

ДОКЛАД

по чл. 22, ал.2 от НОМИОВ

ЗА

ЦЯЛОСТНА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА

**Проект на
Закон за хората с увреждания**

СОФИЯ

август 2018

СЪДЪРЖАНИЕ

ВСТЪПЛЕНИЕ

А. ИЗПОЛЗВАНА МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА ЦЯЛОСТНАТА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- I. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ОБХВАТА НА НАСТОЯЩАТА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО
- II. НИВО НА АНАЛИЗ В ОЦЕНКАТА ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ
- III. МЕТОДИ И ИЗТОЧНИЦИ ЗА СЪБИРАНЕ И АНАЛИЗ НА ИНФОРМАЦИЯ

Б. ЦЯЛОСТНА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Раздел I

Описание на проблемите и въпросите, които се уреждат с проекта на нормативен акт

Раздел II

Заинтересовани страни

Раздел III

Целите, които се поставят при регулирането на обществените отношения с проекта на нормативен акт, по конкретен и измерим начин, с времеви график за постигането им

- СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ
- ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ:

Раздел IV

Възможните варианти за постигане на заложените цели, както и описание на варианта „Без действие“

Раздел V

Количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия най-малко за следващите три години, водещи до разходи, включително директни, за заинтересованите страни, за отделни икономически и социални сектори и/или групи предприятия - за една година, в левове и/или в други мерни единици, позволяващи съпоставяне за всеки вариант по Раздел IV

Раздел VI

Количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия най-малко за следващите три години, водещи до ползи, включително директни, за заинтересованите страни, за отделни икономически и социални сектори и/или групи предприятия - за една година, в левове и/или в други мерни единици, позволяващи съпоставяне за всеки от вариантите по Раздел IV

Раздел VII

Промяна на административната тежест по отношение на заинтересованите страни за всеки от вариантите по Раздел IV, включително в случай на нови регулаторни режими и регистри.

Раздел VIII

Описание на негативните (разходите) и положителните (ползите) въздействия за всяка от заинтересованите страни, за всеки от вариантите по Раздел IV

Раздел IX

Сравнение на вариантите въз основа на изчисленията и данните по Раздел V-VIII

Раздел X

Обобщение на резултатите от проведените консултации по раздел V, включително на основните въпроси, приетите предложения и обосновка за неприетите становища и предложения на заинтересованите страни.

Раздел XI

Препоръчителен вариант и обосновка към него въз основа на сравнението на вариантите

Раздел XII

Препоръчителен срок за извършване на последваща оценка на въздействието.

ВСТЪПЛЕНИЕ

Във връзка с изпълнението на управленската програма на Министерския съвет, както и Програмата и целите на Българското председателство на Съвета на Европейския съюз, екип на Министерството на труда и социалната политика (МТСП) разработи проект на Закон за хората с увреждания (ЗХУ). Като взе предвид необходимостта от обективни анализи и ясни предварителни оценки на въздействието на разработения законопроект, екипът на МТСП разработи настоящата цялостна предварителна оценка на въздействието на посочения ЗХУ.

За да бъде постигната тази цел, бяха извършени следните дейности:

Първа група дейности - разработена бе методология за изготвянето на цялостна предварителна оценка на въздействието на посочения ЗХУ.

При разработването на методологията бяха съобразени принципите на Закона за нормативните актове, изискванията на Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството (РМС № 549/2014), както и от установените добри практики при подготовката на предварителни оценки на въздействие на законодателството.

Втора група дейности - при изготвянето на предварителната оценка на въздействие бяха следвани посочените процедурни етапи:

- Определяне на обхвата на оценката на въздействието.
- Събиране на информация и консултиране със заинтересованите страни.
- Идентифициране на икономическите и социални последици от оценяваните законодателни решения.
- Изготвяне на доклад с оценката на въздействието и резюме на доклада с оценката на въздействието.

При изпълнението на тази група дейности бяха взети предвид :

- Националната стратегия за хората с увреждания 2016-2020 г., приета с Решение № 549 на Министерския съвет от 07.07.2016 г.
- Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010 – 2020.
- План за действие за периода 2016-2018 г. за изпълнение на Националната стратегия за хората с увреждания 2016-2020 г., приет с Решение № 1027 на Министерския съвет от 2 декември 2016 г.

- Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН.
- Плана за действие на Република България за прилагане на Конвенцията за правата на хората с увреждания (2015 – 2020), както и редица други нормативни и управленски актове.

Трета група дейности - проведени срещи и разговори, изследване на становищата относно очакването и разбирането на представители на заинтересованите групи към предлаганите законодателни решения.

А. ИЗПОЛЗВАНА МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА ЦЯЛОСТНАТА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

I. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ОБХВАТА НА НАСТОЯЩАТА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Настоящата предварителна оценка на въздействието представлява механизъм за изследване на ефектите от посочения по-горе проект на ЗХУ от гледна точка на разходите, ползите и рисковете, свързани с тази нова нормативна уредба.

Заедно с това оценката на въздействието има за цел да изследва влиянието на посочения законопроект:

- върху интересите на огромен брой български граждани, които могат да придобият или вече имат статут на хора с увреждания;
- върху средата, в която ще бъдат реализирани правата на хората с увреждания;
- върху пълноценното взаимодействие между централната и местните изпълнителни власти и организациите на и за хората с увреждания.

Настоящата оценка на въздействието е фокусирана върху търсенето на отговори на следните проблеми:

- Същност и мащаб на темата.
- Най-силно заинтересовани страни от темата.
- Основни цели, които трябва да се поставят, за да се реши въпроса с реализиране на правата на хората с увреждания.
- Основните варианти на действие за постигане на тези цели.
- Вероятните икономически, социални и екологични въздействия на всеки от вариантите.

II. НИВО НА АНАЛИЗ В ОЦЕНКАТА ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ

При изготвянето на настоящата оценка на въздействие са взети предвид следните аспекти на политическата значимост на анализирания законопроект:

- Предложението отнася ли се до стратегически и/или годишни приоритети на държавата?
- Има ли пресечни точки между няколко области на обществения живот?
- Има ли нещо особено спорно или противоречиво в предложението за законопроект и кой може да го оспори?
- Има ли предложението особена важност в междуинституционален контекст?

При изготвяне на настоящата оценка бяха определени следните най-значими въздействия на законодателните изменения, на които бе обърнато специално внимание:

- Въздействия в икономическата област.
- Въздействия в социалната област.
- Въздействия върху основни права на гражданите.
- Въздействия върху определени сектори на икономиката.
- Въздействия върху бизнеса.
- Въздействия върху определени социални групи от населението.

III. МЕТОДИ И ИЗТОЧНИЦИ ЗА СЪБИРАНЕ И АНАЛИЗ НА ИНФОРМАЦИЯ

При изготвяне на настоящата оценка, бяха идентифицирани и анализирани значителни обеми от информация от следните източници:

- Народно събрание (декларации, протоколи от заседания в пленарна зала; протоколи от заседания на постоянни комисии).
- Съветът на Европейския съюз (препоръки).
- Европейска комисия (регламенти, становища, анализи).
- Европейски парламент (резолюции, становища).
- Европейски комитет на регионите (резолюции, становища).
- Европейски икономически и социален комитет (становища, предложения).
- Организация на обединените нации (конвенция, доклади, становища).
- Министерски съвет (нормативни актове, стратегии, програми, протоколи от заседания).

- Министерства (проекти на нормативни актове, мотиви, доклади, становища, анализи).
- Икономически и социален съвет (становища).
- Представителни работодателски и синдикални организации (анализи, становища, позиции, предложения).
- Неправителствени организации и съюзи на такива организации на и за хората с увреждания (становища, позиции, предложения).
- Общности, изразяващи интереси на отделни групи на хора с увреждания (становища, предложения).
- Доставчици, предоставящи социални услуги.

По време на изготвянето на настоящата предварителна оценка на въздействието, бяха обработени и анализирани следните видове информационни източници - научни становища, информация от съществуващите електронни бази данни, електронни платформи и мрежи, дигитални библиотеки, становища и интервюта на представители на държавни органи, на заинтересованите страни и на признати външни експерти.

В хода на изготвянето на настоящата оценка на въздействието, бяха изследвани становищата на 42 различни заинтересовани страни. Същевременно бяха проведени и консултации под формата на работни групи и интервюта с цел проучване мнението на представители на някои от заинтересованите страни. С провеждането на тези консултации се целеше идентифицирането на целите и вариантите на действие, на доизясняване на становищата на заинтересованите страни, сравнение на вариантите, оценката на разходите и ползите и т.н.

Б. ЦЯЛОСТНА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Раздел I

Описание на проблемите и въпросите, които се уреждат с проекта на нормативен акт

В Европейския съюз (ЕС) един на всеки шест души е с увреждане¹, вариращо от леко до тежко, като това прави общо около 80 милиона души, които често нямат възможност да участват пълноценно в обществения и икономическия живот поради наличието на бариери, свързани с жизнената среда и с нагласите на хората.

Според статистиката на ЕС за доходите и условията на живот (EU-SILC) от 2011 година около 26 % от лицата на възраст между 16 и повече години декларират ограничение в техните способности, термин, който изразява взаимодействието с бариерите, към които е насочен социалния модел. Около 28 % от жените на възраст 16 и повече години декларират ограничения, а при мъжете процентът е 23 %. Разпространението на уврежданията сред жените е в по-голяма степен поради факта, че те живеят по-дълго, но не бива да се пропускат и други личностни фактори и социално-икономически характеристики. Увреждания се срещат по-често с напредване на възрастта, т.е. по-често се среща при лица, навършили 65 годишна възраст (54 % в сравнение с 18 % от лицата на възраст между 16 и 64). На Европейско ниво около 8 % от лицата навършили 16 години декларират тежка степен на увреждане, с други думи сериозни ограничения и около 18 % декларират средна степен на увреждане.

Как изглежда тази статистика в България? .

Общият брой на лицата с трайни увреждания в страната с трайно намалена работоспособност 50% и над 50% към м. юли 2018 год. е 739219 души, от които 27131 деца.

През последните месеци броят на хората с увреждания, които получават различни форми на месечна помощ и подкрепа, се стабилизира около 497 000 души. Общият финансов размер на тази подкрепа постоянно и трайно нараства и вече надхвърля 13 милиона лв. месечно.

Броят на потребителите на социални услуги „Личен асистент“, „Социален асистент“, „Домашен помощник“ през м. юни 2018 год. достигна 23 999 деца и възрастни с увреждания, за които е осигурено финансиране в размер над 32 милиона лв.

¹Проучване на ЕС относно работната сила, *ad hoc* модул относно заетостта на хората с увреждания (LFS АНМ), 2002 г.

Какви са основните аргументи за изчерпване на потенциала на действащата нормативна уредба за защита на правата на хората с увреждания?

Нормативните разпоредби за определяне на индивидуалните потребности на хората с увреждания за отпускане на месечна добавка за социална интеграция, влязоха в сила от 01.01.2005 г. със Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ). В глава трета на ЗИХУ и Правилника за прилагането му е регламентиран реда за оценяване на увреждането и на възможностите за интеграция. Въведената социалната оценка трябваше да създаде условия и гаранции за равнопоставеност на хората с увреждания при предоставяне и упражняване на правата им, визирани в ЗИХУ и да им осигури социална подкрепа за постигане на независим живот и пълноценна интеграция в обществения живот.

Социалната оценка се изготвя на база медицинската експертиза по методика, утвърдена от министъра на труда и социалната политика. Тя включва:

- мотивирано предложение за отпускане на месечна добавка за социална интеграция по чл. 42, ако се установи, че е необходимо отпускането ѝ;
- мотивирано предложение за отпускане на финансова подкрепа по чл. 41а, което не се прилага, поради липсата на финансов ресурс, условия и ред за отпускането на помощта.

Социалната оценка има препоръчителен, а не задължителен характер, но е необходима за отпускане на месечна добавка за социална интеграция за хората с увреждания.

По информация от дирекциите „Социално подпомагане“, съществуват трудности при провеждане на редовни заседания на Консултативната комисия поради системни отсъствия на експерти от други институции. В някои от по-малките населени места липсват лекари, психолози, педагози или експерти от дирекциите "Бюро по труда", които да бъдат включени в състава на комисиите.

От 2005 г. до момента изготвянето на социална оценка на хората с увреждания не допринася за повишаване ефективността на процеса по социална подкрепа на хората с увреждания, тъй като тя практически се свежда до преценка на правото за отпускане на месечната добавка за социална интеграция.

С оглед на гореизложеното се налага промяна в механизма за определяне на индивидуалните потребности, което да създаде необходимата основа за промяна в цялостния подход за приобщаване на хората с трайни увреждания и преценка на потребностите и възможностите им. Към настоящия момент, реалните възможности на лицата на база образование, квалификация и професионална реализация, във връзка с условията на труд, и другите възможности за тяхното социално включване не са водещ фактор при извършване на оценката. От една страна това се дължи на конкретно регламентираното право на месечна добавка за социална интеграция в чл. чл. 42а, 42б, 42в, 42г, 42е и 42ж от Закона за интеграция на хората с увреждания, на база установените им от медицинска експертиза вид и степен на увреждане. От друга страна този модел на подпомагане не стимулира активността лицата с трайни увреждания в процеса на тяхната интеграция, което не създава необходимите условия за ефективност на процеса на оценка.

Идентифициран е проблем в процеса по отпускане на целева помощ за изработване и/или покупка на помощни средства, приспособления и съоръжения за хората с увреждания и медицински изделия (ПСПС и/или МИ), тъй като предложението за ПСПСМИ в социалната оценка няма реални последици. Нуждата от ПСПС и/или МИ е изцяло от компетентността на органите на медицинската експертиза и водеща роля има медицинският документ, но проблема е че правото се реализира на база подадено заявление-декларация, придружено с комплект документи.

Установяването на необходимостта от ПСПСМИ на лицата с увреждане е основополагащо за достъпа им до целеви помощи. Практиката показва, че контролът, осъществяван над дейността на органите по назначаване на ПСПСМИ не е достатъчно ефективен. Това оказва пряко въздействие върху целесъобразното разходване на финансовите средства от държавния бюджет.

Последващият контрол, осъществяван от страна на служителите на Агенция за социално подпомагане, съгласно чл. 112 от Закона за здравето, води до утежняване на процедурата по предоставяне на целевите помощи и до недоволството на нуждаещите се лица. Причината за това се корени в компетенциите на социалните работници, които не са медицински лица, за да преценят нуждата от конкретно ПСПСМИ, съобразявайки го с реалното състояние на лицето с увреждане. Резултатите от предприемането на този вид последващ контрол е показателен за необходимостта от засилване на контрола по

назначаване на медицинските изделия, тъй като по-голямата част от оспорените медицински документи са отменени от горестоящия орган.

