

СТРАТЕГИЧЕСКО ПЛАНИРАНЕ НА ДЪРЖАВНАТА ПОЛИТИКА ЗА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ

Студията има за цел да предложи подходи към изготвяне на стратегическата рамка на държавната политика по отношение на хората с увреждания, който да позволи успешно изпълнение на ангажиментите на страната, произтичащи от Конвенцията за правата на хората с увреждания. Нейните основни задачи са да извърши: аналитичен преглед на обхвата и механизмите на осъществяване на компенсаторните политики в областта на социалното подпомагане и предоставянето на данъчни облекчения за хората с увреждания; оценка на съществуващата стратегическа рамка и подход за разработване на държавната политика за хората с увреждания; обосновка на вариантни подходи за стратегическо планиране на държавната политика за хората с увреждания.

JEL: H53; H55; H59; I38

Въведение

Политиките по отношение на хората с увреждания могат да се структурират в две главни насоки²:

- „интеграционни/активизиращи политики” – ориентирани към осигуряване на възможности и предпоставки за интегриране в обществото на хората с увреждания и за реализиране на техния потенциал като пълноправни негови членове (вкл. чрез труд, образование и обучение);
- „компенсаторни политики” – ориентирани главно към възстановяване на загубения (пропуснатия) от хората с увреждания доход, дължащ се на намалената им работоспособност и/или към осигуряване на достъп до блага и услуги, които да ги подпомагат в ежедневието им живот.

Този методологически подход към структурирането на политиките дава възможност:

¹Георги Шопов е проф. д-р в Институт за икономически изследвания при БАН, секция „Макроикономика”.

² Тези насоки са диференцирани в [OECD. (2003). Transforming Disability into Ability. p. 20], а те на свой ред стъпват на очертаните от [Aarts et al. (1996). Curing the Dutch Disease: An International Perspective on Disability Policy Reform] пет „пътеки” пред човек с увреждания: работа, ранно пенсиониране, здравеопазване, безработица, социално подпомагане.

- да се оцени техният характер (активни или пасивни), респ. резултатите от тяхното осъществяване (до какво водят? – до интеграция и възможности за удовлетворяване на съответни индивидуални потребности или до „просто” осигуряване на доход и съответен жизнен стандарт);
- да се проследи (напр. при социологически изследвания) обхващането на хората с увреждания от една или друга политика, както и техните потребности в това отношение;
- да се оценят в сравнителен международен план характеристиките на българските закони и политики.

В очертания най-общ концептуален контекст, студията е концентрирана върху следните задачи:

(а) аналитичен преглед на обхвата и механизмите за осъществяване на компенсаторните политики в областта на социалното подпомагане и предоставянето на данъчни облекчения за хората с увреждания, като извеждането на тенденциите в развитието на разходите и обхвата на програмите не са предмет на разглеждане;

(б) оценка на съществуващата стратегическа рамка и подход за разработване на държавната политика за тези хора;

(в) обосноваване на вариантни подходи за стратегическо планиране на държавната политика.

Посочените задачи се разглеждат през призмата на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ), която Народното събрание ратифицира през януари 2012 г. Тази ратификация означава поемане на задължение за транспониране на нейните разпоредби в законовата рамка и в практиката на българската социална (а и друга) политика по отношение на хората с увреждания.

Основен източник на информация за изследването са нормативните документи, регламентиращи държавната политика в това отношение – закони и правилници за тяхното прилагане: например Закона за интеграция на хората с увреждания, Закона за социално подпомагане, Закона за семейни помощи за деца, Кодекса за социално осигуряване, Закона за народната просвета, Закона за местните данъци и такси, Закона за данъка върху добавената стойност, Закона за облагане на доходите на физическите лица, както и над 60 национални и ведомствени стратегически документа, които формират политиката спрямо хората с увреждания в нашата страна.

Макар и не експлицитно посочени, при изследването са взети предвид също редица актове от правото на Европейския съюз с отношение към разглежданата проблематика като например:

- **Европейската социална харта**, приета от Съвета на Европа. Наред с общите права на медицинско обслужване, обществено осигуряване и социално подпомагане, чл. 15 ЕСХ, който е сред ратифицираните от България, урежда изрично правото на инвалидите на независимост, социално интегриране и участие в живота на обществото.

- **Регламент (ЕО) № 1107/2006 на Европейския парламент и Съвета за правата на хората с увреждания или с намалена подвижност при пътуване по въздуха.** Той установява дефиниция за понятието „лице с увреждане или с ограничена подвижност“, забрана за отказ за превозване на такива лица, изисквания към местата за пристигане и заминаване, предоставяне на информация, право на помощ на летищата и от летателния състав, обезщетение за загубени инвалидни столове и други помощни средства и др.
- **Регламент на Комисията (ЕО) № 1566/2001 от 12 юли 2001 г. за прилагане на Регламент на Съвета (ЕО) № 577/98 за организирането на изследване на работната сила в Общността относно спецификацията на модула *ad hoc* за трудова заетост на хората с увреждания.** Той се отнася до влизането в сила на прилагания регламент и установява подробен списък на данните, които трябва да се събират за трудовата заетост на тези хора.
- **Решение на Съвета от 12 декември 2005 г. за приемане на правила, установяващи процедура за предоставяне на финансова помощ и добавка към пенсията на преживелия съпруг, който страда от сериозно или продължително заболяване или е с увреждане на здравето.**

1. Компенсаторни политики за хората с увреждания

Обхватът и механизмите на осъществяване на компенсаторните политики в областта на социалното подпомагане и предоставянето на данъчни облекчения за хората с увреждания се разглеждат въз основа на представяне на: правната уредба и целите на политиката в съответната област; специфичните им права; видовете престации; условията за достъп до тях; начина за определянето им.

Помощи и добавки за семейства с деца с увреждания

Правна уредба и цели. Помощите и добавките за такива семейства са регламентирани в Закона за семейни помощи за деца (ЗСПД) и Правилника за прилагане на Закона за семейни помощи за деца (ППЗСПД). Те уреждат някои специални права на семействата с деца с трайни увреждания, с които се осъществяват повече и по-добри грижи за тяхното отглеждане и развитие.

Помощите за семействата с деца (ПСД) имат за *обща цел* да стимулират раждането и да подпомогнат отглеждането на децата в семейна среда, както и редовното посещаване на училище.

Специалните права на семействата с деца с увреждания имат за *специфична цел* да подпомогнат по-високите разходи и усилия, свързани с отглеждането и възпитанието на тези деца в семейна среда.

Посочените цели съответстват на изискванията на КПХУ и по-специално на нейния чл.7 “Деца с увреждания” и чл.28. “Подходящ жизнен стандарт и социална закрила”.

Правната рамка в случая отговаря и на чл.5 „Равенство и забрана на дискриминация“ и на чл.12 „Равнопоставеност пред закона“, които имат „хоризонтален“ характер.

Право на подпомагане. Право на помощи за деца (вкл. за такива с увреждания) имат семействата: на българските граждани – за децата, които отглеждат в страната и имат българско гражданство; в които единият от родителите е български гражданин – за децата с българско гражданство, отглеждани в страната; на роднини, близки или приемни семейства – за децата, настанени по реда на чл. 26 Закона за закрила на детето – ЗЗДет; на чужди граждани, които постоянно пребивават и отглеждат децата си в страната – ако получаването на такива помощи е предвидено в друг закон или в международен договор, по който Република България е страна.

Видове ПСД. В общия случай те са: еднократни парични помощи при бременност; при раждане на дете и два вида целеви месечни помощи – за дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст и месечни помощи за отглеждане на дете до навършване на 1 година за неосигурени майки. Специфика в условията за придобиване на право и в размера на помощите за семейства, отглеждащи деца с трайни увреждания има при последните три вида помощи.

Условия за достъп до ПСД. Семействата с деца с трайни увреждания имат право на допълнителна еднократна парична помощ при раждане, когато трайното увреждане е установено с експертно решение на ТЕЛК или НЕЛК до навършването на 2-годишна възраст на детето.

Месечните помощи за семействата с деца в общия случай по принцип са парични по своята икономическа форма. Те зависят преди всичко от дохода на семейството, който не бива да надвишава законоустановена доходна граница. По такъв начин се търси и постига насоченост на помощите към относително по-нискодоходни семейства.³ Освен доходния критерий, съществуват и допълнителни изисквания за придобиване на право на помощ, които най-общо са свързани с удостоверяване, че: детето не се отглежда в специализирана институция; ако е в училищна възраст, че: е записано в учебно заведение, няма повече от 5 неизвинени отсъствия на месец, извършени са задължителни имунизации и профилактични прегледи на детето, настанено е в семейство на роднини, близки или в приемно семейство, има развод между родителите, броят на децата в семейството.

За децата с трайни увреждания месечните помощи на техните семейства се отпускат без ограничения на доходите. Това е важна особеност, която изключва доходния критерий и насочва помощите към всички семейства, където има такива деца. Тези семейства обаче трябва да удостоверят това с надлежен документ - експертно решение на ТЕЛК или НЕЛК.

По такъв начин, основните специални права на семействата с деца с увреждания са:

³ Тази доходна граница, съгласно чл. 4 ЗСПД се определя ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република България. При въвеждането ѝ през 2002 г. тя беше 150 лв. средномесечен доход на член от семейството. За 2008 г. границата възлизаше на 300 лв., за 2009 г. – 350 лв., а за 2011-2013 г. е 350 лв.

(а) отпускане на допълнителна еднократна парична помощ при раждане⁴ – в случай, че до навършване на 2-годишна възраст на детето се установят трайни увреждания над 50%;

(б) отпускане на месечни помощи за дете до навършване на средно образование в двоен размер и без оглед на дохода на семейството;

(в) отпускане на месечни помощи за отглеждане на дете за двойно по-продължителен период – до навършване от детето на 2 вместо на 1 година и (отново) без оглед на дохода на семейството.

За последните години **размерите на месечните помощи** са както следва:

- Месечна помощ за дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст – 25 лв. (2008 г.), 36 лв. (2009-2012 г.) за всяко дете.
- Месечна помощ за отглеждане на дете до 2 години – когато детето е с трайни увреждания – 100 лв. (2009-2012).

Освен месечни помощи, съгласно чл. 8д на ЗСПД, **право** на месечна добавка за деца с трайни увреждания до 18-годишна възраст и до завършване на средното образование, но не по-късно от 20-годишна възраст, имат родители (осиновители), отглеждащи деца с трайни увреждания и семейства на роднини или близки и приемни семейства, при които са настанени такива деца.

Месечната добавка за тези деца има за **цел** да подпомогне отглеждането им в семейството, както и да стимулира и подпомогне процеса на тяхната интеграция в обществото. Поемането от държавата на част от разходите на семействата за компенсиране на последиците от уврежданията е предпоставка за повишаване възможностите на децата с увреждания за образование, успешно развитие и интеграция.

