

**МЕХАНИЗМЪТ  
НА СОЦИАЛНОТО  
ДОГОВАРЯНЕ В БЪЛГАРИЯ  
И ЕВРОПЕЙСКИЯТ ОПИТ  
ПРИ ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА  
СОЦИАЛНИ УСЛУГИ  
ОТ ВЪНШНИ ДОСТАВЧИЦИ**

Настоящият документ е изготвен с финансовата помощ на Европейския социален фонд. Българският център за нестопанско право носи цялата отговорност за съдържанието на настоящия документ и то при никакви обстоятелства не може да се приеме като официална позиция на Европейския съюз или на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“.

**МЕХАНИЗМЪТ НА СОЦИАЛНОТО ДОГОВАРЯНЕ В БЪЛГАРИЯ  
И ЕВРОПЕЙСКИЯТ ОПИТ ПРИ ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА  
СОЦИАЛНИ УСЛУГИ ОТ ВЪНШНИ ДОСТАВЧИЦИ**

**АВТОРСКИ КОЛЕКТИВ:**

- Мариета Димитрова** ..... правен анализ на механизма на социалното договаряне, заключителна част - изводи и препоръки;
- Ралица Величкова** ..... въвеждаща част, правен анализ на механизма на социалното договаряне, заключителна част - изводи и препоръки;
- Георги Генчев** ..... изследване на практиките при предоставянето на социални услуги, заключителна част - изводи и препоръки;
- Пламен Тодоров**..... изследване на практиките при предоставянето на социални услуги;
- Естер Хартуей**..... анализ на европейския опит при предоставянето на социални услуги от външни доставчици;
- Катерина Хаджимицева-Еванс** ..... анализ на европейския опит при предоставянето на социални услуги от външни доставчици;
- Андреа Тот** ..... анализ на европейския опит при предоставянето на социални услуги от външни доставчици;
- Надя Шабани** ..... заключителна част - изводи и препоръки.

# БЛАГОДАРНОСТИ

За подготовката на правния анализ и на изследването на практиките при предоставяне на услуги БЦНП благодари за изследователския принос на: Павлета Алексиева, Иван Георгиев, Надя Шабани.

За подготовката на анализа на европейския опит ЕЦНП благодари за приноса и на Ивана Розенвейгова, стажант в Европейския център за нестопанско право.

БЦНП благодари на всички интервюирани професионалисти и потребители за отделеното време, искреността и готовността да съдействат за усъвършенстване на социалното договаряне в България.

Българският център за нестопанско право е създаден през юли 2001 г. и е вписан в Централния регистър към Министерството на правосъдието като фондация в обществена полза. БЦНП е местният партньор на Международния център за нестопанско право (ICNL) със седалище във Вашингтон и на Европейския център за нестопанско право (ECNL) със седалище в Будапеща. Мисията на БЦНП е да оказва подкрепа при изработване и прилагане на закони и политики с цел развитие на гражданското общество, гражданско участие и добро управление в България. БЦНП следва мисията си, вярвайки че развитието на правната рамка на нестопанските организации е основен механизъм за създаване на независимо и проспериращо гражданско общество.

Европейският център за нестопанско право е водещ европейски ресурсен и изследователски център в сферата на гражданското общество, базиран в Будапеща. Неговата цел е да оказва правна и финансова подкрепа за развитието на гражданското общество в Европа и да предава европейския опит на други държави по света.

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>I. ВЪВЕЖДАЩА ЧАСТ</b> .....	6
<b>II. ПРАВЕН АНАЛИЗ НА МЕХАНИЗМА ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ НА ЧАСТНИ ДОСТАВЧИЦИ (СОЦИАЛНО ДОГОВАРЯНЕ)</b> .....	8
1. За да навлезем в темата .....	8
2. Ключови идеи и концепции относно механизма на социално договаряне .....	11
2.1. Услуги от общ интерес.....	11
2.2. Потенциалът на социалното договаряне.....	12
2.3. Защо НПО?.....	13
3. Социалното договаряне по реда на Закона за социално подпомагане.....	13
3.1. Доставчици на социални услуги .....	13
3.2. Възлагащ орган.....	15
3.3. Предмет на възлагане .....	16
3.4. Процедура за възлагане.....	16
3.5. Задължения на изпълнителя за спазване на критериите и стандартите .....	23
3.6. Заплащане на такси.....	23
4. Единен финансов стандарт .....	24
5. Методики – задължителни правила или рамка на добрия стандарт?.....	25
6. Други механизми за възлагане на услуги финансирани с публични средства.....	27
6.1. ПЧП – възможности за социално договаряне? .....	27
6.2. Изследване на проблематиката в контекста на Закона за обществените поръчки (ЗОП) .....	28
6.3. Финансиране на социални услуги чрез грантови схеми .....	30
7. Социално договаряне в сферата на здравеопазване и образование. Възможно ли е това? .....	35
7.1. Възлагане на здравни услуги, финансирани с публични средства на частни доставчици (de lege lata).....	35
7.2. Възлагане на образователни услуги, финансирани с публични средства на частни доставчици (de lege lata).....	39
<b>III. СОЦИАЛНОТО ДОГОВАРЯНЕ В БЪЛГАРИЯ – ИЗСЛЕДВАНЕ НА ПРАКТИКИТЕ</b> .....	42
1. Въведение.....	42
2. Нагласи и практики на общинските администрации .....	45
3. Нагласи и практики на доставчиците на услуги .....	48
4. Нагласи на държавни органи в системата на социалните услуги .....	57
5. Нагласи на потребителите.....	61
<b>IV. ЕВРОПЕЙСКИЯТ ОПИТ ПРИ ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ ОТ ВЪНШНИ ДОСТАВЧИЦИ</b> .....	63
1. Въведение.....	67
2. Нормативна уредба на ЕС и ООН.....	71
3. Сравнителен анализ .....	76
4. Изводи и препоръки .....	124
<b>V. ЗАКЛЮЧИТЕЛНА ЧАСТ – ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ</b> .....	127
<b>VI. БИБЛИОГРАФИЯ И НОРМАТИВИ</b> .....	134

