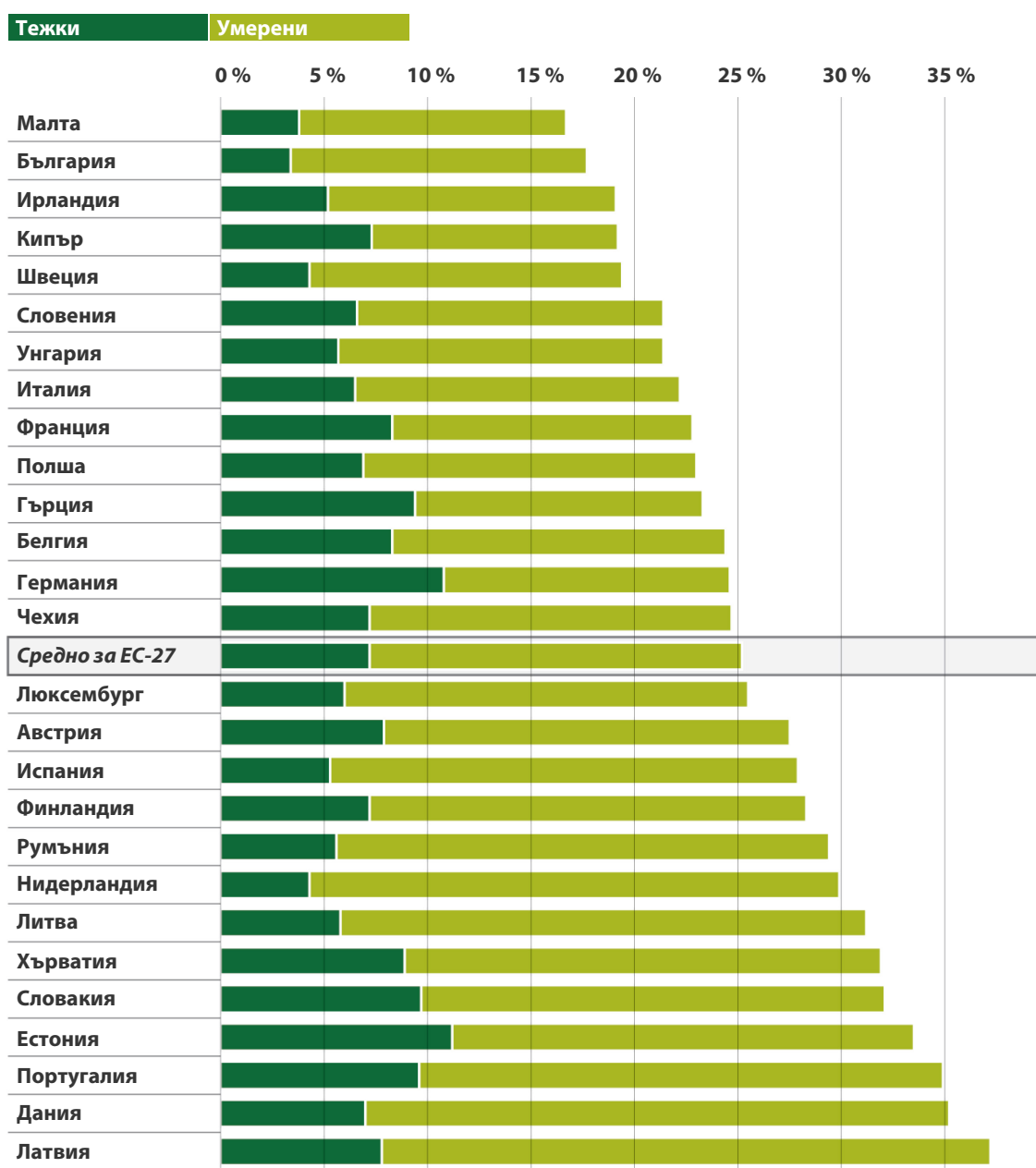
03 Проучването разкрива и значителни разлики между държавите членки. Например процентът на самооценка за дълготрайни ограничения варира от 16,7 % в Малта до 37,1 % в Латвия (вж. [фигура 1](#)).

¹ Член 1 от [Конвенцията](#).

² Доклад „Към равни права за хората с увреждания“ ([2022/2026\(INI\)](#)).

³ Съюз на равенство: Стратегия за правата на хората с увреждания за периода 2021–2030 г., [COM\(2021\) 101](#).

Фигура 1 — Самооценка за дълготрайни ограничения в обичайни дейности поради здравословен проблем, 2021 г. (в проценти)



Забележка: Население на възраст 16 и повече години. Този брой не включва лицата, живеещи в институции за грижи. Данните за Словакия са за 2020 г.

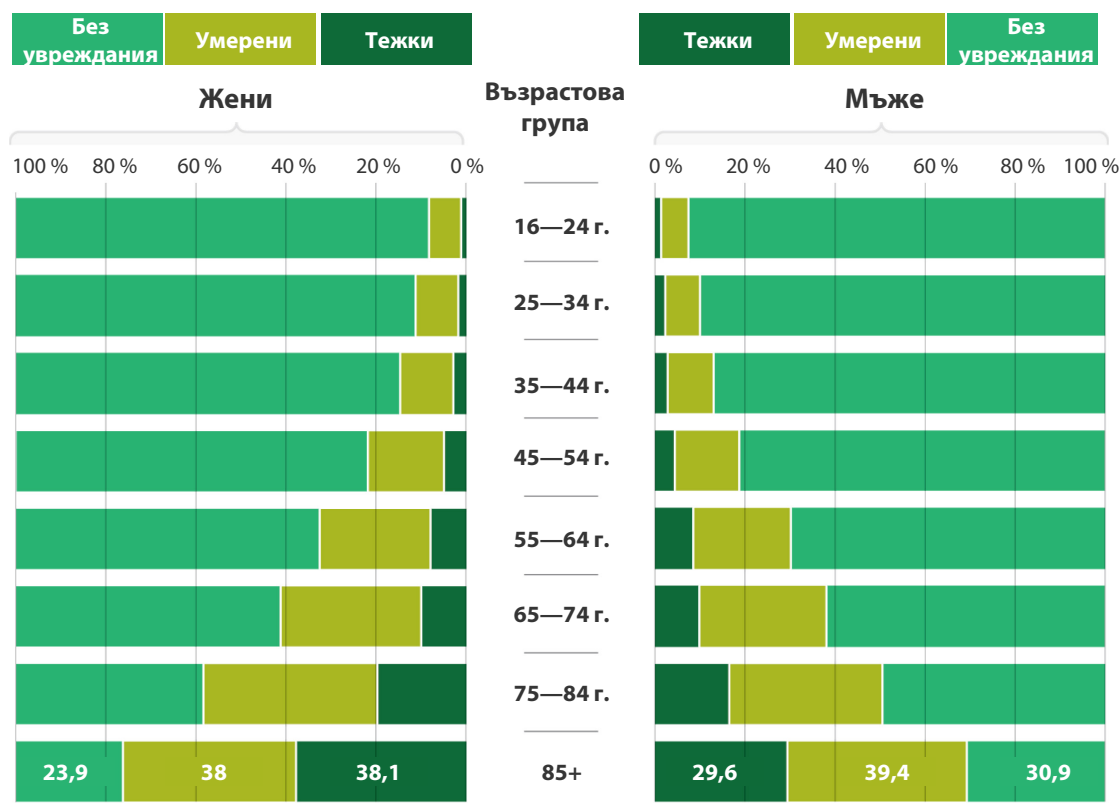
Източник: Европейска комисия.

04 Тъй като населението на ЕС застарява, процентният дял и броят на хората с увреждания вероятно ще се увеличат. В своя доклад от 2020 г. относно демографските промени⁴ Комисията посочва, че делът на хората на възраст 65 и повече години се очаква да нарасне от приблизително 20 % през 2019 г. до 30 %

⁴ Европейска комисия, *Report on the Impact of Demographic Change*.

към 2070 г., като делът на хората на възраст 80 и повече години ще нарасне над два пъти до 13 %. Според същия доклад, тъй като през 2018 г. 49 % от хората на възраст 65 и повече години са заявили, че имат увреждане или дълготрайно ограничение на възможностите за действие, тази демографска промяна ще доведе до увеличаване на процента на хората с увреждания. Същите прогнози показват увеличаване на броя на хората в ЕС, които може да се нуждаят от дългосрочни грижи, от 30,8 млн. през 2019 г. на 33,7 млн. през 2030 г. и 38,1 млн. през 2050 г.⁵, което ще увеличи натиска върху системите за грижи в държавите членки (*фигура 2* и *фигура 3*).

Фигура 2 — Лица, които са заявили, че имат (според тях самите) дълготрайни ограничения в обичайни дейности поради здравословни проблеми, по пол и възраст, 2021 г. (в проценти)



Забележка: Разликите в общия процент се дължат на закръгляване.

Източник: Европейска комисия.

⁵ Комитет за социална закрила и Европейска комисия, *2021 Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*, том 1, 2021 г.

Фигура 3 — Степен на затруднение при полагане на лични грижи или извършване на дейности в домакинството, лица на възраст 65 и повече години, 2019 г. (в проценти)



Източник: Европейска комисия.

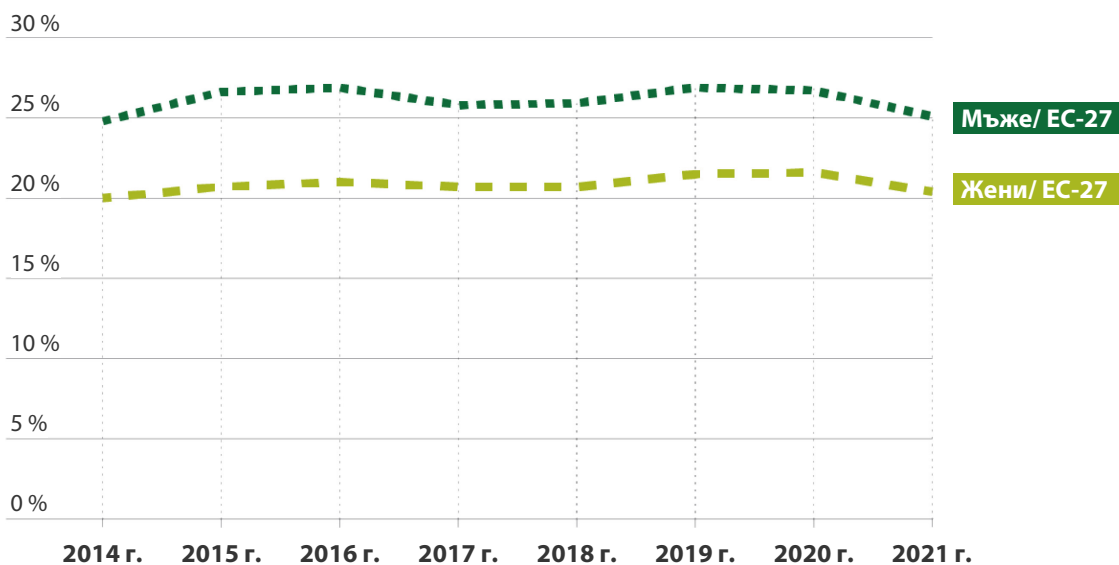
05 Лицата с увреждания са изправени пред значителни пречки при достъпа до образование, заетост, здравеопазване, спорт и култура. Също така те срещат по-големи затруднения при участието си в политическия живот и са изложени на по-висок риск от бедност и социално изключване⁶. През последните години не се наблюдава значително подобрене на ключовите показатели за равенство на хората с увреждания в ЕС, като например разликата в заетостта между хората без увреждания и хората с увреждания или риска от бедност (вж. [фигура 4](#) и [фигура 5](#)).

