

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:

14.08.2020 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:

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.

Консултацията бе проведена в рамките на 2-часова структурирана дискусия

- Място на провеждане: платформата Zoom
- Брой участници: 29 участника
- Териториален обхват: цялата страна
- Предварителни материали: Закон за социалните услуги, кратко представяне на темата и проблема
- Метод на провеждане: Структурирана дискусия тип обществен форум
- Модератори: Надя Шабани – Български център за нестопанско право, Събина Събева – Фондация "Международна социална служба-България", Миряна Сирийски – Светът на Мария, Стели Петева – Институт за социални услуги в общността

Съответствие на Стандартите за провеждане на обществени консултации:

- 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

Релевантни документи:

- Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове /ДВ, бр. 34 от 03 май 2016 г./;
- Закон за социалните услуги
- Проект на Наредба за планиране на социалните услуги

ТЕМА НА ДИСКУСИЯ: ПЛАНИРАНЕ НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ И НАЦИОНАЛНА КАРТА НА УСЛУГИТЕ

Предварителни уточнения:

- Законът за социалните услуги дава правната рамка, в ППЗСУ може да детайлизира уредбата, без да я урежда по нов начин;
Законът реферира към приоритетите на държавната политика в областта на социалните услуги в чл. 31, ал. 3, които не

Контекст и въпроси, поставени за дискусия:

Кратко представяне на темата:

Всички в системата знаем за неравномерното разпределение на социалните услуги из цялата страна. На много места услуги не достигат или няма, има и конкретни целеви групи, за които по-трудно се разкриват услуги – жертвите на насилие, децата и възрастните с психични разстройства; за други видове услуги е нужно понякога дълго и сложно убеждаване на общини, за да ги стартират. Решението на този проблем е разпознато в създаването на Национална карта

на услугите и годишен план, който съдържа разпознатите потребности и очертава хоризонта за развитие на социалните услуги.

ЗСУ регламентира създаването на национална карта на социалните услуги, която се основава на анализ на потребностите. Годишното планиране на социалните услуги на национално ниво цели да се определят социалните услуги съгласно Националната карта на социалните услуги и броят на техните потребители, за които ще се осигури финансиране от държавния бюджет в рамките на календарната година.

Целта е Картата да дава яснота за потребностите и максималния капацитет. Това разбира се не може да е статично състояние, така че картата на услугите трябва да дава и хоризонта за развитие на социалните услуги по общини на областно и национално ниво. Редът за изготвяне на картата се определя в Наредба, която съдържа критериите и организацията на процеса на анализ и изготвяне.

Законът казва, че планирането се основава на демографски профил и брой население, но също така и на анализ на потребностите. За да се направи анализ, са нужни параметри, по които да се преценяват/оценяват потребностите, в тяхното многообразие. Освен това финалният вариант ще отразява приоритетите в държавната политика – чл. 32, ал. 3. Кой са тези приоритети, как се определят и в какъв национален документ са описани?

Национална карта на услугите

В началото на тази седмица бе изпратен проект на Наредба, в който вече има предложения за критерии, съдържание на анализа и ред за изготвянето. В него е отбелязано:

1. За изготвяне на картата се ползват само статистически данни от НСИ и от проучвания на общини, като се използват такива с представителен характер, както и данни от органи, които администрират информация (АСП, РЗИ...). Въпреки, че е ясна причината за това силно ограничаване на източниците на информация- проверка на национално ниво на данните, то ще доведе до големи затруднения при определяне на потребностите на различните целеви групи. С особена острота стои въпросът как ще се осигури обхващане на силно маргинализирани групи, за които няма достатъчно валидна информация, като ромските общности, старите хора или пък статистиката за хората с психични и интелектуални затруднения се води на национално, а не на областно ниво.
2. Планирането на резидентните услуги се предлага да бъде на областно ниво. За хората с увреждания това противоречи на Конвенцията за хората с увреждания (чл. 19 живот в общността). Не става и ясно какво се случва с хората, които към влизането на картата в сила, са настанени в резидентни услуги – ще се местят ли, при какви случаи и т.н.?
3. Критериите и потребностите следват само списъка на услугите по чл. 15, както и списъка на целевите групи по чл. 14. Не е предвидена специализация и профилиране, както на потребности и целевите групи, така и на услугите.

