

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 проведения 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 хелзинкски 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 съвършено 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 дефиниция 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.