Наблюдава се и тенденция за потвърждаване на все по-голям процент от обжалваните решения на ЛКК от ТЕЛК, което намалява ефикасността на този вид последващ контрол от страна на ДСП. От друга страна подобна тенденция говори за вероятна обвързаност на органите по експертиза с фирми доставчици на ПСПСМИ. Това предполага по-засилен контрол от страна на Министерство на здравеопазването, по-конкретно на Регионалните здравни инспекции към ЛКК.

Друга слаба страна на действащия механизъм е липсата на координация между всички участващи в процеса институции за осъществяване на контрол над целия процес. Това потвърждава необходимостта от разработване на механизъм за координация.

В него следва ясно да бъдат разграничени съответните отговорности между отделните институции като МТСП, МЗ, АСП, АХУ и да бъдат описани стъпка по стъпка дейностите, които институциите трябва да предприемат при неговото изпълнение.

От момента на влизането в сила от 2005 г. досега действащия Закон за интеграция на хората с увреждания е допълван и изменян над 30 пъти. Сам по себе си този факт доказва, че действащата правна уредба в значителна степен е изчерпила своя потенциал и е необходим нов закон, който да бъде съобразен с изискванията на Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН и с необходимите и очакваните от обществото реформи в тази област.

Как изглеждат основните несъответствия между действащото законодателство за хората с увреждания и Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН (КПХУ)?

Политиката за хора с увреждания следва да бъде същностна част, а не изключение от дейността на отрасловите ведомства – здравни, образователни, културни, социални и т.н. Съгласно чл. 33, ал. 1 от КПХУ „Държавите – страни по настоящата Конвенция, всяка в съответствие със своето държавно устройство, се задължават да определят едно или две звена в държавната администрация по въпроси, свързани с прилагането на настоящата Конвенция, като обърнат подобаващо внимание на създаването или определянето на координиращ механизъм в държавната администрация за улесняване провеждането на свързани дейности в различни сектори и

на различни равнища.“, координацията на органите, имащи отношение към реализацията на правата на хората с увреждания, на национално, регионално и местно равнище се налага, поради необходимостта от повишаване на ефективността, както на отделните структури при постигане на общите цели, така и за ефективното използване на ограничените ресурси, с които разполага държавата.

В сега действащото законодателство липсва механизъм, който да предполага комуникация между различните държавни ведомства, агенции и структури в секторните политики, така че да се гарантира достъпа на хора с увреждания до публичния ресурс за всички граждани. Механизмът предвижда създаване на отделна структура, която да реализира и координира политиката за правата на хората с увреждания.

Конвенцията в чл. 33, т. 2 и 3 предвижда следните задължения за всяка страна, която я е ратифицирала: „2. Държавите - страни по настоящата конвенция, всяка в съответствие със своята правна и административна система, поддържат, укрепват, определят или създават в рамките на съответната държава - страна по конвенцията, мрежа, включваща според нуждите един или повече независими механизми, които да насърчават, защитават и наблюдават прилагането на настоящата конвенция. При определяне или създаване на такива механизми държавите - страни по Конвенцията, се съобразяват с принципите, отнасящи се до статута и функционирането на националните институции за защита и гарантиране на правата на човека. 3. Гражданското общество, по-конкретно хората с увреждания и организациите, които ги представят, трябва да бъдат включени и пълноценно да участват в процеса на мониторинг.“

В момента действащото ни законодателство не съдържа подобна уредба.

Изискванията на чл. 33, ал. 2 и ал. 3 биха могли да се реализират като се изгради Мониторингов комитет или съвет.

Законът за интеграция на хората с увреждания съдържа две дефиниции: за „увреждане“ и за „човек с трайно увреждане“. Конвенцията дава дефиниция за хората с увреждания - „хора с увреждания“ са лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото равноправно с останалите, което не кореспондира с втората "човек с трайно увреждане".

Конвенцията изисква при оценяване на увреждането и на възможностите за социално приобщаване да се прилага индивидуален подход, което налага промени върху регулацията за провеждане на оценката, издаване на решение за предоставяне на подкрепа, възможности за обжалване и процедури за получаване на необходимата подкрепа. По обща оценка на заинтересованите страни, на управленските структури, отговорни за решаването на тези въпроси, както и на независимите експерти, сега действащият модел не съответства на очакванията за постигане на целите за приобщаване и социално включване на хората с увреждания, чиито специфични потребности, произтичащи от тяхното състояние и съществуващи бариери не се отчитат. Не е достатъчно застъпен, а в не малко случаи липсва индивидуалният подход при предоставянето на необходимата подкрепа.

От направения анализ на цялостния процес на планиране и финансиране на дейностите за хора с увреждания на преден план излиза потребността от ясно, точно и конкретно определяне на координиращ център на процеса. В действащия закон за интеграция на хората с увреждания за такъв център практически отсъства. Но тъй като работата с хората с увреждания има хоризонтален (функционален) характер, в нейното планиране и осъществяване трябва да участват различни функционално обособени субекти, разполагащи със собствени бюджети, ролята на координиращия център е от изключителна важност за недопускането на разпиляването на средства, за дублиране на дейности и най-важното - за насочване на ограничените публични ресурси в най-неотложните области, за задоволяване на приоритетните потребности на хората с увреждания.

Направените в обществото ни констатации на слабостите на сега действащия модел на организиране, предоставяне, финансиране, контрол и мониторинг на правата и интересите на хората с увреждания налагат той да бъде усъвършенстван, съобразно индивидуалните потребности на нуждаещите се.

Пълноценното и равноправно упражняване на всички права от хората с увреждания е национален приоритет, изискващ провеждане на активна, целенасочена и последователна политика, както и обединяване действията на ангажираните органи на властта, институции и с активното участие на гражданското общество.

Отчитайки комплексния и многостранен характер на мерките за гарантиране и признаване на пълноценното упражняване на всички права и основни свободи за хората с увреждания, Правителството, в изпълнение на своята управленска програма, и в отговор на предложенията на представителните организации на и за хората с

увреждания, както и на общности, изразяващи интересите на различни групи на хора с увреждания, прие за необходимо и целесъобразно разработването на нов основен нормативен документ, който да формулира приоритетните цели и мерки за насърчаване зачитането на техните права във всички публични политики, и е насочен към подобряване качеството на живот на хората с увреждания, недопускане на дискриминация по признак „увреждане”, гарантиране на тяхното пълноценно и активно участие във всички области на обществения живот.

Сложността на проблема със защитата на хората с увреждания се увеличава и от големия брой действащи нормативни актове, които регламентират отделни права и институции, които прилагат съответните мерки. Например **Законът за защита от дискриминация** въвежда механизми за прилагане на практика на забраната за дискриминация. Той има за цел да се осигури на всички лица, включително и хората с увреждания правото на равенство пред закона, равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот.

Право на обезщетения и пенсии имат съответните категории осигурени лица, предвидени в **Кодекса за социално осигуряване**. По отношение на социалното осигуряване, Националният осигурителен институт предоставя обезщетения в случаите на временно намалена работоспособност и трудоустрояване и пенсии в случаите на трайно намалена работоспособност.

В **Кодекса на труда, Закона за държавния служител** са предвидени различни форми на закрила на лица с увреждания, която се изразява в предвидено задължение за работодателите за определяне на процент работни места за трудоустрояване, въвеждане на облекчен режим на работното време, забрана за полагане на нощен и извънреден труд, установяване на намалено работно време, предварителна закрила при уволнение, предоставяне на обезщетение при трудоустрояване от момента на получаване на предписанието за трудоустрояване, до неговото изпълнение.

В **Закона за насърчаване на заетостта** са предвидени мерки за безработни лица и за насърчаване и запазване на заетостта, предоставяне на услуги за посредничество при намиране на работа, за обучение на възрастни, за професионално ориентиране, включително и за хората с трайни увреждания.

Законът за корпоративното подоходно облагане предвижда преотстъпване на корпоративния данък на юридическите лица със статут на специализирани предприятия, кооперации и обособени производствени единици, членуващи в национално представените организации на хора с увреждания и организации за хора с

увреждания. Преотстъпените средства се използват за рехабилитация и социална интеграция на хората с увреждания.

Хората с трайни увреждания, които получават доходи от трудова дейност, ползват данъчни облекчения при условия и по ред, определени в **Закона за данъците върху доходите на физическите лица**, както и по реда на **Закона за местни данъци и такси**.

Общините в рамките на предоставената им компетентност имат ангажимент да осигуряват изграждането на достъпна архитектурна среда в детските градини и училищата, достъпен обществен превоз на пътници чрез приспособяване на съществуващите масови транспортни средства и въвеждане в експлоатация на технически пригодени за използване от лица с увреждания транспортни средства, специални транспортни услуги за хората с увреждания, необходимите материални условия и средства за осъществяване на социални контакти на хората с увреждания и др.

Съгласно **Закона за пътищата** лицата с 50 и над 50 на сто намалена работоспособност или вид и степен на увреждане се освобождава от заплащане на винетна такса.

В **Закона за закрила на детето** са регламентирани мерките за закрила на детето, като една от тях е осигуряване на специални грижи за децата с увреждания.

Подобна сложна ситуация с регулациите на правата на хората с увреждания има и в сферата на образованието, на здравеопазването на достъпната околна среда и т.н.

С разработването на настоящия глобален по обхват проект на ЗХУ и в съответствие с философията на Закона за нормативните актове (ЗНА) (обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен – чл.10, ал.1 от ЗНА), се слага началото на кодификационен процес, чиято крайна цел е трайно и всеобхватно да бъдат решени въпросите, свързани с правата на хората с увреждания.

Анализите на действащата управленска практика в страната сочат, че преобладава тенденцията на централизирано решаване на проблемите на хората с увреждания. Това в значителна степен демотивира местните власти и общностите активно да се включат в решаването на проблемите. С приемането на ЗХУ се разширява процеса на децентрализация на инструментите и на ресурсите, използвани за реализиране на правата на хората с увреждания.

Какви са идентифицираните слабости на централизирания подход при решаване на проблемите на хората с увреждания?

- Липса на достатъчна индивидуализация на извършваните в момента социални оценки на хората с увреждания.
- Често проявяваща се формалност при определяне на конкретните мерки за подкрепа.
- Необходимост хората с увреждания и техните семейства да изразходват значителни усилия и немалки финансови средства за да преминат през етапите на действащата социална оценка и да достигнат до адекватните мерки за подкрепа.
- Разглеждане и решаване на изключително голям брой конкретни казуси от сравнително ограничен кръг от експерти, което води до забавяне във времето на предприемането на конкретните мерки, както и до намаляване на качеството на извършваните услуги.
- Липса на необходимата мотивация в местните власти за активно включване в решаването на проблемите на хората с увреждания.
- Неизползване на възможностите за широко привличане на организациите на и за хора с увреждания, както и на самите общности, включващи представители на тази целева група и на техните семейства.

Имайки предвид опита на водещи страни в ЕС, както и генералния принцип на развитие на ЕС чрез развитие на регионите, в проекта на ЗХУ се регулира и насърчава развитието на капацитета на общините и областите в тази проблемна сфера.

Тук особено внимание заслужава практиката, установена в Кралство Холандия, която доведе до следните резултати:

- Създадени предпоставки на системно ниво, всеки гражданин, който има нужда от подкрепа, да я получи „по мярка“ - при максимално съобразяване с конкретните му нужди.
- От гледна точка на държавата индивидуализираното предлагане на социална подкрепа е условие за качество и ефективност на социалната подкрепа, защото се предоставя точно това, което е нужно и точно толкова, колкото е

нужно, за да се гарантира на гражданите с увреждания добро качество на живот.

Това е успешна практика, защото:

- Достъпът до социална подкрепа чрез социални услуги в максимална степен се организира съобразно индивидуалната спецификата на потребностите от подкрепа.
- Процедурата и методиката за изготвяне на оценка са ориентирани към компенсиране на ограниченията, които са предизвикани от състоянието или увреждането, така че да се осигури равнопоставеност на останалите граждани живот.
- Избегнато е класифицирането на човека като увреден, а се оценяват потребностите от подкрепа, които състоянието му налага. Така се прилага Конвенцията, която отхвърля представата за увреждането като характеристика на личността, а го разбира като резултат от срещата на човека със социални бариери.
- Този модел за организация на достъпа до социална подкрепа гарантира равнопоставеността на заявителите чрез обективността на процедурите и методиката за оценка на потребностите. Правото на хората с увреждания да получат подкрепа е гарантирано независимо от мястото, където живеят.
- Гарантира се обществената справедливост, че всяко лице ще получава подкрепата, от която се нуждае, за да се компенсират ограниченията, свързани с увреждането или състоянието му, без да получава повече от колкото му е необходимо.
- Правото на избор на лицето е зачетено както по отношение на вида, интензивността и формата на подкрепа, която да ползва, така и по отношение на доставчика, който да я предоставя.

Тази визия на новия ЗХУ безспорно ще увеличи ангажираността на управленските субекти извън централната власт, и ще даде отражение при формирането на техните бюджети. Така новата уредба поетапно ще даде приоритет на принципа на децентрализацията, което помага за идентифицирането и решаването на регионалните измерения на проблемите.

Какви са основните предимства на предлагания в проекта децентрализиран подход?

Първо. Възприемането на този нов подход от проекта на ЗХУ дава възможност новосъздадените териториални структури да бъдат по-достъпни и близкостоящи до конкретните хора с увреждания.

Второ. Постигането на по-голяма прецизност при извършването на индивидуална оценка на потребностите при определяне и изпълнение на конкретни мерки за изследване на потребността на всеки човек с увреждане.

Трето. Определянето на адекватни мерки за подкрепа във всеки конкретен случай на индивидуална оценка.

Четвърто. Упражняването на по-ефективни и фокусирани инструменти при контролиране изпълнението на избраните мерки.

Пето. Постигане на значително по-добър ефект при консултиране и насочване относно трудовата заетост, образование, обучение, квалификация и професионално ориентиране.

Шесто. Този подход определено ще доведе до намаляване на публичните и личните финансови, времеви и други ресурсни разходи, за извършване на оценките, изпълнение на избраните мерки и упражняването на контрола.

Седмо. Този подход ще даде възможност рационално да се използва наличния по общини експертен потенциал на съответните институции, НПО и доставчици на услуги. От своя страна, това ще даде допълнителна възможност за бърза и адекватна реакция, когато е необходимо замяна или промяна на вече препоръчани мерки за подкрепа. Същевременно експертите, които пряко са отговорни за изготвянето на индивидуалната оценка, ще имат реална възможност да се запознават с битовите условия на кандидатстващите лица, което, от друга страна, е важен елемент от оценката на потребностите.

