



АНАТОМИЯ НА КОПИ-ПЕЙСТ ПОЛИТИКАТА: По повод „новата” стратегия за хората с увреждания

Теодор Младенов
София, януари 2008 г.

Въведение

„Копи-пейст политиката” е такава политика, която залага на повторението и по този начин задоволява естествения стремеж на властта да избягва промяната. Въпреки критическия си потенциал обаче, понятието може да бъде концептуален троянски кон най-малко по две причини, свързани с двете му съставни части. Първо, „копи-пейст политиката” всъщност не е политика, а *технология, маскирана като политика*. Маскирана като политика, тази технология се използва от управляващите за поддържане на статуквото чрез механично повторение на едно и същото. Тя се родее с технологията на поточната линия и споделя нейните дехуманизиращи ефекти. Второ, понятието „копи-пейст политика” прилича на метафора относно повторението, но всъщност е *буквализъм*. Това е така, защото често (и както в случая, който ще разгледаме тук) „копи-пейст политиката” представлява буквално повторение на цели текстове (и следователно практики) без никаква редакция и промяна – тоест, тотално дехуманизирано повторение, повторение, в което намесата на човека е сведена до минимум. Текстът, който следва, има за цел да покаже как в сферата на уврежданията в България метафората „копи-пейст политика” се случва съвсем буквално като технология на повторението за поддържане на статуквото.

Все пак понятието „копи-пейст политика” е твърде подходящо за целите на нашия критичен анализ, за да се отказваме прибързано от него от съображения за концептуална сигурност. От една страна, то ни дава възможност да се доближим максимално до „буквата” на българската управленска култура и практика в сферата на уврежданията, приемайки (макар и иронично и временно) самопровъзгласения ѝ статут на „политика”. От друга страна, чрез своята метафоричност то смекчава и прави по-поносима арогантността на редица публични жестове, имитиращи „гражданско участие в изработването на политики” – или „изработване на политики” изобщо.

Българската власт вече нееднократно е консервирала потенциала за промяна в житейската ситуация на хората с увреждания със своите обезоръжаващи копи-пейст тактики. Ярък пример от близкото минало е кореспонденцията на застъпниците за услугата „Асистент за независим живот” с държавните институции по време на кампанията в подкрепа на тази нова и прогресивна схема през 2003 – 2004 г. Както ясно се вижда от анализа на въпросната размяна, по онова време *цели* писма, адресирани до зас-

Проектът е финансиран от
Тръста за
гражданско общество в
Централна и Източна
Европа



тъпниците от *различни* държавни институции, се повтаряха *дословно*¹. В друг контекст вече сме коментирали тези копи-пейст манипулации като „симптоматичн[и] за тоталната липса на желание и воля за диалог“² от страна на държавните институции, а също така и просто като „имитация на дейност“³.

Конкретният повод да се върнем към горчивите спомени за механично – дехуманизирано и дехуманизиращо – повторение е новата *Стратегия за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания 2008 – 2015 г.* Съобщението за нейното приемане се появи на официалния сайт на Министерството на труда и социалната политика (МТСП) на 21 декември 2007 г.⁴, а самият текст на стратегията беше качен на сайта по-късно, през януари 2008 г.⁵ Но въпреки че документът вече е публично достъпен, остава въпросът защо *процесът* по неговото изработване беше забулен в тайна? Защо неговото начало не бе обявено в интернет или в останалите медии, нито пък някой сподели публично плановете на министерството да разработи въпросния политически текст? Защо не беше оповестена и/или обсъдена публично организацията на процеса – кой участва, в какво качество, кой друг може да се включи, кога и къде се провеждат срещите, колко често и т. н.? Защо междинните резултати останаха скрити за окото на „обикновения“ гражданин? И не на последно място, защо черновата на стратегията – или нейният „проект“ – не беше обнародвана и подложена на публичен дебат *преди* да бъде взето окончателното решение за нейното приемане? Отговорът на тези въпроси е лесен, но тъжен, особено като се има предвид, че в случая става дума за акт на дългосрочно планиране, засягащ ежедневието на стотици хиляди българи. Защото само когато процесът на изработване на политическите решения е максимално прозрачен, „заинтересованите страни ... могат да се намесват на по-ранен етап от изграждане на политиките, което ... увелич[ава] шансовете им реално да влияят върху изхода от процеса“⁶. От тази гледна точка става ясно, че като не осигурява прозрачност на *процеса*, администрацията обезсилва гражданското участие.

Накратко, работата по изготвяне на новата Стратегия за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания 2008 – 2015 г. беше радикално непрозрачна, а следователно и подриваща основните принципи на демократично управление⁷. Проектът на документа несъмнено е бил разгледан и одобрен от Националния съвет за интеграция на хората с ув-

¹ Виж Младенов, Т. (2004) *За хората и хората. Изследване, посветено на кампанията в подкрепа на услугата „асистент за независим живот“ на ЦНЖ – София*, София: ЦНЖ, стр. 109-113 и 115-117 (http://www.cil-bg.org/bg/publications/za_horata_i_horata.pdf - всички препратки към страници в интернет са актуални към 25 януари 2008 г.).

² Пак там, стр. 109.

³ Пак там, стр. 115.

⁴ <http://www.mlsp.government.bg/bg/news/news.asp?newsid=10004&catid=1> Забележете, че документът е приет точно преди коледните и новогодишните празници. Това отлага евентуалната гражданска реакция поне с няколко седмици, което пък притъпява нейната острота.

⁵ http://www.mlsp.government.bg/bg/law/regulation/disable_strategy.doc

⁶ „Демокрация по жицата“ (http://www.cil-bg.org/bg/watch/Demokraticq_po_jicata.pdf), стр. 3.

⁷ Пак там, стр. 2.



