



Център за
независим живот

УВРЕЖДАНИЯТА И СОЦИАЛНОТО ВКЛЮЧВАНЕ В ЗАКОНА ЗА ХОРАТА С УВРЕЖДАНИЯ

Философия и ценностна рамка:

Отправна точка в анализа на Закона за хората с увреждания е принципът, че увреждането е динамично социално понятие, което отразява невъзможността на хората с „траен физически, психически, интелектуален и/или сетивен дефицит“ да участват в живота на избраните от тях общности поради бариери в средата, която те обитават – физическа,

1

„Проектът “Включеност и увреждания” се изпълнява с финансова подкрепа в размер на 134 000 евро, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проект “Включеност и увреждания” е “да генерира методика за наблюдение на политиките по уврежданията, която да дава – по обективен и научно обоснован начин – доказателства за целесъобразността на определени политики“.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Център за независим живот и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

културна и институционална.¹ Този подход към уврежданията, наречен още „социален“ в противовес на „медицинския“, се основава на принципа за универсалност на основните човешки права, чиито носители са и хората с увреждания. Така Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания **не** въвежда нови и извънредни права на тази социална група, а потвърждава валидността на всички основни права на човека и за хората с увреждания.

Синтезиран прочит на тези права се съдържа в член 19 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания – *Независим живот и включване в общността* – като прогласява правото на избор на всеки човек с увреждане къде и с кого да живее, правото да участва в живота на общността, да се възползва от всички публични ресурси наравно с останалите граждани, като задължава държавите-членки да осигурят механизми и ресурси за гарантиране на това право. Социалното включване и постигането на независим живот е категория на публичните политики с три еднакво значими детерминанти: външна среда, индивидуална подкрепа и социокултурни нагласи.²

Външната среда включва достъпност на физическата среда, дружелюбни и включващи общности, приобщаващи публични услуги, в това число образование, транспорт, здравеопазване, култура и пр.

Индивидуалната подкрепа се изразява на първо място в осигуряване на достъпно – физически и финансово – жилище, подходящи технически помощни средства и лична помощ с колегиална подкрепа (*peer support*).

И не на последно място по важност са **нагласите и вярванията**, които формират гръбнака на публичните политики като обществен статус на хората с увреждания и вдъхват живот в тях или ги превръщат във формални твърдения, в набор от модерно звучащи, но нищо значещи думи.

Социалното включване на хората с увреждания – неясно защо в Закона за хората с увреждания наречено „социално приобщаване“ – може да се постигне чрез действия, насочени както към публичната среда, така и към всеки отделен индивид. Този политически процес може да бъде обобщен по следния начин:

¹ Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания; <http://mlsp.government.bg/index.php?section=POLICIES&l=283>

² Ключови дефиниции за „независим живот“, приети от Европейската мрежа за независим живот (<http://www.enil.eu/policy/>)

ИНДИВИДУАЛНА ПОДКРЕПА	ПУБЛИЧНА СРЕДАТА
Достъпни (физически и финансово) жилища	Достъпност (архитектурна среда, транспорт, услуги)
Технически помощни средства	Подкрепящи общности
Лична помощ	Приобщаващи нагласи
Подкрепа от приятел	Участие в обществени дейности

Ако следваме понятиятата рамка на българския закон и търсим резултатност на закона, логично би било да очакваме „**социална приобщеност**“ като целево състояние на един процес на социално приобщаване, който – по официални документи – е в основата на държавната политика. Този процес може да бъде ефективен, само ако се предприемат **правилните** мерки и в двете колони на горната таблица едновременно, както и по отношение на промяна в нагласите и вярванията относно увреждането.

Политики по уврежданията в България

В една правова държава обществените процеси се управляват чрез закони, които са построени въз основа на споделени принципи и ценности, и гарантират правата на всички граждани. Затова демократичните държави се разпознават по качеството си да зачитат върховенството на закона като нормативен израз, регулаторна рамка за гарантиране на правата и постигане на справедливост за хората.

Анализът на политиките обхваща преглед на **структурата, процеса и резултатите** от изпълнението на определени стратегически документи, закони, подзаконови актове и оперативни програми. **Структурата** отразява целите, правилата и основните дейности, залегнали в политическите документи; **процесът** отчита процедурите и практиките, а връзката между структура и процес се осъществява от институционални звена с определени функции и отговорности – например, от Националния съвет за интеграция на хората с увреждания или Агенцията за хората с увреждания (АХУ). **Резултатите** показват реалното измерение на изпълняваните политики по силата на съответните законови и програмни документи, както и ресурсът, похарчен за тях.

Основният акцент в анализа е поставен върху: (i) **присъствието** (брой хора с увреждания, а не с ТЕЛК-решения), (ii) **участието** (качество на присъствието) и (iii) **статуса** (позиция в общността) на хората с увреждания в различни публични сфери. Тези три фактора зависят както от качеството на средата, така и от възможностите за индивидуална подкрепа, **налична и достъпна** за хората с увреждания, при равни други условия с останалите граждани.

