

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА НА ДОМОВЕТЕ ЗА ДЕЦА
ЛИШЕНИ ОТ РОДИТЕЛСКИ ГРИЖИ –
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ВЪЗМОЖНОСТИ**

*...Харесва ми стаята тук в дома, но ми е по-хубаво в къщи. Там се прибирам само през
ваканциите...Липсват ми моите близки...*

Настанено дете в дом за деца

Май 2007

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

Увод	3
Използвана методология и обхват на изследването	6
ГЛАВА ПЪРВА: ОПИСАНИЕ НА СИТУАЦИЯТА В ДОМОВЕТЕ	7
1.2. Качество на живот	10
1.2.1. Здравеопазване	10
1.2.3. Свободно време, занимания и лични средства	13
1.2.5. Насилието в домовете	16
1.3. Реформата през погледа на директорите и персонала на домовете	17
ВТОРА ГЛАВА: АНАЛИЗ НА КАПАЦИТЕТА НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ	21
2.1. Подход при процеса на децентрализация	22
2.2. Представата на местната власт за работещите в домовете	23
2.3. Визията на общините за развитието на социални услуги, водещи до деинституционализацията на децата	24
2.4. Преглед на нормативната уредба за Домовете за деца лишени от родителски грижи.	30
2.4.1. Промяната от януари 2007	30
2.4.2. Управление	30
2.4.3. Трудови правоотношения с персонала на домовете	30
2.4.4. Финансиране	31
2.4.5. Правилник за организацията и дейността на домовете за деца ДВ № 31 от април 2007 година	32
ИЗВОДИ	35
ПРЕПОРЪКИ	37

Увод

Реформата в грижите за деца в риск стартира през 2000 година. Целта на реформата може да се определи в постигане на промяна от един проблемно типизиран подход на дефиниране на нуждите на децата в риск и колективно организиран метод на работа към индивидуализиране и поставяне на най-добрия интерес на всяко дете в основата на социалната интервенция. В началото на реформата за всеки тип проблем имаше един отговор – институция от интернатен тип, където базисната методология е колективната¹. При липса на семейство, или трудности на семейството да се грижи за детето – отговорът на обществото е настаняване в дом, при поведенчески проблеми – отново дом, СПИ и ВУИ, при здравословни, психически или физически проблеми – специализирани институции, домове за деца с увреждания. При стартиране на реформата в България имаше повече от 34 хиляди деца в институции, което представляваше 1.7% от детското население.

През 2003 г. беше приета дефиницията “специализирана институция”, посочена в Допълнителните разпоредби на Закона за закрила на детето, а именно: **“домове-пансионен тип за отглеждане и възпитание на деца, в които те са трайно отделени от своята домашна среда”**. По този начин, чрез отпадане на институции се стигна до извода че общият брой деца е 14 170 в 189 институции.

Деинституционализацията се осъществява чрез две основни дейности на ОЗД – превенция на изоставянето и реинтеграция в биологичното семейство. След първоначалния бърз ръст на прилагане на мерките настаняване при близки и роднини, през следващите години (2005 и 2006 г.) отново настаняването в институции надвишава общия брой настанявания извън семейна среда. Качеството на грижата за децата в повече от 70 % от институциите все още не съответства на регламентираните в Наредбата за критерии и стандарти за социални услуги за деца стандарти. В ДОВДЛРГ се работи по модел, който ориентира грижите най-вече в посока, свързана със задоволяване на образователните потребности на децата. Персоналът е с педагогическа правоспособност, което в България означава учителска правоспособност, т.е. това са специалисти завършили филология, химия, история и пр. Това, както и големият брой на децата в една група, за които се грижат малък брой специалисти, затруднява индивидуализирането на грижата.

Новата политика, насърчаваща развитието на алтернативните социални услуги за деца и семейства в България ускори процеса на деинституционализация. Процесът на деинституционализация на децата обаче трябваше да се предхожда от децентрализиране на управлението на една част от специализираните институции за деца, което чрез промяна на статута им да доведе до развитието на повече и разнообразни социални услуги за деца и семейства в общностите. С децентрализацията на тези институции се очаква и промяна на модела на работа и превръщането им в

¹ Национално представително изследване “Социална оценка на грижите за деца в България”, ПРООН и Световна банка, 2000 г.

социални центрове, които да предлагат различен тип грижа и услуги. Така в началото на 2007 година Домовете за отглеждане и възпитание на деца лишени от родителска грижа (ДОВДЛРГ) бяха прехвърлени за управление към общинските администрации, с методическо ръководене от страна на Министерството на труда и социалната политика (МТСП). Децентрализацията на ДОВДЛРГ е изключително важна стъпка по посока на реформиране и реструктуриране на домовете. Начинът на обезпечаване на този акт обаче, буди сериозна тревога и е налице риск от застрашаване на най-базовите нужди на децата. Начинът на методическа подкрепа на реструктурирането също крие риск за постигането на промяна в същината на нещата – отношението към децата, методологията на работа, капацитета на персонала.

Вземането на това политическото решение за реформирането на домовете за децата към Министерство на образованието и науката (МОН) беше закъсняло. То беше предшествано от многократните усилия на редица международни и неправителствени организации, които в продължение на шест години поставяха децентрализацията на ДОВДЛРГ като основна пречка за деинституционализация и развитието на услугите. Изгубеното време и политическата нерешителност в тази посока, възпрепятстваха по-бързото развитие на алтернативните услуги. Нещо повече, днес ние имаме много повече задълбочени проблеми с изостанали случаи на деца, които живеят в домовете. Днес тези деца носят белезите на институционализацията и справянето им с тези дефицити ще отнеме много повече време и ресурси.

Голямото предизвикателство пред всички нас, които работим по проблемите на децата, е да реформиране тези институции, като развием такива услуги, които да задоволяват конкретните потребности на децата и техните семейства. Днес българското семейство се намира в сериозна криза, справящо се с безработицата, бедността и изолацията. Най-уязвими се оказват децата и наша отговорност е с предоставените държавно делегирани ресурси за домовете да преобразим услугите по един много по-чужден, интегриран и модерен подход, прилагаш се в модерната социална работа в света.

Настоящото изследване прави една моментна снимка на състоянието на домовете към месец май 2007 година, но фокусът е поставен върху открояването на потребностите на местните власти, по отношение на управлението на домовете и тяхната визия за развитието на услугите за деца. Силно се надяваме това изследване да помогне за развитието и прилагането на последващи програми за подкрепа на местните власти, за изграждането на капацитета им, за да могат да предоставят услуги за деца и семейства на местно ниво.

Целта на изследването е да идентифицира състоянието на грижата за децата в ДОВДЛРГ и потребностите от подкрепа на различните актьори в процеса на децентрализация, с оглед осигуряване на най-добрия интерес на децата, настанени в домове.

Задачи на изследването:

1. Оценка на актуалната ситуация и нужди на децата в периода на преход на ДОВДЛРГ от структури в системата на МОН към общински институции.
2. Оценка на потребностите на местните власти във връзка с поемането на отговорността за домовете
3. Изводи, предложения и препоръки

Докладът е представен в три основни части. Първата част е свързана с представяне състоянието на домовете, а втората е фокусирана повече към нагласите, потребностите

и визията на местните власти за управлението на домовете. В последната, трета част, екипът е извел основните изводи и препоръки към структурите, влияещи върху определянето на политиките за деца в специализираните институции.

Не на последно място бихме искали да благодарим на целия екип, който работи самоотвержено и в рамките на три седмици направи мащабното изследване във всичките 80 домове за деца в цялата страна и представиха мнението на децата, представителите на местните власти, директорите и персонала на домовете.

Методологията и анализът на изследването беше извършен от доц. Нели Петрова-Димитрова, Георги Богданов и Надя Стойкова. Теренното изследване беше извършено от **екипа от София**: Георги Нешков, Любомир Лазаров, Христина Оцетова, Надежда Денева, Венелина Богданова и Мая Харалампиева; **екипа от Шумен**: Светлана Албенова, Весела Сергеева, Ивелина Иванова, Емил Стефанов, Вилдан Мехмед, Венета Господинова, Красимира Тодорова, Нели Александрова, Деяна Жечева, Нуник Калледжийан, Кремена Жекова и Добромир Герчев; **екипа от Пазарджик**: Галина Бояджиева, Нина Стоянова, Лъчезар Рошлев, Дарина Великова, Мария Кънева, Мартина Петкова, Яна Станева, Иванка Филева, Гергана Игнатова, Стоянка Карабойчева, Доста Гарчева, Атанаска Мунджийска, Анета Маринова, Теодор Шопов и Димитрийка Пеева.

Използвана методология и обхват на изследването

Основната цел на изследването беше да се изследва капацитета на местните власти за справяне с процеса на децентрализация на институциите за деца лишени от родителски грижи и прилагането на правителствените политики, свързани с деинституционализацията и установяването на алтернативни социални услуги.

В хода на изследването ще бъдат обхванати 80 ДОВДЛРГ и принадлежащите им общински власти. Изследването не обхваща ДОВДЛРГ в Стара Загора, както и ДОВДЛРГ в гр. Трън, поради реализиращите се дейности по реструктуриране от страна на УНИЦЕФ и Фондация АРК.

Теренните специалисти посетиха всички 80 специализирани институции като бяха проведени 274 дълбочинни интервюта. С представителите на местната власт бяха проведени 93 интервюта, 94 интервюта с деца и 87 директори и персонал от специализираните институции. Изследването използва предимно качествени методи, като за обобщаване на общите мнения и препоръки на респондентите се извърши кодиране, което представя количествени резултати. За извършване на изследването беше проведено обучение и работни срещи, на които 33 теренни специалисти на ИСДП получиха специални инструкции и въвеждане в спецификата на изследването за осъществяване на теренната работа и първичния анализ на данните.

Специфични цели на изследването бяха насочени към

- Анализ на ситуацията за настанените деца в институциите, с фокус към условията за живот и основните жизнени потребности.
- Описание на специфични случаи с подчертани проблеми на нарушени детски права и ограничен достъп до ресурси за посрещане на основните жизнени потребности на децата в институциите.
- Анализ на капацитета на местните власти, по отношение на децентрализацията и трансформирането на домовете в алтернативни социални услуги.
- Подчертаване на специфични и често срещани проблеми, които срещат местните власти при трансформирането на Домовете от Министерство на образованието към местните власти – включително по отношение на правната рамка и бюджетното финансиране.
- Очертаване на основните празноти, свързани с капацитета на местните власти, във връзка с управлението на институциите и предоставяне на препоръки за подкрепа и засилване на техния капацитет.

За всяка специализирана институция беше разработена карта за състоянието на дома, описваща неговата материална база и цялостното му състояние.

ГЛАВА ПЪРВА: Описание на ситуацията в домовете

1.1. Материална база на ДДЛРГ²

Оценките за състоянието на сградите и материалната база на посетените за целите на изследването домове за деца са най-общо задоволителни. Всички домове са се старали през годините да подобряват материалната база, според уменията на ръководния персонал да управлява недостатъчните по принцип държавни субсидии и инициативността му да набира допълнителни средства. Като цяло, вътрешното оборудване и обзавеждане е остаряло, на малко места легловата база е подменена. В домовете, където има напредък по отношение подобряване на материалната база, това се дължи предимно на финансиране, получено от български и чужди неправителствени организации, както и от частни спонсори.

“Банята ни беше ремонтирана преди 5 години с пари от Британското посолство, но вече е отново за ремонт. Миналата година едни младежи испанци от една фондация дойдоха в дома и като видяха условията тук, събраха пари, купиха материали и боядисаха спалните помещения. Най-важното – купиха за големите деца нови двуетажни легла на ИКЕА, с модерен дизайн, здрави, купиха и нови дюшеци и спално бельо”.

Директор

“Подобряването на условията в дома го правим само с дарители. Например, от Руското посолство ние получихме: лекотоварна кола, алуминиева дограма, ремонт на спалните помещения, вътрешни санитарни възли, преустройство на кухненския блок. Никакви пари МОН не е дал за ремонти, с изключение на парната инсталация”.

Директор

След преминаването на домовете на управление към общините, най-належащите ремонти на сградите и помещенията са основната задача, върху която са се концентрирали местните власти. Навсякъде са налице, или са планирани в близко бъдеще сериозни ремонтни дейности. Извършва се подмяна на дограма, като най-често съществуващата дървена се заменя с алуминиева, извършват се текущи ремонти на санитарните възли, отстраняват се течове, повреди във водопроводната и канализационната инсталации. Правят се преустройства на жилищното пространство в домовете или се планират такива, с цел обособяването на по-малки помещения, които да доближат обстановката до семейната. Налице е схващането, че е необходимо индивидуализиране на грижата за децата, и че реформирането на архитектурното пространство е необходимо условие за това. В тази връзка се отчитат и направените препоръки от оценките на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД).