реждания (НСИХУ). Но въвличането на официално признатите от властта „граждански представители“ на хората с увреждания – национално представителните организации – по никакъв начин не променя нещата към добро. Ние вече нееднократно сме коментирали (а) колко непрозрачна е работата на самия Национален съвет⁸, и (б) колко малко реално гражданско участие тече във вените на тази мумифицирана издънка на държавния апарат⁹. Ето защо е важно от самото начало дебело да се подчертае, че въпреки легитимиращото „участие“ на НСИХУ в изработването на стратегията – а може би до голяма степен и *заради* него – и при този контакт с държавническите творения в сферата на политиката по уврежданията *отново* се сблъскваме с непрозрачността на родната бюрократична машина. За съжаление (но пък съвсем закономерно) тази непрозрачност се поддържа и от самите национално представителни организации на хората с увреждания. Тежките последици от това ще разгледаме на следващите страници.

Отсъствието

Последователността и приемствеността са основополагащи атрибути на всяко политическо действие – което не бива да се бърка с партийното действие, защото последното често се ръководи от опортюнизъм и популизъм и следователно по подразбиране е непоследователно. Тази логика подсказва, че новата Стратегия за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания 2008 – 2015 г. (която по-нататък ще наричаме „Стратегия 2008 – 2015“) би трябвало да наследи, преразгледа и надгради своя предшественик – Националната стратегия за равни възможности за хората с увреждания, актуална за времето от 2003 до 2007 г. (която за удобство ще означаваме като „Стратегия 2003 – 2007“, въпреки че никъде в нейния текст не се посочва изрично какъв период покрива планирането). Ето защо първото нещо, което се натрапва при вглеждане в текста на новия документ, е *липсата на каквото и да било споменаване на старата стратегия*. Предишният документ, вече свален от официалния сайт на МТСП, сякаш никога не е съществувал!¹⁰ Тази липса на споменаване добива гротескни очертания на фона на старателно изредените в уводната част на новата стратегия европейски и национални политически документи. Сред европейските са Договорът за създаването на Европейските общности, Кодексът на добрите практики за заетост на хората с увреждания и Европейската стратегия за заетост, а в списъка на националните влизат Законът за интеграция на хората с увреждания, Законът за защита от дискриминацията, Съвместният меморандум по социално включване на Република България, Националната програма за училищно образование и предучилищно възпитание и подготовка (2006 – 2015 г.) и Националният план за интегриране на деца със специални образователни потребнос-

⁸ Пак там.

⁹ Виж „Институционалните неволи на „участието““ (http://www.cil-bg.org/bg/watch/Institucionalnite_nevoli_na%20uchastieto.pdf) и „Да бъдеш „коректив и партньор“ на държавата“ (http://www.cil-bg.org/bg/watch/Da_budesh_korektiv_i_partnior.pdf).

¹⁰ Старата стратегия е достъпна на сайта на Центъра за независим живот: http://www.cil-bg.org/bg/publications/disable_strategy_2003-2007.doc



ти и/или хронични заболявания в системата на народната просвета.¹¹ Очевидно е, че идейният и стратегически контекст на новия политически документ е надлежно очертан – но от това описание симптоматично отсъства именно онзи елемент, който би трябвало да играе ролята на *непосредствен ориентир* за настоящото стратегическо усилие.

И така, липсата на споменаване на старта стратегия оформя първото ни впечатление от новия документ. То ни кара да се усъмним в последователността, а следователно и в дългосрочния концептуален и ценностен ангажимент на българската държавна политика в сферата на уврежданията. Тук е важно да се отбележи, че администрацията вече е овладяла *реториката* на тази концептуална и ценностна ангажираност, предъвквайки понастоящем формулата за прехода от медицинския към социалния модел:

Премина се [в Европа] от отношение към човека с увреждане като нуждаещ се пациент без принос към обществото към приемането му като лице, което има нужда от премахване на настоящите бариери, за да заеме полагащото му се място като пълноправен участник в обществото. Тези бариери включват отношения, социални и правни бариери, както и бариери на околната среда. Поради това ние трябва да осигурим продължаването на промяната на парадигмата от стария медицински модел на хората с увреждания към моделът, основан на социални и човешки права.¹²

Но пътят от абстрактните обещания за премахване на бариерите пред „социалното включване и равноправната интеграция на хората с увреждания“¹³ към конкретните мерки за реализиране на тези принципи в практиката минава през систематичен процес на планиране, изпълнение и оценка на изпълнението спрямо планираното. Само след такъв процес може да се изработи нов план, който да преосмисли, продължи и/или пренасочи усилията, положени в изпълнение на стария.

Ето защо нашето съмнение в гръмките абстракции и гладката реторика се задълбочава, щом си дадем сметка, че отсъствието на *споменаване* всъщност показва едно по-важно и по-проблематично отсъствие, а именно *отсъствието на каквото и да било съизмерване* с планираното в предходния документ. В своя „Анализ на общественно-политическата рамка“, разгърнат на цели 8 страници, Стратегия 2008 – 2015 нито веднъж не съпоставя описанието на свършеното до момента в сферата на уврежданията, на настоящите проблеми и напредък с целите и мерките, заложили в Стратегия 2003 – 2007. Анализът на ситуацията не споменава и националните планове за действие в сферата на уврежданията, които би следвало да конкретизират стратегическите насоки в постижими и измерими дейности и очаквани резултати. Работата е там, че без съпоставяне с

¹¹ Стратегия 2008 - 2015, стр. 1-4.

¹² Пак там, стр. 5.

¹³ Пак там, стр. 1.



предварително заложи индикатори лесно се отчита напредък, а още по-лесно се избягва критика за липсата му.

