

КОНЦЕПЦИЯ ЗА НОРМАТИВНИ ПРОМЕНИ, НАСОЧЕНИ КЪМ ПОВИШАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПОЛИТИКАТА ЗА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ

I. Въведение

Концепцията за нормативни промени, насочени към повишаване на ефективността на политиката за хората с увреждания (Концепцията) е документ, който цели да предложи общ преглед на действащата нормативна рамка и практика и да дефинира релевантни предложения за подобряване на модела и инструментариума за оказване на публична подкрепа за хората с увреждания в най-важните сфери на обществения живот. Концепцията е насочена към открояване на фундаментални предложения за извършване на нормативни промени и извеждане на основните насоки за последващото развитие на политиката в контекста на подобряване на нейната ефективност. Основната цел на Концепцията е ефективно използване на всички средства и публични ресурси, свързани създаването на условия за по-добър жизнен стандарт и намаляване на социалното изключване сред уязвимите групи от хора с увреждания. Ефективността зависи от наличието на резултатни и бързо реагиращи институции, стабилни политики, спазване принципите на правовата държава и сътрудничество между заинтересованите страни за улесняване и насърчаване на напредъка.

Концепцията е в съответствие с изискванията на Конвенцията за правата на хората с увреждания, ратифицирана със закон, приет от 41-ото НС на 26.01.2012 г. - ДВ, бр. 12 от 10.02.2012 г., (обн., ДВ, бр. 37 от 2012 г., в сила от 21.04.2012 г.), която задължава ратифициралите я държави да признават правото на хората с увреждания на социална закрила и подходящ жизнен стандарт, създаване на възможности за трудова заетост и включването им на пазара на труда, на принципите на забрана от дискриминация по признак увреждане, достъпност и равни възможности, като предприемат съответни стъпки за обезпечаване и подпомагане на упражняването на тези права.

Концепцията е разработена в изпълнение на конкретни мерки от Националната стратегия за хората с увреждания 2021-2023 г., както и от Програмата за управление на Република България за периода юни 2023 г. – декември 2024 г., в областите „Политика за хората с увреждания и социална подкрепа“.

II. Нормативна рамка и ресурси за приобщаване на хората с увреждания. Действащата практика – проблеми и преследвани цели.

Отчитайки комплексния и многостранен характер на мерките за гарантиране на пълноценното упражняване на всички права и основни свободи за хората с увреждания, провежданата държавна политика в областта на хората с увреждания е насочена към прилагане на интегриран подход с хоризонтално въздействие, обединяващ ресурсите в различни секторни политики.

Въпреки полаганите усилия за подчертаване на мултидисциплинарния характер на политиката за правата на хората с увреждания, който следва бъде отнесен към всяка една област (трудова, професионална, медицинска и социална рехабилитация и др.) и значителният размер на вложените бюджетни ресурси, Министерството на труда и социалната политика преценява, че не се постига очакваната ефективност, което провокира регулярно социално напрежение сред определени групи хора с увреждания. Същевременно, е налице разбирането, че разработването на цялостна, системно обвързана, социално-икономически ефективна и целенасочена политика, която да обхваща възможно най-пълно всички страни в процеса на социалното приобщаване на хората с увреждания, е от компетентностите на отделни отговорни органи.

През 2019 г. с влизането в сила на Закона за хората с увреждания (ЗХУ) се постави нова рамка за уреждане на обществените отношения, свързани с упражняване на правата на хората с увреждания в Република България, вкл. видовете финансова подкрепа за тях.

Осъществена бе съществена промяна в модела на финансовото подпомагане за хората с увреждания чрез обвързаното му с оценяване на потребността, респективно с административно производство по отпускане на финансова подкрепа. Регламентира се правото на хората с увреждания на комплексна индивидуална оценка, която се изготвя от органите за социално подпомагане по настоящ адрес. Заключениеята от оценката са базата за определяне на финансовата подкрепа по реда на закона и потребността от предоставянето на конкретни подкрепящи мерки/услуги.

По оценка на заинтересованите страни, в модела на оценяване за установяване на необходимата подкрепа за хората с увреждания са констатирани трудности относно прилагането на индивидуалния подход. Регулационните обществени отношения във връзка с индивидуалната оценка на потребностите са с висока степен на сложност и обективно налагат специализация на администрацията, отговорна за нейното изготвяне.

Индивидуалната оценка на потребностите се издава за срока, посочен в експертното решение за определяне процента на трайно намалената работоспособност или вида и степента на увреждане. Срокът на действие на индивидуалната оценка, издадена въз основа на пожизнено експертно решение, както и в конкретно определени случаи, е 5 години от датата на издаването ѝ. След изтичане на срока на индивидуалната оценка следва да се заяви изготвянето на нова такава, ако лицето желае да упражни правата си по реда на ЗХУ, в т.ч. предоставяне на месечната финансова подкрепа. Това е така, защото наличието на валидно експертно решение на ТЕЛК или НЕЛК е необходимо условие, което гарантира достъпа на хората с увреждания до социални плащания и друга публична подкрепа, като изрично са предвидени случаите за преустановяване или спиране на осигурената подкрепа. В този смисъл правата на хората с увреждания са нормативно регламентирани, но в преобладаваща степен обвързани с резултатите от медицинската експертиза. След изтичане на срока на издадено експертно решение на ТЕЛК/НЕЛК в общия случай се спират отпусканите пенсии, добавки, финансова и др. вид подкрепа.

Въпреки подкрепата на нововъведения модел за подпомагане на хората с увреждания и подкрепен управленски подход, трябва да вземем под внимание и онези отделни предупредителни сигнали за отхвърляне на новия подход, когато той формално се прилага на индивидуално ниво, но поради липсата на последващо проследяване на постигнатите резултати от предприетите мерки за подкрепа, не води до удовлетворяване на персоналните нужди. От друга страна, хората с увреждания продължават да срещат предизвикателства в процесите на освидетелстване/преосвидетелстване, което поражда неудобства и неприятности в частност като бенефициенти на пенсионната и социалната система. Това налага доброто управление на процесите да се реализира чрез възлагане на реално изпълними правомощия, ефективна система за наблюдение и обратна връзка за оценка на въздействието и постигнатите резултати.

Необходимо е постигането на по-голяма прецизност при извършването на индивидуална оценка на потребностите и определянето на адекватни мерки за подкрепа във всеки конкретен случай, в т.ч. въвеждане на изискване за изготвяне на план за интеграция, посредством залагането на цел/и, които да бъдат постигнати, чрез използването на инструменти, фокусирани към отчитане на резултатите и напредъка от прилаганите мерки.

В редица европейски държави индивидуалната оценка на потребностите се подготвя от екип от специалисти, сред които социални работници, лекари или здравни работници, и др. Екипите разполагат с необходимото време за изготвянето на оценките, като вниманието и усилията са насочени към подпомагане на по-уязвимите и по-тежките случаи, където подкрепата е безусловно необходима. Това налага внимателно прецизиране на групите за подпомагане и на критериите за преценка на състоянието и нуждите на оценяваните, от една страна и от друга, на степента на включване и тежестта на самооценката на лицата при оценяването. В тази връзка, определящо за постигането на по-голяма ефективност при оценяването е залагането на обективни, ясни и точни критерии, според които водещи фактори да са не само видът и степента на увреждането на лицето, а бариерите, които то среща при изпълнение на ежедневните дейности и кои

са най-ефективните мерки за подкрепа в конкретния случай. Сред определящите и важни фактори за ефективната работа на екипите за оценяване е преминаването на регулярно специализирано обучение, което да позволи извършването на по-качествена индивидуална оценка на потребностите от подкрепа.

Намирането на работа е сред основните предизвикателства за хората с увреждания, а същевременно резервът от потенциална работна сила в тяхно лице е много важен. Липсата на заетост е една от основните причини за бедност и социално изключване на тази група, поради което сред основните приоритети е насърчаването на активното им включване на пазара на труда. Независимо от наличието на нормативна уредба, както и на редица програми за финансиране на предприятията за повишаване на равнопоставеността на хората с увреждания в трудовия процес, все още не би могло да се потвърди ефективността на действащите целенасочени програми при наемането им на работа. Средствата за обезпечаване на насърчителните мерки в интерес на стопанската инициатива на хората с увреждания и провежданата активна политика по заетостта не могат да задоволят потребностите на работещите хора с увреждания. В този смисъл е необходимо да бъдат разгърнати действия, чрез които ще се насърчи както активността и мотивацията на самите хора, така и мобилизацията на бизнеса, което ще доведе до промяна на стереотипите по отношение на капацитета на тези хора. Това налага предприемането на целенасочени мерки в подкрепа на заетостта, съобразно спецификите на средата, развитието на технологиите и дигитализацията и най-вече на индивидуалните способности и потребности. Този въпрос е с комплексен характер, чието решение е в целенасочеността на действията, но на принципа на интегритет, а не на разнородност в отделните инструменти, чиято приложимост не води до задоволителни резултати.

Идентифицираните предизвикателства по отношение на липсата на достатъчна ефективност в системата на медицинската експертиза, състоянието на жизнената среда (архитектурната, транспортната и работната среда), недостатъчно адаптирани към нуждите на хората с увреждания, липсата на ефективна политика за насърчаване на заетостта, както и общото състояние на системите на пазара на труда, на здравеопазването и на образованието са фактори, които предопределят големия брой лица в работоспособна възраст, които търсят възможност за преждевременно пенсиониране, каквото е и пенсионирането поради инвалидност. Демографските показатели също допринасят за повишаване броя на лицата, които разчитат основно на паричните обезщетения, пенсията и др. услуги, които могат да получават от социалната система.

Развитието на социалните услуги и подкрепата чрез асистентска грижа за хората с увреждания е предпоставка за превенция и/или преодоляване на социалното изключване, реализиране на права и подобряване качеството на живот. Социалните услуги се основават на социална работа, индивидуален подход и индивидуална оценка на потребностите. Освен това, в социалната услуга се предоставя подкрепа за придобиване на трудови умения, като предпоставка за устройването на пазара на труда. Важно е да се отбележи, че има разлика между формиране и поддържане на трудови умения като част от терапевтичен процес в социалната услуга и производството или реализацията на продукти/услуги вследствие на положен труд в рамките на стопанската дейност на предприятието.

В допълнение, липсата на синхронизация относно упражняването на права, което произтича от големия брой действащи нормативни актове, регламентиращи отделните права и институциите, които прилагат съответните мерки, поражда необходимост от законодателни промени за преодоляване на дефицитите на действащата система.

В своята съвкупност тези обективни обстоятелства поставят темата за повишаване на ефективността на политиката за правата на хората с увреждания като тема от стратегическо значение и я правят изключително чувствителна както за хората с увреждания, за които реалната интеграция и реинтеграция в обществения живот е голямо предизвикателство, така и за работещите в органите за медицинската експертиза, в социалната, трудовата и образователната система.

III. Предложение за нормативни промени и преследвани цели.

Предложения:

- Определящо значение за подобряване на подкрепата за хората с увреждания има начинът, по който публичните средства за нейното обезпечаване се разпределят и използват. Важно е същите да бъдат насочени към ефективна и пълноценна подкрепа за най-уязвимите и нуждаещи се хора. В тази връзка и с оглед проследяване на постигнатите резултати от оказаната публична подкрепа за промяна на социално-икономическия статус на подкрепените лица, е необходимо допълване на индивидуалната оценка на потребностите на хората с увреждания, изготвяна по реда на ЗХУ, чрез въвеждане на изискване за поставяне на цели за интеграция и персонален план за действие с конкретни мерки за оказване на публична подкрепа. Така ще се създадат условия за проследяване на всеки конкретен случай, с цел създаването на чувство за по-голяма принадлежност и активност на лицето за постигането на неговата личностна социализация. По този начин ще бъде възможно въвеждането на инструментариум за отчитане на ефективността от публичното обезпечаване на съответните социални плащания в този процес. Трябва да се стимулират активните действия на лицата с увреждания да се интегрират в обществото, което налага изработването на механизми за мониторинг на тази активност и резултатите от нея.

Конкретни предложения:

- В Закона за хората с увреждания да се въведе норма, съгласно която да се предвиди на база на заключенията в индивидуалната оценка на потребностите да бъдат формулирани личните цели за интеграция на оценявания човек с увреждане.

- Да се заложи разработването на персонален план за действие на лицето като финален етап на процеса по изготвяне на индивидуалната оценка на потребностите, съобразно заключенията и формулираните лични цели, респ. с конкретни мерки за подпомагане, които да допринесат за преодоляване на наличните функционални затруднения и бариери при изпълнението на ежедневните и други дейности.

- Повишаване на информираността уменията на служителите за работа с хората с увреждания и новите методи за изготвяне на индивидуалната оценка (регулярни обучения и консултации /супервизия/).

- Създаване на условия за въвеждането на експертната на работоспособността в контекста на нейната потенциална синергия с индивидуалната оценка на потребностите. Експертната на работоспособността в социален аспект ще позволи да се обследва по-детайлно остатъчната функционалност на лицето, въпреки наличието на трайно увреждане, с оглед подкрепата да бъде фокусирана към подобряване на неговия функционален капацитет, а не върху установения дефицит. Това ще благоприятства процеса по индивидуално оценяване на потребностите за предоставянето на адекватен набор от мерки за постигане на реално социално включване и по-висока добавена стойност на вложения за тези цели публичен ресурс.

Конкретно предложение:

- В Закона за хората с увреждания да се регламентира допълнителен компонент в индивидуалната оценка на потребностите за обследване на възможностите на лицето за упражняване на трудова дейност, съобразно остатъчната му функционалност. Това ще наложи осъществяването на нужната промяна на Методиката за извършване на индивидуална оценка на потребностите от подкрепа за хората с увреждания, с цел усъвършенстване на въведения био-психо-социален модел и ориентирането му към проследяване на ефективността от предоставената публична подкрепа на лицето.

- Прецизиране на условията и механизмите за осигуряване на финансовата подкрепа за хората с трайни увреждания.

Конкретни предложения:

- Определяне размера на месечната финансова подкрепа спрямо дохода на лицата, с цел по-голям интензитет на подкрепата за най-нуждаещите се. В допълнение, в бъдещите нормативни решения трябва да бъде намерен баланс между подкрепата за хора с увреждания с ниски доходи, поради обективната невъзможност да се реализират

на пазара на труда, в резултат на тежкото си здравословно състояние, и тези, които не проявяват активност да променят начина си на живот и се самообричат на изолация.

- Обвързване на финансовата подкрепа под формата на целеви помощи за покупка на лично моторно превозно средство и за приспособяване на жилище с по-адекватни размери за достъп и обследване на постигнатите резултати от тяхното предоставяне за подобряване на качеството на живот, предвид регулярното индексирание на линията на бедност.

- Подобряване на ефективността от реализацията на регламентирани програми, проекти и мерки в сферата на заетостта, които да се прилагат по-облекчени и гъвкави ред и процедури с целево предназначение, както и засилване на контрола по изразходването на отпуснатите публични средства. Това може да бъде постигнато чрез следните конкретни предложения:

- Извършване на трансформация на подкрепата към приобщаваща заетост, фокусирана върху процеса на интеграцията на лицата с увреждане със засилената роля на обществения посредник на пазара на труда. С оглед на това трябва да се подобрят подходите на специализираното трудово посредничество чрез по-адекватно информиране и подбор на подходяща работа, обучение на работното място, менторство (т.нар. трудова медиация), подобряване достъпността на работната среда и адаптиране на работното място, предотвратяване на потенциални конфликти в колектива и други, съобразно наличните потребности. Така ще се постигне реална устойчива заетост, а не само временна заетост с неудовлетворяващ ефект. За целта на първо място е важна подкрепата от трудовите посредници в бюрата по труда, които от една страна да активират икономически неактивните лица с увреждания, а от друга страна да ги мотивират за активно поведение на пазара на труда.

- Повишаване на информираността и уменията на служителите за работа с тази целева група (регулярни обучения и консултации), както и на самите работодатели, преодолявайки наложените предразсъдъци относно възможностите и капацитета на работните места, заемани от хора с увреждания. Всичко това е от съществено значение в настоящите икономически условия, защото хората с увреждания доказано от статистическите данни съставляват голям резерв от работна сила за страната. В този смисъл трябва да се задълбочи работата с работодателите и организациите на местно ниво, предвид спецификата на местния пазар на труда, насърчавайки ги да се освободят от стереотипите, за да се разшири кръга на субектите, осигуряващи работни места и подкрепа на заетостта за хората с увреждания.

- Подобряване на възможностите за лицата в трудоспособна възраст, както и за децата, които имат нужда от чужда подкрепа за задоволяване на основните си потребности, за водене на по-независим начин на живот в общността, чрез оказване на по-целенасочена асистентска грижа. В този смисъл фундаменталното разбиране за личната помощ е, че този механизъм следва да дава възможност на ползвателите за участие в живота на общността и да допринася за подобряването на условията на живот на лицата, които безспорно имат нужда от чужда подкрепа за задоволяване на основните си потребности. Механизма лична помощ е инструмент за социално приобщаване и трябва да се работи в посока на противовес на обществените убеждения, че този вид грижа е социална помощ за доходите на лицето с увреждане или семейството.

Конкретни предложения:

- Засилване на контрола, упражняван в системата за социално подпомагане по отношение на предоставяната лична помощ и изразходването на отпуснатите публични средства за нейното обезпечаване. Заниженият контрол, упражняван от общините, в качеството на Доставчици на личната помощ, е причина за издаването на голяма част от задължителните предписания в протоколите от извършените тематични проверки или по сигнал от страна на АСП. Следва да се въведат норми, с които да се делегират правомощия на служителите на ДСП, пряко ангажирани с осъществяването на наблюдение по предоставянето на механизма лична помощ, като при установени нередности, да имат задължение да информират доставчика на лична помощ или

Инспектората към Изпълнителния директор на АСП за предприемане на съответните законосъобразни и целесъобразни превантивни действия в интерес на ползвателите.

- Засилване на контрола, упражняван от страна на Доставчиците на лична помощ като честота и при постъпил сигнал чрез проверка на място или събеседване с ползвателя (с неговия законен представител/ неговите близки) на лична помощ.

- Провеждане на обучения на ползвателите на лична помощ, с цел подобряване на възможностите за тяхното овластяване за водене на независимо начин на живот.

- Провеждане на задължителни обучения на асистентите от техния работодател, в конкретния случай от кмета на общината. По този начин ще се гарантира, че дейностите за оказване на подкрепа и подходите са както морално и професионално приемливи, така и с насоченост към развитието на професионална банка с кадри за предоставяне на механизма лична помощ, което ще окаже положителен ефект върху автономността на човека с трайно увреждане.

- Регулярно провеждане на обучения на служителите в общините, ангажирани с администрирането и контрола на механизма, за да изградят компетентности за познаване на нормативната уредба, регулираща личната помощ, с цел предотвратяване на противоречиво правоприлагане.

- Създаване на условия за постепенно и поетапно професионализиране на грижата. Това ще позволи на лицата, които оказват лична помощ, най-често родители или лица от най-близкия роднински кръг, да могат да разполагат с лично време и самите те да се социализират, работят или да променят стереотипа си на живот през времето, когато близките им са обгрижвани от професионален асистент. Залагането на професионална грижа, макар и полезно, крие риск от невъзможност за предоставяне на механизма, в резултат на ограничен брой кандидати, а често и липса на такива. Възприемането на този подход изисква регламентиране на възможността за диференциране на асистентската грижа, в зависимост от характера ѝ – професионална или в семейния кръг, което е утвърдена практика в много държави-членки.

- Прецизиране на изискванията към асистентите с оглед предоставянето на по-качествена грижа, както и обвързване на механизма лична помощ със социалните услуги, за засилване на контрола този форма на публичната подкрепа.

- Принципът „Нищо за хората с увреждане без хората с увреждания” означава включване на организациите на и за хората с увреждания при формирането и осъществяването на политиката за тях. С оглед задълбочаване на активността им в процесите на социално приобщаване на хората с увреждания следва да бъдат анализирани действащите критерии за признаване на тяхната национална представителност, както и на механизмите за определяне на размерите на осигурената им ежегодна субсидия от държавния бюджет.

Конкретно предложение:

- Подобряване на приложимата подзаконова нормативна уредба по отношение на механизмите за определяне на размерите на субсидиите, като се отчитат базовите и специфични фактори, произтичащи от различията в предоставените услуги за целевата група, числеността на организацията и нейните структури, материална база за обезпечаване на дейността, брой и квалификация на персонала и други.

- Предвиденото изграждане на Държавна агенция за хората с увреждания (ДАХУ) в структурата на Министерския съвет е с фокус към цялостния координационен механизъм в областта на политиката за правата на хората с увреждания, съобразно предприетата реформа в областта, но за да бъде постигната ефективност в резултат на тази структурна промяна следва да бъдат ясно дефинирани нейните функции и правомощия.

Конкретно предложение:

- Промяна на Закона за хората с увреждания за регламентиране на функциите на ДАХУ, за да служи като междусекторна платформа за координация на разработването и прилагането на политики, програми, законодателни и институционални промени, отнасящи се до и свързани с хората с увреждания. Това ще позволи да се осъществяват съответните обсъждания между представители на всички отговорни държавни органи,

в т.ч. да бъде приемник и на конкретни оперативни дейности на настоящата АХУ.

Заключение

Разработването на настоящата Концепция е част от интензивните усилия, които правителството полага за подобряване на ефективността при прилагането на политиката за правата на хората с увреждания и за намиране на комплексни решения на съществуващите проблеми.

В процеса по планиране и изпълнение на политиката за правата на хората с увреждания се прилага подход, насочен към конструктивен диалог с всички заинтересовани страни, в т.ч. държавни институции, неправителствени и граждански организации, родители и семейства на деца с увреждания. Всички те, със своя професионален или личен опит, експертиза и мнение, са ценни партньори на държавните институции при планиране и реализиране на отделните секторни политики и формиране на националните приоритети.

Изпълнението на предложенията за нормативни промени в областта на правата на хората с увреждания ще допринесе за повишаване на ефективността от нейното изпълнение.