



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe



АНАЛИЗ НА ДЕЙНОСТТА НА НАЦИОНАЛНИЯ СЪВЕТ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА ХОРАТА С УВРЕЖДАНИЯ

*Ивилина Алексиева - Институт за модерна политика
Емил Коен – Български хелзинкски комитет
Венелин Стойчев - Институт за модерна политика*

София, април 2011

Този анализ е изготвен с финансовата подкрепа на Тръста за гражданско общество в Централна и Източна Европа. Мненията и заключенията на авторите изразяват личната им позиция и не ангажират финансиращата институция.

СЪДЪРЖАНИЕ

ПОЛИТИКИ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА ХОРАТА С УВРЕЖДАНИЯ.....	2
Резюме	2
Въведение.....	5
I ЧАСТ: АНАЛИЗ НА ДЕЙНОСТТА НА НАЦИОНАЛНИЯ СЪВЕТ ЗА	
ИНТЕГРАЦИЯ НА ХОРАТА С УВРЕЖДАНИЯ (2005–2010 г.).....	6
Въведение	6
I. Роля на НСИХУ	6
II. Състав на НСИХУ. Критерии за представителство	7
III. Функции на НСИХУ	10
IV. Организация на дейността на НСИХУ	19
V. Прозрачност и публичност на дейността на НСИХУ	21
VI. Контрол над НСИХУ.....	23
VII. Финансова (не)зависимост на национално представителните организации на и за хора с увреждания, представени в НСИХУ	26
II ЧАСТ: ПОЛИТИКИ С УВРЕЖДАНИЯ.....	29
Заключение	51
Списък на респондентите.....	53
Заключение	54

ПОЛИТИКИ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА ХОРАТА С УВРЕЖДАНЯ

Резюме

Политиките за хората с увреждания у нас са структурирани от консолидирани (но публично нелегитимни) икономически интереси, които умело се прикриват под камуфлажа на идеологическо противопоставяне между т.нар. „медицински“ и „социален“ модел на уврежданията, а оттам и за интеграция на хората с увреждания. Това „идеологическо противопоставяне“ се превръща в удобен параван за далавери, които паразитират върху: а) административна немарливост; б) лицемерно обществено (само)съжаление и в) юридически девиации. Този модел за правене на „политики“ не само че брутално накърнява интересите на хората с увреждания у нас, но и подкопава общия интерес, доколкото възпроизвежда и легитимира *корупционни институционални практики* и толерира *скрита дискриминация*. Липсата на механизми за властови баланс и взаимен контрол между субектите, които участват в правенето на политики в сферата на уврежданията, недостатъчната публичност, прозрачност и отчетност при работата, вътрешните остри напрежения между бюрократичните централи на организациите на хора с увреждания ерозират възможностите за провеждане на публични политики в тази сфера. Така на практика **Националният съвет за интеграция на хората с увреждания (НСИХУ) от място за диалог между равностойни и равноправни партньори колабира до „брак по сметка“, при който срещу (почти) безотчетна държавна субсидия държавата купува в замяна легитимността на своите решения и мълчанието на „бенефициентите“**. Анализът на този „брак“ разкрива конфликти между „партньорите“ и множество причини за неговото „безплодие“ (ако очакваме плодовете да са под формата на публични политики, работещи за пълноценна гражданска реализация на хората с увреждания у нас).

Тези, както и редица други негативни явления, бяха констатирани в проведенния анализ на дейността на националния консултативен орган в сферата на интеграцията на хората с увреждания – НСИХУ.

Проектът „Прозрачност за подобряване на политиките – участие на хората с увреждания в политическия процес“ цели да допринесе за по-високо качество на политическите мерки и по-голяма ефективност при разходването на публични средства в сферата на уврежданията чрез институционално гарантиране на *по-голяма прозрачност и участие на всички заинтересовани страни в процеса на вземане на решения*, провеждане, реализиране и контрол на публични политики. Проектът е финансиран от Тръста за развитие на гражданското общество в Централна и Източна Европа¹ и се реализира от Центъра за независим живот² в София в партньорство с Българския център за нестопанско право³, Българския хелзински комитет⁴, и Института за модерна политика⁵.

Така зададените цели на проекта предопределят и фокусирането на вниманието върху дейността на Националния съвет за интеграция на хората с увреждания (НСИХУ)

¹ www.ceetrust.org

² www.cil.bg

³ www.bcnl.org

⁴ www.bghelsinki.org

⁵ www.modernpolitics.org

– консултативен орган към Министерски съвет, който по закон⁶ е натоварен с очакването да бъде агора, публична сцена, водещ фактор при дефинирането на общия интерес по отношение на хората с увреждания, формирането и контрола върху реализирането на публичните политики в тази сфера. Но, за да бъде защитен общият интерес, за да бъдат постигнати целите на проекта, е много важно да бъде изследвана работата на НСИХУ (I част на доклада) и разбрана вътрешната гледна точка на участниците в процеса на правене на политики за хората с увреждания у нас в момента и на бенефициентите на тези политики (II част).

Проучването ползва два метода, а анализът е структуриран в две части: (1) чрез метода на вторичния анализ на документи са изследвани действащата нормативна рамка и практиката на съвета за периода 2005–2010 г. включително, касаещи статута, състава, функциите, организацията на работа на НСИХУ, резултатите от изпълнение на функциите, въведените стандарти за публичност, прозрачност, контрол и отчетност на дейността и механизмите на публично финансиране на организациите на и за хора с увреждания, членуващи в съвета (и на техни членове). Резултатите от това проучване на представени в част първа на този анализ; (2) чрез метода на качествено социологическо проучване беше изследвана вътрешната гледна точка на корпус от респонденти относно проблемите на хората с увреждания и механизмите за тяхното решаване, както и за механизмите на формулиране и реализиране на политиките за хората с увреждания у нас. Проведени бяха две фокус-групови дискусии и 35 дълбочинни интервюта. Адресати в тази част от проучването бяха активисти на граждански организации, които са представени и които не са представени в НСИХУ, журналисти, политици, които работят на местно и национално ниво в сферата на хората с увреждания, представители на неправителствени организации, представители на общинската и държавна администрация, ангажирани с реализирането на политиките за хора с увреждания и бенефициенти – хора с увреждания, (не)попаднали в обсега на тези политики. Резултатите от качествено социологическо проучване са представени в част втора на този доклад.

Други основни изводи, които се налагат от проведеното проучване, са както следва: консултативният орган в сферата уврежданията работи неефективно, далеч под стандартите за добро управление, право на каквото – с влизането в сила на Лисабонския договор – има всеки гражданин на България, закрепено в чл. 41 от Хартата за основните свободи на ЕС, в редица актове на Съвета на Европа и в практиката на Съда в Люксембург. Критериите за придобиване на национална представителност на организациите на и за хора с увреждания са заимствани от механизма на Съвета за тристранно сътрудничество – работодатели, синдикати и държава – и са свършено неадекватни за гражданското представителство. Те препятстват възможността за представителство в Съвета на всички заинтересовани групи лица с увреждания и поставят в привилегировано положение определени организации на и за хора с увреждания. Налице е основателно съмнение, че критериите са определени конюнктурно, за да бъдат удовлетворени от определени организации, които трябва по презумпция да членуват в Съвета.

Макар и да разполага с широки възможности за (въз)действие, НСИХУ не е упражнявал пълноценно функциите си, вменени му с нормативен акт. Няма нито едно проучване или анализ на потребностите на хората с увреждания в процеса на интеграция, не са разглеждани всички проекти на нормативни актове, които касаят интеграцията на хората с увреждания (например: Съветът не е разгледал нито един проект на акт на орган на местно самоуправление), няма взаимодействие в дейността

⁶ Виж. I част на настоящия доклад за правомощията на НСИХУ.

си с нито един национален консултативен орган, както и с международни правителствени и неправителствени организации, с които би следвало да работи съгласно Правилника, не са популяризираны проблемите и мерките, свързани с интеграцията на хората с увреждания, няма представяни ежегодни отчети пред Министерски съвет за дейността на НСИХУ и др. При упражняване на другите си функции НСИХУ често и съществено се отклонява от принципите на добро управление. Например: при обсъждане на проекти на стратегии, програми, планове, проекти на нормативни актове – независимо от направените сериозни забележки по същество към съответния документ или акт – НСИХУ го приема единодушно; не разглежда внесени за обсъждане актове; не предприема ефективни мерки за преодоляване на идентифицирани по време на заседанията възможности за злоупотреби; приема годишните отчети на представените в съвета организации на и за хора с увреждания „на доверие”, без да е запознат с извършените дейности и постигнатите резултати и т.н. Анализът констатира изказвания по време на заседанията на съвета, създаващи основателни съмнения за наличие на взаимнообвързаности и зависимости между членовете му извън допустимото от гледище на принципите на добро управление, които навеждат на мисълта за действия не в защита на общия, а на различни частни интереси. Макар и добре уредена на нормативно ниво, организацията на работата на Съвета показва отчетлива тенденция към negliжиране на неговия статус от страна на някои държавни органи (например, Министерство на финансите) и Националното сдружение на общините в Република България. Работодателските организации само присъстват, но реално не участват в дискусиите, а още по-интересното е, че изказвания по същество не се правят и от множество национално представителни организации на и за хора с увреждания. Всъщност лидери по предоставяне на експертни и смислени становища в Съвета са синдикатите. Администрирането на дейността на Съвета е под всякаква критика.

В допълнение, за целия период на анализ НСИХУ се е „капсулирал” и проявява негативно отношение към представители на третия сектор, работещи в областта на хората с увреждания, но непредставени в Съвета, както и към цялото общество. Съветът няма своя интернет страница, не е организиран публични събития, не е канил (с две изключения) трети лица на свои заседания, не е комуникирал с медиите, констатира се вяло медийно присъствие и спорадично отразяване на дейността му, приоритетно поради усилията на лица извън състава на Съвета. „Затварянето” на НСИХУ и липсата на публичност го прави почти неразпознаваем за голяма част от представителите на публичния, частния и третия сектор и пречатства упражняването на граждански контрол върху дейността му. Впрочем, оказва се, че органът, на който Съветът е подчинен – Министерски съвет – не е упражнявал контролните си функции. Гражданите, също така, трудно могат да се доберат до информация за дейността на съвета поради твърде оскъдния му, непълнен архив.

Поради гореизложените обстоятелства, НСИХУ не е в състояние да изпълни основното си предназначение – пълноценно да осъществява подкрепа и съдействие при формирането и провеждането на политиката за интеграция на хората с увреждания в съответствие с изискванията на националните и международните правни норми.

Към това се наслагва и идентифицираната (прекомерна) финансова зависимост от държавата на представените в Съвета организации на и за хора с увреждания, което по дефициния пречатства обективното и безпристрастно поведение на тези организации при вземане на решения. Зависимостта се засилва още повече предвид липсата на ясни и обективни критерии за отпускане на държавна субсидия, както и на прозрачност при нейното отпускане и разходване.

Въведение

Годишно у нас се харчат около 242 072 971⁷ лева публични средства за хора с увреждания. Към тях се добавят и още няколко милиона, идващи от частни дарители у нас и в чужбина. За сравнение бюджетът на община Габрово за миналата година е 30 437 466⁸ лева. Не казваме, че финансовите средства, отделени за хора с увреждания у нас са много. Не казваме, че са малко. Казваме, че това са *публични средства* и решенията за разходването на тези средства трябва да бъдат публично защитени. Самото разходване трябва да става по прозрачен, проследим, надежден начин.

Решенията за обема и начина на изразходване на публичните ресурси за хората с увреждания по дефиниция са политически. И тук, както във всяка сфера, където се харчат обществени пари, възниква серия от въпроси, на които трябва редовно и публично да се дава ясен и обоснован отговор. На първо място, тъй като става въпрос за публичен ресурс, трябва да се отговори кой и как участва в **публичния дебат за дефиниране на общия интерес** в сферата на уврежданията. Този въпрос е най-важен, защото, ако няма ясно дефиниран общ интерес, няма и не може да има критерии, спрямо които да стане възможно **оценяването на ефективността и ефикасността** (а не само на ефективността) на политиките за хората с увреждания. Например, едни биха били политиките, ако общият интерес бъде дефиниран през необходимостта хората с увреждания у нас да бъдат скрити от медиите, обществото, международната общественост; други биха били, ако общият интерес е мислен през необходимостта хората с увреждания да бъдат обгрижвани; и съвсем различни, ако общият интерес е разбран през възможностите за пълноценна гражданска реализация на всеки човек, включително и на хора с увреждания.

Едва след като се отговори на въпроса за дефинирането на общия интерес, идва ред на въпросите за *общите принципи*, по които трябва да се водят политиките в сферата на уврежданията, за *правната регулация* на тази материя, за *субектите*, които трябва да осъществяват тези политики, за *институционалния дизайн*, който да гарантира взаимен контрол и властови баланс между тези субекти, прозрачност и ефективност на политическия процес, за редовния мониторинг и оценка на провежданите политики и т.н.

⁷ Виж. [“Социалното включване – в режим на изключване”](#), ЦНЖ - София, 2010 г.

⁸ www.gabrovo.bg

І ЧАСТ: АНАЛИЗ НА ДЕЙНОСТТА НА НАЦИОНАЛНИЯ СЪВЕТ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ⁹ (2005–2010 г.)

Ивилина Алексиева, Институт за модерна политика

Въведение

Настоящият анализ е извършен по метода на вторичния анализ¹⁰ на документи и цели да бъдат анализирани въведените в законодателството и в практиката на Националния съвет за интеграция на хора с увреждания (НСИХУ) стандарти за прозрачност, отчетност и гражданско участие във вземане на решения и тяхното съответствие с основните принципи на новото право на добро управление (good governance)¹¹, което с влизането в сила на Лисабонския договор има всеки гражданин на България, закрепено в чл. 41 от Хартата за основните свободи на ЕС, в редица актове на Съвета на Европа и в практиката на Съда в Люксембург. Анализът обхваща периода от 2005 г. до 2010 г.

Изводите на *Института за модерна политика* сочат, че НСИХУ работи непрозрачно, налице са сериозни разминавания с принципите на добро управление, като предпоставките за това са както на нормативно ниво, така и в наложилата се практика на Съвета.

I. Роля на НСИХУ

Ролята на НСИХУ се възприема като ключова по отношение на формулирането и провеждането на публични политики в сферата на интеграцията на хората с увреждания, основани на широк обществен диалог между всички заинтересовани страни.

Тази роля е открито ясна в стенограмите¹² от пленарните заседания на Народното събрание от приемането на Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ):

„...За изпълнение на държавната политика за равнопоставеност и интеграция на хората с увреждания законопроектите предвиждат

⁹ Този текст е обобщение на констатациите от изготвения Национален доклад за дейността на Националния съвет за интеграция на хората с увреждания, наричан за краткост Национален доклад, публикуван на Интернет страницата на Института за модерна политика – www.modernpolitics.org.

¹⁰ Анализирани са нормативни актове и документи, получени по реда на Закона за достъп до обществена информация. За предмета, целите, обхвата, структурата и методиката на изследването вж. повече в раздел I от Националния доклад.

¹¹ Измежду многото формулировки на принципите на добро управление, които се съдържат в документи на Съвета на Европа, Европейския съюз, Световната банка и др., за целите на този анализ са използвани работните дефиниции на тези понятия, съгласно документа на Европейската комисия - *White Paper on European Governance, Brussels, 25.7.2001 COM(2001)*.

¹² Стенограма от обсъжданията на проектите на Закон за интеграция на хората с увреждания (№ 302-01-50 от 15.10.2003 г. и № 354-01-103 от 29.10.2003 г., източник Апис.

създаване на Национален съвет за интеграция на хората с увреждания към Министерски съвет...”

„...Участието на хората с увреждания в политическия процес е гарантирано чрез Националния съвет..., който се състои от представители на изпълнителната власт и организации на самите хора с увреждания... включва широко представителство на национално представителните организации (на и за) хора с увреждания...”

„...Очевидно това е консултативен орган, в който ще се обсъждат и ще се поставят за обсъждане въпроси, свързани с правата и реализирането на правата на хората с увреждания. Това е мястото, където всъщност ще се осъществяват тези дискусии. Там ще се защитават едни или други позиции. Там ще има сблъсък на мнения. Там ще се вземат решения за становища....”

както и ясно формулирана в чл. 6 от ЗИХУ, според който НСИХУ е консултативен орган към Министерски съвет, създаден с цел да осъществява сътрудничество при разработване и провеждане на политиката в областта на интеграцията на хората с увреждания.

Ето защо резултатите от изследването на въведените стандарти за добро управление, като измерител за ефективността на Съвета, са от съществено значение за по-доброто разбиране на състоянието на политиките в сферата на уврежданията. Тези стандарти могат да послужат за основа на бъдещи нормативни промени и промени в практиките на НСИХУ, чрез които да се преодолеят констатираните слабости и да се оптимизира процесът по формулиране и изпълнение на публичните политики в областта на уврежданията с пълноценно участие на представителите на гражданското общество.

III. Състав на НСИХУ. Критерии за представителство

Целта на анализа в тази му част е да бъдат оценени създадените условия за: 1) участие на всички заинтересовани страни в процеса на вземане на решения; 2) реално представителство на интересите на хората с увреждания в Съвета; 3) ефективно изпълнение на функциите на Съвета.

Изводите, направени на базата на извършения анализ на нормативната уредба и актуалното представителство в Съвета¹³ сочат, че:

1. Законовата рамка на състава на НСИХУ създава условия в Съвета да се срещнат мненията и позициите на всички включени в процеса на формулиране и изпълнение на политиките в областта на интеграцията на хората с увреждания страни – представители на публичния сектор, бизнеса и неправителствените организации. Тя дава възможност НСИХУ да се превърне в орган, който макар и с консултативни функции, да генерира политически и експертни идеи и предложения, които съществено да подпомогнат процеса на интеграция на хората с увреждания. В същото време, на законово ниво не са регулирани важни и трайни обществени отношения, с което се създават предпоставки за провал на замисъла, с който е създаден НСИХУ. Така на законово ниво не са определени: 1) съотношението на представителството в Съвета

¹³ За повече информация вж. Раздел III от Националния доклад.

между публичния сектор, бизнеса и неправителствените организации; 2) критериите за представителство на организациите на и за хора с увреждания в НСИХУ; 3) няма ясна и категорична дефиниция на понятията „национално представени организации на хора с увреждания“ и „национално представени организации за хора с увреждания“. Уреждането на тези въпроси се делегира на Министерски съвет с подзаконов нормативен акт. Ето защо, регламентацията в ЗИХУ не отговаря на принципите на добро управление и не създава необходимите гаранции за това, че всички групи хора с увреждания ще имат свои легитимни представители в Съвета, които да защитават техните права и изразяват техните интереси, както и че Съветът ще бъде в състояние да защитава приоритетно общия интерес, а не частни интереси. Нещо повече, липсата на уредба на законово ниво предпоставя риск Съветът от идеен генератор на алтернативни решения и коректив на провежданата управленска политика да се превърне в поредната бюрократична структура с конюнктурен уклон, която легитимира предварително взети управленски решения.

2. Правилникът за устройството и дейността на НСИХУ и критериите за представителност на организациите на хора с увреждания и на организациите за хора с увреждания¹⁴, като определя представителите в Съвета от страна на държавата, целесъобразно не определя съотношението на представителите на различните сектори в НСИХУ. Така той не „дописва“ закона, като с оглед липсата на въведен лимит за броя на национално представителните организации на и за хора с увреждания в Съвета се създава възможност за самоорганизация на хората с увреждания, така че техните организации да имат числен превес в Съвета, което да създаде условия те да влияят съществено върху решенията, които взема консултативният орган. Впрочем, от 2007 г. тези организации действително имат числено превъзходство в НСИХУ, независимо че в Съвета участват и представители на работодателски, синдикални организации и на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ). Следва да се подчертае също, че представителите на държавата в Съвета никога не са били повече, отколкото тези на неправителствените организации на и за хора с увреждания¹⁵. Така нормативната уредба и реалното съотношение на представителство възпроизвеждат добрите практики от други европейски държави, като създават условия интересите на хората с увреждания действително да бъдат защитени с решенията на Съвета. *Институтът за модерна политика* обаче подчертава, че представителите на интересите на хората с увреждания са именно организациите на хора с увреждания и в този смисъл е наложително по нормативен път да бъдат създадени гаранции, че тези организации ще имат значителен превес в състава на Съвета пред организациите за хора с увреждания.