Присъствието

Обаче проблемът на новата стратегия не се изчерпва с липсата на позоваване, съизмерване и/или съгласуване с нейния предшественик. Може да звучи парадоксално, но нейната най-отличителна черта не е отсъствието на „буквата“ на Стратегия 2003 – 2007, а нейното *всепроникващо присъствие*. Ето защо вече описаната липса на позоваване и съпоставяне всъщност *маскира преповтарянето* на текста на предходната стратегия в „новия“ документ. В този смисъл Стратегия 2003 – 2007 не просто присъства в Стратегия 2008 – 2015, а *изцяло доминира* основната ѝ част – анализа на ситуацията и целите. Щом наложим единия текст върху другия, пред погледа ни припламва сдвоеният шифър на „копи-пейст политиката“. Веригата от асоциации извиква коридорите на съда от романа „Процесът“, котката от филма „Матрицата“, консервите „Кембъл“ от парта на Анди Уорхол... Припокриването издава не липса на последователност, а хиперпоследователност, излишък от последователност, парализиращ и дехуманизиращ ексцес от буквално повторение. В „новата“ стратегия за хората с увреждания се сблъскваме не с непоследователна политика, а с „копи-пейст политика“.

Прочитът на документа показва, че при осъществяване на копи-пейст операцията по трансформиране на едната стратегия в другата са били използвани най-общо две различни техники за пренос, които тук ще означим като „дословно повторение“ и „неутрализиращо пропускане“. По-долу ще коментираме и илюстрираме всяка от тези техники поотделно, за да задълбочим разбирането си за анатомията на „копи-пейст политиката“.

Дословното повторение

Дословното повторение не е проблематично, когато е ясно обозначено като *цитат*, с позоваване на източника. Тогава разграничаването между новия и стария материал е очевидно, което пък улеснява съпоставянето им. Но както вече видяхме, новата стратегия за хората с увреждания никъде не се позовава на Стратегия 2003 – 2007, нито дори бегло споменава своя основен източник. Без да бъдем изчерпателни, по-долу ще дадем няколко примера за такова дословно, но необозначено повторение. Ще започнем с „аналитичната“ част на стратегията, обособена в стария документ под заглавието „Анализ на състоянието в момента и обосноваване на необходимостта от промяна на политиката по отношение на хората с увреждания“, а в новия – под не толкова бойката рубрика „Анализ на обществено-политическата рамка“ (в скоби са дадени страниците):



Проектът е финансиран от
Тръста за
гражданско общество в
Централна и Източна
Европа

Стратегия 2003 – 2007	Стратегия 2008 – 2015
<p>Относно обществените нагласи към хората с увреждания: „Все още те са доминирани от погрешни представи, съжаление, безразличие и негативизъм. Това обуславя необходимостта от провеждането на дългосрочни кампании за преодоляване на тези “субективни” бариери и за промяна на стереотипите в начина, по който се представят и възприемат увреждането и самите хора с увреждания. Много важно при този подход е хората с увреждания да се представят като носители на позитивни роли, като равнопоставени граждани в едно демократично общество. Кампанията за промяна на обществените нагласи трябва да протича успоредно с решаването на всички проблеми, свързани с уврежданията.” (4)</p>	<p>Относно обществените нагласи към хората с увреждания: „Все още те са доминирани от погрешни представи, съжаление, безразличие и негативизъм. Това обуславя необходимостта от провеждането на дългосрочни кампании за преодоляване на тези “субективни” бариери и за промяна на стереотипите в начина, по който се представят и възприемат увреждането и самите хора с увреждания. Много важно при този подход е хората с увреждания да се представят като носители на позитивни роли, като равнопоставени граждани в едно демократично общество. Кампанията за промяна на обществените нагласи трябва да протича успоредно с решаването на всички проблеми, свързани с уврежданията.” (6)</p>
<p>„Осигуряването на комплексна рехабилитация на хората с увреждания е задължително условие за пълноценното им включване в живота на обществото. Рехабилитацията на хората с увреждания е цялостен процес, но у нас липсват програми и структури, които да осигуряват последователното провеждане на стъпките от този процес, а именно – медицинска, професионална и социална рехабилитация.</p>	<p>„Осигуряването на комплексна рехабилитация на хората с увреждания е задължително условие за пълноценното им включване в живота на обществото. Рехабилитацията на хората с увреждания е цялостен процес и трябва да се създават програми и структури, които да осигуряват последователното провеждане на стъпките от този процес, а именно – медицинска, професионална и социална рехабилитация.</p>
<p>Особено остър е проблемът с достъпа до медицинска рехабилитация. Цел на медицинската рехабилитация е да ограничи или да намали последиците от увреждането или заболяването и да възстанови или подобри физическите и ментални функции. Затова тя е най-съществената и неотменима част от цялостния процес на рехабилитация.” (6)</p>	<p>Особено остър е проблемът с достъпа до медицинска рехабилитация. Цел на медицинската рехабилитация е да ограничи или да намали последиците от увреждането или заболяването и да възстанови или подобри физическите и/или менталните функции. Затова тя е най-съществената и неотменима част от цялостния процес на рехабилитация.” (8)</p>
<p>„В страната съществуват 91 специализирани предприятия за хора с увреждания, в които работят 14 573 души. Пазарният дял на тези предприятия, както и на кооперациите за хора с увреждания, продължава да се свива, поради което се закриват и значителен брой работни места за хора с увреждания. Освен няколкото специализирани фирми за хора със слухови и зрителни увреждания, специализираните предприятия приемат главно хора, които по медицински критерии са били определени като негодни да работят на досегашното си работно място в условията на свободна пазарна конкуренция. В тези предприятия работят предимно хора с хронични заболявания, за които общуването със средата не е проблем и съвсем незначителен брой хора с увреждания. Специализираните предприятия ползват данъчни облекчения и преки държавни субсидии. Преобладава мнението, че голяма част от тези работни места са непродуктивни, нископроизводителни, лошо платени и не отговарят на изискванията на трудовия пазар. В сегашната си структура специализираните предприятия не предлагат на хората с увреждания добри шансове да преминат към свободния пазар на работна ръка. Въпреки сегашното си състояние, специализираните предприятия остават една възможност за намиране на работа.” (10)</p>	<p>„В страната съществуват 91 специализирани предприятия за хора с увреждания, в които работят 14 573 души. Пазарният дял на тези предприятия, както и на кооперациите за хора с увреждания, продължава да се свива, поради което се закриват и значителен брой работни места за хора с увреждания. Освен няколкото специализирани фирми за хора със слухови и зрителни увреждания, специализираните предприятия приемат главно хора, които по медицински критерии са били определени като негодни да работят на досегашното си работно място в условията на свободна пазарна конкуренция. В тези предприятия работят предимно хора с хронични заболявания, за които общуването със средата не е проблем и съвсем незначителен брой хора с увреждания. Специализираните предприятия ползват данъчни облекчения и преки държавни субсидии. Преобладава мнението, че голяма част от тези работни места са непродуктивни, нископроизводителни, лошо платени и не отговарят на изискванията на трудовия пазар. В сегашната си структура специализираните предприятия не предлагат на хората с увреждания добри шансове да преминат към свободния пазар на работна ръка. Въпреки сегашното си състояние, специализираните предприятия остават една възможност за намиране на работа.” (10-11)</p>