06 Само 50,8 % от хората с увреждания са наети на работа, в сравнение със 75 % от лицата без увреждания⁷. По проучвания на Евростат разликата в заетостта между хората без увреждания и хората с увреждания в ЕС възлиза на 23,1 процентни пункта през 2021 г., което е почти същото равнище като в началото на измерването през 2014 г. (22,7). Разликата е по-голяма при мъжете, отколкото при жените. По същия начин хората с увреждания са изложени на по-голям риск от бедност или социално изключване (29,7 %), отколкото хората без увреждания (18,8 %) през 2021 г. Този риск не се е променил значително от 2015 г. насам (съответно 30,4 % спрямо 21,1 %) и е по-висок за жените, отколкото за мъжете.

⁶ COM(2021) 101.

⁷ COM(2021) 101.

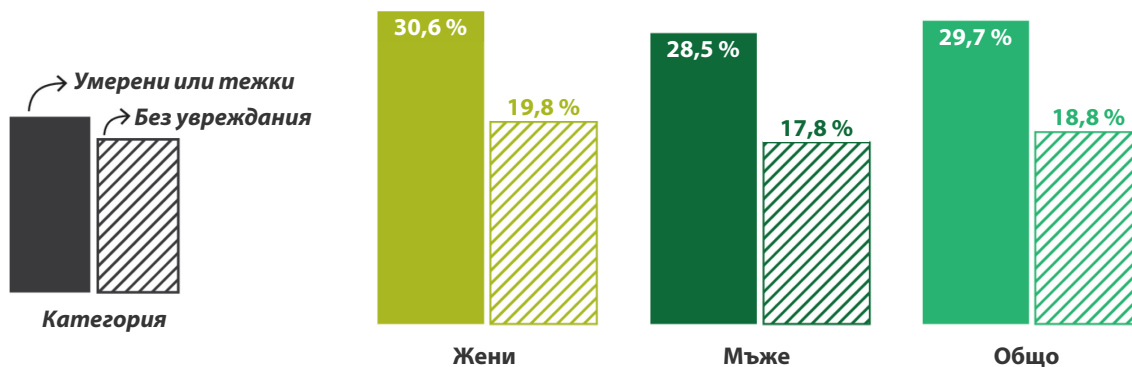
Фигура 4 — Разлика в заетостта на хората без увреждания и хората с увреждания по пол в ЕС, 2014—2021 г. (в процентни пункта)



Забележка: Население на възраст 15—64 години.

Източник: Европейска комисия.

Фигура 5 — Хора, изложени на риск от бедност или социално изключване, по степен на затруднение при извършване на дейности и по пол в ЕС, 2021 г. (в проценти)



Забележка: Население на възраст 16 и повече години. Общият брой представлява броят на мъжете и жените общо.

Източник: Европейска комисия.

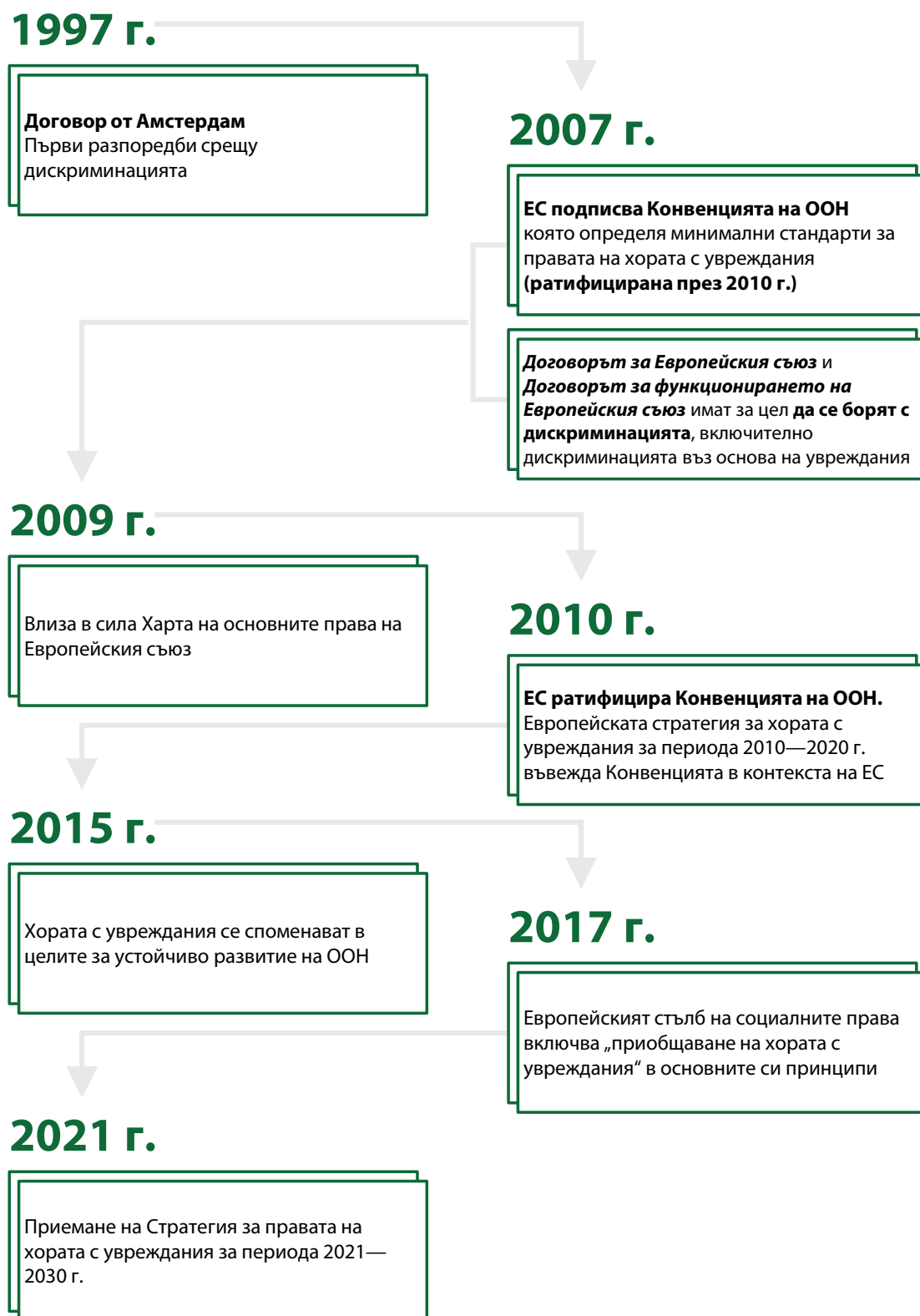
07 Кризата поради COVID-19 е засилила трудностите, които хората с увреждания срещат. Според проучване на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound)⁸ по време на пандемията хората с увреждания са били в значително по-неблагоприятно социално и финансово положение от тези без увреждания. В проучването също се посочва, че хората с увреждания често считат, че нуждите им от здравни услуги не са били удовлетворени (поради липса на свободни часове при лекар или поради цената) и че те често страдат от социална изолация или съобщават за лошо психично здраве и състояние.

Рамка на политиката на ЕС за хората с увреждания

08 Рамката на политиката на ЕС по отношение на хората с увреждания се е развила през последните 15 години, като в нея са включени промените в международните стандарти (вж. [фигура 6](#)).

⁸ Eurofound, *People with disabilities and the COVID-19 pandemic: Findings from the Living, working and COVID-19 e-survey*, 2022 г.

Фигура 6 — Рамка на политиката на ЕС за хората с увреждания



Източник: ЕСП въз основа на одитната дейност.

Роли и отговорности

09 Съгласно ДФЕС⁹ държавите членки носят основната отговорност и компетенции за политиките относно социалното приобщаване, заетостта и образованието. Те разработват свои национални политики за хората с увреждания в съответствие със собствената си правна рамка за защита от дискриминация и задълженията си за прилагане на Конвенцията.

10 По отношение на социалната политика ролята на ЕС е да подкрепя, координира или допълва действията на държавите членки в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност. Това означава, че ЕС предприема действия само ако държавите членки не могат сами да изпълнят целите и тези действия никога не превишават необходимото за постигане на целите, определени в Договорите на ЕС.

11 Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ на Комисията отговаря за политиката на ЕС за хората с увреждания, включително за изготвянето, изпълнението и мониторинга на стратегиите. Тя е координационният център за прилагането на Конвенцията, а секторните генерални дирекции изпълняват Стратегията за периода 2021—2030 г. в своите области на политика. Комисията също така контролира съответната финансова подкрепа от ЕС, предоставяна главно чрез Европейския социален фонд (ЕСФ)¹⁰ през периода 2014—2020 г. и Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+)¹¹ през периода 2021—2027 г., като договаря и одобрява споразуменията за партньорство и програмите на държавите членки.

⁹ Членове 4—6 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

¹⁰ Регламент (ЕС) № 1304/2013.

¹¹ Регламент (ЕС) 2021/1057.

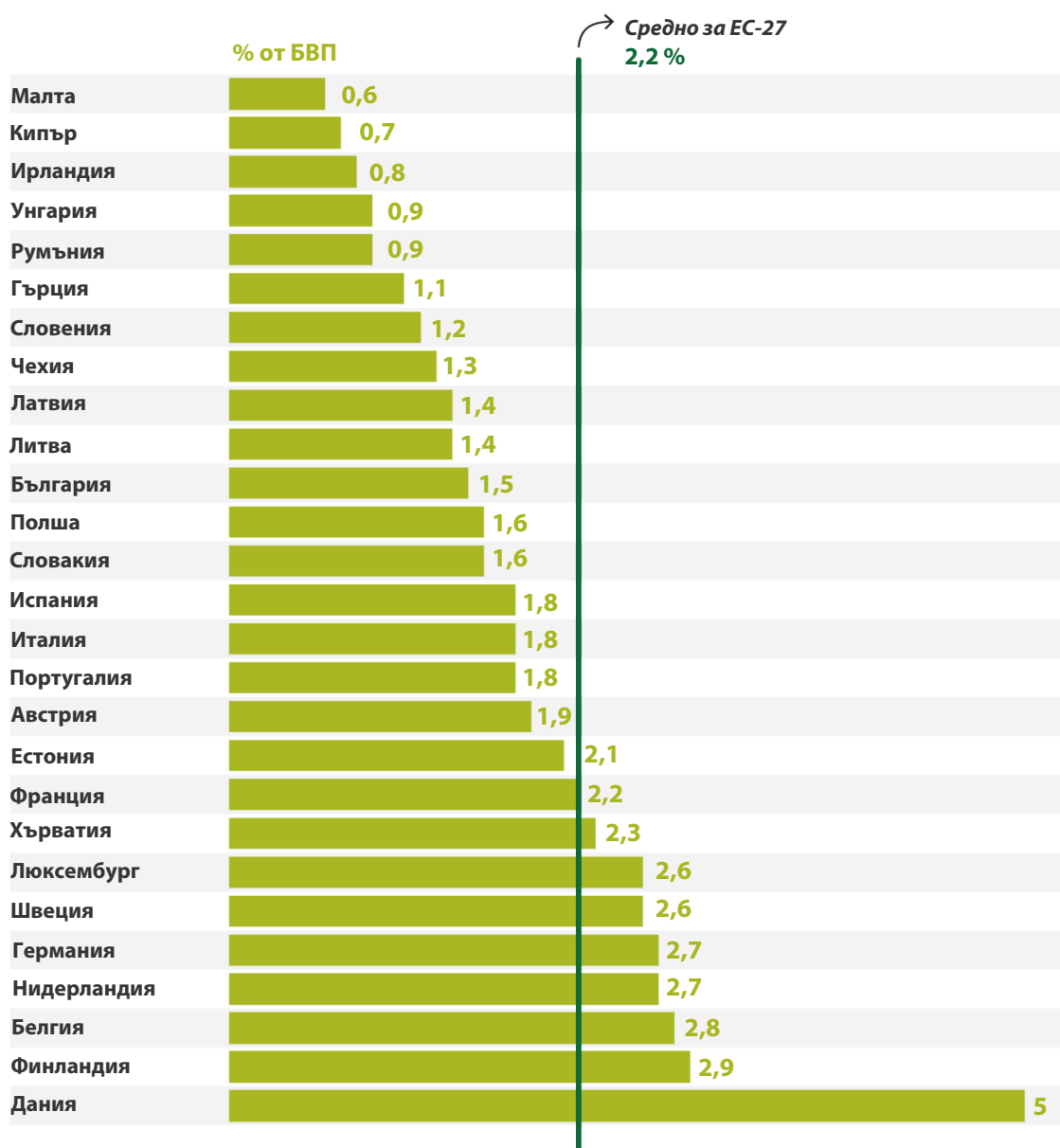
12 Различни структури в рамките на Комисията се занимават с въпросите на политиката на ЕС, свързани с хората с увреждания. Работната група за равенство е съставена от представители на високо равнище от всички служби на Комисията и докладва на комисаря по въпросите на равнопоставеността. Нейната цел е да интегрира въпросите за равенството за всички, включително за хората с увреждания, във всяка политика — от нейното разработване до прилагането ѝ. Междуведомствената група по въпросите на хората с увреждания допринася за прилагане на Конвенцията във всички служби на Комисията, а Европейската платформа за хората с увреждания осигурява координация между Комисията, държавите членки и организациите на гражданското общество.