Чрез анализ на основни политически документи в сферата на уврежданията може да се оцени **структурата на политиките по уврежданията**.³ Той е подчинен на основните принципи и ценности, прогласени от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, търсейки съответствие на българските политики с Конвенцията, както и гаранции за социалното приобщаване на хората с увреждания от страна на държавата. Специално внимание заслужават механизмите за подкрепа и живот в общността (грижа плюс подкрепа за независим живот), а не грижите и социалното подпомагане (което на практика представлява задоволяване на базисни потребности за оцеляване).

Анализът на процеса идва да покаже как различните министерства, агенции и териториални структури на властта изпълняват своите функции по отношение правата на хората с увреждания и тяхното социално включване. Например, ангажирането на Агенцията за социално подпомагане (АСП) с изпълнението на Закона за хората с увреждания (ЗХУ) приравнява дейностите по него до социално подпомагане (получаване на социални помощи и ползване на социални услуги в специализирани заведения). Дейностите на Агенцията за хората с увреждания (АХУ) са сведени до събиране на информация, поддържане на регистри и финансиране на проекти, предимно в сферата на заетостта. Агенцията няма структури в страната, а текущата дейност по ЗХУ се реализира от дирекциите „Социално подпомагане“, бюрата по труда и други административни структури. Няма доказателства за това, че Националният съвет на хората с увреждания изпълнява адекватно функциите си да представлява и защитава интересите на хората с увреждания в България. Пълноценният анализ трябва да отчете процедурите за предоставяне на подкрепа, която трябва да бъде налична и достъпна за хората с увреждания. И не на последно място по важност, анализът на процеса трябва да покаже по какъв начин и до каква степен различните структури на държавата си взаимодействат, за да се постигне реално включване на хората с увреждания във всички сфери на публичния живот. Например, към момента общинските администрации (като представители на местната власт) нямат ясно разписана роля и не разпознават такава в процеса на социално включване на хората с увреждания. Ангажиментите на общините по отношение на хората

³ Основни елементи в **нормативната уредба по уврежданията** са: Закон за хората с увреждания (ЗХУ) и Правилника за неговото прилагане (ППЗХУ), Закон за социално подпомагане (ЗСП) и Правилника за неговото прилагане (ППЗСП), Закон за личната помощ (ЗЛП) и Правилника за неговото прилагане, Методика за оценка на индивидуалните потребности.

„Проектът “Включеност и увреждания” се изпълнява с финансова подкрепа в размер на 134 000 евро, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проект “Включеност и увреждания” е “да генерира методика за наблюдение на политиките по уврежданията, която да дава – по обективен и научно обоснован начин – доказателства за целесъобразността на определени политики”.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Център за независим живот и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

с увреждания се свеждат до ролята на доставчици на социални услуги, но не и до ангажименти по отношение на осигуряване на адаптирани жилища и достъп до обществените сектори в рамките на съответната община.

Резултатите се оценяват чрез количествени измерители на реализираните политики, качествени индикатори за реално социално включване на хората с увреждания и чрез финансовото измерение на похарчения публичен ресурс. За целите на този анализ се ползва информация от публикувани доклади на официалните власти, аналитични центрове, международни организации и пр., както и данни, придобити по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Социалното включване на хората с увреждания – образование, заетост, свободно време, създаване на семейство, социална реализация – са част от индикаторите за ефективност и ефикасност на политиките по уврежданията при съотнасяне към изразходвания публичен ресурс за провеждането им. Друг индикатор за устойчив резултат от провеждани политики са нагласите на всички участници в процеса на осигуряване на човешките права на хората с увреждания – дори при наличие на законодателна база и подходяща административна среда, може да се стигне до практики, които ограничават правата на хората с увреждания.⁴

Закон за хората с увреждания

Структура

Действащият Закон за хората с увреждания (ЗХУ) е приет в края на 2018 година⁵ под натиска на група родители на деца с увреждания, които протестираха дълго време под надслов „Системата ни убива“. До момента в него са правени пет пъти изменения и допълнения. Това е специален закон, който „урежда обществените отношения, свързани с упражняване на правата на хората с увреждания в Република България“ (чл. 1).⁶ Следващите разпоредби определят целите на закона, а именно насърчаване, защита и гарантиране на „пълноценното и равноправно упражняване на правата и свободите на хората с увреждания“, създаване на „условия за социално приобщаване на хората с увреждания“, „зачитане на вътрешно присъщото човешко достойнство на хората с увреждания“ и предоставяне на „подкрепа за хората с увреждания и техните семейства“ (чл. 2). Нататък са очертани основните принципи (чл. 4), областите на подкрепа (чл. 5) и средствата за предоставянето ѝ (чл. 6).

⁴ Подобна ситуация може да се наблюдава в резултат на нагласи, както от страна на професионалистите, така и на близките на хората с увреждания или на самите хора с увреждания, които поддържат практики на зависимост и сегрегация.

⁵ Закон за хората с увреждания: <https://www.mlsp.government.bg/uploads/29/khu/zakon-za-horata-s-uvregdania.docx>. До момента са гласувани пет изменения и допълнения на първоначално приетия текст.

⁶ Пак там.

