

ВКЛЮЧВАНЕТО НА ДЪЛГОСРОЧНАТА ГРИЖА ЗА НЕДЕЕСПОСОБНИ ПЕНСИОНЕРИ В ДОО БИ БЛАГОПРИЯТСТВАЛО БАЛАНСИРАНЕТО НА СЕМЕЙНИЯ И ТРУДОВИЯ ЖИВОТ

Началник отдел “Анализ и стратегическо планиране” в НОИ, координатор по равнопоставеност на половете

Социалната държава създава схеми за социална сигурност и прилага политика за насърчаване на равнопоставеността на жените и мъжете при споделено изпълнение на социалните им роли, за да е възможно съчетаване на професионален и семеен живот.

Грижите за децата и за недееспособните възрастни членове на разширеното семейство, нуждаещи се от материална подкрепа, отделяне на време, внимание, енергия и емоционална ангажираност, са фактор, от който зависи балансираното съчетаване на работа и семейни ангажименти.

От гледна точка на социалното осигуряване има какво да се направи в подкрепа на този баланс. Една такава възможност е уреждането на дългосрочната грижа (ДГ) за недееспособни пенсионери като елемент на държавното обществено осигуряване.

В обществен интерес и за промяна на статуквото

Животът в обществото се променя. Осигурителната система следва да отчита промените и да отговаря на социалните реалности.

Социално-осигурителната система може да премине през още един етап на съзряване чрез по-отчетливо открояване на социално осигуряване (*базирано на осигурителни вноски*) от социално подпомагане (*базирано на данъци*).

При растящи потребности от услуги за ДГ за недееспособни пенсионирани лица и неадекватно състояние на предоставяните в общността услуги, проблемът ще се задълбочава.

Уреждането от институционална и финансова гледна точка на ДГ на солидарен, контрибутивен и фондови принцип за обособяване и управление на публични средства с целево предназначение в ДОО, е възможен вариант за запълване на тази празнина в социално-осигурителната защита. Рискът старост може да се разшири с включване в осигурителната система на ДГ за най-нуждаещите се пенсионери, за да облекчи финансово по-младите членове на семействата или да им позволи да останат по-дълго време на пазара на труда.

Нараства потребността от дългосрочни грижи

Факторите, предопределящи нарастващата потребност от услуги за дългосрочни грижи за недееспособни възрастни лица са разнообразни и с различен произход и степен на влияние:

- **Демографски промени**, неблагоприятна структура на населението, застаряване, удължаване продължителността на живота, но в лошо здраве и недееспособност.
- **Нисък здравен статус** на населението; Увеличен травматизъм с физически и психически увреждания; Зависимост от продължителна чужда помощ.
- **Активна вътрешна и външна миграция и мобилност.**
- **Нови семейни модели**; Битуване извън разширеното патриархално семейство; Домакинства от един член; Двойки без деца; Различни поколения членове на семейството, живеещи на големи разстояния един от друг.

Липсата на адекватна подкрепа за ДГ от институциите и публичните финанси **натоварва членовете на семейството да се справят сами с проблема.**

Дългосрочната грижа като социално явление става причина за материални затруднения, бедност, социално изключване, психическо напрежение за всички в

семейството. Тя **прави невъзможно балансираното съчетаване на семейния и трудовия живот** както за жените, така и за мъжете. **Жените обаче са най-засегнати** от неадекватното понастоящем състояние на достъпа до услуги за дългосрочни грижи за възрастни хора. Те традиционно поемат този ангажимент, а понасянето на негативите резултира в джандър-неравнопоставеност. Жените, **полагащи грижи за свой близък, са възпрепятствани** за собствено развитие в професията. Подложени са на стрес, който рефлектира в собственото им здраве и благополучие. Стават непълноценни на работното място, когато трябва да съчетават трудовите си задължения с чести отсъствия поради необходимост от грижи за възрастен близък. При първа възможност използват съществуващите схеми за ранно пенсиониране.

