

ЧЕТИРИДЕСЕТ И ЧЕТВЪРТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

КОМИСИЯ ПО ТРУДА, СОЦИАЛНАТА И ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА

ДОКЛАД

за първо гласуване на Законопроект за социалните услуги, № 802-01-57, внесен от Министерски съвет на 11.12.2018 г.

Комисията по труда, социалната и демографската политика на редовно заседание, проведено на 12 декември 2018 г., разгледа и обсъди Законопроект за социалните услуги, № 802-01-57, внесен от Министерски съвет

В заседанието участваха Бисер Петков, министър на труда и социалната политика, Зорница Русинова, заместник-министър на труда и социалната политика, Елена Кременлиева, директор на Дирекция „Социално включване“ в Министерството на труда и социалната политика, Минчо Коралски, изпълнителен директор на Агенцията за хората с увреждания, Мая Манолова, омбудсман на Република България и експерти от администрацията на омбудсмана, Николина Иванова, началник Отдел „Социални услуги за пълнолетни лица“ в Агенцията за социално подпомагане, Силвия Георгиева, изпълнителен директор на Националното сдружение на общините в Република България, Мая Стоицева, Анета Станева, Росица Букова, майки на деца с увреждания, представител на синдикални и работодателски организации и др.

Законопроектът беше представен от министър Бисер Петков.

Проектът на Закон за социалните услуги урежда предоставянето, ползването, планирането, финансирането, качеството, контрола и мониторинга на социалните услуги в Република България. Това са ключовите въпроси, чието регулиране е от значение за сектора на социалните услуги, което от една страна е свързано с осигуряване на достъп до социална подкрепа и посрещане на потребностите и реализиране на правата на хората, а от друга – с ефективното функциониране на системата на национално и местно ниво.

Основните цели на закона са гарантиране на достъпа до услуги, на тяхното качество и ефективност и на правото на живот в домашна среда и в общността, както и насърчаване на интегрирания подход и публично-частното партньорство. Регламентират се и основните принципи при организиране и предоставяне на социалните услуги, които впоследствие намират отражение в разпоредбите на закона. Основните принципи са:

- наличност на различни видове социални услуги;

- достъпност на социалните услуги;
- индивидуализиране на подкрепата;
- всеобхватност, интегрираност и непрекъснатост на подкрепата;
- превенция на институционализацията и прекратяване на институционалната грижа;
- зачитане на правата на лицата, ползващи социални услуги и гарантиране на активното им участие при вземането на решения;
- гъвкавост при управлението на социалните услуги;
- участие на всички заинтересовани страни и използване на всички налични ресурси.

Основните групи от проблеми, чието решаване си поставя за цел проектът за Закон за социалните услуги, са в следните насоки:

- Затруднен достъп до предоставяните социални услуги поради неравномерно териториално развитие на системата от социални услуги;
- Липса на ефективно функционираща система за контрол върху качеството на предоставяните социални услуги;
- Трудности и проблеми, произтичащи от липсата на механизми за гарантиране на висока степен на ефективност и ефикасност при управлението на системата като цяло и на предоставянето на самите социални услуги.

Законопроектът определя социалните услуги като дейности за подкрепа за превенция и/или преодоляване на социалното изключване, реализиране на права и подобряване на качеството на живот. Те се основават на социална работа, индивидуален подход и индивидуална оценка на потребностите. Водещ елемент на всяка социална услуга е социалната работа, която е дефинирана в законопроекта като дейност, която се основава на правата на човека и социалната справедливост и е насочена към подкрепа на отделния човек, семейството, групи или общности за подобряване на благосъстоянието им чрез развитие на умения да използват собствените си възможности и тези на общността при посрещане на своите потребности. Социалната работа е същностен елемент на социалните услуги, като съдържателно отграничава тази специфична група услуги и дейности от други близки сфери, определя целите на интервенциите и насърчава себеовластяването и предотвратяването на развиване на зависимост от системата за подкрепа.

Законопроектът дава възможност за профилиране на услугите по различни признаци, като цели, функции, потребители, специфични нужди, групи дейности, продължителност и начин на ползване, среда, организация. На доставчиците на социални услуги е гарантирано право сами да избират как да организират предоставянето им и начина на управление – самостоятелно или като комплекс от различни социални услуги. Въвеждат се принципи при избора на организация и начин

на управление на финансирани от държавния бюджет социални услуги, като: осигуряване на лесен достъп до услугите, осигуряване на комплексна подкрепа чрез различни дейности, осигуряване на възможност за ефективно и ефикасно управление на услугите, осигуряване на възможност за гъвкаво използване, насочване и управление на специалистите, осъществяващи различните дейности, осигуряване на висока ефикасност на средствата за финансиране на дейностите. Тези принципи ще дадат на общините възможност за по-голяма гъвкавост при управлението и организацията на услугите.