В края на закона обаче, където са разписани дефинициите, става ясно, че той е насочен и обслужва единствено хората с решения на териториалните експертни лекарски комисии (ТЕЛК). Подобно заключение се налага от формулировките на всички разпоредби, свързани с предоставянето на подкрепа, насочена само към хора с трайни увреждания, а по силата на ЗХУ това са "...лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществения живот, и **на които медицинската експертиза е установила вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност 50 и над 50 на сто**" (т. 2 от Допълнителни разпоредби, в сила от 01.01.2021 г., шрифтът е на автора). Това неудачно съчетание на елементи от обкръжението (барьерите в средата) с ограничителни медицински индикатори (медицинска експертиза) изпразва от съдържание дефиницията, залегнала в Конвенцията на ООН и съхранява архаичните подходи и практики спрямо хората с увреждания от предишната законова уредба.

Глава трета от Закона въвежда института на **индивидуалната оценка на потребностите**, което демонстрира един нов, модерен подход към публичните политики по уврежданията. В нея се казва, че тя е комплексна (чл. 20), основава се на „самооценка на човека с увреждане за затрудненията в домашна среда и извън нея“ (чл. 22) и служи за осигуряване на финансова подкрепа за покупка на лично моторно превозно средство, приспособяване на жилище, балнеолечение и/или рехабилитационни услуги, финансова подкрепа за наем на общинско жилище и месечна финансова подкрепа (чл. 24). Не е изрично посочено в закона, макар и да е логично допускането, че предназначението на документа, наречен „индивидуална оценка на потребностите“ е да обслужи социалното приобщаване на човека с увреждане. Именно тази оценка [би следвало] да е основание за предоставяне на ресурс – адекватен по вид, количество и качество съотнесен към потребностите на всеки човек с увреждане – чрез който да се компенсира дефицита, предизвикан от увреждането и да се подпомогне преодоляването на барьерите в средата. Предвид ограничителните елементи в дефиницията, тази основополагаща функция на индивидуалната оценка остава неизпълнена.

Вероятно поради горните обстоятелства, с промени в ЗХУ от края на 2020 година, приложимостта на индивидуалната оценка беше ограничена само до определяне на часовете за асистенция (по Закона за личната помощ) и нуждата от адаптиране на жилище и автомобил. Мотивите за тези промени бяха изведени от една последваща оценка на въздействието, каквато има методиката за извършване на индивидуална оценка на потребностите от подкрепа за хората с увреждания.⁷ Анализът показва, че натоварването

⁷ Последваща оценка на въздействието на методика за извършване на индивидуална оценка на потребностите от подкрепа за хората с увреждания за периода 01.04.2019 – 30.06.2019 г.
<https://www.mlsp.government.bg/uploads/1/metodika-zhu-08-2019.pdf>

„Проектът “Включеност и увреждания” се изпълнява с финансова подкрепа в размер на 134 000 евро, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проект “Включеност и увреждания” е “да генерира методика за наблюдение на политиките по уврежданията, която да дава – по обективен и научно обоснован начин – доказателства за целесъобразността на определени политики“.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Център за независим живот и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

на администрацията, ангажирана с оценката на потребностите, е несъразмерно по-голямо от истинската роля, която играе резултатът от нея върху подкрепата, оказвана на хората с увреждания. Останалите придобивки по ЗХУ се предоставят единствено въз основа на експертното решение на съответната териториална експертна лекарска комисия (ТЕЛК) и за тях отпада изискването за индивидуална оценка. Това върна един – временно коригиран – недостатък на предишна поредица от закони в сферата на уврежданията, а именно универсалния характер на експертните решения на ТЕЛК и раздаването на помощи „на калпак“, което не е подкрепа за социално приобщаване. Ако се чете внимателно Конвенцията на ООН, индивидуалната оценка на потребностите трябва да се превърне в основен фактор за подкрепа на хората с увреждания.⁸

Глава четвърта – Подкрепа за социално приобщаване – определя и регламентира методите, процедурите и практиките за подкрепа на хората с трайни увреждания, а именно различни видове рехабилитация, образование и професионално обучение, заетост, достъпност – от адаптирана среда и разумни улеснения, достъп до информация, до правосъдие и правна защита – и финансова подкрепа. Прави впечатление, че най-пространно са описани заетостта и финансовата подкрепа, в които е отделено място и на конкретни финансови параметри за приложение. В същото време регламентите за рехабилитация, образование и достъпност (във всичките ѝ измерения) са общи, пожелателни и без финансови параметри, но с препратки към общите закони, които регламентират съответния сектор. Този подход има известен смисъл поради факта, че уврежданията в европейски и международен план са предмет на т.нар. хоризонтални политики, каквито са политиките за равенство между половете, етническа толерантност и прочее. Иначе казано, хората с увреждания трябва да присъстват във всички публични политики, изработвани и изпълнявани за българските граждани – образование, заетост, здравеопазване, публични и частни услуги. Този им характер се определя от изискването за недискриминация по признак увреждане и равно третиране, зачитане на човешките права и социално включване – все съвременни политически концепции, скрепени с международни спогодби и национални закони. Проблемът е в действащите управленски структури, във финансирането и контрола, упражнявани във ведомствата, натоварени с отговорности за въпросните секторни политики и тяхното отношение към уврежданията.

