



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА  
СЕРТИФИЦИРАНА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО ISO 9001:2015

1051 СОФИЯ, УЛ. "ТРИАДИЦА" № 2, ТЕЛ.: 8119 443, ФАКС: 988 44 05, WWW.MLSP.GOVERNMENT.BG

Изх. № 02-242  
17.11.2019

ДО  
Д-Р ДАНИЕЛА ДАРИТКОВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯ ПО  
ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

На Изх. № КЗ-953-10-49 от 17.10.2019 г.

**СТАНОВИЩЕ**

**ОТНОСНО:** Законопроект за възрастните хора № 954-01-73, внесен от г-жа Корнелия Нинова и група народни представители в Народното събрание

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ДАРИТКОВА,**

Във връзка с Ваше писмо № КЗ-953-10-49 от 17.10.2019 г. до Министерството на труда и социалната политика, предоставям на Вашето внимание становище по Законопроект за възрастните хора № 954-01-73 от 18.09.2019 г., внесен от г-жа Корнелия Нинова и група народни представители в Народното събрание.

Законопроектът за възрастните хора № 954-01-73 е идентичен с внесен от г-жа Корнелия Нинова и група народни представители през 2017 г. проект на Закон за възрастните хора, № 754-01-47 от 28.07.2017 г. Разликите с предходния законопроект, който не беше подкрепен, са незначителни и се състоят в отпадането на част от текстове в чл. 10, ал. 3 и чл. 24, т. 5, отпадането на думата „социална” по отношение на услугата „приемна грижа”, както и промяната на част от нормите на Преходните и заключителни разпоредби, свързани с влизането в сила на закона.

В Република България е възприет хоризонтален принцип на законодателно уреждане на обществените отношения, свързани с възрастните хора. Политиката в областта на възрастните хора е многосекторна политика, която се урежда в редица нормативни актове, като например: Кодекса за социално осигуряване по отношение осигуряване на лицата и придобиване на право за пенсия; Закона за хората с увреждания, уреждащ право на финансова подкрепа, предназначена за преодоляване на затрудненията, предизвикани от увреждане и други права; Закона за насърчване на заетостта, в който са регламентирани редица програми и насърчителни мерки за заетост

и обучение, насочени към стимулиране на работодателите да наемат безработни лица, в т.ч. и лица над 50-годишна възраст; Закона за социално подпомагане, който дава право на социални помощи, а до края на 2019 г. и право за ползване на социални услуги. Следва да се уточни, че от 01.01.2020 г. влиза в сила приетият от Народното събрание нов Закон за социалните услуги (ЗСУ), обн., ДВ, бр. 24 от 2019 г. Всички тези нормативни актове уреждат общи и специфични права на възрастните хора, както и правото им на услуги и финансова подкрепа при определени от закона условия. В редица други секторни закони също се съдържат конкретни разпоредби, които касаят правата на възрастните хора. Също така, няма нормативна пречка за свободно сдружаване на възрастните хора с цел по-добро представителство и защита на техните интереси както на национално, така и на местно равнище. Така например, предоставянето за ползване на помещения за пенсионерските клубове е дейност, която и към момента се организира и осъществява от органите на местното самоуправление.

Законопроектът има за цел да уреди провеждането на държавната политика в подкрепа на възрастните хора и да гарантира условия за пълноценен и активен живот, както и равноправно участие в обществения живот. Важно е да се подчертае, че Министерството на труда и социалната политика и към момента провежда такава политика, като част от общата социална и демографска политика, в съответствие с действащото в тази област законодателство и приетите стратегически документи.

Основните стратегически документи за посрещане на демографските предизвикателства в Република България, в това число и застаряването, приети от Министерския съвет са Актуализираната Национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012 – 2030 г.) и Националната стратегия за активен живот на възрастните хора в България (2019 - 2030 г.). Стратегическата цел по отношение на застаряването е насочена към създаване на условия за активен и достоен живот на възрастните хора чрез осигуряване на равни възможности за пълноценното им участие в икономическия и социален живот на обществото. Стратегията е приета от Министерския съвет с Решение № 142 от 15 март 2019 г.