Право на социални услуги ще имат всички лица в Република България, които се нуждаят от подкрепа, която може да бъде оказана чрез социалните услуги. Създава се възможност за ползване на общодостъпни социални услуги от всички лица, а не само от уязвими групи. Общодостъпните услуги могат да бъдат нужни на всеки, независимо дали е налице някакъв риск. Това ще са услуги за информиране, консултиране и обучение за реализиране на социални права и за развиване на умения, които се предоставят за срок до два месеца. В групата на общодостъпните услуги ще се включи и мобилната превантивна общностна работа. Лицата имат право да бъдат информирани и консултирани за тези услуги, но ползването им няма да зависи от предварителна оценка. Всички останали услуги ще бъдат специализирани и ще се предоставят при настъпване на определен риск за живота, здравето, благосъстоянието или развитието на лицето и при необходимост да бъде задоволена специфична потребност на определена група лица.

Облекчава се достъпа до социални услуги чрез премахване на издаването на заповеди за настаняване и направления за ползване на услуги. Насочването за ползване на специализираните социални услуги ще включва предоставяне на информация и консултиране с цел лицето да направи информиран избор на услуга и даване на предложение за подходящите услуги. Общодостъпните услуги ще се ползват без насочване, оценка и сключване на договор. Всяко лице ще има право на информация и консултация от дирекция „Социално подпомагане“ и от общината за социалните услуги, които може да ползва, условията, сроковете за тяхното ползване и размера на таксите. Дава се право на избор на лицата сами да избират доставчика на услугата, като се въвеждат правила в зависимост от това дали услугата е на общинско или областно ниво. Насочването от дирекция „Социално подпомагане“ се запазва само за деца в риск, лица в кризисна ситуация, лица, поставени под запрещение и когато се ползва услуга, предназначена за лица от цялата страна. За всички останали лица насочването ще е от общината. В случаи на деца в риск ще се прилага Закона за закрила на детето.

Въвежда се планиране на национално ниво на социалните услуги, финансирани от държавния бюджет, 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, но в съответствие с нормативно определени критерии. Предвижда се и нейното актуализиране. Ще бъде приета наредба за планирането на социалните услуги. Услугите, финансирани от държавния бюджет, ще бъдат класифицирани в три основни групи:

- услуги на общинско ниво, които задоволяват потребностите на населението от общината;
- услуги на областно ниво, които задоволяват потребностите на лица от цялата област;
- услуги на областно ниво, които задоволяват потребностите на лица от цялата страна.

Чрез планирането на социалните услуги на национално ниво (националната карта) ще се определят всички социални услуги, които се финансират изцяло или частично от държавния бюджет, като изрично е регламентирано, че това са услугите, които съответстват на приоритетите на държавната политика в областта на социалните услуги. В картата ще се определи и максималният брой потребители на всички социални услуги, за които се осигурява изцяло или частично финансиране от държавния бюджет. Националната карта ще се приема от Министерския съвет.

Определят се доставчиците на социални услуги, като от сегашния кръг доставчици отпада държавата. Сега държавата е посочена като доставчик на социални услуги, но на практика само ги финансира и контролира. В законопроекта се премахва смесването на функциите по финансиране и контрол с функциите по управление и предоставяне на социални услуги.

Регламентира се годишното планиране на услугите и финансирането от държавния бюджет. Регламентират се принципи за финансиране от държавния бюджет, като както дългосрочното планиране на финансирането, така и годишното финансиране се обвързва с услугите в националната карта на социалните услуги. Регламентира се възможността за смесено финансиране от държавния и общинския бюджет на услуги, включени в националната карта на социалните услуги, както и за смесено финансиране от физически и юридически лица. Изрично се определя и предназначението на смесеното финансиране.

Регламентират се правила за по-правилно определяне на стандартите за финансиране от държавния бюджет на социалните услуги, като те ще се формират от отделните елементи на разходите за предоставяне на всяка социална услуга в зависимост от:

- вида на социалната услуга с оглед групите дейности;
- начина на ползването ѝ;
- средата за предоставяне;
- групата потребители;
- продължителността на предоставяне на услугата;
- стандартите за качество;
- изискванията за необходимите специалисти.

Въвеждат се и допълващи стандарти за социалните услуги, чрез които се осигурява дневна или резидентна грижа за лица в невъзможност за самообслужване, за лица с агресивно и проблемно поведение и за лица с потребност от постоянно медицинско наблюдение и медицинска грижа.