3. Устройственият правилник на НСИХУ дава целесъобразна подзаконова уредба и на представителството в Съвета от страна на държавата. В консултативния орган са включени представители на редица органи на управление, които имат отношение към политиките в сферата на уврежданията, като представителството следва да се осъществява на ниво заместник-министри, което позволява в Съвета да се вземат незабавно съответните решения с оглед на наличната политическа власт на заместник-министрите. Вярно е, че органи на управление, чиито правомощия имат пряко отношение към въпросите, свързани с хората с увреждания, като Агенцията за хора с увреждания (АХУ), Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане (АСП) и др., не са представени в НСИХУ, но подобно решение следва да бъде подкрепено поради следните причини: 1) и трите агенции са на подчинение на

¹⁴ За краткост правилникът по-долу ще бъде наричан Устройствен правилник на НСИХУ.

¹⁵ Анализ на информация, получена въз основа на Решение № РД-2/06.01.2011 г. на Главния секретар на МТСП по Заявление за достъп до обществена информация № ДООИ 01-37 от 09.12.2010 г.

министъра на труда и социалната политика, който председателства Съвета. В този смисъл, решенията, взети от НСИХУ могат да бъдат приведени в изпълнение от агенциите; 2) с увеличаване на представителите на държавата в Съвета може да се наруши установеното в практиката представителство на различните сектори с превес на държавния, което не би съответствало на замисъла, с който е създаден НСИХУ. Трябва да се посочи също, че ръководителите на АХУ и АСП, както и експерти от двете структури, редовно участват и са активни на заседанията на НСИХУ¹⁶.

Относно представителството на държавата в Съвета *Институтът за модерна политика* посочва, че Устройственият правилник не е актуализиран с оглед на новата министерска структура, одобрена от Народното събрание през 2009 г.

4. Пример за лоша практика, в противоречие с принципите на добро управление, е уредбата в подзаконовия нормативен акт на критериите за придобиване на национална представителност на организациите на и за хората с увреждания. На първо място, критериите са неактуални, безнадеждно остарели. Без съществени промени, те съществуват в този си вид от 1996 г. и не отразяват динамиката на обществените отношения в тази сфера. На следващо място, тези критерии са неадекватни. Въвеждането на формалните критерии – наличие на териториални структури в определени територии, – както и изисквания за минимален брой членска маса, не са адекватни по отношение на представителството на хората с увреждания, доколкото значимостта на видовете увреждания не се обвързва нито с териториален обхват, нито с брой лица с увреждания. Въведените критерии: 1) пречат за възможността за представителство в Съвета на всички заинтересовани групи лица с увреждания и 2) поставят в привилегировано положение определени организации на и за хора с увреждания. Необвързаните с ясен критерий изисквания за членска маса, една от редките промени, които целят облекчаването на членството в Съвета на определена организация, както и неосъществяването на ревизия на веднъж създадените критерии създават съмнение, че критериите са определени конюнктурно за конкретни организации, които трябва по презумпция да членуват в Съвета. Тази хипотеза се подкрепя и от емпиричното изследване на представителството в Съвета. Онези организации, които са станали негови членове през 2005 г. (а и са били такива в предходния Национален съвет по рехабилитация и социална интеграция) запазват представителството си и през следващите години.

5. Друг пример за лоша практика е липсата на нормативно въведена забрана едно и също лице с увреждане да участва в повече от една национално представена организация на или за хора с увреждания. Така се създават условия за изкуствено включване в състава на съвета на определени организации, както и изкуствено „размножаване” на организации с цел членство в Съвета и и получаване на държавна субсидия.

6. Процедурата за кандидатстване и придобиване на национална представителност е пълна и детайлна, но страда от съществения недостатък, че проверката на кандидатите се извършва само по документи. Министерският съвет е овластен, но не и задължен, да извършва проверки по съдържанието на представените документи. Информацията, получена по реда на Закона за достъп до обществена информация¹⁷, показва, че Министерският съвет никога не е извършвал проверки дали приложените документи за статут на национална представителност от организации на и за хора с увреждания отговарят на истината, както и никога не е отказвал признаване на национална представителност при периодичните кандидатствания. Този факт е нов

¹⁶ Информация от протоколите от заседанията на НСИХУ.

¹⁷ Решение № РД05-147/ 22.10.2010 г. на Главния секретар на МТСП по заявление за достъп до обществена информация вх. №03.07-61/ 20.09.2010 г.

пример за „лошо управление” – неупражнен контрол от страна на контролиращия орган. Той още веднъж подкрепя хипотезата, че една от целите на така създадената подзаконова нормативна уредба всъщност е определени организации по конюнктурни съображения да бъдат по презумпция членове на съвета.

7. Анализът на актуалното представителство в НСИХУ показва, че към 2010 г. той се състои от 37 члена, което съществено затруднява оперативната му работа и се отразява негативно върху ефективността му. Впрочем, тревога за ефективното функциониране на НСИХУ с оглед неговия състав изразява и първият му председател на първото заседание на съвета. Така, от една страна, в Съвета не са представени всички организации на множество хора с увреждания и по този начин интересите на тези хора не са защитени, а от друга страна – съставът на Съвета е голям, което пречи на неговото ефективно функциониране. Самият Съвет е раздвоен в отношението си към привличане на нови организации на хора с увреждания в него, но в същото време представените организации полагат усилия критериите за представителство да не засегнат тяхното участие в съвета.¹⁸

III. Функции на НСИХУ¹⁹

Целта на изследването на нормативната уредба на функциите на НСИХУ, от една страна, и тяхното упражняване на практика, от друга²⁰, е да бъдат оценени: 1) нормативно заложените възможности НСИХУ да бъде реален фактор във формулирането, изпълнението и контрола върху изпълнението на политиките в сферата на увреждания; 2) дали и доколко обхватът на дейността на Съвета съответства на нормативно заложените му компетенции; 3) доколко Съветът действа стратегически в защита на интересите на различните групи хора с увреждания или работи ситуативно, на парче, под натиск на различни лобита; 4) ефективността от дейността на Съвета.

A. Нормативна уредба.

НСИХУ има характеристика на консултативен, т.е. помощен, орган към Министерски съвет. Въпреки това, нормативно вменените му функции обхващат широк спектър от въпроси и проблеми, и дават възможност НСИХУ реално да влияе върху формулирането и провеждането на политики в сферата на уврежданията.

Законът задължава органите на управление да предоставят на НСИХУ всички проекти на нормативни актове, стратегии, програми и планове, които засягат правата на хората с увреждания и тяхната интеграция, като Съветът се произнася по тях със становища.

Устройственият правилник на съвета възлага функции по проучване и анализ на потребностите, по осъществяване на взаимодействия и координация, по публичност, контролни функции и по отчетност.

Съгласно чл. 3 от правилника, НСИХУ има функции и задачи да²¹:

¹⁸ Заседание № 3 от 20.11.2009 г. на НСИХУ.

¹⁹ Детайлна информация вж. в раздел IV на Националния доклад.

²⁰ [Институтът за модерна политика](#) подчертава, че анализът е извършен на базата на съществуващата нормативна уредба и предоставената от МТСП информация в отговор на подадени заявления за достъп до обществена информация. За недостатъците на предоставената информация по реда на Закона за достъп до обществена информация вж. рубрика Публичност на дейността на НСИХУ.

²¹ Посочени са актуалните функции на НСИХУ. Предходните текстове са анализирани при представянето на изпълнението на съответната функция в съответната част на Националния доклад.

1. оказва подкрепа и съдействие при формирането и провеждането на политиката за интеграция на хората с увреждания в съответствие с изискванията на националните и международните правни норми;
2. организира проучването и анализа на потребностите на хората с увреждания от интеграция и прави предложения за повишаване на социалната и икономическата ефективност на този процес пред компетентните държавни, общински, обществени и стопански органи и организации;
3. обсъжда и приема становища по проекти на нормативни актове в областта на интеграцията на хората с увреждания;
4. съдейства за координацията между държавните, общинските, обществените и стопанските органи и организации с неправителствените организации на хора и за хора с увреждания за осъществяване на необходимата обществена подкрепа на дейността им в областта на интеграцията на хората с увреждания;
5. взаимодейства с Националния съвет за тристранно сътрудничество, с Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси към Министерския съвет и с Националния съвет за закрила на детето към Държавната агенция за закрила на детето;
6. установява и поддържа връзки с международни правителствени и неправителствени организации на и за хора с увреждания;
7. организира популяризирането на проблемите и мерките, свързани с интеграцията на хората с увреждания, чрез активно сътрудничество със средствата за масово осведомяване;
8. представя ежегодни отчети на Министерския съвет за дейността си и взема мерки за подобряването ѝ;
9. получава, обобщава и обсъжда годишния доклад и годишния счетоводен отчет на национално представените организации на и за хора с увреждания за финансовата им дейност и отчета за дейността им в областта на интеграцията на хората с увреждания, осъществявана на базата на получена държавна субсидия.

Тези функции, в своята съвкупност, предоставят съществен ресурс за влияние на НСИХУ върху решенията на правителството и отделни негови представители. Властовият ресурс на НСИХУ, който го превръща в сериозен играч на терена, се съдържа в задължението на всеки от участниците, подписал съответното решение на НСИХУ, да предприема действия за изпълнението му в рамките на своите правомощия.

Б. Практика на съвета.

Практиката на съвета е анализирана по отделните функции на НСИХУ.

1. По даване на становища на всички проекти на стратегии, програми и планове, които засягат правата на хората с увреждания и тяхната интеграция.

През периода от създаването си до края на 2010 г. НСИХУ е разглеждал и обсъждал проекти на стратегии, планове, програми и други документи (общо над 20

документа). Поради твърде оскъдната информация, съдържаща се в протоколите от заседанията, както и поради липсата на приложени съответните стратегически, планови и други документи, а също и на писмените предложения на членовете на НСИХУ за тяхна промяна, е трудно да се оцени доколко направените забележки и предложения по съответните документи по същество са целесъобразни и адекватни. Въпреки това, от протоколите може да се извлече информация, че забележките, направени в съответното заседание са задълбочени, насочени са към защита на интересите на хората с увреждания и техните организации.

В случаите, когато в работните групи по изготвяне на съответния стратегически, програмен, планов или друг документ участват хора от национално представителните организации на и за хора с увреждания, съответните крайни документи се приемат безпроблемно от НСИХУ.

При възникнали проблеми по съдържанието на даден документ се използва гъвкава форма за решението на проблема – предоставяне на писмени становища, включване в съответната работна група и др.

Въпреки това, *тревога* от гледна точка принципите на добро управление будят следните факти:

а) Стратегическите, програмни, планови и други документи, разглеждани от Съвета, често не се изпълняват в пълен обем на практика. Това е така, защото, както нееднократно се подчертава на заседанията на НСИХУ²², липсва финансово обезпечение на предвидените в съответния документ мерки;

б) Когато стратегически документ предвижда създаване на планове за неговото изпълнение, компетентните ведомства не внасят в НСИХУ тези планове, нито отчетите за изпълнението им.²³ Така НСИХУ няма „обратна връзка“ за степента на изпълнение на заложените в стратегическия документ цели и приоритети;

в) Идентифицирани са случаи, при които нито едно от предложенията на национално представителните организации на и за хора с увреждания не се включва във финалния вариант на съответния документ (Предложения за антикризисни мерки в областта на интеграцията на хора с увреждания, Заседание № 2, 13.08.2009 г.);

г) Идентифициран е случай, при който въпреки наличието на сериозни забележки, които касаят несъвършенства по същество на определен документ, съответният документ се приема единодушно от НСИХУ (План за равните възможности за хората с увреждания за 2006 и 2007 г., заседание № 4, 03.11.2005 г.);

д) Идентифициран е случай на изключително ниска ефективност на работата на НСИХУ (по повод актуализацията на Списъка на стоки и услуги за възлагането им чрез обществени поръчки на специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания. Работата по списъка започва на заседание № 03.05.2005 г. и приключва на заседание № 09.11.2006 г., т.е. на Съвета е нужна повече от година и половина за извършване на тази дейност);

е) Идентифицирани са случаи, при които национално представителните организации на и за хора с увреждания в Съвета защитават приоритетно частен финансов интерес (включване единствено на национално представителните организации като бенефициенти по ОП „Регионално развитие“, заседание № 1/06.02.2007 г.; предложение за участие по облекчен ред в оперативните програми, заседание № 5/15.11.2007 г.; решение за създаване на Фонд за съфинансиране на европейските програми за национално представителните организации на и за хора с увреждания, заседание № 4/10.09.2008 г.; решение за отпускане на допълнителна субсидия, предоставяна на национално представителните организации към размера на субсидията за 2009 г. от излишъка в

²² Изразени становища на заседания № № 4/ 03.11.2005 г.; 4/02.11.2007 г.; 5/15.11.2007 г..

²³ Въпросът е повдиган на заседания № № 1/06.02.2007 г.; 5/15.11.2007 г.; 1/31.03.2010 г.

държавния бюджет за 2008 г., като не се подкрепя предложението тя да е само за социални дейности, които нямат аналог като услуги, предоставяни от страна на държавата, заседание № 4/10.09.2008 г. и др.).

2. По обсъждане и приемане на становища по всички проекти на нормативни актове, които засягат правата на хората с увреждания

2.1. От формална страна

Прегледът на внесените за обсъждане проекти на нормативни актове показва, че НСИХУ основно е разглеждал проекти, разработени по инициатива на МТСП, които пряко касаят регулацията на обществени отношения, свързани с интеграцията на хората с увреждания (ЗИХУ; ППЗИХУ; Устройствен правилник на съвета; Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 1 от 11.02.2005 г. за условията и реда за производство, внос, продажби и поддържане на помощни средства, приспособления и съоръжения за хората с увреждания; Закон за социалното подпомагане; Кодекс за социално осигуряване).

НСИХУ е разглеждал само някои от нормативните актове, които касаят хората с увреждания, но са разработени по инициатива на други ведомства (ЗИД на Закона за държавния служител; ЗИД на Закона за здравето; Правилник за устройството и организацията на работа на органите на медицинската експертиза на работоспособността и на регионалните картотеки на медицинските експертизи; Наредба за медицинската експертиза на работоспособността; Наредба за обучението на деца и ученици със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания; Наредба за проектиране, изпълнение и поддържане на строежите в съответствие с изискванията за достъпна среда за населението, включително за хората с увреждания).

През целия анализиран период НСИХУ е разгледал само един международен акт – Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

Освен това в хода на отделни заседания се обсъждат проблеми, свързани с действащата нормативна уредба и инициативи на членове на НСИХУ за промени в нея.

От гледище принципите на добро управление *тревога* будят следните факти:

а) НСИХУ не е обсъждал редица нормативни актове, инициирани от органи на управление на централно ниво извън МТСП, независимо дали техни представители участват или не в състава на НСИХУ (Проект за държавен бюджет е обсъждан единствено по отношение на бюджета за 2006 г.; нито един от годишните бюджети на НЗОК не е внесен за разглеждане от съвета; протоколите от заседанията на Съвета показват, че с НСИХУ не са съгласувани: промени в Закона за обществените поръчки; Закона за медицинските изделия; някои промени в Закона за интеграция на хората с увреждания и в правилника за прилагането му; промени в Наказателния кодекс и в Закона за здравето във връзка с фалшиви експертни решения на ТЕЛК за хора с увреждания; промени в Закона за данъците върху доходите на физическите лица и др.). Отвъд информацията, съдържаща се в протоколите от заседанията на НСИХУ, при преглед на действащата нормативна уредба става ясно, че в периода 2005–2010 г. над 13 закона и над 30 подзаконовни нормативни акта, съдържащи разпоредби, касаещи хората с увреждания, или са приети, или са претърпели промени, без последните да бъдат обсъждани в НСИХУ.

б) НСИХУ не е разглеждал и обсъждал нито един нормативен акт, инициран от орган на местно самоуправление (проведено проучване показва, че в редица общини са приети наредби, които касаят интеграцията на хората с увреждания);

в) Констатира се неизпълнение на задължението на органите на управление да внесат за становище в Съвета проектите на актовете, които касаят интеграцията на

хората с увреждания²⁴. Независимо от тази констатация, НСИХУ не предприема необходимите активни действия, с които да се противопостави на нарушаването на законовата разпоредба.

з) Констатира се липса на достатъчно оперативност в работата на Съвета, поради която „спешни законопроекти остават без становище“²⁵. НСИХУ предлага известни промени в Устройствения правилник за оптимизиране на дейността си, но след тези промени не се констатира съществено повишаване на броя на разглежданите проекти на нормативни актове от страна на Съвета.

2.2. От съдържателна страна

От гледна точка на ефективността на изпълнение на функцията следва да се посочи, че НСИХУ постига частичен успех в усилията си да подобри правната рамка в следните насоки: 1) защита интересите на хората с увреждания; 2) защита на интересите на национално представените организации на и за хора с увреждания и засилване на влиянието на НСИХУ; 3) подобряване на организацията на работа на НСИХУ.

Така НСИХУ успява да се противопостави нееднократно на въвеждането на подходящ критерий за получаване на месечна добавка за социална интеграция на хората с трайни увреждания; постига подобряване на технологията за извършване на социална оценка и на съдържанието на социалния доклад; подкрепя осигуряване на работни места в държавната администрация за хора с увреждания и осигуряване на адаптирана работна среда и др. От друга страна, НСИХУ отвоюва участие на национално представителните организации на и за хора с увреждания, участващи в НСИХУ в редица създадени със закон органи, с което се засилва влиянието и на организациите, и на Съвета. Съветът инициира и процедурни промени в Устройствения си правилник, с които подобрява – в известна степен – ефективността на организацията на дейността на Съвета. Редица обсъждания в Съвета по проблеми на действащата нормативна уредба и инициативи на негови членове за промяна в нея намират в последствие приложение в предложените за разглеждане от Съвета проекти за изменение и допълнение на съответните нормативни актове.

Както при прегледа на стратегическите, програмни, планови и други документи, които разглежда НСИХУ, така и тук, когато в работни групи по изготвяне на съответния нормативен акт участват представители на национално представителните организации на и за хора с увреждания, финалните предложения обикновено се приемат безпроблемно от НСИХУ. При възникнали проблеми по съдържанието на даден нормативен акт се използва гъвкава форма за решението на проблема – предоставяне на писмени становища, включване в съответната работна група и др. Когато проблемите са от такъв характер, че правят невъзможно усъвършенстването на предложените промени, тогава НСИХУ приема становище, с което отхвърля предложенията.

Тревога будят следните факти:

- Идентифицират се случаи, при които „голяма част“ от направените от НСИХУ предложения за промени в нормативни актове не се приемат²⁶;
- Въпросите за осъществяване на ефективен контрол, за избягване на злоупотреби, както и за ролята на национално представителните организации на

²⁴ Заседания №№ 1/30.03.2005 г.; 4/03.11.2005 г.; 5/15.11.2005 г.; 5/07.02.2006 г.; 2/17.05.2007 г.; 3/19.07.2007 г.; 4/02.11.2007 г.; 3/21.09.2010 г.

²⁵ Заседание № 4/02.11.2007 г.

²⁶ Информация от заседания №№ 5/16.11.2005 г.; 2/13.08.2009 г.

и за хората с увреждания в този процес, макар и нееднократно повдигани на заседания на Съвета, често остават без последствия (поредица от заседания, на които се поставят проблемите с решенията на ТЕЛК; злоупотребите с предоставянето на помощни средства /и специално слухови апарати/; неизпълнението на решението още от 2005 г. към Агенцията за хората с увреждания да се създадат териториални структури, които да предоставят целеви помощи за придружителите, а не тези средства да се предоставят по линия на национално представителни организации и редица други);

- Не се приемат важни промени в Устройствения правилник на НСИХУ, които да осигурят възможност за по-пълноценна работа на Съвета и повече публичност на дейността му – създаване на отделна щатна бройка/бройки за секретар на Съвета; създаване на интернет страница на НСИХУ и др.

