

Личната помощ – гарант за правото на хора с трайни увреждания да живеят независим и достоен живот в избраните от тях общности

(по материали на Европейския център за образцови практики в личната помощ)

РЕЗЮМЕ.....	2
ВЪВЕДЕНИЕ.....	4
1. ОСНОВНИ ЦЕЛИ НА ЛИЧНАТА ПОМОЩ КАТО МЕХАНИЗЪМ.....	4
2. ФАКТОРИ, КОИТО ОПРЕДЕЛЯТ УСПЕХА НА МЕХАНИЗМА „ЛИЧНА ПОМОЩ” – НАЙ-ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ В ЕВРОПА	5
2.1. Определяне на критериите за достъп и условията за ползване на лична помощ.....	5
2.2. Оценка на потребностите.....	7
2.3. Процедура за обжалване	7
2.4. Предоставяне на финансов ресурс, а не предлагане на набор от услуги	8
2.5. Въвличане на доставчици на лична помощ.....	9
2.6. Плащанията за лична помощ – гарантирани със закон и при 100% покритие на всички разходи за лична помощ	10
2.7. Отчетност – предпоставка за успех на механизма	11
2.8. Управление на механизма лична помощ	12
3. ФИНАНСОВ АНАЛИЗ НА МЕХАНИЗМА „ЛИЧНА ПОМОЩ” И ОЧАКВАН РАЗМЕР НА ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ ЗА ПЕРИОДА 2011 – 2016 ГОДИНА.....	12
3.1. Основни хипотези	13
3.1.1. Брой потенциални ползватели	13
3.1.2. Заявен и одобрен брой часове за лична помощ	14
3.1.3. Ниво на часовата ставка за лична помощ.....	15
3.1.4. Разходи за доставчиците по механизма за лична помощ	16
3.1.5. Разходи за управление на механизма за лична помощ	16
3.1.6. Възвръщаемост на инвестицията.....	16
4. Финансово осигуряване на механизма за лична помощ	17
4.1. Разходна част.....	17
4.2. Приходна част	18

РЕЗЮМЕ

Съществуващите практики в Западна Европа, Америка, Канада и на много други места по света показват, че достъпът до лична помощ – наред с достъпността на физическата среда и достъпа до съвременни технически помощни средства – е надежден гарант за правото на хора с трайни увреждания да живеят независим и достоен живот в избраните от тях общности. Документираният опит – политически и исторически – на водещите в това отношение държави, като Швеция, Норвегия, Великобритания, Ирландия, е в основата на настоящия анализ, тъй като български такъв липсва.

Политиката за предоставяне на лична помощ създава механизъм, при който всеки човек с увреждане и затруднения в ежедневно обслужване получава целево финансиране, определено въз основа на индивидуална оценка на потребностите, разгледана и одобрена от публичен финансиращ орган. Средствата за лична помощ могат да се разходват само и единствено за заплащане на асистентския труд, за получаване на подкрепящи и овластяващи услуги и за администриране на формалностите, свързани с наемането на асистенти. Средствата за лична помощ подлежат на пълна отчетност.

Хипотезите, направени за целите на настоящия анализ, се основават на опита от други държави и се отнасят до броя на ползвателите, броя на часовете за лична помощ и часовата ставка за заплащане на асистентския труд. Използвани са материали от електронната страница на Европейския център за образцови практики в предоставянето на лична помощ (<http://www-en.independentliving.be/publications2>), както и материали на Европейската коалиция за живот в общността (<http://www.community-living.info>). Администрирането на механизма от специализирани доставчици на лична помощ е заложено на ниво 10% от размера на часовата ставка и е аргументирано с обема задължения и отговорности, които им се възлагат – обслужване на договори с асистентите, обучение и подкрепа на потенциални ползватели, поддържане на регистри с ползватели и асистенти, отчетност на средствата. Управлението на механизма, осъществявано от нарочен орган на публичната власт, е остойностено на ниво 7% от размера на часовата ставка, основанията за което са в отговорностите на такъв орган – разглеждане на кандидатури, вземане на решения за брой часове, взаимодействие с доставчиците на лична помощ, контрол върху разходваните средства.

Опитът на Швеция, Великобритания, Ирландия и други европейски държави показва, че в първия период след въвеждане на механизма за лична помощ броят на ползвателите е малък, но с течение на времето се наблюдава интензивен ръст. Това се обяснява с изискванията, които поставя самият механизъм пред ползвателите му – поемане на отговорности, управление на асистентите, финансова отчетност. Предвид характеристиките на хората с увреждания в България – изолираност, зависимост, ограничени социални умения и пр. – би било основателно да се очаква, че при запазване на основните принципи на личната помощ в първата година ще има не повече от 500 успешни кандидата. В процеса на огласяване и промоция на механизма, както и в резултат от работата на доставчиците, броят на ползвателите през 2015 година може да достигне 3 000. Броят на часовете лична помощ е най-трудният за прогнозиране

компонент, тъй като е строго индивидуален и няма никакъв практически опит в България. В резултат на консултации направени с широк кръг потенциални ползватели на лична помощ се стигна до осреднената цифра от 200 часа месечно – някои ще имат нужда от повече, други – от по-малко. Следвайки логиката на механизма – възможност за хората с увреждания да наемат асистентите си на пазара на труда – е заложена часова ставка на ниво трикратния размер на минималната работна заплата за страната, която в анализирания период би следвало да нараства с по 10% годишно, за да може България да догонва по доходи средното ниво на страните-членки на Европейския съюз.