Регламентира се определянето и събирането на таксите за ползване на услугите. Определят се не само лицата, които не заплащат такса при ползване на социални услуги, финансирани от държавния бюджет, но и социални услуги, които са безплатни не само за тях. Част от тези услуги ще са услугите за консултиране и подкрепа на родители по въпросите на ранното детско развитие и отглеждането на деца, ранната интервенция на уврежданията за деца, спешното осигуряване на подкрепа в случай на кризисна ситуация и други.

Освен общият ред за предоставяне на социални услуги, са регламентирани и някои особени правила за резидентната грижа, за ползване на услуги от деца и от лица, поставени под запрещение, за ползване на асистентска подкрепа, за осигуряване на заместваща грижа и др. За децата е направено разграничение в режима за ползване на услуги, когато децата не са в риск. Задължително се прилага Закона за закрила на детето само, когато услугите са за деца в риск. Регламентират се правото на децата сами да потърсят подкрепа, забраната за отказ на подкрепа и съдействие на деца и задължителни услуги, определени от съда и от дирекция „Социално подпомагане“, когато чрез тях се прилага мярка за закрила. За ползване на резидентна грижа за деца се запазва съдебният контрол по реда на Закона за закрила на детето, като се прави изключение за случаи на ползването на резидентна грижа до 30 дни в годината от деца с трайни увреждания, които имат нужда от постоянно медицинско наблюдение и медицинска грижа, когато не са налице основанията за настаняване извън семейството. Намалява се максималният срок на настаняване в резидентна грижа от три на две години с актуализация на оценката на 6 месеца. Въвежда се забрана за предоставяне на резидентна грижа на деца до тригодишна възраст, с изключение на случаите, в които не може по друг начин да се осигури постоянно медицинско наблюдение и медицинска грижа на деца с трайни увреждания.

За лицата, поставени под запрещение, се запазва въведеният чрез промени в Закона за социално подпомагане през 2016 г. режим. Новите моменти са свързани с възможността дирекция „Социално подпомагане“ да изисква подкрепа от доставчици на социални услуги за изследване на желанията на лицата, поставени под запрещение и задължението за настойника или попечителя на лице, поставено под запрещение, да се съобрази с желанието на лицето и да му съдейства за насочването и ползването на избраната от него социална услуга.

За първи път се създава законов ред за предоставяне на асистентска подкрепа за лица в надтрудоспособна възраст в невъзможност за самообслужване, както и за лица с увреждания, ако не ползват такава подкрепа по друг закон. Дефинира се съдържанието на асистентската подкрепа, определят се функциите на асистента и на общината, когато услугата се финансира от държавния и общинския бюджет. Общината се задължава да организира предоставянето на асистентската подкрепа по начин, който да позволи комплексно предоставяне на различните видове социални услуги в домашна среда. Изрично се регламентира, че насочването за ползване на асистентска подкрепа, която се финансира от държавния и общинския бюджет, се извършва само от общината, която предоставя услугата, т.е. не се прилага общият ред, независимо от групата потребители.

Регламентира се и заместващата грижа. Тя е уредена като подкрепа за лица, полагащи грижа за зависими членове на семейството, не само деца. Заместващата грижа е дефинирана като краткосрочна грижа, която се предоставя за подкрепа на семейства на деца с увреждания, семейства на роднини и близки, в които са настанени деца с увреждания, приемни семейства, семейства на лица с трайни увреждания в невъзможност за самообслужване, семейства и лица, които се грижат за възрастни хора в невъзможност за самообслужване, в случай че лицата, които обичайно полагат грижата, не могат да я осигурят.

Със законопроекта се създава Агенция за качеството на социалните услуги като изпълнителна агенция към министъра на труда и социалната политика. Агенцията ще бъде създадена в рамките на щатната численост на Министерството на труда и социалната политика, която включва и второстепенните разпоредители с бюджет към министъра. Агенцията за качеството на социалните услуги ще лицензира частните доставчици и ще поддържа регистъра на доставчиците. Тя ще може да извършва и проверки на място при необходимост от установяване на обстоятелства, посочени от частния доставчик при лицензирането или от община при създаване на услуга.

Със законопроекта се запазва сегашният режим на възлагане на предоставянето на създадени от общината социални услуги и се въвежда и още един нов режим, при който общината възлага на частен доставчик предоставянето на услуга, която няма обективна възможност да създаде. При това възлагане на предоставянето на социални услуги има повече условия и изисквания, като например за минимум тригодишен опит в предоставянето на услугата, доставчикът да е създал и да предоставя същия вид услуга и тя да отговаря на стандартите за качество, доставчикът да разполага с необходимите материална база, обзавеждане и оборудване, когато такива се изискват за предоставянето на услугата, както и с необходимите специалисти и други. Този режим е и една от формите на публично-частно партньорство. Другите две форми са:

- при осигуряване на смесено финансиране от физическо или юридическо лице за социална услуга, която се предоставя от общината;

- при съвместно предоставяне на социални услуги чрез осигурено финансиране от общинския бюджет и частен доставчик (социални услуги, които се финансират от държавния бюджет, са изключени от обхвата на този режим), като ще споделят отговорността за управлението, финансирането и предоставянето на услугата.