3. По организиране проучването и анализа на потребностите на хората с увреждания от интеграция и отправяне на предложения за повишаване на социалната и икономическата ефективност на този процес пред компетентните държавни, общински, обществени и стопански органи и организации

Налице е пълно неизпълнение на цитираната функция на Съвета²⁷. Липсата на актуална и достоверна информация поставя под съмнение адекватността на мерките, които се предвиждат на стратегическо и нормативно ниво спрямо нуждите на хората с увреждания.

4. По взаимодействието на НСИХУ с Националния съвет за тристранно сътрудничество, с Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси към МС и с Националния съвет за закрила на детето към Държавната агенция за закрила на детето

НСИХУ не е осъществявал системно и интензивно взаимодействие с посочените структури. Установени са еднократно отношения с НСТС по повод предложения за антикризисни мерки, които не са приети (2009 г.) и с НССЕДВ по повод Националния план за действие за защита от дискриминация за 2007 г. (2006 г.). Неизпълнението на цитираната функция води до висок риск от несъгласуваност на социалните, етническите и демографските политики и политиките по отношение на закрилата на децата с тези в сферата на интеграция на хората с увреждания.

5. По установяване и поддържане на връзки с международни правителствени и неправителствени организации на и за хора с увреждания

НСИХУ не е упражнил и тази си функция. В допълнение, при формулиране и провеждане на националните политики в сферата на уврежданията не са търсени нито опитът и експертизата, нито подкрепата на международни правителствени и неправителствени организации от НСИХУ. Неупражняването на функцията поставя под съмнение дали и доколко националните политики по уврежданията са синхронизирани с международните такива, но също така пречат възможността за въвеждане на добри практики, утвърдени извън България, в българското законодателство и практика.

6. По организиране популяризирането на проблемите и мерките, свързани с интеграцията на хората с увреждания, чрез активно сътрудничество със средствата за масово осведомяване

²⁷ Информация от решение № РД05-171/20.12.2010 г., подписано от Главния секретар на МТСП по заявление за достъп до обществена информация вх. № ДООИ 01-36 от 06.12.2010 г.

Налице е пълно неизпълнение на функцията. НСИХУ не е организиран и провеждал кръгли маси, семинари, обществени дискусии или други събития за популяризиране на проблемите и мерките, свързани с интеграцията на хората с увреждания, както и не е поддържал системни и целенасочени контакти с медиите в тази сфера. Вж. повече в Рубрика „Прозрачност и публичност на дейността на НСИХУ” на този анализ.

7. По представяне на ежегодни отчети на Министерски съвет за дейността и вземане на мерки за подобряването ѝ

Налице е неизпълнение на посочената функция. В анализирания период НСИХУ е приел отчет за дейността си единствено за 2005 г. и 2006 г. Няма данни отчетът за 2005 г. и за 2006 г. да е представен на Министерски съвет. Няма данни на базата на двата отчета да са предприети мерки за подобряване на дейността на НСИХУ. Вж. повече в рубрика „Контрол над НСИХУ” на този анализ.

8. По повод получаване, обобщаване и обсъждане на годишния доклад и годишния счетоводен отчет на национално представените организации на и за хора с увреждания за финансовата им дейност и отчета за дейността им в областта на интеграцията на хората с увреждания, осъществявана на базата на получената държавна субсидия

Анализът на *Института за модерна политика* сочи, че изпълнението на тази функция на НСИХУ е пример за лошо управление поради следните причини:

а) Налице е частично и лошо изпълнение на цитираната функция. През 2008 г. и 2009 г. не са проведени заседания за приемане на отчетните документи. На заседанията през 2005 г., 2006 г., 2007 г. и 2010 г. не е извършено съдържателно обсъждане на предоставените отчети. Няма данни отчетите да са били обобщавани.

б) Идентифицирани са случаи на приемане на отчетни документи „на доверие“, без НСИХУ да е запознат с извършените от национално представителните организации на и за хора с увреждания дейности и постигнати резултати (отчетните документи за 2004 г. са представени по начин, от който не може да се добие точна представа за дейността; отчетните документи за 2006 г. са предоставени на членовете на НСИХУ самото заседание, поради което последните не са имали възможност да се запознаят с тях).²⁸

в) Констатира се неразбиране от членове на НСИХУ на съдържанието на вменената им функция (Тя се смесва с контролните функции на Министерството на финансите и Сметната палата, Заседание № 4 от 09.11.2006 г.).

г) Констатира се нежелание на членове на НСИХУ за упражняване на тази функция, откроява се оценката ѝ като неприоритетна и даже нецелесъобразна, включително се прави предложение тя да отпадне при промени в Устройствения правилник на съвета (Заседание № 4 от 09.11.2006 г.; заседание № 4 от 02.11.2007 г.).

д) Идентифицирани са случаи на оценка, че отпусканата държавна субсидия „няма възможност да се проконтролира“ (Заседание № 4 от 09.11.2006 г.).

Вж. още и рубрика „Контрол над НСИХУ” от този анализ.

9. По съдействие за координация между държавните, общинските, обществените и стопанските органи и организации с неправителствените организации на хора и за хора с увреждания за осъществяване на

²⁸ Заседания № 3/28.06.2005 г.; 4/03.11.2005 г.; 4/02.11.2007 г.

необходимата обществена подкрепа на дейността им в областта на интеграцията на хората с увреждания

Цитираната функция е от общите функции на Съвета, която се реализира както самостоятелно, така и посредством другите конкретни функции на съвета. Тя следва да се осъществява както в рамките, така и извън рамките на НСИХУ.

А. Координация в рамките на НСИХУ

Условия за добра координация в рамките на съвета създават нормативно разписаните правила за организация на работа на НСИХУ, както и утвърдените добри практики в дейността му: а) членове на НСИХУ (предимно представители на национално представителните организации на и за хора с увреждания) да участват в работни групи по изготвяне на проекти на актове и документи; б) в определени срокове след съответното заседание членове на Съвета да отправят писмени забележки, предложения за изменение и допълнение. Примери за добра координация са промените в някои нормативни актове, при които очевидно уредбата на материята претърпява развитие и усъвършенстване. Добра координация се постига дори и в случаите, когато е налице напрежение между членовете на НСИХУ, защото заемат различни позиции в дискусиите, когато тези позиции са ясни и аргументирани, изразени с желание да се намерят компромисни решения и в крайна сметка се постига консенсус.

Съществени бариери пред пълноценната координацията между заинтересованите страни вътре в НСИХУ създава неизпълнението, лошото или частично изпълнение на функции на Съвета, както и другите идентифицирани случаи на нарушение на принципите на добро управление, представени при анализа по т. 1 и 2 от тази рубрика, а също и следното:

а) Представители на органи на управление (МФ, БИС), НСОРБ и национално представителни организации на работодатели приоритетно не участват или са само пасивни участници в заседанията на НСИХУ. По-голямата част от национално представителните организации на и за хора с увреждания присъстват на заседанията на съвета, но не взимат или рядко взимат участие в провежданите дебати (*вж. Рубрика „Организация на дейността на НСИХУ“ от този анализ*);

б) Често дебатите на заседанията са вяли, а решенията – взети с пълно единодушие, което не отговаря на разбирането за конструктивен диалог и е трудно да се приеме, че допринася съществено за решаване на проблемите на хората с увреждания. Липсата на конкуриращи се предложения и позиции, съпроводени със солидна аргументация, които да се срещнат, сблъскат, противопоставят в Съвета: 1) легитимира правителствените решения като най-верните и единствено възможните, което по дефиниция не е вярно; 2) обезсмисля ролята на неправителствените организации на и за хората с увреждания в Съвета като идеен генератор, от една страна, и коректив, от друга, на провежданата правителствена политика и 3) допринася в немалка степен за тежкото положение, в което се намират хората с увреждания в страната ни;

в) Констатирани са изказвания, създаващи основателни съмнения за наличие на взаимнообвързаности и зависимости между членове на Съвета извън допустимото от гледище на принципите на добро управление, които навеждат на мисълта за действия не в защита на общия, а на различни частни интереси (На заседание № 3/ 28.06.2005 г. при обсъждане на реда за съгласуване на предложенията на национално представителните организации на и за хора с увреждания за отпускане на държавни субсидии за 2006 г.: представител на национално представителна организация казва: „и без това сме упреквани за твърде приятелските си отношения с МТСП“; Главният секретар на МТСП изразява позиция: „МТСП винаги ще подкрепя национално представителните организации и те не трябва да се съмняват в това“; на заседание № 4/ 03.11.2005 г. се обявява състава на комисия за изготвяне на становища по документите на кандидатстващите национално

представени организации за подновяване на представителството им на национално равнище в НСИХУ; отправя се препоръка за обръщане за консултация към членовете на комисията, която ще оценява документите от неправителствените организации; на заседания № № 3/25.05.2006 г., 5/07.12.2006 г. и 2/17.05.2007 г. се изразява становище, че „правилникът е правен за НПО (ППЗИХУ – бел.ред.)” като се подчертава, че *целева помощ на лицата с интелектуални увреждания и чл. 52 и 53 на ППЗИХУ се прилага само към определени организации и др.*);

з) Констатират се критики относно поведението на представителите на национално представените организации, че не допринасят по същество за намиране на алтернативни на предложените решения; те предимно отправят критика, но не предлагат решение на проблемите (заседания № № 1/16.01.2006 г.; 4/09.11.2006 г.);

д) Идентифициран е опит за нелоялно поведение от страна на представители на държавата, при който предложени промени се представят като инициирани от национално представителни организации на и за хора с увреждания (заседание № 3/20.11.2009 г. по повод промени в ЗСП, ЗИХУ и ППЗИХУ);

е) Идентифициран е случай на грубо нарушаване на правилата на добро управление. Решение от името на НСИХУ се взема без да бъде свикано редовно заседание и без да е налице необходимият кворум за вземане на решения (работна среща на 16.05.2008 г. относно излъчване на представители на Съвета в Комитетите за наблюдение по оперативни програми);

ж) През 2009 и 2010 г. се наблюдава силно затруднена координация – редица актове, внесени от представители на държавата, се отхвърлят от представителите на национално представителните организации на и за хора с увреждания, от една страна (несъгласия с промени в редица закони и подзаконовни нормативни актове през 2009 г.), както и техните предложения не се вземат предвид във финалните актове и документи, приемани от държавни структури (по повод антикризисните мерки, 2009 г.; промени в списъка на стоките, услугите и строителството, чието производство или извършване се възлага на специализираните предприятия и кооперации на лица с увреждания по реда на ЗОП без становището на НСИХУ и др.).

Б. Координация между НСИХУ и външни за Съвета органи на управление, неправителствени организации и бизнеса

Анализът на [Института за модерна политика](#) сочи, че координацията с външни за съвета структури е силно затруднена поради следните фактори:

а) Слаба и непълноценна комуникация с органи на управление на централно и местно ниво (писма към общините за изпълнение на задължението за осигуряване на достъпна среда, без резултат, 2005 г.; писмо до МИЕ за предоставяне на проект на ЗОП за обсъждане, без резултат, 2005 г.; предложения за покани към ведомства за представяне на програми, планове в сферата на хората с увреждания, без резултат, 2007 г.; писма до институции за предоставяне на финансовата рамка по Плана за действие за осигуряване на равни възможности за хората с увреждания, без резултат, 2010 г.);

б) Липса на „разпознаваемост” на НСИХУ – неяснота за ролята и функциите на Съвета сред органите на управление (6 години след създаването на Съвета отново се налага да се изпраща писмо до институциите, в което да се обясни статутът и функциите му – заседание № 3/21.09.2010 г.);

в) Липса на установени контакти със структури на бизнеса и на неправителствените организации извън състава на НСИХУ (НСИХУ не е канил на свое заседание бизнес структури; поканил е НПО само веднъж – заседание № 1/06.02.2007 г.; само на две заседания на съвета са участвали хора с увреждания, като в протокола от едното заседание е посочено изрично, че те не са поканени);

г) „Затваряне” на Съвета и враждебно отношение към представители на неправителствените организации, работещи в сферата на уврежданията, но непредставени в Съвета (изразяване на недоволство, че организации извън състава на Съвета са канени на обсъждане на Националния план за действие за защита от дискриминация за 2007 г., заседание

№ 4/09.11.2006 г.; негативно отношение на част от национално представителните организации на и за хора с увреждания по повод разширяване състава на НСИХУ и навлизане в него на нови организации в тази сфера, заседание № 3/20.11.2009 г.; изразяване на недоволство от дейността на организации в сферата на хората с увреждания, непредставени в Съвета, заседание № 3/20.11.2009 г.).

10. По оказване на подкрепа и съдействие при формирането и провеждането на политиката за интеграция на хората с увреждания в съответствие с изискванията на националните и международните правни норми

Цитираната функция е основна за Съвета и съвпада с целта, за която той е създаден, регламентирана в чл. 6, ал. 3 от Закона за интеграция на хората с увреждания. Тя се реализира чрез всички конкретни функции, вменени на Съвета със закона и с подзаконовия нормативен акт.

От цялостния анализ до тук се налага изводът, че макар нормативно заложените функции на Съвета да създават условия той да бъде реален фактор във формулирането и изпълнението на политиките в сферата на уврежданията, НСИХУ не се е възползвал в достатъчна степен от тази възможност.

Той не е упражнявал редица от функциите си, други е изпълнявал частично, а ефективността на изпълнение на останалите функции е съмнителна, доколкото са идентифицирани редица случаи на действия, несъвместими с принципите на добро управление. Съветът действа предимно ситуативно, на парче, което пречатства провеждането на целенасочена политика в защита на интересите на хората с увреждания.

НСИХУ не търси „обратна връзка“ от адресатите на политиките в сектора за степента им на удовлетвореност от мерките и дейностите в областта на хората с увреждания²⁹.

IV. Организация на дейността на НСИХУ

Целта на анализа в тази му част е да се установи: 1) дали процесуалните правила на работа на НСИХУ създават условия за ефективност на дейността му; 2) дали на практика дейността на НСИХУ е организирана по начин, така че да бъде гарантирана в оптимална степен нейната ефективност.

А. Нормативна уредба.

Организацията на дейността на НСИХУ е сравнително подробно уредена в подзаконовия нормативен акт – Устройствения правилник на съвета.

Правилникът създава условия Съветът да заседава както по инициатива на своя председател, така и по инициатива на членовете си. Предвидена е и възможност за провеждане на извънредни заседания при необходимост. Разписаните процедурни правила и срокове са целесъобразни и адекватни. В допълнение следва да се подчертае, че те създават възможност решенията на НСИХУ да се вземат единствено с мнозинството на включените представители на национално представителните организации на и за хора с увреждания.

²⁹ Според Решение № РД05-171/20.12.2010 г. в отговор на заявление за достъп до обществена информация с вх. № ДОИ 01-36 от 06.12.2010 г.: „...НСИХУ не е провеждал представителни и непредставителни проучвания за степента на удовлетвореност на хората с увреждания от резултатите от дейността му. Тази информация не е създадена или съхранявана от министерството, следователно достъп до нея не се дължи по ЗДОИ”.

Нормативната уредба позволява на заседанията да присъстват като наблюдатели експерти, поканени от членовете на Националния съвет, и представители на учреждения и организации, работещи в областта на интеграцията на хората с увреждания.

Уредено е и организационно-техническото обслужване на дейността на Съвета, което включва организационна подготовка и администриране на заседанията на Съвета, както и създаване и поддържане на архив. Обслужването се извършва от администрацията на Съвета, а основна роля по организиране на заседанията, водене на протоколи и съхраняване на архива от оригиналните протоколи и съпътстващите ги материали се поема от секретаря на Съвета.

Като *негатив* на нормативната уредбата следва да се посочи:

а) Липсата на изрична разпоредба, която да въвежда задължение за публикуване на актуална информация за дейността на съвета и неговите заседания в Интернет.

б) Липсата на изрична разпоредба, която да определя, че секретарят/секретариатът на Съвета е/са отделна щатна бройка/отделни щатни бройки в Министерството на труда и социалната политика. При действащата уредба секретарят на Съвета е служител в министерството, който изпълнява и редица други функции по длъжностна характеристика, което се отразява негативно върху изпълнение на функциите му, свързани с администрирането на НСИХУ.

Б. Практика на Съвета.

Независимо от сравнително добрата нормативна уредба практиката на НСИХУ показва, че:

1. С течение на годините се наблюдава отчетлива тенденция НСИХУ **да заседава все по-неинтензивно**. Членове на Съвета, с изключение на първата година от конституирането му, не се възползват от възможността да свикват заседания на НСИХУ, както и да се провеждат извънредни заседания. През 2009 и 2010 г. броят на заседанията на Съвета е под нормативно установения минимум. Тенденцията за намаляване на интензитета на заседанията на НСИХУ може да бъде разглеждана като: 1) инертно поведение по силата на „най-малкото съпротивление” от страна на членовете на НСИХУ; 2) постепенно намаляване на ролята и значението на НСИХУ в разбиранията на представителите на държавата, бизнеса и неправителствения сектор, членуващи в него.

2. Независимо от флукуациите се забелязва отчетлива тенденция представители на органи на управление да не участват в заседания на НСИХУ (Министерство на финансите, БИС, НСОРБ), както и участващите рядко да заемат позиция (с изключение на МТСП и подчинени на министерството структури). Присъствайки с различен интензитет на заседанията на НСИХУ, национално представителните организации на работодателите също са изцяло пасивни в дебатите. Представителните организации на и за хора с увреждания, макар по правило да присъстват на заседанията, рядко са особено активни. Смесени становища по същество обикновено представят само няколко организации. Останалата част се включват в обсъжданията само и единствено когато се разглежда проблем, по който неправителствените организации имат категорична позиция „против” предложеното от представителите на държавата решение. Най-активни в дебатите, с експертни становища и предложения за алтернативни решения, са представителите на синдикатите.

3. НСИХУ, през целия период на наблюдение, не е канил (с едно изключение) представители на организации на и за хора с увреждания, непредставени в Съвета, да

изразят позиция или да участват в заседанията му. Така НСИХУ се е „капсулирал“, което понижава ефективността на неговата работа. Ето защо, публичните политики, които се разработват и провеждат със съдействието на НСИХУ, не са основани в достатъчна степен на адекватно структуриран диалог и сътрудничество със заинтересованите страни.

4. До края на 2010 г. все още съществуват особено тревожни проблеми, свързани с организацията на дейността на НСИХУ, като липса на интернет сайт, липса на щатни бройки за секретариат и др., които съществено намаляват ефективността на работата му.

5. Администрирането на дейността на Съвета е ярък пример за „лоша практика“, в пълно противоречие с принципите на добро управление:

- Протоколите от заседанията на Съвета са изготвени формално, в тях не са отбелязвани съществени данни, представени на съответните заседания, както и проведени обсъждания.

- Често в протоколите липсват имената на участници в съответното заседание и наименованията на организациите, които те представляват.

- Към протоколите не са приложени нито един от проектите на нормативни актове и други документи, които са били предмет на обсъждане съгласно дневния ред, независимо от факта, че би следвало да бъдат неразделна част от съответния протокол. По устна информация, в архива на Съвета копия от тези актове и документи не се съхраняват.

V. Прозрачност и публичност на дейността на НСИХУ

A. Нормативна уредба.

Изискването за прозрачност и публичност на дейността на НСИХУ е предмет на твърде оскъдна нормативна уредба – една от функциите на съвета е да организира популяризирането на проблемите и мерките, свързани с интеграцията на хората с увреждания, чрез активно сътрудничество със средствата за масово осведомяване. В организационен аспект Устройственият правилник на съвета създава възможност за осигуряване на по-голяма публичност на дейността на НСИХУ посредством отправяне на покана до експерти, представители на учреждения и организации, работещи в областта на интеграцията на хората с увреждания за присъствие като наблюдатели на заседанията на съвета.

Институтът за модерна политика подчертава, че този основополагащ принцип на добро управление следва да намери своята много по-детайлна нормативна регламентация.