При заложените по-горе детерминанти на личната помощ се очертават за държавата разходи от 3,8 млн. за шестмесечен период на 2011 година, нарастващи до близо 69 млн. през 2015 година. От тях основната част – 85% - стигат директно до ползватели и се разходват целево за заплащане на асистенти, т.е. за разкриване на работни места. С подобна ефективност не може да се похвали нито една асистентска схема от съществуващите до момента в България. Поради чистия пазарен механизъм, върху който е изградена личната помощ, съществена част от тези средства се връща обрано в хазната под формата на данъци и осигурителни плащания – над 30%. Труден за прогнозиране, но безусловен финансов ефект, наблюдаван в повечето европейски страни, съставляват приходите за бюджета от чисто пазарната заетост на самите ползватели на лична помощ – повечето от тях в Швеция, Великобритания, Ирландия, Германия, Белгия са си намерили работа на пазара на труда или самите те са станали работодатели благодарение на ползвания ресурс за лична помощ.

На висок форум по проблемите на деинституционализацията в Европа проф. Джерард Куин – уважаван юрист и утвърден правозащитник – посъветва аудиторията да не разглежда човешките права през призмата на финансово-бюджетното им измерение: „Когато става въпрос за основни човешки права, като правото на свободен избор, на придвижване, на образование и здравеопазване, парите не могат да бъдат определящи...” Личната помощ се оказва, че е най-демократичният механизъм за подкрепа на хората с увреждания – тя не само гарантира основните им човешки и граждански права, но създава условия за по-ефективно и ефикасно разходване на парите, събиране от данъкоплатците.

ВЪВЕДЕНИЕ

Скандинавците с увреждания, британците, гражданите на Обединена Германия, мнозина италианци, норвежци и други се радват на достъп до лична помощ от десетилетия. Българите с увреждания получиха достъп до всевъзможни по наименование асистентски услуги, но все насочени към намаляване на безработицата и ограничаване на бюджетните разходи за социални помощи. В момента българската държава предлага набор от услуги, които са подходящи предимно за възрастни, самотно живеещи хора с хронични заболявания от малки населени места. Те са включени в две програми, финансирани от държавния бюджет и структурните фондове. По същество и двете програми поставят човека с увреждане в позицията на пасивен бенефициент. Той няма възможност да избира и управлява процеса, да е активен и отговорен потребител на услуга, която му позволява да води независим и достоен живот в избраната от него общност. Вероятно много семейства, в които има дете или възрастен с увреждане, се радват на възможността да захранят семейния си бюджет с допълнителни средства. Намират го за заслужено и справедливо – тяхната саможертва да се грижат за близкия си с увреждания трябва да бъде възнаградена. Това обаче не значи, че животът на самите хора с увреждания се променя. Именно активните хора – учащи и работещи (макар и малко на брой в момента) – са лишени от възможността да използват услуга, която да им позволи сами да управляват живота си.

Затова няколко граждански организации на хора с увреждания от различни градове на страната, които вече над десет години работят активно за защита на човешките права и достоен живот на хората с увреждания, предприеха кампания за приемане на Закон за личната помощ. Запознати с най-добрите европейски практики в сферата на личната помощ, експерти на новото обединение, разработиха вариант на такъв проектозакон за България, който да гарантира равнопоставеност и пълноценно участие на хората с увреждания в обществения живот – без еквивалент сред предлаганите в страната асистентски услуги. Приемането му ще даде на хората с увреждания достъп до една качествено нова услуга, радикално нов, различен механизъм за овластяване и самоопределяне на хората с увреждания.

1. ОСНОВНИ ЦЕЛИ НА ЛИЧНАТА ПОМОЩ КАТО МЕХАНИЗЪМ

Гражданите с тежки увреждания зависят от помощта на други хора, за да се обслужват в ежедневието си, за да осъществяват дейности, свързани с поддържане на лична хигиена, с хранене, обличане и събличане, домакински дейности, дейности извън дома, на работното място и пр.

На първо място, законопроектът за лична помощ на хората с увреждания създава механизъм, при който човекът с увреждания, т.е. ползвателят, получава целеви ресурс за осигуряване на необходимата му подкрепа при максимален контрол върху начина, по

който бива обслужван. Човекът може да разполага с предоставените му средства **само и единствено за заплащане труда на избраните от него асистенти.**

На второ място, това е инструмент за овластяване на хората с увреждания и за тяхното израстване до мениджъри на своите асистенти, до състоянието на духа и компетентностите, които им позволяват да управляват необходимата им подкрепа съобразно житейската си ситуация, индивидуалните си потребности, способности, предпочитания и аспирации. В качеството си на мениджър човекът **ВЗЕМА РЕШЕНИЯ** относно това кой да го обслужва, какви задачи да възлага, по кое време да бъдат изпълнявани те, къде и по какъв начин.

На трето място, осигуряването на достъп до лична помощ чрез закон създава условия за заетост – на ползвателите на лична помощ, на самите асистенти, както и на членовете на семейството, ангажирани с обслужването на човека с увреждане. Националният обхват на подобен акт стимулира социалната и географска мобилност на хората с увреждания, премахва зависимостта им от финансовото състояние на техните семейства и повишава ефективността на влаганите публични средства. И не на последно място по важност, достъпът до лична помощ оказва положително въздействие върху отношението на обществото към гражданите с увреждания – те получават възможност да се докажат като активни и допринасящи хора, които създават работни места, но също така и обществени блага, не са само консуматори на брутен вътрешен продукт, разпределян през държавата.

2. ФАКТОРИ, КОИТО ОПРЕДЕЛЯТ УСПЕХА НА МЕХАНИЗМА „ЛИЧНА ПОМОЩ” – НАЙ-ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ В ЕВРОПА

2.1. Определяне на критериите за достъп и условията за ползване на лична помощ

Достъпът до лична помощ трябва да бъде отворен за всеки човек със затруднения в ежедневно си обслужване, причинени от наличието на увреждане, настъпило преди навършване на пенсионна възраст. Той следва да се основава **само и единствено на индивидуалните** потребности на човека с увреждане от съдействие, за да поддържа личната си хигиена, личното си домакинство, да се облича и съблича, да се храни, да работи, да общува с околните, да организира ежедневните си занимания и пр. Достъпът до лична помощ при никакви обстоятелства **НЕ ТРЯБВА** да зависи от медицинската диагноза или вида увреждане, от трудовия или осигурителен статус на индивида, от доходите му или от собствеността, която притежава. Горните условия имат за цел да предотвратят евентуална дискриминация по признак имуществен статус, причина или вид на увреждането.