Размерът на месечната добавка се определя ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република България. Съгласно разпоредбите на ЗСПД (чл. 8д) размерът не може да бъде по-малък от този през предходната година.

Програми за целево социално подпомагане

Гарантиране на минимални доходи

Правна уредба и цели. Схемата за гарантиране на минимален доход (ГМД) или още – за месечно социално подпомагане, се реализира в изпълнение на Закона за социално подпомагане (ЗСП) и Правилника за неговото прилагане (ППЗСП).

Основни нейни цели са: подпомагане на гражданите, които без помощта на друго не са в състояние да осигурят задоволяването на основните си жизнени потребности;

⁴ Еднократната парична помощ се отпуска независимо от дохода на семейството при раждане на всяко живо дете, ако то не е оставено за отглеждане в специализирана институция за деца, като размерите в общия случай са 250 лв. за първо, 600 лв. за второ дете.

подкрепя за социално включване на лицата, които получават социални помощи и подпомагане на трудовата заетост на безработните лица, отговарящи на изискванията за получаването на месечни социални помощи. По такъв начин, схемата няма за цел да изравни материалния статус на бенефициентите с този на другите граждани, а по-скоро – да предоставя помощ за посрещане най-належащите жизнени потребности, да създава стимули за участие в пазара на труда и да подпомага процеса на преодоляване на бедността и социалното изключване като осигурява минимален доход и прилага (като проява на принципа на субсидиарността) стимули/мерки за активно лично поведение, насочено към социално интегриране и мобилизиране на личностния потенциал.

Целите съответстват на КПХУ и по-специално на чл.28. “Подходящ жизнен стандарт и социална закрила”. Дизайнът на програмата, в частта относно условията за достъп и начините за определяне размера на помощта за различните групи лица и нейното предоставяне, кореспондира също с чл.7 “Деца с увреждания” и с чл. 19 „Самостоятелен живот и включване в общността“. Правната рамка в случая отговаря и на чл.5 „Равенство и забрана на дискриминация“ и на чл.12 „Равнопоставеност пред закона“, които имат „хоризонтален“ характер.

Право на социални помощи имат всички български граждани⁵, семейства и съжителстващи лица, които поради здравни, възрастови, социални и други независещи от тях причини не могат сами чрез труда си или доходите, реализирани от притежавано имущество, или с помощта на задължените по закон да ги издържат лица да осигуряват задоволяване на основните си жизнени потребности. Това определя универсалния характер на правото. То е допълнително към останалите социални права и спомага за общия (синергичен) ефект от тяхната реализация.

Получаването на месечни социални помощи обаче се обвързва с полагането на общественополезен труд, освен в случаите на майчинство или когато възрастта и/или здравословното състояние на лицето не позволяват това.

В рамките на универсалния характер на това право, към различните групи бенефициенти (вкл. хората с увреждания) се прилага диференциран подход, чрез който в определена степен се отчита спецификата на техните потребности. Този диференциран подход се реализира чрез въведени специфични изисквания по отношение условията за достъп до месечните помощи и начина за определяне на техния размер спрямо групите бенефициенти.

Видове помощи. Две са икономическите форми на месечните социални помощи – парична (предимно) и натурална. В случаите, когато паричната помощ не се използва по предназначение или родителите не полагат грижи за децата си, по преценка на директора на дирекция "Социално подпомагане", социалните помощи се предоставят в натура по някой от следните начини:

1. частично или пълно заплащане на такси в детските заведения, поемане на

⁵ От това право могат да се ползват и някои категории чужденци, които са изрично посочени в Закона за социално подпомагане.

- разходите за храна в училищни столове и обществени трапезарии;
2. закупуване на хранителни продукти, облекло, обувки, учебни пособия и др.;
 3. по друг начин, определен чрез социална анкета.

Когато лицата и семействата, за които е определена месечната помощ в натура, отказват да я получат, помощта за съответния месец се спира.

Условия за придобиване на право на месечни социални помощи. Те се отпускат след **преценка** на редица обективни **критерии** (вж. табл. 1). Тези критерии могат да бъдат групирани по различни признаци. Един от най-важните е доходният критерий, при който се прави оценка на доходите на кандидата (и на неговото семейство) – тези доходи не бива да надвишават размера на диференцирания минимален доход, който се определя чрез система от проценти.

Таблица 1

Критерии за достъп до месечното социално подпомагане

Критерии	Описание				
Доходен критерий	диференциран минимален доход за всяка рискова група като се декларират доходи от: трудова дейност; дейности в областта на селското, горското и водното стопанство; продажба и/или замяна на движимо или недвижимо имущество; продажба на акции, дялове и други участия в търговски дружества и други форми на съвместна дейност; наем, рента и аренда; авторски и лицензионни възнаграждения; дивиденди и доходи от дялово участие; премии и награди от спортни състезания; обезщетения и помощи; пенсии; стипендии; месечни добавки за деца; присъдени издръжки; други доходи.				
Имуществени критерии (свързани с вещни права върху имоти)	размер на обитаваното жилище (не се отнася за човек с трайно намалена работоспособност 50% или над 50%)	притежание на движима и недвижима собственост, която може да бъде източник на доходи	прехвърляне на жилищен, вилен, селскостопански или горски имот и/или идеални части от тях през последните 5 години (не се отнася за случаи, когато в семейството има лице/лица с трайни увреждания и сделката е извършена с цел смяна на жилището с оглед осигуряване на достъпна жизнена среда за лицето/лицата с увреждания	дарение на жилищен, вилен, селскостопански или горски имот и/или идеални части от тях през последните 5 години	отсъствие на сключен договор за предоставяне на собственост срещу задължение за издръжка и/или гледане – с изключение на случаите, когато поелите задължения за издръжка и/или гледане са учаци се, безработни, в нетрудоспособна възраст или хора с увреждания

Критерии	Описание				
Демографски и социални критерии	възраст	семеино положение	деца в семейството	социален статус (пенсионер, учащ)	
Здравни критерии	наличие/липса на увреждане	степен на намалена (възможност за социална адаптация) работоспособност			
Други	притежание на влогове, дялове, акции, ценни книжа	търговска дейност	пътуване в чужбина		
Критерии за промяна на поведението		поне 6-месечна регистрация в БТ и липса на отказ на предлагана от БТ работа и/или - на участие в курсове за ограмотяване, придобиване на професионална квалификация или ключови компетентнос-ти (не се отнася за човек с увреждане/ с трайно намалена работоспособност или с определен вид и степен на увреждане 50 или над 50%)	посещаемост на училище за децата в училищна възраст	участие в програми за предоставяне на социални услуги, екологични програми и програми за благоустрояване и хигиенизиране на населените места (изключение – за лица с трайни увреждания)	безработните да не са отказвали участие в общински програми за полагане на обществено полезен труд най-малко 14 дни в месеца по 4 часа (изключение – за лица с трайни увреждания)

Както се вижда, по отношение на лицата с увреждания се прилагат по-меки ограничения и изисквания за достъп до месечните социални помощи:

(а) един от здравните критерии се отнася до наличието на увреждане (респ. намалена работоспособност), което на свой ред определя прилагането на преференциален процент при определянето на размера на диференцирания минимален доход (ДМД) за бенефициент с намалена работоспособност над 70%.

(б) изискването за активно участие на пазара на труда като условие за получаване на помощи не се отнася за тази категория лица и т.н. (вж. табл. 1).

(в) по-меки са и имуществените изисквания, свързани с размера на обитаваното жилище и сделките с него, когато те имат за цел подобряване на жилищните условия на лицето с увреждане.

Начин за определяне размера на помощите. Месечните социални помощи допълват доходите на бенефициентите до определен праг – т.нар. диференциран минимален доход – ДМД, който зависи от състава на кандидатстващото семейство. Този доход се определя на базата на ГМД чрез система от проценти (вж. табл. 2). Размерът на последния се актуализира с Постановление на Министерския съвет и представлява нормативно определена величина, използвана за нуждите на социалното подпомагане в България. От началото на 2009 г. той е 65 лева (при 55 лв. от средата на 2005 г.). Това дългогодишно замразяване е неоправдано от социална гледна точка, тъй като не следва повишаването на другите видове доходи и този начин ограничава допълнително достъпа до социални помощи. Отделен е проблемът и за тяхната намаляваща покупателна сила и неадекватна степен на социална защита.

Таблица 2
Диференциран минимален доход (ДМД) за достъп до програмата за месечно социално подпомагане

Категория	% за определяне на ДМД	Размер на ДМД (лв.)
Лице с трайно намалена работоспособност 50 и над 50%	100	65.00
Лице с трайно намалена работоспособност 70 и над 70%	125	81.25
Дете-сирак; за дете, настанено в семейство на близки и роднини или в приемно семейство по чл. 26 от Закона за закрила на детето; дете с трайно увреждане	100	65.00
Лица над 75 години, живеещи сами	165	107.25
Лица над 65 години, живеещи сами	140	91.00
Лица над 65 години	100	65.00
Лице, съжителстващо с друго лице (лица) или семейство, и за всеки от съвместно живеещите съпрузи	66	42.90
Лице до 65 години, живеещо само	73	47.45
Дете до 16-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно образование, включително до завършване на XIII клас на професионална гимназия, но не повече от 20-годишна възраст	91	59.15
Дете от 7 до 16-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно образование, включително до завършване на XIII клас на професионална гимназия, но не повече от 20-годишна възраст, и е допуснало 5 или повече неизвинени отсъствия за съответния месец	30	19.50
Дете от 7 до 16-годишна възраст, което не учи	20	13.00
Родител, отглеждащ сам дете/деца до 3-годишна възраст	120	78.00
Родител, отглеждащ сам дете/деца до 16-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20 години	100	65.00
Бременни жени 45 дни преди раждане и за родител, отглеждащ дете до 3-годишна възраст	100	65.00

Източник: по данни на МТСП.

Едно от предимствата на програмата е нейната гъвкавост – системата от проценти за определяне на размера на ДМД позволява те да бъдат променяни съобразно нуждите и приоритетите на политиката по социално подпомагане и социалното и икономическо развитие на страната. Освен това, размерът на самата месечна социална помощ също зависи от ДМД, тъй като се определя като разлика между него и доходите на подпомагането лице/семейство за предходния месец.

Целеви помощи за отопление

Правна уредба и цели. Правото на целеви помощи за отопление в България се урежда в ППЗСП и Наредба № 5 на министъра на труда и социалната политика за реда и условията за отпускане на такива помощи.

Основната цел е осигуряване на целева социална закрила на уязвимите нискодоходни групи от населението през зимния сезон (ноември-март) чрез покриване на (част от) разходите за отопление. Основен приоритет са самотно живеещите възрастни, хората с трайно намалена работоспособност и родителите, които сами отглеждат децата си.