B. Практика на съвета.

Извършеният анализ на практиката на НСИХУ³⁰ сочи, че е налице пълно несъответствие на дейността на Съвета с принципите на публичност и прозрачност. Аргументите в подкрепа на този извод са следните:

а) Независимо от постъпили предложения в тази посока³¹, за целия период на мониторинг от 2005 до 2010 г. включително, НСИХУ не създава своя интернет страница. Информация за състава, дейността на съвета, неговите заседания, заети позиции, взети решения не е публикувана нито на интернет страницата на МТСП (администриращ дейността на Съвета орган на управление), нито на страницата на МС

³⁰ Детайлен анализ вж. Раздел VI от Националния доклад.

³¹ Заседания № 2/17.05.2007 г.; 4/02.11.2007 г.;

(орган, на който съветът е на пряко подчинение и който упражнява контрол върху дейността му);

б) Отново независимо от постъпили предложения³², НСИХУ не е организиран публични събития (дискусии, конференции, кръгли маси, семинари и др.) за популяризиране на дейността си, както и за провеждане на по-широки обществени обсъждания по проблемите на хората с увреждания³³. Съветът единствено се е включвал в организирани от други органи на управление събития или негови членове са участвали в такива събития;

в) С едно изключение, НСИХУ не се е възползвал от възможността да кани на свои заседания организации и граждани за осигуряване на по-широка публичност на дейността;

г) НСИХУ не е разработил и изпълнявал своя медийна стратегия (предложение за медийна стратегия е направено на първото заседание на Съвета). Не е информирал редовно медиите, а от там и обществото за дневния ред на хората с увреждания и на НСИХУ. И на последното мониторирано заседание все още въпросът за изпращане на прессъобщение до медиите се формулира като молба от член на съвета (заседание № 3/ 21.09.2010 г.);

д) Констатира се вяло медийно присъствие на НСИХУ и спорадично отразяване на дейността му (Анализът на присъствието на НСИХУ в Интернет пространството³⁴ сочи, че информацията за НСИХУ в Интернет е изключително слаба и е публикувана приоритетно по инициатива на трети лица. Така за статута и функциите на НСИХУ източник на информация са: информационен портал на МС; информационни портали на НПО; аналитични материали по проекти. За дейността на Съвета приоритетно информират: журналисти към Народното събрание; неправителствени организации по реализирани проекти; политически издания и много по-рядко самият Съвет. Само някои специализирани издания³⁵ спорадично публикуват заседания на Съвета и проведени дебати. В блогове се публикуват критични материали за НСИХУ, на които няма отговор от страна на Съвета). Национално представителните организации на и за хора с увреждания предоставят на сайтовете си информация във връзка със свои позиции по разглеждани от Съвета въпроси, дават интервюта, включително и излизат с обединени позиции, като медиен интерес представляват онези случаи, при които организациите се противопоставят на управленски решения и организират протести. Тези участия обаче не са от името на НСИХУ.

е) НСИХУ приема бланка на Съвета едва през м. септември 2008 г., независимо че за необходимостта от такава бланка се дискутира още през 2005 г.

Протоколите от заседанията на Съвета сочат, че така описаната ситуация се реализира при условията на пределната яснота на членове на НСИХУ за последиците от липсата на публичност, като: негативна обществена нагласа към хората с увреждания³⁶; липса на информация в обществото и в органите на управление за дейността на НСИХУ и недостатъчен авторитет на Съвета³⁷; затруднено партньорство и взаимодействие с държавните и общинските органи³⁸ и др.

Независимо от това, от създаването си до края на 2010 г. НСИХУ работи „на тъмно“, „при закрити врати“, далече от обектива на медиите и гражданския контрол.

³² Заседания №№ 1/ 30.03.2005 г.; 2/ 22.03.2006 г.;

³³ Решение № РД 05-171/20.12.2010 г., подписано от Главния секретар на МТСП, в отговор на заявление за достъп до обществена информация вх. № ДООИ 01-36 от 06.12.2010 г.

³⁴ Проучване в www.google.bg

³⁵ В-к Тишина; Специализиран бюлетин по тематика „Здравеопазване“; Sliven.net форум, поддържащ през 2007 Информационен портал за хората с увреждания; Plus.bg; изданието на Националната федерация на работодателите на инвалиди и др.

³⁶ Изказвания в тази насока на заседания № № 4/03.11.2005 г.; 5/16.11.2005 г.

³⁷ Изказвания в тази насока на заседания № № 1/30.03.2005 г.; 3/28.06.2005 г.; 2/22.03.2006 г.

³⁸ Изказване в тази насока на заседание № 1/30.03.2005 г.

VI. Контрол над НСИХУ

Контролът върху НСИХУ и неговата дейност се разглежда в два аспекта: 1) контрол, осъществяван от публични органи на базата на вменени с нормативен акт контролни функции; и 2) възможност за упражняване на граждански контрол върху дейността на Съвета. Упражняването на контрол е пряко свързано и с принципа на отчетност на публичния орган.

Изводите на [Института за модерна политика](#) сочат, че в разрез с принципите на добро управление, над НСИХУ и неговата дейност не е упражняван контрол от компетентния орган, както и са създадени редица бариери, които пречат за упражняването на граждански контрол.

А. Контрол от страна на Министерски съвет

Контролните функции на Министерски съвет са регламентирани в Устройствения правилник на Съвета и касаят: 1) превантивен и текущ контрол по отношение на съответствието на национално представителните организации на и за хора с увреждания с критериите за придобиване на такъв статут; 2) последващ контрол върху НСИХУ на базата на годишно отчитане от Съвета за извършената от него дейност.

Както става ясно от този анализ, превантивният контрол за съответствие на национално представителните организации на и за хора с увреждания с критериите за придобиване на статут се реализира единствено по документи, а текущ контрол не е осъществяван от Министерски съвет (*вж. раздел III, т. 6 от анализа*).

Що се касае до последващия контрол върху дейността, *Институтът за модерна политика* насочва вниманието върху идентифицирано *несъответствие* в предоставената от Министерството на труда и социалната политика информация по повод годишното отчитане на дейността на НСИХУ:

а) Според Решение № РД05-171/ 20.12.2010 г., подписано от Главния секретар на МТСП в отговор на заявление за достъп до обществена информация с вх. № ДООИ 01-36 от 06.12.2010 г. „...Министерският съвет не е изисквал и НСИХУ не е изготвял ежегодни отчети за своята дейност. Тази информация не е създадена или съхранявана от министерството, следователно достъп до нея не се дължи по ЗДОИ.”

б) Според протоколите от заседанията на НСИХУ, годишни отчетни доклади за дейността на НСИХУ са изготвяни и приемани от Съвета за 2004 г, 2005 г. и 2006 г. (протоколи от заседания № № 1/30.03.2005 г.; 2/22.03.2006 г.; 2/17.05.2007 г.), като няма информация тези доклади да са били внасяни в Министерски съвет.

С оглед на изложеното, *Институтът за модерна политика* подчертава, че са налице основателни съмнения за съставяне на документ с невярно съдържание, за което *Институтът* призовава да бъде потърсена съответната отговорност от длъжностните лица.

Б. Граждански контрол върху дейността на НСИХУ.

Анализът на [Института за модерна политика](#) сочи, че гражданският контрол върху дейността на НСИХУ е силно затруднен поради:

а) липсата на Интернет страница на НСИХУ, както и информация за неговата дейност в Интернет сайтовете на МТСП и МС;

б) липсата на информация в медиите за дейността на Съвета;

в) липсата на организирани от Съвета публични събития за популяризиране на дейностите в сферата на уврежданията и резултатите от тях;

з) недобрата нормативна уредба и свързаната с нея утвърдена практика заседанията на Съвета да се провеждат при „закрити врати“³⁹, подробно представена в раздел VI от този анализ.

Въз основа на действащата нормативна уредба, граждански контрол върху работата на НСИХУ може да бъде упражнен на базата на разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация.

В тази връзка, и на базата на получената информация въз основа на заявления за достъп до обществена информация, *Институтът за модерна политика* идентифицира следните практики, които са в рязко противоречие с принципите на добро управление:

1. С писмо – заявление за достъп до обществена информация с вх. № ДООИ 01-35 от 06.12.2010 г. *Институтът за модерна политика* поиска достъп до следната информация: „1. Протоколите от всички заседания на Националния съвет за интеграция на хората с увреждания, проведени пред периода 2004–2010 г. включително. 2. Писмените материали за заседанията и одобрените такива на заседанията по т. 1 (стратегически документи, проучвания, анализи, отчетни документи, предложения по проекти на нормативни актове, други предложения, становища и др.) и решенията, особените мнения при приемане на решенията, писмените заявления по чл. 14, ал. 2 от Правилника за устройството и дейността на Националния съвет за интеграция на хората с увреждания и критериите за представителност на организациите на хора с увреждания и на организациите за хора с увреждания за посочения в т. 1 период. Предпочитаната форма за предоставяне на достъп до исканата информация е на хартиен и технически носител.” В отговор на посоченото заявление за достъп до обществена информация, *Институтът* получи Решение № РД05-172/20.12.2010 г., подписано от Главния секретар на МТСП, с което се разпорежда: „1. Да се предостави ПЪЛЕН достъп до поисканата информация.”

Въпреки посоченото решение, на [Института за модерна политика](#) бяха предоставени единствено протоколите от заседанията на НСИХУ, без документите по т. 2 от заявлението за достъп до обществена информация. По устна информация, тези материали не се съхраняват в архива на НСИХУ. В допълнение, информацията по т. 1 беше предоставена единствено на хартиен носител, независимо от изрично посоченото желание на заявителя информацията да бъде предоставена и на технически носител.

2. С писмо-заявление за достъп до обществена информация с вх. № ДООИ 01-36 от 06.12.2010 г. [Институтът за модерна политика](#) поиска достъп до следната информация: „6. Годишните доклади и годишните счетоводни отчети на национално представените организации на и за хора с увреждания за финансовата им дейност и отчета за дейността им в областта на интеграцията на хората с увреждания, осъществявана на базата на получена държавна субсидия, които са получени, обобщавани и обсъждани от НСИХУ за периода 2004–2010 г. включително (в изпълнение на чл. 3, т. 9 от Правилника за устройството и дейността на Националния съвет за интеграция на хората с увреждания и критериите за представителност на организациите на хора с увреждания и на организациите за хора с увреждания). Информацията да включва: 1) Пореден номер; 2) Наименование на организацията; 3) Година, за която се отчита дейността; 4) Описание на извършените дейности; 5) Целеви групи; 6) Описание на постигнатите резултати от дейността (измерими с количествени и качествени индикатори); 7) Размер на държавната субсидия за дейността; 8) Дата на обсъждане на отчета за дейността от НСИХУ, които рубрики са представени в табличен вид в приложение 5 към това заявление.“ В отговор на посоченото заявление,

³⁹ Устройственият правилник на НСИХУ предвижда възможност за участие на външни лица в заседанията на съвета единствено при покана от страна на член на съвета.

Институтът за модерна политика получи Решение № РД05-171/ 20.12.2010 г., подписано от Главния секретар на МТСП, според което: „6. Исканата информация по тази точка не представлява такава, дължима по ЗДОИ. Съгласно чл. 4, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация, правото на достъп се реализира при условията и по реда, определени в този закон, освен ако друг закон не е предвидил специален ред за получаването ѝ. Годишните доклади и счетоводните отчети на НСИХИ са обществено достъпни в централния регистър на Министерството на правосъдието. Информацията се съхранява въз основа на чл. 46, ал. 1 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел и съдържа годишните доклади за дейността и годишните отчети на лицата. Министерството на правосъдието публикува тази информация за всяко ЮЛНЦ в бюлетина си и на интернет страницата на централния регистър на адрес: <http://www.mjeli.government.bg/ngo/search.aspx>. Тази информация е обществена, но дължима по друг закон, респ. по друг ред, следователно достъп до нея не се дължи по ЗДОИ”.

Институтът за модерна политика счита, че този отказ от предоставяне на обществена информация е незаконосъобразен⁴⁰. Твърдението, с което се отказва достъп до информация, а именно, че годишните доклади и годишните счетоводни отчети на НСИХУ (следва да се разбират национално представените организации на и за хора с увреждания, членове на Съвета – бел.ред.⁴¹) са обществено достъпни в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел към Министерството на правосъдието въз основа на чл. 46, ал. 1 от ЗЮЛНЦ, поради което исканата обществена информация не се дължи по реда на ЗДОИ, е *невярно*, поради следните причини⁴²:

а) Адресатите на задължението по чл. 46, ал. 1 от ЗЮЛНЦ и на тези по чл. 3, т. 9 от Устройствения правилник на Съвета не са идентични (Не всички задължени по чл. 3, т. 9 от правилника субекти са юридически лица с нестопанска цел в обществена полза.)

б) Различен е предметът и обхватът на годишните отчети, изисквани по чл. 46, ал. 1 от ЗЮЛНЦ и тези по чл. 3, т.9 от Устройствения правилник на НСИХУ. (Първите се отнасят до цялостната дейност на организациите в обществена полза. Вторите се отнасят единствено до дейностите, финансирани от държавния бюджет. Първите изискват отчетност относно осъществените „съществени дейности” и тяхната връзка с целите и програмите на съответната организация. Вторите изискват отчетност на всички дейности, финансирани с държавна субсидия, без оглед връзката им с целите и програмите на национално представената организация. За първите са въведени законови изисквания относно съдържанието на докладите. За вторите такова изискване не е въведено. И, най-сетне, спрямо годишните доклади, предоставяни в ЦР на МП не съществува изискване за отделно представяне на целите, дейностите и резултатите от тях при разходване на държавна субсидия, което от своя страна прави невъзможно проследяването на използването на държавната субсидия – задача, която е поставена пред НСИХУ по отношение на национално представителните организации на и за хора с увреждания с разписаната в чл. 3, т. 9 функция на Съвета).

в) Различни са органите, които осъществяват контрол върху годишните отчети на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза и на отчетите на национално представените организации на и за хора с увреждания (Контролът върху отчетността на юридическите лица с нестопанска цел се осъществява от министъра на правосъдието. Контролът върху отчетността на национално представените организации на и за хора с увреждания се осъществява от НСИХУ и от МС въз основа на общото правомощие на МС да осъществява контрол на подчинените му структури).

⁴⁰ Подробен анализ вж. в раздел VII на Националния доклад.

⁴¹ Ако приемем буквално, че става дума за НСИХУ, то отговорът би бил абсурден, тъй като НСИХУ не притежава юридическа правосубектност, не е юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза и спрямо него не се прилагат разпоредбите на Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Приемаме посоченото в текста разбиране и защото то отговаря на поисканата информация съобразно заявлението за достъп до обществена информация.

⁴² Подробен анализ вж. в раздел VII на Националния доклад.

з) Обществената информация е поискана на отделно, собствено основание, а именно – чл. 3, т. 9 от Устройствения правилник на Съвета.

Доколкото сами по себе си годишните отчети на национално представените организации на и за хора с увреждания не са обект на настоящия анализ, от една страна, както и по този проект не са предвидени време и средства за съдебни обжалвания, от друга, а също и с оглед на факта, че протоколите от заседанията на НСИХУ, както и нашироко обсъденият отказ от предоставяне на информация ни дават достатъчен материал за анализ на изпълнението на тази функция на съвета, *Институтът за модерна политика* не предприема действия по обжалване на получения отказ, но с настоящия текст фокусира вниманието на неправителствени организации и граждани, че НСИХУ не изпълнява разпоредбите на ЗДОИ, което може и трябва да послужи за бъдещи проекти и действия в тази насока.

3. Вж. относно идентифицирано несъответствие в предоставена информация по б. А от този раздел.

VII. Финансова (не)зависимост на национално представителните организации на и за хора с увреждания, представени в НСИХУ

Институтът за модерна политика разгледа финансирането на национално представителните организации на и за хора с увреждания от гледна точка създадени условия в НСИХУ да се провежда диалог с относително независими неправителствени организации, което е предпоставка за обективност и безпристрастност при изразяване на позиции и вземане на решения⁴³.

Основните изводи на [Института за модерна политика](#) са следните:

а) Действащото законодателство съдържа разпоредби, които въвеждат значителни преференции за организациите на и за хора с увреждания или техни членове единствено въз основа на статута им на национално представителни такива:

- Чл. 52 от ЗИХУ и чл. 54 от ППЗИХУ уреждат правото на директна държавна субсидия на национално представителните организации на и за хората с увреждания;

- Според чл. 40 от ЗИХУ от републиканския бюджет се осигуряват средствата за 50 на сто от внесените от работодателя осигурителни вноски за държавно обществено осигуряване, задължително здравно осигуряване и допълнително задължително пенсионно осигуряване за работещите по трудово правоотношение в специализираните предприятия, трудово-лечебните бази и кооперациите на хората с увреждания, членуващи в национално представителните организации на хората с увреждания и в национално представителните организации за хората с увреждания;

- Според чл. 178 от Закона за корпоративното подоходно облагане корпоративният данък се преотстъпва изцяло на юридическите лица - специализирани предприятия или кооперации по смисъла на Закона за интеграция на хората с увреждания, които към 31 декември на съответната година са членове на национално представителните организации на и за хора с увреждания и отговарят на определени в закона условия и др.;

- Чл. 16в от Закона за обществените поръчки и чл. 22 от ППЗИХУ създават преференции по отношение на възлагане на обществени поръчки на специализирани предприятия и кооперации на хората с увреждания. НСИХУ предоставя на МС

⁴³ Анализът на Института за модерна политика се основава на действащата нормативна уредба, протоколите от заседания на НСИХУ, получена информация по ЗДОИ, както и се обляга на Оценката на механизма за разпределяне на средства от бюджета на Република България, предназначени за ЮЛНЦ, изготвен от Български център за нестопанско право и Фондация Отворено общество, януари 2011 г.

становище за актуализация на списъка на стоки и услуги за възлагането им чрез обществени поръчки на специализираните предприятия и кооперации и др.

б) Средствата, получени от национално представителните организации на и за хора с увреждания като директна субсидия от държавния бюджет, са в значителен размер (десетки, стотици хиляди лева на година на организация, като от над 4 млн. лв. за 2005 г. тази сума е нараснала до над 10, 5 млн. лв. за 2010 г.). Получаването на субсидия не е обвързано с продукта, който тези организации представят⁴⁴. МТСП дава положителни становища за предоставяне на субсидия (с едно изключение), като това намерение е публично декларирано („МТСП винаги ще подкрепя национално представените организации и те не трябва да се съмняват в това”, заседание № 4/ 03.11.2005). Дейностите, за които се отпуска държавната субсидия, често се променят в течение на годината, а НСИХУ фиктивно приема отчетите за изпълнението им. (Вж. още в раздел IV, т. 8 и т. 9, А, б. в) от този анализ);

в) Целевото финансиране на специализирани предприятия и кооперации на хора с увреждания по чл. 28, ал. 2 от ЗИХУ за периода 2005–2010 г. се предоставя (с малки изключения) на предприятия и кооперации, членове на национално представителни организации и е в значителен размер (десетки хиляди лева на година на предприятие и кооперация по програма)⁴⁵. Разпределената сума е значителна: над 4 528 190 по програма „Осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд“ и над 5 735 850 по програма „Повишаване на конкурентоспособността, технологично обновяване и организационно усъвършенстване на дейността на специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания“, за общо 237 проекта за 6 години;

г) Благодарение активността на национално представителните организации на и за хора с увреждания, НСИХУ излиза със становища за включване в Оперативните програми „Развитие на човешките ресурси“, „Развитие на конкурентоспособността“ и „Регионално развитие“ на възможности за финансиране единствено на национално представителните организации на и за хора с увреждания (заседания № № 1/06.02.2007 г.; 5/15.11.2007 г.; 1/31.03.2010 г.; 2/12.07.2010 г.). Взема се решение, включително, за създаване на създаване на Фонд за съфинансиране на европейските програми за национално представителните организации на и за хора с увреждания (заседание № 4/10.09.2008 г.);

д) Национално представителните организации на и за хора с увреждания могат да участват на равно основание в конкурсните процедури за получаване на средства по Закона за държавния бюджет и пред други финансови източници.

