ЦЕНТЪР ЗА
НЕЗАВИСИМ ЖИВОТ
ул. "Индже Войвода" №22
София, 1000
тел.: +359 886 70 53 83
имейл: cil@cil.bg
уебсайт: www.cil.bg

СТАНОВИЩЕ

на Център за независим живот – София

Относно: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за личната помощ, внесен от група народни представители на 5 ноември 2026 г.

През 2010 г. Център за независим живот разработи проектозакон за личната помощ, основан на утвърдени европейски практики за предоставяне на лична помощ на хората с увреждания. В основата му беше разбирането, че личната помощ не е просто форма на социална подкрепа, а инструмент за гарантиране на правото на независим живот, лична независимост и равноправно участие в обществото.

Основната цел беше създаването на законови условия и гаранции, чрез които хората с увреждания да могат да бъдат активни участници в гражданските и обществените отношения, да вземат самостоятелни решения за собствения си живот и да получават необходимата подкрепа в избраната от тях среда и общност.

При приемането на Закона за личната помощ през 2018 г. Център за независим живот участва в работната група към Министерството на труда и социалната политика. Още тогава изразихме сериозни резерви към част от предложените текстове, тъй като те се отклоняваха от първоначалната философия на механизма и създаваха предпоставки за подмяна на неговите цели. Предупрежденията ни за възможните последици от този подход не бяха взети предвид.

През годините на прилагане на закона нееднократно бяха предприемани опити за промени, които в различна степен засягаха неговата същност и функциониране. Настоящите предложения, макар и оттеглени, са поредният повод да поставим въпроса за необходимостта от цялостно преосмисляне на законодателната рамка, така че тя действително да гарантира независим живот и равноправно участие на хората с увреждания.

Като организация с дългогодишен опит в защитата на правата на хората с увреждания и с пряк принос към разработването на първоначалната концепция за личната помощ, считаме за свой ангажимент да анализираме настоящите предложения не само от гледна точка на тяхната техническа и финансова приложимост, но преди всичко спрямо основната цел и предназначение на механизма.

Смяната на договорите

Личната помощ е почасов механизъм за подкрепа, който трябва да се основава на индивидуалните потребности, начина на живот и личния избор на всеки човек с увреждане. Именно затова законодателството предвижда индивидуална оценка на потребностите, която определя необходимия обем подкрепа.

Считаме, че отношенията между ползвателя на лична помощ и неговия асистент трябва да осигуряват максимална гъвкавост, съобразена с индивидуалните потребности и динамиката на ежедневието. В българската правна рамка тази гъвкавост традиционно се осигурява чрез гражданскоправни отношения. Това беше и една от основните причини последователно да отстояваме този модел, както в процеса на разработване и приемане на закона, така и в последващите ни застъпнически действия за неговото усъвършенстване.

Тази позиция обаче не означава компромис със социалната и трудовата защита на хората, предоставящи лична помощ. Напротив, тяхното възнаграждение трябва да бъде адекватно и конкурентно, а разходите за полагания труд да включват необходимите социални и здравни осигуровки и възможност за ползване на платен годишен отпуск. Необходимо е да се намери правна форма, която едновременно гарантира защитата на асистентите и правото на хората с увржадания да организират подкрепата си според своите индивидуални потребности.

Защо почасовият характер на личната помощ е толкова важен?

Основното предимство на почасовия модел е възможността за гъвкаво организиране на подкрепата. В редица европейски държави личните асистенти съчетават тази дейност с друга основна заетост, като предоставят помощ в часовете, в които човека с увреждане има нужда от нея.

Човекът с увреждане, а когато става въпрос за дете – неговият родител или законен представител, трябва да има реална възможност сам да организира личната си помощ, включително чрез наемането на един или повече асистенти. Така могат да бъдат посрещнати различните потребности от подкрепа в рамките на деня, седмицата или конкретни житейски ситуации.

Не по-малко важно е човека с увреждане да разполага с възможност своевременно да прекрати отношенията с асистент, когато предоставяната помощ не отговаря на неговите потребности, когато има системно неспазване на договореностите или други основателни причини. Нуждата от лична помощ е ежедневна и непрекъсната. Хората с увреждания не могат да бъдат поставяни в

ситуация на продължителна зависимост от неподходящ асистент поради ограниченията на трудовоправните процедури за прекратяване на трудов договор.