Право на подпомагане с целеви помощи за отопление имат лица и семейства, чийто средномесечен доход за предходните 6 месеца преди месеца на подаване на молбата-декларация е по-нисък или равен на определен диференциран минимален доход за отопление (ДМДО) и отговарят на допълнителни условия, свързани с притежаваното имущество, регистрация в бюрата по труда за безработните, липса на търговска дейност и т.н.

Целите съответстват на КПХУ и по-специално на нейния чл.28. “Подходящ жизнен стандарт и социална закрила”. Дизайнът на програмата – в частта относно условията за достъп и начините за определяне размера на помощта за различните групи лица и нейното предоставяне, кореспондира също с чл.7 “Деца с увреждания” и с чл. 19 „Самостоятелен живот и включване в общността“. Правната рамка в случая не противоречи и на чл.5 „Равенство и забрана на дискриминация“, и на чл.12 „Равнопоставеност пред закона“.

Видове целеви помощи за отопление. От отоплителен сезон 2008/2009 г.⁶ тези помощи се предоставят главно в парична форма и пряко на бенефициента. Изключение правят помощите за абонати на топлофикационните дружества, които се превеждат директно на тези дружества от Дирекциите „Социално подпомагане“.

Условия за придобиване право на помощ. Целевите помощи за отопление (подобно на месечните социални помощи) се отпускат на лицата и семействата по постоянен адрес след преценка на доходите, здравословното състояние, възрастта, имущественото състояние, семейното положение, трудовата заетост и други обстоятелства.

В съответствие с възприетия след 2003 г. диференциран подход, хората с увреждания са определени като групи, нуждаещи се от най-висока степен на социална закрила (наред с възрастните и самотните родители). Като допълнителна диференциация се отчита и фактът, дали тези хора живеят сами или съжителстват с други лица. За самотно живеещи е определена по-висока граница за достъп до целеви помощи за отопление предвид на това, че за тях покриването на разходите за отопление е по-трудно и в много случаи граничи с физическото им оцеляване.

⁶ Преди това целевите помощи бяха диференцирани за: електроенергия, топлоенергия, твърдо гориво, въглища и брикети; дърва и природен газ.

Доходният критерий за целевите помощи за отопление е т.нар. диференциран минимален доход за отопление (вж. табл. 3). Той се определя като размерът на ГМД се умножи по определен индивидуален процент.

Таблица 3
Диференциран минимален доход за отопление по Програмата за целеви помощи за отопление към 2013 г.

Категория	% за определяне на ДМДО	Размер на ДМДО (лв.)
Лице, живеещо само	233.08	151.50
Лице с трайно намалена работоспособност 50 или над 50%, живеещо само	272.68	177.24
Дете с трайно увреждане	219.88	142.92
Лице с трайно намалена работоспособност 50 % или над 50%	206.68	134.34
Лице с трайно намалена работоспособност 70 и над 70%	246.28	160.08
Лице с трайно намалена работоспособност 90 и над 90%	297.88	193.62
Всеки един от съвместно живеещи съпрузи	167.08	108.60
Дете от 0 до 18-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст	180.28	117.18
Лице на възраст над 70 години	206.68	134.34
Лице на възраст над 65 години, живеещо само	297.88	193.62
Лице на възраст над 75 години, живеещо само	311.08	202.20

Източник: Наредба №5 за реда и условията за отпускане на целеви помощи за отопление.

ДМДО е значително по-висок в сравнение с ДМД по програмата за месечно социално подпомагане, което означава, че обхватът на програмата за целево енергийно подпомагане е много по-голям. Тук отново съществува възможност системата от проценти за определяне на ДМДО да се актуализира периодично в зависимост от нуждите на бенефициентите на програмата и състоянието на бюджета. При актуализацията през 2008 г., промените са извършени така, че да се осигури еднакво нарастване на ДМДО за всички категории бенефициенти (с 1.42 пъти). При последната актуализация през 2013 г. е приложен диференциран подход към повишаването на коефициентите на отделните категории бенефициенти за да се осигури абсолютно увеличение от 15 лв. на доходния праг за всички 16 рискови групи.

Начин за определяне размера на помощите. Те се определят като абсолютна сума в левове, която е еднаква за всички рискови групи и за сезон 2013-2014 г. е равна на 65.72 лв. месечно или 328.60 лв. за целия отоплителен сезон. В това отношение важна промяна през 2008 г. е намаляването на месечния норматив за потребление, въз основа на който се определя размерът на помощта – от 450 кВтч на 350 кВтч електроенергия, от които 250 кВтч дневна и 100 кВтч нощна. Това е рестриктивно изменение, което през следващите кризисни години не бива адаптирано към новите социално-икономически реалности и води до понижаване степента на социална защита, предоставяна от тази програма.

Месечна добавка за социална интеграция⁷

Правна уредба. Интеграцията на хората с увреждания се осъществява в рамките на програма, която е регламентирана най-вече в Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ) и в Правилника за прилагане на Закона за интеграция на хората с увреждания (ППЗИХУ). Тя урежда и правата, условията за достъп и начина за определяне и отпускане на месечните добавки за социална интеграция, които са важна предпоставка за развитието и включването на тази уязвима група от населението в социалния живот.

Цел. Месечната добавка за социална интеграция на хората с трайни увреждания има за цел да допълва техните доходи за покриване на разходи за услуги, които допринасят за интегрирането им в обществото.

Системата от цели на програмата съответства на изискванията на КПХУ и по-специално на нейния чл.28. „Подходящ жизнен стандарт и социална закрила“. Правната рамка в случая отговаря и на чл. 5 „Равенство и забрана на дискриминация“, и на чл.12 „Равнопоставеност пред закона“.

Право на месечна добавка. Право на месечна добавка за социална интеграция имат: (а) лицето с увреждане; (б) родителят (осиновителят), настойникът или попечителят на лице с увреждане; (в) семейството на роднини, близки или приемното семейство, при което е настанено дете с увреждане. По смисъла на ЗИХУ лица, за които органите на медицинската експертиза са установили степен на намалена работоспособност или намалена възможност за социална адаптация 50 и над 50%, са хора с трайни увреждания.

Видове. Месечната добавка за социална интеграция е сумарна величина, която се формира от добавки, предназначени за покриване на допълнителни специфични разходи за: (а) транспортни услуги; (б) информационни и телекомуникационни услуги; (в) обучение; (г) балнеолечение и рехабилитационни услуги; (д) диетично хранене и лекарствени продукти; (е) достъпна информация; (ж) наем на общинско жилище. Добавката се предоставя в парична форма.

Условия за достъп. Лицата с трайни увреждания получават достъп до видовете добавки според индивидуалните им потребности съобразно вида на увреждането и степента на намалена работоспособност или намалена възможност за социална адаптация.

На лицето се извършва оценяване на увреждането (чрез медицинска експертиза) и на възможностите за интеграция (чрез социална оценка).

Медицинската експертиза се удостоверява с експертно решение на ТЕЛК/НЕЛК.

⁷ Тази добавка, както и представените по-нататък целеви помощи за медицински изделия, са предназначени преди всичко за социалната интеграция на хората с увреждания, поради което отнасянето им към социалното подпомагане в известен смисъл има условен характер. Техният анализ е изготвен със съдействието на Л. Елицина.

Социалната оценка се извършва въз основа на медицинската експертиза по методика, утвърдена от министъра на труда и социалната политика и установява:

1. потребностите и възможностите за рехабилитация;
2. възможностите за обучение;
3. възможностите за трудова заетост и професионална реализация;
4. потребностите от социални услуги;
5. възможностите за социално включване.

Въз основа на социалната оценка се определят видовете специфични добавки, формиращи величината на месечната добавка за социална интеграция (ако се установи, че е необходимо нейното предоставяне) и се изготвя индивидуален план за тази интеграция.

Социалните оценки се извършват от консултативни комисии към дирекциите "Социално подпомагане" на Агенцията за социално подпомагане (АСП) по искане на: (а) лицето с увреждане; (б) родителя (осиновителя), настойника или попечителя на лице с увреждане; (в) семейството на роднини, близки или приемното семейство, при което е настанено дете с увреждане.

Начин за определяне размера на добавката за социална интеграция. Тя е диференцирана и нейният размер се формира като сбор от средствата, определени за отделните видове месечни добавки.

База за определяне размера на видовете месечни добавки за социална интеграция е гарантираният минимален доход. Размерите на отделните видове месечни добавки са, както следва:

- Месечната добавка за социална интеграция за транспортни услуги е 15% от ГМД.
- Месечната добавка за ползване на информационни и теле-комуникационни услуги е 20% от ГМД.
- Месечна добавка за обучение в размер 20% от ГМД се предоставя на деца с трайно намалена възможност за социална адаптация и на лица с трайно намалена работоспособност, които имат потребност от придобиване на допълнителни знания и умения, чрез различни форми на обучение извън заложените в системата на общообразователната подготовка.
- Добавката за балнеолечение или рехабилитационни услуги е в размер до трикратния размер на ГМД, но не повече от действително направения разход, съгласно представените документи.
- Месечната добавка за диетично хранене и лекарствени продукти е 15% от ГМД.
- Месечната добавка за достъпна информация е 15% от ГМД.
- Месечна добавка за задоволяване на основни жизнени потребности – наем за общинско жилище, е в размер на нормативно определения наем за жилище по реда на Закона за общинската собственост.

Целеви помощи за медицински изделия и/или помощни средства, приспособления и съоръжения (ПСПС)

Правна уредба и цели. Осигуряването на медицински изделия и ПСПС, една от най-важните стъпки в рехабилитационния процес, се осъществява в рамките на програмата за интеграция на хората с увреждания. Тя е регламентирана в Кодекса за социално осигуряване (КСО), ЗИХУ, ППЗИХУ и Наредба № 2 на министъра на труда и социалната политика за изискванията за осъществяване на дейностите по предоставяне на медицински изделия и ПСПС. Важни елементи на процеса в осигуряването им са регламентираните в Закона за медицинските изделия.

Предназначението на целевите помощи за тези изделия и ПСПС е да съдействат за постигане на максимална независимост на хората с увреждания и интеграцията им в обществото. Чрез такава форма на целево подпомагане им се създават условия и възможности те да бъдат пълноценни в живота.

Целите на програмата се вписват и изцяло подкрепят постигането на стратегическите цели и приоритети, включени в Стратегията за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания 2008-2015 г. В нея са определени основните резултати, които трябва да бъдат постигнати в тази област: въвеждане на нови технологии в производството и снабдяването с индивидуални технически помощни средства и медицински изделия чрез данъчни, митнически и други преференции; прецизирани нужди от ПСПС и медицинските изделия; повишени изисквания към доставчиците; нови видове ПСПС и медицински изделия, отговарящи на съвременното технологично развитие (вкл. компютризираните системи и съоръжения); съчетан индивидуалния избор с експертната оценка за необходимостта от ПСПС и медицински изделия, съобразно възрастта, активността, професията и заетостта.