Въвеждането на директно субсидиране, както и на другите възможности за преференциално финансово третиране на национално представителните организации на и за хора с увреждания и техни членове може да бъде обосновано като част от държавната политика в подкрепа на неправителствения сектор, която отчита ролята и значението на тези организации и подпомага техния капацитет. Дори и тази аргументация да бъде приета, обаче, *Институтът за модерна политика* подчертава, че:

1. Финансовите преференции за национално представителните организации са *прекомерни* и поставят съществуването на тези организации в зависимост от държавата. В този смисъл организациите по правило не могат да бъдат обективни и безпристрастни при вземане на решения.

⁴⁴ Вж. Приложение 1. Субсидии, разпределени директно в периода 1999–2010 г. към Оценката на механизма за разпределяне на средства от бюджета на Република България, предназначени за ЮЛНЦ, както и самата оценка, стр. 9–11 включително.

⁴⁵ Получена от АХУ информация въз основа на Решение № 8/07.12.2010 г. по заявление за достъп до обществена информация с УРИ 0023-4721/ 06.12.2010 г.

2. Директното субсидиране на организациите не е обвързано с постигане на определени цели, свързани с провежданите национални политики, а със статута на организацията. По този начин „битката” за провеждане на ефективни публични политики се измества от битката за получаване на национална представителност и държавна субсидия. Липсата на конкурсно начало при получаване на държавна субсидия може да бъде използвана като инструмент за постигане на политическа лоялност от страна на национално представителните организации.

3. Преференциите, въведени за национално представителните организации, са *непропорционални* и необосновано ограничават възможностите на други организации в областта на уврежданията да ползват публичен ресурс за постигане на публично защитими цели в сферата на уврежданията.

4. Непрозрачният механизъм на финансиране, на изпълнение на дейностите и на отчитане на средствата създават условия за недопустими взаимоотношения между представителите на държавата и на национално представителните организации на и за хора с увреждания, спрямо които не може да се упражни граждански контрол. Създават се основателни съмнения, че чрез статута си на национално представени, организациите на и за хора с увреждания защитават частен, а не общия интерес.

II ЧАСТ: ПОЛИТИКИ С УВРЕЖДЕНИЯ

(Качествено изследване на нагласи към работата на Националния съвет за интеграция на хората с увреждания /НСИХУ/)

*Емил Коен, Български хелзинкски комитет
Венелин Л. Стойчев, Институт за модерна политика*

Настоящият доклад представя анализ на данните от проведеното през периода 24 февруари – 24 март 2011 г. качествено социологическо изследване, в рамките на което бяха организирани и проведени две групови дискусии с активисти на граждански организации, които са представени и такива, които не са представени в НСИХУ, както и 35 дълбочинни интервюта – с журналисти, политици, които работят на местно и национално ниво в сферата на уврежданията, с представители на неправителствени организации, с представители на общинската и държавна администрация, ангажирани с реализирането на политиките за хора с увреждания и с бенефициенти – хора с увреждания, (не)попаднали в обсега на тези политики. Темите на груповите дискусии и на дълбочинните интервюта бяха едни и същи и могат да се групират в три основни точки: 1) какви са проблемите на хората с увреждания у нас; 2) как може да се работи за преодоляването на тези проблеми; 3) как се създават и реализират политиките за хората с увреждания.

1.

Веднага трябва да кажем, че проучването регистрира **остро неудовлетворение от страна на активисти на онези граждански организации, които не са представени в НСИХУ към Министерски съвет**. Както на проведената групово дискусия, в която участваха хора от шест града и седем различни организации, така и при дълбочинните интервюта бяха изразени остри позиции срещу **установения институционален дизайн, който на практика блокира участието в политическия процес** на едни субекти на граждански интерес и привилегирова други. Активистите на изключените организации смятат, че са дискриминирани, в нарушение на Конституцията, че гласът им не се чува, че държавни служители пренебрегват техните мнения, negliжират интересите им, не зачитат правата им, публично демонстрират пренебрежително отношение към техните граждански убеждения и ценности.

Когато говорехме за тази оценка, стана господинът от Центъра и каза: Ние имаме законовото право да участваме, защото сме национално представени. А ти си никой!⁴⁶

Затова:

Този Съвет трябва да се закрие час по скоро, защото не е никакъв Съвет за интеграция. Кажете ми за последните години един проектозакон да са разгледали, едно проучване да са направили, с едно становище да са излезли! Не са.⁴⁷

Понеже:

⁴⁶ Групово дискусия със застъпнически организации.

⁴⁷ Активист на застъпническа организация от град.

*Единственият смисъл от съществуването на Съвета е да легитимира предварително взети от държавата решения. Нищо друго.*⁴⁸

Но това важи не само за НСИХУ:

*Но той е председател на Комисията по дискриминация. И самият той на пресконференцията публично демонстрира, че изобщо не го интересува ние какво мислим и ние какво казваме. Били сме „ексцентрици“.*⁴⁹

Така позициите им остават политически непредставени.

Те се събират там [в НСИХУ – бел. В. Ст.] и мълчат като риби. Нас никога няма да ни допуснат, защото ние не си трайваме, а си защитаваме интересите.

Освен това:

Защо да влизаме в Съвета? Този Съвет няма никакви реални правомощия. Те влизат там за едната държавна субсидия, защото са некадърни сами да си спечелят проектите в реална конкуренция и затова са се наредили на държавната хища.

Но дори и да искат да се освободят от оковите на старите организации, не могат да го направят, защото:

Хората направиха събрание и решиха, че не искат да са в стария Съюз, и закриха структурата. Регистрираха си независима организация. Обаче дойдоха онези от София и казаха, че няма да им дадат онези 50 лв., които им дават по чл. 52 и взеха един по един да си ги придърпват обратно, защото хората мислят, че Съюзът им дава тези пари, а не държавата...

Но подобна остра реакция е както обяснима, така и предвидима, доколкото тук става въпрос за генерирана гражданска енергия, която няма как да бъде освободена по друг начин, освен чрез политическо участие, но съществуващият към момента у нас институционален дизайн блокира по безпardonен начин тъкмо възможностите за политическо участие и така – точно обратно на замисъла на законодателя – вместо да допринесе за по-голяма легитимност на политическия процес, вторично го делегитимира, **провокира фрустрация и генерира политическа радикализация**. Но на тази тема ще се върнем отново по-късно в анализа.

От гледна точка на изследването по-странно е друго – че и ръководители на организации, които са представени в НСИХУ са също толкова недоволни от работата на Съвета, а понякога и по-недоволни от изключените.

*На такъв съвет присъстват 21 човека [от представени организации – бел. В. Ст.], които имат представа за какво става реч и комуникират с хората си надолу и знаят какво искат хората. Не може ти да му доказваш, че е по-добре така, а той [министърът – бел. В. Ст.] ти казва „благодаря ти, но си гледай работата“.*⁵⁰

В резултат на това:

Почват се едни непрекъснати говорилни вътре. За да работи това нещо, някои от хората там [в МТСП – бел. В. Ст.] трябва да са хора с увреждания.

Причината е, че:

Наистина идват млади дами [зам. министри – бел. В. Ст.], които искат да провеждат политика, която обаче не им е ясна.

За съжаление:

Говорим за консултативен съвет – всеки си казва мнението, но казвайки си мнението, не можеш да го наложиш, за да направиш политиката.

⁴⁸ Ръководител на застъпническа организация от София.

⁴⁹ Активист на застъпническа организация.

⁵⁰ На цялата страница са мнения от фокус-група с ръководители на представени в НСИХУ организации.

Те ти казват – „извинявайте, господине, но ние мислим по друг начин и промяната ще бъде каквато ние ви казваме”.

Но не винаги:

От време на време някой министър се сапикява малко и вика „тия какво ме награбиха тука!”. Но, като почне да се сапикява, и почва да се съпротивлява още повече. И ти не можеш да му кажеш „какъв си ти?”. Макар че за мене те са напълно случайно хора, независимо, че имат някакво образование.

Тези мнения звучат парадоксално, защото, ако активистите на непредставените в Съвета организации се оплакват, че няма как мнението им да бъде чуто, то мнението на представените няма как да не бъде чуто. Но очевидно да можеш да си кажеш е различно от това да бъдеш чуто:

Те идват само формално да се консултират и какво мога аз реално да направя? Същото е и в другите комисии – ти му казваш какво е по-добре, а те ти викат „това е решение на нашите народни представители”, „гледай си работата!” с една дума. „Какъв си ти? Ние сме народни представители и ние ти казваме докъде да скочиш. Хубаво е, че си казваш мнението”.

Важното е, че причините са идентифицирани:

Съветът ще върви добре, ако министърът и хората от МТСП са наясно каква политика искат да водят. Ние им подсказваме темите, но те не се вслушват и си водят каквото си искат.

При такова отношение от страна на представителите на държавата към „гражданските” организации е обяснима и ответната реакция:

От 95-та, когато е създаден Съветът, тези хора [ръководителите на представените НПО – бел. В. Ст.] са през целите години и те имат по-добра представа от тези, които се сменят през две или четири години [политиците – бел. В. Ст.]. За мене тези момчета са си никои. Те искат да се себедоказват. Но не можеш да се доказваш, когато си господин Никой, нямаш визията, нямаш размаха. Такава политика не може да се прави.⁵¹

Но има и още нещо – представителите на самите **държавни институции са крайно неудовлетворени** от работата на Съвета. И това важи с пълна сила, поне според данните от това проучване, както за националния съвет, така и за областните съвети. Ето мнението на бивш министър:

Все още е твърде формално участието на хората с увреждания, на НСИХУ, в процеса на вземане на решения (...)

В самокритичен план ще кажа, че и тогава не достатъчно се работеше, не достатъчно се вземаше мнението предвид на НСИХУ...

Затова са виновни и самите държавни органи:

Първо, самите държавни органи negliжират този висш консултативен орган на правителството. Самите държавни органи го negliжират. Те не изпълняват закона дори. А според закона, всеки нормативен акт трябва да се съгласува със Съвета⁵².

Но отговорността не бива да се търси само в държавата:

Първо, самите правителства negliжират Националния съвет. Второ, Националният съвет не е обезпечен с експертиза.

Един говори за зрителни увреждания, друг говори за слухови увреждания, трети се оплаква как създава дневни центрове, но родителите нямат пари да си платят, а той не може да предложи арт-терапия, психологическа терапия, музико-терапия...

⁵¹ Групова дискусия с ръководители на представени в НСИХУ организации.

⁵² Бивш социален министър.

И те, хората, кой каквото знае, приказва си нещо. Всеки в твърде тясна черга, дърпа чергата. Тези, които са с физически увреждания, високо образование, добри доходи, не могат да разберат тези, които са с умствени увреждания и те не могат да се справят сами и трябва родителите им да им помагат, не могат сами да си осигурят професионална реализация, да си осигурят доходи⁵³.

Висшите държавни експерти също нямат много по-добро мнение за работата на Съвета, но отговорността е прехвърлена главно върху самите хора с увреждания:

Помежду си нямат чуваемост. Редовно им пишем да изпратят предложения за теми, но те не са активни, нищо не пращат⁵⁴.

От една страна, организациите на хората с увреждания изглежда нямат експертен капацитет:

Те самите не знаят как да подадат документи – бюрокрацията за това си е бюрокрацията, така работи.⁵⁵

От друга страна, дори и да имаха, то:

Като правомощия какво могат да направят? Нищо! Те са консултативен и координационен орган.

Понеже става въпрос за:

Трудно работещ орган, поради големия обхват и липса на диалог и координация на организациите на хората с увреждания.

То се мисли по посока на:

Не знам доколко имаме право да редуцираме Съвета и да изключим някои, защото за тези хора това си е една от малкото изяви. Макар че не води до нищо...⁵⁶

Тези напрежения в сектора няма как да останат незабелязани и от ресорните журналисти, които отразяват тази тема. По отношение на основните проблеми на хората с увреждания се изтъкват конкретни неща – най-вече недостъпна градска среда:

Автомобилите паркират изцяло по тротоарите и хората с колички няма къде да се движат, а хората със зрителни увреждания трябва да слязат на платното, за да могат да се движат⁵⁷.

Когато се mine на ниво обобщения, журналистите изтъкват различни фактори – от отношението на обществото и държавата към хората с увреждания, които вече са на по-високо ниво, до конкретизациите за недостъпната среда. Споменава се и „порочната практика да се затварят хората с увреждания в институции”, при което „се дават пари за базата, но не и за квалификация на персонала” (журналист от национален седмичник); лошият контрол при разпределението на средствата за хората с увреждания и др. Журналист от БНТ специално изтъква, че „е голям проблем действието на медицинския модел към хората с увреждания”. Тя специално подчертава „дискриминацията” към тези наши съграждани, добавяйки, че дискриминацията е „производна на манталитета на обществото ни, което още не е преодоляло привичката да гледа на тези хора като на втора ръка граждани, които са обект на медицински интервенции главно”.

Тук заслужава специално да се открие гледната точка на друг журналист от БНТ (не е същата като цитираната по-горе). Тя не обвинява обществото за отношението му към хората с увреждания, а обръща посоката и казва:

⁵³ Бивш социален министър.

⁵⁴ Висш служител в държавната администрация.

⁵⁵ Висш служител в държавната администрация в областен град.

⁵⁶ Висш служител в държавната администрация на ръководна позиция.

⁵⁷ Журналист от bTV.

Най-важният проблем е в самите тях, защото мнозина от тях смятат, че непременно някой трябва да им помогне, а не, че нещата са техните ръце.

Този респондент стига дори до обобщението, че „мнозинството от тях не искат да им се адаптира средата, за да могат по този начин да бъдат самостоятелни”. Едва на второ място тази жена поставя твърдението, че „обществото не е дозряло за това”, че „трябва да се адаптира средата, вместо да им дават социални помощи”.

Същият респондент споделя и следното наблюдение за ролята на обществения натиск, опитвайки се да обясни защо, според нея, в сферата на здравеопазването „има напредък”, а в сферата на хората с увреждания няма.

Нещата в здравеопазването започнаха да вървят, защото се появиха силни пациентски организации. А в сферата на хората с увреждания такива мощни организации, които дишат във врата на държавата, няма.

Ако в описанието на проблемите на хората с увреждания от журналистите има разнообразие, то в разбиранията за причините на проблемите има, ако не единодушие, то поне голямо сходство. Ето как са формулирани те в отговорите на някои респонденти (журналисти от БНТ):

Причините за всичките проблеми на хората с увреждания са наследените закостенели представи, и то на всички нива на обществото.

Когато направим репортаж за лоша архитектурна среда (например на място, където трябва да минават колички, паркират коли), никой не се трогва, а хората с колите мислят, че това скосяване е политическа приумица. Но и властта нехае, защото не мисли. Това е проблем. А властта би сметнала, че това е проблем, ако множество хора с увреждания не могат да стигнат до работното си място. Но пък няма такива хора, които да ходят на работа.

Друг респондент (журналист от bTV) прави следното обобщение, сходно на току-що цитираното:

Причината за проблемите на хората с увреждания е отношението на обществото, което слага всички хора с увреждания под един общ знаменател. Държавата дава големи средства за хората с увреждания, но те са с извънредно нисък ефект.

Например, оказва се, че децата със синдром на Даун имат право веднъж в годината да ходят на балнеосанаториум, но майки на такива деца казват, че той не е нужен за това страдание.

Практическо единодушие има сред журналистите и по въпроса за това от кога датират проблемите – всичките респонденти с различни изрази казват едно и също нещо – тези проблеми са трайни, датират от десетилетия, не са нови.

Общото, което обединява журналистите по въпроса за политиката на държавата в сферата на уврежданията, е убеждението, че такава политика, доколкото я има, е грешно насочена, слабоэффективна и не решава проблемите, за които иде реч.

Общата ми оценка на държавната политика е, че тя е лоша, че тя е образец на чиновническо мислене и на живеене в паралелна реалност, на прехвърляния на топката и на оправдания с „незрелостта на обществото”.

На влиянието на външните сили, упражняващи натиск върху българското правителство се дължи и единствения пример на успешна политика, приведен от тези респонденти:

Има една успешна политика – през 2003 г., когато по случай Европейската година на хората с увреждания, се прие специален закон за хората с увреждания и се предприеха някои позитивни стъпки.

Журналистите имат по-скоро предпазливо и клонящо към отрицателно мнение относно дейността на НСИХУ. Очевидно неговата дейност, вероятно поради полузакрития си характер, не е привлякла професионалното им внимание (всички респонденти-журналисти са със специализация в социалните дейности и в частност по проблемите на хората с увреждания):

Ключова би могла да е ролята на НПО на хората с увреждания, но не е. Напоследък не съм следила плътно тази сфера и не знам сега с какво се занимава този Национален съвет, но мисля, че той никак не е активен, защото не виждам никаква информация за дейността му в медиите. От него не излиза информация за никакви битки за права и придобивки. Тези хора са тихи и мирни и явно се разбират с властта, което не е добре.

Става ясно, че изследването предоставя недвусмислени свидетелства в подкрепа на тезата, че **съществува регистрирано от ресорните журналисти остро взаимно неудовлетворение у всяка една от страните, представени в НСИХУ от съвместната им работа**⁵⁸. Отделно от това, актьорите извън Съвета демонстрират решителност за предприемане на радикални политически действия, защото гражданските им интереси са поставени под политическа карантина. Така възниква питането как и защо се стига до това несамо възпроизвеждащо се, но и засилващо се в условия на икономическа криза гражданско недоволство. Погледнато формално, като замисъл, НСИХУ е прекрасен пример на модел за ангажиране на заинтересовани граждански субекти в политическия процес с качеството си на публичен консултативен орган, който да генерира идеи и да контролира осъществяването на секторни публични политики. Защо подобен модел, който се оказва така ефективен в други общества, у нас не просто буксува, а дори става контрапродуктивен и генерира гражданска агресия?

2.

Когато в хода на изследването този въпрос беше задаван директно на представители на която и да е от заинтересованите страни, обяснението винаги беше едно и също: „политиките за хората с увреждания у нас са блокирани, защото частни икономически интереси успяват да се наложат над общия интерес”. Ето обобщението на бивш министър:

Няма как – социалните услуги са си голяма индустрия...

Понеже са индустрия, организациите не искат да се асоциират:

*Имат пълното право да се асоциират и дори да влязат в НСИХУ. Не го правят, защото се създават с чисто комерсиална цел. Работят само проекти за обучения там нещо, минават едни пари там. Но нямат реална дейност, нещо дневен център, защитено жилище, център за социална рехабилитация, каквото и да е. Някаква реална социална дейност да правят няма.*⁵⁹

Ето как изглеждат причините за това състояние на нещата:

Разликата е в капацитета. Много организации се създадоха, които нямат капацитет, а съществуват само с комерсиални цели. И затова рушат имиджа и на

⁵⁸ Макар че нямаме никакви емпирични основания да предполагаме, че съществуват и удовлетворени участници, все пак трябва да споменем, че в хода на изследването много ръководители на организации, представени в НСИХУ пренебрегнаха нашите покани за срещи – на фокус-груповата дискусия шест човека, които бяха потвърдили участие не се появиха, а още поне толкова след дълги размотавания така и не се съгласиха на дълбочинни интервюта или ги отказваха в последния момент. Нашата интерпретация за този отказ от публично представяне на позициите е разгърната в точки 2. и 5. на доклада.

⁵⁹ Групова дискусия с ръководители на организации, участващи в НСИХУ.

останалите. Против това съм организации без капацитет да работят с хора, особено с деца.

Подобни подозрения и директни обвинения в защита на „личен“, „частен“, „корпоративен“, „бюрократичен“ икономически интерес в сферата на уврежданията отправя всеки към всеки.

Те [ръководствата на представените в НСИХУ организации – бел. В. Ст.] си получават някаква държавна субсидия и си я раздават помежду си за заплати, за премии. Нищо не стига от тая субсидия до хората надолу.⁶⁰

Така се блокират и възможностите за правене на политики според бивш министър:

В ръководствата на тези организации [национално представени – бел. В. Ст.] е имало интереси, възможно е да е имало икономически интереси в ръководството, което да ги кара да съхранят статуквото и да държат в дистанция хората.

