



### **Проблемни области в политиката и практиките по деинституционализация и развитие на социалните услуги за деца и семейства в България**

Националната мрежа за децата (НМД) участва в консултативния процес по политиката за деинституционализация от самото начало. През последните години ние - неправителствените организации, работим активно като създаваме добри практики, споделяме с готовност натрупания опит и винаги сме били на разположение за участие в дискусии, работни срещи и консултации в подкрепа на правителствените дейности в тази сфера.

Ние сме силно разтревожени от начина, по който се провежда държавната политика в следните три области:

- 1) **Проектите по деинституционализация** и негативните тенденции по тези проекти: а) ДМСГД проект; б) Приемна грижа; в) „Детство за всички” и ЦНСТ;
- 2) **Финансирането на социалните услуги:** Нереинвестирането на средствата от закритите институции и капацитети в новите услуги. Делегирането на услугите;
- 3) **Капацитета на системата** на социалното подпомагане и по специално ОЗД.

През последните 2,5 години от управлението на това правителство ние твърдо сме подкрепяли политиката, като отговорен и предвидим партньор. От 2009 до 2012 ние сме предоставили най-малко 30 писма, становища и мнения по въпросите на деинституционализацията и развитието на социалните услуги в структурите на МТСП, АСП и ДАЗД, а в същото време сме получили не повече от 10 официални отговори по нашите писмени запитвания и по поставяните въпроси. Участвали сме в редица работни срещи, в които отделяме много сили, енергия и време, като нееднократно сме заявявали нашата тревога от планирането на проектите и от промените на законодателството в сферата на детското благосъстояние. Факт е обаче, че проблемите стават толкова много, че ние повече не бихме могли да премълчаваме или подминаваме горепосочените три проблемни области в дейностите на МТСП и Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”.

**Поетите от институциите ангажименти се изпълняват твърде бавно, предприетите действия не са обвързани с реални резултати, нито с научените уроци от реализираните проекти, нито пък с оценка на ефективността спрямо поетите обещания. Нещо повече, през последните няколко месеца наблюдаваме липса на политическа воля за извършване на реформи и дори процеси с негативен ефект спрямо децата и семействата.**

Изключително обезпокоителен е фактът, че често представители на държавата и на правителството отправят неаргументирани обобщения в общественото пространство по отношение на НПО, като дискредитират структури на държавата, каквито са гражданските организации. По този начин се дискредитира и демократичната държава, чиито коректив и партньор са тези организации, на което ние се противопоставяме. Ако има нарушители на законодателството нека се назовават конкретно, независимо дали са местни, национални

власти или неправителствени организации, но сме против манипулирането на общественото мнение за това, че неправителствените организации са виновници за всички проблеми в страната, консуматори и пр.

Заявявайки всичко това, ние предприемаме действия, с които ще запознаем лично министър-председателя г-н Бойко Борисов и заместник министър-председателя г-н Цветан Цветанов по поставените въпроси. Стартираме работа за оказване на външен и обществен натиск върху държавните институции от страна на Европейската комисия, УНИЦЕФ и Комитета по правата на детето на ООН и други заинтересовани страни.

По-долу представяме основните ни аргументи за притеснение обобщени в горепосочените три проблемни области по конкретните политики и практики:

## **1. Проектите по деинституционализация**

### **Проект „И аз имам семейство”, изпълняван от Агенция социално подпомагане**

**Основен потенциален дефицит** в изпълнението на проекта е **неправилното планиране на неговите цели и очаквани резултати**. Ако към септември 2011 г. настанените деца в приемни семейства са близо 800, а проектът цели още 600, това прави общо 1400 деца. Ако сравним с броя деца, постъпили само в ДМСГД през 2011 г., който е 2508, се оказва, че така поставените цели няма как да посрещнат необходимостта от грижа дори само за изоставените бебета. Освен това по проекта се предвижда тези 600 деца да бъдат настанени в 500 приемни семейства. В същото време се назначават 86 координатора, 86 счетоводителя, 28 регионални координатора и още около 20 лица на национално ниво, които ще реализират проекта. Ако включим и броя на наетите социални работници за екипите по приемна грижа се оказва, че към всяко едно приемно семейство ще има по един назначен човек по проекта. Това е не само изключително неефективно, но и показва, че всъщност този проект не е за развитие на приемната грижа, а за намаляване на безработицата. Всичко това, поставено в контекста на мораториума за настаняване на деца от 0 до 3 год. в институции и резидентни социални услуги означава, че АСП следва да си постави значително по-реалистични цели при реализацията на проект „И аз имам семейство”.