13 Две агенции на ЕС също така имат конкретни отговорности по отношение на хората с увреждания. Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) предоставя експертен опит, свързан с основните права. Eurofound предоставя експертен опит относно достъпа на хората с увреждания и хронични заболявания до социални услуги и тяхното качество, по-специално във връзка със заетостта.

Финансиране от ЕС и национално финансиране в подкрепа на хората с увреждания

14 Разходите за социална политика представляват значителен дял от бюджетите на държавите членки. По данни на Евростат средният размер на разходите за социална политика в ЕС възлиза на 22 % от БВП, като около една десета от тях (2,2 % от БВП) се заделят за хора с увреждания. Процентът на тази категория разходи варира от 0,6 % в Малта до 5 % в Дания (вж. [фигура 7](#)).

Фигура 7 — Публични разходи за обезщетения за социална закрила („увреждания“), 2020 г. (процент от БВП)



Източник: Европейска комисия.

15 Финансирането от ЕС може да допълва националните бюджетни пакети в различна степен. Едно от направленията на ЕСФ+¹² — основният инструмент на ЕС за инвестиране в хората за програмния период 2021—2027 г., се изпълнява при споделено управление заедно с държавите членки. ЕСФ+ продължава програмата на ЕСФ от периода 2014—2020 г.¹³, която беше допълнена с ИИОК¹⁴/ИИОК+¹⁵ и REACT-EU¹⁶ в отговор на пандемията от COVID-19.

16 Финансирането за направлението на ЕСФ+, изпълнявано при споделено управление, 25 % от което трябва да бъде разпределено за мерки за социално приобщаване, може да подкрепи различни действия в полза на хората с увреждания в държавите членки. По-специално, регламентът за ЕСФ+ включва специфични цели за подпомагане на активното приобщаване с оглед насърчаване на равни възможности, недискриминация и активно участие на хората с увреждания във всички сфери на живота, както и подобряване на пригодността им за заетост¹⁷.

17 Освен това мерките за хората с увреждания в програмния период 2021—2027 г. могат да бъдат подкрепени чрез редица други източници на финансиране от ЕС, включително Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд¹⁸, Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)¹⁹, стартиран в отговор на пандемията от COVID-19, „Еразъм+“²⁰, Европейския корпус за солидарност²¹ и програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV)²².

¹² Регламент (ЕС) 2021/1057.

¹³ Регламент (ЕС) № 1304/2013.

¹⁴ Регламент (ЕС) 2020/460.

¹⁵ Регламент (ЕС) 2020/558.

¹⁶ Регламент (ЕС) 2020/2221.

¹⁷ Член 4 от Регламент (ЕС) 2021/1057.

¹⁸ Регламент (ЕС) 2021/1058.

¹⁹ Регламент (ЕС) 2021/241.

²⁰ Регламент (ЕС) 2021/817.

²¹ Регламент (ЕС) 2021/888.

²² Регламент (ЕС) 2021/692.

Обхват и подход на одита

18 Одитът на ЕСП оцени дали Комисията е предприела ефективни действия в подкрепа на хората с увреждания в държавите членки. ЕСП провери дали:

- използваните от държавите членки критерии за предоставяне на статут на лица с увреждане позволяват взаимно признаване и — тъй като статистическите данни на държавите членки могат да се изготвят въз основа на статута на увреждане — дали националните данни, в комбинация със статистическите данни на равнище ЕС, предоставят на Комисията надеждна картина на ситуацията относно хората с увреждания в ЕС, която се основава на съпоставима информация.
- Комисията е разработила правилно Стратегията на ЕС за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г., като е взела предвид недостатъците, установени в Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010—2020 г., и дали в Стратегията за периода 2021—2030 г. са определени ясни цели и са набелязани мерки за тяхното постигане;
- наличното финансиране от ЕС, включително мерките за временна подкрепа за програмния период 2014—2020 г. (ИИОК²³/ИИОК+²⁴ и REACT-EU²⁵), и новите правни изисквания за програмния период 2021—2027 г. са насочени ефективно към потребностите на хората с увреждания, и дали това финансиране е било ясно определено и наблюдавано, за да се оцени приносът му за подобряване на техния живот.

19 Основният обект на одита на ЕСП беше Комисията, по-специално генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. Одиторите извършиха анализ въз основа на наличните в Комисията информация, данни, документи и проучвания. Те се консултираха и с други заинтересовани страни (Eurofound, FRA и организации на гражданското общество на равнището на ЕС).

²³ Регламент (ЕС) 2020/460.

²⁴ Регламент (ЕС) 2020/558.

²⁵ Регламент (ЕС) 2020/2221.

20 Одиторите получиха допълнителна информация от одитни посещения, проведени в четири държави членки: Испания, Нидерландия, Румъния и Швеция. Те бяха избрани от одиторите въз основа на отчетения брой на участниците с увреждания, получили подкрепа от ЕСФ, и на общия размер на отпуснатото финансиране от ЕСФ. Във всяка от тези държави одиторите проведоха събеседвания със съответните органи, представителни организации, защитаващи интересите на хората с увреждания, и с други органи, като омбудсмани или държавни агенции, занимаващи се с въпроси, свързани с хората с увреждания. Бяха обсъдени всички въпроси, включени в трите области от обхвата на одита.

21 Предвид призива на Комисията институциите на ЕС да служат за пример за наемане на работа на хора с увреждания, ЕСП включи Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Съда на Европейския съюз в обхвата на одита и направи преглед на тяхната практика в това отношение.

22 ЕСП изпрати въпросник до тези институции на ЕС, за да събере информация за опита им с наетите служители с увреждания. Бяха поставени въпроси за статистическите данни относно заетостта на персонала и източниците на данни, организационните структури, предприетите стъпки и плановете за действие за приобщаване, както и относно достъпността на изградената и цифровата им среда. Одиторите включиха същата информация и за самата ЕСП, за да бъде направено сравнение на всички институции на ЕС, за които важат едни и същи правила за персонала²⁶.

23 ЕСП реши да извърши този одит, тъй като той е от голямо значение за много граждани на ЕС. Европейският парламент многократно е изразявал интереса си към тази тема. Докладът ще бъде изготвен в срок, който ще позволи той да бъде взет предвид при междинните прегледи на Стратегията за периода 2021—2030 г. и финансирането по ЕСФ+ съответно през 2024 г. и 2026 г.

24 Настоящият одит е съсредоточен върху програмните периоди 2014—2020 г. и 2021—2027 г. (до края на 2022 г.).

²⁶ Регламент № 31 (ЕИО), 11 (ЕОБС).

Констатации и оценки

Комисията не разполага с цялостна картина на ситуацията по отношение на хората с увреждания в ЕС

25 ЕСП също провери дали Комисията разполага с цялостен преглед на положението на хората с увреждания в ЕС. За тази цел одиторите провериха дали статистическите данни на равнището на държавите членки и на ЕС са сравними и дали критериите, използвани от държавите членки за предоставяне на статут на лица с увреждания, позволяват взаимно признаване.

Определенията и критериите за предоставяне на статут на лица с увреждания в държавите членки не са съпоставими

26 Всички 27 държави членки са страни по Конвенцията, в която се описва общо понятието за увреждане. Въпреки това определенията за увреждане и методите за оценка на статута на лица с увреждания в отделните държави членки се различават²⁷. Съществуват и значителни различия по отношение на това какви социални помощи се предлагат на хората с увреждания и в каква степен.

27 В [таблица 1](#) е представен преглед на четирите държави, посетени от одиторите на ЕСП. Румъния и Испания прилагат подход за оценка и установяване на статута на лице с увреждания, основан предимно на медицинска оценка, докато в Нидерландия и Швеция оценката на потребностите за отпускане на помощи се основава на молба, подадена от лицето.

²⁷ Европейски парламент, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, ноември 2022 г. Европейска комисия, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, окончателен доклад, 2021 г.

Таблица 1 — Определение и установяване на увреждането в четирите посетени държави членки

| Държава членка | Определение | Процедура за оценка на статута на лице с увреждане |
|----------------|---|---|
| Испания | Физическа, психическа, интелектуална или сетивна недостатъчност, която може да възпрепятства пълноценното и ефективно участие в обществото равноправно с останалите | Оценката се извършва въз основа на мултидисциплинарен подход, включващ медицинска, психологическа и трудова оценка на увреждането, а прагът за удостоверяване на статута на лице с увреждане е 33 % |
| Нидерландия | Всяко увреждане, което възпрепятства или ограничава пълния достъп до обществото при равни възможности | Статутът се оценява в зависимост от индивидуалните потребности от подкрепа в различни области на живота |
| Румъния | Невъзможност за извършване на ежедневни дейности при нормални обстоятелства | Четири степени на увреждане*, които определят отпусканияте обезщетения, до голяма степен въз основа на медицинска оценка |
| Швеция | Функционално увреждане на физическите, умствените или интелектуалните способности | Статутът се оценява според индивидуалните потребности от подкрепа и зависи от физическото и/или психологическото състояние на лицето |

* Румъния е в процес на реформиране и модернизиране на тази система.

Източник: ЕСП въз основа на одитната дейност.

28 В три от четирите посетени държави членки одиторите откриха разлики в начина на определяне на статута на лице с увреждане дори в рамките на една и съща държава членка, така че отпусканияте обезщетения може да са различни в отделните региони и общини. В Румъния политиката се прилага на централно равнище (вж. [каре 1](#)).

Каре 1

Подкрепата за хората с увреждания варира в зависимост от това къде живее лицето в рамките на една държава

В **Нидерландия** и **Швеция** основната отговорност за прилагане и финансиране на подкрепата за хора с увреждания се носи от общините и регионите/провинциите. Общините са тези, които трябва да оценят нивото и степента на увреждане на дадено лице по отношение на заобикалящата среда. Ако лице, живеещо в една община, реши да се премести в друга, то трябва отново да подаде заявление за оценка на увреждането и да върне всички помощни средства, получени преди преместването. При новата оценка не е задължително да се вземе предвид предишното положение. В резултат на това лицето може да получи различни услуги за подкрепа и помощни средства въз основа на оценката от новата община, дори ако увреждането му не се е променило. ЕСП отбелязва обаче, че напоследък са проведени известни координационни дейности между общините, особено в Нидерландия, за да се улесни процесът на преместване в друга община за лицата с увреждания.

В **Испания** националният общ закон за правата на хората с увреждания и тяхното социално приобщаване гарантира правото на равни възможности и третиране, както и реално и ефективно упражняване на правата от хората с увреждания на равна основа с останалите граждани. От друга страна, социалното подпомагане и услугите са от изключителната компетентност на автономните области (регионалната администрация). Тъй като последните са издали специфично регионално законодателство и правила в допълнение към общия закон, нивото на подкрепа за хората с увреждания е различно в цялата страна. Това означава, че обезщетенията за инвалидност и услугите за подкрепа на хората с увреждания се различават в зависимост от автономната област, в която живее лицето.