Целите съответстват на изискванията на КПХУ и по-специално на чл.20 “Лична мобилност”, чл.26 “Хабилитация и рехабилитация” и чл.28 “Подходящ жизнен стандарт и социална закрила”. Правната рамка в случая не противоречи на чл. 5 „Равенство и забрана на дискриминация“ и на чл.12 „Равнопоставеност пред закона“.

Право на целева помощ за медицински изделия и ПСПС имат: (а) лицето с увреждане; (б) родителят (осиновителят), настойникът или попечителят на лице с увреждане; (в) семейството на роднини, близки или приемното семейство, при което е настанено дете с увреждане.

Целевата помощ се отпуска за: (а) помощните средства, приспособления и съоръжения за хората с увреждания; (б) медицинските изделия, предназначени за хората с увреждания. Министърът на труда и социалната политика съгласувано с министъра на здравеопазването утвърждава ежегодно списъци на медицинските изделия и ПСПС.

Условия за достъп до целева помощ за медицински изделия и/или ПСПС. Лицето с увреждане трябва да има медицински протокол, издаден от ЛКК за съответното медицинско изделие или помощно средство. Видовете медицински изделия и ПСПС, медицинските условия, експлоатационните срокове и необходимите медицински

документи за тях, за които лицата ползват целева помощ, са посочени в приложение към Правилника за прилагане на ЗИХУ.

Изискванията за осъществяване на дейностите по предоставяне на помощни средства, приспособления и съоръжения за хората с увреждания и медицински изделия, посочени в утвърдените списъци, са определени в Наредба на министъра на труда и социалната политика. Агенцията за хората с увреждания (АХУ) води регистър на лица, които осъществяват дейности по предоставянето на медицински изделия и ПСПС. Те са регистрирани като търговци по националното законодателство на държава членка или държава от Европейското икономическо пространство.

Министърът на труда и социалната политика, съгласувано с министъра на финансите и министъра на икономиката и енергетиката, определя и актуализира със заповед пределни размери на помощите за изработване, покупка или ремонт на медицински изделия и ПСПС.

Други помощи и облекчения

Хората с увреждания имат право и на редица други помощи и облекчения върху разходите, които правят, за да се включат в интеграционния процес и излязат от изолация. Тези права са регламентирани в редица закони.

(а) Допълнителни помощи и облекчения по реда на Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ) и Правилник за прилагане на Закона за интеграция на хората с увреждания (ППЗИХУ)

Правна рамка. В ЗИХУ и в Правилника за приложение на ЗИХУ е регламентирано правото на хората с трайни увреждания съобразно потребностите им на целеви помощи и облекчения за:

- покупка и приспособяване на лично моторно превозно средство;
- внос на лично моторно превозно средство;
- преустройство на жилище;
- придружители на лица с увредено зрение, лица със затруднения в придвижването, лица с интелектуални затруднения и лица с психически разстройства, интерпретатори-придружители на лица със слепота-глухота и преводачи на лица с увреден слух.

Покупка и приспособяване на лично моторно превозно средство

Цел. Да се подпомогне процесът на интеграция на хората с увреждания, като се облекчат разходите за създаване на възможности за тяхната мобилност. Тази цел се вписва в изискванията на КПХУ и по-специално на чл. 20 "Лична мобилност".

Правната рамка отговаря и на чл. 5 „Равенство и забрана на дискриминация“ и на чл.12 „Равнопоставеност пред закона“.

Право на целевата помощ в размер на 1200 лв. имат хората с трайни увреждания, чието придвижване е затруднено, ако месечният доход на член от семейството за последните 12 месеца е равен или по-нисък от трикратния размер на гарантирания минимален доход. Помощта може да се ползва повторно след изтичането на 5-годишен срок от предишното ѝ получаване.

Условия за получаване. Хората с трайни увреждания получават тази целева помощ, ако отговарят на следните допълнителни условия: (а) да имат определена от ТЕЛК/НЕЛК над 90% трайно намалена работоспособност или трайно намалена възможност за социална адаптация; (б) да са работещи или учащи се; (в) да не са ползвали финансови облекчения за внос на лично моторно превозно средство.

Внос на лично моторно превозно средство

Хората с трайни увреждания имат право на финансови облекчения при внос на лично моторно превозно средство по ред, определен от Министерския съвет. Тези лица имат право да закупят и внесат в страната лек автомобил, който да ползват за улеснение при своето придвижване. Вносът на МПС се освобождава от мито до левовата равностойност на 900 щатски долара.

Цел. Да се подпомогне процесът на интеграция на хората с увреждания, като се облекчат разходите за създаване на възможности за тяхната мобилност. И тази цел отговаря на изискванията на КПХУ и по-специално на чл. 20 “Лична мобилност”. Правната рамка в случая съответства на чл. 5 „Равенство и забрана на дискриминация“ и на чл.12 „Равнопоставеност пред закона“, които имат „хоризонтален“ характер.

С това право се ползват всички хора с първа група инвалидност, респективно с над 90% загубена работоспособност.

Преустройство на жилище

Цел. С еднократната помощ за преустройство на жилището се покрива част от разходите за осигуряване на среда, в която човекът с увреждане на инвалидна количка може свободно да се придвижва в дома си и да се чувства независим.

Тази цел също отговаря на изискванията на КПХУ и по-специално на чл.20 “Лична мобилност” и чл.28 “Подходящ жизнен стандарт и социална закрила”. Правната рамка съответства и на чл.5 „Равенство и забрана на дискриминация“, и на чл.12 „Равнопоставеност пред закона“.

Право на еднократна целева помощ за преустройство на жилище до 600 лв. имат хората с трайни увреждания с над 90% намалена работоспособност и деца с трайно намалена възможност за социална адаптация, които се придвижват с инвалидна

количка.

Условия за получаване на целевата помощ. Помощта се получава от хора с трайни увреждания, ако тези хора отговарят на следните условия: (а) да имат определена от ТЕЛК/НЕЛК над 90% трайно намалена работоспособност или трайно намалена възможност за социална адаптация; (б) средномесечният доход на член от семейството за последните 12 месеца да е равен или по-нисък от двукратния размер на гарантирания минимален доход.

Придружители на лица с увредено зрение, лица със затруднения в придвижването, лица с интелектуални затруднения и лица с психически разстройства, интерпретатори-придружители на лица със слепота-глухота и преводачи на лица с увреден слух

Цел. Допълване разходите на хората с увреждания за достъп до държавни, културни и други институции и увеличаване на комуникативните им възможности. Целта отговаря на изискванията на чл. 9, т. 2 (д) „Достъпност” на КПХУ. Правната рамка съответства на чл. 5 „Равенство и забрана на дискриминация“ и на чл.12 „Равнопоставеност пред закона“.

Право на целевата помощ имат: (а) лицата с увреден слух и с над 50% намалена работоспособност за ползване на жестомимични услуги до 10 часа годишно до 8 лв. на час при ползване услугите на държавни и/или общински администрации, здравни и културни институции; (б) лицата с увредено зрение и с над 90% намалена работоспособност, които се нуждаят от чужда помощ, за придружител до 10 часа годишно при посещенията им в държавни, общински, здравни, образователни и други институции и в размер 5 лв. на час; (в) трудноподвижни лица с над 90% намалена работоспособност, които се нуждаят от чужда помощ, за придружител до 10 часа годишно при посещенията си в държавни, общински, здравни, образователни и други институции в размер 5 лв. на час; (г) лицата с интелектуални затруднения и с психични разстройства и със 71 или над 71% трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане, които се нуждаят от чужда помощ, ползват целева помощ за придружител до 10 часа годишно при посещенията им в държавни, общински, здравни, образователни и други институции и в размер 5 лв. на час; (д) лицата със слепота-глухота и с над 90% трайно намалена работоспособност, които се нуждаят от чужда помощ, ползват целева помощ за придружител до 10 часа годишно при посещенията им в държавни, общински, здравни, образователни и други институции и в размер 5 лв. на час.

Помощи и облекчения по реда на други закони

Нормативна рамка и цел. Различни помощи и облекчения върху разходите на хората с увреждания са регламентирани също в Закона за социално подпомагане (ЗСП), Закона за общинската собственост (ЗОС), Закона за народната просвета (ЗНП), Закона за висшето образование (ЗВО), Закона за държавните такси (ЗДТ),

Закона за пътищата (ЗП), Закона за движение по пътищата (ЗДП), Закона за пощенските услуги (ЗПУ), Закона за достъп до информация (ЗДИ), Закона за радио и телевизия (ЗРТ), Закона за електронните съобщения (ЗЕС) и в поднормативни актове по тяхното прилагане. Помощите и облекчения са съществен елемент от държавната политика и имат за цел защита и подобряване на социално-икономическия статус и качеството на живот на хората с увреждания, с което се създават условия за тяхната интеграция в обществото.

Тази цел отговаря на изискванията на КПХУ и по-специално на чл. 9 “Достъпност”, чл. 24 “Образование” и чл. 28 “Подходящ жизнен стандарт и социална закрила”. Правната рамка съответства на чл. 5 „Равенство и забрана на дискриминация“ и на чл.12 „Равнопоставеност пред закона“.

Право на помощи и облекчения имат хората с трайни увреждания с 50 и над 50 % намалена работоспособност или намалена възможност за социална адаптация, съобразно степента и вида на увреждане и индивидуалните им потребности, удостоверени с експертно решение на ТЕЛК/НЕЛК.

Видове престации и условия за достъп

Настаняване под наем в общински жилища. На хората с увреждания се дава предимство в класирането при кандидатстване за настаняване под наем в общинско жилище. За задоволяване на специфични нужди може да се предостави допълнителна жилищна площ (стая) до 15 кв. м., когато един от членовете в семейството е с призната I и II група инвалидност (съгласно Закона за общинската собственост – ЗОС и правилника за прилагането му).

Безплатно пътуване два пъти в годината – отиване и връщане, с железопътния транспорт в страната. Това право ползват лицата със 71 и над 71% трайно намалена работоспособност, деца до 16-годишна възраст с трайно намалена възможност за социална адаптация и военноинвалидите, както и придружителите на лицата с определена чужда помощ, когато пътуват с тях.

Стипендия след завършване на основно образование – на ученици със специални образователни потребности независимо от степента на инвалидност се отпуска стипендия в определен размер (21 лв. към 2013 г.).