От табличното представяне се вижда, че в дадените откъси разлики между двата текста няма – освен във втория случай, където по-критичното „но у нас липсват” е заменено с по-неутралното „и трябва да се създават”. Струва си да обърнем специално внимание на последния откъс, в чието първо изречение не само думите, но и *цифрите* се повтарят. Тук съвсем ясно прозира колко формален акт е било „разработването” на но-



вата стратегия, щом нейният анализ на ситуацията си позволява да повтаря наред с думите и остарели числа – абсурдно е да се мисли, че общият брой на заетите в специализираните предприятия не се е променил за последните 5 години (още повече, че, ако вярваме на написаното, техният „пазарен дял“ както тогава, така и сега „продължава да се свива“)! Може би е необходимо да преразгледаме самата функция на този „анализ“. Очевидно тук е използван инструмент, чиято цел не е да разбира случващото се, а с минимален разход на енергия да имитира дейност и/или да предотвратява всякакви евентуални промени в статуквото. Ако логиката на стратегическото планиране изисква формулирането на цели и мерки за тяхното постигане да стъпи върху внимателно осмисляне на актуалната ситуация, възниква въпросът какво планиране можем да очакваме на основата на една такава копи-пейст манипулация?

Отговорът е прост – какъвто анализът, такава и планирането. Оказва се, че операциите на дословното повторение доминират не само аналитичната част на документа, но и самия стратегически план. *Всичките 8 цели в Стратегия 2008 – 2015 са копирани от текста на „старата“ стратегия.* Редът им също е запазен, като изключим това, че първата цел от предния документ („Повишаване степента на информираност на обществото...“) сега фигурира на последно място. Незначителни съкращения има във формулировките на новите Цел 1 и Цел 6, а в Цел 4 старият термин „технически помощни средства“ е формално актуализиран според новото законодателство. Единствената съществена промяна в новата стратегия на ниво цели е отпадането на целта „Промяна на модела на експертиза на хората с увреждания“, което ще коментираме по-долу. Целта „Регламентиране на ясен механизъм за наблюдение и контрол...“ от Стратегия 2003 – 2007 пък е обособена в „новия“ документ като отделна част, озаглавена „Механизъм за мониторинг на изпълнението на насоките за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания 2008 – 2015 г.“. С това разликите при целите се изчерпват.

Повечето от *подцелите* за постигане на целите, наречени в старата стратегия „мерки“, а в новата – „направления“, също са копирани от Стратегия 2003 – 2007. Голяма част от тях са повторени дословно, а някои са преформулирани (вероятно за повече прегледност) чрез разместване на частите на изречението, например:

Стратегия 2003 – 2007	Стратегия 2008 – 2015
„Работа с журналисти и експерти в сферата на масовите комуникации за промяна на визията, езика и начина на представяне на хората с увреждания в медийното пространство“ (13)	„Променена визия, език и начин на представяне на хората с увреждания в медийното пространство чрез работа с журналисти и експерти в сферата на масовите комуникации“ (23)
„В институциите за култура, спорт, отдих и туризъм да има гарантиран минимум от места, съоръжения и уреди, пригодени за хора с различни затруднения“ (14)	„Гарантиран минимум от места, съоръжения и уреди, пригодени за хора с различни затруднения в институциите за култура, спорт, отдих и туризъм“ (13-14)
„За да бъде осъществено правото на хората с увреждания на медицинска рехабилитация, трябва да бъдат изградени съответните структури и механизми на заплащане“ (18)	„Изграждане на структури и съответните механизми на заплащане за осъществяване правото на хората с увреждания на медицинска рехабилитация“ (18)

Проектът е финансиран от
Тръста за
гражданско общество в
Централна и Източна
Европа



На този общ фон на механично възпроизводство прави впечатление, че подцелите към Цел 5 „Разширяване възможностите за трудова заетост при хората с увреждания и включването им в различни програми за осигуряване на подходящи работни места” са цялостно преформулирани и обобщени, при което 20-те „мерки” (с 25 подточки към тях) от старата стратегия са сведени до 7 „направления” в новата. Трябва да отбележим, че тази цел беше една от най-небрежно разписаните в Стратегия 2003 – 2007, характеризирайки се с редица дублирания, неясноти и лоша организация на текста. В този смисъл известно редактиране е било неизбежно, но то пък е довело до заместване на предишното многословие и хаос с твърде общи и изпразнени от съдържание формулировки в новия документ.