Националната стратегия за активен живот на възрастните хора в България (2019 - 2030 г.) съдържа четири приоритета, с разписани мерки към всеки от приоритетите. Мерките са насочени към постигане на висококачествен живот за хората от всички възрасти, за подобряване на производителността, за по-голяма солидарност между поколенията и социална сплотеност в условията на едно трайно застаряващо общество. Изпълнението на заложените мерки в Стратегията ще се проследява чрез двугодишни планове и двугодишни отчети. В момента е в процес на финализиране План за 2019 – 2020 г. за изпълнение на Националната стратегия за активен живот на възрастните хора в България (2019 - 2030 г.), който предстои да бъде внесен в Министерския съвет.

В тази връзка, предвидената в законопроекта Национална стратегия за пълноценен и активен живот на възрастните хора най-вероятно не отчита приетия от Министерски съвет стратегически документ.

Съгласно законопроекта, възрастните хора са определени като физически лица, навършили 60 години. Следва да се уточни, че няма установена единна дефиниция за тази възрастова категория и по различни определения тя варира между 50 и 70 години, съобразно специфичните регионални особености. Същевременно, установяването на 65-годишната възраст като условие за придобиване право на пенсия не кореспондира с философията и целите на предлагания законопроект.

Законопроектът не предлага ефективен действащ институционален механизъм за провеждане на държавната политика в подкрепа на възрастните хора.

Необходимо е да се подчертае, че успешното прилагане на Националната стратегия за активен живот на възрастните хора в България (2019 - 2030 г.) се извършва с

обединените усилия на всички заинтересовани страни. За тази цел Министерството на труда и социалната политика поддържа постоянен работен формат за междуведомствено взаимодействие по въпросите на застаряването чрез Междуведомствената работна група по демографските въпроси, доходите и жизненото равнище към министъра на труда и социалната политика. В състава на работната група са включени широк кръг представители на отговорните институции, включително експерти от министерства, държавни агенции, експерти от Националния осигурителен институт, Националния статистически институт, Българската академия на науките, Българския червен кръст, представители на общините (НСОРБ), социалните партньори и др.

Функциониращ национален механизъм за междуведомствена координация на високо ниво, включително по въпросите на активния живот на възрастните хора, е Националният съвет по демографска политика към Министерския съвет, създаден с Постановление № 138 от 2 юни 2014 г. Националният съвет по демографска политика (НСДП) е консултативен орган за осъществяване на сътрудничество и координация между държавните органи и институции, органите на местното самоуправление и неправителствени организации, регистрирани в обществена полза при разработването, планирането, програмирането, идентифициране на ресурсното осигуряване, наблюдението и оценката на изпълнението на държавната интегрирана хоризонтална междусекторна демографска политика.

Във връзка с гореизложеното, създаването на Национален съвет за възрастните хора ще дублира в много голяма степен съществуващите междуведомствени органи на национално ниво. Освен това, проектът на закон не урежда състава и функциите на Националния съвет на възрастните хора.

Също така, част от разпоредбите в предложения законопроект регламентират обществени отношения по аналогия на съществуващо законодателство. Например, предложените със законопроекта месечни добавки са уредени като финансова подкрепа по Закона за хората с увреждания, а Фонд „Подкрепа за възрастните хора“ е идентичен с Фонд „Социална закрила“ по Закона за социално подпомагане. Това крие сериозен риск от сегментация и фрагментация на публичните средства като основен финансов източник за Фонда, насочени за провеждане на социалната политика към рисковите групи в т. ч. и към възрастните хора, което ще намали ефективността от провежданата политика.