Жените, **частно наемани** да извършват услугата в дома на нуждаещия се, изцяло са в **скритата икономика**. Не се осигуряват. Не акумулират осигурителни права за себе си, остават изключени от социално-осигурителната система или трудно събират стаж за пенсия.

Жените, работещи в **специализирани институции** (старчески домове с лежащи – най-тежките случаи) – получават минимална заплата, а понякога и нерегламентирано плащане на ръка, което храни сектора на скритата икономика. Условието на труд са непривлекателни, натоварването е голямо, квалификацията на преобладаващата част от санитарния персонал е ниска, а нравствените норми често са пренебрегвани.

Положителни ефекти от устойчиво уреждане на ДГ

Официално услугите за дългосрочни грижи сега са в ресора на Агенцията за социално подпомагане. Силно ограничаващите **критерии за достъп са ориентирани към социално слаби лица**. Но дори за тези, които имат или доживяват редкия шанс са попаднат в социален дом за възрастни, трябва да се задоволят с нискокачествени услуги или мизерни условия.

Гражданите, **коректни с плащане на данъци и осигуровки**, нямат възможност да се възползват от собствения си принос в акумулиране на публичните финанси, когато те самите имат нужда от обществена подкрепа с публични финанси.

Нараства потребността от услуги за продължително гледане на недееспособни възрастни хора, за да изживеят достойно последната фаза от живота си.

Хората, които се нуждаят от такива услуги, са много повече отколкото възможностите за настаняване и обгрижване. Броят на чакащите за приемане в старчески домове многократно надвишава капацитетните възможности.

В частните старчески домове и хосписи се заплащат много **високи такси**, не по възможностите на средното българско семейство. Понеже търсенето създава предлагането, появиха се много нелегитимни, така наречени частни старчески домове, които предлагат услуги на сравнително по-ниска цена, но със съмнителна сигурност за клиентите, с ниско качество на обслужването и условията за пребиваване.

Осигурителната система обхваща типичните социални рискове, които могат да се случат в живота на хората, за да им създаде определена социална защита. За тях са организирани съответните осигурителни схеми и предварително е заделен паричен ресурс за покриване на разхода при настъпване на съответния социален риск в живота на човека. По този начин осигуреното лице получава гарантирана подкрепа от публичните финансови средства под формата на пенсия, парични обезщетения за болест, раждане или отглеждане на дете, парични обезщетения за безработица, парични помощи за профилактика и рехабилитация или други видове осигурителни престации срещу участие в осигуряването.

Поради редица промени в живота в обществото през последните години, **появи се нов социален риск и той е от изпадане в нужда от дълговременно обслужване** в домашна или в институционална среда. Логично е този **риск да бъде дефиниран като осигурен социален риск в осигурителната система**, подобно на другите социални рискове в състава на ДОО, за които се заделя осигурителен ресурс и са обособени целеви социални фондове.

Необходимо е **устойчиво финансиране на услугите за дългосрочна грижа**, предвид множеството фактори за растящи потребности от такива услуги и растящо предизвикателство пред социалните системи за покриване на разходите за тях.

Има нужда от стройна организация за тези услуги **чрез публично-частно партньорство**.

Дългосрочната грижа има едновременно три аспекта:

- 1) здравно-медицински;
- 2) социално-битов;
- 3) нравствено-психически.

В пряка връзка е с множество сфери на социалния живот и доброто уреждане на този проблем би имало **ефект върху:**

- Пазар на труда;
- Професионална квалификация;
- Производителност на труда;
- Съвместяване на професионалния и семейния живот;
- Равнопоставеност на жените и мъжете;
- Икономическа независимост;
- Регламентирана заетост и социално осигуряване;
- Скрита икономика в сферата на услугите;
- Социална икономика;
- Миграция на квалифицирани медицински сестри;
- Психическо здраве;
- Качество на живота.

Би помогнало за повишаване на заетостта в социалната икономика, намаляване на сивия сектор, намаляване на ранното пенсиониране, подобряване адекватността на пенсиите.