“В оценката имаме насоки за реформиране и сме оценени с 94 точки. Най-висок коефициент имаме за качеството на грижи. Материалната база е с по-ниска оценка, няма оборудван лекарски кабинет, но вече обособяваме такъв. По планирането също имаме високи точки. Препоръката е за реформиране –

² ДДЛРГ е новото съкращение на домовете, които с Правилника им на дейността се наименоуват Домове за деца лишени от родителски грижи

предлагане на алтернативни услуги и в съдържателен аспект за деца и младежи с проблемно поведение. Всяка услуга си има пространство и то е съобразено с броя на децата в услугата. В Защитеното пространство и Кризисния център сме направили преустройство на спалня и дневна. Подменяме оборудването и сме на завършителната фаза. Пространството на дома е огромно и може да се превърне в център за социални услуги”.

Директор

Все още обаче, в много от случаите са налице проблеми в обособяването на лично пространство на децата, било поради нерационално разпределение на пространството, или поради пренаселеността в тези домове, където броя на леглата в спалните помещения, особено при по-големите деца варира от 10 до 15. Това се дължи на факта, че в тези домове са настанени и деца от някои закрити вече институции. Най- добри условия, хигиена и уют се наблюдават в домовете, в които има малък брой деца и в домовете за деца на възраст от 3 до 7 години, където условията са близки до тези в детските градини.

Във всички домове децата разполагат с чаршафи, които се сменят или всяка седмица, или на две седмици. В домовете с малки деца чаршафите се сменят всекидневно. Къпането е два, три пъти на седмица, като в повечето случаи децата имат достъп до топла и студена вода непрекъснато. Състоянието и хигиената в баните и тоалетните са добри там, където са правени и скорошни ремонти. Много рядко всяко спално помещение разполага със собствен санитарен възел, в повечето случаи санитарните възли са разположени на всеки етаж. В домовете за деца от 3 до 7 години, тоалетните чинии са съобразени с възрастта на децата. За хигиената и дезинфекцията в баните и тоалетните се грижи всекидневно обслужващия персонал. В почистването на спалните помещения, трапезариите, а някъде и в санитарните възли са включени и по-големите деца по график. Децата осъзнават своята роля в опазването на чистотата в санитарните възли.

“Тоалетните дали са чисти? Не особено, сутрин се почистват, но до вечерта е пълен хаос. Това се дължи на малките, които не умеят да поддържат чисто. Лятото е правен ремонт на нашия втори етаж. Поставиха нови теракотни плочки, отделиха банята с алуминиева дограма, нови мивки. Банята можем да я ползваме по всяко време. Топла вода обикновено има сутрин, когато е пуснато парното. Ако обаче няма не е проблем да се обадим на човека на парното и той да осигури топла вода”.

Десислава, 17 г.

“Да, чисти са. Тава лято правиха ремонт на баните и тоалетните. Винаги има топла вода, която се топли на бойлер. Тоалетната се намира на първия етаж и има две бани една за момичета и една за момчета”.

Галин, 19 г.

“Мъжкото крило дете сме ние е много занемарено. Душовете не работат добре и понякога ходим да се къпем в женската баня. Ремонт от както съм тука не се сецям да е правен. Тоалетните са мръсни и вратите са счупени. Абе, много е гадно”.

Щерю, 16 г.

В домовете, където условията позволяват, са обзаведени всекидневни, които напомнят домашна атмосфера – мека мебел, телевизор и музикална апаратура, цветя и шкафове за учебни пособия и материали. Занималните, мебелирани според възможностите на всеки дом, са предназначени за подготовка на децата за училище, в част от домовете те изпълняват ролята и на всекидневна. Там, където домовете не разполагат със занимални, децата ползват класни стаи в училище.

Към днешна дата учебният процес в занималните е занемарен и много от интервюираните деца посочват, че си пишат домашните в спалните помещения на

импровизирани маси и ношни шкафчета, без помощта на възпитателите, които обикновено са сами по време на дежурство. След отпадане на задължението за предоставяне на образователна услуга, занималните е добре да останат като място, където децата да могат на спокойствие да четат и да си подготвят уроците, защото място и оборудване за тази цел в спалните помещения няма.

Преобладаваща част от домовете разполагат с компютри и интернет, като тази техника е разположена обикновено в специални за целта стаи, до които децата имат контролиран достъп. Компютри ползват предимно по-големите деца. Основните занимания с компютри обаче се случват в училищата. Обикновено директорите на домовете организират обучението на децата в компютърните зали, защото голяма част от възпитателите нямат умения за работа с компютър.

“Аз им отварям компютърната зала, когато съм през деня в дома и им показвам как се работи, как да си отворят документ, как да го съхранят, има и качени компютърни игри, но тук моята помощ не им е нужна, на два от компютрите има интернет. Когато застъпвам за нощно дежурство, тогава имам повече време и работим повече заедно, но съм сама, никой от колегите не може да работи на компютър, това е жалко, разбира се, но тук вече въпросът опира до желание....Аз не мога да ги задължа, още повече сега, след като вече няма да бъдем педагози.....”

Директор

Изискването във всеки дом да има отделна стая за свиждане с близки и роднини масово не се спазва от директорите. Там, където ги има беше установено, че това са стаи, набързо приготвена за целта, стоят заключени, пълни с инвентар и очевидно не се ползват по предназначение. Като място за срещи с роднини обикновено служи директорският кабинет, всекидневната или коридора. При посещение на близки на децата се попълва специална книга за гости с личните данни на лицето и времето за свиждане.

“Няма обособено пространство, срещите се провеждат в компютърната зала и в директорския кабинет, има член на персонала, който приоритетно е ангажиран с връзката с родителите. Честота на срещи с близки и роднини – има добре водена книга за посещенията на родители и близки на децата с вписване на данни от личните документи на посетителя, подписване на декларация за връщане на детето. Има деца, на които родителите никога не са идвали в дома. Има родители, на които се напомня за това, че са родители. Има регистрирани 320 посещения от 2004 година до сега, т.е. около 100 посещения на година.”

Цитат от карта на дом

“В дома няма специално обособена стая за срещи с близки и роднини на децата, за такава служи стаята на директора на дома. Честота на срещи с близки и роднини – по думите на директора често идват близки и роднини на децата, които се завеждат в специален регистър на посещенията, но има и деца, които никога не биват посещавани, има дете, което има в своето ЕГН накрая четири нули, т.е. никаква информация за родителите”.

Цитат от карта на дом

Всички домове практически изпитват нужда от учебни пособия и материали, като наличните такива са стари, в много от домовете децата учат от няколко учебника и това затруднява подготовката им. Местните училища и спонсори в много от случаите осигуряват необходимите средства за учебници и тетрадки.

1.2. Качество на живот

1.2.1. Здравеопазване

Според директорите и персонала в домовете, всички деца имат лични лекари, които са базирани в населеното място. Повечето домове разполагат с медицински кабинети, които стоят заключени. Има назначени медицински работници, обикновено на половин работен ден – медицинска сестра или фелдшер, които заедно с личните лекари водят медицинската документация. Няма деца без лични амбулаторни книжки. Плановете за здравни грижи са неразделна част от плана за грижи. Профилактичните прегледи и имунизации се провеждат редовно по график – два пъти годишно.

“В дома няма обособен медицински кабинет. Здравните книжки, амбулаторните картони и всичко свързано със здравето на децата се съхранява в техните лични досиета. Децата са регистрирани при д-р Точков, който е практикуващ в с. Лесичово. По думи на Директорката на дома и зам. кмета на община Лесичово, когато д-р Точков отсъства за децата денонощно на разположение е медицинска сестра от селото. Директорката сподели, че ако е много спешно и тревожно състоянието на детето се сигнализира Бърза помощ”.

Цитат от карта на дом

“По думи на Директорката, в дома има оборудван медицински шкаф и кабинет, които се поддържат от медицинска сестра, която работи на пълен работен ден. Децата като цяло се обслужват от личния лекар, практикуващ в гр. Панагюрище. Според Директорката, медицинските книжки, амбулаторните картони и здравните досиета се водят прилежно от медицинското лице, обслужващо дома. При нашето посещение обаче медицинската сестра, която по принцип е на пълен работен ден я нямаше, кабинета бе заключен и достъпа до него бе невъзможен”

Цитат от карта на дом

“Личен лекар, профилактични прегледи, план за здравни грижи, лични амбулаторни книжки, здравно досие и т.н. Децата в институцията имат личен лекар, който провежда профилактика, диагностика и лечение. При нужда се извършват консултации със специалисти. В институцията има здравен кабинет с оборудван медицински шкаф, където работи медицинска сестра на пълен работен ден. Тя провежда назначеното лечение, води медицинската документация и личните амбулаторни карти на децата. Изготвените от медицинската сестра менюта се одобряват от директора и отговарят на изискванията за правилна хранене на децата”.

Цитат от карта на дом

1.2.2. Хранене

Директорите на домовете определят качеството на храната като много добро и отлично. Уверяват, че и като количество храната е достатъчна, разнообразна и здравословна, при приготвянето ѝ се спазвал специален рецептурник. Данните от изследването показват, че почти в половината от домовете децата се хранят само 3 пъти на ден, а в другата половина - 4 пъти, с една следобедна закуска. Домовете за деца от 3 до 7 години осигуряват и предиобедна закуска, а децата от 1 до 4 клас получават допълнително и закуска в училище по програмата на социалното министерство “Закуска и топло мляко за всяко дете”.

“Тук ни хранят по четири пъти. Следобед ни дават намазани филии с пастет, шоколад, а и в училище ни дават една допълнителна закуска с мляко, значи 5 пъти”

Десислава, 12 г.

“Децата (от 3 до 7 г.) получават храна 5 пъти дневно - закуска, предиобедна закуска, обяд, следобедна закуска и вечеря. Качеството на храната е много добро, достатъчно по количество и е съобразено с възрастта на децата, менюто включва разнообразни храни, всеки ден има поне едно ястие с месо. Готви се по рецептурник, хляб има в достатъчно количество. В менюто присъстват сурови плодове и гарнитури, задушени зеленчуци и варива. Домът разполага с регулярни доставки на месни произведения

– дарения от български производители и сухо мляко от Холандия”.

Цитат от карта на дом

“Децата се хранят три пъти на ден. Сутрин им се предоставят пакетирани закуски. На обяд и вечер им се предлага топла храна, съобразена с възрастта на децата”.

Цитат от карта на дом

Според децата обаче и особено по-големите в пубертетна възраст, количеството храна е недостатъчна за покриване на дневните им нужди. Допълнителна храна не се осигурява. Грамажът не е съобразен с възрастта, деца на 10 и на 18 години получават едно и също количество храна.

Стига ли ти храната?

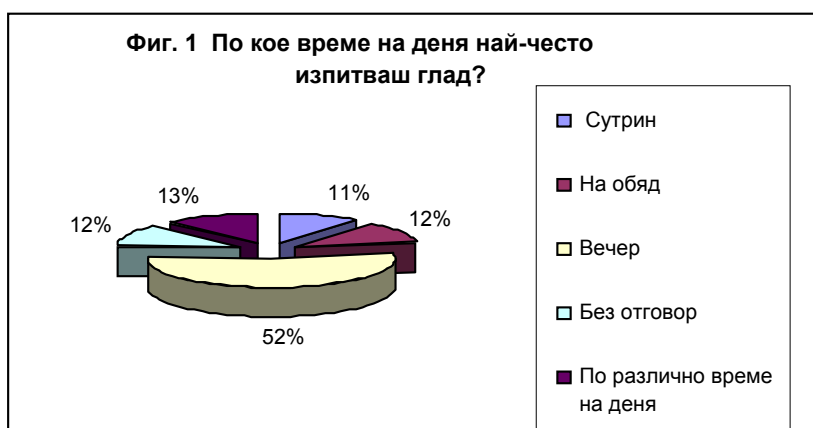
“Не. Недостатъчна е дори за малките, та за мене ли? Дават ни по 200 грама супа, като мерат и купичката. Допълнително ни дават рядко. Месо и по-хубаво ядене никога няма допълнително, дори когато има посещение”.

Александър, 18 г.