Условия за ползване на лична помощ обаче би трябвало да има и те са точно две – еднакво важни за България предвид дългогодишната култура на зависимост, изграждана по отношение на хората с увреждания:

- (1) Участие на потенциалния ползвател в обучение за независим живот с лична помощ,** което да формира знания, умения и компетентности за управление на ежедневните му активности и на ресурса, който човекът с увреждане ще получи за ползването на асистенти. Важно е това обучение да се провежда от хора с увреждания (а не от професионални обучители), които имат личен житейски опит на активни хора и виждат себе си като граждани, а не като „инвалиди”. Обучението следва да акцентира върху самоопределянето на индивида, върху ролята на мениджъра, върху уменията да се прави самооценка, да се договарят условия с асистентите, да се контролира тяхната работа, да се отчитат отработените часове. Без този овластяващ инструмент на взаимопомощ между „колеги” съществува риск личната помощ да се принизи до традиционната, но в този случай добре платена, грижа от страна на роднини или приятели и да се изгуби най-ценното в механизма – възможността хората с увреждания да придобият качествено нов социален статус на независими граждани, които контролират живота си, които са мениджъри на своите асистенти и пълноценни членове на своите семейства.
- (2) Ограничение на броя часове, които човекът с увреждане би могъл да възлага на роднини.** Добрите европейски практики не показват експлицитно ограничение на роднинското участие в асистентската услуга, но същевременно не поощряват наемането на роднини. Нещо повече, предварителното обучение на потенциалните ползватели на лична помощ акцентира върху несъстоятелността на подобно решение – да ангажираш за работа като асистент родител или роднина, което би отнело голяма част от контрола върху решенията, които човек би искал да взема сам. Предвид дълбоко вкоренената българска традиция на зависимост от семейството, на пълен контрол върху хората с увреждания и ниското ниво на доходи, вероятността да се откъсне човекът с увреждане от грижата на семейството е много малка, освен ако не се въведе законово ограничение върху броя/процента часове лична помощ. Нещо повече, прекомерната защита, съчетана с липса на подкрепа за живот в общността, превръща хората с увреждания в социални инвалиди, което води до определена самоидентификация и на самите хора като „инвалиди”. Опитът показва, че посочените по-горе дефицити могат да бъдат преодоляни чрез така наречената „колегиална” помощ (peer support) – съдействие от други хора с увреждания, успели да преодолеят зависимостта, а не от експерти – която се явява най-мощният фактор за овластяване и постигане на основната цел на предварителното обучение.

2.2. Оценка на потребностите

Оценката на потребностите трябва да отчита цялостната житейска ситуация на човека, така че той да заеме достойното си място в семейството, общността и обществото, с всички произтичащи от това задължения и отговорности, които носят останалите граждани. Тя се изразява в **общ брой часове месечно**, които посрещат всички нужди на ползвателя, без разбивка и остойносттаване по видове ползвана помощ. Размерът на предоставяните средства трябва да покрива всички разходи за лична помощ във всички сфери от живота на човека с увреждане, а не само част от тях. Асистентите работят и получават възнаграждението си въз основа на часова ставка, умножена по броя отработени часове. При личната помощ съществува тясна обвързаност между потребностите на човека с увреждане и броя часове, платими на един асистент – за разлика от предлаганата институционална грижа, където служителите обслужват всички обитатели на социалното заведение срещу фиксирано трудово възнаграждение.

Добрата практика за оценка на потребностите предполага, че човекът с увреждане наблюдава внимателно ежедневието си в продължение на 7 до 10 дена и документира времето, което му е необходимо за осъществяване на определени рутинни действия. При необходимост, и разбира си при наличие на подкрепяща организация-доставчик на лична помощ, човекът би могъл да се обърне за съвет и консултиране по отношение на заявката си за брой часове – изключително важно тя да отразява реалните потребности: нито повече (това са все пак публични ресурси, които трябва да се разходват разумно), нито по-малко часове (за да не се окаже в даден момент, че човек не успява да се справя с ежедневните си дейности поради липса на асистенти).

Добрите социални системи, в които има механизъм за лична помощ, предлагат възможност за преразглеждане на броя часове в началните месеци – движение нагоре или надолу – така че да се избегне неудобството както за ползвателя, така и за администрацията.

2.3. Процедура за обжалване

Оценката на потребностите подлежи на документиране, а решението за отпускане на определен брой часове поражда права и задължения за ползвателя, т.е. това решение носи качеството на индивидуален административен акт. Това означава, че то е обжалваемо. Добрата практика предполага наличието на ясни, ефективни и ефикасни процедури за обжалване, които (1) да не спират достъпа до лична помощ; (2) да не отнемат твърде много време и ресурси за страните; (3) да не поставят човека с увреждане в зависимост от администрацията.

2.4. Предоставяне на финансов ресурс, а не предлагане на набор от услуги

Предоставянето на финансов ресурс е неразделна част от политическото решение за въвеждане на лична помощ и фактор за овластяване на всеки ползвател. С предоставените им средства ползвателите трябва да могат да „закупят” услугите, от които се нуждаят, като упражняват правото си на избор между администратор на услугата или доставчик на асистентски услуги, който би им предоставил и допълнителна подкрепа.

Предоставянето на финансов ресурс в „разпореждане” на нуждаещи се от услуги граждани създава пазар с конкуриращи се на него доставчици, превръща ползвателите на лична помощ в активни граждани и равнопоставени клиенти, които могат да избират кой, кога и как да ги обслужва и да изискват качество на услугата – както в политически, така и в потребителски смисъл.