Разширяването на риска “старост” с обхващане на ДГ в ДОО може да съпътства пенсионната реформа. **Би допълнило пенсионната реформа с известните директни мерки**, касаещи пенсионна възраст, изискуем стаж, размер на вноските, където от години е концентриран дебатът. Странични въпроси, като дългосрочната грижа, остават пренебрегнати.

Пенсиите на болшинството пенсионери, заедно с добавката за чужда помощ към пенсията, са **недостатъчни да се заплаща** на частно за ДГ в дома на лицето или в частно организирани – легитимни или нелегитимни старчески домове или хосписи.

Пенсиите могат да бъдат допълнени с целева парична помощ за ДГ от ДОО. Така семейството няма да е принудено да заплаща напълно и да компенсира липсата на осигурителна схема чрез поемане изцяло на бремето при настъпил такъв социален риск.

Дългосрочната грижа – на осигурителен, фондови, солидарен принцип

Семейната солидарност ще продължава да е крепяща сила в живота на човека. Тя обаче не може да освободи държавата от задължението да подкрепя хората, зависими от някой друг, особено в тежки случаи на недееспособност.

Публичните власти с институционалния си капацитет следва **да създадат схема** и да извършват **преразпределяне** на паричен ресурс така, че и ДГ за недееспособни пенсионери да получи **устойчиво финансиране**.

Финансовото обезпечаване на ДГ в ДОО е аспект на по-прецизно, далновидно и прозрачно преразпределение на парични средства и на публични финанси.

ДГ не трябва да е проблем само на семейството, но и на солидарно сплотеното общество, което поддържа **система на социално осигуряване** с разнообразни осигурителни схеми.

Разход за ДГ за недееспособен след настъпване на събитието така или иначе се прави, освен ако човекът остане без никакво обгрижване. Вместо плащане **всеки месец голяма сума** за незнаен брой години, тя би могла **да се разсее във времето на трудовата заетост** на човека и да се акумулира от незначителна осигурителна вноска.

Още една, макар и много малка вноска, вероятно ще срещне съпротивата на някои работодатели и самонаети лица. Този контрааргумент за уреждане на ДГ на осигурителен принцип може да бъде оборен при:

- **Силно повишаване събираемостта** на осигурителните приходи и данъците;
- **Намаляване на сивия сектор** до незначителен размер.

ДОО е набор от форми на осигуряване *“от люлката до гроба”*. Преди кончината, когато пенсионерът се нуждае от постоянна, дълготрайна палиативна грижа, трябва да е възможно да получи парична помощ от ДОО.

Палиативни грижи в състава на здравното осигуряване липсват. При състоянието на здравеопазването и лечението на хората в трудоспособна възраст, **палиативната грижа по линия на НЗОК** за недееспособни пенсионери е немислима.

В ДОО сега липсва сигурност при настъпване на риск от недееспособност и потребност от ДГ. **Липсва осигурителна схема за този реален социален риск**. Такава схема може да бъде създадена с политическа воля, решение и работа на експертно ниво.

Без солидарност няма общество. Солидарност, обаче, не само когато плащаме осигурителни вноски и данъци, но и когато настъпи социален риск и се нуждаем от помощ от публичните финанси за осигурителните програми.

Най-сигурният начин за администриране на ДГ като осигурен социален риск е да се обхване от системата на ДОО на солидарен и фондови принцип, както другите социални рискове. През 125-годишната си история българската **осигурителна система се е развивала и добавяла елементи**. Ред е на дългосрочната грижа.

Макар, че **не всички осигурени социални рискове се сбъдват** за всяко от осигурените лица, всички плащат осигурителни вноски за тях. Така действа солидарният принцип, на който е базиран животът в обществото. **Обезщетения и помощи при определени критерии получават само осигурени лица**, които се нуждаят от съответна подкрепа или обезщетение. Този подход е приложим и за дългосрочната грижа като осигурен социален риск.

Институционално решение и устойчиво финансиране

С учредяването на осигуровка в случай на социалния риск от потребност от дългосрочна грижа, би могъл да се създаде целеви фонд в ДОО, наречен условно *“Дългосрочна грижа”* или *“Достойни старини”*.