Мерките към две от другите цели – Цел 2 „Промяна на модела на грижа за деца с увреждания от настаняването им в специализирани институции към грижи в семейна среда” и Цел 3 „Гарантиран достъп до качествено образование на хората с увреждания” – също не съвпадат с текста на предходната стратегия. За сметка на това обаче Цел 2 е пренесена без особени промени от проекта за Национална стратегия за детето 2007 – 2017¹⁴.

Проектът е финансиран от
Тръста за
гражданско общество в
Централна и Източна
Европа

Национална стратегия за детето 2007 – 2017 г. (проект)	Стратегия 2008 – 2015
<p>„3. Увеличаване достъпа до качествени дневни грижи за деца чрез:</p> <p>3.1 Системно проучване, планиране, съобразно нуждите, от страна на общините и предлагане на дневни грижи.</p> <p>3.2 Развиване на система от стимули за общинските власти от страна на Правителството, в сътрудничество с работодателските организации като проява на тяхната корпоративна социална отговорност, за развиването на дневни грижи, вкл. и на алтернативи на детските ясли и градини, като показалите своята ефективност семейни центрове и др.</p> <p>3.3 Развиване на система от стимули за родителите за записване на децата в предучилищни форми на образование и посещаване на детските градини с цел увеличаване обхвата на децата в предучилищна възраст чрез социално подпомагане под условие, премахване на таксите за детски ясли или градини и др.</p> <p>3.4 ...</p> <p>3.5 Насърчаване на предоставянето на услуги за родители на деца с увреждания с цел подкрепа за отглеждане на детето в семейството чрез дневни грижи, рехабилитационни центрове, центрове за консултиране и др.</p> <p>3.6 ...</p> <p>3.7. Оптимизиране на отношението брой персонал-брой деца в дневните грижи.” (17)</p>	<p>„Достъп до качествени дневни грижи за деца с увреждания чрез:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Предоставяне на различни форми на дневни грижи въз основа на извършено проучване и планиране, което да е съобразено с местните потребности; • Развита система от стимули за общинските власти за разкриване на различни форми на дневни грижи, вкл. и на алтернативи на детските ясли и градини, като напр. показалите своята ефективност фамилни центрове и др.; • Развита система от стимули за родителите за записване на децата в предучилищни форми на образование и посещаване на детските градини с цел обхващане на децата в предучилищна възраст в образователната система чрез социално подпомагане под условие, премахване на таксите за детски ясли или градини и др.; • ... [четвъртата подцел е взета от друго място – виж по-долу] • Предоставяне на услуги за родители на деца с увреждания с цел подкрепа за отглеждане на детето в семейството; ✓ ... [шестата подцел е взета от друго място – виж по-долу] ✓ Оптимизирано съотношение брой персонал - брой деца в различните форми на дневни грижи...” (15-16)

¹⁴ Този проект е достъпен в интернет на адрес <http://www.sacp.government.bg/downloads/bg/4/1/1/DraftStrat07.doc>. В контекста на настоящия анализ ще отбележим като добра практика инициативата на ДАЗД за онлайн събиране на мнения и коментари по документа (<http://www.sacp.government.bg/strateg.htm>).



„[една от подцелите на политиката по включващото обучение е да] продължи създаването на подкрепяща среда за обучението и възпитанието на децата със специални образователни потребности в общообразователните училища и детските градини, която да включва: а/ достъпна архитектурна среда, б/ екипи от специалисти, в зависимост от потребностите на децата, в/ диагностична, консултативна и рехабилитационна дейност, г/ специални учебно-технически средства и апаратура, д/ индивидуални образователни програми, е/ учебни програми по специалните учебни предмети и др.” (23)	„[четвърта подцел] Продължаване на създаването на подкрепяща среда за обучението и възпитанието на децата със специални образователни потребности в общообразователните училища и детските градини, която да включва: а/ достъпна архитектурна среда, б/ екипи от специалисти, в зависимост от потребностите на децата, в/ диагностична, консултативна и рехабилитационна дейност, г/ специални учебно-технически средства и апаратура, д/ индивидуални образователни програми, е/ учебни програми по специалните учебни предмети и други” (16)
„Да продължи процесът на реструктуриране на специализираните институции с цел трансформирането им в различни форми на социални услуги в общността. Процесът на реструктуриране да бъде воден от местните власти и да се основава на нуждите на съответната общност.” (19)	„[шеста подцел] Продължаване на процеса на реструктуриране на специализираните институции за деца с увреждания с оглед предоставяне на дневна и седмична грижа и други социални услуги в общността за подкрепа на децата с увреждания и техните семейства.” (16)

Проектът е финансиран от
Тръста за
гражданско общество в
Централна и Източна
Европа

Подцелите („направленията”) към Цел 3 също повтарят формулировки от проекта на Националната стратегия за детето 2007 – 2017 г., като при това третата от тях дублира с незначителни допълнения и четвъртото „направление” от Цел 2. Любопитно е да се отбележи как на това място текстът на стратегията копира себе си, след като вече е копирал друг текст. Това показва тенденцията на копи-пейст манипулациите да се самовъзпроизвеждат – като огледала, които се оглеждат в други огледала:

Национална стратегия за детето 2007 – 2017 г. (проект)	Стратегия 2008 – 2015, Цел 2	Стратегия 2008 – 2015, Цел 3
„[една от подцелите на политиката по включващото обучение е да] продължи създаването на подкрепяща среда за обучението и възпитанието на децата със специални образователни потребности в общообразователните училища и детските градини, която да включва: а/ достъпна архитектурна среда, б/ екипи от специалисти, в зависимост от потребностите на децата, в/ диагностична, консултативна и рехабилитационна дейност, г/ специални учебно-технически средства и апаратура, д/ индивидуални образователни програми, е/ учебни програми по специалните учебни предмети и др.” (23)	„Продължаване на създаването на подкрепяща среда за обучението и възпитанието на децата със специални образователни потребности в общообразователните училища и детските градини, която да включва: а/ достъпна архитектурна среда, б/ екипи от специалисти, в зависимост от потребностите на децата, в/ диагностична, консултативна и рехабилитационна дейност, г/ специални учебно-технически средства и апаратура, д/ индивидуални образователни програми, е/ учебни програми по специалните учебни предмети и други” (16)	„Създадени условия, гарантиращи интеграцията на децата със специални образователни потребности в детските градини и общообразователните училища чрез изграждане на подкрепяща среда, която включва: 1. достъпна архитектурна среда съгласно изискванията на нормативните документи в тази област; 2. екипи от специалисти, в които в зависимост от потребностите на децата и учениците се включват... [изредени са различни „специалисти”] 3. диагностична, консултативна и рехабилитационна дейност; 4. специални учебно-технически средства и апаратура, дидактически материали, учебни помагала и други; 5. индивидуални образователни програми; 6. учебни програми по специалните учебни предмети за децата и учениците с увреден слух и с нарушено зрение.” (17)

Подобен е случаят с Цел 6 – „Приоритетно развитие на социалните услуги в общността. Развитие на алтернативните форми на услуги”, където половината от „направленията” са копирани от Стратегия 2003 – 2007, а другата половина – от проекта за Националната стратегия за детето 2007



– 2017 г.¹⁵ Тук обаче попадаме и на *единствената същностно и принципно нова мярка*, предвидена в Стратегия 2008 – 2015. Това е последното „направление“ от Цел 6 – „Въвеждане на индивидуални бюджети и директни плащания при доставка на социални услуги на хората с увреждания“. Не можем да не отбележим този факт като позитивен напредък в българската политиката по уврежданията, тъй като *директните плащания са фундаментално условие за независимостта на хората с увреждания*. На общия копи-пейст фон обаче той се откроява като изключение, а не като част от осъзнат, целенасочен и последователен процес на планиране и изпълнение. Ето защо може да се очаква, че и преводът на това похвално стратегическо намерение в практически действия ще бъде много труден, ако не и невъзможен. (Дано грешим!)

Накрая трябва да отбележим, че по обичайните стандарти за изработване на текстове липсата на позоваване при дословно възпроизвеждане на предишен материал би следвало да се изобличи като осъдителен случай на *плагиатство*. Ние обаче се впуснахме в предходните буквоядски упражнения не за да промотираме добри писмовни практики, а за да покажем как *дословното повторение се е утвърдило като отличителна характеристика на българската политическа мисъл и действие в сферата на уврежданията*. А превръщането на държавната политика в поточна линия за възпроизводство на (кухи) клишета предполага нейното тотално дехуманизиране. Подобен ефект на дехуманизация вече беше обсъждан в предишен анализ на институционализираното участие¹⁶ и съвсем не е случайно, че той отново се появява тук, при разглеждането на един от продуктите на процеса, поддържан и легитимиран от същото това „участие“. Всеки нов ход на „копи-пейст политиката“ навърта обороти по гладкия ръб на тази омагьосана окръжност, отчуждавайки още повече човешката намеса от себе си.

Неутрализиращото пропускане

Но новата стратегия не е просто и/или само повторение на старата. Благодарение на техниката на неутрализиращото пропускане тя представлява *копие, което е избледняло и загубило доста от критичната енергия* на своя предшественик. По-долу ще се спрем на някои от средствата, чрез които се постига тази неутрализация.

Добър пример за неутрализиращо пропускане откриваме, когато съпоставим формулировките на основните цели в двата текста:

Стратегия 2003 – 2007	Стратегия 2008 – 2015
<p>„СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ</p> <ul style="list-style-type: none"> Създаване на гаранции и стимули за равнопоставеност на хората с увреждания, ефективно упражняване на правото им на независим живот и социално включване.“ (12) 	<p>„Основната цел на Стратегията за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания 2008-2015 г. е създаването на гаранции и стимули за равнопоставеност на хората с увреждания, за успешната им реализация в живота на обществото.“ (5)</p>

¹⁵ Виж проекта на Национална стратегия за детето 2007 – 2017 г., стр. 19.

¹⁶ Виж „Институционалните неволи на „участието““, стр. 4-6.



Тук виждаме как „голямата“ цел на Стратегия 2008 – 2015 е копирана от текста на нейния предшественик, но с известни изменения – в новата формулировка е отпаднала фразата „ефективно упражняване на правото им на независим живот и социално включване“, а вместо нея е записано „успешната им реализация в живота на обществото“. Прокрадва се съмнението, че причина за подмяната е радикалният привкус на самата идея за *независимост* на хората с увреждания, който отдавна кара чиновничеството да се мръщи. Подобно симптоматично пропускане се наблюдава и при вече коментираните заемки от проекта на Националната стратегия за детето. Авторите на Стратегия 2008 – 2015 са копирали всички подцели от страница 19 на детската стратегия, които засягат деинституционализацията, но с едно изключение – в стратегията за уврежданията не е намерила място подцел 5, „Да се развият уменията на децата за независим и самостоятелен начин на живот след напускане на специализираната институция“. В съчетание с вече коментираното неутрализиращо пропускане в „голямата“ цел на Стратегия 2008 – 2015, при което „независимият живот“ също е изчезнал, човек придобива впечатлението, че изрязването на независимостта на хората с увреждания от „новата“ стратегия е целенасочен и осмислен акт. Така или иначе, аргументи за него не са представени.