А когато няма общ интерес, властват частните:

Тя [ръководител на непредставена организация – бел. В. Ст.], като е подавала проекта, е трябвало да докаже устойчивост, за да спечели финансиране. Затова после така настоява да ѝ мине решението, но това си е нейният частен интерес, а не интересът на хората с увреждания.

Но защитата на частни интереси в публичния живот не се порицава, а е превърната в **дефинитивна норма** – нормално е гражданските субекти да са носители на различни частни интереси. Тъкмо в това е смисълът на публичния живот, на политическите действия – да регулират не просто различните, а в същността си дори противоречиви, частни интереси в името на общото благо. Това само по себе си не е проблем. Проблемите възникват, когато частните интереси започнат да се прокарват чрез корупционни инструменти зад гърба на обществеността или се **налагат силово, властово**, без дебат и без аргументация. Индикации тъкмо за такива практики регистрира и проведеното социологическо проучване.

Това е наш имот, дарение на нашата организация за построяване на дом. А те го продават на свои приятели за 670 000 лв., което е поне два пъти, може би три пъти под пазарната цена. И ние ги питаме къде отидоха парите. Те казват, че Контролната комисия няма възражения. Как ще има, като той [ръководител на представена в НСИХУ организация – бел. В. Ст.] сам си назначава Контролна комисия...

Или:

Той [председател на национално представена организация – бел. В. Ст.] е дал имота на едни мутри там от (...) -инс., но никой никога не е виждал договора за наем. И на събрание тогава ние решихме, че ще дадем сградата под наем за 5 години, а вече повече от десет години, даже повече ще станат, онези застрахователи са си там и никой не знае колко пари плащат, на кого плащат, как плащат. То е ясно на кого плащат, но къде отиват парите?...

Изследването регистрира изключително остри напрежения между различните играчи, като тези напрежения често приемат формата на публични обвинения, лични обиди, а понякога стигат и до физически заплахи:

⁶⁰ Член едновременно на един от традиционните съюзи на лица с увреждания у нас и на застъпническа организация в голям град.

И тогава една моя позната ми се обади и ми каза, по-добре да спра да се ровя за моя имот, защото имам семейство. Каза ми, че по-добре от нея да го чуя, отколкото от тях [ръководители на национално представена организация – бел. В. Ст.]

И още:

Тя [ръководител на национално представена организация – бел. В. Ст.] е получавала някакви помощи от чужбина и ни е разписвала нас и е казала, че ни е давала от тези помощи. Но ние изобщо не знаем за това нещо и хората идват на проверка и питат къде са помощите. И ето така ти излиза име после. Заради една софийска фръцла... И има наглостта да ми се обади после по телефона, за да кажа аз, че сама съм се разписала и съм взела помощите. И да ме заплашва, че никога няма да видя повече проект, ако не го направя.

Изследването регистрира остри вътрешни напрежения: а) между т.нар. „казионни“ организации (старите организации на хора с различен тип увреждания от преди 1989⁶¹ г.) и новите организации (учредени и регистрирани след 1989 г.), б) между централните ръководства на организациите и техните териториални структури, в) между национално представените организации и непредставените, г) между „бюрократите“ (ръководствата на организациите) и „обикновените членове“, д) между организациите на хората с увреждания и организациите за хората с увреждания, е) между гражданските организации и стопанските предприятия; ж) между застъпническите (правозащитните) организации и доставчиците на услуги... Тези открити остри конфликти, които освен в проведените интервюта, могат да бъдат проследени и в протоколите (колкото и да са непълни те) от заседанията на НСИХУ⁶², дават основания на представителите на изпълнителната власт както на централно, така и на местно ниво, многократно да заявяват, че „хората с увреждания не са единни“, „сами не знаят какво искат“, „превърщат заседанията в говорилня“, „в цирк“, „в седянка“. Ето защо „така не може да се работи ефективно“ и затова представителите на държавата започват да „търсят начини за по-добра работа“, които най-често се свеждат до... „раздаване на конкретни задачи“ и „разделяне на работни групи, които да имат конкретна цел и конкретен срок“, например „да преброят колко са организациите на хората с увреждания в региона“ или „да изготвят писмени предложения за годишен календар“. А най-добре „да имаме право и да редуцираме състава на Съвета“. Но отвъд тези чисто организационни, логистични неволи, „липсата на единство“ и острите вътрешни конфликти между различните актьори легитимират поведение на несъобразяване и директно пренебрегване на мнението⁶³ на представителите на гражданските организации от страна на държавата⁶⁴. И така се стига до омагьосан кръг – участващите (в НСИХУ и в регионалните съвети) **представители на недържавни организации се чувстват пренебрегнати, но нямат друг властови ресурс да бъдат зачетени, освен да изострят позициите си, но с това дават пореден аргумент на представителите на държавата, че са „крайни и недIALOGИЧНИ“ и легитимират последващо negliжиране, което води до последваща радикализация на позициите...**

⁶¹ Всички тези организации са пререгистрирани по ЗЮЛНЦ.

⁶² Виж. I част на доклада.

⁶³ Основание за подобно арогантно поведение от страна на представители на държавната власт някои от респондентите, не без основание, виждат и в обстоятелството, че организациите, които участват в НСИХУ, не могат да си позволят да бъдат независими, защото „всъщност не са никакви граждански организации, а разчитат на държавна субсидия“ и „не могат да хапят ръката, която ги храни“.

⁶⁴ Вж. I част на доклада – анализ на протоколите от заседанията на НСИХУ.

Така естествено в средите на самите не-държавни организации⁶⁵ започва да циркулира питането „защо не сме единни“ и защо държавата „не успява да регулира взаимоотношенията ни“. Прощавайте, ако звучи цинично, но е наивно да очакваме, че държавната администрация би се нагърбила доброволно и безвъзмездно с несвойствени допълнителни задачи, свързани с медиаторството между враждуващи НПО. Още повече, ако резултатът от това нагърбване в обсега на биографичната перспектива на един държавен експерт се свежда само до риск от допълнителни главоболия и всеобща неблагодарност. Така логично стигаме до питането - *толкова ли различни са проблемите на хората с увреждания у нас, толкова ли непримирими са интересите ми, не е ли възможно да бъде постигнат компромис и да бъде дефинирано общото благо, така че да може да се поставят ясни, еднозначни и категорични искания пред държавата?*

3.

Отговорът на тези въпроси е лесен и прост – **проблемите са едни и същи**, въпреки че спектърът на изброените проблеми от хората с увреждания е много широк. Ето едно изброяване – при това не изчерпателно – на споделените проблеми. То има смисъл, защото хвърля светлина върху възприемането на жизнено заинтересувани хора, на хора, които не са странични наблюдатели, а са потопени във всекидневието като хора с увреждания. Подредени не по важност, а в хронологичен ред, основните споменати проблеми са:

- липса на постоянна работа;
- липса на подходящо адаптирана среда – сгради, стълбища, асансьори и т.н.;
- липса на адаптиран транспорт;
- липса на лична помощ и неуредиците с регламентацията на дейността както на личните, така и на социалните асистенти;
- липса на достатъчно центрове за рехабилитационни услуги – „те са крайно оскъдни, там се чака по три-четири месеца за един курс масажи“;

По-обобщен и концептуален поглед дава друг интервюиран. Заслужава си, макар и съвсем накратко, да се опише неговата ситуация. Той е на 27 години, частично парализиран е, има говорен дефект, много трудно се придвижва (трябва някой да го подкрепя, когато ходи), но въпреки това е завършил средно образование с отличие, а наскоро се е дипломирал и като магистър по връзки с обществеността. Ето неговият списък:

- „главният проблем е неадекватната политика към хората с увреждания, а нейният основен недостатък е споделяното от обществото и от управниците схващане, че хората с увреждания са болни хора; поради това, вместо да се създава достъпна среда за тези хора, те непрекъснато биват изолирани“;
- втори по важност е известният проблем с абсолютно недостъпната външна среда;
- според този интервюиран „съвършено неадекватна е политиката, свързана с личните асистенти“ – „политиката на използването на личните асистенти е насочена само към физиологичните потребности на хората с увреждания“; в нашето общество

⁶⁵ Най-вече в средите на традиционните съюзи на лица с увреждания у нас.

човекът с увреждане е възприеман генерално като болен; „личният асистент не е човек, който осигурява независим живот, той осигурява само придвижване”;

- „държавата създава изключително грозен образ на хората с увреждания – образ на хора, които само биват обгрижвани и поради това са в известен смисъл излишни”.

Ето характерната гледна точка на майка на дете, което страда от детска церебрална парализа. Интервюто с нея бе посветено по същество на едно детайлно описание на огромните трудности, с които се сблъсква всяко семейство, което отглежда дете с увреждания. Тя обобщава ситуацията на стотици, ако не и на хиляди, родители на деца с увреждания, които поради кардиналните недостатъци на нашата система за интеграция на деца, са принудени да се посветят на страданието на детето си, изоставяйки работа, кариера, социални връзки и в крайна сметка – доходи, с които биха могли да ускорят социализацията на детето и възможно най-пълноценния му живот.

Аз съм адвокат, но от раждането на детето две години непрекъснато съм се занимавала само с него.

Нейната жизнена ситуация я изправя пред следните по-важни проблеми:

- финансов, непрекъснатата оскъдица, наложена поради това, че поддръжката и лечението на дете с детска церебрална парализа у нас е много скъпо и от това, че държавната подкрепа е неадекватна; държавата не осигурява, както би следвало, без пари необходимото за тези деца⁶⁶;

- „огромни неуредици с помощните средства за такива деца”;

- некомпетентност на изпълнителите на такива устройства (става дума за помощните средства за деца с увреждания);

- в крайна сметка, според тази интервюирана, става дума не за нещо друго, а за дискриминация от страна на държавата на тези деца;

- не е измислен начин да се индивидуализира помощта по Закона за интеграция на хората с увреждания;

Не е за учудване при това положение, че оценката на интервюираните хора за политиката на държавата към хората с увреждания е рязко отрицателна, че ролята на НПО на хората с увреждания не се забелязва, че на бъдещето се гледа с песимизъм.

Има някаква политика, но тя е ненормална. Повечето държавници не са информирани за нуждите на хората с увреждания и поради това правят закони, които ни оцеляват.

В началото на изследването очаквахме, че съществува огромна разлика между: а) проблемите на незрящите, на хората с физически увреждания, на хората с интелектуални затруднения; б) между проблемите на хората, живеещи в социални домове, и тези, които не са в домове; в) между младите и възрастните; г) между големите и малките градове; д) между тези с високо и с ниско образование и т.н. Но и на двете групови дискусии, както и в хода на дълбочинните интервюта се оказва, че и хората с различни типове увреждания, и политиците, и експертите в държавната

⁶⁶ Специфичен момент при тази майка, който далеч не засяга само нея, е това, че тя сега събира чрез дарителска кампания пари, за да може детето ѝ да отиде в Германия, където в специализирана клиника ще го лекуват. При наличието на шумно рекламиран Фонд за лечение на болни деца в чужбина да се правят подобни дарителски кампании – а ние се натъкваме всеки ден на тях – е израз на пълната абдикация на държавата от проблемите на децата с тежки увреждания.

администрация, бизнеса и гражданския сектор формулират абсолютно идентични проблеми и ги приоритизират по един и същи начин.

Всички включени в изследването респонденти, без нито едно изключение, смятат, че политиките в сферата на увреждания трябва да доведат до пълноценна социална реализация на хората с увреждания, а това изисква конкурентоспособност на трудовия пазар, предпоставка за което са достъпната среда, възможностите за ползване на лична помощ, качествените технически помощни средства, достъпът до професионално медицинско обслужване, доброто образование и възможностите за обучение през целия живот.

4.

Но след като причина за „липсата на единство” сред хората с увреждания не са целите, то вероятно причина за нестихващите конфликти са средствата за постигането на тези цели. На пръв поглед изследването дава основания за повдигането на подобна хипотеза, защото повечето респонденти настояват за необходимостта да се прави разлика между „медицинския” и „социалния” модел на уврежданията като две различни „философии”, два различни подхода, два различни метода за работа с хора с увреждания. Казано накратко, под „медицински модел” участниците в изследването разбират онези практики, които целят грижа за физическото и психическото състояние на човека с увреждане, възприеман главно като пациент. „Социалният модел” не отхвърля необходимостта от полагане на медицински грижи, но поставя акцент върху пълноценната социална реализация на човека с увреждане, който вече се възприема не като пациент, а като личност, която е носител на граждански права.

Даже и от тези кратки и непълни определения става ясно, че привържениците на двата модела няма как да бъдат на едно мнение по отношение на политиките за хората с увреждания. Това би било едно добро обяснение за регистрираните напрежения в този сектор, ако нямаше една-единствена, но много съществена, пречка – проведеното проучване не успя да открие нито един привърженик на т. нар. „медицински модел”. Абсолютно всички участници във груповите дискусии и дълбочинните интервюта открито и аргументирано заставаха на страната на т. нар. „социален модел”.

Така отново се изправяме пред въпроса – как, къде и защо се генерират и възпроизвеждат острите напрежения между различните актьори в сферата на уврежданията у нас, ако няма съществени разлики нито в целите, нито във визията за „моделите”, които да доведат до постигането на тези цели?

5.

Резултатите от проведеното социологическо изследване свидетелстват в подкрепа на тезата, че напреженията в сектора на уврежданията не са нито на базата на типа увреждане, нито на базата на проблеми, нито на базата на „модели” за решаването на тези проблеми. Изследването обаче регистрира друг тип **напрежения, базирани на ценностен признак**, които могат да бъдат уловени между изразители на три различни типа ценностни системи, които работно типологизирахме като: а) властничество (или ценности на ранната българска модерност); б) технократство (или ценности на индустриалното общество); в) застъпничество (ценности на постмодерния свят)⁶⁷.

⁶⁷ Тук нямаме предвид определенията на тези понятия в речника. Наричаме „индивидуалисти” първата група като жест към изследванията на Иван Хаджийски. Терминът „професионалисти” е намигване към

Разбира се, както всяка една типологизация, тази тук също ограничава и схематизира – няма как да представи богатото разнообразие от ценности, мисии, стратегии, възгледи, светогледи. Но, от друга страна, смятаме, че предложената типология ще позволи по-доброто разбиране на ситуацията в сектора на уврежданията у нас и ще допринесе за развитие на сетива за по-добра ориентация в хаоса от конкуриращи се интерпретации. Всеки един от тези три типа ценностни нагласи възпроизвежда различна картина за това: а) какво е реалност; б) какво е да си човек (с увреждане), в) какво е политика (за хората с увреждания); г) какво е интеграция и д) какво е общност. Разбира се, тук в никакъв случай не бихме искали, а и нямаме право, ценностно да привилегираме която и да било от тези различни светогледни картини. Целта ни е само да разкрием тяхната вътрешна консистентност и да маркираме как те стават възможни и как се възпроизвеждат в конкретен социален контекст.

5.1.

Властничество. Носителите на ценностите на ранната българска модерност⁶⁸ поставят изключителен акцент върху *значението на личността* за възпроизводството на социалния свят. Тъй като от тях светът (все още) не се преживява като противостоящ на личността със своята институционална обективност и нормативна предзададеност, (напротив – светът е халтав, аморфен), то изключителните лични усилия, персоналната воля, индивидуалната отдаденост се превръщат в основна ценност, защото те и само те се преживяват като основна движеща сила, ядро, ключова предпоставка за каквато и да било социална промяна. От тези ценностни позиции върховната реализация на личността е в *лидерството* – умението на отдадения на каузата си субект да преодолее всички бариери и посредством *волята си* (а не посредством правила и процедури) да успее *да се наложи властово* (а не да убеди с аргументи от някакъв нормативен порядък) над инертната маса и противниците си.

*Ако няма лидер, нищо не се получава. Това трябва да е човек с визия, с размах, широко скроен... Да вземе нещата в ръце, да проявява инициатива и да поведе масите...*⁶⁹

Това превръщане на личността в структуроопределяща сила логично води след себе си и изключителното значение на богатството на личността за хората, които изповядват тази ценностна нагласа. Ето защо всички онези дейности, които пряко или индиректно водят до развитие на личностния потенциал, се превръщат в *самодостатъчна* цел, която се подразбира и не се нуждае от допълнителна аргументация – достъп до образование, достъп до литература, музика, кино, възможности за пътуване, контакти, срещи и т.н. Но тъкмо защото тези цели са *ценностно*, а не икономически, обосновани, споделящите нагласите на ранната българска модерност не искат и не могат да разберат онези техни идеологически противници, които настояват, че образованието не е самоцел, а препраща към пазар на труда; че културата не е безплатна, а културните продукти са стоки на пазара; че социалната политика не харизва привилегии, а е инструмент за постигане на дългосрочни социални цели и т.н.

тезата на Алвин Тофлър за напреженията между втората и третата вълна. „Застъпници” препраща по-скоро към ценностите на глобализацията, така, както ги вижда Зигмунд Бауман, например.

⁶⁸ Тук няма как да разгърнем по-подробно тезата си, но говорим за ценностите на хора, социализирани предимно в градска среда в периода между двете световни войни. За повече детайли виж. Стойчев, В. „Социология на военната дисциплина” в „Годишник на софийски университет”, том 94/ 2003 г.

⁶⁹ Фокус-група с ръководители на организации, представени в НСИХУ.

Липсата на саморефлексия върху ценностното привилегироване на субектността е само една от причините тези хора да бъдат обвинявани в „недиалогичност”, „нетолерантност” и „екстремизъм”. Другата причина е, че когато си инвестирал огромни, продължителни и системни волеви усилия за изграждането на собствената си личност, собствената си ценностна система, собствените си принципи и т.н., то започваш да цениш „продукта” на тези свои продължителни усилия – казано по друг начин, изразителите на тези ценности са тщеславни, суетни, горделиви, амбициозни, обичат изявите, признанието, славата. Но индивидуалните лични постижения няма как да бъдат оценени, *ако не съществува общност*, която споделя сходна ценностна „скала”, „координатна система”; ако няма среда, критерии, спрямо които тези постижения да се отличат. Ето защо изграждането и поддържането на *общност* се превръща в ключова инструментална задача. Нещо повече дори – задължително е тази общност да развие собствена *йерархична* институционална структура, която да позволи личностна самоизява и достойна оценка, признание за положените лични усилия. Най-чист пример за такава йерархия е армията и едва ли е случайна ценностната съпричастност на хората от този тип към принципите, реда, устава, контрола, порядките на класическите военни йерархии.

Вижте какво, след 44-та година това не са никакви офицери. Говоря ви за истинските офицери, които навремето имаха визията. Той като те погледне само, и ти замръзваш на място. Значи в ей такава кал газии, а ботушите му блестят и няма една капчица кал. Това значи ред, това значи устав...

Така по един военен тертип и разбирането за „социални политики” се свежда до армейската справедливост, където всеки на дадено ниво има *абсолютно равен достъп* до храна, униформа, кубинки и дневни (това е предпоставката за поддържане на принципа за „раздаване помощи на калпак”). Напълно легитимно е от тази ценностна позиция „да не се гледа в канчето на началника” и хората от високите нива на йерархията да имат достъп до по-широк кръг от блага и привилегии, които да остават скрити за низшите нива. Не може и да се говори за взаимен контрол и властови баланс вътре в рамките на йерархията, защото това би възбудило вредни завист и недоверие. Идеите за децентрализация, замяна на йерархичната организационна структура с мрежова, делегирането на правомощия на регионалните структури се възприемат като остра вражеска провокация, която цели морално разложение и демобилизация на силите. Идеите за мандатност на ръководните позиции, за ротация при ръководствата, за спазване на някакъв баланс в ръководните органи на възрастов, териториален, *джендър* и т.н. принципи се посрещат с яростна агресия, защото са базирани на омразната ценностна предпоставка, че институцията, организацията (формата) доминира над личността (съдържанието).