Облекчения при достъп до обществени телефонни услуги. Универсалната услуга включва осигуряване на достъп до обществени телефонни услуги, вкл. услугите за спешни повиквания, телефонен указател и справочни услуги за хора с увреждания, подобни на ползваните от другите крайни потребители. Условията за предоставяне на тези права са регламентирани в Наредба на председателя на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения.

Помощи и облекчения за лица с увреждания – студенти, докторанти и специализанти. Например, съгласно Закона за висшето образование (ЗВО) лица с трайни увреждания и намалена работоспособност 70 и над 70% и военноинвалиди се приемат във висшите училища при облекчени условия. Те са освободени и от заплащане на такси

в държавните висши училища Право на специални облекчения, регламентирани в правилниците на висшето училище имат студентите, докторантите и специализантите, които са слепи, глухи, инвалиди с трайни увреждания и намалена работоспособност 70 и над 70%, военноинвалиди и лица, отглеждани до пълнолетието си в домове за деца, лишени от родителска грижа.

Право на безплатна винетка – лицата с 50 и над 50% намалена работоспособност получават безплатно една едногодишна винетка за един собствен или съпружеска имуществена общност лек автомобил за ползване на пътната инфраструктура – републикански пътища или техни участъци, за които се заплащат винетни такси (съгласно Закона за пътищата).

Достъп до обществена информация – лица, които имат зрителни увреждания или увреждания на слухово-говорния апарат, могат да поискат достъп във форма, отговаряща на техните комуникативни възможности (съгласно Закона за достъп до обществената информация).

Освобождаване от заплащане на определени пощенски услуги – например приемане, пренасяне и доставяне на релефни писма и клишета, звукозаписи и специална хартия, изпращани от и/или до слепи граждани или официално признати институти за слепи граждани и оформени с регламентираните отличителни знаци (съгласно Закона за пощенските услуги).

Освобождаване от заплащане на държавни такси. Хората с увреждания, в случаите на прехвърляне от едно учебно заведение в друго, от една специалност или форма на обучение в друга по здравословни причини, установени със заключение на медицинска комисия, се освобождават от държавни такси (съгласно Закона за държавните такси).

Данъчни облекчения⁸

Подходно облагане

Принципите, залегнали в подходното облагане са два и са експлицитни – един доход да се облага веднъж и едно отчисление да се прави само веднъж, за да може да се засича в национален мащаб следното: когато на едно място има разход (отчисление) то неминуемо на друго място трябва да се появи приход, който да бъде обложен със същия по тежест данък.

Правна уредба. Член 41 от ЗИХУ свързва хората с увреждания с подходното облагане, като регламентира, че тези с трайни увреждания, които получават доходи от трудова дейност, ползват данъчни облекчения при условия и по ред, определени в Закона за облагане на доходите на физическите лица (ЗОДФЛ).

На това основание облагането на физическите лица е подробно уредено в Закона за облагане на доходите на физическите лица, като за еднолични търговци част от

⁸ Тази част е изготвена с участието на д-р Г. Сматракалев.

текстовете са и в Закона за корпоративното подоходно облагане. За хората с увреждания е отделено повече място в Закона за облагане на доходите на физическите лица, като целта е да се дадат облекчения на тази категория данъкоплатци. Техният доход от трудови правоотношения, както и доходи от стопанска дейност и доходи от наем или от друго възмездно предоставяне за ползване на права или имущество се намалява към годишна основа с 7920 лв., като за трудовите правоотношения се намалява и на месечна база с 660 лева.

Извадени са от облагаемата данъчна основа помощите и добавките от социално подпомагане, получени на основание на Закона за интеграция на хората с увреждания, Закона за закрила на детето, Закона за семейни помощи за деца, Закона за социално подпомагане или на друг нормативен акт, както и обезщетенията и помощите при безработица, получени на основание на нормативен акт.

Правната рамка в случая съответства на КПХУ, в частност на чл.5 „Равенство и забрана на дискриминация“ и на чл.12 „Равнопоставеност пред закона“, които имат „хоризонтален“ характер. Облекченията компенсират загубената дееспособност и отговарят на чл. 26 „Хабилитация и рехабилитация“, както и на чл. 27 „Работа и заетост“.

Право на данъчни облекчения и условия за достъп. В Закона за облагане на доходите на физическите лица вместо термина “хора с увреждания” (както е в Закона за интеграция на хората с увреждания) правилно се използва терминът “лица с намалена работоспособност.” Законодателят е уточнил, че само лицата с 50% намалена работоспособност, установена съответно от ТЕЛК или НЕЛК, като не се определя дали е временна или постоянна, могат да ползват предвидените облекчения в подоходното облагане на тази група физически лица.

От началото на 2012 г. лицата с намалена работоспособност 50 и над 50%, установена след навършване на възрастта за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68 от Кодекса за социално осигуряване, както и лицата, навършили възраст за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл.68 от Кодекса за социално осигуряване, в срока на решението на ТЕЛК (НЕЛК), ползват данъчно облекчение за лица с намалена работоспособност по реда на този закон, независимо от определения в експертното решение срок. По такъв начин е прецизиран законовият регламент относно правото на ползване на облекчението за лице с увреждане, след придобиване на право на пенсия по смисъла на чл. 68 от Кодекса за социалното осигуряване.

В ЗМДТ в раздела за патентен данък, физическите лица, включително едноличните търговци, с 50 и с над 50% намалена работоспособност, определена с влязло в сила решение на компетентен орган, ползват намаление на патентния данък в размер 50 %, ако извършват дейността лично и не наемат работници за тази дейност през цялата данъчна година.

Ползването на облекченията при данъчното облагане върху доходите от лицата с намалена работоспособност, които са наети по трудово правоотношение става чрез работодателя. При постъпване на работа, лицето удостоверява намалената си

работоспособност с копие от получения от ТЕЛК или НЕЛК документ, а когато намалената работоспособност е получена след постъпване на работа, то удостоверяването става с документ от датата на настъпване на събитието. Работодателят е отговорен да съблюдава правото на бенефициента на намален данък върху възнагражденията на месечна и на годишна база.

Ако данъкоплатецът има допълнителна заетост извън трудово правоотношение, то той ползва правото си при подаването на годишната данъчна декларация.

Тук е приложен, т.нар. пасивен подход от страна на държавата, а активната страна е оставена за данъкоплатеца. Той трябва да намери работа, да извърши стопанска или рентиерска дейност и след като получи съответния доход да ползва полагащото му се облекчение.

Имуществено облагане

Правна уредба и цели. Хората с увреждания ползват данъчни преференции и при облагането на движимо и недвижимо имущество според ЗМДТ.

В Закона за местните данъци и такси е включен и патентният данък, където също са предвидени данъчни облекчения на хората с над 50% намалена работоспособност – те заплащат половината от дължимия патентен данък.

Целите съответстват на чл.26 „Хабилитация и рехабилитация” от КПХУ като спомагат за създаване на достоен начин на живот.

Право на данъчни облекчения и условия за достъп. Облекченията за облагане на недвижимо имущество е за лице с намалена работоспособност 50%, което получава 75% облекчение от дължимия данък.

Освен недвижимото имущество и даренията, Законът за местните данъци и такси освобождава от данък лекия автомобил – собственост на лице с намалена работоспособност от 50 до 100%, с обем на двигателя до 2000 куб. см и с мощност до 117.64 kW.

Косвено облагане

Правна уредба. Единственият закон, който третира в някакъв смисъл хората с увреждания е Законът за данъка върху добавената стойност (ЗДДС), в чийто чл.39 се предвижда, че освободена доставка е доставката на протези, както и услугите по предоставянето им на хора с увреждания, когато доставките са част от здравните услуги.

Тези цели също съответстват на чл.26 „Хабилитация и рехабилитация” от КПХУ като спомагат за създаване на достоен начин на живот.

Правна уредба и условия за достъп. Ползването на облекчението по ЗДДС е уредено в Правилника за прилагане на ЗИХУ и две наредби на министъра на труда и

социалната политика. Там обаче в по-голяма степен са описани начините и контролът върху фирмите, доставящи и произвеждащи помощно технически средства, отколкото освобождаването им от данък добавена стойност.

Дарителство – облекчения и облагане

Правна уредба. Доходите на всяко физическо лице или стопанска единица могат да бъдат намалени за данъчни цели с дарение до определена степен.⁹ Системата на дарения е двустранна – даряващ и надарен. Облекченията за даряващия се уреждат в Закона за облагане на доходите на физическите лица и Закона за корпоративното подоходно облагане, а евентуалното освобождаване от данък на полученото дарение – в ЗМДТ. В първите два закона хората с увреждания и техните институции са бенефициенти на даренията, а в последния са субекти на данъчното задължение.

Право на данъчни облекчения и условия за достъп. В целевия обхват на даренията по Закона за корпоративното подоходно облагане са включени: специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания, вписани в регистъра по чл.29 ЗИХУ, т.е. отново има дарения за стопански единици; индивиди – хора с увреждания, както и за технически помощни средства за тях, социално слаби лица, деца с увреждания или без родители; юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност (в тази група влизат национално представените организации на и за хора с увреждания).

Облекченията по Закона за облагане на доходите на физическите лица могат да ползват всички данъкоплатци, които са направили дарение в полза на специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания, на бюджетни предприятия, юридически лица и фондации с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза, както и в полза на Агенцията за хората с увреждания.

Предвидените в Закона за облагане на доходите на физическите лица данъчни облекчения за направени дарения са 5% от облагаемия доход, а в Закона за корпоративното подоходно облагане те са 10% от положителния финансов резултат (счетоводната печалба).

Дарението има две страни – дарител и надарен. Съгласно българското законодателство надареният е субект на данъчно облагане, което е регламентирано в ЗМДТ. Раздел III на закона урежда облагането на имущества, придобити чрез дарение или по възмезден начин. Законът обаче освобождава значителен брой организации, институции и индивиди. По този начин един съществен обем

⁹ При даренията активната страна е данъкоплатецът, тъй като той ги прави от своя предварително заработен доход. Даренията са и форма на държавно финансиране, тъй като изваждането им от облагаемата основа съкращава пътя на това финансиране, т. е. държавата се отказва от постъпления, за да насочи средствата за социално потребление в полза на групи със специален интерес – хора с увреждания, религиозни общности, образователни единици, социални домове и институции и др.

собственост не подлежи данъчното облагане, защото веднъж се отчислява преди облагане при дарителя, а след това е освободена от облагане при надарения.

Начин за определяне на облекченията. Дарителството няма граници – не са поставени ограничения върху размерите на даренията, а само върху размера на отчисляване от облагаемата основа. Те, както вече беше посочено, са 5% от облагаемия доход на физическите лица и 10% от счетоводната печалба. Дарението се доказва документално при ревизиране на съответния данъкоплатец, и то трябва да бъде направено в размери и данъчен период, такива, каквито са използвани при отчисляването му от облагаемия доход или счетоводната печалба при юридическите лица.