Проектът е финансиран от
Тръста за
гражданско общество в
Централна и Източна
Европа

Друг пример за неутрализиращо пропускане са „кръчни-срежи“ операциите по разкрасяване на иначе също дословно повторения проблем с институционализацията на децата (подчертаните думи са отпаднали във втория текст):

Стратегия 2003 – 2007	Стратегия 2008 – 2015
„Недостатъчното развитие на алтернативни услуги и грижи за деца с увреждания и за подпомагане на техните семейства определя големия брой на децата, които се отглеждат в социални заведения в системата на различни министерства, в условия на изолация и при неподходящи материални условия. “ (3)	„Недостатъчното развитие на алтернативни услуги и грижи за деца с увреждания и за подпомагане на техните семейства определя броя на децата, които се отглеждат в социални заведения в системата на различни министерства.“ (5)

Това „невинно“ смекчаване на критичния тон на „старата“ стратегия добива зловещи контури в контекста на нашумелия напоследък скандал с дома в Могилино¹⁷. Още повече, че за разлика от предходния текст, в Стратегия 2008 – 2015 не е представена никаква статистика за актуалния брой на институционализираните деца с увреждания. Наистина, на страници 11-12 проблемът с институциите е „развит“ чрез споменаване на оценката, проведена от ДАЗД през 2006 г. Там се казва, че „[в] изготвените доклади комисиите, извършили оценката, са представили своите препоръки за бъдещото развитие на всяка институция – реформиране, реструктуриране или закриване“. Само че авторите на Стратегия 2008 – 2015 са пропуснали да посочат (а) колко на брой институции са били предложени за „реформиране“, колко за „реструктуриране“ и колко за „закриване“, (б) какви са били поставените срокове, (в) колко от предложените институции реално са били „реформирани, реструктурирани или закрити“, и (г) колко деца са били ефективно деинституционализирани в резултат от тези мерки.

¹⁷ За подробен анализ виж „Пътят към Могилино“ (<http://www.cil-bg.org/bg/page.php?id=19&PHPSESSID=0e38c98dfa3485ce4968fd64dc598cd2>).



При съпоставянето на Стратегия 2008 – 2015 с нейния предшественик откриваме и по-мощни случаи на неутрализиращо пропускане. Така от анализа на ситуацията, представен в новия документ, безследно са изчезнали множество от критичните текстове, включени в предходния анализ. Отпаднали са критиките на:

- самовъзприемането на хората с увреждания като пасивни получатели на социални помощи (страници 3-4 от стария документ);
- липсата на достъпна информация по медиите за хора с увреждания (стр. 4);
- медицински-ориентираната експертиза на неработоспособността (стр. 4);
- липсата на адекватни мерки за компенсиране на дефицита (стр. 5);
- недостъпността на архитектурната среда (стр. 5-6);
- остарелия механизъм за предоставяне на технически мощни средства (стр. 6-7);
- проблемите с интеграцията в образованието (стр. 8-9);
- социалните услуги, главно по посока доминиране на институционализацията (стр. 10-11).

Редица от тези липсващи критики (за достъпа, за образованието, за институционализацията) са подменени с описание на позитивен напредък в съответните области, който обаче *не е съпоставен с никакви предварително определени показатели*. Като пример може да послужи описанието на напредъка в сферата на достъпната архитектурна среда, което заема цели две страници от общо осем страничния анализ на ситуацията в новата стратегия (стр. 6-8), но където нито едно число или факт не са съпоставени с предварително набелязани цели и/или индикатори – най-вероятно, за да не си проличи, че напредъкът фактически е доста оскъден, макар и разказът за него да заема почти една четвърт от целия „анализ“.

В същия дух при копирането на текста от Стратегия 2003 – 2007 в новия документ е отпаднал цял параграф, критикуващ принципа на функциониране и условията в специализираните институции. Нека си го припомним и нека в тъмната сянка на Могилино да помислим дали подобна критика няма своето място в една стратегия за хората с увреждания и днес:

Изключително тежко е положението в специализираните институции за хора с умствени и психически увреждания. Някои от законовите разпоредби и практики по отношение на хората с умствени увреждания са в пълно несъответствие със законодателството и практиката, възприети в Европейския съюз. Осигуряването на минимални грижи и липсата на индивидуално пространство в държавните и общинските социални институции, както и липсата на стимулираща среда за развитие, нарушава основни човешки права. Възможността, която се предлага на родителите, а именно да изоставят децата си по съответния законов ред и законовите клаузи,



които откровено насърчават подобно поведение, придават рационален смисъл на съществуването на тези домове.¹⁸

Неутрализиращото пропускане в анализа предполага неутрализиращо пропускане и в стратегическия план. От новия документ са отпаднали множество от подцелите, набелязани в стария текст. Отсъствието на някои от тях като например онези, които са насочени към определени законодателни промени, изглежда малко или много логично заради промяната в нормативните документи през последните години. Давността на други обаче съвсем не е изтекла. Не става ясно например какви са били основанията на авторите да не включат в текста на новия документ подцели като тези:

„Създаване на ефективни практически мерки за адаптиране на работните места за хората с увреждания и стимулиране на работодателите да ги прилагат“;

„Създаване на достъпни изборни секции по време на избори“;

„Разширяване правата и отговорностите на хората с увреждания в управлението на съответните институции [за хора с увреждания]“ и т. н.