Директното финансиране на доставчици от страна на държавата създава ситуация, в която предлагането на услуги се осъществява „по номенклатура”, а офертите излизат от избраници на малката или голямата държава – обикновено монополисти на пазара. Тези доставчици предлагат еднакъв набор от дейности, организация на работа, понякога – макар и рядко – различно качество. Така гражданите с увреждания са лишени от възможността да избират по вид на услугите, организация на предоставянето им контрол върху качеството на предлаганите услуги. Директното финансиране на хората с увреждания, които ползват лична помощ ги стимулира да вземат сами решения в зависимост от техните потребности, от индивидуалните им предпочитания и стимулира избора им в зависимост от качеството на услугата и размера на бюджета, с който всеки разполага. Иначе казано, финансирането през доставчици на социални услуги прави хората с увреждания зависими; директното финансиране през ползвателите на услуги прави хората с увреждания свободни граждани, създава реален пазар на услуги, подчинен на търсенето, а не диктуван от предлагането. Размерът на финансиране **НЕ** трябва да зависи от доставчика на услугата. Размерът на индивидуалното финансиране **трябва да се основава само и единствено на потребностите на човека**, а не на характеристиките на доставчика. **Хората с увреждания, които живеят в общността и сами управляват личната си помощ, трябва да получат финансиране не по-малко от финансирането, отпускано за обслужване на лица, настанени в социални домове, или на такива, които ползват институционално организирани услуги.**

Важно е финансирането на личната помощ да се осъществява от един, централизиран източник на средства, което би повишило ефективността на механизма за всички въввлечени в работата му. Така ползвателите от цялата страна, които искат да водят независим живот в общността, „преговарят” само с една институция, чийто служители трябва да бъдат обучени и добре запознати с целите на механизма „лична помощ”, процедурите и документацията, свързана с използването му.

В български вариант това е добре да бъде ведомство, различно от Агенцията за социално подпомагане, което би постигнало и допълнителен политически ефект, изразен в посланието „личната помощ не е социална помощ, а подкрепа за социално включване, за стимулиране на хората с увреждания да поемат отговорност за собствения си живот”.

Централизираното финансиране на личната помощ улеснява географската и социална мобилност на хората с увреждания, въвежда единен [надяваме се, висок!] национален стандарт и изравнява възможностите на хората с увреждания независимо от приоритетите и финансовото състояние на местните власти. Разделянето на финансовите отговорности между различни институции намалява степента на контрол, който хората с увреждания могат да упражняват върху личната си помощ, но също така и възможностите за контрол върху ползването на ресурса от страна на хората с увреждания; увеличава обема административна работа; повишава и опасността от недоразумения между институциите – нещо типично за българската институционална среда.

2.5. Въвличане на доставчици на лична помощ

Доставчиците на лична помощ имат многопластови задачи, изцяло подчинени на целите на механизма:

- На първо място те осъществяват **управленско-административни услуги от името и за сметка на клиента-ползвател на лична помощ**, които включват правни и счетоводни услуги, свързани с формалното сключване на договори, изплащане на възнаграждението на асистентите, включително и извършване на осигурителните плащания за сметка на работодателя, изработване на отчети пред финансиращия орган по индивидуалните партиди на всеки ползвател.
- Съществена функция на доставчика е провеждането на обучения и консултации, насочени към ползвателите на лична помощ в процеса на наемане, обучение и менажиране на асистентите.
- На последно място, но не по важност е предоставянето на допълнителни услуги за ползвателите на лична помощ, като например изграждане и поддържане на база данни с потенциални асистенти, както и оказване на подкрепа на ползвателите в процеса на тяхното взаимодействие с асистентите.

Съществуващото в България законодателство не дава възможност на хората с увреждания като физически лица да бъдат официални работодатели на своите асистенти. При липсата на доставчици всеки ползвател на лична помощ би следвало да регистрира юридическо лице и да се натовари с всички изисквани от закона административно-правни отговорности на работодател. Подобно действие би имало и допълнителен, негативен, ефект върху общия данъчно-социален статус на човека с увреждане (например, приходите за финансиране на личната помощ биха били

облагаем доход на лицето) в допълнение към затрудненията, които биха възникнали за финансиращия държавен орган, чието финансиране би могло да се разглежда като „държавна помощ за бизнеса”. На практика включването на доставчик на лична помощ в механизма прави именно него официален работодател на асистентите, а ползвателят – техен мениджър (стандартна бизнес конфигурация), което не отнема контрола на човека с увреждания върху дейностите, които ще извършва асистента.

Чрез законово регламентиране на фигурата на доставчика на лична помощ се създава реален пазар на потребителя, т.е. потенциалните доставчици ще се конкурират за клиенти, които ще им носят приходи по схемата „парите следват човека”. Овластените хора с увреждания ще търсят по-качествените услуги на различни доставчици, а недоволството от един доставчик може да намери реален израз в неговата смяна с друг, тъй като ползвателите на лична помощ имат право да избират кой да бъде техният доставчик на лична помощ. Така се постига и допълнителен ефект на реална, а не на субсидирана заетост – средствата отиват в ползвателите-мениджъри, които ги управляват в свой собствен интерес.

Всеки доставчик трябва да разполага с офисно пространство (достъпно за хора с увреждания), юрист или договор за правно обслужване, счетоводство или договор за счетоводно обслужване, електронна страница и обучен персонал за обслужване на ползватели на лична помощ.

2.6. Плащанията за лична помощ – гарантирани със закон и при 100% покритие на всички разходи за лична помощ

Ползвателите на лична помощ трябва да имат признато от държавата и гарантирано със закон право да получават финансиране за лична помощ независимо от финансовото състояние на институцията, която е отговорна за това. Така ползвателите на лична помощ, както и семействата им, ще могат да планират бъдещето си. Подобна ситуация създава реални стимули за деинституционализация.