# СЪКРАЩЕНИЯ

НПО.....	Неправителствена организация
ОГО .....	Организации на гражданското общество
ООП .....	Организации в обществена полза
БЦНП .....	Българският център за нестопанско право
ЕЦНП .....	Европейският център за нестопанско право
ЕС.....	Европейски съюз
ЕО .....	Европейска общност
ЕИП.....	Европейско икономическо пространство
ЕК.....	Европейска комисия
ЗСП .....	Закон за социалното подпомагане
ППЗСП.....	Правилник за прилагане на закона за социалното подпомагане
АСП .....	Агенция за социално подпомагане
ДАЗД.....	Държавна агенция за закрила на детето
ЗОП .....	Закон за обществени поръчки
КПУКИ.....	Комисия за предотвратяване и установяване конфликт на интерес
ЗПРКИ.....	Закон за предотвратяване и установяване конфликт на интерес
АПК .....	Административно-процесуален кодекс
ЗСч.....	Закон за счетоводството
ЗЗДт .....	Закон за закрила на детето
ЗПЧП.....	Закон за публично-частните партньорства
ПЧП .....	Публично-частно партньорство
ЗЗДН .....	Закон за защита от домашното насилие
МТСП .....	Министерство на труда и социалната политика
МОН .....	Министерството на образованието и науката
МФ.....	Министерство на финансите
МВР .....	Министерство на вътрешните работи
МЗ .....	Министерството на здравеопазването
МП.....	Министерство на правосъдието
МС.....	Министерски съвет
ОПРЧР .....	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ЗЛЗ.....	Закон за лечебните заведения
ЗЗ .....	Закон за здравето
ЗЗО .....	Закон за здравното осигуряване
НРД .....	Национален рамков договор
РЗИ .....	Регионална здравна инспекция
НЗОК.....	Национална здравноосигурителна каса
РЗОК.....	Регионална здравноосигурителна каса
ЗНП .....	Закон за народната просвета
ЗПОО .....	Закон за професионалното образование и обучение
НАПОО .....	Националната агенция за професионално образование и обучение

# I. ВЪВЕЖДАЩА ЧАСТ

Механизмът на социалното договаряне е въведен и се прилага в България вече от 12 години. Първите два конкурса за възлагане на услуги се проведоха през 2004 г. Днес броят на конкурсите се е увеличил многократно. Зад числата стоят реални партньорства между общини и НПО-доставчици на социални услуги, чиято цел бе да бъдат създадени повече и по-добри услуги в полза на хората.

Доколко тези партньорства са успешни, какви са предизвикателствата пред тяхното осъществяване, какви са възможностите за прилагането на модела на социално договаряне и в други публични сфери са основните въпроси, чийто отговор търсим в рамките на проекта „Социалното договаряне – инструмент за по-добри резултати за хората“, подкрепен от *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“*. Специфичните цели на проекта са:

- Да се повиши **ефективността** на социалното договаряне на услуги;
- Да се създадат **иновативни модели** на договаряне при предоставяне на публичните услуги в областите здравеопазване и образование;
- Да се повиши **качеството** на предоставяната подкрепа за хора в уязвимо положение в областите здравеопазване, образование и социално включване;
- Да се повиши **достъпността и гъвкавостта** на публичните услуги и форми на подкрепа в секторите здравеопазване, образование и социално включване;
- Да се създаде **неформална мрежа** между доставчиците на социални услуги за обмяна на опит.

Настоящата публикация се състои от няколко части. Първата представлява правен анализ на механизма на социалното договаряне през призмата на действащото законодателство и основните нормативни актове, които го регламентират – Закона за социално подпомагане и Правилника за приложението му. Правният анализ изследва процедурата по възлагане на социални услуги и взаимоотношенията между страните в този процес – възложители, доставчици на социални услуги и контролиращи органи. Той разглежда финансовите аспекти на социалното договаряне – приложението на единния финансов стандарт и свързаните с него предизвикателства пред доставчиците. Анализът изследва и други форми за финансиране на услуги с публични средства. Коментират се правните възможности, които създава Законът за публично-частни партньорства, изследват се възможностите за развитие на социални услуги чрез различни грантови схеми. Интересен аспект от анализа е изследването на възможността за приложението на механизма на възлагане на услуги, финансирани с публични средства, на частни доставчици при предоставянето на образователни и здравни услуги.

Втората част от публикацията представлява анализ на практиките, които възникват при прилагането на механизма на социално договаряне. Целта му чрез изследване на нагласите на основните участници в системата на социалните услуги (общинските администрации, доставчиците, компетентните държавни органи и потребителите) да очертае съобразно техните специфични роли практическите ползи и недостатъци на съществуващите практики.

Третата част от публикацията е посветена на европейския опит при предоставянето на социални услуги. Сравнителният анализ започва с общата рамка на различните форми на държавно финансиране, за да се внесе яснота по какво те се различават от механизма на договарянето. Съществуващите форми на възлагане на услуги се изследват в 5 европейски страни – Чехия, Франция, Унгария, Полша и Великобритания. Анализът включва също така и кратко представяне на основните характеристики на неправителствения сектор и взаимоотношенията между държавата и НПО като част от общия преглед на средата за договаряне в 5-те изследвани държави.

Заключителната част от публикацията съдържа основните изводи и препоръки за усъвършенстване на правната рамка и на практиките при социалното договаряне, както и възможностите за регламентиране на сходни модели в други сфери (здравеопазване и образование).

Авторите на публикацията споделят виждането, че лицата, които имат нужда от подкрепа, ще получат по-качествени услуги при наличието на гъвкава система, която отговаря на техните индивидуални потребности по възможно най-ефективния начин. Това със сигурност изисква основните отговорни институции и организации в областта на социалните услуги да обединят ресурсите си в рамките на успешни партньорства – държавата в ролята си на главен финансиращ и контролиращ орган, местните власти като администрация с най-непосредствен контакт с гражданите и неправителствените организации като посветени, иновативни и предприемчиви доставчици на качествени услуги.

Тази визия е в съзвучие и с основните цели на ОП РЧР *„да се подобри качеството на живот на хората в България чрез подобряване на човешкия капитал, постигане на високи нива на заетост, повишаване на производителността, достъп до качествено образование и учене през целия живот и засилване на социалното включване“* в рамките на чиято интервенция се осъществява и настоящата публикация.

## II. ПРАВЕН АНАЛИЗ НА МЕХАНИЗМА НА ВЪЗЛАГАНЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ НА ЧАСТНИ ДОСТАВЧИЦИ

### 1. За да навлезем в темата...

Настоящият анализ е подготвен от екип на Българския център за нестопанско право с цел да се направи преглед на вече 12-годишната история на социалното договаряне в България, за да може да се „осмисли“ опитът, който имаме, и да се предложи промяна в правната рамка и практиките по прилагането ѝ, за да се постигат повече и по-качествени резултати за хората.

