

ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ПРЕД ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ ЗА ПОЛЗВАНЕ НА АСИСТЕНТСКА ПОДКРЕПА ПРЕЗ 2020 Г.

Иван Г. Дечев

THE OPPORTUNITIES FOR PEOPLE WITH DISABILITIES TO USE ASSISTANCE SUPPORT IN 2020

Ivan G. Dechev

ABSTRACT: Assistance support is of paramount importance for the opportunities of people with disabilities who have difficulties in self-care to lead a dignified and independent life. There are various normative acts, programs and projects in Bulgaria, which regulate the assistance support in 2020. The report examines the current legislation, with the basic requirements for inclusion of candidates for users and personal assistants, as well as the responsible institutions for implementing the procedures. The aim is to be identified the weaknesses and proposal to be made for improving the access to this type of support for people with disabilities and to strengthen the control over the quality of care provided and the funds paid by the state.

KEYWORDS: personal assistance, persons with disabilities, assistance support

I. Въведение

Асистентската подкрепа е от определящо значение за хората с увреждания, в невъзможност за самообслужване, за техните възможности за водене на независим живот и за успешно включване в общността.

Асистентската подкрепа е условие, без наличието на което хората с увреждания, нуждаещи се от чужда помощ, са сериозно затруднени да се справят в ежедневието си и да упражняват основните си човешки права, включително правото на живот.

Достъпът до асистентска подкрепа е основно изискване на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

В чл. 19 от Конвенцията е посочено, че „държавите страни признават правата на всички хора с увреждания да живеят в общността с възможности за избор, каквито имат всички останали хора и предприемат ефективни и подходящи мерки, така че хората с увреждания да бъдат подпомогнати за пълноценно упражняване на това тяхно право и за пълното им включване и участие в общността, включително чрез осигуряване на достъп до набор от услуги в дома, в социални заведения и услуги за подкрепа в общността, в това число и достъп до лична помощ, каквато е необходима за подкрепа на ежедневието и участие в живота на общността, за да се избегне тяхната изолация и сегрегация“ [1].

Правото на независим живот и включване в общността на хората с увреждания е предмет на анализ в Коментар № 5 от 2017 г. на Комитета за правата на хората с увреждания по чл. 19 от КПХУ [2]. С параграф 40 от Заключителните наблюдения и препоръки относно първоначалния доклад на България по прилагането на КПХУ на Комитета от 21 септември 2018 г., Комитетът, в съответствие с Коментар № 5, препоръчва на България да „приеме законодателство относно индивидуализираната и управлявана от хората с увреждания лична помощ и социални и асистентски услуги, като се признава правото да живеят независимо и да бъдат включени в общността като субективно право на всички хора с увреждания, независимо от тяхното увреждане или необходимо ниво на подкрепа“ [3].

Предвид същественото значение на въпроса, в настоящия доклад ще бъде разгледана действащата нормативна уредба за асистентската подкрепа през 2020 г., с основните изисквания за включване на кандидатите за потребители и личните асистенти, както и отговорните институции за реализиране на процедурите.

Поставя се акцент върху действащите на територията на цялата страна актове, с които се урежда дейността на личните асистенти на хората с увреждания: Закон за личната помощ [4], Национална програма „Предоставяне на грижи в домашна среда“ [5] и проект „Патронажна грижа за възрастни хора и лица с увреждания“ [6].

Целта е да се разкрият слабите страни на уредбата и да се дадат предложения за подобряване на възможностите за достъп до този вид подкрепа на хората с увреждания и за засилване на контрола върху качеството на предоставяните грижи и изплащаните средства от държавата.

II. Действащата уредба за асистентската подкрепа в България

1. Закон за личната помощ

В настоящия доклад ще бъде обърнато основно внимание на Закона за личната помощ, с оглед на факта, че той е основният нормативен акт, по който се осигурява асистентска подкрепа през 2020 г.

Съгласно обявените данни от Министерството на труда и социалната политика, към 14 юни 2020 г. ползватели на личната помощ са 27 550 [7].

Законът за личната помощ /ЗЛП/ е в сила от 1 януари 2019 г. С него се уреждат условията и редът за предоставянето и ползването на лична помощ от хора с увреждания. Чрез нормативния акт се цели подпомагане на хората с увреждания да упражняват основните си права, да имат възможности за избор, независим живот, активно включване и участие в обществото и достъп до услуги и дейности [4].

Личната помощ в ЗЛП е регламентирана като механизъм за подкрепа на хора с увреждания за упражняване на правата им, за пълноценно участие в обществото, за извършване на дейности, отговарящи на индивидуалните им потребности от личен, домашен или социален характер и за преодоляване на бариерите на функционалните им ограничения. Механизмът гарантира възможност на хората с увреждания да изберат от кого, кога, къде и по какъв начин да се осъществят дейностите.