За да се улесни намирането на асистенти, е необходимо да се гарантира 100-процентово покриване на всички разходи за тяхното наемане. Възнаграждението на асистентите трябва да бъде на адекватно равнище за всяка отделна държава, а разходите за труда им да включват пълно социално и здравно осигуряване, възможност за ползване на платен годишен отпуск, възможност за получаване на обучение, за покриване на присъщи разходи при асистиране (например транспорт, храна, билети за културни събития, почивки и пр.), за администриране на тяхното възнаграждение.

Неразделна част от адекватно структурираната лична помощ е организирането на обучения и индивидуална подкрепа за всеки ползвател с увреждания, които допринасят за избягване на злоупотребите и за гарантиране на максимална полза за хората с увреждания. Тази интегрална част от механизма за лична помощ би следвало да бъде отчетена и във финансирането му – ако предоставяното финансиране покрива само

преките и непреките разходи, свързани с ползването на лична помощ, то ползвателите трудно ще си намират правен субект – публичен или частен – който би се ангажирал с предлагането на лична помощ без допълнително финансиране. Това показва – а опитът на множество страни-членки на Европейския съюз го доказва – че най-добрият вариант е, когато часовата ставка за заплащане на асистентския труд бъде завишена с определен процент за обучения и индивидуална подкрепа на ползвателите. В различните страни този процент е различен, но при по-нисък от 7% съществува риск от формално отношение към услугата или предлагане на услугата при твърде ниско качество, което няма да постигне овластяващата цел на това упражнение. При над 10% добавка към часовата ставка за лична помощ може да се постигне обратен ефект – прекалена разглезеност на доставчиците, но и на ползвателите. Добрата практика показва, че най-добри резултати се постигат при точна и целева разбивка на добавката, например, за администриране на личната помощ, за обучение на ползвателите, за поддържане на регистри с кандидат-асистенти, за индивидуално консултиране.

И накрая, но не по важност, **размерът на плащанията трябва да поддържа постоянно ниво на покупателна способност** и сравнимост на часовата ставка с пазарната цена на труда, така че да се гарантират няколко неща едновременно: (1) възможност за хората с увреждания да си намерят асистенти на пазара на труда; (2) индивидуалният портфейл за лична помощ на всеки ползвател е достатъчен за финансиране на целия брой асистентски часове, от които ползвателят има нужда. Само така може да се постигне реализиране на идеята за мениджмънт на услугата от страна на ползвателя. **Ползвателят носи отговорност за начина, по който използва предоставените им за лична помощ средства.** , Тя се материализира чрез периодична отчетност на използваните средства, предоставени **само и единствено за наемане на асистенти.**

2.7. Отчетност – предпоставка за успех на механизма

Опитът показва, че публичните средства, спрямо които няма изискване за отчетност, рядко се използват по предназначение и още по-рядко постигат целите, за които са предназначени. Без задължение за отчетност може да се породи съмнение, че ползвателите наемат хора от сивата икономика или свои роднини, плащайки по-ниски възнаграждения от пазарните или от предвидените в евентуален закон като „спестяват” пари за собствените си бюджети. При подобна ситуация трудно би могло да се изгради положителна нагласа към личната помощ като механизъм и към асистентския труд като почтен занаят. Така ползвателите ще продължат да бъдат зависими от благодеянието на хора, които са готови да работят за тях без трудови договори, осигуровки и други придобивки, каквито имат работещите, ангажирани в легални трудово-правни отношения.

Същевременно обаче, отчитането на разходите за лична помощ не трябва да води до сложно и скъпо струващо администриране, което би повишило цената на механизма като цяло и би го компрометирало преди да са доказани ползите от него. Отчетните периоди могат да бъдат в рамките на 3 или 6 месеца, но не повече от 12 месеца, така че

ползвателите на лична помощ да могат гъвкаво да ползват предоставените им часове на месечна база съобразно променливите си във времето нужди.

2.8. Управление на механизма лична помощ

Управлението на механизма лична помощ трябва да бъде възложено на един държавен орган, който да определя оценката на потребностите, да осигури условия за обжалване на решенията, да финансира личната помощ на всеки ползвател – през доставчиците на лична помощ – да контролира както доставчиците на лична помощ, така и ползвателите. За целта е необходимо да се създадат местни/регионални структури на социалната администрация – за предпочитане към Агенцията за хората с увреждания, а не към Агенцията за социално подпомагане. Това могат да бъдат изнесени работни места, към регионални звена на държавните ведомства, за да се избегне разрастването на общата администрация, които да покриват всички общини. Техният брой следва да се определи на базата на броя потенциални ползватели на лична помощ, т.е. хора с увреждания по области и общини. Поради спецификата на услугата и изискванията, които тя поставя пред ползвателите, в началния етап от предлагането на лична помощ броят на социалните работници може да бъде по един на малка община, по трима на средна и по петима на голяма. Столична община като център с висока концентрация на население, в това число и на хора с увреждания, може да разполага с по двама до трима социални работници на район. Социалните работници трябва да бъдат предварително обучени как да прилагат механизма за лична помощ.

Органът за управление на механизма за лична помощ има още една съществена функция, а именно да поддържа регистър на доставчиците на лична помощ, от който всеки ползвател да направи своя информиран избор.

3. ФИНАНСОВ АНАЛИЗ НА МЕХАНИЗМА „ЛИЧНА ПОМОЩ” И ОЧАКВАН РАЗМЕР НА ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ ЗА ПЕРИОДА 2011 – 2016 ГОДИНА

Исторически практикуваното раздаване на „калпак” у нас затруднява всяка прогноза за разходи по прилагане на механизъм, който се основава върху индивидуалните потребности на човека. Поради тази причина настоящият анализ се позовава на опита на европейските страни, където е въведена личната помощ преди 20 – 30 години, както и на поредица от основателни допускания за реализацията ѝ в български условия. Ключова предпоставка за настоящия анализ е допускането, че **личната помощ не е и не трябва да се разглежда като единствен ресурс за получаване на помощ** от страна на хората с увреждания, а само като **една от множеството възможности** човекът с увреждания да живее достойно.