Първият въпрос, който неминуемо следва да бъде зададен, е защо е важно да се прави подобно нещо. Важно е по няколко причини. През 2002/2003 г. бяха приети промени в ЗСП и Правилника за неговото прилагане, за да се даде една нова перспектива на предоставянето на социални услуги в България. „Новите положения“ за онзи момент бяха част от общата реформа на социалната сфера, в която се търсеше преминаване от силно централизиран модел на предоставяне на подкрепа (предимно от централната власт) към децентрализиран модел (планирането и предоставянето на услугите се извършват там, където са хората – в местните общности). Бяха развити нови дефиниции за социалните услуги – като форми на подкрепа, които имат за задача да осигурят по-добро качество на живот за тези, които не могат да се справят самостоятелно с уязвимото си положение. За първи път се предвидиха стандарти за качество на услугите и като част от тази обща философия бе заложено на виждането, че качеството на услугите се търси именно в това да се създадат условия, позволяващи различни доставчици да развият многообразни форми на подкрепа (включително и алтернативни услуги), за да бъдат постигнати най-добрите резултати за хората. Всички следващи промени в социалното законодателство, касаещи социалните услуги, продължават да следва тази философия и да доразвиват възможностите за постигане на по-добри резултати – по-голяма ефективност и ефикасност на провежданите мерки и услуги. Именно затова ние смятаме, че в момента в България не сме в хипотезата „старт от 0“, тъй като вече имаме конкретен опит и примери, от които можем да научим важни уроци, и да предложим по-добри решения, изхождайки от контекста на българската правна рамка и практическа среда.

При извършването на анализ и оценка на средата, няма как да не засегнем и въпроса каква е общата европейска перспектива така, както е зададена от ЕС, и кои са най-успешните примери на другите държави членки. Предоставянето на социални услуги (и въобще на публични услуги) до скоро се смяташе за част от вътрешните политики за всяка от европейските страни. В общите си регулации ЕК даваше по-скоро възможности и насоки за развитие<sup>1</sup>, за да могат държавите членки да търсят максимално добрите резултати в рамките на собствените си системи. Дали това е така сега и какъв е общоевропейския дневен ред е вече не толкова еднозначен въпрос. Например за да подкрепи развитието на социалните предприятия като един от най-успешните инструменти за социална интервенция, която постига устойчиви резултати, в последните години ЕК търси да намери „общо решение“, за да насърчи развитието им, още

<sup>1</sup> Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки, *Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.2, Directorate-General for the Internal Market and Services Unit C.3 October 2010; *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest*, 2010, etc.



повече че ресурса, който ще се отдели за следващия програмен период, ще бъде сериозен и инвестициите от пожелателни стават все повече задължителни. Друг пример е деинституционализацията като ключов „стълб“ за форматиране на услугите в социалната сфера. До скоро това беше част от „свободата“ на държавите членки да решават дали да имат или не институционална форма на грижа за лица в уязвимо положение. Възможностите за финансиране за новия програмен период обаче ясно показват, че не само се търси, но е и задължителна деинституционализацията чрез инвестиции в алтернативи<sup>2</sup>. Едно от най-знаковите действия на ЕС остава ратификацията на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания<sup>3</sup> – за първи път Съюзът като общност ратифицира подобен международен акт, в чиито чл. 19 ясно е записано правото на независим живот, осигуряването на достъп до услуги в дома, до услуги в общността, в социални заведения, както и до всякакви публични и обществени услуги. Анализаторите много често изтъкват това обстоятелство като недвусмислен знак, че скоро ще последват конкретни задължителни правила (в рамките на законодателните инструменти на ЕС – регламенти и директиви), които ще изискват постигането на конкретните резултати за всички граждани на Съюза. Можем да приемем, че на този етап е казано – „търсим по-добри резултати“, но все още остава отворен въпросът как.

Какъв е примерът на другите „добри ученици“ – в Западна Европа има ясна тенденция от края на 90-те години за децентрализация на предоставянето на публични услуги – социални, здравни и образователни, към частни доставчици. Постепенно държавата (централните институции и местни власти) се оттегля от директната доставка и запазва за себе си само задължението за финансиране, контрола за разходване на средствата и мониторинга върху качеството на услугите. Целта е да бъдат създадени условията на един регулиран пазар на тези услуги, в който в конкурентни условия се търси (съответно избира) най-качественото, разбираемо като онова, което има потенциала да посрещне най-бързо, най-ефективно и устойчиво нуждите на тези, които търсят подкрепа. Някои от системите (например във Великобритания, Холандия) се преминали през различни инструменти (първоначално чрез широко използване на конкурсни процедури, а впоследствие (и в момента) към все по-голяма степен на използване на т.нар. плащания към трети страни – ваучерни системи, персонални бюджети и пр.), търсейки най-добрите решения в конкретния контекст<sup>4</sup>.

### **Конкретни цели на настоящия анализ**

С настоящия анализ ние си поставяме следните цели:

- да направим анализ на действащото в България законодателство в тази област към 2013 година;
- да очертаем какви възможности дава то за договаряне на социални услуги (обект на изследване са конкретни правни инструменти и механизми);
- да оценим въздействието му с оглед прилагането му в практиката, както и да предложим това, което е изведено като успешни практики да бъде възпроизведено в други близки сфери – здравеопазване и образование.

Това е важно с оглед на тенденцията за развитие на т.нар. интегрирани услуги (предполагащи едновременни хоризонтални интервенции с цел осигуряване на образование, достъп до

<sup>2</sup> Общи европейски насоки за преход от институционална грижа към грижа в общността и Наръчник за използване на фондовете на Европейския съюз за преход от институционална грижа към грижа в общността, Европейска експертна група по въпросите на прехода от институционална грижа към грижа в общността, ноември 2012, Брюксел, Белгия

<sup>3</sup> Council decision 2010/48/EC of 26 November 2009 concerning the conclusion, by the European Community, of the United Nations Convention on the Rights of Persons with disabilities.

<sup>4</sup> Повече в сравнителен план можете да намерите на [www.bcnl.org/uploadfiles/documents/socialno%20dogovanrane/social20services20in20eu2009.pdf](http://www.bcnl.org/uploadfiles/documents/socialno%20dogovanrane/social20services20in20eu2009.pdf)

здравна грижа и социална подкрепа), които няма да е възможно да се обезпечат като предлагане, ако не се даде свобода на доставчиците да предприемат своевременни и многообразни интервенции в различните сфери.

В обхвата на изследваната материя са включени:

- действащата правна рамка в България за договаряне на социални услуги по реда на ЗСП и други нормативни актове;
- паралелен анализ и съпоставка с другите съществуващи механизми за възлагане на услуги финансирани с публични средства – процедурите по законите за обществените поръчки, публично-частното партньорство, концесиите;
- изследване на възможностите за договаряне на здравни и образователни услуги към частни доставчици.

Основната задача на анализа е да очертае недостатъците и предимствата на действащата правна рамка, както и възможностите за промяна на законодателството по отношение на социалното договаряне. След съпоставка с изводите от анализа на практиките ще бъдат направени и конкретни препоръки за законодателни промени.