Друг пример е предложената „приемна грижа“ в законопроекта, уредена като приемната грижа по Закона за закрила на детето (ЗЗД), която обаче е мярка за закрила, а не социална услуга. Обръщаме внимание, че в България приемната грижа е само за деца. Няма правен институт „приемна грижа за пълнолетни лица“ и считаме, че такъв не следва да се въвежда. С навършване на 18-годишна възраст лицата стават пълнолетни и напълно способни чрез своите действия да придобиват и упражняват права при спазването на нормативно установени условия. Няма законова причина спрямо напълно дееспособни лица, само поради признака „висока възраст“, да бъде прилагана такава мярка. Ако възрастните хора са поставени под запрещение, те ще имат съответно настойник или попечител.

Със законопроекта се предлага Националната стратегия за пълноценен и активен живот на възрастните хора задължително да включва национална карта на социалните услуги за възрастни хора. Това предложение е изцяло в колизия с нормите на ЗСУ, който влиза в сила от 01.01.2020 г. и урежда изцяло обществените отношения в областта на социалните услуги, включително и за възрастните хора. Със ЗСУ се въвежда планиране на национално ниво на всички социални услуги, финансирани от държавния бюджет (включително и за възрастните хора), чрез разработване на национална карта на социалните услуги. Картата ще се разработва въз основа на анализи на потребностите и планиране на общинско и национално ниво по нормативно определени критерии.

Противоречащи на ЗСУ са и предложенията в законопроекта, свързани с оценката и планирането на социалните услуги за възрастни хора, както и задължителното предвиждане на конкретна социална услуга, която ще се финансира от държавния бюджет (център за настаняване на възрастни хора), на определен брой население. По този начин, със законопроекта се допуска преуреждане на обществени отношения от област, за която вече има издаден нормативен акт, което е в противоречие с чл. 10, ал. 1 и ал. 2 от Закона за нормативните актове.

Предлаганият механизъм за финансова подкрепа на възрастните хора повдига повече въпроси по отношение на целесъобразност, ефективност и ефикасност, отколкото да предлага решения. Той се основава на съществуващия и подробно разписан регламент в Закона за социално подпомагане и съответните подзаконовни нормативни актове за неговото приложение, както и на Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ, отм. ДВ, бр. 105 от 18 декември 2018 г.). Така например предложението по реда на чл. 32 от законопроекта, което регламентира правото на месечна добавка – парични средства за социална интеграция, е идентично с разпоредбата по чл. 42 от отменения ЗИХУ, която регламентираше правото на хората с трайни увреждания над 18-годишна възраст на месечна добавка за социална интеграция след индивидуална социална оценка на потребностите и възможностите им, определени според степента на намалена работоспособност или вида и степента на увреждането. Добавката представляваше парични средства, допълващи собствените доходи, предназначени за покриване на допълнителни разходи за изброените ѝ видове компоненти, съвпадащи с предложените добавки за възрастните хора. Въвеждането на подобен вид подкрепа за възрастните хора ще доведе до невъзможност да бъде създаден справедлив механизъм за определяне на потребностите на лицата от подкрепа по конкретни компоненти, тъй като последните не са съотносими за лица без определена степен на намалена работоспособност и/или вид и степен на увреждане.

Имайки предвид целта и специфичното предназначение на тези добавки, които доказаха своята неефективност, наложиха и промяната на механизма за определянето на подкрепата на хората с увреждания, уреден в новия Закон за хората с увреждания (ЗХУ), в сила от 1 януари 2019 г., не смятаме за целесъобразно прилагането му в контекста на предлагания законопроект.

Възприетият в ЗХУ нов механизъм за определяне на финансовата подкрепа отговаря на динамично променящата се икономическа среда и гарантира по-добро финансово положение за хората с увреждания, сред които голяма част са възрастните хора с трайно намалена работоспособност. Голяма част от хората над 65 години страдат от сериозни съпътстващи здравословни проблеми. Наред с това се констатира влошаване на общото здравословно състояние на възрастните, които постъпват в специализирани институции. Съществен процент от възрастните с потребности от социални услуги може да бъде причислен към групата на хората с увреждания. Така разграничаването им от групата на хора с увреждания става много трудно, а диференцирането на правата на възрастните хора, в качеството им на бенефициенти по отделни политики в рамките на едно ведомство е необосновано и крие сериозни рискове от дублиране на плащания за едни и същи дейности, от една страна и от друга страна, да не бъдат предвидени по-адекватни подкрепящи мерки.