- За хората с увреждания – на места са обобщени „всички хора с трайни увреждания“ , на места се среща деление по обобщени видове увреждания, което освен това е и некоректно представено (напр. „психични проблеми“). Отсъстват важни групи затруднения (аутизъм, деменция, които изискват специфика, отсъства делението по тежест на затрудненията, което е в основата на това да има ефективността на подкрепата, въвежда се недефинираният термин „множествени увреждания“.
- Няма критерии, свързани с услугите заместваща грижа и ранна интервенция, защото те

не са посочени в чл. 15

- Няма критерии за определяне на потребностите, които водят до допълнителни финансови стандарти.

4. Няма яснота как между броя на децата или хората с увреждания ще се прави връзката с какви точно по вид услуги имат нужда или ще се приеме, че всеки има нужда от всичко и какъв капацитет ще се отпусне. Не става ясно как ще се определят националните приоритети по определени проблеми.

- Няма посочени критерии, по които ще се прави анализ на потребностите, свързани с допълнителните финансови стандарти.

5. Посочва се, че максималният брой на потребителите ще се изготви съгласно приложение, което не само липсва, но липсва и концепцията, която да е представена за него т.е. има пълна неяснота по въпроса

Въпроси за дискусия:

1. Какви критерии за определяне на числеността на потребностите трябва да въведем и как обвързваме потребностите с конкретни услугите?
2. Какви източници на информация да ползваме?
3. Как планирането да не превърне Картата в статичен инструмент, който ограничава разнообразяване на предоставяните услуги (иновации) както и промените в капацитета, отчитайки динамиката на живота?
4. Следва ли целевите групи да са така общо мислени или да се мислят в тяхната специфика и по възраст (при децата особено) и според затрудненията и потребностите?

Дискусия и обобщения в под-група „Хора с увреждания“

Основни въпроси и изводи на групата:

- След като не съществува статистика по общини на брой хора с увреждания, както и на различните типове измежду тях, на базата на какви данни общината прави анализа на потребностите?
- Изброените в наредбата групи хора с увреждания не покриват всички хора с увреждания и не дават яснота за спецификата на техните потребности.
- При децата – необходимо е да не се забравя една група деца, която има съществена нужда от социални услуги тъй като са налице проблеми в развитието преди да се е стигнало до освидетелстване от комисия ТЕЛК.
- Практиката показва, че хората, нуждаещи се от услуги, са по-много повече от хората, реално ползващи услугите в момента. Това прави необходимо анализа на потребностите да отчете и хората, не ползващи услуги в момента.
- За хората с увреждания, услугите работещи с деца в повечето случаи продължават работа и с младежи, като това включва хора до 35-годишна възраст. За да се избегне двойно натоварване за лицензиране за услуги за деца и възрастни, би било добре услугите за

младежи да се формулират като продължение на детските.

- Във връзка с резидентната грижа за хората с увреждания - хората с увреждания имат трудности да изградят връзка с общността, която ги заобикаля – местенето и скъсването с тези връзки не е в интерес на човека, необходимо е както планирането и изграждането на резидентни услуги да бъде на ниво общност, така и настоящите ползватели не се налага да се местят.
- Общо съгласие има по въпроса, че съществува изграден опит за работа, който наредбата трябва да позволи да запази и продължи. А не да въвежда трудности, които да не са по силите на общините и доставчиците на услуги.