Правният анализ се съсредоточава върху следните основни въпроси:

- Адекватна ли е правната рамка на социалното договаряне на нуждите на основните страни в процеса на договаряне?
- Осигурени ли са принципите на прозрачност, конкурентност и търсене на максимална ефективност от прилаганите модели?
- Какви са възможните решения за регламентиране на ефективни и устойчиви модели за възлагане според секторните приоритети (социални услуги, здравеопазване, образование)

Всички нормативно регламентирани процедури ще бъдат изследвани сравнително с оглед на следните критерии:

- Възможни механизми за възлагане на публични услуги (социални, здравни и образователни) на частни доставчици;
- Система на финансиране;
- Цели и обхват на възлагането;
- Система за контрол и отчетност, координация с други услуги и институции;
- Етапи, гъвкавост и срокове;
- Правила за прозрачност и конфликт на интереси;
- Критерии за оценка на предложенията;
- Изисквания към кандидатите;
- Възможност за защита и правила за обжалване;
- Административна тежест;
- Данъчно облагане на финансирането, предмет на възлагане.

**Основните документи, които бяха анализирани:**

- Нормативни актове, включително и такива, свързани с финансирането на социалните услуги;
- Подзаконовни актове и указания за прилагане;
- Примерни конкурсни документации.

Методи на обработване на информацията, които екипът на изследването използва:

- **Изследователски подход:** Изследване и анализ на нормативни документи и практики, свързани с договарянето на публични услуги – социални, здравни и образователни, с фокус – изготвяне на препоръки да промени на правната рамка, позволяваща подобряване на механизма на социално договаряне и въвеждането му в нови сфери.
- **Системен подход:** Разглеждане на целите на възлагане на публични услуги според всяка от посочените процедури, моделите за регламентиране, ефективност, ефикасност и резултатност в контекста на секторните политики – социална подкрепа, здравеопазване, образование.
- **Прагматичен подход:** При осъществяването на дейностите се отчитат реално съществуващите недостатъци на нормативната база на действащия механизъм на социално договаряне и се посочват прагматични краткосрочни и дългосрочни решения за тяхното преодоляване – и в рамките на действащата правна рамка, и за последващо усъвършенстване на нормативните актове.

## 2. Ключови идеи и концепции относно механизма на социално договаряне

### 2.1. Услуги от общ интерес

Рамката за качество на услугите от общ интерес в Европа<sup>5</sup> определя социалните, здравни и образователни услуги, насочени към деца и възрастни, като основна „защитна мрежа“ за гражданите, която спомага за насърчаване на социалното сближаване. В контекста на бюджетните ограничения, пред които понастоящем са изправени публичните администрации, и на необходимостта от финансова консолидация *Рамката за качество на услугите от общ интерес в Европа* изисква да се гарантира, че се предоставят висококачествени услуги и то възможно най-ефикасно и икономически ефективно. В политическите насоки, представени от председателя на Европейската комисия през 2009 г., се говори за модернизацията на сектора на услугите като един от начините за стимулиране на нови източници на растеж и социално сближаване и се посочва, че „*трябва да се даде тласък на цялостното развитие на сектора за социални и здравни услуги*“.

*В Препоръката на Съвета на ЕС относно Национална програма за реформи в България от 2013 г. се отбелязва, че българските граждани са изложени на най-голям риск от бедност или социално изключване в ЕС. В тази връзка е посочено, че е необходимо да се повиши ефективността на социалните услуги и достъпа до тях.*

Социалните услуги по правило имат предназначение да постигат специфични цели, свързани с повишаване на качеството на живот на потребителите. В тази връзка социалните услуги следва да бъдат ориентирани към личността на потребителя, да отговарят на неговите потребности, да са проектирани и предоставяни по начин, който развива способността на лицата да водят независим живот, те са ключов инструмент за защита и гарантиране на основни човешки права. Често на социалните услуги се възлага да изпълняват превантивна, свързваща роля, адресирана към всички граждани, независимо от техните доходи и благосъстояние<sup>6</sup>, като со-

<sup>5</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Quality Framework for Services of General Interest in Europe, COM(2011) 900 final

<sup>6</sup> A Quality Framework for Services of General Interest in Europe, COM(2011) 900 final

циалните услуги имат значение за създаване на равни възможности за всички индивиди да участват в обществото.

Постигането на тези специфични цели в реалността зависи изключително от начина, по който социалните услуги са организирани, предоставяни и финансирани. Поради това не е случайно, че в *Рамката за качество на услуги от общ интерес в Европа* е предвидено, че развитието на социалните услуги изисква участие и сътрудничество между всички заинтересовани страни (публичния и частния сектор, потребителите на услуги, социалните партньори и НПО, действащи в социалния сектор на местно ниво). Създаването на взаимодействие и обединение (синергия) между всички заинтересовани страни относно разработването на политики, оценка на нуждите, планиране на услугите, предоставяне на услугите, мониторинг и оценка ще гарантира предоставяне на адекватни и достъпни социални услуги, които способстват за социално включване. И наличието на такова взаимодействие в Рамката за качество на услугите от общ интерес в Европа е изведено като качествен критерий при оценка на отношенията и партньорството между доставчиците на социални услуги, публичния сектор, социалните партньори и други заинтересовани страни. Също така ясното дефиниране на ролите, отговорностите и взаимодействието между отделните играчи, въввлечени в планирането, развитието, финансирането, мониторинга и оценката на социалните услуги е изведено като качествен критерий за добро управление.

## **2.2. Потенциалът на социалното договаряне<sup>7</sup>**

В контекста на така споменатите тенденции за развитие на социалните услуги в Европа и значението им като средство за социално включване е видно, че социалното договаряне има огромен потенциал да отговори на изискванията и установените качествени критерии и да се превърне в ключов механизъм за последователно провеждане на модерни и иновативни политики в сферата на социалните услуги. Като всяка форма на публично частно партньорство, социалното договаряне разкрива ресурс за компенсиране на дефицитите на публичния сектор в процеса на предоставяне на социални услуги, способства за формиране на връзки на синергия между отделните заинтересовани страни в социалната сфера и може да отговори адекватно на новите предизвикателства при предоставянето на социалните услуги, формулирани в Общата рамка за качество на услугите от общ интерес в Европа, а именно:

- дефинирането и предоставянето на социални услуги следва да държи сметка за многообразието на потребителите;
- социалните услуги, особено тези, насочени към уязвими групи от населението, се характеризират със специфика на взаимоотношенията между доставчик и потребител, различна от традиционните отношения между доставчик и потребител при предоставянето на услуги, поставени на чисто комерсиална основа, като тази специфика следва да се отчита. При планирането и предоставянето на социални услуги на местно ниво да се търсят конкретни решения, съобразени с местния контекст, традиции и специфика;
- доставчиците на социални услуги се нуждаят от автономност, за да могат да адресират адекватно различните и променящи се потребности на лицата от подкрепа.