В проекта „И аз имам семейство” и в съпътстващите го документи и указания, **не беше изяснена ролята на НПО – доставчик на социални услуги**. Въпреки настояването в мониторинговия комитет по ОПРЧР НПО да бъдат записани като партньори в проекта, това не беше направено от политическото ръководство на МТСП. След първоначално оповестеното намерение на АСП да има възможност за разпределение на отговорности и ресурси между общината и НПО при евентуалното предоставяне на услугата чрез ЦОП или сдружение, това в крайна сметка не беше направено. Традиционно приемната грижа е развивана и се развива от неправителствените организации в страната, а в момента те на практика са изключени от този процес. Тази услуга беше въведена в българска среда в резултат на дългогодишните усилия на гражданския сектор съвместно с държавните институции и опитът на редица организации беше пренебрегнат и омаловажен от политическото ръководство на МТСП.

Подходът за предоставяне на социални услуги в областта на приемната грижа от страна на местната власт е спорен основно поради липсата на опит и подходящи ресурси на голяма част от общинските администрации да работят като доставчик на такива услуги. Това е тежка задача с която българските общини трудно могат да се справят сами и начинът на предоставяне на услугата може да бъде дискредитиран.

Налице са още редица опасения във връзка с потенциалното развитие на проекта. Те са свързани най-вече с процеса на обучение на екипите, недостатъчното време за това, липсата на средства за поддържащо обучение и супервизия, крайно недостатъчните предвидени разходи.

Изпълнението при тези параметри няма да доведе до постигане на желаните резултати. Напротив, изолирането на компетентните играчи в лицето на НПО и липсата на достатъчно средства за обучения, супервизия и подкрепа на екипите рискува да се развие ниско качество, което би могло да се прояви дори в насилие над настанените деца. Потенциален провал на този проект би означавал и срив в цялостната политика по деинституционализация и напразно усвояване на средства от европейските структурни фондове, за които България се сочи като добър пример в ЕС.

Препоръки:

- Насърчаване на сътрудничеството между местните власти и неправителствените организации за предоставяне на услугата „приемна грижа“ по проекта „И аз имам семейство“.
- Ревизиране на финансовите условия по проекта, така че да се предвиди финансов ресурс за обучения и супервизия на екипите, за управлението им и за режийни разходи, свързани с дейностите по проекта.
- Инициране на законодателни промени за въвеждане на специален режим на договаряне с професионалните приемни родители, тъй като спецификата на тяхната работа не съответства на изискванията на Кодекса на труда за условията при трудови правоотношения най-вече по отношение на работното време и отпуските.
- Изработване и внедряване на финансов стандарт за приемна грижа и делегиране на целия процес на НПО, които да се професионализират в предоставянето на услугата.
- Повишаване разбирането на общинските администрации и структурите на АСП за минимални и надграждащи стандарти в предоставянето на услугата приемна грижа.

### **Проект „Детство за всички“, изпълняван от Държавна агенция за закрила на детето**

Пред делегираните социални услуги за гарантиране на интегриран живот в общността в момента стоят няколко сериозни проблеми. Бюджетът за издръжка на услугите за деца с увреждания остава крайно недостатъчен и рисков по отношение на грижата за децата настанени в ЦНСТ. Първият мониторингов доклад за напредъка по Плана за действие по деинституционализация на децата твърди, че качеството на услугите се е повишило откакто в проектите за новите услуги съотношението персонал-деца е увеличено в полза на децата. Заявява се, че в ЦНСТ за деца в увреждания то е 1:4. Практиката на фондация „Сийдър“, която управлява 6 ЦНСТ с делегиран от държавата бюджет показва, че в някои случаи съотношението достига 1:9 или 1:10. **Организацията успява да поддържа съотношение 1:4 с 15 допълнителни служители, които са финансирани със собствени средства.**