Ама вие чувате ли се какво говорите?!? Това никога няма да проработи в България, защото тук има прекален вождизъм, прекалени амбиции. Ами това, ако го направим, означава утре да закрием организацията, защото всеки ще иска да е лидер! Недопустимо!⁷⁰

По абсолютно същия начин за тези хора езикът (формата) не може да бъде привилегирован спрямо човека (съдържание). Нещо повече дори – значението на езика трябва системно, публично да бъде омаловажавано, защото названието (терминът) не бива да надделява над назоваването (субекта). Затова:

Няма никакво значение как ни наричат – „слепи”, „инвалиди”, „къпоави”, „сакати”, „хора с увреждания” – това са само думи, ние сме си същите.

⁷⁰ Ръководител на един от традиционните съюзи на лица с увреждания у нас.

Сега вече става разбираемо и значението, което изразителите на ценностите на ранната българска модерност отдават на всички онези дейности, които допринасят за *сплотяване и поддържане* на общността – сбирки, чествания, банкети, вечеринки, игри, пътувания и т.н. – „реални” дейности за „живи хора”, които отвън изглеждат като „безсмислени купони”, които „нямат нищо общо с интеграцията на хората с увреждания” и са израз на „самоцелно пилеене на средства”, но от вътрешната гледна точка на участниците са ключова предпоставка за пълноценна личностна реализация.

Това е моята основна роля като лидер на териториалната организация – да ги сплотявам тези хора, да правя програма, да организирам вечеринки, забави. Виждате – това там е нашият годишен календар. Всеки четвъртък се събираме и всеки носи по нещо, за да стане забавно, и после песни, приказки, така е... Опитваме се да привлечем и по-младите, но те не знаят да се забавляват...

Разбираемо е и защо носителите на тези ценностни оказват яростна съпротива срещу идеята за интеграция на хората с увреждания на други „писти” – в други професионални и социални общности, в други културни групи и йерархии: **първо**, защото членството в алтернативни йерархии се преживява като измяна, предателство, изневяра (и трябва да се накаже с остракизъм⁷¹); **второ**, защото по дефиниция другите общности могат да привилегироваат други ценности, да наложат други критерии за оценка на личните постижения и това застрашава и омаловажава позицията на водачите; **трето**, защото лидерството е върховна ценност, а в „свирепия свят на пазарната конкуренция” хората с увреждания няма да успеят да се преборят за златен медал, защото са изначално неравнопоставени от увреждането си. От тук следва и това, че организациите на хората с увреждания трябва да бъдат изградени по типове увреждания, по диагнози – слепият при слепите, глухият при глухите и т.н., – защото само сред себеподобни те биха имали шанс и *справедлива* среда за личностна себеизява. Съответно и образованието трябва да бъде в специализирани учебни заведения, и работата трябва да бъде в специализирани предприятия, и медицинските грижи да се полагат в специализирани медицински заведения:

Не разбирам защо сега настоявате на пустата му деинституционализация. Аз навремето, ако имаше тогава специализирани училища, колко срам и унижение бих си спестила... Ами знаете ли, че тогава се колебаех между това да се самоубия и да отида в манастир...⁷²

Напълно естествено стои в логиката на този социален светоглед и разбирането за „правене на политика”, като лични усилия, лични контакти, лични връзки на *лидерите* за отвоюването на определени *привилегии*, до които да имат достъп членовете. Задачата, мисията, призиванието на лидера е да отиде и със своя чар, остроумие, упоритост, харизма, осанка да *отвоюва от обществото и държавата* по-добри условия и повече привилегии за „своите хора”. Точно по същия начин, по който началникът на поделение трябва да „отвоюва” от политическото ръководство на армията по-голямо парче от оскъдната баница за своите войници. Оттук идват и пет много важни следствия: **първо**, представата за политика е свързана с идеята за баница – предварително дефиниран *краен* ресурс, който по определение е оскъден и затова колкото повече има за едни, толкова по-малко ще има за други; **второ**, от първото следва, че процесът по предоговарянето на баницата не може да е публичен; **трето**, не може да се допуска разпределянето на баницата да се извършва на формален принцип,

⁷¹ На общото събрание на регионалната структура на една от „старите” организации на хората с увреждания се е гласувало решение за отстраняване на млада юристка от събранието и за изключването ѝ от организацията, защото си е позволила да изложи правни аргументи - а не ценности - при едно свое питане.

⁷² Ръководител на териториалната организация на един от традиционните съюзи.

автоматично, механично, спрямо външни критерии, защото тогава *няма да има нужда* от лидер, който да се бори за хората си; **четвърто**, усилията за придобиване на по-голямо парче от баницата не са съдържателни, а формални и това легитимира „необходимостта“ лидерът да има *вид, осанка, представителни разходи*, да е облечен добре, да кара представителна кола и т.н. – да е „обзаведен“ с подходящите външни атрибути, които да онагледят неговото/нейното лично богатство и да склонят началството да отдели по-голям ресурс; **пето**, не бива да се допуска индивидуална оценка на нуждите на лицата с увреждания, защото тогава външна комисия, би иззела функциите на лидера и проблематизирала позицията му.

Когато хора, изразители на тези ценностни нагласи попаднат на държавническа, на управленска позиция, то те са готови с пламъчета в очите и сърцата си да полагат системни и всеотдайни лични усилия, за да разрешат един или друг *отделен казус*, но така и не успяват да разберат необходимостта от нормативно регламентирани практики за решаване на проблемите на хората с увреждания у нас⁷³.

Казано директно, ценностното привилегироване на личността и конституирането ѝ като структуроопределяща социална сила влече след себе си вторични ценности, които **подмолно възпрепятстват институционализацията на процедури за властови баланс и взаимен контрол** между равноправни субекти, участващи в процеса на правене на публични политики за хората с увреждания. Обратно – те **легитимират практики, затварящи хората с увреждания в специализирани институции и изолиращи ги от останалата част от обществото**.

5.2.

Технократи. Втората типологично значима група, която изследването идентифицира, е тази на „професионалистите“, които отстояват български вариант на класическите ценности на индустриалните общества. За тези хора личността вече не е структуроопределяща, защото самото общество се е превърнало в отчуждена, обективна, структурирана реалност, която е наложила своите обективни, формални, бюрократични, административно-рационални публични правила и *противостои* с цялата си мощ на личността. Носителите на тази типологична светогледна нагласа вече не възприемат личността в нейната идентичностна монолитност (както правят представителите на първия идеален тип), а поставят строги граници между професионалния, обществения, публичния живот на човека и неговите интимни, лични, вътрешни идеи, убеждения, вярвания, страхове, копнежи. В този смисъл технократският подход не е въпрос на вътрешна отдаденост, вяра и воля, а е само *инструмент* за професионална реализация, който трябва да запазва хигиенична *дистанция* от собствените вярвания, ценности, убеждения. Казано по друг начин технократският подход изисква определен тип действия, поведение, санкции, които трябва да се извършват/изпълняват от различни хора, независимо от техните собствени вярвания, мечти, ценности. Затова и „професионалната роля“ се възприема двойко – хем се идентифицираш с нея, хем съзнаваш, че „*играеш*“ роля, която е обективна – съществувала преди теб и ще продължи да съществува след теб; можеш да играеш повече или по-малко убедено, с повече или по-малко страст или отегчение, но това си остава „роля“, която има своите обективни професионални „реквизити“.

⁷³ В края на едно дълбочинно интервю в голям град след като цял час разказваше изключително емоционално за *личното* отношение на областния управител към отделни хора на изкуството с увреждания, респондентката попита анкетъора на екипа: „но защо се натъжавате, аз ви разказвам такива *красиви* неща?“.

В този *външен, студен, експертен, публичен свят* властват формални, бюрократични, административни, обективни, сурови, обезличаващи и безлични правила и закони. На този публичен свят противостои личният, частният свят, домът, интимното пространство, където „човек може да свали маските на социалните роли”, „да престане да играе”, „да бъде самият себе си”. Това са двете страни на един и същи медал – колкото по-студено и безлично е публичното пространство, толкова по-важен става домът и семейството; колкото по-формализирани и строги са публичните роли, толкова по-ценена е домашната спонтанност; колкото по-сложни и опосредствани са публичните комуникации, толкова по-значимо е непосредственото, искрено, човешко общуване в семейството и тесния кръг на истинските (незаинтересовани) приятели.

От казаното дотук става ясно защо носителите на тези ценности настояват, че грижите за хората с увреждания трябва да се извършва от *специално обучени експерти*, които имат съответна теоретична и практическа подготовка и са интегрирани в система за последващо поддържане и развитие на професионалната квалификация. Грижите за хората с увреждания не могат да бъдат оставени само на самодейци, лаици, дилетанти, доброволци, колкото и благородни да са техните намерения. **В същото време** обаче не може и не бива да се допуска хората с увреждания, особено децата, да бъдат *лишени от правото да имат личен живот, да обитават топъл, човешки свят*.

Тъкмо самосъзнанието за взаимно допълващите се противоположности на публичния и личния живот са в основата и на възгледите на изразителите на този светогледен модел за политиките в сферата на увреждания. От една страна, има наука, има експертиза, има специализирани институции, но същевременно, от друга страна, само студената рационалност не е достатъчна, *нужна е любов, топлина, вяра*. Защото в публичния живот човек е подложен непрекъснато на външна принуда да спазва правилата, да спазва очакванията към него, да налага маски и да симулира благоприличие. Самото съзнание за множествеността на публичните роли поражда и схващането им като нещо инструментално, външно, чуждо, „социален костюм”, който се *налага* да облечеш. От тук и *лицемерието* на публичния живот се превръща в естествена норма – двуличието, блъфа, играта, лъжата, дори са част от нормалните и морално оправдани характеристики на публичния живот. Този, който блъфира, подава „контролирана информация”, надиграва своите клиенти, партньори, конкуренти и т.н., спазва изискванията, които публичната роля му е наложила⁷⁴. В публичния свят на конкуренция и лицемерие властват законите на интересите. Там не бива да има приятелство, искрени чувства. Те са запазени за частния живот, за интимния свят, където са „истинските приятели”, които не са с теб заради интересите си и няма да те предадат, когато интересите ви се разминат. Те са с теб, „заради теб самия”, такъв, „каквото си”, без „роли и без маски”.

Няма нужда да се обяснява, че *интимното пространство е ценностно привилегировано пред публичното*. Ето защо и изразителите на светогледа на индустриалната епоха, на обществата на втората вълна (Гофлър) в сектора на уврежданията приемат за своя основна задача „деинституционализацията”⁷⁵ на хората с увреждания, особено на децата. Защото публичните институции за хора с увреждания са изградени върху принципите и стъпват на правилата на всички други дисциплинарни публични институции като болницата, казармата, затвора, училището, лудницата. Без топлото, интимно, лично пространство, децата се превръщат в морални изроди,

⁷⁴ Най-пресен пример е „контролираната информация” която министър Цв. Цветанов подаде на медиите по време на заложническата криза в Сливен.

⁷⁵ Навсякъде говорим за „институции” в кавички, защото респондентите имат предвид институции като социални домове, домове за възрастни хора и т.н.

усвояват уроците на безскрупулното лицемерие, интересчийството и цинизма. Затова политиките, особено за децата (с увреждания) трябва да бъдат системно, последователно и невъзвратимо насочени към извеждане на децата (с увреждания) от институциите и връщането им в семействата, при роднини, при приемни семейства, където ще имат лични имена, а не поредни номера; където ще се къпят в любов, а не с хладка вода; където ще получават внимание, а не дневен порцион и т.н. Където не е възможно децата да са при семействата си, трябва да са разработят междинни варианти, като дневни и рехабилитационни центрове, защитени жилища, SOS селища и т.н., където отдадени на каузата си доброволци, под напътствията на опитни професионалисти ще обичат децата и ще ги даряват с внимание, ще разговарят с тях, ще ги изслушват и обливат с емпатична топлина.

Разбира се, няма как изразителите на тези ценностни и светогледни нагласи да застанат на една и съща позиция с „властовиците“, които представихме в първия идеален тип. „Технократите“ възприемат „властовиците“ като социални инфантили, които не могат да приемат нормалността на двуличието на публичния живот; не могат да се съгласят с искането им за специализирано обучение в специализирани училища; до дъното на душите си се възмущават от възпроизводството на „публични институции“ за хора с увреждания; не могат да понесат и „административната култура“, която разчита на лични връзки, лични усилия за измолване на по-голямо парче от баницата; още по-неприемливо е и срастването на публичния с личния статус и свеждането на индивида до неговата позиция в йерархията на която и да е от множеството публични пирамидални структури.

Обратно – тъкмо защото зад децата (с увреждания) „технократите“ не виждат инвалиди, а хора, то става изключително важно дефинирането на понятията, налагането на терминология, налагането на дневен ред на обществото.⁷⁶ Оттук следват и инструментите, които „технократите“ най-често включват в своя арсенал. Обществото, политиките, медиите, „институциите“ трябва да престанат да виждат брой инвалиди с еди-какви си увреждания на еди-каква си възраст, а трябва да започнат да виждат личните съдби на живи хора, които имат своите мечти, „специфични умения“, ценности и страхове. Казват се Митко, Петя, Мария. Очите им са сини, кафяви, пъстри. Обичат Мечо Пух и Малкия Принц и т.н. Нагласите на обществото са най-големият проблем пред интеграцията на хората с увреждания. Докато се опитваме да скрием тези хора, „за да не загрозяват пейзажа“, докато ги затваряме в институции, забутани в най-затънтените краища на страната, ще продължаваме да бъдем едно дълбоко дехуманизирано общество, разяждано от доминацията на лицемерие, егоизъм и политическо късогледство. Ако днес отговорим на тези проблеми с безразличие, то утре ще бъдем застигнати от агресия. Ако не даряваме внимание, ще получим насилие. „Институциите“ са инкубатори за проститутки, престъпници, дегенерати. Могилино „не е най-гадното място, то е просто най-известното“. Нужна е съпричастност, състрадание, разбиране, споделяне. Най-влиятелните хора на обществото трябва да се включат в публични кампании. Най-влиятелните медии трябва да направят своите телевизионни предавания, да събират дарения и да насърчават обществената съпричастност. Всяко дете, изведено от „институция“, вече е една малка победа. Всяко средство, което води до такива победи е морално оправдано, още повече, че това са средства/инструменти на публичния живот, който по дефиниция, както вече изяснихме, е доминиран не от морал, а от интереси.

⁷⁶ Най-типичен пример са непрекъснатите опити на министър Емилия Масларова да наложи термина „хора със специфични умения“ по време на заседанията на НСИХУ и острата съпротива на членове на съвета, които настояват, че са „инвалиди“.

Ако удържаме в съзнанието си всичко това, лесно можем да разберем и последствията от действията на изразителите на българския вариант на ценностите на индустриалното общество: **първо**, ако публичният живот изначално се мисли като аморален и дехуманизиращ, то **разрешаването на конкретни казуси е ценностно привилегировано** от институционализацията на нормативно закрепени правила за публични политики; **второ**, акцентът върху човешкото измерение на социалното включване, в това число и на хората с увреждания, възпроизвежда нагласи на обществена съпричастност, **солидарност и съжаление** към тези „ощетени от съдбата хора”, които проявяват „героизъм в мирно време”, извършвайки ежедневните си дейности; **трето**, ценностното привилегироване на дома пред публичните институции, легитимира затварянето и изолирането на хората с увреждания в затворените кръгове на техните **родови** (а не по интереси, приятелски, професионални и т.н.) общности; **четвърто**, фокусът върху най-медийно атрактивни случаи, които да предизвикат съпричастност (а от там висок рейтинг и дарения) засенчва проблема за необходимостта от обективно, процедурно, въз основата на измерими критерии приоритизиране на нуждите; **пето**, другата страна на предното – **мобилизацията на частни дарения сменя отговорността на публичните институции да извършват ефективен контрол върху разходването на акумулираните ресурси**; **шесто**, като следствие от предходното, акцентът върху акумулираните от медийни кампании ресурси **омаловажава въпроса за публичните политики**, които да осигурят ефективност на публичните ресурси; **седмо**, превръщането на всеки отделен казус на „деинституционализация” в малко завоевание, легитимира **превръщането на проблемите на хората с увреждания в изгоден, доходоносен частен бизнес**, от който под сурдинката на обществена жалостивост по един лицемерен, но морално приемлив начин, медии и политици да генерират рейтинг, а продуценти и подизпълнители – капитали.

5.3.

Застъпниците. Точно това последно следствие от действията на „технократите” вади от обувките (количките, патериците и протезите) „застъпниците”, които настойчиво настояват: „за Бога, братя, не пращайте SMS-и!”. Ако за „властовиците” човекът е човек, когато е лидер, а за „експертите” човекът е (искрен и истински) човек, когато си е у дома, то за „застъпниците” човекът е човек, когато е гражданин. Това означава, че тук ценностно се привилегирова не домашният уют, а публичният живот, разбран като възможности за влияние върху условията на съществуване. От тези ценностни перспективи, човек е политическо животно. Въпреки всички илюзии за „непосредственост, спонтанност и искреност”, общуването у дома е също толкова заинтересовано и лицемерно, както и всяко друго общуване (да припомним класика като „Куклен дом” на Ибсен, например). Дори нещо повече – за разлика от общуването навън, когато винаги можеш да прекратиш някакъв контакт или взаимодействие, ако прецениш, че останалите не спазват правилата, то у дома по един насилствен начин си закрепостен към роднини, които не си избрал, с които не си се договорил, които могат да злоупотребяват с властта си над теб, защото знаят, че си зависим от тях и нямаш друг избор.

Ето защо хората, които споделят тези ценности, са особено чувствителни към всички форми на *скрита принуда*, скрито насилие. Към всички „стъклени тавани”, които под камуфлажа на привидно благородни мотиви възпроизвеждат социални неравенства и *подмолна дискриминация*. Носителите на подобни ценности припознават като свои проблемите на всички хора, които са станали жертви на лицемерните

твърдения за равен достъп, които възпроизвеждат фактическа неравнопоставеност – жени, емигранти, HIV-позитивни, религиозни и етнически малцинства, субкултурни групи, хора с увреждания, цветнокожи, хомосексуалисти, извънземни и т.н. Ето защо въпросът за етиктирането придобива изключителна важност – как се (въз)произвеждат стереотипите; как работи диктатът на езика, на граматиката; как се утвърждават дадени дискурсивни практики; какво е идентичност и как се случва самоетикирането⁷⁷.

Това отношение към света предполага и непрекъсната саморефлексия – защо ние се възприемаме като такива, а не други; защо другите мислят това, което мислят; кое ме прави такъв, какъвто съм и защо другите са различни и т.н. Различието се превръща в *основополагаща ценност*, защото всеки различен от теб отключва нови хоризонти пред възможността да проблематизираш своите собствени културни очевидности, ценности, мисли, идеали, вярвания и т.н. Различието е преднамерено търсено и толерирано. Всеки различен е едновременно загадка и предизвикателство, защото трябва да бъде разбран и трябва да се намери пресечна точка, която да ни уедноизмери, да постави културен мост между мен и другия, така че да можем да съобщуваме. Това от една страна. От друга страна, тази културна шарения, този ценностен бриколаж, това огромно разнообразие от възгледи, мисли, страхове, мечти, навици предполага и огромно разнообразие на ценностни координатни системи, културни референтни рамки, които трябва да се *удържат* от някакъв друг нормативен ред. Ето защо и **равноправието се превръща в основна тема** на „застъпниците“. Всички (независимо от пол, религия, морал, етнос, сексуална ориентация, увреждане, богатство, образование) трябва да имат съпоставими шансове за гражданска и професионална реализация. Всички трябва да имат право да влияят върху условията на своето съществуване. Другото са технически подробности, които нямат отношение към същността. Така влиянието върху законодателството, върху правилата на играта, с особен акцент върху спазването на гражданските права, принципите на добро управление, разделението на властите и върховенството на закона се превръща в основна гражданска задача на „застъпниците“. За да може тази задача да бъде преследвана, е много важно да се следва принципът за субсидиарност и да се сложат изключително стриктни граници между семейните отношения, професионалните отношения, местното самоуправление, правителствената политика. Затова и застъпниците така пламенно настояват, че не може и не бива личният асистент и любимият човек да са едни и същи; че не може и не бива да те назначават за заместник кмет или шеф на АХУ, защото си с увреждане, а не защото имаш професионална компетентност; че не може и не бива да те смятат за морално същество, защото си с протези и „ощетен“ от съдбата; че не може и не бива да ползваш привилегии на базата на увреждането. Обратното – човекът с увреждане, така както човекът с различен цвят на кожата, с различен акцент, етнически произход и вяра, са също толкова граждани, както е и всеки друг. Затова техните граждански права трябва да бъдат нормативно гарантирани и практически реализирани. И ако има някакви технически спънки за това, то тези спънки не са у различния, а в средата, която чрез скритата власт на привилегиите, физическата недостъпност, предразсъдъците, съжалението, езика и т.н. *под маската на лицемерно равноправие фактически дискриминира различния*, изтезвайки го с най-фините механизми за социален контрол, които го карат да се чувства зависим, обвързан, непълноценен, жертва и т.н. Затова скритата власт на предразсъдъците, езика, ценностите, семейството, културата, тялото трябва да стане видима, за да може да се адресира с граждански и политически инициативи.