Проекта на ЗХУ адаптира към националната правна и управленска среда утвърдените добри практики на страните с многогодишен опит в разширяване на правата и възможностите на хората с увреждания, които сочат, че колкото повече се разширява участието на НПО и на предприемачите-доставчици на социални услуги и защитени работни места в този процес, толкова повече са трайните положителни резултати. Възприемането на този принцип е не само израз на политическа воля, но и

гаранция за осигуряване на така необходимата конкуренция при предоставяне на необходимите услуги за реализиране правата на хората с увреждане.

Какви са основните характеристики на партньорството и диалога между структурите на изпълнителната власт и заинтересованите групи в хода на разработването на проекта на ЗХУ?

- Една от причините за възникналото в последно време сериозно социално напрежение е усещането сред част от хората с увреждания, че са изолирани от процеса на правенето на политика за тях.
- Създадено е впечатление в обществото, че съществуващите в момента възможности за институционален диалог между изпълнителната власт и хората с увреждания се реализират формално и не водят до решаване на натрупани проблеми.

Защо е важно да се задълбочи партньорството при решаването на проблемите на хората с увреждания?

а. Описаната по-горе ситуация, както и близо 15-годишния период на прилагане на действащото сега национално законодателство относно правата на хората с увреждане, по безспорен начин доказва необходимостта от активен диалог и партньорство между органите на изпълнителната власт и организациите и общностите на и за хората с увреждания, за да бъде преодоляно натрупаното взаимно недоверие в заинтересованите страни.

б. Промяната в качеството на партньорството изисква не просто увеличаване на броя на работните групи и на срещите за консултации, а намирането на нови форми на ефективно партньорство. Възприемайки тази добра практика, новия ЗХУ си поставя за цел постигането на ново разширяване на възможностите за привличане и насърчаване включването на широк кръг юридически и физически лица в реализирането на правата и интересите на хората с увреждания. Основен аргумент за надграждането на тази практика е, че това е най-бързия и икономически най-ефективния способ за рязко увеличаване на националния капацитет за осигуряване на нови възможности за реализация и ново качество на живот на хората с увреждания.

в. Постигането на максимален ефект от прилагането на този подход изисква наличието на достатъчен административен и експертен капацитет в съответните НПО. Това налага продължаване на утвърдената традиция организациите на и за хората с увреждания, които желаят да бъдат признати за представителни по този закон, да отговарят на определени от закона общи и специфични критерии за представителност.

г. Друг допълнителен принос за разширяване на партньорството отчитаме и с оглед изключителното многообразие и специфика на уврежданията. В този случай проекта на ЗХУ дава благоприятни възможности на организациите на и за хората с увреждания, които не отговарят поотделно на критериите за представителност, да могат да се сдружават и да участват в процеса на формиране и реализиране на политиките за хора с увреждания като асоциации с обща национална представителност. Натрупаният опит сочи, че това е верният път, чрез който ще се избегне субективизъм и неравнопоставеност между организациите и ще спомогне за насърчаване на сътрудничество между тях и обединяване на усилията за защита на правата на хората с увреждания.

Този нов подход на задълбочаване на партньорството се превръща в гаранция на предотвратяване на други случаи на нарастване на напрежението и недоверието между заинтересованите страни, подобни на наблюдаваните процеси в обществото през последните месеци.

Натрупаният опит през последните години в разработването на политики и реализирането на правата на хората с увреждания показва наличието за осезаем недостиг на специализирана и статистическа информация, отнасяща се до техните проблеми.

Какво недостига сега в информационната система?

Действащата в момента уредба и управленски практики не дават достатъчно възможности :

- (а) за детайлен анализ на извършваните оценки на потребностите;
- (б) за пълна информация по видове увреждания, по териториално разположение, по възрастово разпределение на предоставените мерки за подкрепа съобразно индивидуалните потребности на всеки – в т.ч. подкрепа поради увреждане,

технически помощни средства, лична помощ, адаптиране на жилище и/или автомобил, насочване към специализирани социални услуги;

(в) за поддържане на наличности от технически помощни средства, вкл. и такива, които следва да не бъдат собственост на човека с увреждане, а да бъдат предоставяни за ползване;

(г) за мащабите и темите на предоставяните консултации;

д) за издаваните предписания за осигуряване на достъпна среда и разумни улеснения за хората с увреждания в публичната среда (образование, транспорт, инфраструктура и др.).

Недостатъчният обем на леснодостъпна и систематизирана информация по разглежданите проблеми е сериозна слабост, която често възпрепятства постигането на добри резултати при решаването на проблемите на хората с увреждания. Тази реалност често се явява непреодолима бариера пред голяма част от тези граждани и допълнително ограничава възможностите за тяхната реализация. Практически всички заинтересовани страни в хода на разработване на проекта на ЗХУ препоръчваха разработването на нов модел на информационно обслужване и статистика за процесите, свързани с идентифицирането, управлението и решаването на проблемите на хората с увреждания. Като отчита важността и основателността на тези предложения, проекта на ЗХУ регламентира надграждането на съществуващия информационен капацитет чрез разработването и поддържаните на глобална единна информационна система, нейните параметри, начин на управление и на финансиране. Такава система е изградена в АХУ, но проекта на ЗХУ предвижда да се повиши аналитичният ѝ капацитет с цел пълноценно използване на постъпващата информация за анализиране и формиране на провежданите политики.

Като се отчитат специфичните трудности, пред които са изправени хората с увреждания, трябва да се посочи, че ефектът от създаването на такава информационна система ще бъде още по-голям, ако на хората с увреждания се осигури максимално свободен достъп до нея чрез всички достъпни комуникационни канали.

Очакванията на обществото към обявената реформа в реализиране на правата на хората с увреждания са свързани преди всичко с персонализация на мерките и действията, насочени в подкрепа на нуждаещите се. В това отношение фундаменталния въпрос, на който трябва да отговори проекта на ЗХУ е какъв подход да бъде избран,

така че осигуряването на конкретната помощ да има за цел постигане на реална независимост на хората с увреждания и намаляване на тяхната бедност. Единият подход е подпомагане чрез насърчаване и подкрепа на нова инициативност и активност на хората с увреждания, отчитайки техните специфични потребности. Другият подход е чрез парите, чрез директни и индиректни плащания.

Практиката в редица страни от ЕС показва, че е необходимо да се насърчава реалната конкуренция между моделите. В страните с традиции в централизирането на дейността и даването на приоритет на преките и косвени парични плащания (по условията на действащото законодателство, България може да се причисли към групата държави, които дават приоритет на този модел), се наблюдава настойчивост, упоритост, дори и агресивност от страна на бенефициентите в изискванията им държавата да им осигурява „техните“ парични помощи и други услуги. Почти без изключения те приемат затягането на системата като лишаване от техните права. Същевременно сме длъжни да признаем, че внедряването на система, която насърчава инициативността да си търсиш работа, е много деликатна задача.

Това е една от най-важните задачи, които проектът на ЗХУ трябва да реши, което налага разширяване и детайлизиране на областите на подкрепа, при максимално възможно съхранение на вече предоставени права. Поради тази причина проектът на ЗХУ предоставя на нуждаещите се паралелно съществуващи възможности, както за финансова подкрепа, предназначена за компенсиране на разходите, свързани с преодоляване на затрудненията, предизвикани от вида и степента на увреждане, така и институционална подкрепа чрез въвеждане и използване на инструменти, които позволяват максимална персонализация на подкрепата към конкретен бенефициент. Проектът на ЗХУ групира тези инструменти в следните шест големи групи, за които е предвидена подробна нормативна регулация: медицинска, професионална, социална, трудова и психологическа рехабилитация; образование и професионално обучение; заетост, достъпна среда и разумни улеснения; достъпна информация, осигуряване на лична мобилност; достъп до правосъдие и правна защита.

Добрите практики в редица страни на ЕС сочат , че извеждането на преден план на рехабилитацията и разширяването на нейните формите е медицински и финансово обоснован и необходим етап от индивидуалния пакет от подкрепящи мерки. Регламентирането в ЗХУ на правото на хората с увреждане на рехабилитация, като

многообразна комплексна дейност, създава условия за осигуряване на възможност за самостоятелен живот, както и за изграждане на подкрепяща среда за това.

Тази философия заложена в проектозакона ще има допълнителен положителен ефект в средносрочен план, насочвайки вниманието към :

- насърчаване на бизнеса да инвестира в създаването на клиники за рехабилитация;
- разширяване на предоставяне в домашна среда на услуги за рехабилитация;
- насърчаване на работодателя да играе все по-активна роля при рехабилитация на неговия работник.

Как може да бъдат описани проблемите в координацията при прилагането на текущото законодателство?

Съгласно действащото законодателство, дейността за подкрепа на лицата с увреждания и намалена работоспособност се осъществява основно от: Министерството на труда и социалната политика (МТСП), Министерство на здравеопазването (МЗ), Националния осигурителен институт (НОИ); Агенцията за социално подпомагане (АСП); Агенцията за хората с увреждания (АХУ); Агенцията по заетостта (АЗ); ИА „Главна инспекция по труда“ (ИА ГИТ); компетентните здравни органи; работодателите; службите по трудова медицина (СТМ) и представители на работниците и служителите.

Правната уредба на дейността по подпомагане на лица с увреждания и намалена работоспособност се съдържа основно в Кодекса за социално осигуряване (КСО); Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ) и Правилника за прилагане на Закона за интеграция на хората с увреждания (ППЗИХУ); Закона за социално подпомагане (ЗСП) и Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (ППЗСП), Кодекса на труда (КТ); Закона за държавния служител (ЗДСл); Закона за здравословни и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ); Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ) и Правилника за прилагане на Закона за насърчаване на заетостта (ППЗНЗ); Закон за военноинвалидите и военнопострадалите (ЗВВ); Наредбата за трудоустрояване (НТ); Наредба № РД-07-1 от 2.02.2012 г. за определяне на работните места, подходящи за трудоустрояване на лица с намалена работоспособност (НОРМПТЛНР); Наредба № 5 от 20.02.1987 г. за болестите, при които работниците, боледуващи от тях, имат

особена закрила съгласно чл. 333, ал. 1 от Кодекса на труда (НБРБОЗКТ); Наредбата за определяне на видовете работи, за които се установява намалено работно време (НОВРУНРВ); Наредба № 5 от 11.05.1999 г. за реда, начина и периодичността на извършване на оценка на риска ОР (НРНПИОР); Наредба № 3 от 28.02.1987 г. за задължителните предварителни и периодични медицински прегледи на работниците (НЗППМПР), Наредба №РД07-5 от 2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление и др.

Тази изключително сложна правна и организационна рамка, съчетана с недостатъчна информираност води до усещането у хората с увреждания и техните семейства за създаване на изкуствени бариери пред реализиране на техните права.

Проектът на ЗХУ създава сериозни предпоставки за формиране на политиката за правата на хората с уврежданията по нов начин. Въз основа на него се реализира по-устойчива координация между министерствата, общините и неправителствения сектор и други заинтересовани институции.

В зависимост от вида и степента на увреждането различните хора с увреждания имат дефицити, които по обективни причини не могат да бъдат избегнати, а това създава често сериозни прегради пред техните носители за личностната им и обществена реализация. Преодоляването на дефицитите е специфична дейност, която следва да ангажира всички нива на държавното управление и в не-малка степен неправителствения сектор.

Проектът на ЗХУ превръща политиката за хора с увреждания в същностна част, а не изключение от дейността на отрасловите ведомства – здравни, образователни, културни, социални и т.н. Нещо повече, съгласно чл. 33, ал. 1 от Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН „Държавите – страни по настоящата Конвенция, всяка в съответствие със своето държавно устройство, се задължават да определят едно или две звена в държавната администрация по въпроси, свързани с прилагането на настоящата Конвенция, като обърнат подобаващо внимание на създаването или определянето на координиращ механизъм в държавната администрация за улесняване провеждането на свързани дейности в различни сектори и на различни равнища.“

Координацията на органите, имащи отношение към реализацията на правата на хората с увреждания на национално, регионално и местно равнище се налага, поради необходимостта от повишаване на ефективността, както на отделните структури при постигане на общите цели, така и за ефективното използване на ограничените ресурси, с които разполага държавата. Основният проблем, свързан с правата на хората с увреждания се свежда до това как отделните секторни политики да бъдат адаптирани към очакванията, изискванията и потребностите на хората с увреждания. Формирането на определена секторна политика за хора с увреждания е сложен процес, свързан с прилагането на специфични изисквания и умения от съответната администрация, координация на различни по своята същност и направления секторни политики и формиране на краен продукт, който като правило е процес, надхвърлящ компетенциите и възможностите на едно отделно ведомство. Ако вземем за пример образователния процес, то той за децата с увреждания далеч надхвърля чисто образователната проблематика. В него са включени архитектурни, транспортни, комуникационни, здравни и други проблеми, които следва да бъдат решени преди да стартира реализирането на образователен процес. За същинското му осъществяване са необходими, както специфични помощни средства и медицински изделия, така и специфични педагогически умения за работа с деца със сензорни, двигателни или ментални увреждания, а често и комбинация от тях. Очевидно описаният процес надхвърля компетенциите на образователното министерство, а липсата само на един от описаните елементи може да го дискредитира. Този пример, който доказва мултидисциплинарния характер на политиката за интеграция на хората с увреждания, може да бъде отнесен към всяка една област свързана с този процес – заетост, медицинска и социална рехабилитация, професионално обучение и др.

МТСП определя хората с увреждания като приоритетна рискова група, към която насочва значителни финансови и човешки ресурси. За развитието на адекватни политики в този сектор и адаптирането им спрямо променящата се социална среда, появяващите се нови възможности за рехабилитация, приобщаване, намаляване на социалното изключване на хората с увреждания и техните семейства се полагат дългогодишни усилия. Приети са или внесени промени в редица закони, нормативни актове, разработени са национални програми/ проекти, а в последните години – и мерки по ОПРЧР. Въпреки полаганите усилия и вложените ресурси, МТСП преценява, че не е постигната очакваната ефективност, не са удовлетворени редица очаквания и искания,

поставени от хората с увреждания, което провокира напрежение и недоволство сред тях.