Източник: ЕСП въз основа на одитната дейност.

29 Освен това държавите членки не признават автоматично статута на лице с увреждания, предоставен в друга държава членка²⁸. В резултат на това хората с увреждания, които посещават друга държава членка или се местят с цел работа, обучение или по други причини, може да не бъдат третирани еднакво с гражданите на тази държава членка в подобна или дори идентична ситуация. Например тъй като техният статут на лица с увреждания може да не бъде автоматично признат от властите на друга държава членка, те може да не могат да се ползват с равен достъп до услуги (като например намалени такси за музеи

²⁸ Европейски парламент, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, ноември 2022 г. Европейска комисия, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, окончателен доклад, 2021 г.

или транспорт). Това също така означава, че лицата с увреждания могат да се сблъскат със специфични пречки при упражняване на правото си на свободно движение.

Статистическите данни на ЕС не могат да се съпоставят с данните от държавите членки, съобразени с техните определения

30 Евростат предоставя данни, свързани с няколко ключови области, например брой на хората с увреждания, разлика в заетостта между хората без увреждания и хората с увреждания и риск от бедност за хората с увреждания. ЕСП установи, че тези ключови показатели за равенство не са се подобрили значително в ЕС през последните години (вж. точки **02**, **05** и **06**).

31 Данните на Евростат се събират чрез няколко редовни проучвания, основани на лична декларация. ЕСП установи някои недостатъци при събирането на тези данни:

- обхват: методологията на проучванията на Евростат обхваща само лица на възраст 15 и повече или 16 и повече години (в зависимост от проучването), живеещи в домакинства, и поради това се изключват лицата, живеещи в институции за грижи, както и децата под 15/16 години. Събирането на данни за деца с увреждания е започнало едва през 2021 г. и данните са в процес на обработка (след проведено пилотно проучване през 2017 г.);
- детайлност: в данните се прави разграничение само между „умерени“ и „тежки“ увреждания, без допълнителна разбивка по вид увреждане (интелектуално, физическо, сетивно и умствено);
- честота: честотата на проучванията, обхващащи хората с увреждания, е различна. Например проучването на доходите и условията на живот (SILC) се провежда ежегодно, докато Европейската система за здравни интервюта (EHIS) е изпълнявана само на всеки пет години до 2019 г., а след това — на всеки шест години. Освен това при проучването на доходите и условията на живот някои модули на въпросника се използват с различна периодичност (на три и на шест години, в зависимост от избраната област на проучване).

32 Невинаги е възможно да се провери съответствието на данните, събрани от Евростат чрез различните му проучвания, със специфичните данни (най-вече свързаните със социални помощи), събрани от държавите членки или техните региони от различни източници или административни процедури. Липсата на съпоставими критерии оказва влияние върху наличността и съпоставимостта на данните за хората с увреждания между държавите членки.

33 Европейските организации, представляващи хората с увреждания, също са изтъкнали липсата на надеждни и сравними данни. Европейският форум на хората с увреждания (EDF) е заявил²⁹, че броят на хората с увреждания в ЕС може да бъде само приблизително определен, тъй като липсват дезагрегирани и сравнителни данни от преброявания. Както EDF, така и Европейският съюз на глухите (EUD) са подчертали необходимостта от данни от качествено естество за хората с увреждания³⁰. По подобен начин в доклад на ООН за хората с увреждания³¹ се препоръчва събирането на данни в няколко области, например бедност, образование или достъп до хигиенни съоръжения, и тяхното разбиване по вид увреждане, възраст и пол.

34 Комисията се е ангажирала да разработи набор от показатели за измерване на напредъка на положението на хората с увреждания в ЕС, като използва съществуващите статистически данни. Целта на тези показатели, за които е планирано да бъдат готови до края на 2023 г., е да се оцени положението на хората с увреждания в различни области на живота: заетост, образование, социална закрила, условия на живот, здравеопазване и други³². Междувременно Комисията използва *ad hoc* проучвания и оценки, извършени от други органи, като FRA или Eurofound.

²⁹ <https://www.edf-feph.org/newsroom-news-how-many-persons-disabilities-live-eu/>.

³⁰ Обратна връзка от EUD за обществените консултации относно „Събиране на данни — европейска статистика за населението“.

³¹ Организация на обединените нации, Департамент по икономически и социални въпроси, *Доклад за уврежданията и развитието: осъществяване на целите за устойчиво развитие от, за и с хората с увреждания, 2018 г.*, 2019.

³² COM(2021) 101.

Стратегията за периода 2021—2030 г. съдържа важни инициативи за приобщаване, но редица ключови въпроси все още не са решени

35 ЕСП оцени дали в Стратегията на Комисията за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г. (Стратегията за периода 2021—2030 г.) са определени конкретни приоритети и цели, дали са взети предвид констатациите от оценката на Комисията на Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010—2020 г. (Стратегията за периода 2010—2020 г.) и дали са определени подкрепящи действия на ЕС и срокове за тях. ЕСП също анализира извадка от водещи инициативи от Стратегията за периода 2021—2030 г., които са в съответствие с обхвата на одита и са завършени или следва да бъдат завършени до края на 2023 г.

36 ЕСП оцени по-конкретно дали Комисията е насърчавала взаимното признаване на статута на хората с увреждания в държавите членки, за да се осигури хармонизирано изпълнение на действията в Стратегията за периода 2021—2030 г. и да се улесни свободното движение на хора с увреждания в ЕС. Също така одиторите направиха преглед на това как институциите на ЕС се стремят да служат за пример по отношение на взаимодействието си с хора с увреждания.

Стратегията за периода 2021—2030 г. превръща принципите на Конвенцията в конкретни цели и оперативни действия

37 В Стратегията за периода 2021—2030 г.³³ са определени целите и приоритетите за действие на ЕС по отношение на хората с увреждания от гледна точка на достъпността, правата на гражданите на ЕС, качеството на живот, равния достъп и недискриминацията и насърчаването на правата на хората с увреждания в световен мащаб. В нея се отчита многообразието на уврежданията, включващо дългосрочни физически, психически, интелектуални или сетивни увреждания. Стратегията за периода 2021—2030 г. сама по себе си обаче не е правно обвързващ инструмент, а инструмент на политиката с незадължителен характер, за изпълнението на който се разчита на координирани действия както на национално равнище, така и на равнище ЕС.

³³ COM(2021) 101.

38 Стратегията за периода 2021—2030 г. превръща принципите на Конвенцията в конкретни цели и оперативни действия, и по-специално: седем водещи инициативи (вж. [приложението](#)) и 57 други действия, някои от които са обхванати от регулаторни изисквания на ЕС. Тези действия включват: изготвяне на ръководства и инструментариуми по конкретни въпроси; преглед на други съществуващи стратегии с въздействие върху хората с увреждания; оценка на прилагането на законодателството; изготвяне на проучвания по няколко въпроса; сътрудничество и подкрепа на държавите членки и съответните заинтересовани страни по различни въпроси, включително използването на средства от ЕС; и действия за наблюдение на ефективността на изпълнение на Стратегията за 2021—2030 г. чрез специална рамка и показатели за уврежданията. За около половината от набелязаните действия са предложени срокове за изпълнение в рамката на Комисията за извършване на мониторинг. Останалите действия са отбелязани като „текущи“ или срокът им „предстои да бъде определен“³⁴.

39 Стратегията за периода 2021—2030 г. призовава държавите членки да предприемат действия в областите от тяхната компетентност, за да отговорят на потребностите на хората с увреждания. Въпреки това, предвид вторичната компетентност на ЕС (вж. точка [09](#)), ако държавите членки не предприемат действия, Комисията не може да им потърси отговорност.

³⁴ Рамка за мониторинг на Стратегията за периода 2021—2030 г.

Стратегията за периода 2021—2030 г. е насочена към повечето от недостатъците, установени в оценката на предходната стратегия, но редица ключови въпроси остават нерешени

40 В Стратегията за периода 2010—2020 г. някои от разпоредбите на Конвенцията са пренесени в контекста на ЕС и са предложени действия в подкрепа на хората с увреждания в осем приоритетни области: достъпност, участие, равенство, заетост, образование, социална закрила, здравеопазване и външна дейност³⁵. В оценката на Комисията³⁶ на Стратегията за периода 2010—2020 г. се стига до заключението, че тя е допринесла значително за повишаване на осведомеността по въпросите на хората с увреждания, главно на равнище ЕС. Според оценката Стратегията за периода 2010—2020 г.:

- е допринесла за промяна към подход, основан на правата на човека, в съответствие с принципите на Конвенцията;
- е оказала влияние върху включването на въпроси относно хората с увреждания в европейското законодателство и политика, по-специално в областта на достъпността и правата на пътниците (примери за това са, **Европейският акт за достъпността**³⁷, **Директивата за достъпност на уебсайтовете**³⁸ и законодателството относно правата на пътниците с намалена подвижност³⁹);
- е помогнала за интегрирането на въпроси относно хората с увреждания на институционалното равнище на ЕС чрез прилагането на принцип 17 от Европейския стълб на социалните права⁴⁰ и процеса на европейския семестър; и
- е подобрила участието на хората с увреждания и техните представителни организации в процеса на вземане на решения в ЕС.

³⁵ *Европейска стратегия за хората с увреждания за периода 2010—2020 г.: Подновен ангажимент за Европа без бариери*, **COM(2010) 636**.

³⁶ *Оценка на Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010—2020 г.*, **SWD(2020) 289**.

³⁷ **Директива (ЕС) 2019/882**.

³⁸ **Директива (ЕС) 2016/2102**.

³⁹ **Регламент (ЕС) 181/2011** и **Регламент (ЕС) 1177/2010**.

⁴⁰ Европейски стълб на социалните права, принцип 17 – Интеграция на хората с увреждания, **SWD(2017) 201**.

41 Оценката е установила и няколко недостатъка. Одиторите на ЕСП ги анализираха и сравниха с проекта на новата Стратегия за периода 2021—2030 г. Анализът показва, че повечето установени недостатъци са разгледани от Комисията при разработването на Стратегията за периода 2021—2030 г. Въпреки това в текущата стратегия все още присъстват редица съществени недостатъци (вж. [таблица 2](#)).

Таблица 2 — Недостатъци в Стратегията за периода 2010—2020 г., установени при оценката, и начини за преодоляването им в Стратегията за периода 2021—2030 г.

| Стратегия за периода 2010—2020 г.: Установени недостатъци | Проект на Стратегия за периода 2021—2030 г. |
|--|--|
| Не е в пълно съответствие с Конвенцията | В съответствие с Конвенцията |
| Ограничена осведоменост относно Стратегията за периода 2010—2020 г. (граждани, създатели на национални политики) и ограничен обмен на знания | Предложени действия за повишаване на осведомеността и обмен на опит, включително водеща инициатива 6 относно Платформа за хората с увреждания |
| Ограничен напредък в областта на достъпността | Предложена водеща инициатива 1 (ресурсен център AccessibleEU) и изчерпателен списък с други действия |
| Ограничен напредък в деинституционализацията | Специален раздел относно деинституционализацията с две водещи инициативи (3 и 4), свързани с насоки за независим живот и „авангардни социални услуги“ |
| Ограничено включване на съображения, свързани с хората с увреждания, в процеса на изготвяне на политики | Използване на работна група по въпросите на равенството с цел интегриране на съображения, свързани с хората с увреждания, във всички области на политиката |
| Не се споменават конкретно невидимите и интелектуалните увреждания | В стратегията се споменават ограничено, но в раздела за достъпността не се разглеждат невидимите увреждания |
| Не е правно обвързваща | Въпросът не е разгледан |

| Стратегия за периода 2010—2020 г.: Установени недостатъци | Проект на Стратегия за периода 2021—2030 г. |
|--|---|
| Правен пропуск по отношение на защитата от дискриминация, основана на увреждане | Въпросът е в процес на решаване, тъй като напредъкът зависи от приемането на съответното законодателство |
| Липса на конкретни показатели за оценка на изпълнението | Показателите са в процес на разработване |
| Липса на връзка между финансирането от ЕС и стратегията, както и на конкретно определен бюджет за изпълнението на стратегията | Въпросът не е разгледан (вж. точки 43—45) |
| Липсва преглед на съществуващото законодателство в тази област | Въпросът не е разгледан (вж. точки 46—47) |
| Мерките в областта на заетостта са недостатъчни за преодоляване на разликата в заетостта между хората без увреждания и хората с увреждания | Извършват се допълнителни действия, включително водеща инициатива 5 „Пакет за заетост на хората с увреждания“. |
| Нееднакво познаване на проблемите на хората с увреждания на институционално равнище в ЕС | Редовни срещи и обмен на мнения; Комисията е приела стратегия за човешките ресурси за насърчаване на многообразието и приобщаването |
| Липса на рамка за мониторинг | Рамка за мониторинг е публикувана през май 2022 г. |

Източник: Анализ на ЕСП на Стратегиите за периода 2010—2020 г. и 2021—2030 г. въз основа на оценка на европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010—2020 г., SWD(2020) 289.