В чл. 35 от ЗХУ е посочено, че „заетостта на хората с увреждания се осъществява в обичайна, специализирана и защитена работна среда“. Новото в тази сфера са центровете за защитена заетост, където следва да се ангажират „хора с множество трайни увреждания, с психични разстройства и/или интелектуални затруднения“ (чл. 51, в сила от 2021 г.). От предишния закон за интеграция на хората с увреждания са запазени и доразвити квотите

⁸ Има своеобразно съгласие между активни хора с увреждания в трудоспособна възраст, че разумните промени в закона би следвало да ограничават действието на ТЕЛК-решенията и да засилват функциите на индивидуалната оценка, което е точно обратното на онова, което е заложено в закона.

„Проектът “Включеност и увреждания” се изпълнява с финансова подкрепа в размер на 134 000 евро, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проект “Включеност и увреждания” е “да генерира методика за наблюдение на политиките по уврежданията, която да дава – по обективен и научно обоснован начин – доказателства за целесъобразността на определени политики“.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Център за независим живот и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

за работодатели, задължени да наемат лица с трайни увреждания. Така чл. 38 задължава работодатели с 50 до 99 работници и служители да наемат минимум едно лице с трайни увреждания, а такива със 100 и над 100 работници и служители – две на сто от средносписъчния си състав. Неизпълнението на това задължение коства на работодателя ежемесечна „...компенсационна вноска в размер 30 на сто от минималната работна заплата за страната за всяко незаето работно място за човек с трайно увреждане“ (чл. 38, ал. 6). Не става ясно дали тази санкция допълва глобите за неизпълнение на квотите (чл. 97 и 98) или е допълнителен разход за работодателите на пазара на труда. В България не са правени задълбочени проучвания и анализи на ефекта от прилагане на квотен подход към заетостта на хора с увреждания, но има сериозни основания да се предполага, че той не е ефективен за постигане на реална заетост на хора с увреждания – работодателите отчитат задължението си като изпълнено, назначавайки хора с решения на ТЕЛК, които не е задължително да имат увреждания (по смисъла на Конвенцията), т.е. нямат нужда от специална адаптация или подкрепа на работното място.

Целевите мерки за заетост в обичайна среда са възложени на Агенцията по заетостта (АЗ), която съвместно с други заинтересовани страни „...разработват и предлагат за финансиране и реализиране програми и мерки за насърчаване на заетостта, осигуряващи равни възможности чрез социално-икономическа интеграция на хората с трайни увреждания, съгласно Закона за насърчаване на заетостта“ (чл. 36, ал. 1). Така от над десет години се изпълнява Национална програма за обучение и заетост на хора с трайни увреждания, която получава ежегодно финансиране от републиканския бюджет.⁹

Специализираните предприятия за хора с увреждания също не са с доказана резултатност по отношение на заетостта на хора с увреждания. Те получават специален статут при определени условия (чл. 48) и след регистрация в АХУ могат да кандидатстват за финансиране „по целеви проекти и програми при условия и по ред, определени с правилника за прилагането на закона“ (чл. 49) и ползват данъчни и осигурителни привилегии (чл. 50), като например възстановяване на „...50 на сто от дължимите осигурителни вноски за държавното обществено осигуряване, задължително здравно осигуряване и допълнително задължително пенсионно осигуряване на работещите по трудово правоотношение лица“ (ал. 1). Към момента няма публично оповестени анализи на ефективността и ефикасността на тази политика за заетост на хората с увреждания в специализирани предприятия.

Внимателният прочит на целия раздел за заетост – дори без задълбочен анализ – издава един съществен недостатък в разглежданата законовата рамка: наличие на преобладаващи

⁹ Национална програма за обучение и заетост на хора с трайни увреждания, удължена със Заповед № РД-01-32 от 10.02.2021 г. на министъра на труда и социалната политика със срок на действие до 31.12.2021 г.

<https://www.az.government.bg/pages/nacionalna-programa-zohtu/> -

„Проектът “Включеност и увреждания” се изпълнява с финансова подкрепа в размер на 134 000 евро, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проект “Включеност и увреждания” е “да генерира методика за наблюдение на политиките по уврежданията, която да дава – по обективен и научно обоснован начин – доказателства за целесъобразността на определени политики“.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Център за независим живот и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

стимули за работодателите и никаква подкрепа за самите хора с увреждания, които търсят работа, като например, целеви ресурс за транспорт или лична помощ на работното място. Въз основа на разработен проект, подаден в АХУ, работодателите могат да получат финансиране за адаптация на работно пространство, на конкретно работно място и за обучение на работник с увреждания – дейности, от които резултатът попада в категорията „разумни улеснения“, но не винаги средствата са достатъчни за осигуряване на условия за човек с тежка телесна зависимост. Нещо повече, заетостта в обща среда е по-скоро субсидирана – работодателите получават средства за работна заплата и осигуровки на наетите хора с трайни увреждания – за 24 месеца – с ангажимент да запазят наетия човек с увреждане за период от време и след изтичане на този срок. Досегашната практика показва, че заплащането на труда по посочената по-горе програма е на ниво минимална работна заплата и не зависи от образователното ниво на работника с увреждания или от заеманата длъжност.