2. Стратегическата рамка на държавната политика по отношение хората с увреждания – оценка и възможни подходи за оптимизиране

Съществуващата стратегическа рамка – оценка и предизвикателства

Извършеният аналитичен преглед на правната рамка на компенсиращите държавни политики по отношение на хората с увреждания, както и допълнителният анализ на над 60 национални и ведомствени документа, които формират националната политика спрямо хората с увреждания, позволява да се открият силните и слабите страни на тази стратегическа рамка.¹⁰

Сред по-важните нейни *плюсове* могат да се посочат:

- Възприемането и прилагането на политиките спрямо хората с увреждания като хоризонтален принцип, което води до визирането на техните проблеми в множество национални, ведомствени и регионални (общински) стратегически и оперативни документи.
- Наличието на дългосрочна стратегия с по-комплексен характер, каквато е Стратегията за осигуряване на равните възможности на хората с увреждания, обединяваща усилията на редица държавни институции, както и Дългосрочната стратегия за заетост на хората с увреждания 2011-2020 г.
- Наличието на специализирани документи, в чийто фокус са проблемите на хората с увреждания (например Националната програма за заетост и обучение на хората с трайни увреждания, Дългосрочната стратегия за заетост на хората с увреждания 2011-2020 г.).
- Стремение за придържане към принципите и изискванията на стратегическото планиране по отношение съставянето на системата от цели и приоритети.

¹⁰ Тук се включват, както посочените закони и подзаконови нормативни актове, още различни национални стратегии, имащи пряко или косвено отношение към хората с увреждания, а също стратегическите и оперативните годишни планове на националните ведомства, области и общини.

- Съответствие – макар и не нарочно търсено и ясно заявено – с редица основни права на хората с увреждания, регламентирани в определената от ООН международна правна рамка, която е пряко свързана с политиките по отношение на тази група лица:
 - Конвенцията за правата на хората с увреждания - най-вече на тези, свързани с чл. 5, 6, 7, 9, 12, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31.¹¹
 - два други основни документа на ООН - Стандартните правила за изравняване на възможностите на хората с увреждания (1994 г.) и Световната програма за действие за хората с увреждания (1982 г.).¹²
- Натрупан институционален опит в изготвянето и осъществяването на стратегически и оперативни документи, свързани с хората с увреждания, вкл. транспониране на цели и задачи от стратегически документи в документи с по-оперативен характер (например в планове за действие или в „цели на администрацията“).

Наред с това, за проучената съществуваща стратегическа рамка са присъщи *слабости*, по-важните от които са:

- Значителният и нарастващ брой на стратегическите и други документи, формиращи рамката на политиката за хората с увреждания, започва от плюс да се превръща в минус, тъй като води до усложняване/затрудняване на съгласуваността между документите и на координацията между институциите.
- Дублирането на цели и дейности и/или тяхното сегментиране, което (отново) е предпоставка за недобра институционална координация на действията и за

¹¹ Наименованията на членовете на Конвенцията са посочени по-долу.

¹² „Стандартните правила“ включват четири предварителни условия за равно участие на хората с увреждания – формиране на самосъзнание, медицинска грижа, рехабилитация и услуги; осем цели, които трябва да бъдат постигнати – достъп, образование, работа, доходи и социална сигурност, семеен живот и личностна интеграция, култура, отдих и спортна дейност, религия; десет мерки за изпълнение – информация и изследвания, създаване на политики и планиране, законодателство, икономически политики, условия на труд, организации на хора с увреждания, обучение на персонала, национален мониторинг и оценка на програмите за хората с увреждания, техническо и икономическо сътрудничество, международно сътрудничество. „Световната програма за действие за хората с увреждания“ фокусира върху превенцията, рехабилитацията и изравняването на възможностите на хората с увреждания с тези на другите. За първи път тук се заявява необходимостта от създаване на такива условия за живот, които да стимулират участието на хората с увреждания в сферата на труда, участие в общността и в техните семейства. Рехабилитацията е насочена към естествената среда и е интегрирана във всички услуги; постигането на равни възможности означава осигуряване на подкрепа преди всичко за семействата, в които има хора с увреждания. От хората с увреждания се очаква не само да получават права, вкл. такива за ранно пенсиониране и помощи, а и да участват равноправно в развитието на обществото като имат кариерно израстване, получават професионално обучение през целия си живот, от тях се иска да имат отговорности и да изпълняват задълженията си към обществото, общността, семейството. Положенията в тези документи получават допълнително развитие и синтез в КПХУ.

влошаване на тяхната ефективност и ефикасност. За илюстрация може да се посочи, че например:

- в Плана за действие за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания (2012-2013 г.), Цел 2 „Промяна на модела на грижа за деца с увреждания от настаняването им в специализирани институции към грижа в семейна среда“ включва дейности като „разширяване обхвата и предоставяне на различни форми на дневни грижи за деца с увреждания въз основа на проучване и планиране за местните потребности“ и „продължаване процеса на реструктуриране на институциите за деца с увреждания“. На свой ред, в Националната програма за закрила на детето за 2012 г. е заложена Цел 2 „Провеждане на процеса на реформа в грижата и спазването на правата на децата, отглеждани в специализирани институции“, в рамките на която са предвидени „Инвестиционни дейности за деинституционализация на специализирани институции, предлагащи услуги за деца в риск и Домове за медико- социални грижи - ДМСГД“.
- Отново в Плана за действие за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания (2012-2013 г.), Цел 3 „Гарантиран достъп до качествено образование на хората с увреждания“ включва подцел „В средното образование ... да продължи прилагането на политиката за включващо/приобщаващо обучение на децата със специални образователни потребности“. Същевременно, в Националната програма за закрила на детето за 2012 г., в рамките на Цел 3 е „Развиване и разширяване на дейностите предназначени за деца със специални образователни потребности“ е планирана дейност „Разширяване на възможностите за обучение на деца и ученици със специални образователни потребности“. В подкрепа на образованието на децата със специални образователни потребности са също редица цели и дейности от Националната програма за гарантиране на правата на децата с увреждания 2010-2013 г.
- Отсъствието на ясна обвързаност между различните стратегически документи, визиращи осигуряването на права на хората с увреждания, което затруднява както институционалната координация, така и прилагането на програмния подход в планирането и бюджетирането на политиките за хората с увреждания.
- Непълно експлицитно обхващане на основни области на политики, свързани с правата на хората с увреждания, така както са определени в международната правна рамка и в частност – в Конвенцията за правата на хората с увреждания, като например правото на живот (чл.10), рискови ситуации и хуманитарни бедствия (чл.11), достъп до правосъдие (чл.13), свобода и сигурност на индивида (чл.14), защита срещу изтезания или жестоко нехуманно или унижително третиране или наказание (чл.15), национално прилагане и мониторинг (чл.33); „Стандартните правила за изравняване на възможностите на хората с увреждания“, доклади на държавите – страни по Конвенцията (чл.35).

Бъдещата стратегическа рамка – какъв да е подходът към нейното изготвяне?

През януари 2012 г. Народното събрание ратифицира КПХУ, а Правителството подготви План за действие, съдържащ мерки за привеждане на нормативната уредба и политики в областта на хората с увреждания в съответствие с разпоредбите на Конвенцията от Република България (2013-2014 г.). Във връзка с това, очакванията на нашата и на международната общност са да бъде преодоляно колкото е възможно по-бързо различието между създаването на политики и практическото им изпълнение. Предизвикателството идва от факта, че когато дадена страна подпише КПХУ, на нея ѝ трябва време да приспособи съществуващите нормативни актове така, че да отговори задоволително на изискванията на Конвенцията. Въвеждането на съответствие между националното законодателство и международните изисквания обаче не се ограничава само със законодателни промени. Става дума за въвеждане на нови регулативни рамки на политиките и на съответни (нови) механизми за мониторинг и (нови) системи за оценка на изпълнението. А това на свой ред означава и изисква ефективно включване на хората с увреждания „в политиките и програмите за насърчаване на приобщаващо общество и развитие, гарантиране на участието им на равна основа с общото население и достъпа до основни услуги, вкл. по отношение на образованието, здравеопазването, социалната защита, работата и заетостта, транспорта и комуникацията. Затова всички пречки и пропуски в законите, политиките и тяхното прилагане, които създават пречки пред участието за хората с увреждания, трябва да бъдат навреме идентифицирани и решавани”.¹³

Ратифицирането на КПХУ създаде нова и с по-високи системни изисквания среда за формирането на стратегическата рамка на политиките спрямо хората с увреждания в България. Тази среда поставя въпроса за *избора* относно подхода към изготвянето както на стратегическата рамка, така и на стратегическите и на оперативните документи от по-ниските йерархични нива на управление.

Първи вариант – запазване и оптимизиране на сегашния подход към изготвянето на стратегически и оперативни документи. Този избор би носил всички плюсове и недостатъци на съществуващата практика при изготвянето на стратегическата рамка на политиките за хората с увреждания в нашата страна, при тяхното формиране, осъществяване, наблюдаване и оценка.

Към посочените по-горе негови слабости следва да се добави обстоятелството, че както показва анализът на стратегическата рамка, част от правата на хората с увреждания (фиксираны в съответни членове) не са обект и предмет на специални документи и политики, респ. на ясно определени институционални отговорности. Такива са напр. чл. 10, 11, 14-18, 22, 23, 35. Този пропуск, разбира се е относителен, тъй като към момента на изготвяне на съответните документи, страната ни не е била ратифицирала КПХУ.

След като ратификацията е вече факт, това поражда необходимост от експлицитното включване на изискванията на КПХУ в бъдещи стратегически документи. В голяма степен това е предвидено в Плана за действие, съдържащ мерки за привеждане на

¹³ UN General Assembly, 67th Session, Item 27 (b)/46. A/67/150.

нормативната уредба и политики в областта на хората с увреждания в съответствие с разпоредбите на КПУХ от Р. България (2013-2014 г.). В Плана обаче не са посочени и обхванати например:

- Чл.5 „Равенство и забрана на дискриминация”
- Чл. 6 „Жени с увреждания”
- Чл. 7 „Деца с увреждания”
- Чл.10 „Право на живот”
- Чл.15 „Защита срещу изтезания или жестоко нехуманно или унижително третиране или наказание”
- Чл.16 „Защита срещу експлоатация, насилие и тормоз”
- Чл. 17 „Защита на целостта и ненакърнимостта на индивида”
- Чл. 22 „Зачитане на личната неприкосновеност”
- Чл. 28 „Подходящ жизнен стандарт и социална закрила”.

Тези пропуски (и особено този на чл. 28, който визира ключови права на хората с увреждания, свързани с тяхното жизнено равнище и социална защита) не изглеждат оправдани, тъй като страната ни е поела ангажменти по Конвенцията като цяло.

