

Доклад

на резултатите от обществено консултиране
в рамките на поредица от дискусии, посветени на изработване на
подзаконова нормативна регулация по Закона за социалните услуги

Дата:

04.09.2020 г.

Въведение:

Общественото консултиране е организирано като поредица от обществени дискусии под названието „Социални петъци“. Инициативата е на група граждански организации¹, които вярваме, че гражданското участие е най-добрият начин да бъдат създавани социалните политики и решения. **Социални петъци** е инициатива, с която всеки петък (август – септември 2020 г.) обсъждаме важни въпроси за доброто и адекватно прилагане на Закона за социалните услуги.

Дискусиите се провеждат при предварително обявена тема и след регистрация на участниците. Времето на провеждане е фиксирано. Темите се определят седмица за седмица в дискусия в групата на края на всяка среща. При наличие на по-голям брой участници и необходимост от обсъждане на специфика при различните целеви групи – участниците се разделят в тематични под-групи.

Общата сесия и под-групите се модерират, като всеки от участниците има възможността да вземе отношение и да сподели мнение по дискутираната тема.

Документират се изказванията, както и общите заключения до които се достига със съгласие от всички участници. При наличие на различия и специфики, те се посочват изрично в доклада.

Цели на консултацията:

Общата цел на дискусиите е да се обсъдят в максимално широк формат с участието на професионалисти и потребители, въпроси, които имат съществено значение за реформирането на системата на социалните услуги при изготвянето на подзаконовата нормативна база за прилагане на Закона за социалните услуги.

Всички ние искаме да създадем добре работеща система. Да коригираме недостатъците и да предложим ефективни решения. Сигурни сме, че най-адекватните отговори са тези, които са обсъдени, дискутирани и анализирани от възможно най-много гледни точки.

Консултационен процес:

Консултацията бе проведена в рамките на 2-часова структурирана дискусия

- Място на провеждане: платформата Zoom
- Брой участници: 35 участника
- Териториален обхват: цялата страна

¹ Фондация Светът на Мария, Български център за нестопанско право, Национална мрежа за децата, Международна социална служба България, Сдружение Общност Мостове, Институт по социални дейности и практики.

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Предварителни материали: Закон за социалните услуги, Правилник за прилагане на ЗСУ, публикуван за обществено обсъждане, кратко представяне на темата и проблема ➤ Метод на провеждане: Структурирана дискусия тип обществен форум ➤ Модератори: Миряна Сирийски – Светът на Мария, Нела Вампорова – Лумос, Катя Кръстанова – Анимус.
<p>Съответствие на Стандартите за провеждане на обществени консултации:</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Идентифицирани заинтересовани страни: да ➤ Консултация с всички заинтересовани страни: да ➤ Стартиране на консултацията на ранен етап: да ➤ Публикуване за най-малко 30 дни за писмена консултация: не ➤ Достъпност на материалите в интернет: да ➤ Обратна връзка: настоящият доклад ➤ Представяне на предложението във форма, подходяща за читатели неспециалисти: да ➤ Уточняващи и насочващи въпроси: да
<p>Релевантни документи:</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове /ДВ, бр. 34 от 03 май 2016 г./; ➤ Закон за социалните услуги ➤ Правилник за прилагане на ЗСУ, публикуван за обществено обсъждане

<p>ТЕМА НА ДИСКУСИЯ: НАСОЧВАНЕ ЗА ПОЛЗВАНЕ НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ СПОРЕД ПРОЕКТ НА ППЗСУ</p>
<p>Предварителни уточнения:</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Законът за социалните услуги дава правната рамка, в ППЗСУ може да детайлизира уредбата, без да я урежда по нов начин; - И Законът за социалните услуги, и Правилника за прилагането му съдържат разпоредби за насочването на потребителите за ползване на услуги – следователно, двата текста трябва да се четат и прилагат в комбинация.
<p>Контекст и въпроси, поставени за дискусия:</p>
<p>Кратко представяне на темата:</p> <p>Насочването за ползване на социални услуги е ключов процес поради редица причини:</p> <ul style="list-style-type: none"> - по този начин се осигурява правото на хората да ползват социални услуги; - това е административна процедура, която е задължителна за да се достигне до ползване на социалните услуги; - осигурява се контрол на входа на услугите т.е. дали те се ползват по целесъобразност.

Темата е важна, защото насочването да осигури преценка, дали и на какви специализирани социални услуги има право човекът, както и да го направи по начин, който е максимално улеснен.

Какво е трудното и усложняващото при въвеждането на новия ред:

1. Въвежда се промяна в насочването по целеви групи, и по видове услуги, които ще минават през различни места за насочване.