“Не стига. Тя, тая храна, на малките деца не е достатъчна, камо ли на нас. Гладен съм. И като съм гладен, не мога да заспа. То... затва няколко пъти разбиват склада където се държи храната. Ми, като съм глад, си говоря с другите деца или гледам филми, за да не мисля постоянно за тва нещо. Вечер съм най-гладен и не само аз. Направо сме гладни кат вълци и гледаме да лягаме да заспиваме.

Момче на 16 г.

В дома в Попово например обедното меню на децата включва само две блюда – основно и десерт. В Берковица и в домовете, които предлагат готови закуски сутрин има проблем с доставката им, те пристигат късно и децата тръгват на училище без да закусват. До късния следобяд (обикновено имат по 6 или 7 учебни часа) те стоят гладни, защото нямат пари за закуска и обядват чак към 3 часа, след като се върнат от училище. От всичките 94 анкетирани деца над 11 годишна възраст, половината от тях казват, че постоянно изпитват глад, а 12% от анкетираните момчета в пубертетна възраст съобщават, че обикновено “умират от глад” в училище във времето между закуска и обяд. На Фигура 1 са представени данните от децата, които са потвърдили, че „изпитват глад” (50% от интервюираните), като посочват през кой период на деня се чувстват най-гладни.



Данните от проведените интервюта с децата, които споделят, че гладуват посочват че 52% от тях изпитват редовно глад и то предимно вечер, няколко часа след вечеря. Това са предимно момчета в пубертетна възраст. В повечето дни менюто, особено за вечеря представлява еднообразна и постна храна – предимно боб, леща, грах или картофи, макар, че всички директори на домове заявяват, че храната е съобразена с възрастта на

децата, спазва се рецептурник за грамажа и технологията на приготвяне на храна. Данните от изследването недвусмислено показват, че количеството на храната масово се занижава, менюто зависи от количеството и качеството на доставените храни, голяма част от които са дарения според директорите. Освен това според директорите и персонала на домовете заложените стойности са силно занижени от Националния Рецептурник издаден и одобрен от Министерството на здравеопазването. Контролиращ орган за спазването му е хигиенно-епидемиологичната инспекция на чиято територия е дома. Рецептурникът е пряко свързан и с хранодена и съответно с бюджетната издръжка на всяко едно дете настанено в специализиран институция. Отново според директорите за малките деца количеството храна е достатъчно, но за по-големите определено тя не достига.

Въпрос: Случвали се децата да гладуват според вас?

Отговор: Случвало се е, но в смисъл че храната, което се предоставя в дома не достига на децата, поради определените норми за количеството на предоставената храна за всяко дете. Според мен точно тези стандарти за количеството на храната за всяко дете с определен грамаж на дневна порция трябва да се променят...Всеки ден на обяд в менюто присъства месото. Тук обаче е необходимо да подчертая, че храната ни е с определена норма, тъй като всеки месец аз като директор изпращам отчет до РИОКОЗ, на базата на който те ни изпращат предписание коя от храните да бъде в по-малки количества и коя да бъде засилена в менюто

Директор на дом за деца

Хлябът обикновено е в достатъчно количество. В същото време някои от децата определят храната в домовете като добра и разнообразна, но риба, млечни произведения, пресни зеленчуци и плодове рядко се предлагат. Поне два пъти седмично се готви месо, а някъде и по-често, в зависимост от това какви дарения са постъпили от производители на храни, фирми и спонсори.

“В седмицата ядем 1-2 пъти месо, иначе...боб, леща, грах, зелен боб, ориз, 5 в 1, някакъв “славянски гювеч” му викат. За следобедна закуска ни дават филия със шоколад, филия с пастет, медени питки, царевични пръчици, вафли, преди даваха чай и боза, но сега не дават вече”.

Ангел, 16 г.

“Храната не е много хубава. Няма продукти за разнообразно ядене. Най-често ядем зеле, ориз и картофи. Като някой ни дойде на посещение в дома, ни дават месо и кебабчета. Аз не съм доволен от храната. Предишните две вечери ядохме зеле с ориз. Може ли човек само толкова да яде? И готвачите не си правят усилие да готвят добре. Като знаят, че е за дома, дори понякога не режат зеленчуците в яденето. Няколко пъти се хващахме за гушите, ама иначе сме приятели с тях”.

Момче на 16 г.

В почистването на местата за хранене са включени и по-големите деца по график. Състоянието на столовите и кухните в домовете са задоволителни. Тъй като това са едни от най-често проверяваните места при посещение на външни хора в домовете, обикновено тук са хвърляни много усилия в ремонти и създаване на подходящи условия. Преобладават чистите и просторни помещения, с достатъчно маси и столове, не рядко вече масите са покрити с чисти и изгладени покривки, има и поставени салфетки и прибори за храна.

“Всяка група има свой кухненски сервиз /кухня/. В него се храним, но храната се приготвя долу в голямата кухня и ние я качваме. Кухненския офис е разделен на 2 прегради. Едната част е трапезария, а в другата има печка, пералня, мивка и шкафове. Печката се ползва с разрешение от възпитател. Ние обичаме често да си правим палачинки и я ползваме. Кухненският сервиз се заключава, за да не изчезне нещо – тук идват и външни хора. Ключът е у възпитателя. Хигиената в кухненския офис е много добра. Всеки, който го ползва е длъжен да го почиства. Има дежурен от нас, който отговаря за хигиената в

помещението. Лелите също чистят. Обзавеждането в нашата кухня не е ново, но в центъра за реинтеграция са нови”.

Илиана, 15 г.

За съжаление лошото управление и липсата на контрол на хигиената в някои домове поражда следните реакции на деца:

“Ми засега столовата е добре, като изключим, че готвачката пуши вътре и не всички готвачки слагат шапки; понякога намираме косми в яденето. Имаме дежурни, които хлорират масите, слагат покривките, редят столовете и метат. Като изключим, че лъжиците и купичките не се доизмиват, има блажно и остатъци от храна по тях, в общи линии.....”

Ангел, 16 г.

“Столовата не ми харесва. Както си ядеш, минава един плъх! Столовете са зацапани с петна, човек да го е гнус да седне. Някой път съдовете имат остатъци от манджа, ако преди това са ги мили децата. Лелките ги мият само сутрин, доколкото знам. Аз винаги си мия лъжицата преди да ям с нея”.

Вяра, 12 г.

1.2.3. Свободно време, занимания и лични средства

Друг основен фактор, освен храненето, способстващ здравословния начин на живот е възможността за физическа активност и изява. На много места наличието на различни спортни съоръжения и уреди – игрища, детски плащадки, топки, велосипеди и фитнес уреди предполага организирането на активни спортни занимания. Там, където се отглеждат деца със сензорно–двигателни нарушения са оборудвани и психомоторни зали. Освен спортуването, през свободното време децата посещават клубове по интереси, кръжоци, занимават се с музика, гледат телевизия, подготвят си домашните или посещават семейства в населеното място.

“През свободното време помагам на малките деца в детската градина, или помагам в градината на двора, имаме посадени домати, краставици и ги поливам, картофи.....Уча през свободното време, чета, рисувам, пиша. Излизаме в града с госпожата, ходим на люлки, на пързалки. През почивните дни ходя на гости на един човек, който ни боядиса столовата, ходя на гости в неговото семейство. Там ме учат да готвя – правя салати, учи ме майката на този човек, бабата ме учи да шия, учи ме на песни, на стихотворения.”

Десислава, 12 години

“До обяд децата са на училище, а след обяд от 14.00 – 17.00 часа посещават занималня. През свободното си време за децата има доста извънкласни мероприятия. Дома е спечелил проект за кухня „Кеър ” и вече работи. Това се осъществява в съседна помощна сграда, където децата сами готвят през свободното си време, самообслужват се и усвояват социални умения. Децата от дома участват в изготвяне на вестник „Стъпка напред”, който издават сами - търсят съдействие от страна на спонсори и се издава всеки месец. Също има клуб ”Нашата вяра” – това е клуб, в който влизат доброволно деца, за да се учат на „Вярата, ценностите и традициите на България”. Децата участват в „Музикална група”. Имат и друг спечелен проект – „Училище за усмивки” – това е за деца, напускащи институции - за тяхната по-лесна социализация. Децата споделиха, че излизат на разходка в центъра, гледат телевизия и играят на компютри”.

Цитат от карта на дом

Липсата на достатъчно джобни пари обаче (3 лв. на дете на месец!?!), кара някои от по-големите момчета да работят.

“Следобяд отивам да работя, в селото бачкаме, ходим и чистим пилчарници и хората ни дават пари. Понякога играя на компютрите, чета вестници.”

Стефан, 14г.

“Като всички деца и нашите деца имат нужда от всичко, това са тези смешни 3 лв. джобни пари,

които не стигат доникъде. Имам големи момичета, които имат нужда от дезодорантче, лак за нокти, грим, те няма как да си купят, което е и може би причината те “да поглеждат и навън”, за жалост.Искаме да имаме малко стопанство от животни, защото децата са в село, те обичат да се грижат за животни, даже хората от селото ги викат да им помагат, така, че аз искам те да могат да бъдат ангажирани тук в дома.

Стефан е момче на 14 години, от Бургас, няма родители, роднини, братя и сестри. Няма никого. Обича да работи, както сам казва, радва се, че хората в селото го уважават, затова, че е работлив, пък и не са без значение парите, които те му дават. Не работи само той, работят и другите момчета. Да, той е само на 14, но е горд с това, че си позволява да си купува дребни неща със заработеното. Не е особено ученолюбив, очевидно няма да изгради кариера с образование, трудовите умения, които той развива в момента, ще му бъдат от жизнена необходимост само след няколко години, когато той ще трябва да напусне дома, няма при кого да отиде и ще трябва да се грижи сам за себе си”.

Директор

1.2.4. Лична документация и връзки със системата за закрила на детето

Всички деца от изследваните домове имат лични досиета и планове за грижи. Факт е обаче, че повечето от децата не са виждали своите планове за грижи, което означава, че те не са участвали в разработването им. Освен това данните от изследването показват, че плановете са формални, както е и налице сходство на съдържанието, в иначе индивидуалните планове за грижа. Фигура 2 показва какъв брой от анкетираните деца са виждали плановете си за грижа.

“Плановете за грижи се актуализират на всеки три месеца. ОЗД имат план за действие и на базата на този план се изготвя плана за грижи, съвместно със специалистите от ОЗД, медицинско лице, детето и груповия възпитател, както и родители и близки на децата. Планът съдържа социална оценка, заповед за настаняване, съдебно решение, акт за раждане, някои лични документи на детето, информация за родителите, снимки на детето и т.н.”

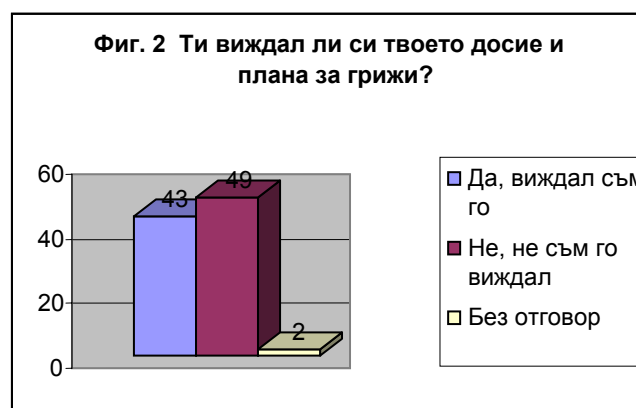
Директор

“Всяко дете си е виждало личното досие, но плана за грижи....незнам. Какво е това?”

Камелия, 17 г.

“Не знам какво е план за грижи. Подписах се на документ в досието, но не знам какъв е този документ”.

Василка, 15 г.



Обезпокоителен е фактът, че дори когато посещават домовете, социалните работници от ОЗД не контактуват и не работят с децата, а най-често разговарят с персонала на дома по възникнали проблеми. Фигура 3 онагледява колко често децата виждат социални работници от ОЗД да посещават домовете – 48% - почти половината от децата отдавна или никога не са ги виждали.



Имайки предвид данните от изследването по отношение на плановете за грижи, като цяло може да се каже, че работата на социалните работници от ОЗД е незадоволителна. Необходима е целенасочена инвестиция в човешкия ресурс, зает в тази сфера и системно и дългосрочно изграждане на неговия капацитет.

Деца не са възпрепятствани да осъществяват контакт с близките си и при възможност ги посещават, обикновено на празници, но по техните думи се връщат много по-рано от крайния срок в дома. Чувстват се чужди и ненужни в семействата си. Много от децата въобще не познават биологичните си родители, а тези, които ги познават, обикновено говорят с нескрита омраза за тях. Липсата на целенасочена работа със семействата допълнително задълбочава институционализацията, поставя децата в зависимост от дома и предоставяната от него услуга.

