

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:
11.09.2020 г.

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

Цели на консултацията:
<p>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.</p> <p>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.</p>

Консултационен процес:
<p>Консултацията бе проведена в рамките на 2-часова структурирана дискусия</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Място на провеждане: платформата Zoom➤ Брой участници: 22 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.

- Предварителни материали: Закон за социалните услуги, Проект на Правилник за прилагане на ЗСУ, Проект за Наредба за стандартите за заплащане на труда на служителите, осъществяващи дейности по предоставяне на социални услуги, кратко представяне на темата и проблема
- Метод на провеждане: Структурирана дискусия тип обществен форум
- Модератори: Надя Шабани – Български център за нестопанско правор Миряна Сирийски – Светът на Мария

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 Правилник за прилагане на ЗСУ
- Проект на Наредба за стандартите за заплащане на труда на служителите, осъществяващи дейности по предоставяне на социални услуги, които се финансират от държавния бюджет

ТЕМИ НА ДИСКУСИЯ:

I. ДОГОВАРЯНЕ С ЧАСТНИ ДОСТАВЧИЦИ ЗА ДЕЛЕГИРАНЕ ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ СПОРЕД ППЗСУ

II. НАРЕДБАТА ЗА СТАНДАРТИТЕ ЗА ЗАПЛАЩАНЕ НА ТРУДА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ, ОСЪЩЕСТВЯВАЩИ ДЕЙНОСТИ ПО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ, КОИТО СЕ ФИНАНСИРАТ ОТ ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ

Предварителни уточнения:

- Законът за социалните услуги дава правната рамка, в ППЗСУ може да детайлизира уредбата, без да я урежда по нов начин;
- Законът за социалните услуги, Правилника за прилагането му, и Наредбата за заплащане съдържат разпоредби и трябва да се четат в комбинация и помежду си и с другите подзаконови нормативни документи Наредбата за качеството и Наредбата за планирането.

Контекст и въпроси, поставени за дискусия:

Кратко представяне на темата за Възлагането:

1. В ЗСУ се въвежда изискване за посочена дата на стратиране на конкурса, съобразена с с дата на стартиране на предоставянето, залегнала и в предварителното одобрение, съобразена и при решението на Общинския съвет. Това ще изисква едно много точно планиране от администрацията при разкриване на социални услуги.
2. Предвидената в ЗСУ хипотеза «Общината няма възможност да създаде» и услуги «които не са създадени от общината» - свързано е със сградата на предоставяне – би следвало всички доставчици, които са със собствени сгради (какво става с тези, на които а прехвърлени за ползване?) да минават по този ред. Тук обаче защо трябва общината всеки път да доказва невъзможност да разкрие услугата? Изобщо този израз крие много проблеми, но това е проблем на ЗСУ, не на Правилника, защото какво означава «обективна невъзможност». Много е важно да се избегне бюрократичната тежест по този въпрос.
3. Появява се един текст за гаранции при финансирането и ползването на материалната база.
4. Процедурата за предварително одобрение. Вече се говори не за капацитет, а за „брой ползватели“. Какво значи това за доставката на услугата? При конкурсите се появява термина „обем на услугата“.
5. Детайлите по провеждане на конкурсите за възлагане – как ще се процедира конкретно за случаите, при които доставчикът по един или друг начин разполага със сградата, в която предоставя услугата (като собствена или като предоставена му за ползване), как ще се възлагат услуги (т.е. по кой ред) вече възложените услуги на доставчици със собствени сгради.
6. Контролът от кмета, и предвиденото допълнение към ЗСУ –контрол за законосъобразното разходване на предоставените средства на частния доставчик, като в случай на установени нарушения уведомява Агенцията за качеството на социалните услуги за извършване на проверка. А в Правилника става „законосъобразност и ефективност“.
7. Спецификата на конкурса при предоставяне на услуга, която общината няма възможност да предоставя сама, свързани с осигуряване на изискването по закон „да е осигурено финансиране от държания бюджет“. Кога се приема, че е осигурено такова финансиране? Ако е, когато има „предварително одобрение от АСП“, е налице Параграф 22, защото предварителното одобрение изисква посочване на местоположението на услугата, а в случая местоположението ще се определи след проведения конкурс и избрания доставчик.