Следва да се отбележи също така, че прилаганият диференциран подход в социалното подпомагане дава възможност при наличие на осигурени финансови ресурси да гарантира предлаганата от вносителите помощ, без да се налага специална нормативна регламентация в отделен закон. Възрастните хора са приоритетна рискова група в социалното подпомагане и при наличие на бюджетни ресурси нейният обхват и размерът на помощите може да бъде значително увеличен.

В законопроекта липсват конкретни разчети за средствата, които са необходими за допълване на доходите на всички възрастни хора до линията на бедност. Според статистически данни, публикувани от НОИ, към 31.12.2018 г. броят на пенсионерите с пенсии под линията на бедност са около 1,53 млн. души. При направените разчети по групи основни месечни размери на пенсиите, за допълване на доходите на всички пенсионери до линията на бедност за 2020 г., която се очаква да бъде 363 лв., ще бъдат необходими около 208 млн. лв. месечно, или 2,5 млрд. лв. годишно. Това изисква ангажиране на огромен административен и финансов ресурс, с какъвто държавата не разполага. Освен това, в тези разчети не са включени хората над 60-годишна възраст, които все още не са се пенсионирали, но също имат доходи под линията на бедност.

Възлагането на контрола по изпълнението на този закон на министъра на труда и социалната политика не кореспондира с пряко вменените му задължения по отношение на провежданата политика и статута му в контекста на ангажираните отговорни институции.

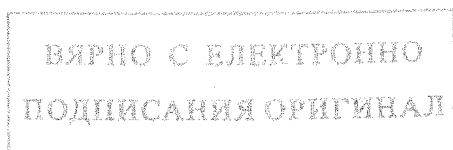
Намираме за нецелесъобразно определянето на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА ГИТ) за орган, отговорен за извършването на проверки по този закон. Следва да се има предвид, че ИА ГИТ осъществява цялостния контрол за спазване на трудовото законодателство, но няма компетентност относно извършването на проверки относно защитата от дискриминация на работното място. Съгласно чл. 40, ал. 2 от Закона за защита от дискриминация осъществяването на контрол по прилагането и спазването на този закон или други закони, уреждащи равенство в третирането, е от компетентността на Комисията за защита от дискриминацията. В тази връзка намираме, че приемането на предложението ИА ГИТ да осъществява контрол по предвидените в законопроекта въпроси ще доведе до дублиране функциите на други контролни органи и ще създаде предпоставки за проблеми при прилагането на законодателството.

Няма основания ИА ГИТ да контролира изграждането и функционирането на социални услуги от резидентен тип, изпълнението на задълженията на министъра на здравеопазването, подкрепата на образованието и ученето през целия живот, създаването от органите за местното самоуправление и функционирането на клубове за възрастните хора, както и насърчителните мерки за присъствие и участие на възрастните хора в отделни сфери на обществения живот.

В заключение следва да се отбележи, че всяка инициатива за нов закон следва да е продиктувана от необходимостта за регламентиране на неуредени до този момент обществени отношения или нововъзникнала потребност от регулиране на материя, която не е предмет на съществуващото законодателство. В този смисъл, предложението за законопроект следва да бъде добре мотивирано и да представя ясни аргументи какво налага неговото разработване и да развива и усъвършенства наличния инструментариум за провеждане на държавната политика.

С оглед на гореизложеното, Министерството на труда и социалната политика не подкрепя предложението Законопроект за възрастните хора № 954-01-73 от 18.09.2019 г., внесен от г-жа Корнелия Нинова и група народни представители.

**С УВАЖЕНИЕ,**



X

БИСЕР ПЕТКОВ  
Министър на труда и социалната политика  
Signed by: Biser Hristov Petkov