Децата с увреждания – са по реда на хората с увреждания, а не към ОЗД.

Децата в риск от увреждане – по реда на ЗЗД през ОЗД.

Групата на хората с увреждания е три начина за насочване: 1) общината за децата с увреждания и пълнолетните с увреждания, 2) ДСП за хората с увреждания под запрещение (1 и 2 са регламентирани в ЗСУ) и 3) чрез индивидуална оценка на потребностите по реда на ЗХУ (за всички и под запрещение и без).

Особено важно е да има съгласуваност и единност на подходите, защото иначе ще е много объркващо и за хората и за услугите.

2. Ключов въпрос е какво дава право за ползване на една или друга услуга? Къде е написано какво е основанието, на което преценява органът по насочване за това дали да насочи към една или друга услуга? В Правилника не е посочено, че има такова основание за преценката на служителя, а само описана административна процедура.

В ППЗСП имаше написано какво е основанието за издаване на направление, особено при хората с увреждания – това беше само ТЕЛК и евентуално се преценяваше (ако е налице такава компетентност) дали диагнозата съответства на услугата – когато имаме профилиране на услугата. В проекта на правилник за ЗСУ нямаме никакви референтни документи посочени, а фигурира текста „допълнителни документи“ по преценка на конкретния служител.

3. Ключово при насочването е последователността от действия, които следва да се изпълнят.

В новия проект има заложен нов задължителен ред, включващ: заявяване (на място или електронно или телефон) + задължителна среща след 5 дни (а тези, дето са били на място, защо да ходят на среща?) – не е ясно какво се прави на срещата и какви въпроси се уточняват + 15 дни след срещата за административна работа на документите – след 20 дни задължително посещаване на място за да подпише лично човека изготвената му оценка.

Не става много ясно смисъла на тази процедура, която основно ще засегне хората с увреждания, защото за кризисното настаняване има друг ред, за децата в риск – остава реда на ЗЗД. Като паралелно на тази процедура отсъстват каквито и да било съдържателни препратки за основанието на преценката.

4. Особено важно – 2 ключови момента от ЗСУ не са преведени в реда на действие на институциите, който е описан в Правилника, а именно:

4.1. Информирането и консултирането при заявена нужда, а не при заявено желание за ползване на услуга е изключено от процедурата по издаване на направление. Дори и да е имало предварителни разговори с човека – трябва да мине през процедурата – заявяване,

среща и подписване на предварителната оценка, както и

4.2. Не е описано какви действия за насочване предприемат административните звена, ако получат сигнал за насочване от други сектори по реда на чл. 82 от ЗСУ.

5. Въпросът с преиздаването на предварителните оценка не е решен – явно хората, които ползват услуга и искат да продължат да я ползват трябва да минават непрестанно по един и същ ред с ново насочваните.

6. Координацията между отделните звена по отношение на насочването – не е застъпена, единствено има вписване в информационна система, но това не означава координация

С тези 6 точки не изчерпваме темата за насочването, а само подаваме теми за размисъл. Те могат да бъдат допълвани.

Въпроси за дискусия:

1. Процедурата по насочване с разделените етапи по заявяване, предвидената отделна среща, после искане на „допълнителни документи“ – това осигурява ли лесен достъп и опростена административна процедура?
2. Пълното отсъствие на методически насоки и насоки по същество за това кой и при какъв проблем към каква услуга бива насочван как се компенсира? По силата на какво взима решение служителят на общината или ДСП?
3. Какво означава допълнителна информация, събирана от служителите и как следва да се разбира и прилага?
4. Насочването за общодостъпни услуги и информирането и консултирането от общини и ДСП как се прави?
5. Ако човек само се чуди от какво има нужда т.е. има проблем, но няма готово „заявление за ползване на услуга“, кой го подкрепя? Така направените формулировки в правилника задължават ли администрацията да работи пълноценно или не?
6. Къде попадат децата в риск от увреждане или с увреждане но без телк? Кой ги насочва и по какъв ред?