Същевременно, налице е разбирането, че изработването на цялостна, системно обвързана, социално-икономически ефективна и целенасочена политика, която да обхваща възможно най-пълно всички страни в социалното приобщаване на хората с увреждания не е от компетентностите единствено на МТСП. Отношение към този проблем имат Министерство на здравеопазването (по такъв ключов въпрос например, какъвто е оценката за степента на увреждане, извършваща се в ТЕЛК), Министерство на образованието и науката (по въпросите за образование и квалификация), Министерство на регионалното развитие и благоустройството (въпросите, свързани с достъпната среда), Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията (въпроси по отношение на транспортни, информационни и комуникационни услуги), Министерството на младежта и спорта (спорт и физическа активност), Министерство на културата (предоставяне на услуги, маршрути, архитектурно-транспортни и други облекчения в места за обществено ползване, предназначени за отдих и култура, подкрепа за развитие на таланта и насърчаване творческите изяви), областните управители, които следва да провеждат държавната политика за правата на хората с увреждания на териториално ниво, общините по компетентност, държавни органи, институции и организации, които осигуряват средствата за оказване на подкрепа за хората с увреждания с цел социално приобщаване и др. Не рядко съществува прекъсната комуникация, конфликтни точки между задълженията на отделните институции, както и отсъствие на координационен механизъм в този аспект. Всичко това, от една страна, поражда разбираеми проблеми и тревоги у хората с увреждания и техните семейства, от друга, създава пречки пред решаването както на конкретни казуси, така и пред цялостната оценка на това кои механизми, подходи, програми, форми на плащания и др. са ефективни, къде има възможности за злоупотреби и как те трябва да бъдат прекъснати така, че да бъдат защитени правата на хората с увреждания и по какъв начин и от кого да се гарантират. Необходими са системно нови решения за социално приобщаване на хората с увреждания и гарантиране на техните права, а не козметични промени на съществуващата законова рамка.

Синхронизирането на цялостната грижа и предоставянето ѝ от едни орган се очертава като един от основните проблеми, чието решаване не само ще подпомогне по-

адекватно хората с увреждания, но и ще даде възможност на държавата да организира и координира своята политика, плащания и ефективността на политиката по приобщаването на хората с увреждания в обществото.

Тук е важно да се отбележи, че така очерталата се ситуация изисква в кратък период след приемане на ЗХУ, да бъде направено съответно изменение и допълнение в специализираните закони и в устройствените правилници на участващите в процеса министерства, агенции и други ведомства.

Именно тази характеристика на управленските процеси, свързани с правата на хората с увреждания наложи в редица страни от ЕС, развивайки своите модели за координация, да се създават координиращи органи, които имат административна самостоятелност по отношение на останалите заинтересовани административни структури и обикновено се отчитат на най-високо правителствено ниво.

При формирането и осъществяването на политиката за хора с увреждания с оглед прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН и добрите практики на ЕС в тази област и Конституцията на Република България, проектът на ЗХУ възприема няколко основни принципа:

На първо място това е принципът „Нищо за хората с увреждане без хората с увреждания.“, което означава включване на организациите на и за хората с увреждания при формирането и осъществяването на политиката за тях.

В тази връзка ЗХУ утвърждава и разширява правомощията на Националния съвет за интеграция на хората с увреждания. Неговият статут е на консултативен орган, в който участват представители на държавата, определени от Министерския съвет, представителните организации на и за хората с увреждания, национално представителните организации на работниците и служителите, национално представителните организации на работодателите и Националното сдружение на общините в Република България. Националният съвет дава задължително становища по всички проекти на нормативни актове, стратегии, програми, планове и др., които засягат правата на хората с увреждания.

На второ място, без да се снемат отговорности на МТСП за провеждане и реализиране на политиките за правата на хората с увреждания, проектът на ЗХУ регулира създаването на нов орган на изпълнителната власт - Специализиран орган за

хората с увреждания, който е юридическо лице на бюджетна издръжка към Министерския съвет. Една от най-важните функции на този нов орган е изграждането на децентрализирани териториални структури. Създадените със ЗХУ териториални звена работят в сътрудничество и координация с държавните органи, физическите и юридически лица с нестопанска цел в обществена полза, които имат за предмет на дейност правата на хората с увреждания. Структурата, статутът, функциите и финансирането ще бъдат доразвити на по-късен етап с подзаконов нормативен акт.

Натрупаният европейски опит сочи, че адаптиран индивидуален пакет от мерки за подкрепа може да бъде подготвен от експертни структури, които работят на територията и в средата, в която живее човека с увреждания, за когото се отнасят тези мерки. Следвайки тази логика, проекта на ЗХУ възлага именно на експертите в териториалните звена на Специализирания орган да:

- извършват индивидуална оценка на потребностите;
- определят и провеждат конкретни мерки за изследване на потребността на всеки човек с увреждане и контролират изпълнението им;
- консултират и насочват по въпросите относно трудовата реализация, образование, обучение и професионално ориентиране.

На трето място, проектът на ЗХУ изпълнява и друго важно изискване на Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН. За осъществяване на функциите по насърчаване, защита и мониторинг на прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания се създава независим Съвет за наблюдение.

В Съвета за наблюдение по право участват Омбудсманът на Република България и Комисията за защита от дискриминация. В изпълнение на чл. 33, т. 3 от Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН, в независимия мониторинг участват представители на представителните организации на и за хора с увреждания.

Една от най-значимите новости в проекта на ЗХУ е предложени нов модел за оценяване на потребностите и на възможностите на хората с увреждане чрез изготвяне на **индивидуална оценка**.

Текущият процес по изготвяне на социална оценка включва:

Хората с увреждания или техни законни представители подават заявление-декларация по образец, утвърден от министъра на труда и социалната политика, за извършване на социална оценка и отпускане на месечна добавка за социална интеграция до директора на дирекция "Социално подпомагане" по настоящ адрес.

Социалната оценка се изготвя до края на месеца, следващ месеца на подаване на заявление-декларацията.

В срок 20 дни от подаването на заявление-декларацията, социален работник от дирекция "Социално подпомагане" изготвя социален доклад по образец, утвърден от министъра на труда и социалната политика.

Социалните работници извършват посещение на лицето с увреждане, за което е подадено заявление-декларация за извършване на социална оценка и отпускане на месечна добавка за социална интеграция, с цел установяване на обстоятелства от социален, семеен, битов и здравен характер, свързани с възможността за интеграция на лицето.

Социалната оценка се изготвя на база медицинската експертиза по методика, утвърдена от министъра на труда и социалната политика.

Срокът на действие на социалната оценка е съобразно срока на експертното решение на ТЕЛК, а при експертни решения с пожизнен срок - пет години. Социалната оценка се връчва на лицето в 14-дневен срок от изготвянето ѝ.

По желание на лицето може да се изготви индивидуален план за интеграция.

В срок до десет дни от изготвянето на социалната оценка и предложението от консултативна комисия, социален работник изготвя предложение до директора на дирекция "Социално подпомагане" за отпускане или за отказ за отпускане на добавка за социална интеграция.

В 7-дневен срок от изготвянето на предложението, директорът на дирекция "Социално подпомагане" или упълномощено от него длъжностно лице издава заповед за отпускане или за отказ за отпускане на добавка за социална интеграция.

Отказът за отпускане на добавка за социална интеграция задължително се мотивира.

Социалната оценка има **препоръчителен**, а не **задължителен характер**, но е необходима за отпускане на месечна добавка за социална интеграция за хората с увреждания.

От 2005 г. до момента изготвянето на социална оценка на хората с увреждания не допринася за повишаване ефективността на процеса по социална подкрепа на хората с увреждания, тъй като тя практически се свежда до преценка на правото за отпускане на месечната добавка за социална интеграция.

С оглед на гореизложеното се налага промяна в механизма за определяне на индивидуалните потребности, което да създаде необходимата основа за промяна в цялостния подход за приобщаване на хората с трайни увреждания и преценка на потребностите и възможностите им. Към настоящия момент, реалните възможности на лицата на база образование, квалификация и професионална реализация, във връзка с условията на труд, и другите възможности за тяхното социално включване не са водещ фактор при извършване на оценката. От една страна това се дължи на конкретно регламентираното право на месечна добавка за социална интеграция в чл.чл. 42а, 42б, 42в, 42г, 42е и 42ж от Закона за интеграция на хората с увреждания, на база установените им от медицинска експертиза вид и степен на увреждане. От друга страна този модел на подпомагане не стимулира активността лицата с трайни увреждания в процеса на тяхната интеграция, което не създава необходимите условия за ефективност на процеса на оценка.

Според становищата на всички представителни организации на и за хората с увреждания, както и многобройните общности и неформални групи, работещи в сферата на правата на хората с увреждания, преобладаващата част от техните членове считат, че досега социалната оценка се извършва формално и не води до реални промени в качеството на техния живот.

По преценка на тези организации и общности основните причините за това са две:

А) Хората с увреждания възлагат неоснователно големи надежди на съществуващия модел на социалната оценка за промяна на жизнения си стандарт, а се оказва, че тя им осигурява недостатъчни доходи и ограничен вид услуги, част от които

със спорно качество. Подценява се ролята на личната мотивация и активност в процеса на интеграцията.

Б) В сегашния си вид социалната оценка направена от АСП, изисква изготвянето на индивидуален план за действия. Значима част от тези мерки и действия се извършват в други управленчески системи като - Министерството на образованието и науката и Агенцията по заетостта. Невъзможността АСП да нормира, управлява и контролира процесите в тях водят до ниска ефективност на дадените предписания, формализират оценката и ангажиментите на държавата.

Тази ситуация на загубено доверие от страна на заинтересованите участници към действащия модел на защита на правата на хората с увреждане, стои в основата на възникналото напрежение в обществото през последните месеци. Сред водещите инструменти, с които новия ЗХУ се стреми да отговори на очакванията и на нетърпението на обществото е предвидения нов модел на оценка.

Поради изключителната важност на индивидуалната оценка на потребностите, чрез която държавата ще оказва подкрепа на хората с увреждания, на база определени критерии, както и нейната значимост в бъдеще поради разширяване на обхвата и искаме да отбележим някои от основните предизвикателства, на които този нов модел трябва да отговори.

Първо. Регулираните обществени отношения относно индивидуалната оценка са със висока степен на сложност и обективно налагат специализация на административните системи, техните компетенции и вземаните от тях решения. Например, практиката сочи, че решаването на проблемите на образованието, професионалното обучение, трудовото посредничество, трудовата заетост и кариерното развитие на хората с увреждания ще изискват в следващите години друго, по-високо ниво експертиза, друг мащаб на координация, други форми на подкрепа, включително и финансови ангажименти на държавата, работодателите а даже и на обществото. Считаме за невъзможно бъдещото съчетаване на тези функции в една комисия, колкото и мултидисциплинарна да е тя.

Второ. Общата позиция на всички заинтересовани страни е, че наличният финансов ресурс за подкрепа на хората с увреждане не трябва да се разпределя „на калпак” или за ненужни на бенефициента скъпо струващи услуги. Тази философия е

ясно защитена в новия ЗХУ. Но въпреки публично изразената подкрепа на този управленски разумен и икономически ефективен подход, трябва да вземем под внимание и онези отделни ранни предупредителни сигнали за отхвърляне на новия подход, когато той бъде приложен на индивидуално ниво и не доведе до сбъждане на нереалистични свръхочаквания. Това налага доброто управление на процесите да се реализира чрез възлагане на реално изпълними правомощия, ефективна контролна система, обратна връзка за оценка на ефективността на въздействието и постигнатите резултати, осигуряване на необходимия качествен човешки ресурс и необходимите публични средства.

Новият закон се стреми да даде отговор на тези предизвикателства, като създава условия ясно да бъдат определени критериите, които да гарантират индивидуалният подход на социалната оценка и предписаната от нея подкрепа

Дълбоката реформа, която трябва да бъде реализирана от новия ЗХУ означава, че изпълнителната власт, общностите на хората с увреждания, както и цялото общество имат волята да не спрем до поредната частична промяна, а наистина да променим модела на защита на правата на хората с увреждания.

Промяната в модела на социалните плащания и разширяването на средствата за подкрепа за социално приобщаване създаде предпоставки и провокира засилен диалог и комуникация между представителите на държавните институции и всички заинтересовани страни за информиране и обсъждане на новите възможности, тъй като голяма част от тях все още остават непознати.

Липсва систематизирана информация за хората с трайни увреждания, относно тяхното здравословно състояние, квалификация, образователна степен, лични възможности за социално приобщаване, професионална реализация, социално-икономически статус, демографски данни и др.: както на макро равнище, така и на микро равнище. На макро равнище няма прецизни данни за хората с увреждания. На микро равнище, няма определен отдел/звено, което да може да даде пълна информация броят и социално-икономическия статус на хората с увреждания. Липсата на единна система, която да организира, координира и контролира оценката на потребностите на хората с увреждания и нейното изпълнение за постигане на пълноценното и ефективно участие в обществото.

Липсва единна публично оповестена и достъпна информация за информационни и таблични справки за националните/регионалните/областните/общинските и други стратегически документи за приобщаване на хора с трайни увреждания; демографски анализ на динамиката на уврежданията, миграцията и социално-икономическия анализ на хората с трайни увреждания и техните семейства, както анализ на напредъка, ефективността, ефикасността и въздействието от предоставяните услуги, което се явява системен проблем.

Налице са необходимост и усилия от радикална промяна в подхода на предоставяне на информация. Висока степен на недоверие, а понякога и враждебност между отделните субекти, въввлечени в системата, възпрепятстващи търсенето на взаимно приемливи решения – риск от отварянето на институционални разломи и политизиране на проблемите вместо търсене на дългосрочни устойчиви решения. Риск от слаба информираност и респективно, слабо възползване от социалните плащания и услуги. Поради висока чувствителност към тези проблеми, както на засегнатите семейства, така и на общественото мнение е налице трудно постигане на баланс между позициите на отделните социални групи – семействата на деца с увреждания, другите групи в риск и социалната цена, която обществото може да плати.

Водената към настоящия момент политика на информиране на обществото по проблемите на правата на хората с увреждания създава впечатление на публичност, формирана под натиск. Свидетели сме на съчетаване на две големи групи фактори, които оказват негативно влияние върху формата и ефекта на тази публичност:

- обективни фактори – като значителната правна и същностна сложност на проблемите с правата на хората с увреждания, което увеличава значително времето, необходимо за създаване на нов модел; последващ ефект от продължителната финансова криза, което не позволяваше в продължение на няколко последователни години да се осигурява достатъчен бюджетен ресурс за адекватна подкрепа на хората с увреждания; честата смяна на изпълнителната власт през последните 7-8 години, което води до смяна на приоритети и задълбочаване на проблемите поради забавяне на вземането на необходимите решения и др.;

- субективни фактори – липсата на достатъчно сътрудничество между различните нива на изпълнителната власт, както и между структурите, отговорни за съответните отраслови политики; честите кадрови промени в отговорните административни структури, които води до намаляване на експертния им капацитет и др. подобни.

Какви проблеми произтичат от политиката за публичност, която се води към момента?