По отношение наредбата за заплащането:

1. Наредбата посочва класификация на персонала в услугите, като се позовава на Наредбата за качеството (която още не е представена за обсъждане), а именно:

„се определят за следните длъжности съгласно Наредбата за качеството на социалните услуги: 1. основни специалисти, осъществяващи дейности по ръководство и предоставяне на

социални услуги; 2. препоръчителни специалисти в зависимост от вида на социалната услуга; 3. служители, пряко ангажирани с обслужването на потребителите; 4. служители, подпомагащи функционирането на социалната услуга.

2. Въвеждат се специфични стандарти според видовете социални услуги по чл. 12.
3. За основа се приема минималната работна заплата.
4. Въвежда се ограничение на ръководителите заплата да е с до 30 % по-висока от тази на основните специалисти.
5. Въвеждат се изисквания за допълнително възнаграждение.
6. Предвижда се колективен трудов договор.

Дискусия и обобщения в тема I. Договаряне с частни доставчици за делегиране предоставянето на социални услуги според ППЗСУ

- Прилагането на хипотезата „общината няма обективна възможност да създаде услугата“ съответно конкурс по чл. 67 следва да се прецизира. Прилагането му за услуги, които вече са разкрити в сгради на доставчика или в предостави за ползване общински сгради – ще затруднява поради необходимостта да се обосновава всеки път „обективна невъзможност от общината за създаване“. Това е бюрократично усложнение. Предложението е вече разкритите услуги, предоставяни в помещения на частни доставчици и в такива отстъпени за ползване от общината – да минават по общия ред.
- Ако услугата вече се предоставя в сграда, която е дадена от общината за ползване за определен период от време – чия собственост се счита? Дали върви по реда на чл.63 или 67? И кое е обективна невъзможност за създаване?
- Редно е да се детализира малко повече възлагането на услуги, които са междуобщински и които се предоставят на областно ниво.
- ППЗСУ изисква „законосъобразно и ефективно разходване на предоставените средства от държавния и/или общинския бюджет“ (Чл. 92.3 и 94.3). Въвеждането на понятието „ефективно“, е в допълнение на залегналото в ЗСУ и дава широко поле за интерпретация. Редно е да се замени това допълнение с изискване за оценка на обща оценка на дейността на доставчика по отношение изпълнението на програмата за управление на услугата и реализацията на целите. Ефективност на работата, а не на финансите следва да се търси.
- ППЗСУ неколккратно реферира към „обем“ и „брой потребители на социалната услуга“ (чл. 78, чл.91, чл.92) вместо предишния „капацитет“ като основание за предварително одобрение, провеждане на конкурси и сключване на договори. Това е много неясно – какво ще се мери като резултат – какви дейности се изпълняват или обслужените хора? Един човек може да ползва повече от една услуга, както и с различна продължителност. Трябва да е ясно как се отчита ползването на почасовите услуги. Трябва и да се внимава да не се въведе напълно неефективно някакъв псевдо принцип „парите следват клиента“, който да доведе до неефективност на системата. Това поставя и въпроса за това, как се определя и измерва за отчет времето, което се отделя на потребителите – в зависимост от това 24-часова, целодневна, полу-дневна или почасова услуга. Отчита ли се времето, което специалистите работят непряко в интерес на хората, това следва да се има предвид? Неяснотата на този етап и по тези въпроси е притеснителна. Принципът „парите следват потребителя“ не е

подходяща, и не води до развитие на качеството, защото създава предпоставка за „пълнене“ на услугите с хора, за да се получи финансиране, докато би следвало водещи да са реалните нужди и възможността за навременна подкрепа. Тъй като все още не е публикуван проектът за Наредба за качеството, е сложно да се прецени дали определението и измерването с „брой потребители“ вместо „капацитет“. Ако се беше изяснило, както много пъти бе посочвано – какво е социална услуга в смисъла на ЗСУ с всички особености щеше да е по-лесно и по-ясно за всички да се изготви сега подзаконовата нормативна база.