“Отдавна не съм се виждала с родителите си, майка ми и баща ми са разведени, те имат и други деца, обикновено аз отивам при тях, но бързо се връщам, чувствам се като неканен гост....., не искам да ги виждам, те се държат студено, чувстват се виновни...”

Радостина, 16 г.

Огромна част от децата в домовете – 49% рядко се виждат и контактуват с родителите си, защото са настанени в институция на стотици километри от родното място. Ако тези деца се настанят в домове от същата община или област дори, това би спестило много пари за транспорт на родители и деца, би спомогнало да не се къса връзката със семейството и не на последно място, би била възможна постоянна и целенасочена работа със семействата.

Данните в таблицата по-долу показват какъв е броят на децата настанени в други общини и области.

Типове	Брой деца	%
Брой деца настанени от общината, на чиято територия е домът	2037	47%
Брой деца настанени деца от областта на чиято територия е домът	1727	40%
Брой деца настанени деца от съседни области	376	9%
Брой деца настанени от по-далечни области	190	4%
ОБЩО	4330	100%
Общ брой посетени домове	80	80

Данните показват, че съществува приоритет в настаняването на децата от общината, в която е домът или от областта, което е благоприятно условия за успех на децентрализацията. Едновременно с това близо 600 деца, което е 13% от общо

настанените деца са от други области, което при всички случаи се отразява на качеството на грижата за тях, на възможностите за контакт със семействата и за бъдещата им социална интеграция.

1.2.5. Насилието в домовете

На много места училищните власти не работят за интегрирането на децата от домовете с останалите деца, учещи в същото училище. Децата от домовете споделят, че другите странят от тях и дори не ги поздравяват, не са редки и случаите на побои сред двете групи деца. Освен традиционно високото ниво на насилие в училище, нивото на насилие от по-големите към по-малките деца в домовете е също тревожно високо. Най-често това са шамари, ритници и обиди. Регистрирани са и случаи на насилие от страна на възпитатели – удряли са деца с ключове и дневници по главата, ритали са ги и са ги биели. Налага се впечатлението, че насилието е основно средство за общуване.

“Има насилие между някои от децата в дом, със сигурност. Боби, той нали е голям и между него и Христо има вражда. Христо бие другите деца и ги кара да просат на улицата. Имаше две момичета, които бяха проститутки, но те напуснаха дома. Всяка вечер ги докарваха с различни коли. Директорката знае за това, но е твърде добродушна и не може да е строга. Иначе възпитателите налитат на по-малките деца, вече на големите не смеят. Удрят ги с шамари и ритници понякога, като не слушат”

Деце на 16 г.

Фигура 3 показва резултатите от анкетирането на децата във връзка с проявите на насилие в домовете.



В хода на изследването свързано с децата екипът по-скоро е водил интервю, като се е имало предвид преди всичко физическо насилие или заплахата от физическа саморазправа. Данни за други типове насилие като сексуално, психическо и negliжиране в домовете не са били събирани, тъй като е необходима много по-специализирана методика и специална подготовка на екипа, което не е предмет на това изследване.

“Е, наскоро се скарах с един възпитател. И двамата си ударихме по една и така....Скарахме се без причина! Ей, значи понякога хич не ни обръщат внимание, не се отнасят с нас като с хора.....”

Стефан, 14 г.

“Сериозно насилие, не. Деца с деца се сбиват понякога. По-големите се бият с по-малките, когато

се краде се бият най- много, винаги се знае кой, какво е откраднал. Възпитателите никога не са ме удряли. По скоро децата скачат на учителите, имахме случай - 15 годишно момиче скочи на бой с нож на учител, в последствие я изгониха”.

Йорданка, 18 г.

“Да, има насилие. Бием се помежду си, децата от дома. Малките ги бият от персонала. Крадем си и най-често и за това се бием. По-малките просят в центъра на града и около църквата.”

Александър, 18 г.

Реформата в домовете за деца най-видимо и бързо ще се отрази на подобряването на материалната база и качеството на живот на децата. Това са и главните преимущества на преминаването на домовете на подчинение на общините, в гледните точки на представителите на местната власт. Също така, със сигурност, наличието на такава институция, на територията на дадена община, ще предизвика реорганизация в общинските структури, прилагащи социална политика. Нуждата от създаване на местно специализирано звено, което да изгради и развие новите социални услуги не само в домовете за деца, но и във всички останали социални институции, предполага професионализъм и целенасочено изграждане на капацитет в човешкия ресурс.

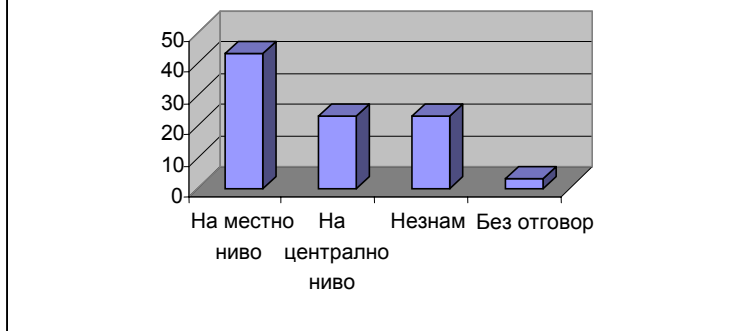
Големият въпрос е как ще се промени отношението към децата в домовете, как ще се промени методологията на работа, как ще се промени парадоксалната ситуация в институции за грижа за деца да не работят професионалисти по предоставяне на грижа като социални работници, а специалисти по образование.

1.3. Реформата през погледа на директорите и персонала на домовете

По-малко от половината от анкетираните директори и членове на персонала, възприемат преминаването на домовете на управление към общините като нужна, очаквана и навременна мярка, от гледна точка на финансирането и стопанисването на домовете. Единствено постоянната нужда от ремонти и поддръжка на сградния фонд е причина те да гледат на новите процеси като на нещо добро. Личните познанства с кметската управа и местните специалисти от ОЗД са донякъде положителна мотивация да се иска промяната.

В никакъв случай, обаче, начинът по който е станала промяната не среща тяхното одобрение. Липсата на информация, непоемането на отговорност от страна на централната власт, за това домовете да бъдат подготвени и известени за промяната, дава отражение върху това как тя се възприема (Виж Фиг. 5).

Фиг. 5 Според Вас домовете трябва да се управляват от общината или както си беше досега?

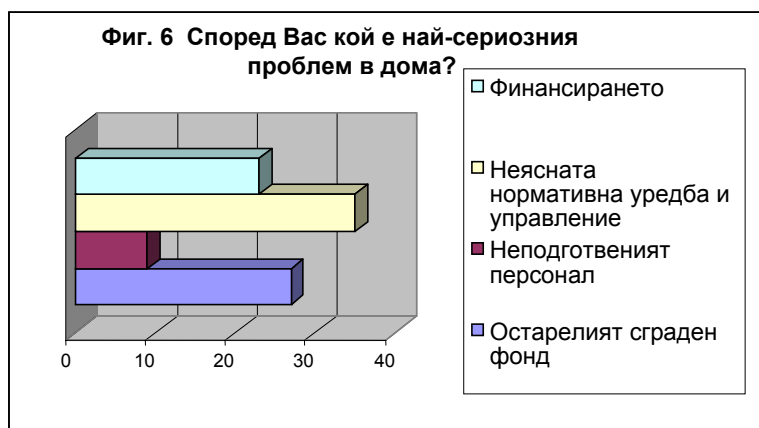


Получените данни могат да се считат и за социално-желателни, имайки предвид, че вече домовете са преминали към общините и е необходимо нагласяване и напасване към новите реалности. Данните показват, че повече от половината интервюирани всъщност не изразяват подкрепа на децентрализацията. Последващите данни сочат, че реформата до този момент не отговаря на редица въпроси за по-нататъшното функциониране на домовете - неясната нормативна база по отношение числеността на персонала, работата в постоянен стрес, липсата на информация, нуждата от преквалификация в социалната сфера, сериозното намаляване на доходите и отнемането на досегашните привилегии на персонала като учители, създава напрежение и несигурност сред работещите в домовете.

“Опасността от текучеството на кадри от административния и обслужващ персонал е най-големия проблем при нас. Ако заплатите намалят, много колеги ще напуснат. За обслужващия и административния персонал нищо не се прави. Тука работата е много напрегната, режимът е много тежък и за административен и за обслужващ персонал. Един чистач получава 180 лв., ежедневно този човек чисти тези деца, красти, въшки, какво ли не, пере се, чисти се, облича се, тези пари просто са унижение. Това, че административният и обслужващият персонал не е заплатен добре е драматично: Напуснаха трима прекрасни служители и ние в разстояние на три месеца не можем да намерим квалифицирани специалисти. Представете си какво са 180 лева, тук няма безработица, как да задържим тези хора? Ние работим без охрана. Децата са трудни, някои са агресивни, не може да ги обуздаеш, случва се спешен случай – например апендицит, възпитателя е сам през нощта, той няма на кой да остави децата през нощта, Директора на дома е на денонощно повикване”.

Възпитател

В някои домове неизвестността относно кой ще е новият принципал е продължила два-три месеца след обнародването на закона в Държавен вестник. При голяма част от тях, този вакуум е настъпил и по отношение на финансирането (Виж Фиг.6).



Друго основно притеснение на ръководителите на домовете е, че след като те вече не са работодатели на персонала, това значително ще намали ефективността на управлението му. В момента всяка молба за отпуск, или спешен случай на заместване на служител е необходимо да се разгледа от кмета на общината, а трябва да се има предвид, че голяма част от домовете са разположени в по-крайни райони на градовете или извън тях и не навсякъде има качествени транспортни връзки. Като се прибави и факта, че административните процедури са доста бюрократични, както и че общините все още не са запознати със спецификата на управлението на домовете, забавянето на вземането на едно подобно решение е неизбежно.

Първите негативи от промяната по отношение на привилегиите за персонала са вече налице – отпаднаха средствата за премиални възнаграждения по случай 24 май за педагозите и в новите бюджети вече няма отделени средства за летуването на децата на море.

“Трябва персоналът да получава по-високи заплати. Премахнаха им процента за работа с трудни деца. Притеснявам се от отлив на млади колеги, тъй като заплатите са понижени. Няма яснота за числеността на персонала – дали ще е съобразен с броя на децата в група. Към момента 20 възпитатели обгрижват 103 зеца и има 12 души помощен персонал”.

Директор

“След прехвърлянето на домовете към общините възникна временен проблем с финансирането на дома. Сред персонала има притеснение, че след трансформирането на длъжността “Възпитател” в длъжност “Социален работник”, ще бъдат редуцирани заплатите, отпуските и ще се понижи мотивацията. Очаква се да има и текучество на персонал”.

Директор

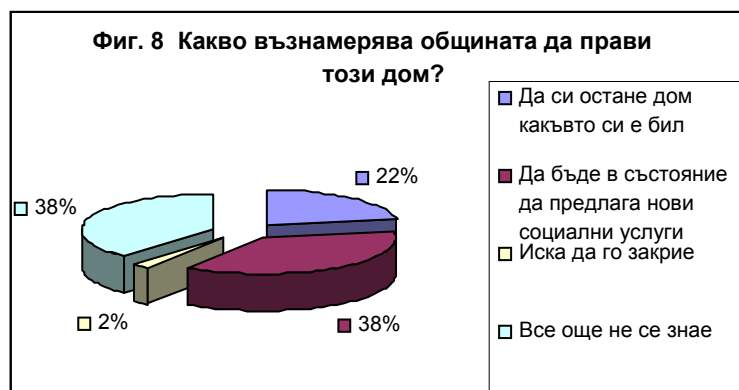
“Слуховете за децентрализацията на ДОВДЛРГ притесняват и децата. Неясната съдба на дома ги навежда на мисълта: „Какво ще се случи с нас, ако закрият дома?“, „Пак ли ще ме местват някъде?“, „Ще се радвам да си отида в къщи, но там няма да имат пари и за мен – ние сме пет деца”.

Цитат от карта на дом

Общото мнение на възпитателите е, че в бъдеще работата им ще си остане същата като характер, но ще се увеличи драстично като обем, контролът ще бъде много по-осезаем от страна на местните власти и в същото време ще получават много по-малка заплата. Няма разбиране в персонала за целите на децентрализацията като основа за стартиране на процеса на деинституционализация, нуждата от нов тип социални заведения за деца и за предоставяне на качествено нов тип услуги (Виж Фиг. 7).