Отговорът на този въпрос се съдържа в предизвикателствата, които поставят системите на здравеопазването, на образованието, на пазара на труда, на архитектурната, транспортната и работната среда пред нуждите на хората с увреждания. Като се добави към всичко това и голямата чувствителност на обществото към гарантиране на правата на хората с увреждания, в т.ч. и на лицата в трудоспособна възраст с определени вид и степен на увреждания възниква ситуация, чиито последици не следва да бъде подценявани - социално напрежение, предизвикано от страх да не се загубят придобити права.

Допълнителен негативен ефект от тази ситуация, е продължаващия натиск върху институциите за намиране на „светкавично“ политическо решение на натрупаните проблеми, което след това се трансформира вторичен натиск върху експертите да намерят при всички обстоятелства (въпреки лимитите, които се налагат от други закони, напр. в бюджетната сфера) правната форма в която да облекат тези решения.

Това ражда нуждата от два нови типа публичност.

Първата е свързана със задълбочена обществена дискусия по време на промените в нормативната уредба и планираните процеси. В тази дискусия е задължително да се продължи и дори да се разшири участието на директните потребители, експерти, доставчици, представители на хората с увреждания, държавни и осигурителни институции и др.

Вторият вид публичност е необходимо да съпроводи тестването и въвеждането на новите процеси, правила и нормативна база. Целта е да информира и подготви всички участници в процесите за новия модел и за новите правила. Особено полезно и управленски оправдано в това отношение би било възприемането на подхода на „пилотно въвеждане“.

Тук искаме да представим основните характеристики на едно бъдещо пилотно въвеждане на модела. Тази пилотна фаза би могла да изглежда по следния начин:

- Разработване на проектна организация на управление и прилагане;
- Избор на изпълнител на проекта - например МТСП, АСП и АХУ;

- Определяне на групи от потребители – например хора с различни видове и степени на увреждания, вкл. деца, възрастни и т.н.
- Определяне на мерки, действия, услуги, предвидени в новия ЗХУ;
- Пилотиране в три административни области (вкл. всички общини в тях) в България с високо, средно и слабо развито предлагане на социални услуги. Пилотирането на областно ниво ще даде възможност да се тества взаимодействието между общини и доставчици от различни общини;
- Проектен бюджет на основата на заявено планирано търсене и предлагане, което да бъде извършено или в рамките на пилотния проект, или на основата на налични данни от друг процес на планиране;
- Текущ мониторинг, междинна и последваща оценка на проекта.

На основата на пилотното тестване на модела ще могат да бъдат извършени необходимите и неизбежни настройки във всички, описани до момента действия, включващи: адаптиране на нормативната база и процесите на управление и предоставяне на необходимата подкрепа; структуриране на системата от институции, звена и организации; изграждане и подобряване на необходимия капацитет; обществена дискусия и информационна кампания;

Раздел II

Заинтересовани страни

Съобразно представеният до тук анализ на обществените отношения във връзка със защита на правата на хората с увреждания се идентифицират следните заинтересовани страни:

БЕНЕФИЦИЕНТИ - преди всичко това са самите хора с увреждания и техните семейства.

Въвеждането на новия модел ще даде възможност за много по-бърза и адекватна подкрепа.

ПУБЛИЧНИ ИНСТИТУЦИИ:

- всички държавни и недържавни органи, организации и институции, които имат пряко или косвено отношение към разглежданата проблематика. Най-пряко

заинтересовани от проекта на ЗХУ са МТСП, МОН, МЗ, МРРБ, МФ, МТИСТ, МИ, ММС, МК, МП както и второстепенните им разпоредители с бюджет;

- областните и общински администрации;
- Националният статистически институт;
- Други.

Техният интерес от въвеждане на новия модел е че той ще създаде условия на посочените публични институции да планират, финансират и провеждат по-ефективна и ефикасна защита на правата и интересите на хората с увреждания.

ОСИГУРИТЕЛНИ ИНСТИТУЦИИ

- НОИ, НЗОК, капиталовите пенсионни и здравни фондове;

Техният интерес от въвеждането на новия модел е, че принципите и подходите на проекта на ЗХУ ще създадат ясна картина за необходимите мерки за подкрепа, които следва да бъдат покривани при настъпване от осигурителните рискове, за които се акумулират средства в осигурителните институции.

НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ И СОЦИАЛНИ ПАРТНЬОРИ

- Гражданският сектор чрез неправителствените организации, развиващи бизнес модели, доставчиците на социални услуги, заинтересовани по отношение развитието на социално предприемачество;
- Социалните партньори , които участват в разработването на политиката за защита на правата на хората с увреждания;
- Национални и европейски управленски структури с отговорност по разработването на политики в областта на хората с увреждания;
- Европейски и международни организации и асоциации на и за хората с увреждания;
- Предприемачи;
-

Техният интерес от въвеждането на новия модел, е че чрез него ще се осигурят значителни възможности както за гражданския сектор, така и за бизнес структурите да участват активно както във формирането на политики за защита на правата на хората с

увреждане, така и в осигуряването на конкурентни условия за предоставяне на много по-широк кръг от услуги и дейности за подкрепа.

ДРУГИ

- обучаващи и образователни институции като учебните заведения в средното и висшето образование, ИПА, други научни институции и организации, които следва да провеждат обучения и да разработват образователни програми с цел повишаване капацитета, осведомеността и образоваността относно защитата на правата на хората с увреждания.

-

- всички граждани и организации, които могат да бъдат пряко или косвено заинтересовани доколкото имат досег с дейността на и за хората с увреждания.

-

Техният интерес от въвеждането на новия модел е, че прилагането на модела ще изисква усвояването на нови знания и умения, изграждането на много по-широк и адекватен капацитет, както в централната и местната изпълнителна власт, така и в стотиците организации от гражданския сектор, които извършват широк кръг от дейности в подкрепа на хората с увреждания.

В заключение е необходимо да отбележим, че е практически невъзможно да се посочат всички конкретни заинтересовани страни, тъй като се касае за широк кръг от физически и юридически лица, чието изброяване е обективно невъзможно с оглед на това, че не може да се предвиди възникването на едно правоотношение и взаимоотношение, директно или косвено с човек с увреждания, вследствие на което ще бъдат ангажирани компетентните държавни органи и съответно лицата, които ще бъдат обект на тези взаимоотношения.

Раздел III

Целите, които се поставят при регулирането на обществените отношения с проекта на нормативен акт, по конкретен и измерим начин, с времеви график за постигането им

СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ:

Стратегическата цел, която се постига с проекта на Закон за хората с увреждане:

- създаване на необходимите условия за решаване на основния проблем в тази чувствителна обществена сфера – как хората с увреждания и техните семейства да получат необходимата и адекватна социално-икономическа подкрепа от държавата и да бъдат максимално интегрирани в обществото.

- осигуряване на пълноценното участие в социалния и обществен живот на хората с увреждания, чрез признаване и удовлетворяване на потребностите им, чрез промяна в средата в която те живеят, учат и работят.

Освен това с приемането на новия закон ще се постигне и реализирането на националните приоритети на Националната стратегия за хората с увреждания, които са формулирани в съответствие с Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010 – 2020 г. „Подновен ангажимент за Европа без бариери“, а именно – да урежда обществените отношения, свързани с гарантиране на правата на хората с увреждания в Република България. Целта е да се гарантира социална подкрепа на лицата с увреждания, да се осигури по-добра целенасоченост на помощите за хората с увреждания, повишаване на ефективността на програмите за интеграция.

Целите и приоритетите на проектозакона отговарят и на Националната здравна стратегия 2020, в която се отделя особено внимание на тази значима част от обществото ни (Политика 1.6 „Възможно най-добро здраве за хората с увреждания“).

ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ:

Цел 1. Решаване на въпросите за съответствието на националното законодателство с изискванията на Конвенцията на ООН за хората с увреждания

Проектозаконът е разработен и с цел изпълняване на националните ангажименти по прилагане на ратифицираната Конвенция за правата на хората с увреждания на ООН, в частност в изпълнение на стратегическа цел 8, т. 8. 2 от Плана за действие на Република България за прилагане на Конвенцията за правата на хората с увреждания (2015 – 2020).

Как е постигната тази цел:

Целите на проектозакона кореспондират с Конвенцията (чл. 1.):

„Чл. 2. Законът има за цел да:

1. насърчава, защитава и гарантира пълноценното и равноправно упражняване на правата и свободите на хората с увреждания;
2. създаде условия за социално приобщаване;
3. способства за зачитане на вътрешно присъщото им човешко достойнство;
4. предоставя подкрепа на хората с увреждания и техните семейства.

Основните принципи, които са обект на този проектозакон са в съответствие с Член 3 *Общи принципи* на Конвенцията:

„Чл. 4. Основните принципи на закона са:

1. личен избор и независимост на хората с увреждания и техните семейства;
2. равнопоставеност;
3. пълноценно и ефективно участие на хората с увреждания и техните семейства и приобщаването им в обществото;
4. достъпност.

Как са синхронизирани регулираните от проектозакона средства за оказване на подкрепа за хората с увреждания с цел социално приобщаване с изискванията на Конвенцията?

Медицинска, професионална, социална, трудова и психологическа рехабилитация

Тук силна страна на проектозакона е, че за първи път се включват освен медицинската и социалната рехабилитация, и професионалната, трудовата и психологическата рехабилитация, което отговаря на изискванията на чл. 26 от Конвенцията. Тук е реализиран нов подход, защото се обхваща организацията на система от услуги и програми в сферата здравеопазването, заетостта, образованието и социалните услуги.

Образование и професионално обучение

В областта на образованието, законът кореспондира със Закона за предучилищното и училищното образование и отговаря на изискванията на чл. 5 *Равенство и забрана на дискриминация*, с чл. 7 *Деца с увреждания*, с чл. 8 *Повишаване на общественото съзнание* и чл. 24 *Образование* на Конвенцията.

Заетост

Регламентирани са трудовата заетост и професионалното обучение, като е постигнато съответствие с чл. 27 „Работа и заетост“, както и с чл. 28 „Подходящ жизнен стандарт и социална закрила“ от Конвенцията, прокламиращ правото на подходящ жизнен стандарт и социална закрила. Включена е икономическата защита чрез данъчни преференции.

Нов важен момент е въвеждането за първи път в българската практика на уредба на института на защитената заетост.

В законодателството на ЕС и други европейски държави съществуват различни определения за защитена заетост. Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 г., за обявяване на някои категориите помощи за съвместими с вътрешния пазар в Приложение на членове 107 и 108 от Договора, определя защитената заетост в член 2, ал. 100, като "защитени работни места" означава трудова заетост в предприятие, в което поне 30% от заетите са работещи с увреждания". Това е основна дефиниция, която се стреми да обхване различни национални определения за защитена заетост.

В испанското законодателство например според нормата на Закон 13/от 7 април 1982 г. за социална интеграция на хора с увреждания защитената заетост се дефинира като специална форма за работа, която се осъществява от хората с увреждания в Специализирани центрове за заетост. Самите Специализирани центрове за заетост се регламентират като такива, чиято основна цел е да извършват продуктивна дейност, участвайки редовно в операции на пазара, и които имат за цел осигуряване на платена работа и предоставянето на персонални и социални услуги на служителите с увреждания. Те представляват средство за трудова интеграция на по-голям брой хора с увреждания в сравнение с нормалния режим на работа.

Към настоящия момент в България не може да се говори за защитена заетост на хората с увреждания като нормативно и практически приложима форма за заетост. Тя не присъства никъде в нормативните актове с общ и специфичен характер, регламентирани по някакъв начин трудовата заетост. С проекта на ЗХУ за първи път се прави целенасочен опит да се преодолее тази законодателна празнота.

Тази важна новост ни изправя пред друго предизвикателство. Разработването на модел за създаване, адаптиране и интегриране в България на специфична форма на

заетост за хора с увреждания, позната в теорията и практиката като „защитена” заетост изисква доста по-детайлна уредба. Конкретните регулации трябва да бъдат разработени в Правилника за приложение на ЗХУ на базата на съществуващи добри практики за постепенно внедряване на тази форма на заетост в българската институционална, социална и икономическа среда.

Достъпна среда и разумни улеснения. Достъпна информация. Осигуряване на лична мобилност.

С проекта на ЗХУ е регламентирано правото на хората с увреждания на равен достъп до физическата среда на живеене, труд и отдих, транспорт, информация и комуникации, включително до информационни и комуникационни системи и технологии и до всички останали удобства и услуги за обществено обслужване в урбанизираните територии. Тези цели отговарят на изискванията на чл.9 „Достъпност” на Конвенцията. Включени са нови мерки и изисквания за създаване и поддържане на достъпна среда. Създава се Фонд „ Мобилност и достъпна среда” към МРРБ, което има потенциал да се превърне в една от новите силни страни на закона с положителни резултати.

Разпоредбите за осигуряване на равни възможности за спорт, туризъм и участие в културния живот на хората с увреждания кореспондират с чл. 30 от Конвенцията, а в частта за достъпа до спортни и културни обекти – с нейния чл.9.

Достъп до правосъдие и правна защита

Това е съвсем нов раздел, създаването на който се изисква в изпълнение на чл. 13. *Достъп до правосъдие* на Конвенцията. Особено важно място тук заема разработената уредба на т.нар. подкрепено вземане на решения от хора с увреждания.

Финансова подкрепа

Заложените разпоредби съответстват на изискванията на Конвенцията и по-специално на нейния чл.28. *Подходящ жизнен стандарт и социална закрила*. По нов начин се определя месечната финансова подкрепа на основата на линията на бедността.

Тук проектозаконът решава и друг много болен проблем за хората с увреждания, които са принудени да доплащат сериозни суми за да получат нужните им медицински изделия и помощни средства. Считано от 01.01.2020 г. се предвижда финансирането на

медицинските изделия и помощните средства за хората с увреждания да премине към системата на здравеопазването, като се въвежда нов механизъм за тяхното финансиране и предоставяне (в натурално измерение), както и стандарти за качеството им.

Цел 2. Решаване на потребността от ясно, точно и конкретно определяне на координиращ център на процеса.

Както посочихме, по мнението на всички заинтересовани стани в действащия ЗИХУ за такъв център практически отсъства. Същевременно всички споделят тезата, че работата с хората с увреждания има хоризонтален (функционален) характер. Ето защо в нейното планиране и осъществяване трябва да участват различни функционално обособени субекти, разполагащи със собствени бюджет. Именно за това ролята на координиращия център е от изключителна важност за недопускането на разпиляване на средства, за дублиране на дейности и най-важното - за насочване на ограничените публични ресурси в най-неотложните области, за задоволяване на приоритетните потребности на хората с увреждания.

Цел 3. Поетапно преодоляване на идентифицираните слабости на централизирания подход при решаване на проблемите на хората с увреждания чрез заместването му с децентрализиран подход.

Реализирането на тази цел ще даде възможност за:

Първо. Новосъздадените териториални структури да бъдат по-достъпни и близкостоящи до хората с увреждания.