Захранването на фонда с осигурителна вноска, разпределена между осигурено лице и работодател, би създало устойчивост на финансирането на услугите за този риск. Възможни са и други приходоизточници, каквито са предвидени в Кодекса за социално осигуряване за другите фондове на ДОО, като дарения, лихви, субсидии.

Излишъкът по бюджетите на обособените фондове на ДОО може да се вземе предвид при определяне размера на вноската за дългосрочна грижа, за сметка намаляване вноската за друг риск, във фонда на който има излишък.

Ежегодното балансиране на бюджетите на отделните фондове на ДОО и определяне размера на вноските за тях позволява **насочване на свободен ресурс където е необходимо**, включително към фонд *“Дългосрочна грижа”* или *“Достойни старини”*.

Приложим е принципът *“Парите следват лицето”*. От средствата на фонда може да се превежда парична помощ за дългосрочна грижа за услугата там, където се извършва – в дома на лицето или в институционална среда.

Здравното осигуряване през Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) не предвижда разходване от акумулираните здравни вноски за палиативна грижа за недееспособни пенсионери. **Здравните вноски** за пенсионер, който е станал бенефициент на фонд *“Дългосрочна грижа,”* следва да постъпват в същия фонд в ДОО. Така ще се **финансира** палиативната грижа там, където се извършват медицински и санитарни услуги и за която от фонда ще се изплаща парична помощ за ДГ.

При **болнично лечение** на пенсионер – бенефициер на помощта за дългосрочна грижа, **от фонда** може да се превежда на извършителя на медицинската услуга част от средствата за покриване на разходите за медицинска дейност в болницата.

Пенсията би следвало да се превежда там, където **лицето** получава услугите за дълговременно обгрижване за покриване на разходите.

Добавката за чужда помощ към пенсията на този пенсионер следва да се трансформира в парична помощ за дългосрочна грижа.

Тъй като цената на услугата за дългосрочна грижа е висока, потребностите са големи, а ресурсът е ограничен, паричната помощ от фонда може би няма да покрива разхода за нея. Тогава следва и **семејството да участва** в заплащането на таксата, но **частично**, а не изцяло, както сега.

Средствата, отпускани понастоящем на Агенцията за социално осигуряване за дългосрочни грижи на недееспособни пенсионери, могат да се трансформират в **субсидия за фонда**. По този начин и държавата ще участва **частично** във финансирането.

Приложим е принципа на **публично-частното партньорство**.

С публични финанси **от вноските в целеви фонд** за социалния риск дългосрочна грижа **оправомощени по определен ред субекти** (институции или физически лица) могат да извършват услугата.

Наложително е лицензиране и регистрацията на **извършителите** на услугите – стопански субекти и физически лица.

Заварените старчески домове, хосписи, домове за социални услуги, в които се предоставя тази грижа, могат да преминат лицензиране и регистрацията с цел легитимиране и **уеднаквяване** на:

- Условия за **получаване на финансиране** от фонд “ДГ” в ДОО за настанени в тях лица;
- **Критерии** и правила за предоставяне на постоянна грижа на имащите **първостепенна нужда** от такава;
- Стандарти за инфраструктура и **материално-битови** изисквания;
- Стандарти за изчерпателност и **качество** на услугите.

Практиката и опитът в България показват, че включените в **ДОО и администрирани от Националния осигурителен институт социални рискове имат**:

- Най-добра **реализация** на осигурителни права и обслужване на осигурените социални рискове;
- **Трипартитност в управлението** на средствата чрез Надзорен съвет, в който са представени държава, работодатели и осигурени лица;
- **Прозрачност** в администрирането на отделните осигурителни програми по фондове;
- **Актьорска прогнозируемост** за бъдещото състояние на фондовете и възможностите за социална сигурност на бенефициентите при настъпване на осигурително събитие;
- **Опит** от предоставянето на **парични помощи** за профилактика и рехабилитация на правоимащите лица чрез едноименната програма на НОИ.