Най-разгърнати и подробно разписани са мерките за **финансова подкрепа** (Раздел VI). Редакцията на чл. 68, ал. 1 – отменена в края на 2020 г. – предвиждаше този тип подкрепа за хората с трайни увреждания да зависи „... от потребностите им, определени в индивидуалната оценка по чл. 20“. Логиката на подобно решение става ясна от ал. 2, която разкрива предназначението на тази подкрепа: „...за компенсиране на разходите, свързани с преодоляване на затрудненията, предизвикани от вида и степента на увреждане“. Тя се състои от два компонента (чл. 69): месечна финансова подкрепа съобразно степента на увреждането и целеви помощи съобразно вида на увреждането.

Месечната финансова подкрепа се предоставя на хора с трайни увреждания над 18-годишна възраст (условие да имат решение на ТЕЛК), а размерът ѝ е съотнесен към линията на бедност, определяна ежегодно с постановление на Министерски съвет и надхвърля неколкостранно размера на гарантирания минимален доход, който беше референтната стойност за определяне на „месечната добавка за интеграция“ в предишния закон и в продължение на години беше замразен на ниво 65 лв. Според степента на увреждане финансовата подкрепа варира от 7 до 57 на сто от линията на бедност¹⁰, което през 2020 г. е осигурявало месечна финансова подкрепа от 25,41 лв. (за хора със степен на увреждане от 50 до 70,99 на сто) до 206,91 лв. (за хора с над 90 на сто степен на увреждане с определена чужда помощ, които получават социална пенсия за инвалидност - в размер 57 на сто от линията на бедност).

Член 72 определя предназначението на целевата подкрепа за помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия по утвърдени стандарти за качество,

¹⁰ С Постановление 275 на Министерския съвет от 01.11.2019 г. е определен размер на линията на бедност за страната 363 лв. (https://old.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/postanovleniq/POSTANOVLENIE_275_na_MS_ot_1112019_g_za_opredelqne_na_razmera_na liniqta_na_bednost_za_stranata_z_a_2.rtf)

„Проектът „Включеност и увреждания“ се изпълнява с финансова подкрепа в размер на 134 000 евро, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проект „Включеност и увреждания“ е „да генерира методика за наблюдение на политиките по уврежданията, която да дава – по обективен и научно обоснован начин – доказателства за целесъобразността на определени политики“.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Център за независим живот и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

покупка на лично моторно превозно средство, приспособяване на жилище, балнеолечение и/или рехабилитационни услуги и наем на общинско жилище. Предоставянето на тази подкрепа, както и нейният размер – с изключение на сумите за помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия – са обвързани не само с вида и степента на увреждане според решението на ТЕЛК, но и с доходите на семейството.¹¹ Те варират от дву- до четирикратния размер на линията на бедност, което означава от 726 до 1.452 лв.

По-нататък законът регламентира **създаването и поддържането на информационна система и регистри** (Раздел VII), където подробно и в детайли са описани задълженията на АХУ да събира „...данни относно тяхното [на хората с увреждания] здравословно състояние, квалификация, образователна степен, лични възможности за социално приобщаване, професионална реализация, социално-икономически статус, демографски и други данни“ (чл. 82). Наличните данни „служат за наблюдение и анализ на социално-икономическия статус на хората с увреждания за планиране на дейности, свързани със задоволяване на индивидуалните им потребности, и за разработване на секторни политики.“ (пак там). За съжаление, всички опити да се събере надеждна информация от официален източник, която да послужи за анализ на ефективността и ефикасността на ЗХУ, бяха неуспешни. Проблемът с информационното осигуряване на политическия процес в сферата на уврежданията е отчетен и от Комитета на ООН по правата на хората с увреждания в Заключителните наблюдения по предварителния доклад на България за изпълнение на Конвенцията.¹² Препоръките на Комитета са категорични, че България, като държава-страна по Конвенцията трябва „да установи процедури за систематично събиране и публикуване на данни от Националния статистически институт в съответствие с Конвенцията“.¹³ Нещо повече, от България се очаква „да предприеме мерки за подобряване наличието на висококачествени, навременни и надеждни десегрегирани данни, гарантирайки активното участие на организациите на хора с увреждания, но също така и в тясно сътрудничество с тях в процеса на планиране и проектиране на всички етапи и дейности за събиране на данни, както и да разработи – при пълноценно консултиране с представителните организации на хората с увреждания – политики, основани на данни и доказателства, които отговарят на положението на хората с увреждания.

Глава пета от закона регламентира **критериите за национално представителство** на организациите на и за хора с увреждания. Регламентът е заимстван от индустриалните

¹¹ Средномесечният доход на член от семейството за последните 12 месеца трябва да бъде равен или по-нисък от линията на бедност.

¹² Заключителни наблюдения върху предварителния доклад на България (27 август –21 септември 2018) <https://cil.bg/wp-content/uploads/2021/02/Concluding-Observations-UN-CRPD-Committee-BG.pdf>

¹³ Пак там, т. 68

отношения, в които участват организации на работодатели и синдикати, без да се отчита спецификата на гражданските организации в неправителствения сектор. Същевременно организациите на и за хора с увреждания, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел и получили статут на национално представителни, получават достъп до Националния съвет на хората с увреждания (НСХУ – консултативен орган към Министерски съвет) и годишна субсидия от Републиканския бюджет – по аналогия с организациите на работодателите и работниците. Процедурите за признаване на статут са описани в Правилника за работа на НСХУ, а финансирането на тези организации е задължително по силата на чл. 95 от ЗХУ – процедурите за определяне размера на субсидията обаче остават неясни.

В Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания се говори за представителни организации на хората с увреждания, но не и за „национално представителни“ или за такива „за хора с увреждания“ – последните са доставчици на услуги, пазарни субекти или получатели на публични средства като доставчици по държавно делегирани дейности.¹⁴

Процес и резултати

И ако **структурата** отразява целите, правилата и основните дейности, залегнали в Закона за хората с увреждания, то **процесът** отчита процедурите и практиките, а връзката между структура и процес се осъществява от институционални звена с определени функции и отговорности. Така Глава втора от закона определя органите на управление, наблюдение и сътрудничество, като натоварва Министерския съвет с отговорността да „определя държавната политика за правата на хората с увреждания“ (чл. 7) и всички „...държавни и местни органи в сътрудничество с национално представителните организации на и за хората с увреждания, национално представителните организации на работодателите и национално представителните организации на работниците и служителите, които създават условия и съдействат за реализирането на програми и проекти в тази област“ да я осъществяват (чл. 8). Тази фрагментираност на отговорностите – в повечето области на социално приобщаване – води до неизпълнение на целите, заложиени в закона.

Изключение правят сферите на финансова подкрепа, където задълженията са вменени на АСП, дейностите по заетостта, с които се занимават Агенцията по заетостта (заетост в обща среда) и АХУ (специализирани предприятия и защитени трудови звена), както и предоставянето на помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия, където финансирането е възложено на Националната здравно-осигурителна каса

¹⁴ Общ коментар 7 на Комитета на ООН по правата на хората с увреждания, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsnbHatvuFkZ%2bt93Y3D%2baa2pjFYzWLBu0vA%2bBr7QovZhbuyqzjDN0plweYI46WXrJJwcWaiM0nmhGY0g4wq%2ftSjz8ueuHGj5bB5GnYIS7%2ftTX>

„Проектът „Включеност и увреждания“ се изпълнява с финансова подкрепа в размер на 134 000 евро, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проект „Включеност и увреждания“ е „да генерира методика за наблюдение на политиките по уврежданията, която да дава – по обективен и научно обоснован начин – доказателства за целесъобразността на определени политики“.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Център за независим живот и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

(НЗОК), направленията за предоставяне са в прерогативите на АСП, а АХУ поддържа регистър на доставчиците. За достъпността на средата отговарят всички и никой, за достъпа до образование – министерството на образованието и науката, за заетостта – Агенцията по заетостта (АЗ), АХУ. Процесът за изпълнение на отговорностите, възложени на различните ведомства, е неясен, а регламентите са трудни за установяване, разпръснати в различни нормативни актове, още по-трудни за проследяване в хода на тяхното изпълнение. Това затруднява и хората с увреждания, които биха желали да се възползват от публичния ресурс, заложен по закон за тяхното приобщаване.

Основните задачи – т.е. дейностите за постигане на целите – процедурите и практиките по изпълнение на закона са регламентирани в Правилника за неговото прилагане и в множество подзаконовни актове – наредби, постановления, разпореждания и целеви програми, реализирани от различни държавни ведомства. Това създава сериозни затруднения за хората с увреждания, които се натъкват на допълнителни бариери пред достъпа до ресурси за социално приобщаване.

Основен и незаобиколим фактор е експертното решение на ТЕЛК, което се издава от структура на министерство на здравеопазването по силата на Наредба за медицинската експертиза. Това е алфата и омегата на всички придобивки¹⁵ – от пенсии (по Кодекса за социално осигуряване) през финансова подкрепа за социално приобщаване (по Закона за хората с увреждания) до безплатните винетки, предоставяни от Агенцията за пътна инфраструктура. Индивидуалната оценка на потребностите, изготвяна от дирекциите „Социално подпомагане“ към АСП по местоживее на човека с увреждане, допълва ТЕЛК-а, когато става въпрос за технически помощни средства и за някои периодични плащания, свързани с ползване на автомобил или адаптиране на жилище. Последните две (ползване на автомобил и адаптиране на жилище), макар и изключително важни за социалното приобщаване на хората с увреждания, са крайно проблематични от гледна точка на резултата: изискването за нисък доход на член от семейството, което често води до невъзможност за притежаване на жилище или автомобил, прави достъпа до тази подкрепа почти невъзможен. Размерът, който се предоставя – от 726 до 1 452 лв. – е твърде нисък и не позволява да се осъществят предвидените в закона дейности. Така, хората с тежка телесна зависимост и индивидуална потребност от адаптиране на жилище или автомобил не могат да направят това със средства, предоставени им по закона, т.е. тези разпоредби не работят в интерес на гражданите с трайни увреждания. Доказателство за подобно заключение е фактът, че през 2020 г. от общо 8 225 средномесечен брой получатели на целеви помощи само 23 кандидати са получили целева помощ за

¹⁵ Българският правен език, както и традиционните нагласи, не въвеждат различен смисъл в понятията „право“ и „придобивка“. За целите на този анализ понятието „право“ се използва като базисен достъп до публични ресурси, докато „придобивките“ са материалния израз на политиките за гарантиране на права.