Разпределението на ролите на публичния и частния сектор в процесите на финансиране и предоставяне на социални услуги е от съществено значение за цялостния модел на предоставяне на социални услуги. Социалното договаряне създава предпоставки за ясно дефиниране на ролите. В този смисъл публичната администрация следва да се фокусира върху свои присъщи компетенции като разработване и провеждане на политики в социалната сфера,

<sup>7</sup> В настоящият анализ авторите разбират под „социално договаряне“ възможността да се възлагат социални услуги за предоставяне от външни доставчици, като средствата за това са публични.

финансиране и контрол, вместо да се ангажира в директно предоставяне на социални услуги. Съответно частните доставчици следва да проявяват иновативност, гъвкавост и стремеж към усъвършенстване на услугите в процеса на тяхното предоставяне при осигурено публично финансиране. По този начин ще има разделяне на финансирането на услугите от самото предоставяне на услугите, което би било и големият принос на социалното договаряне.

Така дефинирано социалното договаряне отразява **модела публично финансиране – частно предоставяне на социални услуги**<sup>8</sup>, възникнал като хибрид между други два модела – традиционният модел, в който публичните власти са ангажирани едновременно във финансирането и предоставянето на услугите, и моделът, при който услугите се финансират и предоставят изцяло от частни доставчици<sup>9</sup>. Разделянето на финансирането от предоставянето на услугите създава предпоставки за по-адекватен контрол върху качеството на услугите, помага за избягването на конфликт на интереси, стимулира доставчиците да развиват услугите си и в крайна сметка води до по-качествени социални услуги. Също така това разделяне отразява и разбирането, че публичните власти са по-добри в разработването на политики, насочени към социални услуги, а не в директното им предоставяне, докато частните доставчици работят много по-добре „на терен“.

### 2.3. Защо НПО?

При предоставянето на социални услуги в условията на социално договаряне частните доставчици могат в много по-голяма степен в сравнение с публичните доставчици на услуги (общините) да бъдат автономни, гъвкави и да адаптират услугите според многообразието и индивидуалните специфики на потребителите. Те са по-малко бюрократични и когато доставчик на услугата е НПО, в пълна степен се отразява специфичната некомерсиалност на взаимоотношенията, за която говори Общата рамка за качество. Също така НПО не само работят близо до потребителите, но много често те ги представляват и критичността им към качеството е най-висока – водени са не единствено от икономически мотиви, а от собствените си мисии. В този смисъл НПО безспорно познават по-добре обективните нужди на хората от подкрепа и могат да отчетат особеностите на местния контекст. Практиката показва, че частните доставчици ангажират и ресурс за непрекъснато подобряване на професионалната подготовка на своите кадри чрез периодични обучения и тренинги – нещо, което не може да се сподели по отношение на общините, действащи в ролята на преки доставчици на социални услуги.

## 3. Социалното договаряне по реда на Закона за социално подпомагане

Този анализ обхваща действащото към ноември 2013 г. законодателство и в тази си част цели да представи договарянето на социални услуги на конкурсен принцип. Договарянето на социалните услуги в България е регламентирано в ЗСП и ППЗСП.

### 3.1. Доставчици на социални услуги

Към момента доставчици на социални услуги в България могат да бъдат държавата, общините и частни доставчици. На практика към настоящия момент държавата управлява пряко само домовете за медико-социални услуги за деца до 3 години – тези домове са на подчинение на здравното министерство, но с оглед на реформата по деинституционализация<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Public Private Partnerships in the Social Sector- Models of Services Delivery. Marc Mitchell

<sup>9</sup> Това също е възможен модел според българското законодателство – частният доставчик предоставя услугата срещу определена от него цена на пазарен принцип.

<sup>10</sup> Национална стратегия Визия за деинституционализация на децата в Република България, приета от МС с Протокол 8 от заседание на 24.02.2010 г. и Плана за нейното изпълнение, приет от МС с

новите услуги, които следва да заменят този тип специализирани институции, ще бъдат децентрализирани към общините. Само за частните доставчици – български физически лица, регистрирани по Търговския закон или извършващи търговска дейност в страна членка на ЕС или на ЕИП, или юридически лица, регистрирани съгласно българското законодателство или съответно – съгласно законодателството на страна членка на ЕС или ЕИП – се изисква регистрационен режим. АСП води регистър на лицата, които могат да предоставят социални услуги. Процедурата по вписване изисква представяне на определен набор от документи. Специфики в този набор от документи има по отношение на регистрацията на доставчик на социални услуги, за които е необходим сграден фонд. В този случай следва допълнително да се удостовери неговото наличие при подаване на заявлението за вписване или в срок до 7 дни преди началото на предоставяне на самата социална услуга. Документите, които следва да се предоставят са:

- документ за собственост или документ, удостоверяващ основанието за ползване на обекта;
- разрешение за ползване на строеж от Дирекцията за национален строителен надзор;
- индивидуален регистрационен номер на обекта от Регистъра на обектите с обществено предназначение.

Специфика в документите за вписване в регистъра на АСП има и по отношение на доставчиците на социални услуги за деца. При тях вписването се предхожда от процедура по издаване на лицензия от ДАЗД, която впоследствие следва да се представи и пред АСП. Председателят на ДАЗД издава лиценз по предложение на комисия, съставена от представители на МТСП, МОН, МЗ, МВР, МП, ДАЗД и АСП. Лицензът е личен, не може да се преотстъпва и се издава за срок от 3 години. Председателят на ДАЗД може да отнеме издадения лиценз за предоставяне на социални услуги за деца, когато:

- титулярят не е изпълнил в срок задължително предписание;
- не започне да предоставя услугите в срок до 12 месеца от издаване на лиценза;
- не спазва стандартите за предоставяне на социални услуги за деца;
- извършва дейност в нарушение на получения лиценз;
- не предостави информация в 14-дневен срок от настъпването на промени в обстоятелствата, удостоверени с документите към заявлението за предоставяне на лиценз;
- е преустановил предоставянето на социалната услуга за повече от три месеца, без да е посочил уважителна причина, довела до преустановяването на дейността.

Отказът и отнемането на лиценз подлежат на обжалване по административен ред. За издаването на лиценз се заплаща такса. В 7-дневен срок от датата на подаване на заявлението изпълнителният директор на АСП или упълномощено от него длъжностно лице издава удостоверение за регистрация или прави мотивиран отказ за регистрация, като уведомява писмено лицето. При констатиране на пропуски в представените документи на лицето се дава 7-дневен срок за отстраняването им. Отказът подлежи на обжалване по административен ред. Регистрираните лица са длъжни да уведомяват писмено АСП за всички промени в обстоятелствата, вписани в регистъра, в 7-дневен срок от настъпването им.