При запазването на съществуващия подход, могат да се направят следните **препоръки** за подобряване на стратегическите документи през следващите периоди и/или при актуализирането на сегашни документи с по- дългосрочен характер:

- Разработване на систематичен анализ на средата, SWOT анализ и др., на чиято основа да се извеждат визията, главната стратегическа цел, приоритетите и целите на документа; ясно формулиране и логическо обвързване на отделните йерархични нива, в т.ч. стратегически цели, специфични цели, мерки/дейности, съгласно принципите на стратегическото планиране.
- Включване в стратегическите документи на специален раздел с ясно разписан механизъм с методите за осъществяване на мониторинг, неговата периодичност, отговорници, видове документи (отчети/доклади, оценки) и др.
- Изготвяне на планове за действие към всички стратегически документи с конкретна информация по елементите на мониторинга и оценката – цели, мерки/дейности, резултати, отговорници, срокове, показатели, стойности (базови и целеви).
- Дефиниране на измерими показатели към всички планирани за изпълнение мерки/дейности с базови и целеви стойности. Включване на показатели за ефект/въздействие, чрез които да се измерва изпълнението на заложените стратегически цели.

- Конкретно и ясно формулиране на цели, мерки и показатели за наблюдение, измерване и оценка на изпълнението на дейностите, насочени към хората с увреждания (в случаите, когато съответният документ обхваща по-широк кръг уязвими групи от населението).
- Възприемане на практиката „един документ – една институция, която е основен негов „собственик“.
- Стриктно обвързване на отчетите/докладите за изпълнение със съответните планове за действие (оперативни планове) по отношение на структура, цели, набор от показатели и т.н.
- Обхващане от стратегическите документи на всички права на хората с увреждания (респ. всички членове от КПХУ, вкл. на тези, които сега не са специфичен обект на съществуващата стратегическа рамка), при еднозначно определяне на съответна отговорна институция.

Втори вариант – възприемането на нов подход, при който изпълнението на ангажиментите на страната по КПХУ да се превърне в сърцевина на стратегическата рамка и на политиките по отношение на хората с увреждания. Аргументи:

Първо. Конвенцията изисква от всяко правителство да посочи къде се насочват усилията му за гарантиране на правата, какви са целите и как те ще се постигат, какъв механизъм за координация е избран, какъв орган ще извършва мониторинга и оценката и как самите хора с увреждания и техните организации ще участват в тези процеси. Поради това, необходимо изглежда преразглеждане на досегашната система за дългосрочно и оперативно планиране на политики, на тяхното осъществяване, мониторинг и отчет, която да се модернизира въз основа на нов, адекватен по отношение на Конвенцията подход.

Второ. Конвенцията е първият правно-задължителен международен инструмент в областта на правата на човека, по който ЕС и неговите държави-членки са страни. Във връзка с това, през 2010 г. беше приета Европейска стратегия за хората с увреждания за периода 2010-2020 г. Тя осигурява рамка за действие на равнище ЕС, както и за действие на национално равнище, за да се уреди различното положение на хората с увреждания. Стратегията определя също необходимите механизми за прилагането на Конвенцията на ООН на равнище ЕС. Набелязани са осем основни области на действие: „Достъпност“, „Участие“, „Равенство“, „Заетост“, „Образование и обучение“, „Социална закрила“, „Здраве“ и „Външна дейност“. Тези области са подбрани въз основа на *техния* потенциал да допринесат за изпълнение на общите цели на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010-2020 г. налага съвместен ангажимент от страна на институциите на ЕС и на държавите-членки в четири основни направления:

- *Повишаване на осведомеността* в обществото относно свързаните с уврежданията въпроси и насърчаване на по-задълбочени познания сред хората с увреждания относно техните права и начините на упражняването им.
- *Осигуряване на финансови средства* чрез национални и европейски източници и инструменти за мерките, насочени към хората с увреждания.
- *Събиране на данни и наблюдение* относно хората с увреждания с цел да се наблюдава напредъкът по отношение на положението на хората с увреждания.
- *Изграждане на механизми*, изисквани от Конвенцията (чл.33) – звена, координиращ механизъм, независими механизми за наблюдение – с цел да се насърчава, защитава и наблюдава нейното прилагане.

В заключителната част на Европейската стратегия е посочено, че „до края на 2013 г. Комисията ще представи доклад относно постигнатия посредством Стратегията напредък, в чийто обхват попадат изпълнението на действията, напредъкът на национално равнище и докладът на ЕС до Комитета на ООН за правата на хората с увреждания.¹⁴ Комисията ще използва набор от статистически и други данни, за да онагледят промените в несъответствията в положението на хората с увреждания и населението като цяло и да създаде показатели относно уврежданията във връзка с целите по Стратегия „Европа 2020“.

Четвърто. В България има натрупан опит в прилагането на подобен подход във връзка с подготовката на страната за членство в ЕС. Тогава по всяка от 31 теми, съответстващи на броя на главите на Договора за присъединяване (т.нар. „преговорни глави“) бяха формирани работни групи с ясна водеща институция.

Следователно, ангажиментите на Р България и като страна по Конвенцията, и като страна-членка на ЕС, подкрепят необходимостта от възприемане на предлагания тук нов подход при определяне на стратегическата рамка и на политиките по отношение на хората с увреждания.

Обхват и структура на стратегическата рамка

Основа на новия подход към разработването на политиката за хората с увреждания е разбирането, че мерките и дейностите, насочени към тях, ще са много точно и ясно отграничени, включително и със собствени програмни бюджети. Това разбиране следва да намери своето отражение в стратегическите документи, които ще определят целите, приоритетите, конкретните мерки и финансирането, адресирани към тази значима и важна група от населението на страната. Предлаганият подход на планиране отчита два разреза на стратегическите планови документи, а именно:

1. Планиране в хоризонтален разрез, тоест по основни политики (сектори) на въздействие, свързани с отговорностите на различни институции, които имат отношение към хората с увреждания.

¹⁴ Чл.35 и чл.36 от Конвенцията.

2. Териториален разрез, насочен към планиране на дейности според административно-териториалното делене на страната.

В хоризонтален разрез, в синхрон с Европейската стратегия за хората с увреждания (2010-2020), се предлагат следните стратегически документи за хората с увреждания¹⁵:

- Национална стратегическа рамка за реализация на Конвенцията за правата на хората с увреждания
- Стратегия за достъпност
- Стратегия за участие
- Стратегия за равенство
- Стратегия за заетост
- Стратегия за образование, обучение и обществено съзнание
- Стратегия за социална закрила
- Стратегия за здравето.

В териториален разрез ще се спазва следната йерархия на плановите документи:

- Национална стратегическа рамка за реализация на Конвенцията за правата на хората с увреждания
- Областни стратегии за гарантиране правата на хората с увреждания
- Общински планове за гарантиране правата на хората с увреждания.

Всеки един от тези планови документи ще определя необходимите мерки, включително – разходи, представени под формата на програмни бюджети, и възможните източници на финансиране.

Други документи, свързани с хората с увреждания, като например Европейската социална харта (ревизирана), също ще са част от планирането в тази сфера.

Националната стратегическа рамка за реализация на Конвенцията за правата на хората с увреждания¹⁶ следва да постави жалоните за реализация на Конвенцията. Националната стратегическа рамка следва да предлага стратегическа визия за гарантиране правата на хората с увреждания в един продължителен период. Периодът на тази рамка трябва да обхваща като минимум два седемгодишни планови

¹⁵ Техният обхват е разгледан по-нататък.

¹⁶ В Плана за действие, съдържащ мерки за привеждане на нормативната уредба и политики в областта на хората с увреждания, в съответствие с разпоредбите на Конвенцията за правата на хората с увреждания от Република България (2013-2014 г.), в т.9 е предвидено изготвяне на дългосрочна национална стратегия за правата на хората с увреждания в контекста на прилагането на КПХУ, което е тъждествено с предлаганата тук Национална стратегическа рамка.

периода на ЕС, което да осигури възможности за насочване на средства по оперативните програми за изпълнение на стратегическите документи. В този документ ще са планирани също действия за изпълнение на някои важни изисквания на Конвенцията като:

- Статистика и събиране на данни (чл.31)
- Международно сътрудничество (чл. 32)
- Национално прилагане и мониторинг (чл. 33)
- Доклади на държавите – страни по Конвенцията (чл. 35).

Стратегия за достъпност. Този документ ще е насочен към осигуряване на равен достъп на хората с увреждания до физическата среда (сгради, пътища, транспорт, открити площи и др.), до информационни и комуникационни услуги и до нови информационни и комуникационни технологии и системи, включително Интернет. Стратегията ще се фокусира върху следните членове на Конвенцията:

- Чл. 9 „Достъпност”
- Чл. 21 „Свобода на изразяване и на мнение, свобода на достъпа до информация”.

Стратегия за участие. Тя ще се фокусира върху осигуряване на правата на хората с увреждания, свързани със свободното движение, избора на място и на начин на живот, правото на неограничен достъп до културни, развлекателните, почивни и спортни дейности, прояви, клубове, стоки и услуги и организирането на специални спортни прояви за хора с увреждания. В нея ще се акцентира на разработването на цели, мерки и дейности, свързани с изпълнение на следните членове от Конвенцията:

- Чл. 18 „Свобода на придвижването и националност”
- Чл. 30 „Участие в културния живот, почивка, свободно време и спорт”.

Стратегия за равенство. В този документ ще се набележат цели и мерки, чрез които да се повиши равнището на закрила на хората с увреждания срещу основаната на увреждания дискриминация и равнопоставеността им при упражняване на основни права. В стратегията ще се обезпечи изпълнението на следните членове от Конвенцията:

- Чл. 5 „Равенство и забрана на дискриминация”
- Чл. 6 „Жени с увреждания”
- Чл. 7 „Деца с увреждания”
- Чл. 10 „Право на живот”
- Чл. 11 „Рискови ситуации и хуманитарни бедствия”
- Чл. 12 „Равнопоставеност пред закона”
- Чл. 13 „Достъп до правосъдие”

- Чл. 14 „Свобода и сигурност на индивида”
- Чл. 15 „Защита срещу изтезания или жестоко, нехуманно или унижително третиране или наказание”
- Чл. 16 „Защита срещу експлоатация, насилие и тормоз”
- Чл. 17 „Защита на целостта и ненакърнимостта на индивида”
- Чл. 22 „Зачитане на личната неприкосновеност”
- Чл. 29 „Участие в политическия и обществен живот”.

Стратегия за заетост. Тя ще обезпечи изпълнението на чл. 27 „Работа и заетост”. Ще бъдат определени специфични цели и мерки за тяхното постигане за гарантиране и насърчаване реализацията на правото на труд на хората с увреждания, включително за лица, придобили увреждане в процеса на трудова заетост.