Според мониторинговия доклад е предвидено да се изградят 149 ЦНСТ, във всеки от които е планирано настаняването на 12 деца, като има възможност за още 2 настанявания по спешност. Убедени сме, че „услуги в общността, които са с високо качество и отговарят на техните (б.а. на потребителите) индивидуални нужди“<sup>1</sup> не може да бъдат осигурени при такива

---

<sup>1</sup> План за действие за изпълнение на национална стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Р България“, Глава трета, Обхват

условия. Такъв капацитет, в комбинация с недостатъчното финансиране създават **реални опасности за замяна на големия тип институции с по-малки.**

**Връзката с услугите в образованието**, масовите и помощните училища също трябва да бъде регламентирана час по-скоро. В противен случай, макар и в по-малък мащаб, тези деца ще продължат живота си в подчинение на институционален модел.

В Плана за действие и проект „Детство за всички“ **липсва** специално упоменаване и **посрещане на нуждите на децата и младежите с трудно поведение**. Липсват стратегия, обучени професионалисти и планирани мерки за справяне с такива деца и младежи и осигуряване на социалното им включване. Няма и обща култура на разбиране и приемане на тези деца и младежи. Оказва се, че единствената алтернатива е институционализацията, което не само не е решение на проблема, но и нарушава основните им човешки права.

Препоръки:

- Увеличение на бюджета за издръжка на резидентните услуги за деца с увреждания за реално постигане на съотношение персонал-деца 1:4;
- Преразглеждане на капацитета на ЦНСТ и намаляване на максимум 8 в съответствие с добрите Европейски практики;
- Планиране и реализиране на подходящи услуги за деца с трудно поведение.

#### **Проект „ПОСОКА: семейство“ изпълняван от Министерство на здравеопазването**

Министерство на здравеопазването (МЗ) има своя Концепция за деинституционализация на децата от ДМСГД. На тази база е разработен пилотен проект за реструктуриране на 8 ДМСГД, който следва да се превърне в устойчив модел за трайна деинституционализация на децата от 0 до 3. МЗ съвместно с МРРБ ще изпълни това в рамките на два проекта: за инфраструктура на услугите и за развитие със стандарт, наименование и функциониране на иновативни услуги. Първият (10 млн.лв.) стартира в края на юли 2011 г., а вторият (Iви компонент за планиране на услугите, 2 млн.лв., 32 месеца) стартира в края на октомври. Същинското разкриване на услугите (IIри компонент 14,5 млн.лв.) ще започне там, където има подготовка за това.

През 2011 г. реално стартира един **предварителен и чисто подготвителен етап на проекта**, свързан с инфраструктурните промени в институциите и с административно-функционалната организация на меките мерки. **Същинската работа по извеждане на децата от ДМСГД** в рамките на пилотния проект **остава отложена във времето**, тъй като зависи от наличието на нови услуги.

В същото време **услугите за превенция на изоставянето на деца до 3 години в страната са все още слабо развити**. През 2011 г. в ДМСГД са постъпили **2508 деца (с 299 деца повече от предходната година)**, като 63.6% от тях са на възраст до 1 година<sup>2</sup>. И през 2011 г. все още няма въведени стандартни процедури във всички неонатологични отделения за превенция на изоставянето на деца с увреждания. В страната дори няма точни данни за броя на услугите за превенция на изоставянето. На въпроса „Колко услуги за превенция на изоставянето функционират в страната към края на юни 2011 г.“ АСП отговаря: „На майката се предоставя финансова помощ и се консултира за предоставяните социални услуги в общността. Една от възможностите е настаняване в социална услуга Звено „Майка и бебе“.

---

<sup>2</sup> НСИ, Домове за медико-социални грижи за деца през 2011 г.

На този етап не е ясно дали в проектите за закриване на пилотните ДМСГД неправителствените организации ще бъдат идентифицирани като доставчици на новите социално-здравни услуги. Посочено е само, че общините ще предоставят услугите. Като цяло централните държавни институции, изготвяйки механизмите и проектите за деинституционализация, поставят в привилегирована позиция общините пред неправителствените организации доставчици. Този факт често създава напрежение на местно ниво и води до загуба на ценни ресурси.