Регистрацията се заличава на някое от следните основания:

- по искане на регистрираното лице;
- при прекратяване на юридическото лице и при заличаване от търговския регистър на физическото лице, регистрирано по Търговския закон;

- при неспазване на установените критерии и стандарти за предоставяне на социални услуги – по предложение на компетентния орган след извършена от него проверка;
- при неосъществяване на дейност по предоставяне на социални услуги от регистрираното лице в продължение на две години;
- при неспазване на изискването за представяне на отчет в продължение на една година;
- при отнемане или изтичане на лицензията за предоставяне на социални услуги за деца до 18-годишна възраст;
- в случай че удостоверението за вписване в регистъра не е получено в 3-месечен срок от издаването му.

Заповедта за заличаване може да бъде обжалвана, но това не спира изпълнението ѝ. Зачлените от регистъра лица са длъжни да върнат в АСП удостоверението за вписването им в регистъра.

Вписаните в Регистъра на доставчиците на социални услуги имат задължение до 31 май всяка година да представят в АСП отчет за дейността си, свързана с предоставяните от тях социални услуги.

### 3.2. Възлагащ орган

*Практиката от прилагането на закона показва няколко неща:*

- а) обикновено общини, които са започнали веднъж партньорство с частни доставчици, го продължат и доразвиват (конкретни примери: община София обяви първия си конкурс през 2006 г. и към момента от 52 услуги 22 са възложени на частни доставчици; община Пазарджик обяви през 2004 г. първия конкурс по реда на ЗСП и към момента 9 услуги са възложени на частни доставчици...*
- б) приложението на закона е утвърдило този тип партньорство като предпочитано (виж. Анализ на практиките). Тази тенденция според нас задължително следва да се запази и насърчи.*

Според действащото българско законодателство единствено кметът на общината е компетентен да възложи управлението на социалните услуги чрез конкурс или по договаряне при единствен кандидат. Кметът има правомощия за възлагане и на социалните услуги, които се финансират от републиканския бюджет (делегирани държавни дейности), и на социални услуги, които се финансират от местните бюджети (местни дейности). Именно в това се изрази и реформата по децентрализация на предоставянето на социални услуги в България – веднъж управлението на всички социални услуги (независимо от източника си на финансиране) е прехвърлено на местните власти, а втори път местните власти (по инициатива и преценка на кмета) могат да възлагат на външни доставчици – частноправни субекти, самото предоставяне на услугите, финансирането на които да е обезпечено с публични средства. Тази тенденция бе израз на общата насока за прехвърляне на отговорности по самото предоставяне на услуги на външни доставчици, като държавата си запазва функциите по контрол на качеството на услугите (чрез АСП и ДАЗД). Това положение в закона разви потенциала на местните власти да разпознават по-добре местните нужди и да идентифицират партньори, способни да им съдействат за най-адекватното посрещане на тези нужди.

При вземането на решения от страна на кметовете за обявяване на конкурси за възлагане на предоставянето на социални услуги по реда на ЗСП те действат в условията на т.нар. оперативна самостоятелност. Предприемането на стъпки по възлагането на услуги на външни дос-

тавчици е възможност<sup>11</sup>, но не и задължение<sup>12</sup> за кметовете, т.е. единствената им мотивация е да търсят по-добро качество на услугите за гражданите на своята община.

### 3.3. Предмет на възлагане

Предмет на възлагане чрез конкурси е предоставянето на социални услуги. С реформата от 2002/2003 г. бе приета нова дефиниция на социалните услуги, определяща ги като „дейности, които подпомагат и разширяват възможностите на лицата да водят самостоятелен начин на живот“<sup>13</sup>. През 2010 г. същността на социалните услуги се дефинира като „целенасочена социална работа в подкрепа на лицата за: 1. осъществяване на ежедневни дейности; 2. социално включване“. Основното деление на социалните услуги е на предоставяни в общността<sup>14</sup> и предоставяни в специализирани институции<sup>15</sup>. Въведено е задължителното правило, че социални услуги в специализираните институции се предоставят след изчерпване на възможностите за извършване на услуги в общността.

Законът дава възможност и за развитие на т.нар. алтернативни услуги (неизброени в списъка) – при необходимост и съобразно потребностите на населението на всяка община могат да се разкриват и други видове социални услуги. Важно е да се отбележи, че на практика държавата финансира като делегирани държавни дейности само тези, които са изброени в правилника и по този начин финансирането на алтернативните услуги се осигурява или от местните бюджети чрез донорски програми, или по договаряне с потребителите на свободен принцип.

### 3.4. Процедура за възлагане

#### 3.4.1. Конкурсна процедура

Разписаната в ЗСП и Правилника конкурсна процедура включва най-общо 6 важни етапа:

##### 3.4.1.1. Заповед на кмета за обявяване на конкурс за избор на доставчик на социална услуга.

По своя характер това е административният акт, с който се поставя началото на производството. Съдържанието му е нормативно определено в ППЗСП. Посочването на реквизитите не е изчерпателно, но задава минимално задължителното съдържание. Те са, както следва:

- *условия за участие и изисквания към кандидатите*, като това включва конкретни изисквания към кандидатите, установяване на наличието или липсата на опит от страна на проявяващия интерес кандидат, възможността му за самоучастие/съфинансиране на услугата и др. Кандидатът трябва винаги да е доставчик на социални услуги, регистриран и/или лицензиран

<sup>11</sup> Вж. Решение № 51 от 25.07.2008 г. по адм. д. № 80/2008 г. на Административен съд – Разград

<sup>12</sup> Вж. чл. 18а от ЗСП.

<sup>13</sup> Легална дефиниция на понятието „социални услуги“ съгласно редакцията на ЗСП в сила до 31.12.2002 г. – дейности за подпомагане на лица и семейства, които са затруднени или не могат да задоволят своите основни жизнени потребности.

<sup>14</sup> Социалните услуги в общността са личен асистент; социален асистент; домашен помощник; домашен социален патронаж; дневен център; център за социална рехабилитация и интеграция; социална услуга резидентен тип (център за настаняване от семеен тип; център за временно настаняване; кризисен център; преходно жилище; защитено жилище; наблюдавано жилище; приют); социален учебно-професионален център; звено „Майка и бебе“; център за обществена подкрепа; център за работа с деца на улицата; приемна грижа; обществени трапезарии.

<sup>15</sup> Специализирани институции за предоставяне на социални услуги са: домове за деца (дом за деца, лишени от родителска грижа; дом за деца с физически увреждания; дом за деца с умствена изостаналост); домове за възрастни хора с увреждания (дом за възрастни хора с умствена изостаналост; дом за възрастни хора с психични разстройства; дом за възрастни хора с физически увреждания; дом за възрастни хора със сетивни нарушения; дом за възрастни хора с деменция); домове за стари хора.