Заедно с тези и подобни на тях подцели, за които все още би трябвало да се работи, но които вече са изличени от дневния ред на българската политика по уврежданията, от текста на новата стратегия е отпаднала и една основна цел – „Промяна на модела на експертиза на хората с увреждания“ (с 9 подцели към нея). Това несъмнено е направено заради въведената със Закона за интеграция на хората с увреждания от 2005 г. (ЗИХУ) „социална оценка“¹⁹. Но в случая въпросната законодателна промяна не може да се приеме за ревизираща „модела на експертиза“, защото според ЗИХУ „[с]оциалната оценка се извършва въз основа на медицинската експертиза“²⁰, а както подчертават коментаторите, „това е най-сигурният начин тя да бъде обезсмислена. ... Заключениета на социалната оценка на човека с увреждане ... не бива да зависят от медицинската експертиза, защото целите им би трябвало да са коренно различни.“²¹ Следователно въпреки новите нормативи все още са необходими целенасочени усилия за „промяна на модела на експертиза на хората с увреждания“ и подобна стратегическа цел задължително би трябвало да фигурира в стратегията по уврежданията за следващите няколко години. Актуалните анализи показват, че все още е крайно наложително

[с]оциалната оценка, изработена на базата на индивидуалните потребности на хората с увреждания, да получи подобаваща тежест при определяне на компенсаторните механизми – за сметка на „всемогъщото“ решение на ТЕЛК. Само на базата на индивидуалните потребности, описани в соци-

¹⁸ Стратегия 2003 – 2007, стр. 11.

¹⁹ Закон за интеграция на хората с увреждания, чл. 10 – 13.

²⁰ ЗИХУ, чл. 12.

²¹ Панайотова, К. и Тодоров, К. (2007) *Интеграцията и Законът за интеграция на хората с увреждания*, София: ЦНЖ, стр. 12 (<http://www.cil-bg.org/bg/publications/Tablitsa-ZIHU-PPZIHU.pdf>).



алната оценка, може да се компенсира индивидуалният дефицит, предизвикан от уреждането, и да се създадат пълноценни условия за интеграция на хората с увреждания.²²

И така, голяма част от Стратегия 2003 – 2007 е дословно повторена в Стратегия 2008 – 2015, при което обаче множество от критиките от стария документ не са преживели прехода и са отпаднали. Такова отпадане е неутрализирано критичния тон и волята за промяна, заложи (макар и хаотично) в старата стратегия, които обаче все още са необходими, защото ситуацията на хората с увреждания в България не се е променила кой знае колко за последните 5 години. В този смисъл новият документ бележи тревожно връщане назад в българската политика по уврежданията – своеобразен *регрес* към състоянието на политическата мисъл в тази сфера от *преди* Стратегия 2003 – 2007. Преразглеждането на Стратегия 2008 – 2015 в контекста на прозрачност и широк обществен и експертен дебат е задължително, без това да означава, че е необходимо връщане към старта стратегия или че едно по-цялостно преповтаряне на нейния текст и „дух“ би било от полза. Напротив – необходимо е изцяло ново политическо и аналитично усилие, което да съпостави настоящата ситуация с планираното, да обясни защо в огромна част от случаите реален напредък липсва и на тази основа, а не като разчита на дословно повторение и/или неутрализиращо пропускане, да набележи стратегическите насоки в сферата на уврежданията за следващите 7 години.

Заклучение

Макар и да е отпаднал от текста на новата стратегия, апелът на Стратегия 2003 – 2007 за осъществяване на „радикална промяна във философията на социалната защита и нов подход в политиката“²³ по уврежданията все още е валиден. Основания за това може да се намерят във всеки от цитираните по-горе анализи. Настоящият прочит на Стратегия 2008 – 2015 показва, че този документ с нищо няма да допринесе за утвърждаването на един такъв „нов подход“. Той повтаря стари формулировки, пропускайки съпътстващата ги критика, с което допринася единствено за поддържане на статуквото.

В заключение ще очертаем някои от насоките, в които би било добре да се положат *реални* усилия за осмисляне на ситуацията, планиране на адекватни мерки и организиране на процеса по тяхното изпълнение и оценка:

- ✓ Необходимо е споменатото като „направление“ в новата стратегия въвеждане на индивидуални бюджети и директни плащания да се изведе в ранг на стратегическа цел, подкрепена с конкретни мерки за нейното реализиране.
- ✓ Необходимо е също така радикално преразглеждане на принципите и практиките на гражданското участие на организациите на хора с увреждания в политическия процес. Във връзка

²² Пак там, стр. 3.

²³ Стратегия 2003 – 2007, стр. 1.



с това трябва да се преразгледат критериите за членство в Националния съвет за интеграция на хората с увреждания и да се засили прозрачността на неговата работа чрез максимално използване на възможностите, предлагани от интернет.

- ✓ Нормативното регламентиране и установените практиките, свързани със „социалната оценка“, също трябва изцяло да се ревизират.
- ✓ Не на последно място, необходимо е да се преосмисли ролята и мястото на Агенцията на хората с увреждания в изпълнението, наблюдението и контрола върху националната политика по уврежданията (особено като се има предвид, че тази агенция изобщо не се споменава при описанието на механизма за мониторинг на изпълнението в Стратегия 2008 – 2015).²⁴

Но докато в сферата на уврежданията в България доминират манипулациите на „копи-пейст политиката“, всички тези необходимости отново и отново ще чезнат под тежката щампа на дословното повторение и неутрализиращото пропускане. Копи-пейст технологията (маскирана като политика) е дехуманизирана и дехуманизираща. Тя предполага елиминиране на човешкия фактор. Чрез нея бюрократичният апарат се самовъзпроизвежда, а участието на гражданите се свежда до инструмент за легитимиране на преповторени решения. Това превръща всеки пореден опит за промяна в изтощителна репетиция на един и същи обречен сценарий.

Проектът е финансиран от
Тръста за
гражданско общество в
Централна и Източна
Европа

²⁴ За подробен анализ на необходимите законови промени в тези области виж вече цитирания текст *Интеграцията и Закона за интеграция на хората с увреждания*.