„Проектът „Включеност и увреждания“ се изпълнява с финансова подкрепа в размер на 134 000 евро, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проект „Включеност и увреждания“ е „да генерира методика за наблюдение на политиките по уврежданията, която да дава – по обективен и научно обоснован начин – доказателства за целесъобразността на определени политики“.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Център за независим живот и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

приспособяване на жилище, а за покупка на моторно превозно средство – едва четирима.¹⁶ За сравнение, средномесечният брой на бенефициентите на месечна финансова подкрепа е 664 608. Общият разход на държавния бюджет за тази подкрепа е над 460 млн. лв.¹⁷ В отчета на АСП няма анализ на тези резултати отнесени към целите на закона или на политиките на държавата, както и оценка за ефективността на предприеманите мерки. Същевременно Националният осигурителен институт (НОИ) отчита за 2020 г. общ брой на пенсиите по инвалидност 426 273, което включва пенсии поради общо заболяване (371 020), трудова злополука и професионална болест (4 785) и социални пенсии за инвалидност (50 468).¹⁸ Тези данни от различни източници са сериозно основание за задълбочен анализ на действащите политики, тяхното информационно осигуряване, ефективност и ефикасност на предприеманите мерки за подкрепа на хората с увреждания и тяхното социално приобщаване.

Аналогичен проблем съществува и в сферата на заетостта. Официалните отчети на АХУ съдържат данни за броя лица с трайни увреждания, заети в специализирани предприятия и размера на финансирането, предоставено на съответните работодатели, но без аналитичен елемент за ефекта от тези мерки върху качеството на живот и социалния статус на хората. Така например, през 2020 г. са финансирани 14 проекта със стопанска насоченост, по които са сключени договори с работодателите на стойност 933 184,00 лв.¹⁹ По отношение на заетостта в обичайна среда АХУ отчита подкрепата за общо 28 проекта на стойност 395 хил. лв., по които са осигурени 52 приспособени и оборудвани работни места за хора с трайни увреждания. Заетостта в специализирани предприятия също се подкрепя от АХУ на проектен принцип, като през 2020 г. са финансирани 23 проекта на специализирани предприятия и кооперации с обща стойност над 1,1 млн. лв. Няма публични данни за оценка на въздействието от това финансиране върху хората с увреждания.

Няма данни от официални източници и за резултатите от провежданите политики по уврежданията в сферата на образованието, здравеопазването и останалите публични слуги (транспорт, култура и пр.). Отчетите на отговорните ведомства отразяват количествени и финансови „постижения“ в някои сфери, но не и качествени подобрения в контекста на социалното приобщаване.

¹⁶ Отчет на Агенцията за социално подпомагане, 2020 г.: <https://asp.government.bg/uploaded/files/5679-Godishen-doklad-2020.pdf>

¹⁷ Заключителни наблюдения върху предварителния доклад на България (27 август – 21 септември 2018) <https://cil.bg/wp-content/uploads/2021/02/Concluding-Observations-UN-CRPD-Committee-BG.pdf>.

¹⁸ Националният осигурителен институт е единственият надежден източник на количествени данни за хората с увреждания, тъй като борави с отпускани и изплащани пенсии и поддържа надеждна информационна система, <https://apps2.nssi.bg/elserviceStatData/StatPens.aspx>

¹⁹ Отчетен доклад за дейността на Агенцията за хората с увреждания от 01.01.202 до 31.12.2020 г., <https://ahu.mlsp.government.bg/portal/document/77181>.

Сериозен проблем в изработването и изпълнението на политики по уврежданията е липсата на обективна и надеждна информация за мащабите на уврежданията като социално явление, за демографската и социалната структура на популацията от хора с увреждания, както и за проблемите, които трябва да бъдат решавани със средствата на държавната политика. Независимо от факта, че в чл. 87 от Правилника за прилагане на ЗХУ са дефинирани ясно задълженията на всички държавни и местни органи, с правомощия в областта на правата на хората с увреждания, да „...събират, поддържат и предоставят актуални данни за информационната система за хората с увреждания“, поддържана от АХУ, такава информация липсва.²⁰ В електронната страница на Агенцията няма публикувани данни, които да послужат за анализ на политиките.

В съобщение до медиите АХУ информира за осъществяван проект „Развитие на инструментите за формиране и прилагане на политиките за интеграция на хората с увреждания“ на стойност 500 000 лв., финансиран със средства от ОП „Развитие на човешките ресурси“ през 2019 год. В отчета за дейността на АХУ през 2020 г. е посочено, че са изследвани промените в социално-икономическия статус на хората с увреждания спрямо 2009 г., направени са мониторинг, анализ и оценка на ефективността, ефикасността и въздействието на стратегиите и политиките за интеграция на хората с увреждания, както и актуализиране на функционалността на информационната система за хората с увреждания и модулите в нея, съобразно резултатите от проведените анализи, оценки и проучвания и отразявайки логиката на „бизнес-процесите“.²¹ Нито един от тези доклади не е публикуван в електронната страница на Агенцията.