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

Основни изводи на групата:

- Не става ясно как ще бъде направена връзката между единствено посочените демографски показатели, които не са и пълни, и потребностите от подкрепа на целевите групи по ЗСУ, още повече ще е нужно прогнозиране на максималния брой потребители за продължителен период, независимо от годишното планиране и възможността тези бройки да бъдат променени;
- Не става ясно защо в Наредбата не са ползвани резултатите от финансираня по ОПРЧР проект на МТСП, разработен именно в подкрепа на ЗСУ – „Модел за планиране на минимален пакет от услуги на областно и общинско ниво. Обективни критерии за разработване на карта на потребностите и на услугите на национално ниво.“, в който са изведени много повече и ясни показателни за определяне на потребностите и съответно картата на услугите.
- Не става ясно защо е избран областният подход при планиране на РУ за деца с и без увреждания. Това не може да бъде универсален за страната подход. Принципите, които трябва да се спазват при извеждане на деца от семейството са ясни за всички – запазване на връзките със семейството, освен ако това не е в интерес на детето; запазване на същото училище, личен лекар, приятелски кръг и т.н.). Би трябвало този принцип да се спазва. Това е възможно в големите общини, както и в общините, където има концентрация на високорисково население. В областите, където традиционно няма често извеждане на деца (Смолян, Кърджали и т.н.), да се прилага възможността, дадена в ЗСУ за междуобщинско сътрудничество и да се планира на областно ниво.
- За децата, ползващи услуги като резидентна грижа, приемна грижа, и подобни, често е налице преминаване между няколко вида грижа, дори за кратко време. Затова е важно тези услуги да се мислят като пакет, защото покриват една и съща нужда, но потребителят преминава през тях.

Дискусия и обобщение в под-група „възрастни хора“

Основни въпроси, дискутирани от групата:

- Как ще се оценяват потребностите от специфични услуги за различните групи? От някои услуги има повече потребности, отколкото от други. Необходими са инструменти за оценка на потребностите на възрастните хора от специфични/ конкретни услуги (домашна грижа, дневна грижа, интегрирана здравно-социална услуга, резидентна услуга, ЦСРИ, др), както и за измерване на потребности от нови услуги (така че да не ограничава подкрепата само до съществуващите услуги). Необходими са и индикатори/ алгоритъм за планиране на необходимите услуги през връзката с оценените потребности и през тяхното обективно „подреждане“, така че да дават отговор хора с какви и с каква интензивност на потребностите получават достъп до услугите, кои са в лист за чакащи и т.н.
- Възрастните хора често изпитват рязка и динамична промяна в състоянието си – в резултат на ред причини. Как наредбата за планирането предвижда подкрепата за групи, при които има висока вероятност на рязка смяна на състоянието? Т.е. как се осигурява гъвкавост, тъй като планирането на брой заявени не осигурява гъвкавост. Необходим е допълнителен показател в инструмента за оценка на потребностите, който да проследява и измерва динамиката в здравно-социалната състояние на възрастните хора и нововъзникнали потребности от услуги и да осигурява възможност за достъп до необходими социални или интегрирани здравно-социални услуги при рискови промени в състоянието на човека (претърпяни интервенции, водещи до ограничаване на самостоятелността и мобилността, повишена зависимост от грижи, др.).
- Възрастните хора са изключително силно зависими от присъствието на близък човек, който да ги подкрепи за достигането на социалната услуга. Това означава, че ако няма такъв човек, който да ги поведе по процеса за ползването на услугата, те не заявяват желанието си да ползват такава – нуждите им, по този начин, остават неотчетени. Как общините ще гарантират, че всички нуждаещи се (което е целта на закона), ще бъдат информирани и способни да поискат помощ? Особено, след като от МТСП се получават сигнали, че информирането и консултирането като насочване ще стартира едва при заявяване на желание за ползване на услуга, а не при наличие на потребност.
- Необходимо е допълнително обсъждане на планирането на услугите, в съответствие с различните групи потребности от гледна точка на тяхното разпознаване, заявяване и оценяване. Ако услугите се планират само на базата на заявени/ обективно оценени потребности, съществува риск хора с разпознати потребности от подкрепа (разпознати от самия възрастен човек или от негови близки), но без последващото действие (деклариране и оценка) да останат без необходимата услуга. В подобен риск са хората с висока степен на зависимост от грижи, хора с деменция, с психични увреждания, др.
- Необходимо е проучване на обобщени групи потребности (общи профили), свързани с възрастта и затрудненията на целевите групи, които да насочват към подходящи „пакети“ от услуги. За възрастните хора, например, подобен пакет може да включва подкрепа в домашна среда, почасови дневни занимания, консултиране, рехабилитация, др.
- Важен принцип в планирането и осигуряване на достъпни услуги в близост до