Второ. Постигането на по-голяма прецизност при извършването на индивидуална оценка на потребностите и при определяне и изпълнение на конкретни мерки за изследване на потребността на всеки човек с увреждане.

Трето. Определянето на адекватни мерки за подкрепа във всеки конкретен случай на индивидуална оценка.

Четвърто. Упражняването на по-ефективни и фокусирани инструменти при контролиране изпълнението на избраните мерки.

Пето. Постигане на значително по-добър ефект при консултиране и насочване относно трудовата реализация, образование, обучение и професионално ориентиране.

Шесто. Този подход определено ще доведе до намаляване на публичните и личните (когато са неизбежно необходими) финансови, времеви и други ресурсни

разходи, за извършване на оценките, изпълнение на избраните мерки и упражняването на контрола.

Седмо. Освен това този подход ще даде възможност рационално да се използва наличния по общини експертен потенциал на съответните институции, НПО и доставчици на услуги.

Цел 4. Максимално разширяване участието на организациите на и за хора с увреждания и на предприемачите-доставчици на социални услуги и защитени работни в процеса на защита на правата на хората с увреждания

Постигането на тази цел е гаранция за постигане на трайни положителни резултати. На първо място това е принципът „Нищо за хората с увреждане без хората с увреждания.“, което означава включване на организациите на и за хората с увреждания при формирането и осъществяването на политиката за тях.

Възприемането на този принцип е не само израз на политическа воля, но и гаранция за:

- предотвратяване на ненужно социално напрежение;
- увеличаване на доверието между заинтересованите страни;
- осигуряване на така необходимата конкуренция при предоставяне на адекватни услуги за реализиране правата на хората с увреждане.

Цел 5. Разработването на нов модел на информационно обслужване и статистика за процесите, свързани с идентифицирането, управлението и решаването на проблемите на хората с увреждания.

Като отчита важността и основателността на тази цел, проекта на ЗХУ регламентира надграждането на съществуващия информационен капацитет, чрез разработването и поддържаните на глобална единна информационна система, нейните параметри, начин на управление и на финансиране.

Цел 6. Създаване на необходимите условия за предоставяне на нуждаещите се на паралелни възможности както за финансова подкрепа, предназначена за компенсиране на разходите, свързани с преодоляване на затрудненията, предизвикани от вида и степента на увреждане, така и институционална подкрепа

чрез въвеждане и използване на инструменти, които позволяват максимална персонализация на подкрепата към конкретен бенефициент.

Проектът на ЗХУ групира тези инструменти в следните шест големи групи, за които е предвидена подробна нормативна регулация:

- Медицинска, професионална, социална, трудова и психологическа рехабилитация;
- Образование и професионално обучение;
- Заетост;
- Достъпна среда и разумни улеснения;
- Достъпна информация. Осигуряване на лична мобилност;
- Достъп до правосъдие и правна защита.

Цел 7. Създаване на всички необходими правни и организационни предпоставки за формиране на политиката за правата на хората с уврежданията въз основа на по-устойчива координация между министерствата, общините и неправителствения сектор и други заинтересовани институции.

В зависимост от вида и степента на увреждането различните хора с увреждания имат дефицити, които по обективни причини не могат да бъдат избегнати, а това създава често сериозни прегради пред техните носители за личностната им и обществена реализация. Преодоляването на дефицитите е специфична дейност, която следва да ангажира всички нива на държавното управление и в немалка степен неправителствения сектор и то в условията на максимална координация.

Цел 8. Въвеждането на нов модел на формиране на социална оценка на потребностите на хората с увреждания, както и на адаптиран индивидуален пакет от мерки за подкрепа, които да бъдат подготвени от експертни структури, които работят на територията и в средата, в която живее човека с увреждания, за когото се отнасят тези мерки.

Раздел IV

Възможните варианти за постигане на заложените цели, както и описание на варианта „Без действие“

1. Вариант 0 - Без действие:

Изложените по-горе аргументи сочат, че действащото в момента национално законодателство не отговаря на очакванията на хората с увреждания, на техните близки, на техните организации и въобще на общество за защита на правата им.

Липсата на посочения по-горе координационен механизъм ще продължи да спъва така необходимата и в голяма степен липсваща сега комуникация между различните държавни ведомства, агенции и структури в секторните политики, така че да се гарантира достъпа на хора с увреждания до публичния ресурс .

Непредприемането на действия би довело до ситуация, при която повече от шест години след ратификацията от България на Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН, страната ни ще продължава да не изпълнява националните ангажименти по прилагане на ратифицираната Конвенция. Непредприемането на действия ще означава и лишаване на хората с увреждания от редица нови и неприлагани в страната мерки за целенасочена подкрепа на хората с увреждания и техните семейства.

2. Вариант 1 - Изготвяне на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за интеграция на хората с увреждания.

По време на многобройните дискусии, експертни работни срещи, изготвяне на десетки становища, във фокуса на вниманието на заинтересованите страни беше и въпроса – възможно ли е констатираните дефицити в законодателството за правата на хората с увреждания да бъдат преодолени с изменение и допълнение на действащия закон. Вероятно подобен подход би бил по-приемлив преди около година. Какви са очакванията на обществото днес? Какви са пречките за постигане на Стратегическата и оперативните цели чрез прилагане на Вариант 1?

Първо. Както посочихме от момента на влизането в сила от 2005 г. до сега действащия Законът за интеграция на хората с увреждания е допълван и изменян над 30 пъти. Сам по себе си този факт доказва, че действащата правна уредба в значителна степен е изчерпила своя потенциал да решава възникващите проблеми. Това определено е една от причините довели да сегашната кризисна ситуация на значителен разход на публичен ресурс без осезаема полза за хората с увреждания.

Второ. По обща оценка на заинтересованите страни, на управленските структури, отговорни за решаването на тези въпроси, както и на независимите

експерти, сега действащият модел не съответства на очакванията за постигане на целите за социално приобщаване на хората с увреждания, чиито специфични потребности, произтичащи от тяхното състояние и съществуващи бариери не се отчитат. В действащото законодателство не е достатъчно застъпен, а в не малко случаи липсва индивидуалният подход при предоставянето на необходимата подкрепа.

Трето. Адекватното оценяване на увреждането и на възможностите за социално приобщаване изисква именно нов тип **индивидуална оценка на потребностите и подкрепа за социално приобщаване**. Тази водеща цел, поставена в Конвенцията не може да бъде постигната с частични промени и изменения на действащата правна уредба. Тя изисква цялостна преработка на националното законодателство с ясни акценти върху регулация за провеждане на оценката, издаване на решение за предоставяне на подкрепа, възможности за обжалване и процедури за получаване на необходимата подкрепа.

Четвърто. Несполучливата управленска практика да се създават съвършено нови структури (като Специализирания орган за хора с увреждания, комитет за наблюдение, новите звена в общините и др.) в рамките на действаща нормативна уредба води до:

- затруднена координация,
- дублиране на дейности,
- ненужно напрежение в отношенията между стари и нови институции.

Всичко това означава, че очакванията на хората с увреждания за нов подход при регулирането на техните права в значителна степен няма да се сбъднат в случай на избирането на този вариант за действие. Опитът с частична промяна в съществуващ правен документ да бъдат решавани натрупани през годините и нововъзникващи проблеми би довело до риск от липса от цялостно обоснована концепция за защита на правата на хората с увреждания, отчитаща техните особености и характеристики. Всичко това ще задълбочи растящото недоверие на хората с увреждания и техните семейства към „скърцащата“, въпреки поправките, система за защита на правата на тази част от обществото и както и към усилията на хората, работещи в нея.

Вариант 2 – Изготвяне на проект на нов Закон за хората с увреждания

Всички заинтересовани страни изразяват общата позиция, че за постигане на нова съвременна защита на правата на хората с увреждания е необходим нов закон, който да бъде съобразен изцяло с Конвенцията за правата на хората с увреждания на

ООН и с необходимите и очакваните от обществото реформи в тази област. По обща оценка на заинтересованите страни, на управленските структури, отговорни за решаването на тези въпроси, както и на независимите експерти, е необходима спешна промяна на действащият модел, който не съответства на очакванията за постигане на целите за приобщаване и социално включване на хората с увреждания, чиито специфични потребности, произтичащи от тяхното състояние и съществуващи бариери не се отчитат. Направените в обществото ни констатации на слабостите на сега действащия модел на организиране, предоставяне, финансиране, контрол и мониторинг на правата и интересите на хората с увреждания налагат той да бъде дълбоко усъвършенстван съобразно индивидуалните потребности на нуждаещите се.

Отчитайки комплексния и многостранен характер на мерките за гарантиране и признаване на пълноценното упражняване на всички права и основни свободи за хората с увреждания, трябва да признаем, че е неизбежно, необходимо и целесъобразно разработването на нов основен нормативен документ. Именно чрез нов ЗХУ могат да бъдат формулирани по нов начин приоритетните цели и мерки за насърчаване зачитането на правата на хората с увреждания във всички публични политики. Създаването на нов, на практика „рамков закон“ е очаквания инструмент, който ще притежава достатъчна правна сила за да осигури подобряване качеството на живот на хората с увреждания, недопускане на дискриминация по признак „увреждане“, гарантиране на тяхното пълноценно и активно участие във всички области на обществения живот.

С разработването на настоящия глобален по обхват проект на ЗХУ и в съответствие с философията на Закона за нормативните актове (обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен – чл.10, ал.1 от ЗНА), се слага началото на кодификационен процес, чиято крайна цел е трайно и всеобхватно да бъдат решени въпросите, свързани с правата на хората с увреждания.

Проектозаконът ще даде възможност да бъдат регламентирани нови форми на подкрепа на хората с увреждания, да бъде идентифициран техният принос за доброто социално приобщаване на тези особено значими уязвими групи в обществото, да бъдат регламентирани нови институционални ангажименти, мерки, обхват, цели.

Чрез законопроекта ще бъде създадена среда, която да благоприятства функционирането на нов модел за защита на правата и интересите на хората с увреждания и на техните семейства, осигуряващ тяхното социално приобщаване.

В новия проект на ЗХУ е силно застъпен индивидуалният подход при предоставянето на необходимата подкрепа, който отчита специфичните им потребности, произтичащи от тяхното състояние и съществуващи бариери.

В законопроекта, възприемайки опита на водещи в това отношение страни в ЕС, както и генералния принцип на развитие на ЕС чрез развитие на регионите се регулира и насърчава развитието на капацитета на общините и областите в тази проблемна сфера. Възприемането на този нов подход дава възможност новосъздадените териториални структури да бъдат по-достъпни и близкостоящи до конкретните хора с увреждания, които имат нужда от адекватна подкрепа.

Така новата уредба поетапно ще даде приоритет на принципа на децентрализацията, което помага за идентифицирането и решаването на регионалните измерения на проблемите.

Натрупаният опит пред последните години в разработването на политики и реализирането на правата на хората с увреждания показва наличието за осезаем недостиг на специализирана и статистическа информация, отнасяща се до техните проблеми.

При работата по законопроекта е отчетена една друга сериозна слабост - липсата на достатъчна леснодостъпна и систематизирана специализирана и обща статистическа информация по разглежданите проблеми на хората с увреждания. Тази реалност често се явява непреодолима бариера пред голяма част от тези граждани и допълнително ограничава възможностите за тяхната реализация. За да бъде преодолян този дефицит, проекта на ЗХУ регламентира надграждането на съществуващия информационен капацитет чрез разработването и поддържаните на глобална единна информационна система от бази данни, нейните параметри, начин на управление и на финансиране.

При реализирането на Вариант 2 следва да се има предвид, че въпреки положените усилия за синхронизиране и съгласуване с многообразната действаща нормативна уредба, с приемането на новия ЗХУ, е неизбежно последващо изменение и допълнения в редица други нормативни актове. Този процес не трябва да се разглежда

като еднократен акт. В съответствие с цялостното прилагане на регламентите на Конвенцията за правата на хората с увреждания ще произтекат поетапни промени в националното законодателство, което ще доведе и до следващи промени в следните актове:

Закон за предучилищното и училищното образование

Закон за висшето образование

Закон за медицинските изделия

Закон за здравето

Закон за насърчаване на заетостта

Закон за корпоративното подоходно облагане

Закон за данъците върху доходите на физически лица

Кодекс на труда

Кодекс за социално осигуряване

Закон за здравното осигуряване

Закон за устройство на територията

Закон за физическото възпитание и спорта

Закон за общинската собственост

Други.

Така описания нов модел на защита на правата на хората с увреждания изисква редица нормативни, управленски и организационни промени, началото на които се слага с приемането на Закона за хората с увреждания. Окончателните детайли на новия модел ще бъдат уредени в рамките на следващия етап на разработване на необходимата подзаконова уредба.

В това отношение особено важен етап е процеса на консултиране и съгласуване на тази нова уредба, регулираща управлението, финансирането и контрола на процеса с всички заинтересовани институции и преди всичко – с Министерството на финансите,

Министерството на здравеопазването, Агенцията за хората с увреждания, Агенцията за социално подпомагане.

Законопроектът съдържа и гаранции за изпълнение на предвидените задължения. При неспазване или неизпълнение на предвидените в закона задължения са предвидени имуществени санкции за отговорните физически или юридически лица в размер от 500 до 20 000 лв. в зависимост от вида и тежестта на нарушението.

Следва да се уточни, че предвидените административно-наказателни разпоредби, определят размера на санкциите пропорционално, в съответствие с обществения интерес, без да надвишават евентуалните негативни ефекти.

Предвидените в законопроекта санкции са напълно съизмерими с размера на глобите, определени за идентични нарушения в съответните специализирани закони.

Предлаганата нова уредба за защита на правата на хората с увреждания не е насочена директно към микро-, малките и средните предприятия. Същевременно се очаква новия закон да има положително въздействие върху тях, тъй като преобладаващата част от доставчиците на съответните услуги и други форми на подкрепа на хората с увреждания влизат в тази категория. Законопроектът ще разшири възможностите пред МСП за наемане на хора с увреждания, за развитие на техния потенциал с цел предоставяне на по-качествени услуги в конкурентна бизнес среда.

Като се ръководим от представените аргументи, препоръчваме реализирането на вариант № 2, тъй като с него се постигат описаните по-горе цели и желани ефекти.

Раздел V

Количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия най-малко за следващите три години, водещи до разходи, включително директни, за заинтересованите страни, за отделни икономически и социални сектори и/или групи предприятия - за една година, в левове и/или в други мерни единици, позволяващи съпоставяне за всеки вариант по Раздел IV

При възприемане на вариант № 2 се предвижда осъществяването на дейностите по новия закон да бъде в рамките на гласуваните след приемането на ЗХУ бюджети на изпълняващите институции.