- Налице е утежняване на процедурата по разкриване на социална услуга – предварителното одобрение. Това трябва да е ясно, че с всички свои разпоредби съществено се натоварва общинската администрация. Всички процеси се бюрократизират и не е добре премислено дали това е наистина оправдано и необходимо.
- Предвиденият в Правилника разширен контрол от страна на кмета върху предоставените услуги в допълнение на контрола на държавата натоварва администрацията, която и без това текущо контролира доставчиците и изпълнението на договорите.
- Изключително важен въпрос е това, какво се случва с вече сключените договори за възлагане? По какви условия продължават да действат те? Ще е напълно безсмислено да се прекратяват преди да им изтече срока.

Има сериозно притеснение, че новият ред в сегашният му вид повишава административно натоварване на доставчиците на услуги, но също така и на общините, както и на потребителите. Трябва да се направи всичко възможно това да не се случи, а вместо това да има опростени и олекотени процедури.

Коментирано бе, че общностната работа е регламентирана в ППЗСУ само като общодостъпна услуга, което реално лишава редица нуждаещи се от подкрепа.

Липсва изречението, че годишните финансови стандарти и техния размер се определя в консултативен процес с участието на НСОРБ.

Дискусия и обобщение по точка II. НАРЕДБАТА ЗА СТАНДАРТИТЕ ЗА ЗАПЛАЩАНЕ НА ТРУДА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ, ОСЪЩЕСТВЯВАЩИ ДЕЙНОСТИ ПО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ, КОИТО СЕ ФИНАНСИРАТ ОТ ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ

Основни въпроси и изводи на групата:

- Чл. 4 определя четири групи служители – не е ясно, кои длъжности влизат във всяка една от тях, тъй като определенията имат широка интерпретация и видимо се припокриват. Използвани са частично понятия от Методиката за определяне на числеността на персонала, но е по-объркано и не ясно кои позиции къде влизат. По-долу в текста ръководната позиция се отделя, но в чл. 3 не е отделена. Администрацията и счетоводството не е ясно къде се разбират че се отнасят. Въпрос на интерпретация е, което е добре да се прецизира. Ако идеята е да има свобода, то е хубаво свободата да се постигне при по-ясно дефиниране на различните групи. Защо се ползва подобна дефиниция, като има национален класификатор, който може да спомогне да се направи по-ясно дефиниране.
- Това групиране видимо разграничава хората, които „работят с потребителите“ и хората които „обслужват“ потребителите – това разграничаване носи дълбоко грешен подход,

подобен на институционалния подход в резидентните услуги. Води до поведение от типа „това не е моя работа“ и принизява допълнително дейностите в обслужване.

- В тези групи служители и работници липсва администрацията – позиции като счетоводител, касиер, рецепционист, доставчик и пр. – които са съществено важни за функционирането на услугата и също изискват квалификации и специалисти, чийто труд да се заплаща достойно.
- Други видове служители, които съществуват в не-резидентните услуги, като работници на терен, и прочие – също не влизат в тези категории, въпреки че са нужни за предоставянето на услугата без да я предоставят директно.

Когато услугите се предоставят в социално изолирани общности има нужда от сътрудници от общността, които да участват в услугата и при теренната работа. Те не влизат в нито една от посочените категории.