3.1. Основни хипотези

3.1.1. Брой потенциални ползватели

Изхождайки от широкия достъп до механизма за лична помощ – без походен тест и независимо от вида увреждане – би могло да се очаква, че повечето хора с над 70% загубена работоспособност биха се кандидатирани за ползване на лична помощ. По официални данни на НОИ – най-надеждният източник на данни за уврежданията в България – броят на хората, които получават пенсия за инвалидност, т.е. отговарят именно на тази група потенциални ползватели, през 2009 година е бил 482 302. Ограничението в достъпа до лична помощ, свързано с наличие на затруднения в ежедневно обслужване на човека, намалява потенциалната група ползватели до хората с физически, зрителни и множествени увреждания, най-често бенефициенти на добавка за чужда помощ. Пак по данни на НОИ – където се изплаща и добавката за чужда помощ – получателите на чужда помощ през 2009 год. са били 112 169, но няма данни за броя на хората, получили решението си за инвалидизация след навършване на пенсионна възраст, което ще намали още повече броя на потенциалните ползватели на лична помощ.

Ограничението за наемане на роднини ще стесни още кръга от кандидати за лична помощ, свеждайки броя им до онези от тях, които са готови да управляват сами живота си – желаят това и имат потенциал да го направят. Обучението, предшествашо включването в механизма има за цел от една страна да развие потенциала на хората с увреждания и да го превърне в реален капацитет, а от друга – да повиши информираността им за отговорностите, свързани с ползването на лична помощ (оценка на потребностите, наемане на асистенти, управление на тяхната работа, отчитане на часове и пр.).

Опитът на европейските държави (Великобритания, Ирландия, Норвегия, Швеция) показва, че при въвеждането на лична помощ от нея се възползват хора в активна възраст (20 – 55 години) със средно и над средно образование, които водят активен живот (наети на работа или самонаемащи се). Така Швеция, която по общо мнение сред хората с увреждания в Европа се разглежда като „златен стандарт”, започва с лична помощ за 6 138 човека през 1994 година, когато е приет специален Закон за подкрепа и обслужване на хора с определени функционални увреждания, за да стигне до 15 858 човека през 2009 година. Аналогични тенденции се наблюдават във всички страни, въвели личната помощ като механизъм за подкрепа и социално включване на хората с увреждания.

Така в български условия може да се очаква, че кандидатите за лична помощ в първите години след въвеждането ѝ ще варират между 500 и 1 000 човека.

Тази хипотеза се основава на официални данни за образователния ценз сред хората с увреждания и нивото на техните социални умения като съществени предпоставки – **НО НЕ ФОРМАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ** – за включване в механизма за лична помощ. „Образователното равнище на хората с трайни увреждания е значително по-ниско от това на населението на България като цяло. Сред хората с увреждания на 18 или повече

навършени години, завършилите висше или полувисше образование съставляват близо два пъти по-малък дял от средния за страната. Също така, хората с трайни увреждания със средно образование са по-малко, за сметка на тези с основно и начално образование”, се твърди в „Анализ на състоянието на хората с увреждания в България”, изготвен по проект BG 2006/018-343.05.01 „Укрепване на капацитета на новоучредената Агенция за хората с увреждания в планирането и изпълнението на държавната политика за хората с увреждания”.

Предвид трайната зависимост, в която живеят хората с увреждания, техните социални умения са също на сравнително ниско ниво. Готовността за поемане на отговорност, уменията за делово общуване, вземане на решения, отстояване на позиция и справяне с неуспехите са част от онзи капацитет, който човек придобива в живота, когато е поставен в реална житейска среда. Този факт прави основателно допускането, че въвеждането на лична помощ ще бъде белязано с малък на брой „квалифицирани” кандидати, който с течение на времето ще расте, за което ще допринесат такива явления като създаването на ролеви модели, активизирането на ползвателите, промоцията на механизма, колегиалната подкрепа между самите хора с увреждания. Резултатът от тези усилия идва с трупането на опит и умения, а се изразява във все повече **ОВЛАСТЕНИ И АКТИВНИ ГРАЖДАНИ С УВРЕЖДАНИЯ, КОМПЕТЕНТНИ ДА УПРАВЛЯВАТ ЖИВОТА СИ И ДА УЧАСТВАТ АКТИВНО В ОБЩЕСТВОТО.**

3.1.2. Заявен и одобрен брой часове за лична помощ

Липсата на исторически данни за индивидуалните потребности на хората с увреждания затруднява точната оценка и на този показател – подобно на броя ползватели. Предвид разнообразието от нужди, които не зависят само от вида и степента на увреждането, а и от житейската ситуация на човека, за целите на анализа може да се направи допускане за среден брой часове месечно, който с течение на времето ще расте – не само защото уврежданията генерират по-сериозни потребности (което не е изключено като развитие), а защото **хората стават по-активни, което увеличава нуждите от лична помощ.** Такава тенденция е отчетена в Швеция – но и в много други европейски страни – където в първите години след като е отворена възможността за ползване на лична помощ, средният брой часове е 65,9 седмично, т.е. 263,6 часа месечно, докато през 2009 година – 15 години по-късно – средномесечният брой часове достига почти 500.

Разумното ниво на средномесечен брой часове за България в този момент е около 200 часа – някои хора с увреждания ще имат нужда от 60 часа месечно, други от 350 или повече часа. Въвеждането на горна граница допустим брой часове е неразумно поради факта, че всеки ще се стреми да докаже максимална нужда, за да получи достъп до повече ресурси, независимо от капацитета си да ги управлява – нека не се забравя фактът, че повечето часове означава по-голям брой асистенти, т.е. по-развити мениджърски умения за управление на човешки ресурси, не просто на пари.