по съответния ред. Честа практика е да се допуска участие и на обединения (консорциуми), като в различните случаи общината изисква критериите за участниците да се разпространят и към обединението. Едно от най-важните изисквания, което се поставя, е наличието на определен опит – или в предоставянето на конкретната услуга, или в предоставянето на подобни услуги на територията на конкретната община. Практиката, която следва да се поощри, е поставянето на изискване към кандидата за деклариране на липса на конфликт на интереси спрямо лица от администрацията на общината. Допълнително практиката показва, че към кандидатите има изисквания да не са в производство по несъстоятелност или ликвидация, да не са лишени от правото да упражняват търговска дейност и да нямат непогасени задължения към държавата и др.;

- *характеристики и специфика на предоставяните социални услуги* – посочва се видът на социалната услуга, обхват, капацитет, целева група, към която е насочена, и др. В някои случаи общината обявява конкурса, като включва едновременно възлагането на няколко услуги, за които може да се кандидатства поотделно или заедно;
- *финансиране и начин на предоставяне на средствата* – детайлно се описва вида финансиране, размер на финансирането, начин и времеви период на заплащане, и др. В практиката трайно се е наложило общините да правят изрични уговорки, че ако услугата се финансира като делегирана държавна дейност и средствата не се предоставят по някаква причина от централната власт към местните власти, общината се освобождава от отговорност в рамките на сключения със спечелилия кандидат договор. Друга практика по повод на финансирането е изискването изпълнителят да направи допълнителни инвестиции към услугата. Ако това е предвидено като критерий за избор, който носи повече точки, може да се приеме за позитивна практика – този, който може да надгради, получава повече точки. Когато изискването за съфинансиране обаче е посочено като изрично условие за допустимост за участие (например кандидатът да трябва осигури 20% от финансирането на услугата), това е твърде отежняваща за доставчиците практика с оглед и на обстоятелството, че самите финансови стандарти за услугите са ниски. От друга страна, ако НПО е доставчик и трябва да осигури допълнително финансиране, това може да се окаже проблем, тъй като обикновено свободните им средства са само от стопанска дейност, която не винаги развиват или ако развиват, приходите не са в големи размери;
- *документи за участие* – това е наборът от документи, които кандидатът следва да представи съгласно изискванията на конкурса. Възлагащият орган може да детайлизира: вид, форма на документите и др. Целта е чрез документите да се докаже, че кандидатът отговаря на предварително обявените изисквания, и да се предостави информация за оценката според посочените критерии. Тук могат да бъдат включени актуални удостоверения по регистрация и счетоводни отчети, доказващи финансовата стабилност на участника. В практиката често пъти този реквизит се допълва от удостоверение за липса на данъчни задължения, удостоверение, че доставчикът не е обявен в несъстоятелност или не е в производство за обявяване в несъстоятелност, притежава регистрация/лицензия за конкретната социална услуга, предмет на възлагане, доказателства за репутацията и опита<sup>16</sup> на кандидата – препоръки, свързани с опита на кандидата в сферата на социалните услуги от предишни възложители или от партньори, със задължително посочени адреси и телефони. Най-важният документ, който доставчикът следва да представи, е програмата за развитие на социалната услуга. Редно е да отбележим, че когато има участие на консорциум (гражданско обединение от

<sup>16</sup> Задаването на критерий „предишен опит“ задължава комисията да вземе под внимание този факт, незачитането му или неправилното му отчитане води до опорочаване на процедурата – вж. Решение № 22 от 25.02.2008 г. по адм. д. № 301/2008 г. на Административен съд – Перник

лица по реда на Закона за задълженията и договорите), много често в практиката се изисква от всички участници в обединението да представят доказателства, доказващи способността на всеки един от тях да предоставя конкретната услуга.

- **дата, час и начин на провеждане на конкурса** – тук кметът на общината чрез своята администрация и с цел по-голяма прозрачност може да предвиди публично отваряне на офертите по реда на постъпването им и да раздели на етапи самата процедура. В практиката често срещано е на първия етап да се преглеждат формалното комплектуване на документите и отстраняването от процедурата на кандидатите с нередовни документи, а на втория етап да се преглеждат на конкретните предложения спрямо заложените критерии. Някои общини включват и събеседване с кандидатите за повече информация за това как ще развият услугата, което е добра практика и дава пълнота на събраната информация, за да бъде направена добра оценка;
- **краен срок и място за подаване на документите** – добре е да се има предвид, че ако като краен срок е посочен неработен ден, то за дата на изтичане на срока се брои първият възможен работен ден;
- **краен срок за обявяване на резултатите от конкурса**. Законът не поставя срок за обявяване на резултатите от конкурса. Практиката показва, че обикновено на кандидатите се дава достатъчно време за подготовка за кандидатстване (например 2–3 месеца) предвид задължителния срок на предварителното обявление (виж. 2.4.1.2.);
- **начин на оценяване** – тук се включва задължението на кмета да представи конкретния начин (методология) за оценяване на предложенията. Добрите практики включват предварително представяне на методиката, по която ще се направи избор на печелившия кандидат, с конкретни оценителни маркери с определени стойности, които да не оставят възможност на комисията за двусмислено тълкуване и оценяване на различните кандидати. Важно в случая е да се отбележи, че при оценяването не е включен принципът за оценка на офертите на база „най-изгодна цена“ или „икономически най-изгодна оферта“, които са двата основни критерия по ЗОП. Цената не следва да е критерий, тъй като финансирането е предварително определено на база на единия разходен стандарт, умножен по конкретния капацитет. Като пропуск на законово ниво можем да отбележим липсата на примерно изброени критерии за определяне на методика. Пример в това отношение би могъл да бъде ЗОП, който задължава възложителите да зададат предварително и спецификации, и показатели – относителната им тежест и методиката за определяне на оценката по всеки показател, която включва допустимите за него стойности в цифрово изражение и оценката му в предварително определени граници или евентуалната им подредба по важност в низходящ ред (виж. повече в 2.4.1.4.);
- **други специфични условия** – възможността на кмета на общината да постави акцент на някои от критериите или да въведе допълнителни критерии към нормативно заложените, които да отразят местните специфики.

#### 3.4.1.2. Публично обявяване на конкурса

Съгласно чл. 37, ал. 1 от ППЗСП обявлението за провеждане на конкурса задължително се публикува поне в един национален и един местен всекидневник най-малко 45 дни преди датата на провеждането на конкурса. Неспазването на това условие е нарушение от процесуална страна, което води до порок на цялата процедура. Правилникът не дава алтернатива, в случай че няма съществуващ местен вестник на територията на дадената община. Логично издържано правно решение би могло да се потърси с разкриването на национален регистър, в който се обявяват откритите конкурсни процедури по подобие на ЗОП.