В чл. 8, ал. 1 от ЗЛП е определена целевата група на механизма лична помощ. В разпоредбата е определено, че ползвател на лична помощ е човек с увреждане, довело до ограничения в способността му за самостоятелно обслужване в ежедневието и до зависимост от чужда помощ, която да компенсира функционалния дефицит и да осигури подкрепа за упражняването на основните му права и пълноценно участие в обществото [4].

Ползватели могат да бъдат пълнолетни лица с увреждания, но и деца с увреждания, както и потребители на социални услуги в общността, с изключение на социалните услуги в общността от резидентен тип и в специализирани институции.

От лична помощ може да се ползва и чужденец с увреждания, който има разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване в Република България, чужденец с увреждания, на когото е предоставено убежище, статут на бежанец или хуманитарен статут, чужденец с увреждания, ползващ се от временна закрила, и лице, за което това е предвидено в международен договор, по който Република България е страна, при условие че степента на трайно намалена работоспособност или видът и степента на увреждане са определени по реда на действащото законодателство в Република България.

В случаите, при които ползвател на лична помощ е малолетен или поставено под пълно запрещение лице, той се представлява от законния му представител, а когато е непълнолетен или поставено под ограничено запрещение лице, се иска съгласието на законния му представител [4].

Ползвателят на лична помощ, упълномощеното от него лице или законният представител имат правото да избират асистентите; да участват в договарянето на условията на заетостта; да участват в управлението и контрола на вида и времетраенето на положения труд; да подписват месечния отчет на асистента за отработените от него часове; да уведомяват писмено доставчика на лична помощ за конфликт с асистента.

С § 2 и § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на нормативния акт е въведено ограничение на максималния брой часове, финансирани от държавния бюджет за лична помощ (до 168 часа месечно, или до 8 часа грижа на ден за ползвател, подпомогнат със бюджетни средства) и на кръга ползватели, които са:

1. хората с право на чужда помощ с определени 90 и над 90 на сто вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност;
2. децата с право на чужда помощ с определени 50 и над 50 на сто вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност;
3. децата без право на чужда помощ с определени 90 и над 90 на сто вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност [4].

Ограничението е предвидено да се прилага от влизането в сила на ЗЛП до 31 декември 2020 г.

До 31 декември 2020 г. определящо за ползването на личната помощ е кумулативното наличие на пет предпоставки:

- Определено право на чужда помощ в експертните решения на хората с увреждания;
- Извършена оценка на потребностите по Закона за хората с увреждания (ЗХУ) [8] и издадено направление за ползване на механизма лична помощ с брой часове;
- Подадено заявление-декларация от човека с увреждания за включване в механизма, подадено в общинската администрация по настоящия му адрес.
- Изричен отказ от добавката за чужда помощ по чл. 103 от Кодекса за социално осигуряване /КСО/ [9] или в случаите, при които ползвател на лична помощ е дете с увреждане, за което се получава месечна помощ по чл. 8д, ал. 5, т. 2 от Закона за семейни помощи за деца /ЗСПД/ [10] – отказ от сума в размер до 380 лв. от помощта.
- Определяне на личен асистент, който да полага грижи за човека с увреждане.

В следващите абзаци посочените предпоставки ще бъдат разгледани накратко поотделно.

1.1. Определено право на чужда помощ в експертните решения на хората с увреждания

Съгласно чл. 61, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 68 от Наредбата за медицинската експертиза (в сила от 27.06.2017 г., приета с ПМС № 120 от 23.06.2017 г., обн. ДВ. бр.51 от 27 юни 2017 г.), чуждата помощ се определя от Териториалните експертни лекарски комисии (ТЕЛК)/Националната експертна лекарска комисия (НЕЛК) на лица, които не са в състояние да се обслужват самостоятелно при задоволяване на ежедневните си потребности. Потребността от чужда помощ се установява при степен на трайно намалена работоспособност (степен на увреждане) над 80 на сто ТЕЛК и НЕЛК, докато при децата чужда помощ може да се определи и при степен на увреждане под 90 на сто в зависимост от естеството на заболяването и възможността за отглеждането им извън семейството (детска ясла, детска градина, училище и други).

1.2. Извършена оценка на потребностите по Закона за хората с увреждания и издадено направление за ползване на механизма лична помощ с брой часове

В Закона за личната помощ не е предвидена отделна уредба за извършване на оценка на потребностите за ползване на лична помощ. В нормативния акт се препраща към комплексната оценка, извършвана по чл. 20 от Закона за личната помощ.