42 Като цяло Комисията е разработила Стратегията за периода 2021—2030 г. по начин, който отстранява повечето от недостатъците, установени в Стратегията за периода 2010—2020 г., но редица ключови въпроси остават нерешени. Анализът на ЕСП също така показва, че Стратегията за периода 2021—2030 г. е в съответствие с Конвенцията и включва нови действия, включително седем водещи инициативи. Само при половината от действията обаче се посочва срок за изпълнение, което може да окаже влияние върху наблюдението на действителното им осъществяване.

Връзката между целите на Стратегията за периода 2021—2030 г. и програмите за финансиране на ЕС остава слаба

43 В Стратегията за периода 2021—2030 г. се споменават различни програми на ЕС за финансиране, които държавите членки могат да използват в подкрепа на изпълнението ѝ през програмния период 2021—2027 г. (вж. точка 17). Някои от тези програми включват изисквания, свързани с прилагането на Конвенцията, по отношение на достъпността или липсата на дискриминация срещу хората с увреждания.

44 Такъв е случаят по-специално с ЕСФ+ и ЕФРР, но също така и с „Еразъм+“ и програмата CERV. В REACT-EU (инициатива, която осигурява допълнителни средства до края на 2022 г. към програмите на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.) се споменават хората с увреждания само във връзка със социалните услуги от общ интерес. В МВУ, който осигурява финансиране за периода 2021—2026 г., изобщо не се споменават такива изисквания, но в обхвата на подпомаганите действия са включени „групи в неравностойно положение“ и „уязвими лица“.

45 Не във всички програми на ЕС за финансиране за периода 2021—2027 г., споменати в Стратегията за 2021—2030 г., е заделено конкретно финансиране за постигане на целите на Стратегията. Това е определено като недостатък и на Стратегията за периода 2010—2020 г.

Досега Комисията не е направила преглед на цялото съответно законодателство на ЕС, за да оцени съответствието с Конвенцията

46 В заключителните коментари на ООН от 2015 г.⁴¹ се препоръчва ЕС да извърши междусекторен, цялостен преглед на своето законодателство, за да го хармонизира напълно с Конвенцията. Необходимостта от подобен преглед е спомената и в становищата на Комисията по заетост и социални въпроси и Комисията по петиции на Европейския парламент във връзка с неотдавнашно предложение за резолюция на Европейския парламент⁴². В своя алтернативен доклад до ООН⁴³ EDF посочва два примера на законодателство, което се нуждае от преразглеждане — и двата свързани с транспорта⁴⁴. Досега обаче не е

⁴¹ ООН, *Concluding observations on the initial report of the European Union: Committee on the Rights of Persons with Disabilities*.

⁴² 2022/2026(INI).

⁴³ EDF, *Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee*, февруари 2022 г.

⁴⁴ Регламент (ЕО) № 1107/2006 и Регламент (ЕС) № 1300/2014.

извършен пълен преглед на законодателството на ЕС, за да се осигури съответствието му с Конвенцията.

47 В предишния си доклад ЕСП посочи, че осигуряването на качествени консултации е предизвикателство за Комисията⁴⁵. През ноември 2021 г. Комисията актуализира своите Насоки за по-добро регулиране⁴⁶ и придружаващия ги инструментариум⁴⁷, за да включи консултации по аспектите, свързани с хората увреждания, по-специално инструмент 29 (основни права) и инструмент 30 (заетост, условия на труд, разпределение на доходите, социална закрила и приобщаване). И в двата инструмента се подчертава необходимостта от извършване на оценки на въздействието, за да се избегнат отрицателни въздействия върху специфични групи като хората с увреждания.

Липсата на развитие по два законодателни въпроса възпрепятства напредъка на ключови елементи от Стратегията за периода 2021—2030 г.

48 В Стратегията за периода 2021—2030 г. се признава наличието на пропуски в правната уредба на ЕС при осигуряването на равно третиране на хората с увреждания в областта на социалната закрила, здравеопазването, образованието и достъпа до стоки и услуги, включително жилища. Единствено в областта на заетостта Директивата за равно третиране в областта на заетостта⁴⁸ предоставя правна основа на ЕС за борба с дискриминацията въз основа на увреждане. Стратегията за периода 2021—2030 г. като цяло призовава държавите членки да дадат възможност за приемане на предложението на Комисията за директива за прилагане на принципа на равно третиране в гореспоменатите области (т.нар. Директива за равно третиране). Приемането на това предложение за правен текст от Съвета остава несигурно и няма определен срок.

49 По отношение на достъпността, приемането на Европейския акт за достъпност⁴⁹ през 2019 г. е важна стъпка към улесняване на достъпа на хората с увреждания до продукти и услуги чрез премахване на пречките, създадени от различни правила в държавите членки. В акта се изисква държавите членки да го транспонират в националното си законодателство до 28 юни 2022 г. 24 от общо 27-те държави членки обаче са получили официално уведомително писмо, че не

⁴⁵ **Преглед № 02/2020** „Законотворчество в Европейския съюз след близо 20 години прилагане на подход за по-добро регулиране“.

⁴⁶ Насоки за по-добро регулиране, **SWD(2021) 305**.

⁴⁷ Европейска комисия, **Инструментариум за по-добро регулиране**, 2023 г.

⁴⁸ **Директива 2000/78/ЕО на Съвета**.

⁴⁹ **Директива (ЕС) 2019/882**.

са предоставили информация за мерките, предприети от тях за транспониране на законодателството. Трите държави членки, уведомили за предприетите мерки — Дания, Италия и Естония — през 2023 г. са получили и официално уведомително писмо за транспониране на законодателството в непълна степен⁵⁰.

50 Тъй като достъпността на продуктите и услугите е предпоставка за участие в обществото на равни начала с останалите, всяко забавяне в прилагането на това законодателство може да има отрицателно въздействие върху равенството на хората с увреждания. Освен това в Акта за достъпността се посочва, че държавите членки могат сами да решават дали застроената среда отговаря на изискванията за достъпност⁵¹. Според EDF⁵² това не е достатъчно, за да се гарантира хармонизиран подход към достъпността на застроената среда за хората с увреждания в целия ЕС.

Одитираните водещи инициативи от Стратегията за периода 2021—2030 г. показват напредък, но тяхното въздействие все още не може да бъде оценено

51 Одиторите анализираха три водещи инициативи, които вече са завършени или трябва да бъдат завършени до края на 2023 г.:

- Водеща инициатива 2: да се предложи въвеждането на европейска карта за хора с увреждания, която да бъде призната във всички държави членки (точки [52—56](#));
- Водеща инициатива 5: представяне на пакет за подобряване на резултатите на пазара на труда за хората с увреждания, с който държавите членки ще получат подкрепа при прилагането на насоките за заетостта чрез европейския семестър (точки [57—60](#));

⁵⁰ Европейска комисия, *Infringements decisions. Non-transposition of EU legislation: Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives*, 20 юли 2022 г.

⁵¹ Член 4, параграф 4 от [Директива \(ЕС\) 2019/882](#).

⁵² EDF, *Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee*, февруари 2022 г.

- o Водеща инициатива 7: за да служи за пример, Комисията да приеме обновена стратегия за човешките ресурси, включваща действия за насърчаване на многообразието и приобщаването на хора с увреждания (точки [61—69](#))

Въвеждане на европейска карта за хора с увреждания: ефективността зависи от обхвата на прилагането и от взаимното признаване на статута на хората с увреждания

52 Като една от водещите инициативи в Стратегията за периода 2021—2030 г. се предлага въвеждането на европейска карта за хора с увреждания до края на 2023 г. (вж. [приложението](#)). Също така това действие е включено в работната програма на Комисията за 2023 г. като законодателно предложение.

Инициативата се основава на резултатите от пилотен проект, осъществен през периода 2016—2018 г., за подпомагане на доброволното взаимно признаване на статута на хората с увреждания в секторите на отдиха, културата, спорта и транспорта в осемте участващи държави членки. Подобна инициатива, свързана с европейската карта за паркиране, се прилага успешно от 1998 г. насам⁵³.

53 През май 2021 г. Комисията публикува проучване⁵⁴, в което изпълнението на пилотния проект се оценява общо като положително. В проучването обаче се посочват и редица недостатъци, например:

- участието на държавите членки и доставчиците на услуги е доброволно;
- държавите членки могат свободно да решават в кой от четирите сектора да се прилагат помощите, като само културата и свободното време са обхванати във всичките осем държави членки;
- няма създадена централизирана система за мониторинг на действителното използване на картите, така че анализът до голяма степен разчита на информация, събрана от проучвания;
- условията за получаване на картата са различни в отделните държави членки, тъй като те са свободни да определят свои собствени критерии.

⁵³ Препоръка на Съвета относно картата за паркиране за хора с увреждания, изменена с [Препоръка на Съвета](#) от 3 март 2008 г., [98/376/ЕО](#).

⁵⁴ Европейска комисия, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, окончателен доклад, 2021 г.

54 През ноември 2022 г. Европейският парламент публикува изследване⁵⁵, в което се описва настоящото положение по отношение на взаимното признаване на статута на хората с увреждания и са включени някои от актуалните петиции, изпратени до Европейския парламент. В него се разглеждат и някои потенциални начини за постигане на напредък към взаимно признаване чрез стъпки като разработването на общ основен стандарт за оценка на уврежданията (вж. точки **26—29**).

55 Предвижда се до лятото на 2023 г. Комисията да изготви оценка на въздействието, в която да се опишат различните варианти за въвеждане на картата за хора с увреждания, включително правен акт. Въз основа на тази оценка Комисията планира да представи официално законодателно предложение.

56 ЕСП счита, че въвеждането на тази карта е стъпка към взаимното признаване на статута на хората с увреждания, което ще улесни свободното им движение в ЕС. Ефективността ѝ обаче ще зависи от определения обхват и може да бъде засегната от потенциалните различия в критериите за оценка на уврежданията, избрани от различните държави членки съобразно компетентността им в тази област.

Пакет за заетостта на хората с увреждания: стъпка в правилната посока, но е твърде рано да се види ефектът от нея

57 Разликата в заетостта между хората без увреждания и хората с увреждания в ЕС остава на приблизително същото ниво от 2014 г. насам — годината, в която започват да се измерват тези данни (вж. точка **05**). През септември 2022 г. Комисията стартира Пакета за заетост на хората с увреждания⁵⁶ — една от водещите инициативи в Стратегията за периода 2021—2030 г., за да се търси решение на това положение. В съобщението се посочва, че е необходимо да се увеличи равнището на заетост на хората с увреждания и да се намали разликата в заетостта между хората без увреждания и хората с увреждания, за да се постигнат водещите цели на ЕС от Европейския стълб на социалните права. Най-важните водещи цели на равнището на ЕС, които трябва да бъдат постигнати до 2030 г., са намаление с най-малко 15 млн. души на броя на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване; най-малко 78 % от лицата на възраст

⁵⁵ Европейски парламент, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, ноември 2022 г.