Като цяло критиката от страна на ръководството на домовете спрямо сегашната ситуация е, че в общините няма изградени структури и звена, които да са наясно с работата и проблемите в домовете, системата не е добре координирана и че социалната политика не е приоритет в работата на общините. Нещо повече, домовете също не се наясно с плановете на общините и техните намерения по отношение на развитието на услугите в домовете (Виж Фиг. 8).



Повечето “специалисти” в общинските администрации са също неподготвени за промяната, те обикновено отговарят за още няколко ресора в общината, нямат нужните правомощия и инициативност и обикновено следват събитията. В повечето места общините делегират свобода на действие на директорите, защото имат опита, а кметовете и специалистите само дават съгласието си това да се случва и основно се концентрират върху ремонтната дейност. В тази връзка директорите в бъдеще може да се очаква, че ще предлагат развитие на такъв тип социални услуги, които няма да изискват качествена промяна на статуквото и едва ли ще са адекватни на нуждите по места.

На въпроса: “Според вас какви допълнителни социални услуги могат да се развият в дома?” – директорите изреждат всички социални услуги, за които са информирани, без да си дават сметка дали наистина има нужда от тях, т.е. много ясно личи липсата на актуална и професионално изготвена оценка на потребностите на децата в общините.

Следващият, може би най-важен проблем е новия статут на домовете и последващата нужда от преквалификация на педагозите в социални работници. Голяма част от педагозите считат, че е имало учебен процес в домовете с провеждането на

занималните. Според експертите в образователната сфера, занималнята като форма не е учебен процес, а по-скоро подготовка или самоподготовка на детето за училище.

*“От моята практика мога да ви кажа, че каквито и проблеми да сме имали тук – машината беше смазана и работеше. Досега, докато бяхме към МОН – ние си получавахме методическите указания. Не знам как ще бъдем сега към общината, но аз искам да поставя друг въпрос – независимо дали ние ще бъдем към общината или МОН, искам да я няма шапката на МТСП. Ние ставаме доставчик на услуги.....,но в крайна сметка като функция на дома е игнориран **образователния момент**. Ако едно дете живее в дома, храним го, обличаме го, отглеждаме го....и ако накрая то не вземе диплома за образование....за какво това дете стои в дома?! Никъде не се стимулира ходенето на училище и получаването на образование. Ето защо аз държа да си бъдем под шапката на МОН, независимо, че станахме на подчинение на общината.”*

Директор

Интересно какво се разбира под **образователен момент** и кой досега пречи на домовете “да се обръща внимание на образованието” и кой да обръща това внимание? Вероятно е добре да се постави въпрос пред персонала на домовете за какво те са получавали пари и привилегии като педагози, ако в резултат имаме преобладаващ дял на деца от домовете със сериозни проблеми в училище, с висок риск от отпадане от училище. **В крайна сметка, изглежда, че в очите на персонала, домовете се възприемат като училища (дори в езика на специалистите по-често те се наричат училища отколкото домове), и е важно да се види тяхното място и роля като места за грижа, като места, които заместват родителите и семейството, а не звена, допълващи училището.** Тази промяна изглежда не се разбира и не се възприема като необходима от персонала, те не искат да се променят в социални работници и не искат да бъдат под “шапката на МТСП”.

Очевидно, не може да се очаква, че хората ще работят по вътрешен усет, трябва да се разгърне сериозна разяснителна работа за целите на реформата, за новите типове социални услуги за деца, за новата роля на персонала в домовете, хората искат да имат ясни правила на работа, нормативна база, искат да са наясно относно числеността на персонала, координация и взаимоотношения с общината и звената в нея, кой и как ще взема решение, защото в момента системата е блокирана и това се отразява на качеството на грижа на децата в домовете.

ВТОРА ГЛАВА: Анализ на капацитета на местните власти

През януари 2007 с решение на държавен вестник от 22.12.2007/бр.105 ДДЛРГ бяха децентрализирани. Управлението на домовете от МОН се прехвърля към местните власти, като методически ще се управляват от МТСП. Нещо повече, статута на тези институции се променя от образователен в социален.

2.1. Подход при процеса на децентрализация

За преминаването на всички институции, в това число и ДДЛРГ под единно методическо управление и децентрализирането им на местно ниво, се обсъжда още с началото на реформите в детската политика. В известен смисъл, всички очакваха това да се случи, но в продължение на години нямаше необходимата политическа воля това да се превърне в реалност. Специалистите по места също бяха информирани за този тип обсъждания, но това не се случваше структурирано и целенасочено.

Като цяло децентрализацията на ДДЛРГ се одобрява от една внушителна част от кметовете и местните специалисти, тъй като проблемите в тези институции могат да се видят по-добре на местно ниво и да се реагира своевременно. Нещо повече, тези институции започват да се разглеждат като интегрална част от развитието на местната социална политика и процеса на децентрализация се възприема съвсем нормално и логично.

“Преди повече от година беше искано становище на общината, много общо, за това как бихме погледнали ние, ако дома премине под наше управление. Ние подкрепихме идеята, защото смятаме, че това би довело до подобряване на грижата за децата, контролът би бил по-ефективен, но ние очаквахме няколко месеца преди това да бъдат проведени срещи, да бъдат обучени хора, за да имаме капацитета да се справим с тази дейност. Още повече, че в Правилника големи отговорности се възлагат на Дирекциите “Социално подпомагане”, които след проведените разговори с тях се оказа, че също нямат нужната подготовка, не са преминали съответните обучения и нямат капацитета.”

Общински специалист

Въпреки, че всички интервюирани кметове и общински специалисти съобщават, че промяната е била очаквана, всички са си мислели, че това ще се случи постепенно и плавно. Никой не е очаквал МОН да процедира толкова хаотично, спонтанно и без предварителна работа и информация към местните власти. Продължават неблагоприятните обстоятелства около липсата на достатъчно информация и нормативна база, най-вече по отношение числеността на персонала, нови длъжности, отговорности и задължения в тези заведения, което е ключов момент в процеса на подобряване грижата за децата, разработването и предоставянето на качествено нови социални услуги за деца. Липсата на ясни инструкции, демотивира персонала и остава с впечатление да си мислят, че съществена промяна на статуквото няма да има.

“Разбрах за промяната след публикуване изменението на Закона за народната просвета в Държавен вестник, преди това нямаше никакви писма и за мен това беше абсолютно некоректно. Първо считам, че МОН не е спазил изискването на Кодекса за двумесечни предизвестия на хора и на администрации за това нещо, вторият проблем, който се явява е ,че и до днес 27 април 2007 година няма никакви указания в писмен вид, които да дадат някаква по-голяма яснота по въпроса.

Общински експерт

Към май 2007, всички неразплатени задължения са ликвидирани, осигурена е финансовата издръжка на домовете до края на календарната година, но за много от домовете кметовете и директорите са наясно, че ще се наложи актуализация на бюджета.

“Домът разполага с планирана субсидия според броя на децата през декември – 36. Капацитетът на дома е 56 деца, ние в момента работим с 56 деца с бюджет за 36, актуализирането на бюджета е веднъж годишно, т.е. системата за актуализиране на бюджета трябва да бъде по-гъвкава. Ако разполагам и с издръжката за останалите деца, аз бих могла да си наема допълнителен персонал”.

Директор на дом

Подходът на общинските специалисти, след приемането на домовете на тяхно подчинение, практически е бил един и същ – провели са серия от срещи с ръководствата на домовете, изработили са съвместна “стабилизационна програма”, за да сведат до минимум сътресенията и след това са се съсредоточили върху най-належащите ремонтни дейности и подобряване на материалната база в домовете. Този подход показва, че в момента продължава да се мисли преди всичко за подобряване на материалната база в домовете, за персонала, а не толкова в посока как да се намали броят на децата в институциите и изработването на механизъм за реструктуриране и обръщане на услугите от институционални в услуги за общността.

2.2. Представата на местната власт за работещите в домовете

Едно от най-често срещаните мнения на общинските администрации за персонала на домовете е положително. Според тях това е персонал с дългогодишен опит, но „обучения не са излишни”, Другото мнение е, че е необходимо да се акцентира върху привличането на специалисти от нов тип в тези домове, като – психолози, социални работници, медицински специалисти, рехабилитатори, логопеди, дефектолози и т.н. Безспорно е мнението на общинските служители, че се налага преквалификация и придобиване на нови знания и умения за работа с децата. Тази теза се подкрепя и от самите педагози в домовете (Виж Фиг.9). От необходимостта от обучения обаче трябва се възползват не само персонала на домовете, но също така и специалистите в местните власти, на които са поверени социалните институции и услугите за деца и семейства.

“Да, сега на 3 и 4 май в Копривица ще има подобно обучение. Това е първото ни обучение, на което ще присъстваме, поне това което аз знам. Тези обучения ще са ни от голяма необходимост, тъй като в тях се акцентира върху социалните услуги, а ние имаме много да учим в тази сфера. Това е една добра практика, както за нас, така и за екипите от домовете”.

Заместник -кмет

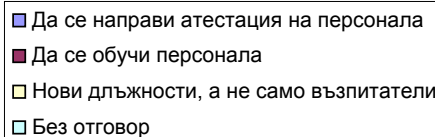
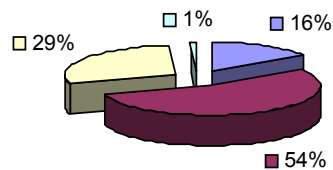
“Считам, че подготовката на персонала не е достатъчна за деинституционализация. Когато се появява нова цел, хората трябва да са подбрани, а не да се нагаждат към ситуацията. Педагозите си служат с педагогически подход, но не това е важното и необходимото, за да бъдат изведени децата. Проблемите при тези деца са социални, а те /педагози, възпитатели/ трудно се справят с това. Не могат да разпознаят конкретната нужда – например при negliжиране. Тези хора може да са добри в своята професия, но при децата в институциите потребностите имат социален аспект. Би могло да се надграждат знанията и уменията им с обучения”.

Директор КСУДС

“Смятам, че подготовката на персонала не е на ниво. Трябва да работим много по мотивацията и подготовка на екипа ангажиран в дома. Все още в дома няма социални работници. Персоналът се състои от педагози, които имат нужда от преквалификация. В момента те са «нито рак – ни риба». След като говорим за услуги и акцента се поставя върху социалните дейности, няма как хора с друг подход, методика и подготовка да отговорят на конкретните задачи, изведени като нужди и проблеми със социална насоченост”.

Заместник кмет

Фиг. 9 След като е на ваше подчинение какво трябва да се направи с персонала?



Някои общински специалисти изказваха мнение за частична, та дори и за пълна подмяна на персонала, защото липсва капацитет за управление и работа в социално заведение от нов тип. Вероятно тези настроения са породени от дългогодишно натрупвани проблеми в тези домове, при които местните власти са били свидетели, но не са могли да реагират, поради централизираната подчиненост на домовете.

“Мисля, че персонала не е напълно готов, тъй като те са работили по един начин, а сега се изисква промяна. В момента тече конкурс за директори и в двата дома. Процедурата е такава, но и единия директор смятам, че не е много в час. Трябва преквалификация на персонала”.

Директор на Дирекция „Социални дейности” към голяма община

“Основното, което трябва да направим е да подновим персонала. Трябват ни млади хора с идеи, възможности и желание за работа и положителна промяна. Това според мен е пътя към подобряване на грижата в домовете”.

Кмет

“Да се атестира персонала за тяхната годност. Тъй като по-голяма част от тях отказват да приемат промените, както и допълнителните обучения за оставащите”.

Експерт по здравеопазване и социални дейности

...” В момента имаме институции, които би трябвало да извършват дейност с кадри, които са изцяло подготвени да извършват друга дейност. Или образно казано – ние реструктурираме един обувен завод в завод за чанти и имаме обуцари, а не шивачи на чанти. Ние сме спазили изискването на кодекса, хората са без променени заплати и естество на трудови договори, получават си допълнителните плащания по наредба за заплатите в средното образование; по мое разбиране това нормативно основание е отпаднало, но Кодекса ни задължава да им ги дадем. Другият сериозен проблем, който се яви, че директорът на дома при нас се яви с 300 дни неизползван платен отпуск. Предстои му пенсиониране, тези средства не са разчетени, хубавото е, че Министерство на финансите реагира адекватно на ситуацията”.

Представител на общинска администрация

Като цяло е необходимо да се пристъпва към плавна подмяна на кадри и трансформиране на педагогическия подход на работа към социален, като същевременно този процес е съпроводен и с преквалифициране и предоставяне възможност на хората да повишават квалификацията си.