Със законопроекта ще се изменят и допълнят 26 закона, които са свързани с новата регламентация и различното дефиниране на социалните услуги. Част от промените са свързани и с поетите ангажименти за закриване на домовете за деца и за пълнолетни лица с увреждания. Промените целят синхронизиране на законодателството и недопускане на забавяне в прилагането на закона. Посъществените промени са в Закона за социално подпомагане, Закона за закрила на детето, Семейния кодекс, Закона за здравето и Закона за лечебните заведения.

Към законопроекта е приложена справка от Министерството на правосъдието, относно съответствието на проекта на Закон за социалните услуги с Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа и с практиката на Европейския съд по правата на човека. От Министерството на правосъдието посочват, че проектът на Закон за социалните услуги, в частта си относно ползването на социална услуга резидентна грижа от лица, поставени под запрещение, е тясно свързан с изпълнението на две осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека срещу България, обединени в групата „Станев“. Становището завършва с твърдението, че в изготвения проект не е предвидена никаква специална процедура, когато става въпрос за ползване на услуга от резидентен вид от лица, поставени под ограничено запрещение. Според съдебната практика на Европейския съд по правата на човека, способността тези лица да дават съгласие за подобен тип настаняване следва да бъде оценена с оглед всеки конкретен случай и в рамките на подходяща процедура, която регламентира предоставянето на информация относно доброволния характер на настаняването. С оглед установените срещу България нарушения на Конвенцията, такава правна възможност следва да бъде изрично предвидена. Отбелязано е, че подобна празнина в закона би могла да доведе до нееднозначното му прилагане от различните доставчици на услуги и институции и до ново нарушение на Конвенцията.

В комплекта от актове към законопроекта е приложена справка за отразяване на предложенията и становищата, получени при публикуването на интернет страницата на Министерството на труда и социалната политика и на Портала за обществени консултации на Проект на Закон за социалните услуги. От нея се вижда, че има принципно и частично възприети предложения, както и отхвърлени такива.

Към законопроекта е приложен Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието на проектозакона, резюме на цялостната предварителна оценка, както и финансова обосновка на проекта от Министерството на финансите.

Разглеждания законопроект е бил обсъден на 20 ноември 2018 г. от Националния съвет за тристранно сътрудничество. НСТС не е постигнал единодушна подкрепа относно проекта на Закона за социалните услуги. Към протокола от заседанието са прикрепени становищата на КРИБ, БТПП, БСК и КНСБ, които са принципно подкрепящи законопроекта.

В Комисията бяха получени становища на Българска стопанска камара, Националната мрежа за децата и Агенцията за хората с увреждания. И трите становища са принципно подкрепящи, като в тях се предлагат и конкретни изменения и допълнения към законопроекта.

В проведената дискусия взеха участие госпожа Мая Манолова, омбудсман на Република България, Даниела Ушатова, ръководител екип в НСОРБ, Минчо Коралски, изпълнителен директор на Агенцията за хората с увреждания и народните представители Георги Гьоков, Светлана Ангелова, Надя Клисурска, Хасан Адемов и Милко Недялков. Всички изразиха подкрепа за законопроекта и оценката, че този законопроект е добре написан и прави опит да кодифицира материята, свързана със

социалните услуги. От философията му е видно, че целта да се осъществява по-качествено предлагане на по-качествени услуги е постигната. Паралелно с това, народните представители са забелязали и спорни положения в законопроекта, като тези, свързани с работата на новата Агенция за качеството на социалните услуги, стандартите на социалните услуги, новият лицензионен режим на доставчиците на социални услуги, финансирането на социалните услуги, публично-частното партньорство, същността на Националната карта, платените и безплатни социални услуги и др.

След приключване на обсъждането и проведеното гласуване с резултати: **19 гласа „за“, без гласове „против“ и „въздържал се“**,

Комисията по труда, социалната и демографската политика прие следното становище:

Предлага на Народното събрание да подкрепи на първо гласуване Законопроект за социалните услуги, № 802-01-57, внесен от Министерски съвет на 11.12.2018 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ на КТСДП:

Д-Р ХАСАН АДЕМОВ