Стратегия за образование, обучение и обществено съзнание. Целите и мерките в този документ ще бъдат насочени към интегрирането по подходящ начин в общата образователна система на децата с увреждания и оказване на индивидуална помощ с оглед на интереса на детето; към увеличаване мобилността на хората с увреждания посредством улесняване на участието в програми за учене през целия живот; към повишаване общественото съзнание за правата, потребностите и проблемите на хората с увреждания. В стратегията ще се обезпечи изпълнението на следните членове от Конвенцията:

- Чл. 8 „Повишаване на общественото съзнание”
- Чл. 24 „Образование”.

Стратегия за социална закрила. Документът ще включва националните цели и мерки за осигуряване на качество и устойчивост на системите за социална закрила за хората с увреждания. В стратегията ще се обезпечи изпълнението на следните членове от Конвенцията:

- Чл. 19 „Самостоятелен живот и включване в общността”
- Чл. 20 „Лична мобилност”
- Чл. 23 „Уважение към дома и семейството”
- Чл. 28 „Подходящ жизнен стандарт и социална закрила”.

Стратегия за здравеопазване. Чрез нея ще се обезпечи изпълнението на членове от Конвенцията, които се отнасят до правото на хората с увреждания на равнопоставен достъп до здравеопазване, в това число до основано на профилактиката здравеопазване, както и на специфични качествени здравни и рехабилитационни услуги на достъпни цени, при които се отчитат техните потребности. Стратегията следва да осигури изпълнението на следните членове от Конвенцията:

- Чл. 25 „Здравеопазване”

- Чл. 26 „Хабилитация и рехабилитация”.

Предложените стратегически документи (като наименование и обхват) са съобразени с осемте основни области на действие, включени в *Европейската стратегия за хората с увреждания 2010-2020 г.* Този подход е удачен и от гледна точка на техния потенциал да обхванат и допринесат за изпълнение на целите на Конвенцията на ООН. Предлаганото структуриране и обхват на стратегическите документи ще облекчи също така процеса по бъдещото докладване, което страната ще извършва във връзка с изпълнение на ангажиментите си по отношение реализацията на правата на хората с увреждания.

КПХУ е мащабен, всеобхватен и с широк времеви обхват документ. Един от принципите на стратегическото планиране, който намира отражение и в етапите на политическия цикъл¹⁷, е този за **избора на приоритети**, като предпоставка за ефективност и ефикасност на политиките.

Изборът на **фокус** на политиките по отношение на хората с увреждания е необходим, за да може да се координират усилията на институциите и да се постигне концентриран и очевиден резултат или промяна при ефективно използване на обществените ресурси. На експертната среща на ООН за изграждане на отворени за всички общества и развитие чрез осигуряване на достъпни информационни и комуникационни технологии през април 2012 г.¹⁸ са определени три области от особено значение за осигуряване на развитие на хората с увреждания: образование и обучение; устойчив материален живот (поминък); социални услуги и мрежи за социална защита. Те се определят като въпроси, които могат да залегнат и да бъдат развити като стратегически документи, политически решения, програми и планове за изпълнение, с които да се осигури достъпност на обществените системи до всички, а за отделните правителства да бъдат мярка за измерване на степента на устойчивост, справедливост и приобщаващо развитие.

В този контекст, като приоритетни биха могли да се развиват предлаганите тук Стратегия за образование, обучение и обществено съзнание, Стратегия за социална закрила и Стратегия за заетост. Предвид националните условия, Стратегията за достъпност също би следвало да бъде приоритетна.

В *териториален разрез* следва да се разработват:

Областни стратегии за гарантиране правата на хората с увреждания – общо 28 на брой, като в тях ще се конкретизират онези мерки, които имат регионално значение и чието изпълнение ще е приоритет на държавата. Основно тези стратегии ще са

¹⁷ Имат се предвид следните фази на политическия цикъл: дефиниране на проблемите и „съставяне на дневния ред” – конструиране (формулиране) на политиката въз основа на различни алтернативни решения – избор на решения и дизайн на политиката (вкл. приоритети) – реализиране – мониторинг и оценка. (вж. напр. Emma Crewe and John Young “Bridging Research and Policy: Context, Evidence and Links”, ODI, 2003).

¹⁸ United Nations Expert Meeting on Building Inclusive Societies and Development through Promotion of Accessible Information and Communication Technologies (ICTs); Emerging issues and trends, Tokyo, Japan, 19-21 April 2012.

фокусирани върху планирането на инвестиции в обекти, които са държавна собственост – административни сгради, транспортна инфраструктура и т.н.

Общински планове за гарантиране правата на хората с увреждания – общо 264 на брой, като в тях ще се конкретизират онези мерки, които имат местно значение и чието изпълнение ще е приоритет на общината. Основно тези планове ще представят вижданията на общинските ръководства за приоритетни инвестиции в обекти и/или мероприятия общинска собственост. В тези планове ще се идентифицират възможности извън обхвата на държавно гарантираните и осигурени с финансиране права на хората с увреждания – например подобряване достъпа до административни сгради, до звена за социални услуги, организиране на спортни и културни мероприятия за хора с увреждания и др.

Посоченият набор от планови документи в хоризонтален и териториален разрез ще даде възможност за ясно обвързване на поставените национални, регионални и местни цели и задачи с планирането на дейността на конкретните изпълнители на мерките, които са главно публичните институции и чиято дейност в една или друга степен е гарантиране правата на хората с увреждания в различни разрези на обществения живот.

Така изброената система от планови документи би следвало да е изградена и синхронизирана в периода до 2017 г.

Институционална рамка

Изготвянето и изпълнението на посочените стратегически документи следва да са изрична отговорност на точно определени институции, а именно:

- Националната стратегическа рамка за реализация на Конвенцията за правата на хората с увреждания би следвало да се приеме и наблюдава от Министерския съвет. Предвид обхвата на хората с увреждания, около 10-12% от населението на страната, е подходящо отговорността да е възложена на възможно най-високо равнище, например министър-председател. Подходящо е той да оглави Национален съвет по правата на хората с увреждания, който би могъл да бъде приемник на сегашния Национален съвет за интеграция на хората с увреждания.

Изготвянето на проекта на стратегическия документ е подходящо да бъде възложено на външна консултантска организация, която има нужната експертиза в стратегическо планиране и познава целевата група. Изготвянето на документа и координацията на неговото изпълнение, както и административното обслужване на министър-председателя във връзка с тези му функции може да се възложи на специализирана Държавна агенция по правата на хората с увреждания, в каквато би могла да бъде преобразувана Агенцията за хората с увреждания. На нея следва да се вменят също отговорности по събирането и обработката на информация, международното сътрудничество, мониторинга и докладването.

- Стратегията за достъпност би следвало да се възложи на Министерството на регионалното развитие и благоустройството.

- Стратегията за участие – на Министерството на младежта и спорта.
- Стратегията за равенство – на Министерството на правосъдието.
- Стратегията за заетост – на Министерството на труда и социалната политика.
- Стратегията за образование, обучение и обществено съзнание – на Министерството на образованието и науката.
- Стратегията за социална закрила – на Министерството на труда и социалната политика.
- Стратегията за здравето – на Министерството на здравеопазването.

Предлаганият избор на една институция „собственик“, която ще е отговорна за разработването на дадения стратегически документ, не отменя участието на други институции-партньори и създаването на тясна координация между тях. Напротив, при изготвяне на някои от стратегическите документи (например Стратегията за достъпност, Стратегията за участие) това ще бъде задължително, тъй като те ще обхващат цели и мерки в повече от един сектор.

Подходящ формат за съгласуване на отделните стратегии би бил предлаганият Национален съвет по правата на хората с увреждания.

За разработване на областните стратегии отговорност следва да носят съответните областни администрации, а за общинските планове – общинските ръководства.

Подходящо би било също да се създаде координационно звено за промени в законодателството, което да се ръководи от ресорен зам.министър в Министерството на правосъдието.

При изготвянето на някои от горните стратегии основно предизвикателство ще е определянето на цели, приоритети, програмни бюджети и източници на финансиране само за целевата група на хората с увреждания, тоест от други стратегически документи, програми и бюджети да се извадят мерките и средствата, предназначени само за хората с увреждания.

Финансова рамка

В рамките на новия модел предлагаме всеки един от описаните стратегически и програмни документи да завършва с обвързващ програмен бюджет. Изключение прави единствено Националната стратегическа рамка за реализация на КПХУ, който може да съдържа само планово финансиране по стратегии (приоритети), без да се включва детайлен бюджет по програми. Всяка една от останалите стратегии би трябвало да има собствен програмен бюджет, включително разделен по институции, когато става въпрос за онези стратегии, които се реализират от повече от една институция. В продължение, разходите от тези програмни бюджети могат да бъдат интегрирани към общите програмни бюджети на отговорните институции, но да бъдат ясно разграничими.

Изводи и оценки

Националната правна рамка, регламентираща компенсиращите политики по отношение на хората с увреждания е достатъчно разгърната и апробирана в практиката. Разработени са множество ведомствени стратегически и оперативни документи, визиращи защитата на правата на хората с увреждания. В една или друга степен те имат допирни точки с разпоредби на КПХУ, без обаче да постигат необходимата взаимнообвързаност, координираност и комплексност на целите, мерките и механизмите на реализация. Несинхронизираното многообразие от документи започва да се превръща във фактор, задържащ разработването и осъществяването на ефективна и ефикасна държавна политика за хората с увреждания.

Предлаганият нов подход към изготвяне на стратегическата рамка на тази политика, като ключов резултат от това изследване дава възможност за:

- нейното модернизиране въз основа на КПХУ в посока към постепенно по-пълно реализиране на техните права.
- поемане на ясен и категоричен обществен ангажимент за превръщане на КПХУ в практическа и видима част от националната социално-икономическа политика.
- оптимално координиране на действията на отделните институции, свързани с политиката за хората с увреждания, въз основа на зададените от Конвенцията насоки (членове) и областите на действие, включени в Европейската стратегия за хората с увреждания 2010-2020.
- фокусиране на усилията върху ясно определени области на интервенция за постигане на конкретни цели и резултати при прозрачно целево финансиране.
- създаване на по-добре структурирана система за мониторинг и оценка на напредъка в осъществяването на политиките по отношение на хората с увреждания в контекста на КПХУ.
- ясна финансова обезпеченост на провежданите политики за хората с увреждания, която не само ще гарантира тяхното реализиране, но ще даде възможност и за оценяване на ефектите от тези политики и съответно по-високо качество на планирането им.
- коректно международно сътрудничество и национално докладване за напредъка по изпълнението на Конвенцията и на Европейската стратегия за хората с увреждания 2010-2020.