Обхват. Критерии за достъп

Обхватът на **покритие** е във взаимна зависимост с критериите за достъп, възможните приходаизточници и финансовия ресурс.

Критериите за достъп могат да бъдат:

- Осигурителен статус
- Навършена възраст
- Степен на недееспособност

Само **социално-осигуряваните** лица могат да бъдат кандидати за парична помощ от фонд “ДГ”. **Пенсионираните лица се считат за такива**. На същото основание вече им е отпусната трудова пенсия (за инвалидност или за осигурителен стаж и възраст).

Колкото **по-либерални са критериите за достъп**, толкова **по-широк обхват** на покритие може да има схемата за ДГ. Но има риск много широкият обхват да остане **недостатъчно финансиран** от фонда.

След **изграждане конструкцията на схемата** за дългосрочна грижа като елемент на ДОО, **входът** за нея може да се отваря или свива според възраст и степен на недееспособност

с потребност от постоянно обгрижване. Същото се случва и с нормативните условия за пенсиониране и за получаване на краткосрочни обезщетения и помощи от ДОО. **На базата на анализите, оценките и актюерските разчети** могат да се променят параметрите на осигурителните плащания, размерите на осигурителните вноски, съотношението в разпределението им между работодател и осигурен, осигурителната основа и пр. Това е **предимство на осигурителната система** с оглед гъвкавост, финансова устойчивост и адекватност. За всички видове обезщетения и помощи от ДОО се поставят **ограничителни условия**. Приложимо е и спрямо паричното помощ за дългосрочна грижа.

Финансиране – опит от страни в ЕС

Съгласно практиката в някои страни от Европейския съюз, общите държавни програми за дългосрочна грижа могат да бъдат финансирани по следния начин:

- **Социална осигуровка** (Германия, Испания, Люксембург);
- **Данъци** (скандинавските държави, Латвия);
- **Схеми с условие за имуществено състояние** (Кипър, Обединеното кралство);
- **Смесени системи за финансиране**, при което се комбинират ресурси от осигурителни схеми, данъци и от различни бюджетни институции, които отговарят за осигуряването и закупуването на дългосрочни грижи (Белгия, Гърция, Франция)

Осигурителният подход е приложим и в България. Социалното осигуряване има 125-годишна история. Административната система е с традиции, устойчивост и постоянно се модернизират.

Представената концепция визира ново институционално уреждане и финансово обезпечаване на дългосрочната грижа като осигурен социален риск в системата на държавното обществено осигуряване. Съобразена е със следните базови документи:

- Декларация на хилядолетието на Организацията на обединените нации и Целите на хилядолетието за развитие.
- Стратегия Европа 2020 за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж;
- Европейска стратегия за равенство между жените и мъжете 2010-2015 г.,
- Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените;
- Европейска Пътна карта за равнопоставеност на жените и мъжете;
- Европейска харта на предоставящите грижа в семейството.
- Директива на Съвета 79/7/ЕИО относно постепенното прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените в сферата на социалното осигуряване;
- Резолюция на Европейския парламент относно равенството между жените и мъжете в Европейския съюз;
- Национална стратегия за насърчаване равнопоставеността на половете;
- Доклад на Европейския парламент относно психичното здраве;
- Зелена книга за адекватни, устойчиви и сигурни европейски пенсионни системи;
- Бяла книга – Програма за адекватни, сигурни и устойчиви пенсии.
- Други.

В отговор на предизвикателствата на застаряването на населението и очаквания недостиг на работна сила, **Европейската комисия препоръчва държавите членки да създадат системи за дългосрочна грижа за възрастните хора с устойчиво финансиране и осигурен достъп.** В дневния ред на ЕС стои постигането на адекватност и устойчивост на пенсионните системи чрез създаване на условия за висока степен на участие на жените и мъжете в трудовия пазар, съвместяване на работа и семейни грижи и подпомагане на подългия трудов живот. **Уреждането на дългосрочната грижа като социален риск е част от мерките за създаване на тези условия и чака подходящото решение.**