В същото време обратната връзка от хората показва, че съществуващата нормативна уредба създава реални затруднения при намирането на асистенти. Ограниченията за съчетаване на основна заетост с работа като личен асистент значително стесняват кръга на потенциалните кандидати. Това противоречи на самата идея за почасова подкрепа и ограничава възможностите за свободен избор. Ето защо считаме, че е необходимо да бъде намерено устойчиво законодателно решение, което да съчетава гъвкавостта на почасовата заетост, правната сигурност и социалната защита на асистентите, както и правото на хората с увреждания да управляват собствената си лична помощ.

Ако бъде създадена подходяща правна възможност за гъвкаво работно време и организация на труда в рамките на трудов договор, използването на такава форма също би могло да бъде обсъдено. Водещият принцип обаче трябва да остане възможността хората с увреждания да организират подкрепата си според своите потребности и личен избор.

Размер на часовата ставка – адекватно заплащане като условие за работещ механизъм

От приемането на Закона за личната помощ досега Център за независим живот последователно критикува размера на часовото възнаграждение за личните асистенти. През по-голямата част от този период то беше обвързано с минималната работна заплата, като нашата позиция винаги е била, че размерът му трябва да бъде значително по-висок – поне двукратно спрямо предвиденото в действащия модел.

Обвързването на часовата ставка с минималната работна заплата доведе до автоматичното ѝ увеличаване единствено с процента на годишния ръст на минималното възнаграждение. Въпреки че в закона бяха предвидени допълнителни механизми за увеличение чрез коефициенти 1,2 и 1,4 спрямо минималната работна заплата, те на практика не бяха приложени.

Поради това предложението за премахване на пряката обвързаност с минималната работна заплата би могло да създаде възможност за по-адекватно определяне на възнаграждението. Съществува обаче и реален риск промяната да доведе до запазване на сегашното ниско равнище на заплащане или до липса на предвидим механизъм за неговото увеличаване.

Практиката в европейските държави показва, че възнаграждението за лична помощ трябва да бъде съобразено с реалните пазарни условия и да бъде достатъчно конкурентно, за да привлича хора, готови да предоставят качествена и надеждна подкрепа.

Ниското заплащане не е просто проблем на хората, които полагат асистентски труд. То пряко застрашава възможността на хората с увреждания да намерят и задържат подходящи асистенти. В резултат личната помощ не може да изпълни предназначението си, а хората с увреждания продължават да бъдат зависими от подкрепата на своите семейства и близки.

Освен това неадекватното възнаграждение създава предпоставки за заобикаляне на правилата и административните изисквания. Възможни последици са нерегламентирана заетост, отчитане на повече часове от реално отработените от един асистент и други практики, чрез които хората, нуждаещи се от реална подкрепа се опитват да компенсират недостатъчния финансов ресурс.

Следователно определянето на часовата ставка не трябва да се разглежда единствено като бюджетен въпрос. То е пряко свързано с качеството, достъпността и устойчивостта на механизма за лична помощ.

Нашето предложение за определяне на часовата ставка

Считаме, че в българските икономически условия разумна отправна точка би била часова ставка, равностойна на трикратния размер на минималната работна заплата, изчислена за един работен час.

При посочените разчети за 2027 г., базирани на месечна стойност от 1980 евро (трикратния размер на МРЗ), разделена на 22 работни дни по 8 часа дневно, това означава часова ставка от 11,25 евро.

Този размер все още е значително под равнищата в много европейски държави, но би създал по-реалистични условия хората с увреждания в България да намират и наемат асистенти на свободния пазар на труда и извън семейната среда, за да се предотвратява зависимост от близките. Като алтернативен ориентир при определянето на часовата ставка би могла да се използва и средната работна заплата за страната.

Независимо от избрания подход, ако се възприеме предложението часовата ставка да се определя ежегодно със Закона за държавния бюджет, това трябва задължително да бъде обвързано с многогодишна финансова рамка. Считаме, че е необходимо да се предвиди минимум тригодишен хоризонт за планиране и увеличение на възнаграждението.