⁵⁶ Joint Commission Services – Документ на платформата за хората с увреждания, *Package to improve labour market outcomes of persons with disabilities (Disability Employment Package – “employment package”)*.

между 20 и 64 години да са заети; и най-малко 60 % от всички възрастни да участват в обучение всяка година.

58 Предложеният пакет включва шест области за действие (всички с конкретни резултати):

- укрепване на капацитета на държавните служби по заетостта и интеграцията;
- насърчаване на перспективите за наемане на работа чрез насърчаващи действия и борба със стереотипите;
- осигуряване на приемливо приспособяване с цел удовлетворяване на потребностите на хората с увреждания на работното място;
- задържане на хората с увреждания на пазара на труда;
- осигуряване на схеми за професионална рехабилитация в случай на заболяване или злополука; и
- проучване на качествени работни места в защитена заетост и пътища към отворения пазар на труда.

59 Въпреки това до края на февруари 2023 г. Комисията е приела само инструментариума за укрепване на държавните служби по заетостта с цел подобряване на резултатите на пазара на труда на хората с увреждания. Комисията очаква другите крайни продукти да бъдат готови през 2023 г. В Стратегията за 2021—2030 г. Комисията също така иска държавите членки да определят цели за намаляване на разликата в заетостта между хората без увреждания и хората с увреждания.

60 ЕСП счита, че пакетът за заетост на хората с увреждания е стъпка в правилната посока, която потенциално може да помогне за преодоляване на трайната разлика в заетостта между хората без увреждания и хората с увреждания. Въпреки това, докато другите крайни продукти не бъдат реализирани и не започне последващото им практическо прилагане, потенциалното въздействие на пакета, насочен към тази разлика, не може да бъде оценено.

Лидерство чрез пример — институциите на ЕС в ролята си на работодатели проявяват амбиция да насърчават приобщаването на хора с увреждания, но демонстрираните резултати са ограничени

61 В Стратегията за периода 2021—2030 г. Комисията изразява ангажимент да служи за пример за постигането на равенство на хората с увреждания и призовава другите институции на ЕС да следват този пример. За тази цел тя е включила водеща инициатива за обновена стратегия за човешките ресурси, която е приета през април 2022 г.⁵⁷

62 Служителите на институциите на ЕС са от всички 27 държави членки, а правилата за наемането им на работа се уреждат от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и Условия за работа на другите служители на Съюза⁵⁸. Освен това институциите на ЕС могат да използват своя собствена система за признаване на увреждания.

63 За да получи допълнителна информация относно мерките, които Комисията и някои от другите институции на ЕС предприемат за насърчаване на равенството на хората с увреждания, ЕСП прикани тези институции да попълнят въпросник, обхващащ различни области на потенциални действия (вж. точка 22).

64 Според предоставените отговори всички институции на ЕС, участвали в анкетата, са въвели текущи мерки, за да могат техните сгради да бъдат достъпни за граждани и служители с увреждания. По отношение на новите сгради институциите са взели предвид достъпността още на етапа на планиране. Проблемите, свързани с достъпността, са по-често срещани при по-старите сгради, например сградите в Брюксел, които съответстват на актуалното белгийско законодателство към момента на придобиването им, но сега са необходими повече промени, за да отговарят на стандартите на ЕС за достъпност. Що се отнася до цифровата достъпност, и петте институции на ЕС, участвали в анкетата, предприемат стъпки за подобряване на достъпността на цифровата си среда чрез планове за действие или различни други инициативи.

65 Три от петте анкетирани институции (Съветът, Комисията и ЕСП) са заявили, че липсата на данни за служителите с увреждания е една от най-съществените пречки пред осигуряването на добри условия на труд за персонала. По-конкретно, съгласно правилата, приложими за наемането на работа в институциите на ЕС, отделите за човешки ресурси не са информирани за уврежданията на

⁵⁷ Съобщение на Комисията, озаглавено „Нова стратегия за човешките ресурси на Комисията“, [C\(2022\) 2229](#).

⁵⁸ [Регламент № 31 \(ЕИО\)](#), [11 \(ЕОАЕ\)](#).

служителите, освен ако съответният служител доброволно не им предостави тази информация. Освен това всички предоставени данни са обект на правилата за защита на личните данни.

66 ЕСП установи, че институциите на ЕС са имали възможност да събират данни за броя на исканията за приемливо приспособяване с цел удовлетворяване на потребностите на хората с увреждания. Тези искания обаче не дават пълна представа за броя на хората с увреждания, работещи в институциите, тъй като те не всички се нуждаят от приемливо приспособяване. Приемливо приспособяване с цел удовлетворяване на потребностите може да бъде поискано и поради временни здравни проблеми. За да преодолеят това затруднение, две от петте изследвани институции (Съветът и Комисията) вече са провели доброволни анкети сред служителите, а други две (Парламентът и ЕСП) планират да направят това в близко бъдеще. Комисията е използвала анкета сред своите служители и сред служителите на изпълнителните агенции и Европейската служба за външна дейност, като е получила близо 10 000 отговора (22 % от запитаните са отговорили). 4,4 % от отговорилите считат, че те самите имат увреждане, а 6,4 % посочват, че се грижат за лице с увреждане на тяхна издръжка⁵⁹.

67 Анкетирани институции на ЕС са наели общо около 4 000 стажанти през 2022 г., но броят на стажантите с увреждания сред тях не е известен. Анализът на ЕСП също показва, че три от петте анкетирани институции са въвели програма за насърчаващи действия (мерки, насочени към конкретни групи с цел да се сведат до минимум неблагоприятните условия, пред които са изправени при конкуренцията с други кандидати), а друга институция обмисля въвеждането на такава програма (вж. [таблица 3](#)). Също така обаче беше установено, че тези програми за насърчаващи действия са насочени предимно към стажантите. Стажанти с увреждания също могат да участват в текущи стажантски програми. Понастоящем само една институция (Парламентът) прилага програма за насърчаващи действия за договорно наетите служители.

⁵⁹ Европейска комисия, *Survey on diversity, inclusion and respect at the workplace, report of the results* (проучване от март 2021 г.).

Таблица 3 — Програми за насърчаващи действия и свързаните с тях цели в петте институции на ЕС

| Институция | Стажанти с увреждания (годишно) | Договорно наети служители с увреждания |
|---------------------------|--|--|
| Европейски парламент | Около 30 (около 15 два пъти годишно) | През 2022 г. е било налично финансиране за седем лица с увреждания (наети са шест) |
| Съвет на Европейския съюз | Шест (два пъти годишно по три) | Планът за действие е в процес на разглеждане |
| Европейска комисия | Няма изготвен план за действие | Няма изготвен план за действие |
| Съд на Европейския съюз | Планът за действие е в процес на разглеждане | Няма изготвен план за действие |
| Европейска сметна палата | Поне един годишно | Няма изготвен план за действие |

Източник: ЕСП въз основа на одитната дейност.

68 Институциите на ЕС наемат постоянни служители въз основа на техния успех в конкурси, организирани от Европейската служба за подбор на персонал (EPSO). При поискване EPSO предлага приемливо приспособяване с цел удовлетворяване на потребностите на кандидатите с увреждания, въз основа на представено медицинско свидетелство или становище от специалист. Успешно издържалите конкурса кандидати се включват в списъците с резерви за постоянни длъжности. Въпреки това EPSO не следи дали успешно издържалите конкурса кандидати с увреждания действително са наети на работа в институциите на ЕС, тъй като етапът на наемане не е част от мандата на EPSO.

69 Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент е отправила запитване към институциите и органите на ЕС относно заетостта на хора с увреждания в тях, което показва необходимостта от докладване⁶⁰. В рамките на анкетата институциите на ЕС не са предоставили на ЕСП сравними данни относно заетостта на хора с увреждания. Те не сравняват вътрешните си данни със споставима информация на равнището на ЕС.

⁶⁰ Например [2021 Discharge Questionnaire to the European Court of Justice](#), въпрос 22.

Комисията разполага само с ограничени данни относно размера на средствата от ЕС, отпуснати за мерки в подкрепа на хората с увреждания

70 По отношение на наличното финансиране от ЕС, включително мерките за временна подкрепа (ИИОК/ИИОК+ и REACT-EU), ЕСП оцени дали:

- мониторингът позволява да се провери как финансирането от ЕС допринася за подобряване на живота на хората с увреждания;
- финансирането от ЕС, насочено към хората с увреждания, може да бъде идентифицирано; и
- хоризонталното отключващо условие относно прилагането на Конвенцията и препоръките на европейския съвет е допринесло за по-добро насочване към потребностите на хората с увреждания.

Рамката за мониторинг и за двата програмни периода не позволява да се оцени дали финансирането от ЕС допринася за подобряване на положението на хората с увреждания

71 Комисията не разполага с информация за действителното финансиране, отпуснато за конкретни действия в полза на хората с увреждания, тъй като няма съответна категория разходи. ЕСП установи, че това се отнася както за ЕСФ, така и за извънредните мерки на ЕС (ИИОК/ИИОК+ и REACT-EU), и че това няма да се промени за програмния период 2021—2027 г.

72 В законодателството на ЕС е предвиден общ показател за крайни продукти, в който се обхващат и „участници с увреждания“⁶¹. Държавите членки следва да докладват по този показател ежегодно. За програмния период 2014—2020 г. държавите членки не са били задължени да определят цели за броя на участниците с увреждания, които възнамеряват да достигнат. Те не са задължени да правят това и през програмния период 2021—2027 г.

⁶¹ Регламент (ЕС) № 1304/2013 и Регламент (ЕС) 2021/1057.

73 Показателят дава възможност да се оцени броят на лицата с увреждания, които са се възползвали от подкрепата на ЕС. Той обаче не позволява на Комисията да разбере колко средства от ЕС са били отпуснати за хора с увреждания. По отношение на тази целева група не е определен общ показател за резултат. Следователно системата за мониторинг няма да предостави необходимата информация за това дали държавите членки са положили достатъчно усилия, за да достигнат до хората с увреждания.

74 През програмния период 2014—2020 г. общо 100 млрд. евро са отпуснати на държавите членки по ЕСФ по тематична цел 8 („Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа на мобилността на работната сила”), цел 9 („Насърчаване на социалното приобщаване, борба с бедността и всяка форма на дискриминация”) и цел 10 („Инвестиране в образование, обучение и професионално обучение за придобиване на умения и обучение през целия живот”). Било е възможно да се финансират мерки в подкрепа на хората с увреждания и по трите тематични цели, но няма конкретни данни за такова финансиране.

75 Налична е повече информация за това колко лица с увреждания са се възползвали от подкрепата на ЕСФ през програмния период 2014—2020 г. Според общия показател за крайни продукти, който обхваща и „участници с увреждане“, до края на 2021 г. мерките на ЕСФ са достигнали до общо 3,6 млн. участници в целия ЕС⁶². В *каре 2* е представена по-подробна информация за четирите посетени държави членки.

⁶² *Европейски структурни и инвестиционни фондове, Обобщен доклад от 2022 г. за годишните доклади за изпълнението на програмата, обхващащ изпълнението през периода 2014—2020 г., COM(2023) 39*

Каре 2

Примери за програми по ЕСФ за хора с увреждания в посетените държави членки (по един за всяка държава членка)

Нидерландия: активно приобщаване с цел увеличаване на възможностите за заетост, насочено към противодействие на младежката безработица и повишаване на пригодността за трудова заетост за всички лица, които изпитват затруднения при достъпа до трудовия пазар, включително хората с увреждания. Участници с увреждания: 225 126.