2.3. Визията на общините за развитието на социални услуги, водещи до деинституционализацията на децата

Данните от изследването показват, че процесът на трансформация на домовете при всички случаи ще бъде забавен, ако няма координирани и целенасочени усилия за изработване на планове за всяка една институция. Общините изпитват нужда от информираност и знание за социалната услуга за деца, както и нов поглед върху възможностите за предлагане на алтернативни социални услуги в общността. Едно от предложенията е, че се налага сформирването на „мениджърски звена” към общинските администрации, които пряко и конкретно да отговарят за управлението на социалните услуги в това число и тези за децата.

“Направила съм искане, като помощ, за увеличаване структурата на общинската администрация. Необходимо е да има поне двама общински служители отговарящи за дома”.

Кмет

Деинституционализацията се разбира като термин и държавна политика, но не се осъзнава как практически този процес ще се осъществи. Липсват ясни идеи за по-нататъшното развитие на институцията (Виж Фиг.10). Нещо повече, данните сочат, че местните власти не познават последиците при трайно институционализирани деца. В такъв случай, не би могло да се каже до каква степен и с какъв темп ще съумеят местните власти да ограничат тези негативни последици върху децата и да отговорят на специфичните им нужди.



“Все още не мога да кажа конкретни идеи свързани с тази реформа. До момента, освен издръжката на дома, не са обсъждани други проблеми и предложения за бъдещо развитие”.

Кмет

“Развитие, до колкото можем. На този етап други социални услуги не можем да предложим. Не знам. Мислим да подкрепяме и да помагаме с каквото можем”...

Заместник кмет

“Имам резерви относно приемната грижа. Това за мен е един вид наказание за детето. Никой не си задава въпроса какво се случва с психиката на това дете след като бъде прехвърляно от семейство на семейство и какъв модел на семейство може да си изгради то, след обиколката на толкова различни и да не знае към кой как да се обръща. Това за мен е доста объркващо и не смятам, че това е начин да се помогне на детето и да не е в дом. Не казвам, че в институцията му е по добре, но това не е помощ – да се мести детето от приемно семейство в друго приемно семейство и да му се обърка всичко, докато в дома поне вижда едни и същи лица и знае, че принадлежи някъде. Най-доброто за едно дете, естествено е в неговото семейство. Дори не близки и роднини, а неговото – биологичното семейство. Просто тук, в България се пренасят западните модели, но без да са съобразени и нагодени към нашите условия, нашето състояние, нашия манталитет, нашите ценности. Затова си мисля, че няма да се промени отношението към приемната грижа. По съм съгласна за осиновяването, защото тук семейството е място, което е постоянно и детето се чувства защитено и обичано, знае как да нарича хората, които го гледат. Може да се направи и дневен център за деца на територията на сегашния дом”.

Заместник кмет

Около 43% от експертите в общинските администрации не са запознати с оценката на ДАЗД за домовете в техните общини (Виж Фиг.11). Около 49% отговарят, че предлагат социални услуги за деца и семейства, но всъщност данните от качествено изследване показват, че разбирането за социална услуга е твърде ограничено, непълно и неясно. Това показва, че все още има общини, където съществува дефицит от подготвени кадри, които да могат да отговорят на новите нужди от променящото се статукво и да могат да дадат вярна оценка за услугите, предлагани в общините.

“Тук социалните услуги са социален патронаж, строи се дом за стари хора. Нямаме голям опит в развитието на социални услуги в Общината. Но имаме желание да реагираме адекватно на нуждите на населението. В Общината има практика да отпускат еднократни помощи съобразно правилника”.

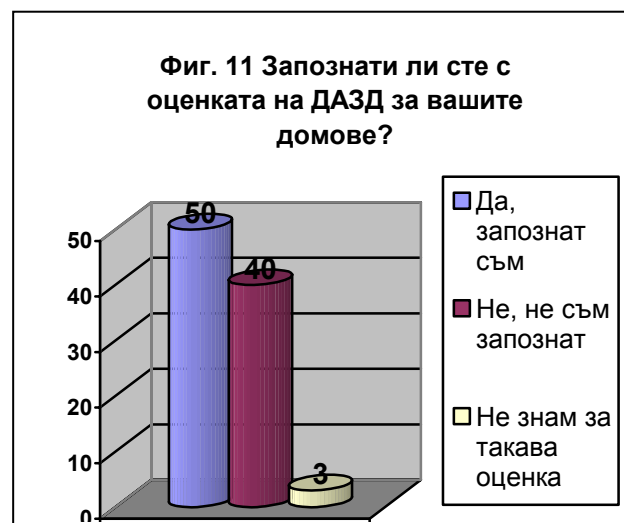
Заместник кмет

Въпрос: Какви други социални услуги имате във вашата община?

Отговор: ... “В някои от къщите няма и телевизор. Хората са много оцетени от към социални контакти и разговори с други хора. Ако направим дневни центрове за тези хора (възрастните), там могат да отидат и да обменят информация, да почетат вестник, да погледат телевизия, да си поговорят. Ние ги абонираме поне за по един вестник, защото те дори и това не могат да си позволят. Оборудваме пенсионерските клубове с телевизори, маси, столове... В Сряда е женския ден, когато ходят само жените. В Събота работи, в Неделя не.

Други социални услуги са и певческите ни групи. В тези села, където няма читалища, има поне по една певческа самодейна група. Имаме и ромски ансамбли – два, които ходят по различни фестивали. Аз смятам, че запазването на културата и традициите не е толкова голяма цел в тези състави. По скоро за мен това е един вид социализация на тези хора, защото за мен е голямо постижение, че те ме разбират вече когато им говоря, че знаят от къде се пуска водата в тоалетната, душът в банята и т.н.”

Заместник кмет



Количествените и качествени данни от изследването показват че около 44% от общинските специалисти не знаят и не са участвали в предвидените обучения на ДАЗД за разработване на институционалните проекти (Виж Фиг.12).



Необходимо е да се изработи ясен механизъм за управление и координиране на политиката между общините и централните ведомства, където ясно и недвусмислено да се координират политиките за деца в ДДЛРГ. Фактът е, че повечето от местните специалисти в общините не са били запознати с оценките на ДАЗД и препоръките на Агенцията води до напрежение и не постигане на целите на реструктурирането и деинституционализацията. Самите оценки на домовете трябва да са основа за планиране и реализиране на реформите в домовете. Така ще се избегне и риска от самоцелни реорганизации и промени или продължително бездействие от страна на общините.

“Не, но ще я потърся чрез интернет. Тук се получава всекидневно голямо количество кореспонденция. Възможно е да сме я получили. Знам, че е правена такава оценка”.

Кмет

“Не. За сега не знам как са правени тези оценки. Нямали сме връзка с МОН до сега относно тези два дома, които се намират на територията на нашата община”.

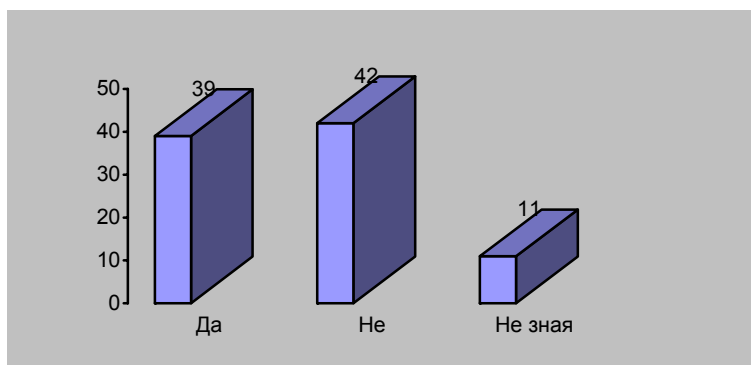
Главен специалист по социалните дейности

“Не съм запознат. Причината за това, че не съм запознат, е че не ми е предоставена по официален или неофициален път”.

Заместник кмет

На въпроса „Правена ли е оценка на потребностите на децата във Вашата община?“, 42% от отговорилите казват, че такава не е правена (Виж Фиг.13). Тези данни показват, че голяма част от общините не познават потребностите на децата от общността, както и на тези от институциите. Неинформираността и липсата на оценка на потребностите рискува погрешно планиране и инвестиране на средства в дейности и услуги, за които няма нужда.

Фиг. 13 Правена ли е оценка на потребностите на децата във вашата община?



Данните от изследването показват, че местните власти имат намерение да развиват алтернативни социални услуги за деца или в момента са в процес на разкриването им, като посочват „Кризисен център”, “Защитено жилище”, “Дневен център за деца с увреждания” и др. На практика, този тип услуги разширяват спектъра на социални услуги в общността и се трансформират институционалните грижи от един тип в друг. Генералната цел за реинтеграция и деинституционализация остава под въпрос, ако отсъства активната роля на Отделите за закрила на детето. Ако не се засили работата на ОЗД в институциите, то децата в институциите няма как да намалеят. От друга страна, под въпрос остава издръжката³, която отново се базира на брой настанено дете, а не на брой обслужени деца по вид услуги в институцията.

Повечето от интервюираните представители на общинските администрации са настроени скептично и с недоверие към делегиране управлението на външни доставчици на услуги. Те особено се притесняват по отношение на използването на предоставените финансови средства от страна на доставчиците. Предпочитанията са самите общини сами да управляват домовете, независимо от факта, че липсва визия за управлението им. Налице са нереалистични представи за доставчиците на услуги, както и общоизвестната нагласа, че „държавата е най-добрият стопанин”.

“...Лицензираният доставчик или НПО винаги подлежи на разпадане, сътресения и т.н., докато общината си е държавен орган. И най-некадърния кмет е пак...държавен орган. Той си има сътрудници...”

Директорка на дом

“Още е много рано да се делегират тези услуги, трябва ни време, за да видим ние как ще се справим с тези неща, пък и няма такова НПО с такъв капацитет, за да може да делегираме на него доставката на тази услуга”.

Кмет

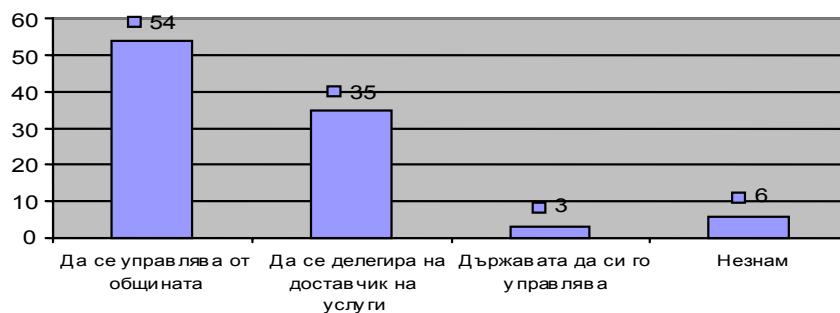
Около 35% от представителите на общинските власти са доста по-позитивно настроени, където има вече съществуващи добри практики в тази посока (Виж Фиг.14). Разчита се на опита на неправителствените организации, на вече изградени партньорски взаимоотношения между община и НПО.

³ По Решение 926 от 29.12.2006 от Министерство на финансите 3716 лева за настанено дете от 7 до 18 години, а 5 590 лв. за децата от ДДЛРГ на възраст от 3 до 7 г.

“Това, от което мисля, че имаме огромна нужда е именно доставчици на социални услуги, с които да сме в тясно партньорство. По този начин ще осигурим пълноценна и адекватна грижа за децата. Нека чисто материалната издръжка остане на общинско ниво, но качеството на грижата да се предостави на отговорността на организации с компетенция и опит, свързан с предоставянето на социални услуги”.

Кмет

Фиг. 14 Вие какво бихте предпочели като управление на дома. Да се управлява от общината или да се делегира на общината на лицензиран доставчик на социална услуга (НПО, търговска организация и пр.) дава се право от ЗСП?



“В нашата община социалната дейност е един от приоритетите на общината. Ние вече имаме опит в делегирането на социална услуга на лицензиран доставчик по проект. Смятаме, че е много по-добре социалните услуги да се развиват от едно НПО, но то трябва да има необходимия капацитет”.

Общински експерт

Данните показват, че е необходимо да се развият пилотни модели на управление на ДДЛРГ от външен доставчик на услуги, които да могат да се приложат в по-широк мащаб. По този начин неправителственият сектор ще помогне за увеличаване на професионалната подготовка и капацитета на местните специалистите.

“Знам, че този процес в Европа е факт, но моето лично мнение е, че на този етап е все още рано за таква делегиране, първо трябва да стабилизираме домовете, после трябва да търсим подходящия адрес на който да ги делегираме, защото “концесията” е световна практика, но всички концесии на този етап в България се провалят. Според мен процесът е правилен, но на този етап е рано, може би на първо време трябва да е съвместно публично-частно партньорство, пък след това да се делегира на 100 процента, но той тече процеса и в един момент ще стане.”