При целенасочено документирание на изпълнението на Закона за лична помощ ще може да се анализира и оптималното ниво на средно-месечен брой часове, което да послужи за бъдещо планиране на разходите за лична помощ.

3.1.3. Ниво на часовата ставка за лична помощ

Размерът на часовата ставка е другата важна предпоставка за успешното изпълнение на целите, които се преследват чрез механизма за лична помощ, както и компонентите, които я формират. Така например в Швеция – „златният стандарт” за лична помощ, по който се равняват останалите европейски държави – включва: трудово възнаграждение и данъци, добавка за нерегламентирано работно време, осигуровки за сметка на работодателя, администриране на услугата, контрол, обучение на асистентите, разходи на асистенти по време на работа (например, транспортни разходи, когато обслужват човека с увреждане извън дома). Така часовата ставка в Швеция достига €25 на час, от които асистентът получава около 60% под формата на възнаграждение. Това е малко под нивото на средната работна заплата за страната и шведите с увреждания роптаят, че им е трудно да си намират асистенти. В Ирландия часовата ставка е също €25, от които асистентът получава €15.

Практиката в Европа показва, че часовата ставка за асистентски труд трябва да отразява пазарната цена на труда в частния сектор, т.е. да бъде достатъчно атрактивна за потенциалните асистенти. Твърде ниското ниво на заплащане обрича ползвателите на лична помощ на неуспех, когато си търсят асистенти и на продължаваща зависимост от семейството. Проявата на „спестовност” чрез ниско възнаграждение на асистентския труд може лесно да доведе до неспазване на правилата – наемане на „черно”, отчитане на повече от отработените часове на един асистент и всякакви документални еквилибристики, за да си осигури човекът с увреждане нужната помощ. Предвид не-експертния характер на работата, часовата заработка на един асистент не бива да надвишава нивото на техническия персонал в частния сектор.

В български условия най-разумната ставка би била равностойността на трикратния размер на минималната работна заплата, изчислена за един работен час – 240 лв. месечно, разделени на 22 дена по 8 часа на ден – което прави 4,09 лв. Това е видимо далеч от европейската часова ставка, но отговаря на съотношението в жизнения стандарт на българите и западноевропейците. Другата възможна детерминанта за определяне на часовата ставка в механизма на лична помощ е средната работна заплата за страната, която по данни на НСИ възлиза на 755 лв. на месец в общественния сектор, което на час прави 4,30 лв. Цифрите във финансовия анализ отразяват и ежегоден ръст на минималната работна заплата с около 10%, което е разумно допускане при условие, че българските доходи трябва да догонват европейските с ускорени темпове.

Пълното финансово осигуряване на личната помощ предполага отчитане на всички разходи, свързани с прилагане на механизма, т.е. социалните и здравни осигуровки на потенциалните асистенти, разходите за администриране на механизма, разходи на асистентите при работа извън дома на човека с увреждане. Размерът на **осигурителните плащания** зависи от осигурителния статус на всеки човек, което прави трудно тяхното остойностяване, но може да се заложи осреднена стойност от 30%.

3.1.4. Разходи за доставчиците по механизма за лична помощ

Предвид множеството функции, възлагани на доставчиците, приемливото ниво на разходи за тяхната ефективна работа е около 10% от часовата ставка. Опитът на различните европейски държави показва, че при такава целева добавка към часовата ставка за всеки час на всеки ползвател, доставчиците могат пълноценно да изпълняват комплексната роля на администратор, съветник и „отговорник” за реалните разходи в интерес на клиентите си с увреждания.

3.1.5. Разходи за управление на механизма за лична помощ

Постоянните и текущи разходи зависят от общия бюджет за финансиране на личната помощ – в частта за възнаграждение на асистентите – и той не трябва да надвишава 7% от този бюджет. Разходите ще покриват предимно възнагражденията на онези социални работници, които ще бъдат въввлечени в управлението на механизма за лична помощ и само несъществена част от тях могат да допълват общите административни разходи на ведомството, което е натоварено с отговорността за прилагане на механизма.

В първия етап от въвеждане на механизма за лична помощ е необходимо да се обучи един корпус от социални работници, които да разбират същността на механизма като цели, принципи и очаквани резултати, както и познаване на ограниченията. Разумно е да се заложи обучение на 150 човека в цялата страна, което на практика се явява еднократен разход – инвестиция – за развитие на човешките ресурси в социалната администрация.

3.1.6. Възвръщаемост на инвестицията

За разлика от съществуващите асистентски услуги, механизмът за лична помощ създава възможности за реална – а не субсидирана – заетост и възвръщаемост на направените разходи. Подкрепата за ползвателите е предпоставка за намиране на работа от страна на самите хора с увреждания. Европейският опит показва, че преобладаващата част от ползвателите на лична помощ са активни на пазара на труда и си намират работа благодарение на подкрепата за независим живот. В български условия, при ниския образователен ценз и ниското ниво на социални умения сред хората с увреждания, може да се очаква този процент на трудова активност да достигне около 30%. И ако заетостта сред ползвателите е трудна за прогнозиране в цифри, то тя за асистентите е сигурна – всеки нает асистент на пазара на труда ще получава легално възнаграждение за вложения труд, ще плаща данъци и осигуровки. Роднините, ангажирани с обгрижване на хората с увреждания също ще могат да излязат на пазара на труда и да си намерят работа. Достъпът до лична помощ създава предпоставки за всички роднини на хора с увреждания да си намерят работа – дори и да нямат професионална квалификация или да са я загубили поради продължителната безработица, те могат да бъдат асистенти на други хора с увреждания, което да им осигури достоен доход, да станат данъкоплатци без това да бъде в ущърб на техните роднини с увреждания.