Испания: интеграционни пътеки, по които да се подпомогне достъпът на лица с увреждания до пазара на труда, както и субсидирани социалноосигурителни вноски за тях чрез специални центрове за заетост. Участници с увреждания (оперативна програма „Социално приобщаване“): 421 063.

Швеция: приобщаване към образованието и пазара на труда, придобиване на умения и квалификация за всички лица, които изпитват затруднения при достъпа до трудовия пазар, включително хората с увреждания. Участници с увреждания: 50 287.

Румъния: мерките, свързани с хората с увреждания, включват деинституционализация, предоставяне на помощни средства, обучение и заетост. Участници с увреждания (оперативна програма „Човешки капитал“): 13 670.

Източник: ЕСП въз основа на одитната дейност и платформата за свободно достъпни данни <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> (към февруари 2023 г.).

76 В отговор на пандемията от COVID-19, която започна през март 2020 г., Комисията е въвела мерки за повишаване на гъвкавостта на финансирането (ИИОК, последвана от ИИОК+) ⁶³ и е осигурила допълващо финансиране за програмите за периода 2014—2020 г. (REACT-EU) ⁶⁴ чрез NextGenerationEU ⁶⁵. Във вътрешните насоки на Комисията за държавите членки относно използването на извънредното финансиране сред примерите за интервенции, които могат да бъдат финансирани се посочват и хората с увреждания. Въпреки че тази група е била непропорционално засегната от пандемията (вж. примерите в *каре 3*), тя е посочена само като една от различните уязвими групи / групи в неравностойно положение.

⁶³ Регламент (ЕС) 2020/460.

⁶⁴ Регламент (ЕС) 2020/2221.

⁶⁵ Регламент (ЕС) 2020/2094.

Каре 3

Примери за проблеми, с които са се сблъскали хората с увреждания по време на пандемията от COVID-19 в посетените държави членки

В **Нидерландия** най-силното отрицателно въздействие върху хората с увреждания е причинено от решението за пълно преустановяване на достъпа за роднини и приятели до домовете и институциите за грижи, както и за затваряне на дневните центрове за възрастни и деца с увреждания.

В **Испания** пандемията е ограничила много социални, образователни и трудови услуги за хората с увреждания, които невинаги са вземани предвид при планирането на мерките за борба с пандемията.

По време на пандемията в **Швеция** не е въведен общонационален локдаун, но в някои области и/или общини са наложени ограничения на свободата на движение на местно равнище. Това в някои случаи е ограничило достъпа на хората с увреждания до здравни услуги и ежедневни дейности.

Източник: ЕСП въз основа на одитната дейност.

77 Комисията е направила оценка на въздействието на COVID-19 върху хората с увреждания по-късно по време на пандемията (2021 г.) в контекста на европейския семестър. В обобщаващия доклад на Комисията⁶⁶ са подчертани редица проблеми:

- непропорционално голям брой смъртни случаи в сравнение с хората без увреждания, въпреки че има много малко дезагрегирани данни за смъртните случаи от COVID-19 сред хората с увреждания;
 - изолация и сегрегация сред хората с увреждания, настанени в институции, които са причинени от ограниченията във връзка с COVID-19 поради забрани за посещения и отмяна на дейности, като хората с увреждания, живеещи в обществото, също са били засегнати;
 - ограничен достъп до здравни услуги, хабилитация и рехабилитация поради закриването на много „несъществени“ услуги;
 - спиране или ограничаване на социалните услуги и подкрепа в много случаи;
- и

⁶⁶ Европейска комисия, *COVID-19 and people with disabilities in Europe – Assessing the impact of the crisis and informing disability-inclusive next steps*, 2021 г.

- онлайн обучението вероятно е представлявало особено предизвикателство за децата с увреждания.

Хоризонталното отключващо условие и препоръките от европейския семестър относно финансирането на мерките за хора с увреждания за периода 2021—2027 г. може да имат ограничено въздействие

Съществува риск хоризонталното отключващо условие да постигне ограничено въздействие

78 Както и през програмния период 2014—2020 г., Регламентът за общоприложимите разпоредби (РОР) за 2021—2027 г.⁶⁷ включва предварителни условия, които следва да бъдат изпълнени за съфинансираните от ЕС програми. Те са известни като отключващи условия и могат да бъдат хоризонтални (приложими за всички специфични цели) или тематични. В едно от хоризонталните отключващи условия (ХОУ) се споменава въвеждането и прилагането на Конвенцията, като така съответното финансиране от ЕС се обвързва с Конвенцията.

79 Конкретното хоризонтално отключващо условие изисква от държавите членки да разполагат с национални рамки за гарантиране на прилагането на Конвенцията, включващи:

- цели с измерими подцели, събиране на данни и механизми за мониторинг;
- механизми, с които да се следи, че политиката, законодателството и стандартите относно достъпността са надлежно отразени в подготовката и изпълнението на програмите; и
- механизми за докладване пред мониторинговия комитет на случаите на несъответствие на финансираните от фондовете на ЕС операции с Конвенцията и подаване на жалби относно Конвенцията по механизмите съгласно член 69, параграф 7 от Регламента за общоприложимите разпоредби.

⁶⁷ Регламент (ЕС) 2021/1060.

80 Това хоризонтално отключващо условие трябва да се изпълнява последователно през целия програмен период 2021—2027 г., в противен случай Комисията няма да възстанови разходите, свързани със съответната специфична цел. Това е напредък в сравнение с програмния период 2014—2020 г.⁶⁸, когато съответното предварително условие (*ex ante* условие) е изисквало само достатъчен административен капацитет за въвеждане и прилагане на Конвенцията, а Комисията е проверявала дали предварителните условия са изпълнени само в началото на програмния период.

81 ЕСП отбелязва обаче, че оценката на Комисията за спазването на хоризонталното отключващо условие се ограничава до проверка дали в националните стратегии или планове за действие са заложили измерими цели. Комисията не е правно задължена да проследява дали целите действително се постигат. Следователно това хоризонтално отключващо условие е по-скоро административно изискване за получаване на финансиране от ЕС, отколкото инструмент, който да гарантира, че финансирането е по-добре насочено.

Препоръките на европейския семестър поставят само ограничен акцент върху хората с увреждания

82 Според правилата за програмния период 2021—2027 г.⁶⁹ държавите членки следва да приоритизират предизвикателствата, установени в рамките на европейския семестър, и да разпределят необходимите ресурси за преодоляването им. Това изискване обаче не е от съществено значение по отношение на финансирането на мерки в подкрепа на хората с увреждания в ЕС.

83 Анализът на ЕСП показва, че в съобщението „Европейски семестър за 2022 г. — пролетен пакет“ хората с увреждания са споменати само два пъти — веднъж в контекста на групите, които са непропорционално засегнати от COVID-19, и веднъж в контекста на увеличаването на участието на пазара на труда. В нито една от специфичните за всяка държава препоръки (СВДП) за 2020 г. или 2022 г., формулирани в рамките на европейския семестър, не се споменават изрично хората с увреждания, въпреки непропорционалното въздействие на COVID-19 върху тази група. В СВДП за 2020 г. не се споменават групите в неравностойно положение (които биха могли да включват хората с увреждания). Само четири държави членки са получили препоръка, свързана с групите в неравностойно положение, в СВДП за 2022 г. В същото време 26 от 27-те държави членки са

⁶⁸ Регламент (ЕС) № 1303/2013.

⁶⁹ Регламент (ЕС) 2021/1057.

получили една и съща препоръка за уязвимите групи във връзка с повишаването на цените на енергията.

84 Анализът на ЕСП установи също така, че споменаването на хората с увреждания в докладите по държави обикновено е много широко и общо, като се отнася например до разликата в заетостта между хората без увреждания и хората с увреждания или до риска от бедност и необходимостта от действия. В националните програми за реформи в четирите посетени държави членки се споменава в различна степен за планирани действия за подобряване на положението на хората с увреждания. Споменаването на хората с увреждания в споразуменията за партньорство и проектите на програми на четирите посетени държави членки като цяло е в съответствие с предизвикателствата, посочени в рамките на европейския семестьър. Поради това констатациите на Комисията по отношение на споразуменията за партньорство и програмите за периода 2021—2027 г. се отнасят главно до включването на хоризонталните принципи за недискриминация и достъпност.

85 За програмния период 2021—2027 г. от четирите държави членки, посетени за одита, само Румъния е включила приоритет конкретно за хората с увреждания. Действията, заложи в проекта ѝ на програма „Приобщаване“ за периода 2021—2027 г. до голяма степен са насочени към подобряване на услугите за хората с увреждания, както и към помощни технологии, услуги за вземане на решения и действия за трудова заетост. В Швеция националната програма по ЕСФ+ е насочена към търсещите работа лица, които изпитват затруднения при достъпа до трудовия пазар, включително хората с увреждания. Нидерландия и Испания ще продължат да прилагат мерки за подкрепа на хората с увреждания, подобни на тези от програмния период 2014—2020 г.

Заклучения и препоръки

86 Като цяло ЕСП заключи, че реалното въздействие на действията на ЕС върху положението на хората с увреждания в държавите членки е ограничено. През последните години не се наблюдава значително подобрене в ЕС на разликата в заетостта между хората без увреждания и хората с увреждания и на риска от бедност при хората с увреждания, два от ключовите показатели за равенство на хората с увреждания на равнището на ЕС.

87 От наличните данни за хората с увреждания ЕСП установи, че различията в критериите за оценка на статута на хората с увреждания в отделните държави членки (и региони) са ключов проблем, който пречи на Комисията да получи надеждна пълна картина (вж. точка [26](#)).

88 Оценката на увреждането зависи от тълкуването и прилагането на критериите от централните или децентрализираните органи в държавите членки. На равнище ЕС единствените сравними данни за положението на хората с увреждания са събрани от анкети, в които участниците сами декларираят своя статут като такива. Одиторите откриха недостатъци в анкетите по отношение на тяхната детайлност, обхват и честота. Затова невинаги е възможно да се провери съвпадението на тези данни с административните данни, събрани от държавите членки, което затруднява извършването на сравнения между различните държави в ЕС. Тези разлики в данните могат да възпрепятстват взаимното признаване на статута на хората с увреждания в ЕС. В резултат на това лица с увреждания, които пътуват до друга държава членка или се местят с цел работа, обучение или по други причини, могат да бъдат изправени пред по-голяма административна тежест, отколкото гражданите на съответната държава членка. Комисията е въвела политика на ЕС в тази област, за да защити правата на хората с увреждания. Наличието на качествена и съпоставима информация от държавите членки е от съществено значение за наблюдението на политиката на ЕС, която защитава равните права на хората с увреждания (вж. точки [26—34](#)). Поради това ЕСП препоръчва:

Препоръка 1 — Да се събират по-съпоставими данни от целия ЕС

Комисията следва да събира по-съпоставими данни, от гледна точка на обхвата, детайлността и честотата им, за положението на хората с увреждания като част от необходимата информация за измерване на въздействието и ефективността на политиката на ЕС, насочена към създаване на равнопоставеност за хората с увреждания.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

89 През 2010 г. Комисията е започнала изпълнението на Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010—2020 г., целяща да подобри тяхното социално приобщаване и благосъстояние и да им даде възможност да упражняват пълноценно своите права. В тази стратегия са използвани някои разпоредби на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания в контекста на ЕС и са предложени действия в тяхна подкрепа в осем приоритетни области: достъпност, участие, равенство, трудова заетост, образование, социална закрила, здравеопазване и външна дейност (вж. точка **40**).