Освен пилотните 8 ДМСГД, които са част от проекта на МЗ, внимание заслужават и успешните практики по пилотно закриване на ДМСГД със съдействието на НПО. ДМСГД в Тетевен беше закрит със съдействието на организацията „Еквилибриум“ и „Надежда и дом за децата“. Фондация „За нашите деца“, активно работят по превенция на изоставянето на бебета развивайки приемна грижа и подкрепа на родителите в ДМСГД „Св. София“ в гр. София. Пилотно закриване на голям ДМСГД понастоящем се извършва и в Шумен, където с подкрепата на УНИЦЕФ работят организацията ИСДП и „Дете и пространство“. В Шумен се развиват услуги на ниво родилен дом, услуги за подкрепа на семействата, приемна грижа за бебета. **За по-малко от година броят на децата в дома е намалял почти наполовина (от 107 на 60).** Това намаляване е постигнато, **преди да се разкрият нови услуги само чрез активизиране и подобряване на координацията** между държавни, общински и НПО структури.

Препоръки:

- Министерството на здравеопазването много по-енергично да организира работата по проекта и да се опира на добрите практики, реализирани в ДМСГД от различни неправителствени организации.
- Да се създаде форма, под която гражданските организации да участват по-активно в проекта, така че да се осигурят необходимата устойчивост и качество на развитите услуги в общностите.

## **2. Финансирането на социалните услуги: нереинвестирането на средствата от закритите институции и капацитети в новите услуги. Делегирането на услугите. ОПРЧР.**

### **„Спестените“ финанси**

**Спестените финанси от съкратени капацитети или закриване на училища и специализирани институции се губят в общия бюджет и не се реинвестират в политиките за децата.** Липсва механизъм за пренасочване на тези средства от институциите към услугите в общността. Разкриването на държавно делегирани социални услуги в общността е изключително бавно, като за година и половина (2010 - 06.2011) то е в рамките на 4 861 006 лв., с които се обслужват 957 деца и възрастни в общността, от които само 644 места са за директна работа в общността. Необходимо е да бъде по-интензивен процесът по делегиране и разкриване на нови услуги, които да допринасят за ограничаване на изоставянето и подкрепа на реинтеграцията на деца в общността. Нещо повече, ние предлагаме да се направи сериозен финансов анализ за „спестяването на финансови ресурси“ в системата за деца, което показва че в периода от 2009 и 2010 г. със закриването и съкращаването на капацитета на специализираните институции има разлика от 9 069 929 лева. Като от посочената разлика се извади сумата за държавно делегираните социални услуги (4 861 006) се оказва, че почти 4 208 923 лв. се губят (спестяват) в държавния бюджет и тези средства не се инвестират обратно в държавно делегирани услуги за деца и семейства. Разгледано в период назад от 2003 година например, може да се окаже, че

спестените финанси от закриване на места в институции не са били инвестирани в социални услуги, като сумата може да е огромна загуба за уязвимите групи деца.

**Препоръки:**

- Изготвяне на финансов анализ за спестените средства от намалените капацитети на институции;
- Изготвяне на механизъм за пренасочване на средствата от институциите към социални услуги в общността.

### **Делегирането на услугите**

България започна развитието на алтернативните услуги за деца със заем от Световна банка, съпроводен от множество законодателни реформи преди 11 години. Безспорният успех на този процес беше, че неправителствените организации (НПО), които и без това предоставяха услуги финансирани от различни донори, бяха включени като доставчици на социални услуги. Възможността НПО да бъдат доставчик на социална услуга с делегирани от държавата средства беше давана като добър пример сред страните от Централна и Източна Европа. Напоследък обаче е налице тенденция в обратната посока. Агенцията за социално подпомагане (АСП) и Министерството на труда и социалната политика (МТСП) със своите програми и проекти вменяват все повече дейности на общините, а неправителствените организации се изключват от доставянето на услуги.

Сигналите постъпващи от цялата страна в Националната мрежа за децата показват, че служители на АСП неофициално насърчават общините да спрат делегирането на услугите на неправителствени организации. Това създава все по-голямо напрежение на местно ниво, а добрата практика е на път да отиде в историята. Подобен неразумен преход своевременно довежда до спад в качеството и вероятно ще се стигне и до отлив на специалисти, в чието професионално развитие е било инвестирано много. От всички 10 изградени комплекси за социални услуги в момента едва 5 се управляват от неправителствени организации. Няма и анализ на това как се управляват тези услуги финансово и методически, както от страна на НПО, така и от общините.