⁷⁷ Индикативен е искреният интерес на хората от тази типологично значима група към текстовете на младия Витгенщайн, например.

Надяваме се, че от казаното става ясно, **първо**, защо всъщност най-толерантната група – тази на хората, споделящи ценностите на „застъпниците“ – всъщност се възприема от журналисти, политици, граждани и други хора с увреждания като най-агресивна, най-ексцентрична, радикална, екстремистка: за „застъпниците“ няма и не може да има „малко“ спазване на гражданските права – точно така, както не може една жена да е малко бременна или един човек малко умрял. **Второ**, в опита си да поставят ясни разграничения между морал и закон, между право и (зло)употреба с права, между личен живот и публични услуги, „застъпниците“ преднамерено и целенасочено публично демонстрират поведение, което другите възприемат като хулиганско, и което взривява публично утвърдените стереотипи, че „болният е добър, защото болестта го е пречистила“, че „държавата се грижи за телесното и морално здраве“ на поданиците си, че смириенето е добродетел и т.н., и т.н. Така, **трето**, „застъпниците“ системно горят всички мостове към останалите групи от хора с увреждания, които те възприемат като „трогателни предатели“ (Фуко) – хора, които с най-добри намерения, възпроизвеждат зависимостта и затвореността на последователите си. **Четвърто**, понеже позицията на „застъпниците“ е фокусирана върху правата, те не позволяват въобще да се отвори дебат за това как става преходът от състояние на безправие към състояние на утвърден правов ред. В резултат на това, **пето**, държавата (в лицето и на политици, и на експерти) ги възприема като недIALOGИЧНИ и на това основание ги изключва от политическия дебат.

Нека повторим отново – предложената типология не прави и не може да направи изчерпателно представяне на огромното многообразие от съществуващи възгледи и гледни точки на/ за хората с увреждания у нас в момента. Предложената типология е само груб аналитичен инструмент (идеален тип във Веберовия смисъл – „няма корелат в действителността“), който цели да систематизира *някои* ключови характеристики на доминиращите светогледни нагласи и с това да допринесе за *по-добра ориентация* в актуалната ситуация на хората с увреждания днес. Разбира се, тук възниква същинският социологически въпрос – какви са онези констелации от исторически сложили се социални отношения, които благоприятстват или възпрепятстват утвърждаването на различните варианти на всяка една от представените типологично съществени ценностни нагласи. Отговорът на този съществен въпрос обаче е отвъд обхвата и целите на настоящия текст.

6.

Едва сега, след като сме реставрирали ценностите, можем да наложим тези ценностни нагласи върху съществуващата институционална архитектура (мислена едновременно като правна рамка и като действащи практики), за да установим защо и как от определени ценностни позиции моделът е нелегитимен. Нещо повече дори – от вътрешната гледна точка на споделящи която и да е от трите типологично значими ценностни позиции, нарушаването на определени норми или най-малкото **борбата за възпрепятстване на правилата стават морално оправдани**.

Например, „властовиците“ открито настояват, че след 1989 г. един „уникален на световно ниво модел“ е разрушен без да бъде заменен с нов. Онзи „уникален“ модел посредством „монополни, подчертавам – монополни“ производства е осигурявал трудова заетост и доходи на хората с увреждания в специализирани предприятия и кооперации. В „годините на демокрацията“ предприятията са приватизирани, имотите разпродадени, а „хората с увреждания – ограбени“. Много „властовици“ знаят, че онези времена не могат вече да се върнат, но това не им пречи да копнеят за тях и да правят

всичко възможно, за да защитят своите хора от „стихиите на капитализма” като настояват за „изпилване зъбите на настървените неолиберали” чрез повече директни субсидии, повече привилегии, по-малко конкурси и търгове, а най-добре, ако им дадат „да управляват някоя лотария” или „да събират наемите от сергиите на общинския пазар”.

„Експертите” от своя страна са заредени с примери за изначалната корумпираност на публичния сектор: „всеки знае, че за решенията на ТЕЛК си има тарифа – ето, дори и Вучката, дето рита топка с премиера, се оказа телкаджия”; „общините и държавата имат интерес да държат децата в институции, защото от институциите може да се краде през ремонти, саниране, смяна на дограми, поправяне на покриви, а от обучения не може да се краде”; „делките по ЗОП са нагласени и са за „наши хора” – там не е важно колко хора се нуждаят от слухови апарати, а кой приятел на министъра колко слухови апарати трябва да продаде срещу каква комисионна, а че продават неизползваеми боклуци, това е друг въпрос”; „не е ли конфликт на интереси министърката да има фирма, която продава рингови колички и точно тази фирма да печели конкурсите?”; „ако изпратят децата в масови училища, ще трябва да затворят помощните и да уволнят възпитателите и персонала, затова те предпочитат да ги оценят като „бавноразвиващи се”, за да си нямат проблеми с безработицата”; „бизнесът с хората с увреждания е като бизнеса с наркотици и проституция, само дето тук рискът е по-малък” и т.н. А когато публичният сектор е неотстранимо корумпиран, тогава става морално оправдано – в името на една по-висша кауза като деинституционализацията на децата – да нарушаваш правилата – например, да получаваш финансиране от няколко източници за една и съща дейност, защото „и без това парите, които отпускат не стигат за нищо”; да подкупваш служители, за да задвижат по-бързо документите за осиновяване, защото „вие не можете да си представите каква мъка е за това дете да очаква всеки следващ ден дали ще си тръгне с родителите си или пак ще го изоставят в дома”; да фалшифицираш финансови документи по проекта, защото „хората, които са разработвали програмата нямат абсолютно никаква представа от тая работа и са нацъквали, без извинение, едни пълни безумия тука”; да откриваш тържествено три години подред един и същи дневен център, защото „ами общината хубаво предоставя помещение, ама не са ли помислили, че за да работи това нещо, трябва пари за персонал, трябва оборудване, трябва да се плаща парно, ток, вода... ето някакви хора нощес пак са откъснали кабелите на климатика и на мене ми искат 160 лв. от фирмата, за да ги закачат”.

За „застъпниците” проблемите са свързани с неприкритото negliжиране на техните искания, мнения, предложения и инициативи. Затова много от тях твърдят, че „наистина вече започвам да се радикализирам”, готови са за най-крайни действия като „да отидем всичките там с количките и да им запушим входа, за да не могат да влязат”, „да задръстим нещо важно, като Орлов мост, например”, „да се оковем с вериги и така да излезем на протест”, или пък „само по нощници, за да покажем, че без асистенти не можем да се облечем”, търсят сподвижници за гладна стачка и „луди глави”, с които „да я запалим тая сграда, защото вече за нищо не става”.

Едва ли е необходимо да правим изчерпателен тезаурус, но, ако трябва да типологизираме злоупотребите, които участниците в изследването споделиха с изследователския екип, би се получило нещо такова: а) дублиране на финансирането за една и съща дейност; б) злоупотреби с имоти (разпродажба без търг, преотдаване под наем); в) злоупотреби с услуги (завишаване броя на хората); г) злоупотреби с държавна субсидия от страна на национално представените, защото контролът е занижен; д) злоупотреби с данъчни и акцизни привилегии и финансови облекчения през

предприятия за хора с увреждания, при внос на автомобили, горива и т.н.; е) злоупотреби чрез заобикаляне на процедури по ЗОП за услуги на предприятия с хора с увреждания; ж) злоупотреби с решенията на ТЕЛК; з) злоупотреби с дарения, идващи от чуждестранни организации; и) злоупотреби с технически помощни средства (нагласени тръжни процедури, некачествени стоки, дублиране на финансирането).

Проверката на фактическата достоверност на тези твърдения излиза отвъд обхвата на едно социологическо изследване. По-скоро попада в сферата на прокурорското разследване⁷⁸. Но за целите на настоящия анализ не е толкова важно какви са конкретните проявни форми на корупция. По-важно е, че самият **институционален дизайн, който структурира политиките за хората с увреждания у нас е изначално корумпиран**⁷⁹ най-малкото поради три причини:

Първо, обвързването на държавната субсидия за организациите на/ за хора с увреждания с участие в политическия дебат прави участващите „неправителствени“ организации в зависими от държавата, поставя ги на колене (виж. първа част на доклада – анализ на дейността на НСИХУ). **Второ**, волунтаристичния принцип на определяне на размера на държавната субсидия, без механизъм, чрез директно договаряне, без процедура за обжалване е мощен инструмент държавата да извива ръцете на субсидираните и да ги принуждава да търсят лични връзки, за да си увеличат субсидията (виж. текста на Л. Панов за финансирането). **Трето**, мърлявият контрол върху изразходването на субсидията е индиректна подкана към злоупотреби⁸⁰. Така на практика още **на структурно ниво, на законодателно ниво**, се създават предпоставките НСИХУ да не може да функционира като агора, арена за правене на публични политики и контрол върху реализацията им.

Така че в случая не е толкова важно дали изнесените факти за конкретни злоупотреби отговарят на истината. По-важно е друго: а) факт е, че подобни нагласи съществуват; б) факт е, че *съществуващата институционална архитектура представлява благоприятна среда* за възпроизводството на подобни нагласи (виж. втора част на доклада); в) факт е, че разпространението на подобни нагласи никак не допринася за повишаване на обществената съпричастност към проблемите на хората с увреждания и с това **делегитимира** усилията за заделяне на по-голям дял от оскъдните публични средства за този сектор; в) факт е, че тази ситуация **възпрепятства провеждането на публични политики** за пълноценна гражданска интеграция на хората с увреждания, защото политиките са колабирали до нелегитимни харчове.

Изследването дава основание да се формулира опасението, че всъщност в дебата за ролята и мястото на НСИХУ в общия процес на формулиране и правене на политики по уврежданията у нас изобщо не става въпрос за защита на някакъв абстрактен общ интерес. Нито става дума за институционализирани практики, които предоставят гаранции, че публични средства се изразходват по най-добрия възможен начин. Обратно – според самосъзнанието на участниците, **дебатът за НСИХУ е „удобен параван“ за прокраждане на частни икономически интереси, които умело „паразитират върху проблемите на хората с увреждания“ и жалостивостта на общественото мнение**. Според мнението на респонденти, работата на НСИХУ от форум за генериране на публични политики се е спаружила до „боричкане за достъп до привилегии“. Резултатите от анализа на работата на НСИХУ (част I на доклада) и

⁷⁸ Което е повод да се замислим за достъпността на местата за лишаване от свобода за хора с увреждания.

⁷⁹ Разбираме „корупция“ тук буквално – като „разлагане, гниене“ на общия интерес.

⁸⁰ Виж. първа част от доклада за опитите да се прокара решение през НСИХУ за още по-голямо занижаване на и без това отсъстващия контрол върху разходването на държавната субсидия.

моделите за участие в политиките за хората с увреждания (част II) дават достатъчно основания да се предположи, че *съществуващите към момента институционални практики, действащите процедури за работа, моделите на финансиране всъщност представляват благоприятна среда за злоупотреби*, защото няма достатъчно прозрачност, взаимен контрол, публичност, отчетност, механизми за търсене на отговорност.

Заклучение

Преди да преминем към някои принципни препоръки, трябва да обосновем защо очакването държавата да вземе да се самоорганизира и да реформира „отгоре” модела на правене на публични политики е едно твърде наивно очакване. Нека се ограничим само до няколко основни аргумента:

Първо, институционалната промяна „отгоре” е разкъсвана между неотстраними противоречия поне на пет нива: (1) подобна промяна изисква предприемането на крайно непопулярни мерки, благоприятните резултати от които ще се появят далеч отвъд биографичния хоризонт на онзи политик, който се нагърби с политически самоубийствената задача да ги осъществи; (2) ако целта на реформата е административна децентрализация, то средството за постигането на тази цел изисква силна централизация; (3) износването на институционалната промяна изисква синхронизирани и съгласувани действия между различни институционални звена, които, като общо правило, са под политическата доминация на различни и саботиращи се взаимно политически субекти; (4) финансирането на промяната изисква промяна на принципа на финансиране, което означава, че от счетоводните практики на „историческото бюджетиране” трябва да се премине към проектно ориентирано бюджетиране; (5) въвеждането на реформата отгоре наивно разчита на предпоставката, че е възможно дисперсния, дифузен и аморфен общ интерес за промяна на статуквото да се противопостави на консолидирания и структуриран интерес на овластени от статуквото чиновници и неформални мрежи от бенефициенти.

Второ, непрекъснатите провали на секторните реформи, неефективността на публичните институции, блокираните възможности за гражданско участие поражда масов копнеж за пряко, директно, непосредствено действие, отвъд или въпреки институционалните процедури, отвъд правния ред, отвъд демократичните принципи, защото всеки ред, процедура и закон започват да се привиждат като бариера пред пълноценното политическо присъствие. Когато този масов копнеж се материализира в политическа сила, която вземе властта, се стига до публично приемливи злоупотреби с ресурси на държавата в името на директното, непосредствено (а не опосредено през процедури, които да гарантират върховенство на закона) разрешаване на конкретни проблеми и така се легитимира изнасянето на политическите конфликти от сферата на политиката и деградацията им до физически сблъсък.

Трето, голяма част от инструментите на ЕС за въздействие върху местни институционални практики, които не се съобразяват с принципите и правилата на общността, предпоставят ефективност на санкцията на общественото мнение, доколкото се опират на необоснованата презумпция, че съществува конкуренция между зависими от избори политически субекти. Но в посткомунистическите страни от Югоизточна Европа както структурата на икономиката, която прави бизнеса силно зависим от (и затова лоялен към) държавата, така и не просто възпроизвеждащите се, но разширяващи се практики на купуване на гласове и изборни фалшификации, все

повече корумпират „общественото мнение“ и ерозират влиянието му. Нещо повече, специално в България влиянието на общественото мнение многократно бе открито заклеймявано като политически вредно от различни политици и лидери на общественото мнение, доколкото влизаше в противоречие със стратегически политически задачи като членството в НАТО или затварянето на блокове от атомни централи, например.

Четвърто, обособяването на цял бизнес сектор, фокусиран върху институционалните реформи в ключови публични сектори, води до формирането на консолидирана клика от професионални лобисти, консултанти, анализатори, изследователи, треньори, които имат интерес и властови ресурси да поддържат възпроизводството на проблемите с реформите, а не да допринасят за тяхното преодоляване, доколкото самите те биха изчезнали с изчезването (на финансирането) на проблемите, с които се занимават.

Пето, тромата, бавна, неефективна, трудно достъпна и скъпа правосъдна система още веднъж подкопава ефективността на различни привнесени отвън институционални модели, защото темпото на правораздаване често пъти драстично се разминава с ритъма на социалните проблеми и административния живот, и по този начин (заради загуба на актуалност, заради изтекла давност, заради високи лихви и/или практическа безполезност) на практика правосъдната санкция се обезсмисля и девалвира като ефективен социален регулатор.

От методологическите перспективи на нашия екип изходът от тази затлачена ситуация е пределно банален и се свежда до една дума – **модернизация**. Но това означава, най-малкото пет неща: **Първо**, култура на толерантност, разбиране и зачитане на различието е възможно да се развие и утвърди само в *свободни и демократични общества*, където действащата пазарна икономика допринася за развитие на гражданско самосъзнание за взаимна обвързаност, несамодостатъчност, взаимна зависимост между гражданските субекти (казано по друг начин - ключовите властови лостове за интеграция на хората с увреждания не са в МТСП, а в министерството на икономиката). **Второ**, само в условия на реална икономическа конкуренция, на реално съществуваща пазарна икономика е възможно и генерирането на *консолидирани граждански интереси*, носителите на които да осъзнават като биографично перспективно *институционализирането на механизми* за провеждане на публични политики, които да гарантират в максимална степен защитата на общия интерес. Едва тогава и, **трето**, структурите на държавната администрация от инструмент за политическо властване, ще бъдат подложени на натиск да се превършат в *един* от играчите при формулирането и провеждането на публични политики, който се *конкурира и с останалите* легитимни играчи в лицето на граждански сдружения, бизнес институции, политически прати, медии и т.н. Така, **четвърто**, ще се създадат предпоставките за изграждане на институционална инфраструктура, която да позволи и провеждането на конкуриращи се (а не монополни) *децентрализирани и диверсифицирани* публични политики в областта на уврежданията. На практика, това означава, че, **пето**, ще бъдат създадени институционализирани механизми, които да овластят потребителя на политики за хората с увреждания и от обект на обгрижване да го превърнат в *субект на гражданска воля*.

Списък на респондентите

- 1) Бивш социален министър.
- 2) Народен представител в настоящия парламент.
- 3) Народен представител от предходния парламент.
- 4) Висш служител в държавната администрация на управленска позиция.
- 5) Висш служител в държавната администрация на управленска позиция в областен град.
- 6) Висш служител в държавната администрация.
- 7) Общински съветник от София.
- 8) Общински съветник от областен град.
- 9) Общински служител на ръководна позиция в град.
- 10) Председател на един от традиционните съюзи на лица с увреждания у нас.
- 11) Ръководител на застъпническа организация от София.
- 12) Активист на застъпническа организация от град.
- 13) Ръководител на регионалната организация на един от традиционните съюзи на лица с увреждания у нас.
- 14) Ръководител на териториалната организация на един от традиционните съюзи на лица с увреждания у нас.
- 15) Член на един от традиционните съюзи на лица с увреждания у нас.
- 16) Активист на застъпническа организация в голям град.
- 17) Член на застъпническа организация.
- 18) Член едновременно на един от традиционните съюзи на лица с увреждания у нас и на застъпническа организация в голям град.
- 19) Член едновременно на един от традиционните съюзи на лица с увреждания у нас и на застъпническа организация в малък град.
- 20) Лице с увреждане, което не членува в никаква организация на лица с увреждания.

Заклучение

Описаната картина на правенето на публични политики в сферата на интеграцията на хората с увреждания и на дейността на консултативния орган в тази област меко казано е тревожна. Основният извод, който се налага от този анализ и по който партньорите по проект „Прозрачност за подобряване на политиките – участие на хората с увреждания в политическия процес”, финансиран от Тръста за гражданско общество в Централна и Източна Европа, постигат пълно съгласие, е необходимостта от предприемане на спешни мерки, които да осигурят по-голяма прозрачност, отчетност и контрол върху дейността на НСИХУ, както и повишаване на неговия експертен и технически капацитет. В същото време, партньорите по проекта изразяват позиция, че е наложително провеждане на широк обществен дебат по повод преосмисляне на механизма на правене на политики в сферата на уврежданията, неделима част от който е необходимостта от осигуряване на балансирано и равнопоставено участие на неправителствени организации в състава на консултативния орган, както и преодоляване на съществуващата финансова зависимост на представените в консултативното тяло организации от държавата.

В продължение на този анализ [Център за независим живот](#), [Български център за нестопанско право](#), [Български хелзински комитет](#) и [Институт за модерна политика](#) ще разработят препоръки за оптимизиране на дейността на НСИХУ, които ще бъдат представени на органи на управление, неправителствени организации, лидери на обществено мнение, медии и широката общественост.