Разбира се, регламентирането на нов модел на защита на правата на хората с увреждания, в т.ч въвеждането на нови мерки за подкрепа; увеличаването на размерите и видовете на материална и финансова подкрепа на хората с увреждания; разширяване на отговорностите на централната и местна изпълнителна власт; необходимостта от надграждане на съществуващия административен капацитет ще наложат в следващите бюджетни години осезаемо реструктуриране на държавния и общинските бюджети в това направление.

При реализиране на вариант № 2 са налице няколко вида разходи и негативни въздействия, които могат да се очакват:

- Разходи за създаване и функциониране на новосъздадените органи за индивидуална оценка, вкл. и с техните регионални структури. Експертни оценки на общините, ако индивидуалните оценки се организират децентрализирано това може да доведе до 10% ръст на административните разходите за определяне на подходящите подкрепящи мерки. Затова унифицирана структура, която действа по единна методология в цялата страна, ще доведе до по-малко разходи. Трябва да се обърне внимание и на внедряване на нови технологии, включително дистанционни и автоматизирани оценки, което да оптимизира разходите в бъдеще.
- В отделни случаи е възможно промените да се отразят негативно на някои доставчици, които са взели решение за предоставяне на услуги, планирайки своите бъдещи приходи въз основа на модела на финансиране, който действа преди промяната и които няма да могат да реструктурират източниците на ресурси, съобразно новия модел на финансиране. В тази връзка следва да се има предвид, че през 2016 г. е отчетено 25% увеличение в броя на регистрираните доставчици на социални услуги в сравнение с 2015 година.
- Допълнителни разходи се очакват и по създаването и функционирането на областните и общински координационни и информационни служби, натоварени със задачи относно защитата на правата на хората с увреждания.

- Ще бъде необходим и допълнителен ресурс за надграждане на капацитета на всички отговорни държавни и общински администрации и служби за адаптиране към новата система.
- Може да има първоначално объркване в гражданите, както и съпротива в някои от заинтересованите страни, свикнали със сегашната система. Това ще изиска допълнителни разходи за информационна кампания и обществени дискусии. Тези разходи ще са по-големи при услугите за деца, които са по-чувствителна тема в обществото в сравнение с други целеви групи.

Експертните разчети сочат, че прилагането на Вариант 2, при приблизително запазване на броя нуждаещите хора с увреждания с най-малко 50% трайно намалена работоспособност (около 490 000 души средногодишно) ще изисква бюджетен ресурс за 2019г. в размер около 332 милиона лв. годишно. Това означава, че в сравнение с 2018 год. ще бъдат необходими допълнително около 133 милиона лв. Разбира се, тази прогноза, в известна степен, е ориентировъчна поради неяснотата от днешна гледна точка, какво ще бъде окончателното законоустановено съдържание на индивидуалните оценки на потребностите на хората с увреждания, както и стойността на предвижданите мерки за подкрепа.

Същевременно предстои в хода на приемането на проектозакона да бъдат окончателно определени предложените етапи на влизане в действие на всички елементи на новия закон, което ще позволи разпределението на допълнителните бюджетни разходи в рамките на следващите 3 бюджетни години.

Влияние върху размерите на необходимите бюджетни средства (преди всичко в посока на минимизиране на нарастването на разходите) ще окаже и използването на част от съществуващия капацитет на Агенцията за социално подпомагане като основа за създаването на новите експертни и управленски структури, предвидени в проектозакона.

Върху размера на допълнителните бюджетни разходи влияние ще окаже и бъдещото решение за териториалното разпределение и разположение на специализираните звена, които ще извършват конкретните индивидуални оценки на хората с увреждания. Обсъжданите до настоящия момент варианти са следните:

А) на областно ниво – това е вариант, който изисква най-малко допълнителни н разходи с оглед управлението и функционирането на новия модел. Но, от гледна точка на хората с увреждания (особено тези, които живеят извън областния център), този

вариант ги натоварва със значителни усилия и разходи, които в редица случаи могат да се превърнат в трудно преодолима бариера пред реализирането на техните права и ползването на необходимите им мерки за подкрепа.

Б) на общинско ниво – този вариант, вероятно ще изисква най-големи допълнителни разходи с оглед прилагането на новия модел във всички 265 общини. Същевременно от гледна точка на интересите на хората с увреждания, това е най-благоприятния вариант, осигуряващ максимално улеснен достъп до системата на индивидуалните оценки.

В) на ниво съществуващи в момента териториални структури на Агенцията за социално подпомагане - използването на капацитета (в т.ч. експертен персонал, сгради, оборудване, транспортни средства и др. под.) на съществуващите в момента 147 дирекции „Социално подпомагане“ ще създаде условия за разумен компромис между, от една страна, необходимостта от приближаване на входа в системата до нуждаещите се и от друга страна свеждането на допълнителните разходи за въвеждане в действие на новия модел до разумни допустими размери.

Съчетаването на вариант „Б“ и вариант „В“ поетапно през първите години на действие на новия ЗХУ, ще позволи преминаване без сътресения от сегашния към новия модел при неизбежно нарастване на разходите в размери, които републиканския и общинските бюджети могат да си позволят.

Същевременно, този процес има достатъчно възможности да бъде разумно управляван във времето и да не се допусне промяната да доведе до необходимост от извънредни, допълнителни финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба, които могат да я компрометират.

Целесъобразно е при разработката на новите мерки за подкрепа, ориентирани към постигането на резултати, предварително да бъде определено съотношението между ведомствените разходи и администрираните разходи по съответната мярка, което да има основополагащо значение при окончателното определяне на необходимия ресурс за финансиране. За целта е препоръчително да се установи приемлива степен на минимална и максимална граница на допустими ведомствени и администрирани разходи за всяка програма. Този процес не трябва да се разглежда като еднократен акт, а да се извършва периодично, като се прави съпоставяне на информацията през последните отчетни години между отделните програми на участниците в процеса по задоволяване на индивидуалните потребности на хората с увреждания. Минималните и максималните граници на ведомствените разходи могат да бъдат определени в

процентно отношение спрямо общите разходи на програмата (примерно от 5% до 20% спрямо общите разходи на програмата).

Хората с увреждания носят със себе си винаги определена специфика, произтичаща от увреждането. Компенсирането на това увреждане не винаги може да се диференцира строго между социални, здравни, поведенчески и други услуги. С оглед на това е целесъобразно да се разширява предоставянето на услуги с "интердисциплинарен" характер. Във връзка с това някои от услугите като цяло могат да се третират като социални, но в тяхното предоставяне да има достатъчно силно изразено медицинско присъствие. Така ще се създадат необходимите предпоставки за по-комплексно обслужване на хората с увреждания. Това също трябва да се отчита при формирането на бюджетите на съответните институции, които са отговорни за осигуряване на подкрепата.

При изпълнение на Вариант 2 няма да се създадат задължения от финансов характер за предприятията, които попаднат в обхвата на приложението на Закона.

При изпълнение на Вариант 0 се запазва съществуващата правна рамка и дейностите по законопроекта ще са общо взето, в рамките на досегашните бюджети на изпълняващите институции.

При изпълнение на Вариант 1 се очаква (в резултат на засилващия се обществен натиск) разходите да бъдат съизмерими с предвидените при вариант 2, но няма да се наблюдават ползите, които ще се реализират при прилагане на вариант 2.

Раздел VI

Количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия най-малко за следващите три години, водещи до ползи, включително директни, за заинтересованите страни, за отделни икономически и социални сектори и/или групи предприятия - за една година, в левове и/или в други мерни единици, позволяващи съпоставяне за всеки от вариантите по Раздел IV

1. Количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия най-малко за следващите три години

Новият модел на защита на правата на хората с увреждания е носител на ценности, които в голяма степен контрастират на мерките за строги икономии в условия на криза. Новият ЗХУ предвижда правата на хората с увреждания да се осъществяват, като се прилага индивидуален подход и оценка на потребностите на нуждаещия се чрез:

1. гарантиране на условия за равен достъп до образование и професионална квалификация;
2. гарантиране на възможности за заетост в обичайна, специализирана и защитена работна среда;
3. предоставяне на адекватна подкрепа за работещите хора с увреждания и техните работодателите.

Предвидените в ЗХУ механизми на функциониране на новия модел предполагат конструиране на нов тип взаимоотношения в процеса на оказването на необходимата подкрепа. Поради естеството на тези взаимодействия, именно при реализирането на новия модел на подкрепа на хората с увреждания социалната и икономическа политика са в най-тесни допирни точки, вкл. в рамките на социалната и солидарна икономика.

Разширяването на използването на бюджетни и икономически лостове и механизми за постигане на поставените със ЗХУ цели дава възможност за насърчаване и популяризиране на инициативи и дейности, които улесняват подкрепата за хората с увреждания в процеса на тяхното икономическо и социално приобщаване.

Въздействието на положителните резултати на пазара на труда, които се наблюдават в момента, не е равномерно разпространено сред населението, и най-вече не се установяват осезаемо сред хората с увреждания. В своите документи по отношение на социалното приобщаване на хората с увреждания Европейската комисия няколкократно подчертава, че този модел предизвиква измерима социална възвръщаемост. Въздействието в сферата на заетостта, жизненият стандарт и качеството на живот по отношение на уязвимите групи от хора е основен акцент в новия ЗХУ.

Една от най-силните страни на новия ЗХУ е, че за първи път се включват освен медицинската и социалната рехабилитация, и професионалната, трудовата и психологическата рехабилитация. Тук е реализиран нов подход, защото се обхваща организацията на система от услуги и програми в сферата здравеопазването, заетостта,

образованието и социалните услуги. В българската практика е характерно, че огромната част от тези подкрепящи мерки и услуги се извършват и предоставят на хората с увреждане от предприятия, в сферата на социалната икономика. Приемането на новия ЗХУ има потенциала да окаже значително благоприятно въздействие върху развитието на социалната икономика като инструмент за постигане на добри резултати за социално приобщаване на хората с увреждания чрез производство и доставка на услуги като медицинска, професионална, социална, трудова и психологическа рехабилитация, чрез образование и професионално обучение, чрез заетост, специализирано трудово посредничество и професионално ориентиране.

По данни от проведено през 2014 г. от НСИ статистическо изследване на принципа на самоопределянето – са се самоопределили 4800 социални предприятия в страната (от тях 2 194 предприятия с нестопанска цел и 2 526 нефинансови предприятия). Очакваният ръст за период от следващите три години и при наличието на изрична законодателна рамка, която да насърчи функционирането на този социален и икономически модел и да подобри взаимовръзките с институциите, с инвеститорите, с потребителите, с гражданите и други заинтересовани страни е около 30% при различен коефициент на растеж между количествени и качествени показатели.

По данни на НСИ броят на заетите в самоопределилите се като социални предприятия надхвърля 36 000 души или малко над 1% от общия брой на заетите през 2017 г. Видно е, че България може да осъществи напредък предвид общоевропейските данни от заетите в социалната и солидарна икономика – около 6,5%. Една значима част от заетите/наетите в българските предприятия са представители на уязвими групи като лица с увреждания, родители на деца с увреждания, членове на семейства, полагащи грижи за възрастен човек с увреждане и други. Отделно от приноса в сферата на заетостта анализът на наличните практики показва множество инициативи, в които социалните предприятия включват хора с увреждания, свързани с преодоляване на неравенствата, повишаване жизнения стандарт, професионалната квалификация, както и инициативи за регионално сближаване, запазване на екологичното равновесие и други проекти със социална насоченост.

2. Ползи, включително директни, за заинтересованите страни, за отделни икономически и социални сектори и/или групи предприятия - за една година

Една от характеристиките на настоящото ни икономическо развитие е тревогата на предприемачите от недостига на необходимата им работна сила.

По този повод стават все „по-силни гласовете“ за разширяване на възможностите за внос на работна сила от трети страни. Реализирането на тези намерения може да има не само позитивни, но и негативни последици, които все още не са изследвани. Новият ЗХУ има потенциала бързо да даде нови възможности за преодоляване на това предизвикателство от широк кръг икономически и социални сектори чрез осигуряване на подходяща форма на заетост, включително и защитена заетост за хора с увреждания. Тази значителна обществена група има своя капацитет, който може да бъде реализиран чрез предложените нови форми на подкрепа и да се превърне в значим реален резерв за националния пазар на труда.

Според неофициални данни, изготвени и предоставени от експерти на НСИ социалните предприятия участват с около 0,8 % от БВП на страната. В управленската програма на правителството е заложен количествен индикатор за нарастване на социалната и солидарна икономика до близо 2% от БВП. Изграждането на екосистема за развитие на социалните предприятия с подкрепата на новия ЗХУ има потенциал да допринесе за общото развитие на страната, като остойносттаването на този принос за социалната и солидарна икономика условно може да бъде определен спрямо наличната информация и при отсъствието на отделен институционален сектор в националните сметки на около 2 000 млн. лева. Очакванията са растежът да е балансиран, стабилен и при ръст от около 20 % през първата година от приложението за проектозакона. Ползите ще се разпределят по цялата верига на доставките и между всички заинтересовани страни.

Законопроектът ще допринесе за ограничаване на регионалните диспропорции и постигане на регионално сближаване чрез развитието на регионалните аспекти на социалната и солидарна икономика, предвиждайки стимули за социални предприятия, работещи на територията на региони с висока степен на безработица.

Реализирането на Вариант 2 ще доведе до по-добро взаимодействие между всички заинтересовани страни чрез замяна на фрагментираната правна уредба с единен, цялостен закон. Положителните въздействия и ползи са както за самите хора с увреждания и техните семейства, така и за самите социални предприятия, за инвеститори и финансиращи организации, за държавните и местните структури на

властта, както и всички други заинтересовани от защитата на правата и интересите на хората с увреждания.