- Притеснения по повод това, че размерът на месечната работна заплата се обвързва с минималната – от една страна, това дава сигурност за растеж ако минималната се повишава в бъдеще. От друга страна, тъй като съществуват политически групи които са против повишаването и дори съществуването на минимална работна заплата, има риск ако тя продължително не се повишава, това да застраши заплатите в сектора, които би трябвало да осигуряват качество.
- Така заложеното заплащане е чувствително по-ниско от това в образователната сфера, трябва да е ясно, че не се постига целта с на закона да се осигури достойно заплащане и адекватно функциониране на системата.
- Необходимо е да се премисли дали приравняването на минималната работна заплата е добра идея.
- Чл 12 категорично показва намерението всички нуждаещи се лица от допълнителен финансов стандарт да бъдат обединявани в целеви услуги за тях. Това противоречи на принципа за достъпа до услуги и индивидуализацията на подкрепата.

Ето описан казуса:

Означава ли това, че ще има отделни ЦНСТ и дневни центрове за такива случаи, където персонала ще взема 30% повече? Или по някакъв начин се предвижда това да стане и в другите ЦНСТ? Т.е. ако в ЦНСТ за деца с увреждания едно от децата е с тежки увреждания и невъзможност за самообслужване персоналот там (част от персонала или определен служител) ще може да бъде възнаграден с по-висока заплата. Или детето ще трябва да се премести в друго ЦНСТ (постоянна медицинска грижа)? При варианта с местенето в друго ЦНСТ виждам следните рискове:

- Децата вече бяха местени от институциите, а всяко местене е съпроводено с риск – според мен не е в най-добър интерес на детето да се мести отново
- Ако става въпрос за нов случай може да се стигне до ненужно настаняване на детето далеч от семейството (а това вече си е елемент от институционализацията)

Ако ще има гъвкав вариант персонала, който полага грижи за такова дете да бъде възнаграден е добре това да бъде по-ясно описано как ще става, по какви критерии – тогава имаме риск всяко дете да се представя като трудно, и прекалено обгрижвано)

Всичко това се отнася и за хората нуждаещи се от постоянни медицински групи или агресивно

поведение – всеки от тези потребности може да възникне във всеки момент от живота, това означава ли, че човекът ще бъде местен за да се отговори на потребността му?

Предложението, за да се избегне този риск е, това повишение да се премести в категорията на допълнителните стандарти което дава повече гъвкавост и подобрява практиката.

- Фундаментален проблем, че в ЗСУ текстът говори за социалните услуги като „дейности“, а наредбата за заплащането – за „услуги“ в стрия смисъл на ЗСП – които прави интерпретацията и разбирането на текстовете сложна и неясна. Само частично е разиграна ситуацията, в която доставчикът не само може, но почти винаги ще бъдат предоставяни комплексно услугите и съответно да прави комплексни назначения.

Има едни и същи дейности, които спадат към различни видове услуги според наредбата, и предполагат различни нива на заплащане – което създава неясноти.

- Чл.16(1) поставя ограничение във вид на максимален праг за заплащането на ръководни позиции. Първо, е неясна базата, на която се определят процентните съотношения, тъй като заплатите на различни служители в референтната група могат да варират. Второ, решението за заплащане на ръководните позиции е управленско решение, и би трябвало да се приема според нуждите и преценката на ръководството, да привлича квалифицирани кадри и не трябва да бъде ограничавано от такава рамка.
- Опасност отново е налице поради две обстоятелства – не са готови останалите подзаконовни нормативни документи и не е ясно какви длъжности се предвиждат в наредбата за качеството. Така „на сляпо“ се коментират въпроси, които искат да бъдат обмислени в цялост. Вторият въпрос е, че тази наредба предполага за изпълнението си увеличаване на финансовия стандарт, това следва да се гарантира, за да може да се прилага наредбата при доставката на услугата.
- Отново бе коментиран проблемът с това, че прибързането може да доведе важни услуги и дейности за подкрепа да изпаднат, както например към момента е проблемно, че Центровете за работа с деца на улицата, които предлагат хранене и това е ключова подкрепа, не са предвидени, тъй като храненето не е залегнало като компонент на финансовия стандарт на нито една услуга, различна от дневна грижа и резидентна услуга. Притеснителна е възможността да се случи подобен проблем и със специалисти, защото наредбата се прави преди да са се изяснили редица други въпроси.

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.