В чл. 12, ал. 2 е установено, че броят на часовете за лична помощ се определя в направлението по чл. 25, ал. 2 от Закона за хората с увреждания въз основа на четири степени, както следва:

1. първа степен на умерена зависимост/затруднения – при нужда от помощ за реализиране на различни дейности в ежедневиия живот от няколко пъти на месец или необходимост от ограничена подкрепа за персонална автономност;

2. втора степен на тежка зависимост/затруднения – при нужда от помощ за реализиране на различни дейности в ежедневиия живот до два пъти на ден или необходимост от ограничена подкрепа за персонална автономност;

3. трета степен на много тежка зависимост/затруднения – при нужда от помощ за реализиране на различни дейности в ежедневиия живот не повече от четири пъти на ден или необходимост от ограничена подкрепа за персонална автономност;

4. четвърта степен на тотална зависимост/затруднения – при нужда от помощ и постоянна подкрепа от друго лице за реализиране на различни дейности в ежедневиия живот повече от четири пъти на ден, поради пълната загуба на физическа, умствена, интелектуална или сетивна автономност [4].

В чл. 21 от Закона за хората с увреждания подробно са уредени целта, която се преследва при извършване на оценката; компетентният орган за извършване на оценката и кой е активно легитимиран да подаде искането за извършването ѝ.

Така оценката е предназначена да изследва функционалните затруднения на човека с увреждане, свързани със здравословното му състояние, и наличието на бариери при изпълнение на ежедневиите и други дейности, както и видът на подкрепата. Компетентен орган да изготви оценката е специализираният отдел в дирекциите "Социално подпомагане" към Агенцията за социално подпомагане по настоящ адрес на човека с увреждания. Активно легитимирани да подадат заявление-декларацията за оценка на потребностите са: човекът с увреждане или упълномощено от него лице; родителят (осиновителя), настойникът или попечителят на човек с увреждане; лице, на което са възложени грижи за дете с увреждане по реда на чл. 26 от Закона за закрила на детето; ръководителя на социалната или интегрираната здравно-социална услуга за резидентна грижа, която ползва дете с увреждане; директора на дирекция "Социално подпомагане" към Агенцията за социално подпомагане при самосезиране. Към заявление-декларацията задължително се представя и самооценка на човека с увреждания за затрудненията в домашни условия и извън тях по образец [8].

При заявена потребност от човека с увреждания чрез формуляра за оценка се установяват и нуждите на човека с увреждания от предоставяне на лична помощ, съобразно разпоредбите на Методиката за извършване на индивидуална оценка на потребностите от подкрепа за хората с увреждания [11].

Въз основа на заключенията в оценката органът за социално подпомагане издава направление за предоставяне на лична помощ с определен брой часове. Направлението може да се обжалва по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Определените и влезли в сила заключения и направления са задължителни за всички органи и организации, отговорни за реализиране на правата на хората с увреждания [8].

В чл. 26 от ЗХУ е регламентиран още срокът на валидност на оценката на потребностите. Срокът е обвързан със срока на експертното решение за определяне процента на трайно намалената работоспособност или вида и степента на увреждане. Единствено при пожизнените експертни решения срокът на валидност на оценката е 5 години.

Тук е важно да се уточни и че гражданите с определени вид и степен на увреждане 50 и над 50 на сто, установени след навършване на възрастта за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68 от Кодекса за социално осигуряване, както и гражданите с намалена работоспособност, 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), се приемат, че имат пожизнени експертни решения [8]. Това означава, че и техните индивидуални оценки на потребностите имат 5-годишен срок на валидност.

1.3. Подадено заявление-декларация от човека с увреждания за включване в механизма, подадено в общинската администрация по настоящия му адрес

В чл. 13 и 14 от Закона за личната помощ е установен редът за подаване на документите за включване в механизма лична помощ и сроковете за разглеждането им [4].

От текстовете на разпоредбите става ясно, че нуждаещият се от ползване на лична помощ следва да подаде лично чрез упълномощено от него лице или чрез законния си представител заявление-декларация по образец пред общинската администрация по настоящия му адрес. Към заявление-декларацията се прилага и направлението за ползване на личната помощ с определения брой часове по чл. 25, ал. 2 от ЗХУ. В заявлението лицето декларира, че не получава друга подкрепа за задоволяване на същите потребности.

Съществено облекчение за правоимащите и техните представители е създадената възможност в чл. 14 документите да се подават с писмо с известие за доставяне (обратна разписка) чрез лицензиран пощенски оператор или по електронен път съгласно изискванията на Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар и за отмяна на Директива 1999/93/ЕО (ОВ, L 257/73 от 28 август 2014 г.), и на Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги. При доказана с медицински документ необходимост за хора със сериозни увреждания и невъзможност за придвижване, без близки и роднини, документите може да се приемат и в дома на човека с увреждане [8].

Срокът за разглеждане на документите от общинската администрация и проверка за съответствие с изискванията на закона е 7-дневен от постъпване на документите или от отстраняване на констатираните непълноти в документите. В рамките на този срок кметът на общината подготвя сключването на споразумение между ползвателя, асистента и доставчика на лична помощ.