Дискусия и обобщения в под-група „Деца и възрастни с увреждания & Възрастни хора“

Основни въпроси и изводи на групата:

- ППЗСУ изисква да се направи среща между потребителя и насочващият служител (Чл. 2)
 - Каква е целта и съдържанието на тази среща? Това трябва да се изясни, защото не е ясно защо трябва да се срещат с човека, какви точно обстоятелства ще бъдат изследвани на срещата с какви методи и какво се очаква като резултат;
 - За човек с увреждане, който отива лично да заяви желанието си да ползва услуга, би следвало тази среща да се проведе в момента на подаване на заявлението, за да се избегне излишното му натоварване от повторно посещение.
 - За много от хората с увреждания – трябва да се посочи особено трудноподвижни,

родители с трудноподвижни деца, както и хора с интелектуални затруднения с проблеми в ориентацията и хора с близки, които имат затруднения и проблеми - такова посещение е изключително тежка задача. За да не са дискриминирани тези групи хора в достъпа им до услуги, следва да има възможност да се поиска служител, приемащ заявлението / провеждащ срещата да ги посети в домовете им. (Понеже Чл.2.2, 9.2 –дава тази възможност вече „ ... при желание на лицето – **на мястото, където то пребивава в случай, че не може да бъде организирана среща по друг начин**“ е редно израза „ако не може да бъде организирана по друг начин“ да се префразира и уточни)

- Да се намали количеството необходими ходения до мястото на заявление до минимум – вместо сегашните две, три (или в особени случаи, повече) срещи, **до една среща или посещение.**
- Изискването да бъде подписана оценката от лицето – това ще бъде силно затрудняващо за хората с увреждания и техните близки – това може да е свързано с Это поред посещение на желаещия до социалната услуга
- Насочващият служител изготвя „предварителна оценка“ според чл. 5.
 - Правилникът не съобщава на какво се основава съответната оценка и по каква процедура се изготвя и на какво съдържателно основание се предлага един или друг вид социална услуга.
 - Участниците в дискусията смятат, че тъй като оценката не се провежда от специалист, тя трябва да се основава единствено на желанието на лицето и покрития формален критерий (ТЕЛК над 50 %) – разбира се, основавайки се от информацията предоставена от служителя за предоставяните социални услуги. Алтернативата на това да е да има изработени ясни показатели за връзката между затруднението/проблема на човека и услугата, която подпомага решаването на този проблем / затруднение. Без подобни ясни правила и критерии е напълно възможно да се достигне до произвол.
 - Следва да има насоки / стъпки за изготвянето на такава оценка от служителя – какво точно преценява за да изготви предварителната оценка. Трябва да се има предвид, че това е административен служител в общината, който най-вероятно няма компетенциите дори и формално като „социален работник“
 - Ако предварителната оценка се извършва по време на срещата, както пречи да завършва с документа и така да се спести на човека с увреждане разкарването за подписване?
 - Правилникът изисква изготвената оценка да бъде подписана от служителя и от лицето – ако оценката се изготвя по време на лична среща, това не е трудно. Но трябва да се избегне необходимостта от поставянето на този подпис да кара лицето да се явява допълнително в общината.
- Чл. 3 и чл. 10 споменават възможност служителя да изисква предоставянето на допълнителна информация от лицето при изготвянето на индивидуалната оценка:
 - Не е пояснено, какъв тип информация / документи може да се изисква

- Не е посочено, на какво основание може да се поиска допълнителна информация – как се избягва субективизма, при положение че няма нито гаранция през професионален ценз, нито ясни критерии за изготвяне на оценката?
- Не е посочено, че тази информация може да се предостави по електронен път
- За да се избегне искането за допълнителна информация да утежни и усложни достъпа на лицето до услугата – в случай документите, изискани от лицето да **изискват допълнителни разходи, време и усилия, както и да се избегне опасността от административен произвол** – следва правилникът да дефинира типовете документи, които могат да бъдат поискани, и при какви условия.

Например, за услуги от резидентен тип е важно да се приложи документ за семейно положение – тъй като тази информация е необходима за преценката дали лицето може да получи подкрепа в дома си или не. Това обаче трябва да е ясно не в процеса на кандидатстване, а предварително и да е ясно кой го определя и на какво основание.

- Дискусията показва, че доставчиците на социални услуги не виждат описан ясен и лесен за изпълнение алгоритъм описан в правилника. Още повече, че се различава съществено от реда за изготвяне на индивидуалната оценка в ЗХУ.
- Редица трудности биха били решени, ако процесът по насочване се мисли и започва още от информирането и консултирането, а не когато вече е налице „заявено желание за ползване на специализирана социална услуга“. Ограничаващо е отсъствието на този съществен елемент от дейността на администрацията в процеса на насочване.
- Има много други въпроси, които стоят не дообмислени и нерешени и които следва да бъдат обсъждани:
 - Как се процедира, ако лицето изкаже желание да ползва интегрирана подкрепа?
 - Списъкът на чакащи не непременно по ред на постъпването ще могат да бъдат приемани хората, защото има услуги, в които зависи от капацитета на конкретен терапевт или натоварване, свързано и с други условия. Трябва да се осигури достатъчно гъвкавост на доставчиците да преценяват, на кого най-належащо да окажат услуга, вземайки предвид възможностите и цялостната ситуация в организацията им.
 - Какво се случва, ако лицето желае да ползва услуга, която не се предлага в съответната община?
 - Как става насочването към услуги, предлагани на областно ниво? Или чрез възможно сътрудничество със съседни общини?
 - Как става прехода от общодостъпна към специализирана услуга?