90 В Стратегията на ЕС за хората с увреждания за периода 2021—2030 г. са положени усилия за преодоляване на повечето недостатъци от предишната стратегия. ЕСП установи, че тя е в съответствие с Конвенцията и включва нови действия, в т.ч. седем водещи инициативи. Само при половината действия обаче се определя срок за изпълнение, което може да повлияе на наблюдението на тяхното осъществяване. В допълнение, някои ключови въпроси, които поне частично са в компетенциите на Комисията, остават нерешени. Обвързването на финансирането от ЕС със Стратегията за периода 2021—2030 г. все още е слабо, а Комисията не е направила преглед на цялото съответно законодателство на ЕС, за да оцени съответствието с Конвенцията. Забавянето на Директивата за равно третиране и бавното транспониране на Европейския акт за достъпността в държавите членки възпрепятстват напредъка в изпълнението на ключови елементи от Стратегията за периода 2021—2030 г. (вж. точки **41—50**). Поради това ЕСП препоръчва:

Препоръка 2 — Да се постигне напредък в преразглеждането на вече съществуващото и приемането на ново законодателство на ЕС в тази област, за да се осигури съответствие с разпоредбите на Конвенцията

Комисията следва:

- а) да направи по-задълбочен преглед на съответното законодателство на ЕС във връзка със Стратегията за 2021—2030 г., за да оцени съответствието му с нейните разпоредби; и
- б) да предприеме необходимите мерки, за да подкрепи приемането от Съвета на Директивата за равно третиране.

Целеви срок за изпълнение: за прегледа на законодателството на ЕС във връзка с Конвенцията — до края на 2030 г. (края на текущата Стратегия); за мерките за приемане на Директивата за равно третиране — до края на 2024 г.

91 С цел да се подпомогне преодоляването на разликата в заетостта между хората без увреждания и хората с увреждания в стратегията за периода 2021—2030 г. са обявени редица мерки в рамките на пакета за заетост на хората с увреждания, но въздействието все още не може да бъде оценено. Освен това като стъпка към взаимното признаване на статута на хората с увреждания в ЕС в Стратегията за 2021—2030 г. се предлага въвеждането на европейска карта за хора с увреждания. Нейната ефективност обаче ще зависи от определения обхват. Взаимното признаване на статута на хората с увреждания би допринесло за тяхното движение без пречки в ЕС (вж. точки [52—60](#)). Поради това ЕСП препоръчва:

Препоръка 3 — Да се работи за взаимно признаване на статута на хората с увреждания

Комисията следва да работи със страните членки за взаимно признаване на статута на хората с увреждания в ЕС (при краткосрочен престой в държави — членки на ЕС), при което се спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

92 Комисията е поела амбициозен ангажимент да служи за пример по отношение на достъпността и трудовата заетост на хората с увреждания. Тя е призовала и другите институции на ЕС да положат подобни усилия. Въпреки това наличните данни до момента не позволяват да се оцени дали институциите на ЕС са постигнали амбициите си по отношение на включването на хората с увреждания в работната си сила (вж. точки **61—69**). Поради това ЕСП препоръчва:

Препоръка 4 — Да се измерва и отчита напредъкът по отношение на наемането на хора с увреждания в институциите на ЕС

Институциите на ЕС следва да служат за пример и:

- а) да измерват напредъка по отношение на включването на хора с увреждания в работната си сила; и
- б) редовно (по възможност на всеки две години) да докладват за напредъка при стриктно спазване на правилата за защита на данните, като сравняват собствените си данни със съпоставима информация на равнище ЕС, а когато е възможно — и на равнище държави членки.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

93 Рамката на ЕС за финансиране както за периода 2014—2020 г., така и за периода 2021—2027 г. не предвижда отделна категория разходи конкретно за подкрепа на хора с увреждания. Това означава също, че рамката за мониторинг на Комисията не е разработена така, че да предоставя информация в каква степен финансирането от ЕС спомага за подобряване на положението на хората с увреждания. Същевременно и за двата периода, обхванати от настоящия одит, в законодателството на ЕС е предвиден общ показател за крайни продукти, обхващащ и „участници с увреждания“. Не съществува обаче общ показател за резултати, който да показва как финансирането от ЕС е подобрило положението на хората с увреждания (вж. точки **71—77**).

94 При програмирането на фондовете на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. държавите членки трябва да изпълнят изисквания като хоризонталното отключващо условие относно Конвенцията и препоръките от европейския семестър. ЕСП установи, че въздействието на двата инструмента върху по-доброто насочване на финансирането от ЕС за потребностите на хората с увреждания в посетените държави членки може да е ограничено поради недостатъчното внимание към тях (вж. точки **78—85**).

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Annemie Turtelboom — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 28 юни 2023 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Приложение

Водещи инициативи в Стратегията за периода 2021—2030 г. и тяхното състояние

| | Водеща инициатива | Срок | Статус |
|---|--|---------|---|
| 1 | Да се създаде европейски ресурсен център AccessibleEU с цел повишаване на съгласуваността на политиките за достъпност и улесняване на достъпа до информация в тази област. | 2022 г. | <p>Комисията е подписала договора за център AccessibleEU, с който са започнати подготвителните дейности, и е организираща няколко представяния и събития.</p> <p>Комисията също така провежда консултации по проект на мандат за стандартизация за разработване на стандарти за продукти и услуги с цел прилагане на Европейския акт за достъпност.</p> |
| 2 | Да се предложи създаването на европейска карта за хора с увреждания с цел признаване на статута във всички държави членки. | 2023 г. | <p>Комисията е започнала обсъждане по този въпрос с държавите членки и организациите на гражданското общество.</p> <p>Това действие е включено в работната програма на Комисията за 2023 г. като законодателно предложение.</p> |
| 3 | Да се издадат насоки за държавите членки относно подобряването на независимия начин на живот и приобщаването на хората с увреждания в обществения живот. | 2023 г. | <p>Комисията извършва подготвителна работа, включително консултации с държавите членки и съответните организации, представляващи хората с увреждания.</p> |
| 4 | Да се представи Европейска рамка за качество за авангардни социални услуги за хората с увреждания. | 2024 г. | Предстои да бъде започнато. |

| | Водеща инициатива | Срок | Статус |
|---|--|---------|--|
| 5 | Да се представи пакет за подобряване на резултатите по отношение на пазара на труда за хората с увреждания, който да подкрепя държавите членки в прилагането на съответните насоки за заетостта чрез европейския семестър. | 2022 г. | Изпълнено. Пакетът за заетостта на хората с увреждания е публикуван. |
| 6 | Да се създаде платформа за хората с увреждания с участието на националните координационни звена, организации, представляващи хората с увреждания, и Комисията в подкрепа на изпълнението на Стратегията за периода 2021—2030 г., както и на националните стратегии за хората с увреждания. | 2021 г. | Изпълнено. Платформата за хората с увреждания е създадена през октомври 2021 г., а първото ѝ заседание е проведено на 15 декември 2021 г. |
| 7 | Да се приеме обновена стратегия на Комисията за човешките ресурси, включваща действия за насърчаване на многообразието и приобщаването на хората с увреждания. | 2022 г. | Изпълнено. Стратегията е публикувана през април 2022 г. |

Източник: ЕСП въз основа на рамката за мониторинг на Комисията.

Съкращения

ЕСФ: Европейски социален фонд

ЕСФ+: Европейски социален фонд плюс

ИИОК/ИИОК+: Инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса

СВДП: Специфични за всяка държава препоръки

ХОУ: Хоризонтално отключващо условие

EDF: Европейски форум на хората с увреждания

EPSO: Европейска служба за подбор на персонал

Eurofound: Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд

FRA: Агенция на Европейския съюз за основните права

REACT-EU: Помощ за възстановяване в полза на сближаването и териториите на Европа

Речник на термините

Агенция на Европейския съюз за основните права: Агенция на ЕС, която защитава правата, ценностите и свободите, залегнали в Хартата на основните права на ЕС.

Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд: Агенция на ЕС, която предоставя информация, съвети и експертен опит по социални въпроси и въпроси, свързани със заетостта и работата.

Европейски семестър: Годишен цикъл, който предоставя рамка за координация на икономическите политики на държавите — членки на ЕС, и за мониторинг на напредъка.

Европейски стълб на социалните права: Рамка за осигуряването на нови и по-ефективни социални права на гражданите на ЕС.

Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания: През 2007 г. ЕС подписа Конвенцията, която влезе в сила през януари 2011 г. Конвенцията е международен правно обвързващ инструмент, който определя минимални стандарти за правата на хората с увреждания. 22 от 27-те държави членки са ратифицирали и Факултативния протокол към Конвенцията, с който се създава механизъм за подаване на индивидуални жалби. На равнище ЕС той не е ратифициран.

Оперативна програма: Рамка за изпълнение на финансираните от ЕС проекти по политиката на сближаване за определен период, в която са отразени приоритетите и целите, определени в споразуменията за партньорство между Комисията и отделните държави членки.

Показател за крайните продукти: Измерима променлива величина, предоставяща информация за оценка на продуктите или постиженията на даден проект.

Показател за резултати: Стойности, използвани за измерване на резултатите, постигнати от подкрепените проекти, или на резултатите, постигнати на равнище оперативна програма.

Специфични за всяка държава препоръки: Годишни насоки, които Комисията издава на отделните държави членки в рамките на европейския семестър относно техните макроикономически, бюджетни и структурни политики.

Хабилитация: Процес на подпомагане на хората с увреждания да придобият или подобрят уменията и функционирането си в ежедневни дейности.

Цели за устойчиво развитие: През 2015 г. ООН прие своята Програма до 2030 г. за устойчиво развитие, която впоследствие беше ратифицирана от всички държави — членки на ЕС. В целите за устойчиво развитие изрично се споменават хората с увреждания (в цел 4 за образованието, цел 8 за растежа и заетостта, цел 10 за равенството, цел 11 за достъпността на населените места и цел 17 за събирането на данни). В други цели се споменават лицата в уязвимо положение — понятие, което включва и хората с увреждания.

Отговори на Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз, Европейската комисия и Съда на Европейския съюз

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2023-20>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2023-20>

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав II с ръководител Annetie Turtelboom — член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с инвестиции за сближаване, растеж и приобщаване. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Stef Blok, със съдействието на Johan Adriaan Lok — ръководител на неговия кабинет, и Laurence Szwajkajzer — аташе в кабинета; Pietro Puricella и Maria Eulàlia Reverté I Casas — главни ръководители; Aleksandra Klis-Lemieszonek — ръководител на задача; Luis de la Fuente Layos — заместник-ръководител на задача, и Marjeta Leskovar и Nils Odins — одитори. Iulia-Mihaela Vlădoianu предостави езикова подкрепа. Olga Ioannidou — служител в ЕСП по въпросите на многообразието и приобщаването, предостави подкрепа по въпроси за равното третиране и приобщаването.



От ляво надясно: Iulia-Mihaela Vlădoianu, Luis de la Fuente Layos, Laurence Szwajkajzer, Johan Adriaan Lok, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Stef Blok, Maria Eulàlia Reverté I Casas, Pietro Puricella, Marjeta Leskovar.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2023 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-0673-4 | ISSN 1977-5814 | doi: 10.2865/935379 | QJ-AB-23-020-BG-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-0261-3 | ISSN 1977-5814 | doi: 10.2865/136686 | QJ-AB-23-020-BG-N |

Около една четвърт от гражданите на ЕС са заявили с лична декларация, че имат увреждане. За да помогне на държавите членки да предоставят подкрепа, ЕС е приел стратегии за хората с увреждания. Европейската сметна палата (ЕСП) провери дали Комисията е предприела ефективни действия в подкрепа на хората с увреждания. Отражението на действията на ЕС в тази област е било ограничено и основните показатели не са се подобрили значително. Критериите относно статута на хората с увреждания се различават в отделните държави членки и статистическите данни не позволяват извършването на сравнения, което може да възпрепятства взаимното признаване. В Стратегията за периода 2021—2030 г. са заложили цели, но някои въпроси остават нерешени, а настоящата система за мониторинг не демонстрира ползата от финансирането от ЕС за подобряване на живота на хората с увреждания. ЕСП препоръчва на Комисията да събира по-съпоставими данни, да работи за взаимно признаване на статута на хората с увреждания, да разгледа законодателството на ЕС, за да оцени доколко то е в съответствие с Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания. Одиторите също така препоръчват на институциите на ЕС да измерват напредъка по отношение на включването на хора с увреждания към работната си сила.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors