

THE “NEW” LAW ON PERSONAL ASSISTANCE

Abstract: With the adoption of a special law for personal care does not suffer the expected positive changes in the life of Bulgarian citizens with disabilities. Many of them still remain outside the reach of social assistance services today because of the limited financial resources of the state.

Author information:

Gyulnihar Nedzhub

PhD

at Konstantin Preslavsky – University of Shumen

Department of Social Work

✉ g_nedjib@abv.bg

🌐 Bulgaria

Keywords:

disabled, social policy, social assistance,
social services

До 90-те години на XX век за хората с увреждания и тежко болните възрастни хора се грижи държавата чрез откриването на публични институции за тях. Социалните заведения са локализирани извън населените места, намират се в недобро техническо състояние и персоналът им често е неквалифициран и немотивиран. Със стартирането на процесите на децентрализация и деинституционализация през 2000г. се преминава към създаването на социални услуги, предлагани в общността (услуги, които се предлагат в семейна среда или в близка до семейната). Общините започват да предлагат самостоятелно социални услуги или да ги възлагат на частни доставчици, а нерядко и да ги реализират като си партнират с тях. Днес прогресивно расте броя на неправителствените организации, които се включват по линията на участие с проекти по различните действащи публични програми.

Философията за независим живот възниква и получава съществено развитие в първия Център за независим живот (ЦНЖ), основан в Бъркли, Калифорния, през 1972г. от Ед Робъртс (човек, който дълги години живял в институция и поради силно ограничените си физически възможности ползвал услугите едновременно на няколко лични асистенти). Целта на движението е овластяване на хората с увреждания и постигане на равни шансове и възможности във всички сфери на обществения живот. Хората с увреждания от цял свят издигат максимата „Нищо за нас без нас”.

Според Философията за независим живот хората с увреждания трябва да живеят като всички останали – да имат контрол върху собствения си живот, да могат да вземат решения за неща, които пряко ги засягат, и да бъдат в състояние да се занимават с дейности по свой избор, независимо от уврежданията си. [8]

Единственият път за реализиране на независим живот минава през личната помощ.

При **личната помощ** финансирането на услугата следва предпочитанията на потребителя, а не на доставчика. Потребителят решава кой ще работи, какви ще са задачите му, кога, къде и как ще ги изпълнява.

Основни характеристики на услугата:

- личният асистент е човек, избран от потребителя въз основа на неговите собствени критерии;

- лицето с увреждане обучава асистента си, определя работното му време и го наема;
- лицето с увреждане е прекият началник на асистента, а не доставчика;
- в края на периода, лицето с увреждане предоставя на доставчика попълнени таблици за отчитане на часовете, на основата на които асистентът получава своя хонорар;
- едно и също лице с увреждане често ползва услугите на няколко различни асистента в рамките на едно денонощие;
- личната помощ се предоставя единствено на основата на личните потребности от използване на практическа помощ на хората с увреждания.

Не е от значение:

- причината на увреждането;
- медицинската диагноза на увреждането;
- възрастта в момента на оценката и при получаване на увреждането;
- пола, възрастта, етническият произход, религиозните вярвания, политическата принадлежност или сексуалната ориентация;
- заетостта или осигурителния статус;
- дохода или имуществото на кандидата;
- дохода или имуществото на неговото семейство.

Прогресивно растящият брой на хората с увреждания и на броя на тежко болните възрастни самотни хора довежда до създаването и извеждането на преден план и у нас на услугите „Личен асистент“, „Социален асистент“ и „Домашен помощник“.

Социалните услуги „Личен асистент“ и „Социален асистент“ започват да се предлагат през 2002г. по **Национална програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“** към Министерството на труда и социалната политика като условията за включване в тях са свързани с изискване за доход.

Паралелно на тях стартира и проект **„Асистенти за независим живот“** на Центъра за независим живот – гр. София. Този проект, създаден и контролиран от самите потребители на услугата, е много по-близък до идеите на Философията за независим живот. В центъра му е поставено лицето с увреждане, с неговите желания и потребности. Асистентите задължително преминават обучение.

В българската социална работа понятието *„personal assistance service“* често се превежда като „услуга личен асистент“. Поставяйки в центъра на вниманието фигурата на асистента, този превод измества фокуса от водещата роля на човека с увреждане в процеса на организиране и предоставяне на услугата.

Представителите на ЦНЖ–гр.София (НПО, която развива дейност от 1995г. и чиито представители са предимно хора с увреждания) предпочитат да използват неутралния термин „лична помощ“, с уговорката, че „помощ“ означава в много по-голяма степен „съдействие“, отколкото грижа.

Представителите на Центъра сравняват двата модела и излизат със становището, че дейностите „Личен асистент“ и „Социален асистент“ не са ориентирани към хората с увреждания, а обслужват интересите на близките и асистентите, тъй като съдействат за намаляване на безработицата и повишаване доходите на семействата, в които има хора с увреждания. За разлика от тях, схемата на асистента за независим живот е насочена пряко към хората с увреждания и цели социално включване чрез услуга за преодоляване на бариерите пред тях.

Друг проблем е изискването към личния асистент да бъде трайно безработен и роднина. Много хора с увреждания нямат подходящи роднини, а не са малко и онези, чиито роднини са пенсионери. Личният асистент, според тях, е по-скоро социална помощ, отколкото услуга,

защото подпомага семействата на хората с увреждания, а не улеснява социалното включване на самия човек.

Недостатъците на услугата „Социален асистент” по МТСП могат да се обобщят:

- само ограничен кръг от хора с увреждания могат да ползват услугата, поради изискванията за нисък доход и имуществено положение;
- не отчита специфичните потребности на хората с увреждания, защото им предоставя асистенти на твърдо работно време (от понеделник до петък, през деня);
- посредниците (НПО) нямат възможност да набират самостоятелно кандидати за асистент, а те се изпращат от Д ”Бюро по труда” и могат само да бъдат одобрени или отпратени от посредниците.

Още през 2004г., с решение на Изпълнителния директор на АСП, е разширен обхвата на Програмата. По изключение, в услугата „Личен асистент” се наемат и безработни лица, които не отговарят на условията на чл. 9 от ППЗСП. Но през този период асистенти, назначени по изключение, почти няма, защото дори да отговарят на условията за включване в дейността, липсват вакантни места.

От 25.02.2005г. НП „ОСПОЗ” се утвърждава като **Национална програма „Асистенти на хора с увреждания”** (НП „АХУ”).

През месец февруари 2006г. е приета и друга промяна - обслужваните лица, без определена чужда помощ в ЕР на ТЕЛК/РЕЛКК, но с невъзможно самообслужване, също могат да се включват в нея. Степента на трайно намалена работоспособност на лицата с психични разстройства и умствена изостаналост, които се извеждат от специализирани институции, не е определяща за осигуряване на услугата „Личен асистент”.

През 2010г. в НП „АХУ” започват да се включват и безработни лица, които полагат грижи за изведени от специализирани институции лица или деца с увреждания. Включват се и лица или деца, които се извеждат от специализирана институция за лица с увреждания.

При случаите, когато лицата са без определена чужда помощ, но самообслужването им е невъзможно, с решение на Изпълнителния директор на АСП, се допуска предоставяне на услугата по изключение за деца до 18 години. По изключение се наемат и безработни лица, които не отговарят на условията за отпускане на месечна помощ по чл. 9 от Правилника за прилагане на закона за социално подпомагане, но полагат постоянни грижи за деца до 18 години [3].

Веднъж годишно се извършва актуална преценка на лицата, за наличие на условия за продължаване на участието в нея. Тя често се оказва излишна, защото това са лица, които няма как да стигнат такава степен на подобрение, при която да нямат потребност от асистент. Освен това, преанкетирването води до оставане без услугите на асистент за определено време.

Услугата „Социален асистент” е алтернатива на услугата „Личен асистент”. При нея няма роднински връзки. Целта ѝ е да осигури заетост на безработни лица за задоволяване на ежедневни потребности и осъществяване на дейности за социалното включване на хора с трайни увреждания или тежко болни възрастни самотни хора

В дейност „Социален асистент” има съществени промени по отношение на бенефициентите. Приоритетно се включват безработни лица, които имат регистрация в Д „БТ”, с медицинско или педагогическо образование – медицински сестри, учители (с предучилищна и начална педагогика за деца с увреждания). Предимство имат и безработни лица с опит в сферата на предоставяне на социални услуги.

Лицата, изведени от специализирана институция и имат личен асистент могат да ползват и услуги в рамките на 3 часа два пъти седмично, които се предоставят по дейността „Социален асистент”.

Кандидатите за социални асистенти задължително преминават кратък курс на обучение (с продължителност обикновено до 3 дни).

Работодатели по НП „АХУ” са общинските администрации и физически и юридически лица, вписани в регистъра към Агенцията за социално подпомагане за предоставяне на услугата „Социален асистент”.

Социалните услуги по дейността „Социален асистент” се предоставят срещу заплащане от обслужваните лица на месечна потребителска *такса*. Размерът на таксата зависи от дохода на лицето с увреждане.

Социалният асистент се наема на пълно или непълно работно време, в зависимост от търсенето на социални услуги в конкретното населено място. Всеки един нает в дейността на пълно работно време асистент обслужва средно две и повече нуждаещи се лица.

Услугите „Социален асистент” и „Личен асистент” се предлагат и по различни **проекти**.

В периода 2005-2006 действа **Проект „Социални услуги в замяна на нови работни места” /СЕЙН/**. Услугата „Личен асистент” по проект „СЕЙН” се предоставя, след оценка на потребностите на потенциалния потребител от професионалист, с участието на кандидат-потребителя.

Оценката за подбор на потребителите, се формира от данните, събрани при посещението в дома на кандидат-потребителя, вписани в идентификационната карта, както и въз основа на наличната медицинска документация. Събраната информация относно здравословно състояние, „близки” и „месечен доход” се обработва и остойностява, чрез присъждането на определен брой точки за постигане на количествено изражение на извлечената информация, с цел да бъде направена обективна съпоставка и сравнимост на отделните кандидат потребители.

Проектът изпробва нов децентрализиран модел за финансиране, предоставяне и управление на социални услуги в общността. Целта му е да разшири капацитета на всички участници, ангажирани в процеса на управление на услугите – държавни институции, местни власти и доставчици на социални услуги; да се въведат и прилагат в практиката стандартите за качество на услугата „Социален асистент”, като за целта се разработват редица методически продукти (наръчник, методика, ръководство и т.н.) за организиране на работата по услугата „Социален асистент”.

В резултат на проекта се разработват стандарти за социални услуги в общността, които са включени в Методиката за предоставяне на услугата „Социален асистент” на Агенцията за социално подпомагане. Изграждат се и регионални екипи за обучение и мониторинг на Национална програма „Асистенти на хора с увреждания” (НП „АХУ”), дейност „Социален асистент”. Обучени са голям брой социални асистенти.

Като основен недостатък на Проекта се посочва системата на точкуване, която ощетява много деца и лица с увреждания, тъй като при някои по-специфични увреждания, тя се оказва неадекватна.

От 2008г. асистентските социални услуги започват да се предлагат по **Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” (ОП „РЧР”)**, която е една от най-мощните по ресурси и възможности за обучение програми, финансирани от Европейския съюз. В нея се премахват изискванията за доход и необходимостта асистентите и помощниците да са близки и роднини на обслужваните лица. Създават се условия за заетост на студенти и пенсионери.

През последните години социалните услуги, които се предоставят, са с претенции, че се изготвят съобразно желанието и личния избор на лицата и след индивидуална оценка на потребностите от подкрепа, разработени от мултидисциплинарен екип. Те се предлагат по редица европейски проекти и НП „АХУ”. Въвеждат се и нови критерии в Програмата – за тези от тях, които са с 90% увреждане, отнасящи се до тяхното финансово и имуществено състояние, както и възможностите за самообслужване. Това не се отнася за децата до 18-годишна възраст с чужда помощ и за децата и лицата, които се извеждат от специализираните заведения. Лицата с увреждания могат да бъдат включени в Програмата, ако месечният доход на член от семейството

не надвишава линията на бедност, не са регистрирани като еднолични търговци и нямат сключен договор за предоставяне на собственост срещу задължение за издръжка или гледане.

В отговор на силния натиск на майките на децата с увреждания се приема **Законът за личната помощ**, който влиза в сила от 01.01.2019г.

„*Независим живот*”, съгласно този Закон, означава възможността на човека с увреждане да взема самостоятелно решения за живота си и да ги осъществява, получавайки необходимата подкрепа.

Целта на Закона е да подпомогне 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 [10].

Ползвател на личната 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.

Потребителят:

- избира асистенти;
- участва в договарянето на условията на заетостта;
- участва в упражняването и контрола на вида и времетраенето на положения труд;
- подписва месечния отчет на асистента за отработените от него часове;
- уведомява писмено доставчика на лична помощ за конфликт с асистента.

Броят на часовете за лична помощ се определя в чл. 25, ал. 2 от Закона за интеграция на хората с увреждания въз основа на четири степени:

1. първа степен на умерена зависимост/затруднения (няколко пъти на месец, до 15 часа);
2. втора степен на тежка зависимост/затруднения (два пъти на ден, до 42 часа на месец);
3. трета степен на много тежка зависимост/затруднения (четири пъти на ден, до 84 часа на месец);
4. четвърта степен на тотална зависимост/затруднения (повече от четири пъти на ден, до 168 часа на месец).