Кмет

Като цяло общините не са подготвени за управлението на домовете, още повече за превръщането на дейностите им в социални услуги. Необходими са целенасочени усилия за повишаване на местния капацитет, което да включва поредица от обучения за управление и реструктуриране на ДДЛРГ.

2.4. Преглед на нормативната уредба за Домовете за деца лишени от родителски грижи.

Разделът е разработен от Надежда Денева.

2.4.1 Промяната от януари 2007

Промяната на управлението на домовете за деца, лишени от родителски грижи е нормативно уредена в *Закона за изменение и допълнение на Закона за народната просвета*, бр. 105 от декември 2006 година. Промяната е по отношение на:

1. Статута на домовете, които от обслужващи звена със социално предназначение в системата на народната просвета се преобразуват в специализирани институции за предоставяне на социални услуги – домове за деца, финансирани като делегирана от държавата дейност на общината, на чиято територия се намират.
2. Управлението на персонала, което е предоставено на кметовете на населените места по местонахождението на домовете.
3. Трудовите правоотношения с персонала на домовете, което се урежда на основание чл. 123 от КТ.
4. Активите и пасивите, правата и задълженията на обслужващите звена, които се поемат от съответните специализирани институции.
5. Собствеността на предоставените за управление имоти и вещи, която от публична държавна се променя в публична общинска.
6. Организацията на дейността на домовете е предвидено да се регламентира с правилник.

2.4.2. Управление

Преминаването на управлението на домовете от МОН към общините е в съгласие с процеса на децентрализация, който по отношение на специализираните институции за социални услуги е в ход от 2003 година. Първият етап беше осъществен с преобразуването на заведенията за социални услуги, които бяха на подчинение на МТСП. Процесът с домовете за деца протича по аналогичен начин.

Управлението на целия персонал на дома е възложено на кмета на общината. Директорът на дома на практика не може да реализира реално управление на персонала на институцията и има риск неговата роля да остане формална. Възможно решение е пълното или частично делегиране на правомощията. В този случай е от значение тълкуването на разпоредбата, което се обосновава от нагласите в общинската администрация за реализиране на реална децентрализация на услугите. Възможностите:

- Предоставяне на максимална управленска и финансова свобода на директора на дома;
- Централизиране на административното и финансово управление под различна форма – дирекция в рамките на общинската администрация, общинско предприятие. Директорът има ролята на изпълнител.
- Възлагане на управлението на външен доставчик.

2.4.3. Трудови правоотношения с персонала на домовете

Разпоредбата на чл. 123 от КТ изисква трудовите правоотношения да се запазят.

„Трудовото правоотношение с работника или служителя не се прекратява при промяна на работодателя”.

Чл. 123 от КТ

При преобразуването на заведенията за социални услуги през 2003 година, това обстоятелство създаде най-много трудности, тъй като персоналят на заведенията беше запазен, като численост, длъжности и квалификация, което не доведе до реална промяна в начина на работа на институциите. Сериозна трудност представляваше и регламентираната численост на персонала с фиксираната в решение на МС средна работна заплата.

В настоящия момент паралелно с реструктурирането на домовете се въвежда единен стандарт на финансиране, който включва разходите за заплати на персонала, без да се фиксира числеността на персонала и размера на средната работна заплата. Тези предпоставки дават възможност процесът да бъде улеснен, тъй като новият работодател има възможност да прецизира числеността на персонала, както и да трансформира работните позиции.

2.4.4. Финансиране

С Решение № 926 на МС от декември 2006 година се регламентира финансовите стандарти за издръжка на домовете за деца, лишени от родителски грижи.

Средствата за издръжка за домовете за деца са включени в списъка на заведенията от сферата на образованието, които получават издръжка по смесен стандарт, описан в Приложение 3. В посочената сума са включени, както средствата за веществена издръжка, така и средствата за заплати на персонала.

Дава се правото на работодателя, в случая кмета на общината по местонахождението на дома, да определи числеността на персонала

„Кметът на общината определя числеността на персонала за делегираните от държавата дейности по образование в рамките на средствата, определени по единните стандарти.”
Решение
926/декември 2006 г.

Сравнение на финансовите стандарти за 2006 и 2007 година

Финансови стандарти за 2006 година /Решение № 21 от януари 2006 година/

1. Стандарти на численост на персонала в домовете за деца:
 - за домовете до 6 годишна възраст на децата – 0,8 на дете;
 - за домовете над 6 годишна възраст на децата – 0,4 на дете
2. Стандарт за средна работна заплата от 01. 07. 2006 г. – 340,79 лв.
3. Стандарт за веществена издръжка на едно място за година – 1776,60 лв.

Финансови стандарти за 2007 година /Решение № 926 от декември 2006 година/

1. Дом за отглеждане и възпитание на деца от 3 до 6 години включително, лишени от родителска грижа - 5 590,00 лв.
2. Дом за отглеждане и възпитание на деца от I-XIII клас, лишени от родителска грижа - 3 716,00 лв.

Стандарти 2006 година	ДОВДЛРГ до 6 год.	ДОВДЛРГ над 7 год.
За численост на персонала	0,8	0,4
За веществена издръжка	1776,60 лв.	
За средна работна заплата	340,79 лв.	

Стандарти 2007 година	ДОВДЛРГ до 6 год.	ДОВДЛРГ над 7 год.
Смесен стандарт	5 590,00 лв.	3 716,00 лв.

От наличната информация не може да се направи извод дали има увеличение на финансирането на домовете или не. Опитът да се анализира финансирането на конкретен дом през двете бюджетни години и да се направи аналогия за останалите, също се проваля, тъй като през 2006 година от МОН не е превеждана пълната субсидия за издръжка на домовете.

От сравнителната таблица може да се направи извода, че вероятно по-високият стандарт за домовете за деца до 6 годишна възраст се дължи основно на факта, че там са заети по-голям брой служители – стандартът за численост на персонала през 2006 година е двойно по-висок.

Заплатите на служителите в домовете за деца, които се запазват, са по-високи от тези на колегите им в институциите за социални услуги. Това става ясно от сравнението на стандартите от Решение № 21 от 2006 година

- Стандарт за средна работна заплата за сектор „Образование” от 01. 07. 2006 година – 340,79
- Стандарт за средна работна заплата за сектор „Социално осигуряване, подпомагане и грижи” от 01. 07. 2006 година – 259,27 лв.

Смесеният стандарт дава по-голяма свобода на работодателите, както по отношение на определяне на нова численост на персонала, така и по отношение на работните заплати, но в същото време крие рискове. В случаите на смесени стандарти би било добре да се фиксира минимална численост на персонала, за да се гарантира изпълнението на дейностите.

Доставчикът на социалните услуги в специализираните институции за деца има финансов интерес от трансформиране на услугите. Сравнението на стандартите за финансиране на услугите по Решение № 926 е в полза на алтернативните услуги от типа на център за настаняване от семеен тип.

ДДЛРГ над 7 години – 3716,00 лв.	ЦНСТ – 4521,90 лв.
ДДЛРГ под 7 години – 5590,00 лв.	КЦ – 4251,90 лв.
	ЦРДУ –
	ЦОП – 2127,73 лв

Финансирането на домовете за деца, лишени от родителски грижи като държавно делегирани дейности предполага регулярно получаване на предвидените средства и възможност за по-точно планиране на субсидията. Средствата са целеви и се предоставят само за нуждите на институцията, като се предполага, че с това проблемите със забавените плащания и редуцираната издръжка на домовете ще бъдат решени.

2.4.5. Правилник за организацията и дейността на домовете за деца ДВ № 31 от април 2007 година

Правилникът регламентира дейността на домовете за деца, лишени от родителска грижа, които са определени според възрастта на децата:

- За деца от 3 до 7 години включително;
- За деца от 7 до 18 години включително или до завършване на средното образование, но не повече от 20 годишна възраст.

В случая има разминаване по отношение на възрастта на децата с документите, които регламентират финансирането – решения на МС.

Правилникът предвижда следната възможност:

„Към домовете за деца, лишени от родителска грижа, общините могат да развиват и социални услуги по чл. 36, ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане в зависимост от потребностите на настанените деца и потребностите от социални услуги в общността”

/Чл. 6 от Правилника за организацията и дейността на домовете за деца/.

Този текст препраща към ППЗСП, където са регламентирани механизмите за разкриване на социалните услуги. Текстът на чл. 6 от Правилника е неточен – КЪМ съществуващите специализирани институции не могат да се развиват услуги в общността според действащото в момента законодателство, без това да е предхождано от редуциране или закриване на институцията. Възможностите за разкриване на услуги по чл. 36, ал. 2 от ППЗСП „към” домовете са:

- Намаляване на капацитета на специализираната институция и разкриване на съответната услуга по ал. 2 /при запазване на персонала и материалната база/;
- Закриване на специализираната институция и разкриване на услугата или услугите по ал. 2 /при запазване на персонала и материалната база/;

Паралелно с това се извършва трансформация на стандартите за финансиране – доплащане, ако новите услуги са с по-висок стандарт или намаляване на финансирането, ако услугите са с по-нисък стандарт.

Само на основание на Правилника за организацията и дейността на домовете за деца не може да се трансформират услугите в институцията. В тази връзка създадените групи за седмична грижа и групите за дневен престой в домовете на основание чл. 21, ал. 2, т. 2 и т. 3 **нямат** статут на услуги в общността. Към настоящия момент в нормативната уредба адекватни на описаните в чл. 21, ал. 1, т. 2 и 3 групи за седмична грижа и групи за дневен престой са дейностите на услугата „Дневен център”:

"Дневен център" е комплекс от социални услуги, които създават условия за цялостно обслужване на потребителите през деня или седмично, свързани с предоставяне на храна, задоволяване на ежедневиите, здравните, образователните и рехабилитационните потребности, както и на потребностите от организация на свободното време и личните контакти. В случаите, когато предоставянето на услугите е седмично, обслужването на потребителите е от понеделник до петък.

/Допълнителна разпоредба на ППЗСП/

До обособяването на тези услуги по реда на ППЗСП в домовете, настаняването на деца в групите за седмична и дневна грижа в институцията би трябвало да е на основание чл. 28 от ППЗЗД, а не по реда на чл. 20 от ППЗЗД.

Изводи:

Правилникът прави опит да синхронизира дейностите в дома в максимална степен до разпоредбите на нормативната уредба по отношение на закрилата на детето. В същото време не е синхронизиран с Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане. След промяната на статута на домовете. – „специализирани институции, които предоставят социални услуги” следва да се прилагат всички разпоредби на ППЗСП. Правилникът не е синхронизиран и по отношение основните принципи – договореност и възмездност на отношенията „доставчик – клиент”. Тези принципи следва да се използват като регулаторни механизми, които могат да гарантират

реалната трансформация на домовете за деца от места за дългосрочно отглеждане на деца в домове за временна грижа.

ТРЕТА ГЛАВА: Изводи и препоръки

Настоящата глава е допълнена с предложения и изводи произтекли както от самото изследване, така и от публичното обсъждане на доклада, което беше проведено на 11 октомври 2007 година. На публичното обсъждане присъстваха над 60 участника от страната, представители на местни власти, неправителствени организации и директори на домове за деца лишени от родителски грижи. Някои от препоръките и изводите не са директен резултат от изследването, а по-скоро са резултат от обсъждането на доклада и проблемите пред ДДЛРГ.

ИЗВОДИ

1. Изследването показва висок риск за осъществяване на целите на реформата в грижите за деца в специализираните институции. Този риск се изразява в отсъствие на промяна в концепцията за грижите за деца и процеса на деинституционализация.