Възникналите дебати за това кой е по-добър доставчик - общината или НПО не водят до ползотворен изход от ситуацията, тъй като АСП не е разработила механизъм за наблюдение на качеството на социалните услуги за деца и семейства. Тези дебати водят до противопоставяне между доставчици на социални услуги. Регулирането на пазара на социалните услуги за деца и семейства трябва да се извърши възможно най-скоро, тъй като се пилеят държавния средства без да се гарантира необходимото качество.

**Препоръки:**

- Разработване на механизъм за наблюдение на качеството на социалните услуги за деца и семейство, който да е ориентиран към резултатите и да позволява съпоставяне на работата на различните доставчици; Лицензиране на всички доставчици и сертифициране на доставчиците според качеството на предоставяните от тях услуги.
- Въвеждане на механизъм за предотвратяване на „спестяването“ от услугите за деца и преразпределяне на преходните остатъци.

- Ангажиране на опитните играчи в лицето на неправителствените организации в предоставянето на социални услуги за деца и семейства

### **Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”**

Няма операции по ОПРЧР, които да финансират НПО за изпълнение на техните дейности за децата и семействата в риск. От 107 мил. Евро, предоставяни от Европейските фондове в областта на деинституционализацията до момента няма нито един лев насочени средства към гражданските организации, които реално са затваряли домове и са извеждали деца от увреждащите институции.

До този момент са закрити 4 институции с основната роля и участието на български неправителствени организации.

Препоръки:

- Изготвяне на механизъм, при който гражданските организации да участват не само на ниво Комитет на наблюдение на ОПРЧР, но и на ниво изработване на операции и насоки за кандидатстване;
- Преглед на законодателството и изготвяне на предложения за промени с оглед на опростяване на механизмите и по-ефективното използване на финансовите ресурси по ОПРЧР;
- Отпадане на условието за обвързване на административните разходи и процентното им съотношение от реализирания бюджет. Като цяло изискванията за административните разходи трябва да бъдат преразгледани, тъй като те ощетяват администрирането и цялостното изпълнение на проектите.

### **3. Капацитета на системата на „Социалното подпомагане” и по специално ОЗД.**

Системата на социалното подпомагане в страната е в криза. Необходимо е да се приеме **минимално общо разбиране за същността на социалната работа с деца**, за нейните ценности и смисъл и на тяхна основа да се разработват стандартите.

Данните за **свърхнатовареност на социалните работници** убедително говорят за спешната необходимост от въвеждане на стандарти за социална работа и укрепване на капацитета на отделите „Закрила на детето” в страната. Обществения статус на професията е нисък, заплащането – крайно недостатъчно, липсват адекватни форми на подкрепа към екипите, като редовна супервизия и обучения, което повишава риска от професионално прегаряне на работещите.

Въпреки старта на проект за укрепване на капацитета на АСП, в края на годината все още **не съществуват стандарти за социална работа – натовареност и брой случаи на социален работник**. Социалните работници продължават да функционират в режим на претовареност и краен недостиг на всички видове ресурси. 124 сигнала на социален работник за 2010 г. , 112 случая годишно за 2008 г.

Препоръки:

- Разработването на стандарти за социална работа с деца да стане възможно най-спешно и да не бъде отлагано повече. Да се създаде работна група, която, стъпвайки на направените вече предложения, да представи вариант за национално обсъждане и приемане;

- Да се повиши капацитетът на ОЗД, като се увеличи броят на социалните работници, да им се осигури по-достойно заплащане и да бъдат въведени форми на подкрепа и обучения към екипите;
- В хода на разработването и прилагането на стандартите да бъдат включени гражданските организации, които традиционно предоставят обучения и супервизия на ОЗД и специалистите по социална работа;
- Професионалният стандарт (компетенциите, които следва да притежават социалните работници) да бъде предоставен на всички висши учебни заведения, които подготвят специалисти в тази сфера, за да могат да покрият изискванията.