От прилагането на Вариант 2 произтичат редица положителни въздействия:

- Обективност – определени фактори (нормативи), заложи в модела, са отражение на практиката.
- Прозрачност – предложените стъпки за изграждане на модела са прости, ясни и разбираеми и всички заинтересовани ще имат ясна представа за различията в разходите и финансирането за отделните услуги и дейности.
- Възможност за лесно адаптиране на модела към промените в средата.
- Оптимизация и развиване на структурите на МТСП, АСП, общините, които имат отношение към процеса на защита на правата на хората с увреждания чрез предоставяне на съответните социални услуги и индивидуална подкрепа.
- Въвеждане на пазарни елементи, които заедно с регулациите в системата да постигнат оптимален хибрид на регулирани пазарни взаимоотношения.
- Предоставяне правото на нуждаещият се свободно да избира вида и доставчика на услугите, от които се нуждае.
- Размерът на финансовите ресурси от бюджета към доставчиците ще се определя от резултатите на тяхната дейност, т.е. от видовете услуги, тяхното количество и усилията за предоставянето им.
- По-голяма степен на независимост на отделните заинтересовани страни в процеса.
- Индивидуализация на услугите съобразно нуждите на потребителя.
- Редуциране на възможностите за конфликти на интереси.
- Оптимизация на разходите на публичната система и на основните заинтересовани страни – централна изпълнителна власт, общини и доставчици.
- Естествено въвеждане на стимули за подобряване на качеството от страна на доставчиците.
- Въвеждане на механизми за ефективно планиране от страна на общините.
- Редуциране броя на недофинансираните услуги.
- Подобряване на покритието и съответно достъпа до услуги на големи части от хората с увреждания на цялата територия на страната.
- Независимостта на структурите за оценка на индивидуалните потребности ще неутрализира потенциален конфликт на интереси, който в момента съществува,

поради факта, че оценките се правят или от финансиращи институции, или от доставчици на услуги.

При изпълнение на **Вариант 0** не се предвиждат ползи. Няма да се отговори на необходимостта от посочените по-горе обстоятелства.

При изпълнение на **Вариант 1** не се предвиждат ползи. Няма да се отговори в достатъчна степен на посочените по-горе обстоятелства и ще е налице продължаваща демотивация у голяма част от хората с увреждания.

Раздел VII

Промяна на административната тежест по отношение на заинтересованите страни за всеки от вариантите по Раздел IV, включително в случай на нови регулаторни режими и регистри.

Със законопроекта се предвижда преодоляването на един съществен дефицит - наличието за осезаем недостиг на специализирана и статистическа информация, отнасяща се до проблемите на хората с увреждане.

Недостатъчният обем на леснодостъпна и систематизирана информация по разглежданите проблеми е сериозна слабост, която често възпрепятства постигането на добри при решаването на проблемите на хората с увреждания. Тази реалност често се явява непреодолима бариера пред голяма част от тези граждани и допълнително ограничава възможностите за тяхната реализация. Практически всички заинтересовани страни в хода на разработване на проекта на ЗХУ препоръчваха разработването на нов модел на информационно обслужване и статистика за процесите, свързани с идентифицирането, управлението и решаването на проблемите на хората с увреждания. Като отчита важността и основателността на тези предложения, проекта на ЗХУ регламентира надграждането на съществуващия информационен капацитет чрез разработването и поддържаните на глобална единна информационна система от бази данни, нейните параметри, начин на управление и на финансиране. Такава система е изградена в АХУ, но проекта на ЗХУ предвижда да се повиши аналитичния й капацитет с цел пълноценното използване на постъпващата информация за анализиране и формиране на провежданите политики.

Целта е да се гарантира, че събраната по този начин информация за състоянието на правата на хората с увреждане е точна и пълна на национално ниво, както и с цел осъществяване на мониторинг на провежданите дейности и различни форми на подкрепа са в обществен интерес и съгласно държавната политика в тази област.

Като се отчитат специфичните трудности пред които са изправени хората с увреждания, трябва да се посочи, че ефектът от създаването на такава информационна система ще бъде още по-голям, ако на хората с увреждания се осигури максимално свободен достъп до нея чрез всички достъпни комуникационни канали.

Проектът на ЗХУ не предвижда такси за обработка на документи, за достъп до информацията в базите данни или друг вид финансова тежест.

Проектозаконът не предвижда други нови регулаторни режими и регистри.

Раздел VIII

Описание на негативните (разходите) и положителните (ползите) въздействия за всяка от заинтересованите страни, за всеки от вариантите по Раздел IV

При Вариант 0 - без действие, непредприемането на действия за въвеждане в правния мир на проекта на ЗХУ би означавало, че няма да се отговори на необходимостта дълбока реформа в защита на правата и интересите на тази значителна обществена група

По отношение на заинтересованите страни не се очакват ползи.

Няма да се изградят условия за изграждане на нов модел за подкрепа на хората с увреждания, която да им даде възможност да разгърнат своя потенциал.

При Вариант 1 - създаване на ЗИД на Закона за интеграция на хората с увреждания на практика в значителна степен ще се запазят идентифицираните проблемни области в сферата на правата на хората с увреждания.

Няма да се създадат възможности за цялостна правна регламентация на реда, по който ще бъдат защитени правата на хората с увреждания в съответствие с принципите на Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН, която е ратифицирана от България преди повече от шест години.

При Вариант 2 с приемането на законопроекта ще се осигури възможност за изрична регламентация и правно дефиниране на нов, съвременен модел на защита на правата и интересите на хората с увреждания, който напълно ще отговаря на очакванията на обществото и на европейските принципи.

По отношение на заинтересованите страни:

- ще се отговори на необходимостта от ясна правна уредба на новия модел.
- ще насочи вниманието на отговорните за разработването, реализирането и финансирането на индивидуалните пакети от подкрепящи мерки към много по-ефективно използване на бюджетните средства;
- ще осигури координирано и целенасочено развиване на политиката за защита на хората с увреждания;
- регламентиране на правилата за насърчаване и стимулиране доставчиците на подкрепящи мерки;
- не се предвиждат негативи за заинтересованите страни;
- разходите няма да надхвърлят очаквания положителен ефект.

Една от най-значимите характеристики на проекта на ЗХУ е, че всички държавни политики, произтичащи от този специализиран закон, насочват подкрепа пряко към хората с увреждания, включително и когато това се осъществява чрез предприятията, в които работят.

Раздел IX

Сравнение на вариантите въз основа на изчисленията и данните по Раздел V-VIII

Предвид гореизложеното, както и с оглед на липсата на възможност за извършване на точно остойностяване на разходите и ползите по отношение на предложените варианти, не е възможно да бъде представен точен количествен разчет. Препоръчително е въвеждане на Вариант 2, предвид очакваното по-високо ниво на ефективност при прилагане на нов Закон, свързан с защитата на правата и интересите на хората с увреждания

Въвеждането на Вариант 2 е напълно реалистична възможност Република България да отговори на изискванията на Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН.

Приемането на законопроекта е необходимо, защото за определени видове подкрепа и действия от финансов и друг характер са необходими правила, по които ще се осъществяват мерки и ще се осигуряват средства и целенасочена подкрепа. Ако липсват ясно дефинирани правила съществува риск от неясно и нецеленасочено оползотворяване на финансовите и други възможности с насърчителен характер.

С изготвянето и приемането на законопроекта ще се установи кръга на компетентните органи, както и ще се създаде специален ред, по който ще функционират новите форми на подкрепа, както и основанията и процедурите за тяхното предоставяне.

Приемането на законопроекта е възможност да поставим на по-високо равнище ролята на хората с увреждане в стопанския и социален живот на страната чрез регламентиране на нов модел за подкрепа. Така се създават условия за заздравяване на действащия социалния модел в обществото ни и за възраждане на ценности като солидарност, демократичност, справедливост.

Въвеждането на Вариант 1 не би могъл да постигне ефектите на Вариант 2, защото съществуващата правна регламентация отдавна не се ползва с доверието на нуждаещите се, за които е предназначена. При вариант 1 много трудно ще се институционализират дълбоко ерозиралите процеси на сътрудничество между заинтересованите страни и като цяло ще се ограничат възможното положително икономическо и социално въздействие.

При въвеждането на Вариант 0 основните елементи на системата за защита на правата на хората с увреждания ще останат в състоянието на разпокъсаност, водещо до неприемливи за обществото скъпоструващи резултати, със слабо социално въздействие, без да се отчитат индивидуалните потребности.

Раздел X

Обобщение на резултатите от проведените консултации по раздел V, включително на основните въпроси, приетите предложения и обосновка за неприетите становища и предложения на заинтересованите страни.

Министерство на труда и социалната политика прилага трайно установена политика на отворен диалог с всички заинтересовани страни.

Процесът на консултации при изготвянето на проекта на закон се разви в няколко етапа. По повод разработения ЗХУ са потърсени и са предоставени десетки

становища на министерства, местна власт, всички национално представени организации на и за хора с увреждания, организации на кооперативни съюзи и кооперации и на доставчици на социални услуги, социални предприятия, работодателски и синдикални организации, неправителствени организации, мрежи от десетки родителски организации, като почти всички от тях по принцип и със съответни уговорки, подкрепят разработването и приемането на проект на ЗПССИ.

През периода от средата на 2017 г. до сега се проведеха поредица от редовни и извънредни заседания на Националния съвет за хората с увреждания процедури в рамките, на които участниците имаха възможност да представят своите становища и предложения във връзка с актуализирания след всяка една от тях проект на закон. Приносът на този процес към окончателния проект към момента на изготвяне на цялостната оценка на въздействие е значителен.

По време на работата по проекта на ЗХУ десетки институции и заинтересовани страни представиха задълбочени и детайлни становища, както следва:

Агенция по заетостта (АЗ) - 2 бр.;

Асоциация на индустриалния капитал в България (АИКБ) - 3 бр.;

Асоциация на родители на деца с епилепсия (АРДЕ) – 1 бр.;

Агенция за социално подпомагане (АСП) – 2 бр.;

Агенция за хората с увреждания (АХУ) -2 бр.;

Сдружение „Българска асоциация за лица с интелектуални затруднения“ (БАЛИЗ) – 3 бр.;

Българска стопанска камара (БСК) – 1 бр.;

Българска търговско-промишлена палата (БТПП) – 1 бр.;

Граждани – 3;

Защита правата на хората с аутизъм (ЗПХА) – 4 бр.;

Комисия за защита от дискриминация (КЗД) – 1 бр.

Комисия за защита правата на децата – 1 бр.;

Министерство на енергетиката – 1;

Министерство на икономиката – 1;

Министерство на правосъдието – 1;

Министерство на регионалното развитие и благоустройство – 4;

Министерство на труда и социалната политика – 1;

Национален алианс за социална отговорност – НАСО – 4 бр. ;

Национално представителните организации в НСИХУ – 3 бр.;

Омбудсман на РБ – 6 бр.;

Сдружение аутизъм – 1 бр.;

Системата ни/ги убива – 17 бр.;

Сдружение „Съюз на слепите в България“ (ССБ) – 3 бр.;

Столична община – 1 бр.;

Сдружение „Национален съюз на трудово-производителните кооперации“ (НС на ТПК) – 5 бр.

Забележка: Представените становища са приложени към електронната версия на настоящия Доклад.

В началото на 2018 г. със заповед на министъра на труда и социалната политика бе създадена Междуведомствена работна група по разработване на проекта на ЗХУ. В междуведомствената работна група бяха включени 78 члена – представители на всички заинтересовани страни.

От пролетта на 2018 г. междуведомствена работна група проведе 11 работни заседания.

Благодарение на провежданите в различен формат дебати между представителите на заинтересованите страни, в крайна сметка се постигна сближаване на позициите по всички основни положения на проектозакона с цел да се изгради жизнеспособен модел, който да отговаря на изискванията на Конвенцията на за правата на хората с увреждания на ООН.

По предложение на членове на работната група, с цел изграждане на жизнеспособен модел, бяха приспособени част от вече съществуващи добри практики чрез тяхното надграждане, през призмата на все по фокусирана и адекватна подкрепа на хората с увреждания.

Бяха възприети предложения по отношение на подкрепящите и насърчителните мерки, по отношение на стриктно придържане към индивидуалния подход при определяне на потребностите на нуждаещите се, по отношение на данъчни облекчения за инвеститори в социални предприятия и други.

В рамките на консултациите се изтъкна необходимостта от баланс между насърчителни и санкциониращи мерки – този въпрос също намери решение в крайният вариант на проект на закон.

Като продължава своята постоянна политика на широк диалог по проблемите на социалната икономика, МТСП предвижда в рамките на общественото обсъждане на проектозакона да търси чрез директни консултации, кръгли маси, работни групи и др. под., мнението на всички заинтересовани страни, вкл. на неправителствените организации, неформални мрежи и обединения, представляващи интересите на хората с увреждания и техните семейства.

Раздел XI

Препоръчителен вариант и обосновка към него въз основа на сравнението на вариантите

С прилагането на Вариант № 2 ще се отговори на необходимостта от съвременно правно регламентиране на защитата на правата и интересите на хората с увреждане чрез:

- създаване на условия за изграждане на цялостна система, която да включваща политическа рамка, законодателна рамка, подкрепящи структури и дейности, регистрационен-сертифициращ режим, финансиращи организации;
- подобряване на правната регламентация чрез поетапно кодифициране на законодателството.

Сравнението на вариантите показва, че само единно, хармонизирано законодателство, което определя обществените отношения между заинтересованите страни може да осигури адекватна защита на правата на хората с увреждания и е в състояние да създаде условията, при които тези субекти да изразят своя потенциал за по-качествен живот и по-качествена заетост, както и да получат възможност като една от най-значимите уязвими групи от обществото за по-добро социално приобщаване.

Отлагането на приемането на подобен закон означава липса на целенасочено, координирано и обосновано изпълнение на социалния ангажимент на държавата по отношение на тази най-голяма група в уязвимо положение. По този начин самите лица с увреждания ще бъдат лишени от една от най-важните житейски възможности - да участват равноправно и овластено в създаването на общо благо и общ социален и икономически просперитет на държавата. Така ще се постигне и намаляване на неравенствата, подобряване качеството на живот и жизнения стандарт на хората с

увреждания чрез достойни работни места и достоен труд и по-висока икономическа активност със социална насоченост. Ще се подобрят и регионалните диспропорции в областта на пазара на труда и социалните неравенства.

Раздел XII

Препоръчителен срок за извършване на последваща оценка на въздействието.

Последващата оценка на въздействието следва да бъде извършена от екипа на Министерството на труда и социалната политика.

С оглед на обстоятелството, че постигането на заложените в законопроекта цели, изисква целенасочена държавна политика за развитието на нов модел на защита на правата на хората с увреждания, подходящият срок за извършване на последваща оценка на въздействие е в рамките **на 3 години** след влизането в сила на закона (въпреки, че Закона за нормативните актове допуска този срок да бъде по-дълъг – до 5 години)

По отношение на проекта на ЗХУ могат да се приложат следните критерии за последваща оценка на въздействието:

- Постигнат ли е търсеният ефект за по-добро социално включване на хората с увреждания
- Подобрено ли е качеството на сътрудничество между всички заинтересовани страни;
- Постигната ли е по-висока степен на удовлетвореност на нуждаещите се ;
- Постигнат ли е по-висок принос на доставчиците на подкрепящи мерки в по отношение на качеството на живот на хората с увреждания;
- Доколко са приспособени насърчителните мерки спрямо потребностите на хората с увреждания;
- Каква е възвръщаемостта чрез произведените положителни социални ефекти спрямо вложените ресурси в защитата на правата на хората с увреждания.