Без такава предвидимост съществува риск размерът на ставката да изостане от реалните пазарни нива, което постепенно да направи наемането на лични асистенти все по-трудно или практически невъзможно.

Държавата трябва да гарантира не просто финансирането на определен брой часове, а реалната възможност тези часове да бъдат обезпечени с човешки ресурс и качествена подкрепа.

Решение: опитът на Норвегия

През последните години броят на ползващите личен асистент и разходите за лична помощ в България растат бързо. През 2025 г. на общините са преведени 1 258 646 207 лв. за лична помощ при 75 970 ползващи средномесечно.[1] Въпреки това хората с увреждания трудно намират асистенти, а средствата не водят до реален избор и независим живот. Смятаме, че решението не е в орязването на механизма, а в различна организация. Норвегия показва как това може да стане.

Пример как работи личната помощ в Норвегия

От 2015 г. в Норвегия личната помощ е законово право за хората под 67 години с дългосрочна и голяма нужда от помощ – поне 32 часа седмично. При нужда от 25 до 32 часа седмично правото също е налице, освен ако общината докаже, че това ще ѝ струва значително повече.[2] Човекът с увреждане (или родителя/настойника за децата) е ръководител на своите/неговите асистенти и в рамките на отпуснатите часове сам решава кого да наеме, какви задачи да изпълнява асистентът и кога и къде да получава помощ.[3]

Ключова роля имат кооперативите, собственост на самите хора с увреждания. Те организират личната помощ на кооператорите и е национален център за знания в тази област.[4] Един такъв кооператив е Uloba, който поема задълженията на работодател, но изборът на асистент остава изцяло на човека с увреждане. Организацията не разпределя печалба, а неизползваните средства за заплати се връщат на общините.[5] В основата на модела е задължителното обучение на хората с увреждания като ръководители на своите асистенти.[6]

Финансовата страна

Личната помощ в Норвегия не се разглежда само като разход. Анализ на икономическата консултантска компания Vista Analyse от 2025 г., изготвен по поръчка на коалиция от организации на хора с увреждания, изчислява, че норвежките общини спестяват 2,1 млрд. крони, когато използват лична помощ вместо други задължителни услуги. Анализът сочи и, че личната помощ позволява на повече хора с увреждания да учат, да работят и да допринасят за обществото.[7] Част от средствата за лична помощ се връщат в бюджета под

---

1 Агенция за социално подпомагане, Годишен отчет за 2025 г.: https://asp.government.bg/uploaded/files/9840-yearlyasp-fin.pdf

2 Закон за правата на пациентите и ползвателите, § 2-1 d, приет от Стортинга (Lovvedtak 74 (2013–2014)): https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/lovvedtak/2013-2014/vedtak-201314-074.pdf

3 Община Норд-Фрон, правила за личната помощ (BPA): https://www.nord-fron.kommune.no/_f/p1/i0f830246-eaab-49f6-83dc-906c83295401/bpa-retningsliner-supplerende-til-tildelingskriterie.pdf

4 Uloba – Independent Living Norge SA, становище до експертната комисия за BPA (05.02.2026): https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/610/2026/02/2026-2-5-Uloba.pdf

5 Основатели на Uloba, „Rett og galt om ULOBA", Dagbladet: https://www.dagbladet.no/kultur/rett-og-galt-om-uloba/63532344

6 ULOBA, становище до Министерството на здравеопазването и грижите (26.10.2007): https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/hod/hoeringer_kta/hoeringer_el.kom/uloba-_ba.pdf

7 Vista Analyse, Rapport 2025/30 „Samfunnsøkonomisk analyse av BPA-ordningen": https://vista-analyse.no/en/publications/samfunnsokonomisk-analyse-av-bpa-ordningen/; прессъобщение:

формата на осигуровки и данъци на асистентите. Когато човекът с увреждане може да учи и работи, а членовете на семейството му не са принудени да напуснат работа, ползата за обществото е още по-голяма.

Какво предлагаме

1. Министерството на труда и социалната политика да изготви публичен финансов анализ на механизма за лична помощ, който да отчита не само разходите, но и средствата, които се връщат в бюджета, спестяванията от други услуги и ефекта върху заетостта на хората с увреждания и техните семейства.