Продължаващото изключване на хората с увреждания в България се оправдава с процесния характер на прехода от онзи традиционен подход към уврежданията, който ги определя като здравословен проблем на всеки индивид, към съвременното разбиране за уврежданията, основано на социалния модел, в който акцентът е поставен върху бариерите в средата и възможностите за компенсиране на дефицитите, които могат да бъдат вродени или предизвикани от прекарано заболяване, травма или злополука. Това е модел, изграден върху универсалния характер на човешките и гражданските права, в това число и правото на всеки гражданин да прави избори за важните неща от живота, да участва в общности по собствен избор, да се възползва от всички публични ресурси и системи като останалите граждани. Именно този модел е в основата на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, ратифицирана от България през март 2012 година.

Българската политическа рамка, за съжаление, все още е много далеч от подобно разбиране на уврежданията. Доказателство за това е правната дефиниция за човек с

²⁰ Правилник за прилагане на ЗХУ, чл. 87, ал. 1, <https://www.mlsp.government.bg/uploads/38/evms/pravilnik-za-prilagane-na-zakona-za-horata-s-uvrejdaniq.rtf>

²¹ Съобщение за медиите, <https://ahu.mlsp.government.bg/portal/document/59694>.

„Проектът „Включеност и увреждания“ се изпълнява с финансова подкрепа в размер на 134 000 евро, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проект „Включеност и увреждания“ е „да генерира методика за наблюдение на политиките по уврежданията, която да дава – по обективен и научно обоснован начин – доказателства за целесъобразността на определени политики“.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Център за независим живот и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

увреждане, която „обогатява“ (а в името на истината, изопачава) дефиницията, записана в Конвенцията, като реферира към „загуба на работоспособност“ и решение на териториална експертна лекарска комисия (ТЕЛК). При този медицински модел водеща роля има поставената диагноза, а ценност е пасивността, зависимостта и не-свободата на „пациента“ в полза на интервенцията (лечението). Така, правото на човека да бъде независим и да участва в живота на общността (постановено в чл. 19 на Конвенцията) е напълно пренебрегнато и дори системно атакувано. Медицинският модел насърчава мисленето, че хората (пациентите) трябва да се адаптират към средата (като се подлагат на лечение), а не средата (социума) да се адаптира към тях (като бъде променяна според потребностите им). Това разбиране е ретроградно, нехуманно и обратно на логиката в редица съвременни международни правни актове, ратифицирани от България и станали част от националното законодателство. При все това, то е крайно устойчиво, което говори за наличие на скрити и явни, властови и икономически интереси, прокаравани под формата на политики за поддържане на статуквото – пасивни и обезвластени хора с увреждания, лишени от свобода и достойнство. Така се стига до мерки, базирани върху контрол и формиране на зависимост от експертите; дейности, насочени повече към първично обгрижване и по-малко към подкрепа за преодоляване и/или премахване на бариерите в средата, които при взаимодействие с индивидуалните „дефицити“ създават увреждането. От редица качествени изследвания става ясно, че такива нагласи съществуват и сред близките на хората с увреждания, чиито очаквания към тях, както и стандартите им за свобода и достойнство, са далеч по-ниски от тези спрямо роднините им без увреждания.

Нагласите в социума и тези в близкото обкръжение логично водят до това, че хората с увреждания приемат живота без свобода и достойнство за естествено състояние на света. Анализи на български и чуждестранни автори показват, че хората с увреждания са неуверени в себе си и своите възможности. Стандартно организираната среда издига бариери, които за тях са непреодолими, но поради традиционния си характер, са също така и трудни за критика и промяна. Психологията нарича това състояние на човека „заучена безпомощност“, а то пречатства участието в обществения живот и задълбочава усещането на хората с увреждания за непълноценност.

Съществуват анализи и доклади, които показват, че българите с увреждания са лишени от **възможност за избор на жилище, от достъп до подкрепа, до публични услуги, технически помощни средства и лична помощ**, които са определящи фактори за водене на независим живот и включване в общността. Нещо повече, има доказателства за това, че много хора с увреждания кандидатстват за настаняване в специализирано социално заведение – въпреки волята си! – поради липса на достъпно жилище, на достъп до публични услуги и до подкрепа в ежедневието. Те са поставени между Сцилата на нечовешкото съществуване в собствения си дом и Харибдата на унижителното (институционално) обгрижване в социално заведение.

15

„Проектът „Включеност и увреждания“ се изпълнява с финансова подкрепа в размер на 134 000 евро, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проект „Включеност и увреждания“ е „да генерира методика за наблюдение на политиките по уврежданията, която да дава – по обективен и научно обоснован начин – доказателства за целесъобразността на определени политики“.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Център за независим живот и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

Макар и нов по дата на приемане (декември 2018 година), действащият Закон за хората с увреждания е архаичен по своята философия, институционална рамка и възможности за подкрепа и участие на хората с увреждания. Има основание да се твърди, че тази законова уредба, в съчетание с остарели нагласи към хората с увреждания, неадекватни социални услуги и поддържане на традиционни бариери в средата, води до **изразходване на огромен публичен ресурс за поддържане на статуквото**, т.е. обществото влага повече публичен ресурс, за да получи повече от същото.