1.4. Изричен отказ от добавката за чужда помощ по чл. 103 от КСО или в случаите, при които ползвател на лична помощ е дете с увреждане, за което се получава месечна помощ по чл. 8д, ал. 5, т. 2 от ЗСПД – отказ от сума в размер до 380 лв. от помощта

Важно условие за включване в механизма лична помощ е изричното съгласие в заявление-декларацията на човека с увреждания добавката за чужда помощ по чл. 103 от КСО да не се получава повече от нуждаещия се от асистентска подкрепа, а да се превежда от Националния осигурителен институт на Агенцията за социално подпомагане и да се изплаща като част от възнаграждението на личните асистенти [4].

По сходен начин е уреден въпросът при децата с увреждане, за които се получава месечна помощ по чл. 8д, ал. 5, т. 2 от ЗСПД. В тези случаи сума в размер до 380 лв. от помощта, като конкретният размер съответства на определения брой часове в индивидуалната оценка на потребностите, се превежда за изплащане на възнаграждението на асистента, осигуряващ личната помощ [4].

В чл. 13, ал. 4 и 5 са създадени важни гаранции за правата на ползвателите, като в случаите, при които броят на часовете, определени в направлението, е по-голям от броя на часовете, които се заплащат с цитираните средства, доставчикът на лична помощ следва да предостави на ползвателя пълния брой часове, определени в направлението. Уредено е, че ползвателят на лична помощ продължава да ползва месечната помощ или добавката, ако доставчикът на лична помощ не може да сключи договор с асистент, което е важно за правата и интересите на човека с увреждане [4].

1.5. Определяне на личен асистент, който да полага грижи за човека с увреждане

Освен изложените четири основни предпоставки, съществено условие за ползването на личната помощ е изборът на личните асистенти.

Още при подаването на заявление-декларацията в общината по настоящ адрес кандидатът за ползвател има право да посочи асистент и асистент-заместник, съгласно чл. 2а от Наредба № РД-07-7 от 28 юни 2019 г. за включване в механизма лична помощ [12]. Когато в заявлението не са посочени асистенти, доставчикът на лична помощ може да предложи такива.

В чл. 24 и 25 от ЗЛП са уредени изискванията към асистентите, които имат право да предоставят личната помощ. Съгласно разпоредбите асистентът следва да бъде физическо лице, избрано от ползвателя да предоставя лична помощ, което не е поставено под запрещение и не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер и спрямо него не са налагани мерки за защита по Закона за защита от домашното насилие на ползвател на лична помощ [4].

Кандидатите за асистенти могат да предоставят документи, удостоверяващи успешно преминал курс на обучение за асистент, или документ, удостоверяващ наличието на подходящо образователно и/или квалификационно равнище. При възможност от страна на доставчика, може да се провежда въвеждащо обучение на кандидатите за асистенти.

Редът и срокът за предоставяне и ползване на личната помощ, както и правата и задълженията на страните, се определят в споразумение между ползвателя, асистента и доставчика на лична помощ, въз основа на което се сключва трудов договор между доставчика на лична помощ, в качеството на работодател, и избрания асистент (работник), при спазване на действащите правила и норми. Споразумението се сключва за срока на издаденото направление за предоставяне на лична помощ.

Предвидено е, че изпълнението на задълженията по трудовия договор на асистента започва не при сключването му, а от 1-во число на месеца, следващ месеца на сключване на договора. Договорът на асистент-заместника е от датата, определена в договора за начало на неговото изпълнение [12].

Асистентите получават възнаграждение, като в чл. 31 от ЗЛП е регламентирано, че часовата ставка за положен труд се определя въз основа на коефициент 1,4 от размера на минималната часова работна заплата, установена за страната за съответната година; социалноосигурителните и здравноосигурителните вноски за сметка на работодателя, ако асистентът не е осигурен на друго основание, и допълнителното трудово възнаграждение за трудов стаж и професионален опит [4].

Възнаграждението на асистента се определя въз основа на отработените часове за един календарен месец чрез отчет, представен на доставчика на личната помощ и се изплаща до 20-то число на месеца, следващ отчетния [4].

В § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на нормативния акт е предвидено, че до 31 декември 2020 г. максималният брой часове, финансирани от държавния бюджет за лична помощ, се определят както следва:

1. за първа степен на умерена зависимост/затруднения – до 15 часа месечно право на лична помощ;
2. за втора степен на тежка зависимост/затруднения – до 42 часа месечно право на лична помощ;
3. за трета степен на много тежка зависимост/затруднения – до 84 часа месечно право на лична помощ;
4. за четвърта степен на тотална зависимост/затруднения – до 168 часа месечно право на лична помощ.

До 31 декември 2020 г. коефициентът на часовата ставка за положен труд по чл. 31, както следва:

1. за 2019 г. – 1,0;
2. за 2020 г. – 1,2 [4].

Слаби страни

Законът за личната помощ е важна стъпка напред към изпълнение на международните стандарти за регламентиране на асистентската подкрепа в България. С нормативния акт се осигурява устойчивост на финансирането и подкрепата, предвидимост, значителна гъвкавост и единен подход за оценяване на потребностите и за включване на кандидатите за потребители и личните асистенти, съществена възможност за избор на асистентите от хората с увреждания.

Независимо от изложеното, при прилагането на нормативния акт се констатира недостатъци, които е необходимо да бъдат отстранени, за да се гарантират правата на нуждаещите се от такъв вид подкрепа и да се изпълни утвърденият принцип на международното движение за независим живот, че „личната помощ е средство, което позволява независим живот“ [13].

Основните недостатъци на Закона за личната помощ са:

- Договорите не може да започнат да се прилагат веднага, а следва да се изчака 1-во число на следващия месец. По този начин нуждаещите се са принудени да чакат понякога и над 20 дни без асистентска подкрепа.

- От влизането в сила на нормативния акт до предвиденото действия на въведените ограничения на целевата група не е създадена възможност за хората с увреждания с определение между 80 и 90 на сто вид и степен на увреждане/трайно намалена работоспособност, но с право на чужда помощ в експертното решение, да ползват механизма лична помощ.

- В Годишния доклад на омбудсмана пред Народното събрание за 2019 г. [14] е посочено, че хората с увреждания са недоволни от отнемането на добавката за чуждата помощ. По същия начин е поставен и проблемът с родителите на децата с увреждания, които следва да избират дали да се откажат от 380 лв. от получаваните от тях месечни помощ за отглеждането на детето им и да ползват механизма лична помощ, или да продължат да получават 930 лв.

- Липсва реален механизъм за подкрепа на самотни граждани, в малки населени места, които отговарят на условията на Закона за личната помощ, да си намерят личен асистент, който да ги обгрижва. Независимо от усилията и на общините по места, някои граждани остават без асистентска подкрепа за дълъг период.

- Не са осигурени механизми за подкрепа на ползвателите по време на отсъствие на асистентите поради отпуск или заболяване.

- Индивидуалната оценка на потребностите не оценява адекватно потребностите на хората с психични заболявания, които имат запазена двигателна активност.

- Механизмите за контрол на личните асистенти и на предоставяните от тях грижи не са адекватни и не гарантират качествено изпълнение на задълженията. Това особено силно важи за случаите, при които личните асистенти са част от семейството на човека с увреждане.

- Не се изисква подробна отчетност на изразходваните средства за лична помощ, поради което в някои случаи средствата се използват единствено за допълване на доходите на семействата.

- Не са въведени достатъчно механизми за професионализиране и подобряване на качеството на грижите и за оценка на удовлетвореността на ползвателите и постигане на целите на механизма.

- Трудовият договор и законодателството, което го урежда, не може да обхване всички хипотези при предоставяне на асистентската грижа.

- Не са предвидени средства за текущи обучения на хората с увреждания как да управляват личната помощ и да си определят личните асистенти. Няма адекватни обучения и на личните асистенти, на отговорните общински служители и на социални работници. Според доц. Людмила Векова това е едно от съвременните предизвикателства на социалните дейности в България пред системата за социална защита [15].

2. Национална програма „Предоставяне на грижи в домашна среда“ /Програмата/

Програмата е създадена в отговор на проблема с липсата на осигурена възможност на хората с увреждания, които не попадат в обхвата на Закона за личната помощ през 2020 г.

В действителност до 31 декември 2019 г. хората с увреждания, които не попадаха в обхвата на Закона за личната помощ, имаха възможност да ползват социалната услуга „Личен асистент“, предоставяна от общините по силата на Постановление № 344 на Министерския съвет от 2018 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2019 г. [16] и Постановление № 180 от 18 юли 2019 г. за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Министерството на труда и социалната политика за 2019 г. [17].

След 1 януари тази възможност отпадна и близо 13 000 нуждаещи се от асистентска подкрепа останаха без грижи [18 и 19].

Програмата е утвърдена със Заповед № РД 01-87 от 10.02.2020 г. на министъра на труда и социалната политика.

Целевата група по Програмата са:

- Хора с от 80 до 89,99 на сто степен на трайно намалена работоспособност или вид и степен на увреждане с определена чужда помощ;

- Хора на възраст над 65 г. в невъзможност за самообслужване, които не са освидетелствани по съответния ред от органите на медицинска експертиза в Р България [5].

В Програмата е дадена и дефиниция на „хора на възраст над 65 г. в невъзможност за самообслужване, които не са освидетелствани по съответния ред от органите на медицинската експертиза в Р България“. Това са лица, които:

- са навършили 65 г. възраст към момента на подаване на заявлението за включване в Програмата

- живеят сами и/или нямат близки и роднини, които да им оказват подкрепа

- са в невъзможност за самообслужване и не могат самостоятелно да задоволяват своите ежедневни потребности от битов характер (пазаруване, приготвяне на храна, хранене, поддържане на лична хигиена и хигиена на дома).

Отделно от това са въведени и допълнителни условия за хората, които имат нужда от подкрепа и които желаят да ползват услугите по Програмата:

- месечният доход на член от семейството за предходния месец, преди месеца на подаване на заявлението-декларация, е равен или по-нисък от 5 кратния размер на гарантирания минимален доход (ГМД), определен с Постановление на Министерски съвет

- да не са регистрирани като еднолични търговци и да не са собственици на капитала на търговско дружество

- да нямат сключен договор за предоставяне на собственост срещу задължение за издръжка и/или гледане, това изискване не се прилага в случаите, когато поелите задължения за издръжка и/или гледане са учащи се, безработни, в нетрудоспособна възраст или хора с увреждания

- да не са прехвърляли чрез договор за дарение през последната една година собствеността върху жилищен, вилен, селскостопански или горски имот и или идеални части от тях

- да не са прехвърляли жилищен, вилен, селскостопански или горски имот и/или идеални части от тях срещу заплащане през последната една година, като общата стойност на сделките не надвишава 60-кратния размер на ГМД

- не са включени в механизма лична помощ

- да не ползват целодневно дейности, свързани с осигуряването на грижа в домашна среда на друго основание и/или финансирани по други финансови механизми, програми и проекти [5].

Съгласно приетите правила от общинските администрации желаещите да се включат в Програмата или техен законен представител подават в общинската администрация по настоящ адрес заявление-декларация за ползване на услугите по Програмата. Общинските администрации изпращат в съответната дирекция „Социално подпомагане“ заявлението за извършване на проверка

за наличието на условия за включване в Програмата. След проверка от социалната служба и изпратена информация за всеки кандидат-потребител, общинските администрации следва да извършват индивидуална оценка на потребността от персонални грижи в домашна среда, по критерии, утвърдени от кмета на съответната община. Въведено е условие за един потребител продължителността на предоставяните персонални грижи да не може да надхвърля 4 часа дневно.

След извършване на оценките общините е необходимо да представят в съответната дирекция „Бюро по труда“ заявка-спецификация за необходимия брой работни места, придружена със списък на одобрените кандидат-потребители и адресите на обслужваните от тях лица.

Дирекциите „Бюро по труда“ насочват подходящите безработни лица и след одобрението им от общината и обгрижваното лице, сключва договор с работодателя за изплащане на средства от държавния бюджет за всяко безработно лице, наето по реда на Програмата за работа по трудов договор на пълно или непълно работно време. Самият трудов договор се сключва между кмета на общината и безработния гражданин.

Гражданите, които следва да полагат грижи за хора с увреждания, са назначавани на длъжност „Домашен помощник“.

В случаите, когато поради финансов недостиг не могат да бъдат удовлетворени заявленията на всички потенциални потребители, отговарящи на горепосочените условия, включването в Програмата се осъществява по реда на подаването на заявленията [5].

Програмата е с продължителност до 31 декември 2020 г., като на основа на мониторинга и оценката за изпълнение на Програмата е предвидена възможност да се предложи продължаване срока на нейното действие.

Слаби страни

Националната програма „Предоставяне на грижи в домашна среда“ съдържа редица недостатъци, които не позволяват да бъдат задоволени потребностите на нуждаещите се от адекватни грижи:

- Основната цел на Програмата е насочена не към задоволяване на потребностите на граждани с увреждания в невъзможност за самообслужване, а за "осигуряване на заетост на безработни лица".

- Не са въведени единни критерии за извършването на индивидуалната оценка, като тази важна за правата на гражданите с увреждания дейност е изцяло оставена на общините. Това беше един от основните недостатъци на действащите до момента програми и проекти [20]. Проблемът е особено видим в малките населени места, в които гражданите зависят от волята на кмета. Липсата на единни критерии позволява на кметовете да определят максималния брой часове на граждани, чието състояние не е толкова тежко и по този начин да оцеляват действително нуждаещите се.

- Въведеното ограничение за един потребител продължителността на предоставяните персонални грижи да не може да надхвърля 4 часа дневно означава, че определящи са не потребностите на човека с увреждания и неговите права, а финансовият ресурс.

- Нуждаещите се са лишени от възможност сами да избират асистентите си, които задължително следва да бъдат безработни и регистрирани в Дирекция "Бюро по труда".

- Не е предвидено обучение за кандидатите за домашни помощници.

- От целевата група са отпаднали хората с увреждания с определени от 50 до 100 % трайно намалена работоспособност, без определена чужда помощ.

- Програмата предвижда подходящ критерий за кандидатите за потребители, което автоматично изключва значителна част от нуждаещите се.

- Не е предвидена процедура за извършване на контролната дейност на действията на общинската администрация. Няма ясни механизми за осъществяване на контрола и за установяване удовлетвореността на потребителите от качеството на предоставяните грижи.

- Не е въведено задължение за кметовете на общините да предвидят процедура за оспорване и разглеждане на извършените индивидуални оценки.

- Не е предвидена възможност включените потребители на Програмата да ползват друг асистент и/или подходяща социална услуга за периода, през който личният асистент ползва полагащия му се годишен отпуск или е болничен.

3. Проект „Патронажна грижа за възрастни хора и лица с увреждания“

Проект „Патронажна грижа за възрастни хора и лица с увреждания“, финансиран Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020 г. започна, през 2019 г. и продължава през 2020 г.

Патронажната услуга е интегрирана услуга със здравен и социален компонент и има за цел да се подобри качеството за живот и грижа на лица с тежки заболявания и увреждания и самотно живеещи хора, чието самообслужване е невъзможно и да се намали рискът от зависимост от институционален тип грижи на лица, нуждаещи се от помощ за обслужване и социално включване [6].

От услугата могат да се възползват възрастни хора над 65 г. с ограничения или в невъзможност за самообслужване и пълнолетни хора с увреждания, които се нуждаят от подкрепа в домашна среда, и техните семейства, хора с хронични заболявания, които се нуждаят от продължително наблюдение и здравни грижи, както и хора след оперативна интервенция и след хоспитализация, нуждаещи се от краткосрочно наблюдение и здравни грижи, и техните семейства. Патронажната услуга се предоставя от специалисти, които подпомагат хората в техните домове, в ежедневните им дейности съобразно индивидуалните потребности на всеки. В повечето общини, в които се реализира проектът, освен асистентска подкрепа, се предоставят и други услуги като: рехабилитатор и психолог.

Услугата може да се ползва до 2 часа на ден, като заявления се подават в общинската администрация по настоящ адрес на нуждаещия се гражданин.

Слаби страни

Патронажната грижа не може да замести услугата „Личен асистент“, тъй като:

- Патронажната грижа е до 2 часа на ден, докато асистентските услуги по действащите програми/проекти предоставят възможност за осигуряване на повече часове асистентска подкрепа;

- Патронажната грижа се предоставя единствено от специалисти (рехабилитатори, психолози, медицински сестри), което ограничава възможностите на близките на човека с увреждания да бъдат включени в проекта;

- Не всички общини са кандидатствали по проекта, докато Законът за личната помощ и Националната програма „Предоставяне на грижи в домашна среда“ обхващат всички населени места в страната.

- В някои общини са въведени ограничения в обхвата на целевата група правоимащи. (напр. децата с увреждания в някои общини са изключени).

- Не са въведени изисквания за контрол на удовлетвореността на ползващите услугите.

III. Заключение

Във връзка с представените изисквания по програмата и изложените слаби страни могат да бъдат направени следните предложения за изменения в Закона за личната помощ, с цел подобряване на достъпа на нуждаещите се до асистентска подкрепа и удовлетвореността на ползвателите от качеството на предоставяните грижи:

- Да се предвиди възможност за предоставяне на асистентската подкрепа по Закона за личната помощ веднага след сключване на трудовия договор на личните асистенти;

- За хората с увреждания, без близки и роднини, които разчитат само на пенсия за инвалидност, е особено тежко отнемането на средствата от добавката за чужда помощ. В тези случаи е възможно да се отнема не цялата добавка, а само част от нея или хората с увреждания напълно да бъдат освобождавани от това задължение. Добре е да се обмисли и въвеждането на

механизъм, който да позволява на хората с увреждания да се отказват пропорционално от средствата, в зависимост от броя часове за ползване на асистентска подкрепа.

- Да се осъществят промени във формуляра за извършване на оценката на потребностите, чрез които да бъдат установявани реалните нужди на хората с психични заболявания, които са запазили двигателната си активност.

- Да се предвиди друг тип договор, въз основа на който личните асистенти да полагат грижи за ползвателите на личната помощ и който да гарантира, че хората с увреждания ще получават определената им месечна подкрепа.

- Да се предвиди механизъм за осигуряване на подкрепа на хората с увреждания по време на периодите, през които личните асистенти са в болничен или в отпуск.

- Да се въведат задължения и ресурси за провеждане на обучения на ползвателите на личната помощ как да организират личната помощ и от каква подкрепа имат нужда; на личните асистенти и на служителите, които администрират процеса по предоставяне на механизма.

- Да се въведат периодични и чести анкетни проучвания с ползвателите; регулярни срещи с тях без присъствието на личните им асистенти; горещи телефони и други канали за комуникация, чрез които те да могат да подават оплаквания за качеството на предоставяните грижи.

- Да се създадат индикатори за осъществяване на ефективен контрол и мониторинг на предоставяната асистентска подкрепа и за постигане на целите на Закона за личната помощ, особено за водене от хората с увреждания на независим живот.

- Да се предвидят възможности за професионализиране на грижите и осигуряване на системна подкрепа на нуждаещите се.

По отношение на проектите и програмите за предоставяне на грижи в домашна среда, биха могли да бъдат изведени следните предложения:

- Да бъде променен подходът за предоставяне на грижите, като в центъра на услугата се постави човекът с увреждания, а не осигуряването на заетост на безработни граждани, регистрирани в дирекция „Бюро по труда“.

- Да се предвидят гъвкави изисквания, които да позволяват на нуждаещите се да имат достъп до програмите/проектите.

- Да се въведат единни критерии за извършване на оценката на потребностите на хората с увреждания.

- Да се създадат индикатори за осъществяване на ефективен контрол и мониторинг на качеството на предоставяната асистентска подкрепа.

- Задължително е всички действия за предприемане на изменения да бъдат предварително обсъдени с хората с увреждания и с техните организации и с всички заинтересовани страни, тъй като хората с увреждания са едни от най-застрашените от бедност, а както отбелязва проф. Георги Шопов „борбата с бедността е многоаспектна и изисква координираност между политиките в икономическия и социалния сектор, както и усилия от страна на държавните институции и на структурите на гражданското общество, базирани на широк обществен консенсус“ [21].

Литература:

1. **Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания**, приета от ОС на ООН на 13.12.2006 г., ООН.
2. **Коментар № 5 от 2017 г. по чл. 19 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания**, издаден от Комитета за правата на хората с увреждания.
3. **Заклучителните наблюдения и препоръки относно първоначалния доклад на България по прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания**, утвърдени от Комитета на ООН за правата на хората с увреждания на 21 септември 2018 г.

4. **Закон за личната помощ**, обн. в ДВ, бр. 105 от 18.12.2018 г.
5. **Национална програма „Предоставяне на грижи в домашна среда“**, утвърдена със Заповед № РД 01-87 от 10.02.2020 г. на министъра на труда и социалната политика.
6. **Проект „Патронажна грижа за възрастни хора и лица с увреждания“**, финансиран по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020 г.
7. **Анализ за предоставяне на механизма лична помощ**, изготвен от Министерството на труда и социалната политика, юни 2020 г.
8. **Закон за хората с увреждания**, обн. ДВ. бр.105 от 18 Декември 2018 г.
9. **Кодекс за социално осигуряване**, обн. ДВ. бр.110 от 17 декември 1999 г.
10. **Закон за семейни помощи за деца**, обн. ДВ. бр.32 от 29 март 2002 г.
11. **Методика за извършване на индивидуална оценка на потребностите от подкрепа за хората с увреждания**, приета с Постановление № 64 на Министерския съвет от 29 март 2019 г. (обн. в ДВ, бр. 27 от 02.04.2019 г., в сила от 01.04.2019 г.).
12. **Наредба № РД-07-7 от 28 юни 2019 г. за включване в механизма лична помощ**, обн. ДВ. бр.53 от 5 Юли 2019 г.
13. **Младенов, Т.**, “What is good personal assistance made of? Results of a European survey”, published on 08 June 2019, Изтеглено от: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09687599.2019.1621740>).
14. **Омбудсман на Република България.** (2019). Годишен доклад на омбудсмана на Република България, Изтеглен от: <https://www.ombudsman.bg/reports/5313#middleWrapper>.
15. **Векова, Л.** „Социалните дейности в България в аспекта на съвременните предизвикателства пред системата за социална защита“ В: Сборник доклади от Международна научна конференция “Икономическо развитие и политики: реалности и перспективи”, посветена на 70-годишнината на Института за икономически изследвания при БАН, Изд.М.Дринов, С., 2019.
16. **Постановление № 344 на Министерския съвет от 2018 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2019 г.**
17. **Постановление № 180 от 18 юли 2019 г. за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Министерството на труда и социалната политика за 2019 г.**
18. **Омбудсман на Република България. (2020).** Омбудсманът Диана Ковачева предупреждава: Хиляди хора с увреждания са без личен асистент, Изтеглено от: <https://www.ombudsman.bg/news/5272?page=8#middleWrapper>.
19. **Вестник „Монитор“**, „13 000 души с увреждания без лични асистенти, МТСП търси решение“, 15.01.2020 г., <https://www.monitor.bg/bg/a/view/13-000-dushi-s-uvrejdaniya-bez-lichni-asistenti-mtsp-tyrsi-reshenie-185867>.
20. **Омбудсман на Република България.** (2018). Годишен доклад на омбудсмана на Република България, Изтеглен от: <https://www.ombudsman.bg/reports/5014#middleWrapper>.
21. **Цанов, В., Шопов, Г., Белева, И., Христосков, Й., Луканова, П.** (2012). Пазарът на труда и социалната защита в икономическото развитие на България (1990-2011): *Социалното подпомагане в периодите на икономическо развитие след 1990*. София: „Марин Дринов“.

Иван Георгиев Дечев
 докторант към катедра „Социални дейности“
 Педагогически факултет
 Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“