Доставчиците на лична помощ са следващото звено по веригата, където ще се разкрийт работни места за експерти и хора с увреждания (като консултанти на ползвателите на лична помощ).

4. Финансово осигуряване на механизма за лична помощ

4.1. Разходна част

При предвидените ограничения за достъп до лична помощ и във връзка с високите изисквания, които схемата поставя пред ползвателите, както и на базата на опита от други държави, може да се очаква, че през първата година от въвеждането на механизма ще има не повече от 500 кандидати, които отговарят на условията за достъп и са готови да се изправят пред предизвикателството на независимия живот. През втората година и при условие, че има активна промоция на механизма, броят ще нарасне до 1000, през третата – до 1500, през четвъртата – до 2300, а в петата може да достигне около 3000.

При хипотезата за 200 часа средно месечно на един ползвател (някои ще имат по-малко, други – повече) за целия петгодишен период на настоящия анализ и използване на минималната работна заплата като база за формиране на часовата ставка, то при прогноза за повишаване на минималната работна заплата с по 10% годишно, движението на разходите за възнаграждение на асистентите придобива следното цифрово изражение:

Компоненти на възнагражденията за личната помощ по години	2011 (6 месеца)	2012	2013	2014	2015
МРЗ (лв.)	240	260	290	320	360
Часова ставка с включени осигуровки за сметка на работодателя (30%)	5,44	5,89	6,58	7,25	8,17
Брой ползватели	500	1000	1500	2300	3000
Брой часове годишно: 200 x 12	1200	2400	2400	2400	2400
Разходи	3 264 000	14 136 000	23 688 000	40 020 000	58 824 000

За да се постигнат целите на механизма е необходимо да се въведе фигурата на доставчика с финансово осигуряване на ниво минимум 10% от разходите за възнаграждение на асистентите. Към тези разходи трябва да се прибавят и разходите за

управление на държавното ведомство, което ще финансира механизма за лична помощ. Тези разходи не би следвало да надвишават разходите за финансиране на доставчиците на лична помощ, но не трябва и да са драстично по-ниски, за да се избегне всякакъв корупционен потенциал и да се гарантира високо качество на прилагане на механизма.

Така общите разходи за прилагане на механизма за лична помощ имат следното парично измерение (по години):

Разходи за доставчиците на лична помощ и разходи на управление (по години)	2011 (6 месеца)	2012	2013	2014	2015
Лична помощ	3 264 000	14 136 000	23 688 000	40 020 000	58 824 000
Доставчици (10%)	326 400	1 413 600	2 368 800	4 002 000	5 882 400
Управление (7%)	228 480	989 520	1 658 160	2 801 400	4 117 680
Общо:	3 818 880	16 539 120	27 714 960	46 823 400	68 824 080

4.2. Приходна част

Въвеждането на механизма за лична помощ води до създаване на реални работни места и заетост за роднините, които полагат грижи за хора с увреждания. Опитът на европейските държави показва, че над 50% от направените разходи се връщат в хазната под формата на данъци и осигуровки от наетите асистенти, експерти и обслужващ персонал, както и от новосъздадената заетост на самите хора с увреждания, които стават по-мобилни, независими, адаптивни, социално- и икономически активни в резултат на достъпа до лична помощ.

Приходи от данъци и осигуровки (по години)	2011 (6 месеца)	2012	2013	2014	2015
Осигуровки (30%)					
Асистенти	736 200	3 189 600	5 335 200	9 025 200	13 262 400
Доставчици на лична помощ	78 336	339 264	568 512	960 480	1 411 776
Управление на механизма	54 835	237 484	397 958	672 336	988 243
Данъци (10%)					
Асистенти	245 400	1 063 200	1 778 400	3 008 400	4 420 800
Доставчици на лична помощ	26 112	113 088	189 504	320 160	470 592
Управление на механизма	18 278	79 161	132 652	224 112	329 414
Общо:	1 159 161	5 021 798	8 402 227	14 210 688	20 883 225

Години	I - 2011 (6 месеца)		II - 2012		III - 2013		IV - 2014		IV - 2015	
	Разходи	Върнати пари в бюджета	Разходи	Върнати пари в бюджета	Разходи	Върнати пари в бюджета	Разходи	Върнати пари в бюджета	Разходи	Върнати пари в бюджета
Брой ползватели - при ограничения за достъп и предвид взискателността на схемата, както и на базата на опита от други държави може да се очаква, че началото на схемата ще бъде белязано с малко кандидати.	500		1 000		1 500		2 300		3 000	
Средно брой часове на човек										
на месец	200		200		200		200		200	
на година (за 2011 - 6 месеца)	1 200		2 400		2 400		2 400		2 400	
Часова ставка:	5,44		5,89		6,58		7,25		8,17	
- минимална работна заплата (трикратен размер на час)	4,09		4,43		4,94		5,45		6,14	
- обществено осигуряване (25%)	1,02		1,11		1,24		1,36		1,54	
- здравно осигуряване (8%)	0,33		0,35		0,40		0,44		0,49	
Общо за лична помощ:	3 264 000		14 136 000		23 688 000		40 020 000		58 824 000	
Работни заплати (на асистентите):	2 454 000		10 632 000		17 784 000		30 084 000		44 208 000	
Осигуровки:		736 200		3 189 600		5 335 200		9 025 200		13 262 400
Данък:		245 400		1 063 200		1 778 400		3 008 400		4 420 800
10% за доставчика - поне 5 работни места	326 400	104 448	1 413 600	452 352	2 368 800	758 016	4 002 000	1 280 640	5 882 400	1 882 368
Разходи за управление на механизма (7% от разходите за ЛП)	228 480	73 113	989 520	316 646	1 658 160	530 611	2 801 400	896 448	4 117 680	1 317 657
Общо:	3 818 880	1 159 161	16 539 120	5 021 798	27 714 960	8 402 227	46 823 400	14 210 688	68 824 080	20 883 225