2. Часовете лична помощ да отговарят на реалните индивидуални потребности, а часовата ставка да покрива реалните разходи за асистент – възнаграждение, осигуровки, обучение и безопасни условия на труд. Увеличението на ставката да се въвежда поетапно, в рамките на поне тригодишна финансова рамка.

3. Човекът с увреждане, или родителя/настойника на дете с увреждане, да може да избира кой да бъде работодател на асистентите му – общината, доставчик на социални услуги, организация на самите ползватели или самият той – като във всички случаи запазва правото сам да избира и ръководи асистентите си.

4. Да бъде осъществен пилотен проект за създаване на кооператив на ползватели на лична помощ по модела на Uloba, с първоначално финансиране по Програма „Развитие на човешките ресурси“ 2021–2027.

5. Да се въведе обучение както за личните асистенти, така и за нуждаещите се от лична помощ в ролята им на ръководители на своите асистенти.

Норвежкият опит показва, че личната помощ може едновременно да гарантира избор и контрол за човека с увреждане, сигурна работа за асистента и разумно разходване на публичните средства. Това е посоката, в която според нас трябва да се развива и българският механизъм.

Необходимост от обществено обсъждане и цялостна реформа

Център за независим живот последователно отстоява позицията, че законодателните промени в областта на правата на хората с увреждания трябва да бъдат предшествани от задълбочено обсъждане с всички заинтересовани страни.

Това е особено важно, когато става въпрос за механизъм, който има пряко отражение върху ежедневието, личната независимост и възможностите за участие в обществото на хиляди хора.

Разбираме, че настоящите предложения за изменение на Закона за личната помощ предизвикаха сериозни реакции и несъгласие сред различни заинтересовани страни. Именно поради това считаме, че Министерството на труда и социалната

---

https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18624288/bpa-sparer-kommune-norge-for-milliarder?publisherId=17848026

политика следва да организира широко обществено обсъждане, в рамките на което:

- да представи мотивите, целите и очакваните резултати от предложените промени;
- да изложи вижданията си за развитието на механизма за лична помощ в средносрочен и дългосрочен план;
- да осигури реално участие на хората с увреждания, ползващи лична помощ, техните организации и представителите на асистентите;
- да бъдат анализирани възможните последици от предложенията върху достъпа до лична помощ и упражняването на правото на независим живот.

Участието на хората с увреждания в процеса на вземане на решения не трябва да се свежда до формално събиране на становища. Те трябва да бъдат активни участници в разработването, обсъждането и оценката на политиките, които пряко засягат живота им.

Заключение и принципна позиция

Център за независим живот счита, че Законът за личната помощ се нуждае от съществени и цялостни промени, които да възстановят и гарантират неговата първоначална философия и предназначение.

Основната цел на закона трябва да бъде осигуряването на лична помощ като реален механизъм за упражняване на основните права на хората с увреждания, за гарантиране на техния избор и контрол върху собствения им живот, за независим живот, активно включване и равноправно участие в обществото.

Личната помощ не може да бъде разглеждана единствено като социален разход, като финансова подкрепа на семействата на хора с увреждания или административно организирана услуга. Тя е необходим инструмент за премахване на зависимостта, преодоляване на бариерите пред участието и осигуряване на равни възможности за хората с увреждания.

Затова всяка промяна в законодателството трябва да се оценява през един основен въпрос: **дали тя увеличава реалната независимост на хората с увреждания да вземат решения и да управляват собствения си живот, или създава нови ограничения пред тяхната независимост или още по-лоша – нова зависимост?**

Считаме, че частичните и несъгласувани промени няма да решат натрупаните през годините проблеми. Напротив, те могат допълнително да усложнят прилагането на закона и да ограничат достъпа до лична помощ.

Необходим е цялостен, последователен и прозрачен процес на реформа, основан на правата на човека, индивидуалния избор и реалното участие на хората с увреждания.

Личната помощ трябва да гарантира независим живот, а не просто да осигурява грижа. Това е нейният смисъл и критерият, по който трябва да се оценява всяка законодателна промяна.

Център за независим живот – София