обичайната среда на възрастните хора е включването на критерии за улеснено, приоритетно предоставяне на услуги в домашната среда на възрастните хора, с необходими допълващи услуги, съобразно устойчиви или променящи се потребности, с цел максимално дълъг живот в собствения дом и насочване към резидентните услуги едва когато останалите услуги вече не удовлетворяват потребностите от подкрепа на възрастния човек.

- Източниците на информация следва да бъдат по-разнообразни, основани на практиката и водещи към прогноза за профила и броя на нуждаещите се от услуги хора. Например – от здравната система да се извеждат % от хора с определени заболявания, за които се знае, че в по-напреднала възраст развиват увреждане;. възрастни хора след болнично лечение и потребност от рехабилитация и домашни грижи; възрастни хора, насочени от личния лекар към комисия за диагностика на деменция/ диагностицирани с деменция, др.; проучвания за брой и профил на потребностите на бездомни хора, др. Тоест, за разлика от преброявания на населението, които се провеждат много по-нарядко, и често представляват много по-обобщени данни, здравната система и в това число на местно ниво предлага реални и навременни данни за ползвателите, които могат да дадат ценни насоки за планирането на потребностите от социални (както и интегрирани) услуги. Тези източници следва да бъдат посочени като препоръчителна рамка за планиране както на национално, така и на общинско ниво,
- Релевантните политически и стратегически документи, касаещи хирата с увреждания и възрастните хора – Национална стратегия за дългосрочна грижа и Национален план към нея, Национална стратегия за борба с бедността, Здравната стратегия, др., да бъдат актуализирани и синхронизирани с новите моменти в социалното законодателство и актуалните национални приоритети. Остава въпросът кои са приоритетите, къде и колко често се регламентират.

ОБОБЩЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ КОНСУЛТАЦИОННИЯ ПРОЦЕС ОТ ДИСКУСИЯТА ПО ТЕМА „Трансформиране на социалните услуги по новия ред на ЗСУ“, 07.08.2020 г.

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

1. Да няма ограничения в използваните източници на информация. Към тях да бъдат включени изследвания, които са публикувани **официално и в рамките на последните 36 месеца**, на:

- Университети, научни институти;
- социологически агенции;
- НПО, доставчици на социални услуги, лекари, здравни заведения, образователни институции и др.

2. Събраните данни да са не само по отношение брой хора, попадащи в определена възраст или целева група, а за потребности, идентифицирани от другите системи, които очертават потребностите и позволяват да се заключи за тенденцията по отношение на тези потребности (въз основа на данни като например: заболяемост, социално-икономическо състояние на общината, специални