Доставчик на личната помощ е общината по настоящия адрес на ползвателя.

До 31.12.2020г. ползвателите на лична помощ са:

- 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;
- 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;
- децата без право на чужда помощ с определени 90 и над 90 на сто вид с степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност.

Безспорно, благодарение на наличието на асистентските социални услуги се повишава качеството на живот на потребителите им. Ползването на услугите на личен и/или социален асистент води до преодоляване на изолацията и изключването им. Някои от рецепиентите на тези услуги се чувстват независими и пълноправни граждани (хората с увреждания и възрастните тежко болни самотни хора), други, имат възможността да живеят собствения си живот, така както намерят за добре (близки и роднини на лица с увреждания, които не желаят да работят като лични асистенти), а трети, изпитват удовлетворение от факта, че се чувстват полезни, трудово заети и финансово обезпечени (личните и социалните асистенти).

От самото начало на предлагането на асистентските социални услуги до 2018г. включително различните определения, които се дават за тези дейности, са еднакви в същността си. Личният асистент традиционно обгрижва възрастни и деца с по-тежки увреждания, при които се изисква обслужване през целия ден. Социалният асистент може да работи почасово и услугата

му се ползва при по-леки случаи, когато обслужваният трябва да се извежда за социално включване, да се води на рехабилитация или до работното място, ако осъществява икономическа дейност. Домашният помощник извършва дейности от битов характер и осъществява рутинни операции при обслужването.

Приемането на специален закон за личната помощ не доведе до съществени промени и подобрения в живота на българските граждани с увреждания, нуждаещи се от съдействие в ежедневието. Проблемите, които съществуват още от навлизането на асистентските социални услуги – финансови проблеми, етнически проблеми, недостатъчен брой асистентски часове, липса на нощно обслужване, усложнени процедури за включване, липса на вакантни места за асистенти, неуместни изисквания за доход, пасивен потребител, некачествен контрол и т.н., продължават да са на дневен ред и днес.

Идеите за „включване” на потребителите при планирането, организирането и реализирането на асистентските социални услуги в демократичните общества датират още от началото на 90-те години, докато у нас, и днес, те не се изготвят по начин, който да следва предпочитанията и желанията на потребителите, въпреки че това е изрично посочено във всички реализирани програми и проекти. Всичко остава на теория и на практика процентът намалена работоспособност, посочен в ЕР на ТЕЛК е този определящ фактор, от който зависи броя на отпуснатите часове асистентска помощ. И не само. Експертното решение и посочената степен на увреждане в него са определящи за това дали лицето изобщо може да бъде включено в асистентска услуга или не.

Освен, че съществува вече отделен закон за личната помощ, с приемането на същия не настъпват никакви изменения в асистентската социална услуга у нас, защото демократичните промени в тази сфера се въвеждат още с проект „СЕЙН” и последвалите го множество европейски проекти. За съжаление и днес съществуващото положение на нещата в тази насока не са в състояние да отговорят на увеличеното търсене, главно поради ограничения финансов ресурс за тяхната реализация и тенденцията към намаляване на субсидираните работни места. Не могат да се покрият реалните потребности на обществото от организирани дългосрочни грижи.

References:

1. Metodika za organizatsiya na rabotata po izpalnenie na deynost “Lichen asistent” po proekt “Sotsialna ushuga za kachestven zhivot”.
2. Narachnik na sotsialniya asistent v Balgariya. Proekt “Sotsialni ushugi v zamyana na novi rabotni mesta”. S., 2007.
3. Natsionalna programa “Asistenti na hora s uvrezhdaniya”.
4. Operativna programa “Razvitie na choveshkite resursi” (2014-2020).
5. Pandieva, V. Asistenti za nezavisim zhivot v Balgariya: Mechta ili vazmozhna realnost. S., 2004.
6. Pravilnik za prilagane na Zakona za integratsiya na horata s uvrezhdaniya. Obn. DV., br. 115 ot 30.12.2004g., v sila ot 01.01.2005g.
7. Ratska, A. Nezavisim zhivot i lichna pomosht v Shvetsiya: Natsionalna politika, printsipi i praktiki. S., 2004.
8. Rozental, M. Ushugata “lichna pomosht” v Estoniya. S., 2005.
9. Zakon za integratsiya na horata s uvrezhdaniya. Obn. DV., br. 81 ot 17.09.2004g., v sila ot 01.01.2005g.
10. Zakon za lichnata pomosht. Obn. DV., br. 105 ot 18.12.2018, v sila ot 01.01.2019.