Дискусия и обобщение в под-група „Деца и семейства“

Основни изводи на групата:

- Комбинацията от частично покриване на реда за насочване от правилника и частично – от закона, усложнява четенето, разбирането и прилагането на реда и изискванията.
- Положителен елемент е разширяването на видовете институции, които могат да насочват лицата към услуги, , но без ясни алгоритми няма да стане, това което очакваме..
- В същият момент, това разширение трябва да е комбинирано с ясни алгоритми, за да знаят тези организации какъв ред да следват – това е затруднително в сегашния текст.
- Притеснения по повод съдържанието на „предварителната оценка“, което не е изяснено, не са изяснени критериите и това какъв специалист ще я прави. Трябва да се направят ясни инструкции.
- Как се достига качествено консултиране и информиране на потребителя – имайки предвид, че хората, които идват за да бъдат насочени, са в затруднено състояние, в сложна житейска ситуация, и изискват повече помощ за да ползват правата си
- Водещата преценка за преценка по реда за насочване е хората ще могат ли лесно и безпроблемно да се справят и да преминат по този ред.
- Самонасочването към общодостъпните услуги и последващото ползване на специализирани услуги не е разписано в правилника. Какво ще се случва? Те идват, прави им се предварителна оценка на място? Консултация? Информира се общината, трябва ли и ОЗД или само в някои случаи ОЗД?
- Как се улеснява и подкрепя изборът на услуги от страна на потребителите? Имаш направление, но реално не можеш да започнеш да обикаляш всички услуги и да престояваш малко в тях, ако си в голям град с много услуги и с човек в уязвимо положение – транспорт, време? За какво да гледат хората, какви въпроси да задават? Т.н. постави се въпросът с Карта на услугите.
- Добре е да се разиграе насочването от гледна точка на няколко вида потребители? Най-добре с участието и на потребители, не само доставчици.
- Да се заложат средства и време за комуникация на новите правила. Комуникация към потребителите. Да има и easy read варианти. Да се наблегне върху възможността за консултация по телефона при първоначалните запитвания преди още да се говори за „заявено желание“ – това е най-лесния за потребителите вариант.
- От доставчик, който работи с ромски общности споделиха, че за превантивните услуги семействата ги е страх да отидат до ДСП, за да не им вземат децата. Спокойни са да отидат до услугата, която е в квартала и им имат доверие. Питат не може ли да идват направо при тях и те служебно да информират общината, ако поемат случая? Имаше, обаче, изказване, че това ще отвори врати за злоупотреби.

Дискусия и обобщение в под-група „Хора в криза“

Основни въпроси, дискутирани от групата:

- Специфичен елемент на предоставяне на услуги тип кризисни центрове за деца – тези центрове работят с две общи групи деца, които са много различни по характер – деца, жертви на насилие и трафик, и деца с противообществени прояви. Децата – жертви на насилие и трафик са вече в изключително травмирано състояние, и поставянето им в една среда с деца с противообществени прояви включва огромен риск за ре-травмиране и още по-сериозни последици. Това е ситуация, която не трябва да бъде възможна. По тази причина сериозен проблем поставя чл.16(2) от проекта за Правилник, който не дава на доставчика право на отказ, когато се следва ред по Закона за закрила на детето. Промяната на това изискване е ключова за всички доставчици на този тип услуги.
- Втори важен призив на доставчиците на услуги за деца в криза е да има изисквания за по-добър обмен на информация между различните свързани организации – в момента насочването се прави в определен град след което детето се насочва към център, намиращ се в друг град. При това центърът рядко получава пълната информация за историята и ситуацията на детето. Често случаи на привличане на прокуратура, промени в правата за родителство, и други важни случаи, се споделят само с насочващата администрация, която не ги споделя с доставчика, за чиято добра работа те са изключително важни. Затова следва правилникът да внесе изисквания за навременен и пълен обмен на информация между звената в системата за подкрепа на хора в криза.

ОБОБЩЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ КОНСУЛТАЦИОННИЯ ПРОЦЕС ОТ ДИСКУСИЯТА ПО ТЕМА „НАСОЧВАНЕ ЗА ПОЛЗВАНЕ НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ СПОРЕД ПРОЕКТ НА ППЗСУ“, 04.09.2020 г.