- образователни потребности и много други);
3. При определяне на потребностите, трябва да е ясно, че социалната система не е основната, тя допълва и подпомага функционирането на основните системи – образователна, здравна, заетост и планирането трябва да е насочено към интегриране на подходите, а не към самостоятелност на социалната система *ergo* данните.
 4. Да няма ограничения изследванията да са национално представителни, защото не винаги такива изследвания са правени за проучване на проблематика на конкретни целеви групи по ЗСУ. Да се използват всички изследвания, достъпни на дадена община, които са релевантни за нейното население, като се цитират тяхната методика и изводи, за да се прави преценка доколко тези изводи са валидни.
 5. Да няма ограничение източниците да се отнасят само до броя на хората или на определени целеви групи. Източниците могат да обхващат и изследвания, прогнози, демографски и статистически анализи и инструменти относно разпространение или тенденции по отношение на различни видове потребности, аналитични инструменти позволяващи да се правят заключения за определена територия, въз основа на данни на национално ниво и пр.
 6. Капацитетът на услугите да се базира не само на данни за настоящ брой потребители и/или идентифицирани нуждаещи се, а да включва и елемент на прогностика, за да се отчетат и очакваните бъдещи развития на показателите: порастване на децата, застаряване, намаление на населението. Демографският профил не се изчерпва само с броя на населението – общи или по обобщени целеви групи.
 7. Националната карта следва да предвиди и заложи коефициент на изменение - намаляване или нарастване на потребностите, съобразно демографския профил и тенденциите за изменение
 8. Целевите групи не могат да се разглеждат толкова обобщено. Подобно обобщение не е в интерес на анализа на потребностите, които са доста различни и по възраст и по специфика (например на видовете увреждания и специфични състояния), както и на тежестта, в която се проявяват. Осредняването на показатели следва да обоснова и в достатъчна степен да позволява отчитане на спецификата. Прекомерните обобщения не са в интерес на нуждаещите се граждани на страната, които имат нужда от подкрепа за своите реални потребности. Много потребности остават напълно не обхванати (например „децата с проблеми в развитието“).
 9. За да се направи връзка между анализирани потребности и необходимите социални услуги, които следва да отговорят на тях, и като съдържание, и като капацитет, е необходимо да се изготвят „общи профили на целевите групи“ – в които са налице обобщени потребности и те да служат за основа на планирането. Тези обобщени показатели ще се ползват и като основа на насочването на ниво предварителна оценка. Тези профили трябва да се задават именно като критерии за провеждане на планирането по общини.
 10. В допълнение към т. 9 необходимо е наредбата да представи не просто изискване за

представяне на брой на населението, а методика, по която общините да провеждат анализа на потребностите. Не всички представители на определена целева група са нуждаещи се, както не може нуждаещите се да се сведат до „броя на заявителите“, защото в първия случай потенциални ще бъдат „всички хора“, а във втория – само настоящите ползватели. И двата са еднакво неточни. Това не е нещо ново, нито в България, а още по-малко в Европейския съюз, да се използват статистически модели, които позволяват да се планират потребности на база население. Само с такъв модел може да се осигурят най-обективни и съпоставими резултати – иначе всяка община/кмет ще провежда анализа по различен начин.

11. Необходимо е да се дефинират в Наредбата показатели (критериите) по които се прави връзка между обобщените потребностите и услугите.
12. Необходимо е да има изясняване на националните приоритети, преди стартиране на планирането и как те ще се прилагат.
13. Относно планирането на резидентните услуги – задължително трябва да има определен период, в който хората, които ги ползват могат да останат там, независимо от това къде е била адресната им регистрация, ако тя не е сменена с адреса на услугата, за да не се започне едно местене и прехвърляне на хора, които вече живеят на дадено място по формални причини.
14. Планирането на резидентните услуги не може да бъде на областно ниво, тъй като е в противоречие на Конвенциите в защита на правата на децата и на хората с увреждания. Редно е да се зададе ред за междуобщинско сътрудничество при разкриването на такива услуги на междуобщинско ниво, когато не е възможно да се създадат само в рамките на една община.
15. Необходимо е да се регламентира по-ясно механизмът за междуобщинско сътрудничество. Елементи от закона като съвместно предоставяне на услуги и други форми на сътрудничество трябва да следват ясни правила, за да се избегне злоупотреба и „избутване“ на нежелани случаи от една община към друга.
16. Два съществени въпроса остават не изяснени в наредбата, те ще бъдат уреждани допълнително, това създава съществена неяснота по въпроси, които са определящи на начина по който ще се изготвя анализа:
 - посочената в чл. 31, ал. 2 препоръчителна структура на анализа на потребностите по чл. 30, ал. 1. , която АСП ще изготвя;
 - посоченото в чл. 29 приложение, в което ще се определи начина за определяне на максималния брой на потребителите на всички социални услуги, за които се осигурява изцяло или частично финансиране от държавния бюджет, се определя в Картата по критерии съгласно приложението.

Темата за планирането е много сериозна и изисква поредица от дискусии и ангажиране на специалисти, с които да бъде дискутирана. Бързането не е в интерес на качеството на изготвената подзаконова нормативна уредба. 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.