- 1.1. Децентрализацията на ДДЛРГ се приема позитивно от местните власти и почти от половината от персонала на домовете. Децата не са информирани и въввлечени в този процес, поради което не са в състояние да изразят мнение. Децентрализацията на домовете е станала без предварителна конкретна подготовка на общините и персонала в домовете за промяната;
- 1.2. Сред значителна част от общините има неразбиране на смисъла на реформата, недостиг на информация и на готовност за поемане на управлението на специализираните институции. Основната загриженост, която проявяват е по отношение на подобряване на материалните условия на живот. Местните власти и институциите искат промяната, но нямат визията за това как трябва да изглеждат домовете и какво е мястото им в бъдещето. Разбират промяната предимно като подобряване условията на живот в домовете. Убягва им философията на реформата, смисъла и целите ѝ, както и идентифициране на нуждите от социални услуги;
- 1.3. И общините и домовете нямат яснота по отношение на нормативната уредба по която да работят, липсват ясни критерии и стандарти; Според общините най-голям проблем за тях е отсъствието на възможност да влияят върху настаняванията на деца в домовете от ОЗД в други общини и области.
- 1.4. Местните власти нямат достатъчно човешки ресурс за ефективно управление на домовете;

2. Няма промяна в качеството за грижа на децата в ДДЛРГ и няма индикатори за намерение за такава промяна

- 2.1. Данните от изследването показват, че 52% от децата изпитват глад вечер. Тези количествени данни бяха потвърдени и от качествено изследване; Не е гарантирано получаването на цялата държавна субсидия, първо от държавата (превежда се 90% от финансовия стандарт) и след това контролът за използване на цялата субсидия по предназначение е гарантирана само при външните доставчици.
- 2.2. Децата от домовете споделят, че другите деца странят от тях и дори не ги поздравяват, не са редки и случаите на побои сред двете групи деца. Освен

традиционно високото ниво на насилие в училище, нивото на насилие от по-големите към по-малките деца в домовете е също тревожно високо.

- 2.3. Настанените деца в повечето институции не са от местната общност, а от отдалечени населени места – от общо 4 330 деца в 80 посетени домове, 2293 деца не са от общината на чиято територия е дома.
- 2.4. Продължава разпокъсаността в живота на едно дете и то да върви от дом на дом, тъй като домовете са структурирани по образователен принцип – от 4 до 7 години, от 8 до 18 години. Преходът за децата е изключително травмиращ и той по никакъв начин не е управляван от персонала.
- 2.5. Насилието в домовете се възприема като нещо присъщо. Данните показват наличие на насилие както в отношенията персонал – деца, така и сред самите деца.
- 2.6. Организацията на живот в домовете не предполага развитие на житейски умения у децата и подготовка за самостоятелен живот.
- 2.7. Институциите се разделят на образователен принцип, което е сериозна пречка за развитието на качеството на услугите за деца
- 2.8. Министерството на финансите не превежда 90% от бюджета на институцията, което нарушава качеството на живот на децата за цял един месец през финансовата година.

3. Персоналът е неподготвен и в голяма степен оказва съпротива за реализиране на реформата в домовете. Очакването и усилията от страна на централните държавни ведомства те да бъдат водещи в реформата, е нереалистично и обрича реформата на провал.

- 3.1. Децентрализацията на домовете е станала без предварителна конкретна подготовка на общините и персонала в домовете за промяната; начинът, по който е извършена поставя сериозни проблеми – статута на персонала, промяната в трудовите правоотношения, квалификацията на персонала и пр.
- 3.2. Персоналът не е подготвен да посреща нуждите на деца, в ситуация на изоставяне и да развива в тях достойнство и самоуважение. Индивидуалната работа на т.н. ментори е насочена към образователните потребности на децата, разбирани като нужда от контрол за посещение на училище и провеждане на допълнителна учебна работа.
- 3.3. Персоналът в домовете не приема, не разбира и не споделя смисъла на осъществяващата се реформа. Работещите в ДДЛРГ се идентифицират като учители, не са подготвени и не смятат, че трябва да бъдат подготвени да реализират необходимата промяна в отношението и качеството на грижата за децата. Идеята да се възложи промяната чрез институционалните проекти на самите домове е нереалистична.
- 3.4. Персоналът и директорите не разбират нормативната база като, численост, институционални проекти пр. все още е налице объркване по отношение на това, кой всъщност управлява домовете. Някои считат че домовете са преминали към МТСП, а други към общините.
- 3.5. Налице е неинформираност на персонала, неяснота относно новите работни задачи, както и неяснота кой, кога и как ще обясни на персонала, в какво се състои промяната.

ПРЕПОРЪКИ

1. Необходимо е да се обърне сериозно внимание върху качеството на живот на децата в специализираните институции в следните области:

- 1.1. Да се гарантира, че местните власти в лицето на общините, които играят основна роля по контролиране и гарантиране на качеството на услугите за деца в институциите, ще могат да изпълнят тази своя роля. Това може да се постигне чрез предоставяне на обучение и менторство на местните власти относно качеството на грижа за деца, отделени от семейна среда.*
- 1.2. Да се разработят индикатори за измерване и проследяване на качеството на грижа. На този етап съществуват стандарти и критерии за качество на грижата в извънсемейна среда, но липсват ясни индикатори, по които да се измерва качеството, което води до висок риск за субективизъм при оценката на качеството на грижата за децата в институциите.*
- 1.3. Преценка на съществуващите и изработване на нови стандарти за хранене на децата, отглеждани в институции. Изследването на качеството на грижа в домовете в България показва, че децата са системно недохранени и гладуват. Това важи особено за децата в преходната юношеска възраст. Да се въведе режим и начин на хранене, които да са максимално близки до семейната среда. Да има седмично и дневно меню с варианти за избор от децата, включване на децата според възрастта им в приготвянето на храната, частично участие в закупуване и сервиране на храната и др.*
- 1.4. Да се предприемат дейности за значително намаляване на броя на децата в големите институции и промяна на философията на грижа за децата. На този етап институциите са запазили статута си с възрастово разделение на децата (например домове за деца от 0 до 3 год., от 3 до 7 год., за деца от 7 до 18 год.), което води до прехвърляне на деца от институция в институция и до разпокъсаност в жизнената историята на децата. Този подход не гарантира най-добрия интерес на децата, а обслужва единствено и само функционално удобството на конкретната институция.*
- 1.5. Да се реорганизира цялостно грижата и работата с децата в институциите. Това може да се извърши в няколко направления:*
 - да се гарантира най-добрият интерес на детето, а не ежедневието и режимът на децата и юношите да е организиран за удобство на персонала;
 - да се избегне максимално груповото разделение, базирано на класно-урочен принцип с големи групи деца от 20-22 деца в група, като се обособят малки групи с 5-6 деца в група, където да се създадат предпоставки за разгръщане на процесите на груповата динамика, съчетаване на индивидуалните с груповите потребности и обособяване на постоянни ментори за всяка група;
 - разпределянето на децата в спалните помещения да бъде в интерес на детето с ясни принципи – близки или общи интереси на децата в едно спално помещение, намаляване броя на децата в спалните помещения и обособяване на лично пространство за всяко отделно дете;

- да се създадат предпоставки за осмисляне на личното време на децата и юношите чрез създаване на алтернативи за свободното време, гъвкав режим на бодърстване и почивка според възрастта, индивидуализиране на личното време на децата и юношите.

- 1.6.** *Да се предприемат спешни мерки по отношение на намаляване и справяне с феномена «Насилие между децата в домовете», като се извърши целенасочена работа за овластяване на децата в домовете.* Това се изразява в: обучение на по-големите деца-лидери, които имат позитивно влияние над другите деца, в програми връстници обучават връстници, медиация, застъпничество; насърчаване на децата да споделят и сигнализируют за случаи на насилие между тях чрез превантивни програми, игрови подходи, обучаващи децата как да сигнализируют, как да се обръщат към институции; да се гарантира безплатен достъп до телефон за сигнализиране при случай на насилие по всяко време. Предприемане на дейности за целенасочена психологическа работа с децата, проявяващи насилие над други деца.
- 1.7.** *Да се изработи нов стандарт по отношение на личните средства, отпускани на децата, отглеждани в институции.* Този стандарт да обхваща, от една страна, размера на личните средства а от друга страна – да прецизира начина на тяхното оползотворяване. Размерът на средствата да е обвързан с минималната работна заплата и с възрастта на децата. Стандартът за използване на средствата да гарантира развиването на умения за самостоятелен живот на децата, да развиват умения за разпределяне на средства, да пазаруват, да планират средствата си и др. с помощта на възпитателите и социалните работници от институцията за деца.
- 1.8.** *Да се направи преглед на съществуващите добри пилотни практики и те да се въведат като стандарт.* Такива съществуващи практики са: обученията в умения за самостоятелен живот в домовете за деца, стартирали в няколко пилотни общини; обособяването и изграждането на защитени пространства за деца над 16 г. в домовете за деца; дневни центрове и др.
- 1.9.** *Да се направят промени в правилника на ДДЛРГ, които да регламентират настойничеството над децата за периода на отглеждане на детето в институцията.* На този етап юридически статута и правомощията на директорите не е ясен, поради което е затруднено взимането на решения относно живота и здравето на децата в ситуации на необходимост от спешна оперативна интервенция и др.
- 1.10.** *Да се подобри здравната грижа за децата като се гарантира системност и навременност при получаването на здравни услуги от децата, отглеждани в институции.*
- 1.11.** *Да се формулират ясни критерии при настаняване на дете в институция, която не е в близост до населеното място на детето.* Примерни такива критерии може да са: 1/наличие на факти и данни, че настаняването е в интерес на детето, че няма да бъде възпрепятствана работата по реинтеграция на детето и поддържането на връзка със семейството, както и че отдалеченото настаняване води до минимален риск за институционализиране на детето); 2/наличие на социални ресурси и услуги, които детето не може да получи на друго място; 3/ наличие на ситуация в живота на детето, която изисква временно откъсване или отдалечаване от семейната и приятелска среда и др.

1.12. *Да се създаде своеобразен филтър на настаняванията на деца в институции.* Такъв естествен филтър може да бъде създаване на нормативна възможност за съгласуване на решенията на ОЗД за настаняване на дете в институция с местните партньори (община, държавни и частни доставчици на услуги) и ясни доказателства, че са изчерпани местните ресурси и услуги в общността за закрила и превенция на настаняването на детето в институция.

2. Общинските администрации имат остра нужда от развитие на капацитета за разбиране на смисъла на реформата, за управление на промяната в специализираните институции:

Необходимо е да се разгърне сериозна разяснителна работа за целите на реформата, за новите типове социални услуги за деца, за новата роля на персонала в домовете, хората искат да имат ясни правила на работа, нормативна база, искат да са наясно относно числеността на персонала, координация и взаимоотношения с общината и звената в нея, кой и как ще взема решение. В момента системата е блокирана и това се отразява на качеството на грижа на децата в домовете.

Да се разработи и приложи дългосрочна специализирана обучително-практическа програма от типа “Учене чрез правене” за специалисти от общинските администрации, директорите на домове, представители на ОЗД и АСП относно:

- целите и философията на децентрализацията;
- нормативна уредба;
- методи на социалната работа;
- развитие и предоставяне на социални услуги за деца;
- разработване и провеждане на оценка на потребностите на деца, която да послужи за планиране на социалните услуги за децата в общините в средносрочна перспектива;
- идентифициране на нуждите от социални услуги за деца;
- развитие и прилагане на пилотни модели на предоставяне на качествени социални услуги за деца;
- обмяна на опит и добри практики с институции за деца и местни власти в страната и чужбина с капацитет в управлението на подобен род институции.

Да се насърчи създаването на специализирани отдели от специалисти във всяка една община, където са управляват и развиват социалните услуги за деца и семейства, в това число и домовете за деца. В тези звена трябва да се инвестира, за да се изгради капацитет по мониторинг, възлагане и управление на социална услуга за деца и семейства.

Отделите за закрила на детето е необходимо да станат общински структури за по-добро взаимодействие с местните власти по отношение работата по превенцията на изоставянето на деца и деинституционализацията. За целта се налага промяна на Закона за закрила на детето, както и да се уреди единната методическа подкрепа на ОЗД за спазване на държавната политика по закрилата на децата.

Всяка община е необходимо да направи оценка на потребностите на децата в общината и анализ на настаняванията на деца в специализирани институции. Общините трябва да си “приберат“ децата, настанени в други общини и области и да развиват

услуги съобразно техните потребности. Това ще улесни и контактите на децата с техните родители и близки.

3. При реализиране на реформата водещият принцип да е интересът на децата, а не на персонала. Да не се запазва персонала на всяка цена – тези, които могат и искат да останат, да развиват своите професионални умения за работа с деца в контекста на реформата

- 2.9. Необходимо е общините да могат да организират обучително-преквалификационна програма за възпитателите в социалната работа и с директна насоченост към деинституционализация и работа с децата в семейна среда. Като работа по случаи, обучения и дейности в самостоятелен начин на живот, хигиена, хранене и пр.
- 2.10. Да се изясни статута и заплащането на персонала във всеки един дом, като е необходимо да бъдат обособени нови щатни бройки за назначаване на нов тип специалисти, като социални работници и психолози.
- 2.11. За персонала в домовете е необходимо да се осигурят ежемесечни супервизии и атестации.