При представянето на резултатите от двете обсъждания бяха очертани следните предложения:

1. Да се изясни целта и съдържанието на срещата между насочващия служител и лицето.
2. Да се изясни съдържанието и критериите на изготвяне на предварителната оценка.
3. При насочването на лицето и изготвянето на предварителната оценка, водещо да бъде желанието му. Особено, след като няма посочени никакви критерии.
4. Да се елиминират възможностите за злоупотреба и затрудняване на хората, чрез по-ясни изисквания – критерии за ползване на една или друга услуга, както и изисквани документи.
5. При изискването на допълнителна информация/документи, да са описани конкретни основания, на които може да бъде направено такова запитване, и конкретните типове документи, които могат да бъдат поискани.
6. В случая на детските кризисни центрове е критична нуждата от промяна на чл.16(2), вземайки предвид спецификата на два коренно различни типове центрове.
7. Да се включи в правилника улеснен път за самонасочване, който да минава през доставчика на социални услуги:
 - a. Лицето идва при доставчика и заявява желание да ползва предоставяна услуга
 - b. Ако доставчикът има капацитет да го приеме, той поисква и изработва необходимите документи, и ги придвижва към общината. Лицето единствено декларира желанието си.

- c. По този начин се предоставя лесен и пряк път за достъп.
 - d. Тази процедура улеснява и работата на общината, понеже административната процедура се поема от самите доставчици.
 - e. Това следва да е процедурата и когато лицето вече е ползвател на услугата.
- 8.** Не са включени в правилника следните въпроси, които ЗСУ регламентира, но в реда на провеждане на са дори отбелязани:
- По чл. 76 ал 1, 2 и 3– координацията между институциите, както и искането на съдействие и допълнителна информация от услуги и съдействие при трудности с разбирането. Тези 3 възможности след да бъдат оформени в ред по който се случват като елементи на реда на насочване, защото са част от този процес.
 - По чл. 76 ал. 4– осигуряване на съдействие, когато чрез услуга не може да бъде осигурена подкрепата
 - Чл. 77 ал. 2 – когато е ползвало общодостъпна услуга и доставчикът съдейства за достъп – такава опция не е предвидена, лицето трябва да мине по общия (и единствен предвиден) ред. Както стана ясно за редица случаи това ще доведе до отказ от услуга и до ограничаване правата на децата за подкрепа.
 - По чл. 82, ал 2 – редът на действие, когато е подаден сигнал за насочване от някоя от следните институции: лечебните заведения, институциите в системата на предучилищното и училищното образование, детските ясли, местата за лишаване от свобода, местата за подкрепа на деца с противоправно поведение, дирекциите "Бюро по труда", центровете за лица, търсещи и/или получили международна закрила, миграционните и полицейските органи на Министерството на вътрешните работи.
- 9.** Трябва да се има предвид, че и ЗСУ и правилника ще имат нужда от много и детайлни обсъждания и разисквания за да се изяснят въпросите на тяхното прилагане. Такива дискусии не могат да бъдат тип – презентации с еднопосочен характер в който да се казва – това е така, друго – по друг начин. Необходимо е професионално обсъждане и изясняване в дискусии.
- 10.** В правилника има много други проблеми моменти, такива, които ще направят силно затруднено или невъзможно дори предоставянето на определени услуги.
- 11.** Продължава да стои отворен въпроса за ползването на специализирани социални услуги от деца, при които рискът от negliжиране се състои в неразбирането от родителите на затрудненията, които децата имат, както и в нежелание и страх от за административни процедури. Опасно за обществото е да се окаже, че новите правила правят невъзможна подобна подкрепа и подкрепата за децата в този риск.

Темата за насочването е много сериозна и изисква сериозно и задълбочено обсъждане със специалистите и доставчиците, които ще я прилагат в реалността. В момента проектът все още представя на моменти неясни процедури и алгоритми, които вървят в разрез с основната цел на закона и правилника – да се улесни и опрости достъпът на лицата до социални услуги, които те желаят да ползват.

Всички организации и участници единодушно апелират за това процесът на изготвяне на поднормативната рамка, която ще определя предоставянето на социалните услуги за дълъг период от време, да не протича прибързано, а да бъде воден от главната цел – създаването на една по-добра, работеща, ефикасна и гъвкава система, която да опрости и подобри достъпа до услуги.

Поредицата дискусии „Социални петъци“ се провеждат в онлайн пространството на Къщата на гражданските организации благодарение на проекта „Граждански Хъбове в университети: активизиране на гражданската енергия в подкрепа на гражданските организации“ (ACF/61) на Български център за нестопанско право, финансиран от Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2014-2021.