### *3.4.1.3. Назначаване на комисия по провеждане на конкурса*

В изпълнение на чл. 38, ал. 2 от ППЗСП кметът на общината чрез нарочна отделна заповед има задължението да назначи комисия за оценка на постъпилите предложения. Назначението може да бъде и по време на получаване на конкурсната документация, и в момент след изтичане на срока по чл. 37, ал. 2, т. 6 от ППЗСП. Законът не дава конкретни изисквания към състава на комисията, освен че задължително трябва да включва представител на АСП. Разпоредби относно числеността и останалия състав на комисията липсват.

За да функционира нормално, този орган по преглеждане и оценка на постъпилата документация трябва да се състои минимум от три лица, като за вземането на решение да са необходими минимум два гласа. Препоръчително е при бъдеща промяна на законодателството да се определи примерен състав на комисията, като едно от лицата в състава ѝ да е юрист с оглед проследяване на законосъобразното провеждане на процедурата. Това би било в съответствие и с действащата практика от общите правила за възлагане на обществени поръчки по ЗОП. Като добра практика би могло да се определят случаите, когато общините включват в комисии, освен свои представители и на АСП, и представители на граждански организации, медии или членове на обществения съвет за социални услуги към конкретната община. Друг елемент от работата на комисията е свързан с проявата на безпристрастност от нейна страна. В ЗСП и ППЗСП не са въведени задължения членовете ѝ да декларират липсата на материален интерес при оценяването, както и опасността да бъдат „свързани лица“ с някои от кандидатите, което би оставило съмнение върху работата им. Приложими в тези случаи следва да бъдат общите разпоредби на ЗПУКИ. Чл. 12 от цитирания закон задължава лицата, заемащи публични длъжности, да подадат декларация за частни интереси, както и декларация за частен интерес по конкретен повод. Изпълнението на тези две задължения обаче не се проследява за всеки конкретен случай от КПУКИ, а единствено при сезирането ѝ от заинтересована страна. Дори и в тази хипотеза практиката при произнасяне на комисията се свежда до това: наличие на конфликт на интереси да се признае единствено при прякото облагодетелстване на конкретното лице, участвало при вземането на решение. При съмнение за конфликт на интереси при провеждане на конкурс за избор на доставчик на социални услуги и отнасянето на този въпрос до съда при последващо съдебно обжалване на цялостната процедура искът бива определян от съда като недопустим, обявяван за „ирелевантен“ и относим към КПУКИ. КПУКИ е в правото си да наложи административно наказание – глоба в определен размер на лицето, повлияло при вземането на решение, но не и да отмени постановения акт.

### *3.4.1.4. Оценка на постъпилите предложения и класиране на участниците*

Комисията, определена със заповед на кмета, е обвързана да се произнесе в 14-дневния срок по чл. 38, ал. 4 от ППЗСП, документирайки работата си в протокол и постановявайки решение съгласно посочените критерии:

- съответствие на кандидата на предварително обявените условия;
- опит на кандидата в предоставянето на социални услуги и търговска репутация;
- работен капацитет на кандидата и квалификация на кадрите;
- финансова стабилност на кандидата;
- представена от кандидата програма за развитие на социалните услуги;
- други изисквания.

Посочените критерии за оценка са задължителни, като всеки от тях може да бъде доразвит или да бъдат добавени други според конкретната специфика на възлагане. Извършената

оценка на постъпилите предложения трябва да бъде съобразена с предварително зададените критерии, като определени показатели могат да имат по-голяма относителна тежест и да носят повече точки за даден кандидат. За отбелязване е фактът, че критериите за оценка на комисията следва да се фокусират върху предоставената програма за развитие на социалната услуга. Така при двама конкурентни кандидати по-подходящ би бил този, който има повече капацитет, опит и визия за развитието на услугата.

Програмата за развитие на социалната услуга следва да развие/представи идеите, визията и подходите, които ще използва доставчика за предоставяне на конкретната социална услуга, предмет на възлагане. Това именно е една от причините изборът на доставчик на социална услуга да се определя въз основа на процедура по ЗСП, а не съгласно общите процедури по ЗОП. Специалният закон акцентира не на възможната най-ниска цена, а на най-добрата идея/предложение, за да се определи най-подходящият кандидат. Добра практика е конкретната община да развие елементите на програмата, която искат да бъде представена – например как ще се направи оценка на целевата група, какви са конкретните социални интервенции, които ще бъдат използвани, какви методи и подходи ще бъдат развивани и др.

За съжаление в последните години в много от конкурсите се наблюдава „заместване“ на ролята на програмата за развитие на социалната услуга като конкретната визия на доставчика с представянето на една проектна идея – тенденция, която намираме за погрешна. Развитието на програмата като визия и подход, който в най-добрите случаи може да включи и конкретни индикатори, с които да се измери добрият резултат към потребителите, е същността и смисълът на социалното договаряне. Елементите, които се знаят предварително и които задължително се съобразяват при социалното договаряне, са конкретната целева група, капацитетът и общите методики (определени от контролиращите органи АСП/ДАЗД). Оттам насетне кандидатът за доставчик на социални услуги следва да има свободата и да отрази в програмата си как ще бъде постигнат максималния резултат за потребителите. Залагането на елементите на проектния принцип за аргументация на една идея нарушава възлагането по този ред – обезсмисля в известна степен методиките и тяхното прилагане, лишава кандидата от свобода на интервенциите и насочва двете страни в процеса по-скоро да търсят конкретното изпълнение на дейностите, а не постигане на конкретните резултати. Още по-негативна практика е, когато общините изискват от доставчиците конкретен „бюджет“ не като обща схема за разпределени на средствата, които ще бъдат предоставени (например колко за издръжка и колко за човешки ресурси), а конкретно разписан бюджет по пера, което обезсмисля концепцията за единния стандарт и неговата гъвкавост.

Комисията класира участниците по възходящ ред. Кандидатите се подреждат според събрания брой точки. Протоколът се подписва от всички членове на комисията, след което се предоставя на кмета за издаване на заповед за обявяване на спечелилия конкурса кандидат, който според класирането е на първо място.

#### *3.4.1.5. Заповед за обявяване на спечелилия конкурса кандидат*

В 3-дневен срок от представяне и приемане протокола на комисията кметът на конкретната община има задължение да издаде заповед, с която определя спечелилия конкурса кандидат. Дори и кметът да изрази несъгласие с представеното класиране, той не е компетентен до подреди по желан от него начин кандидатите, тъй като е обвързан от решението на оценяващия орган. Резултатите от конкурса се съобщават на участвалите в него лица в 7-дневен срок от издаването на заповедта. Предвидена е възможност за обжалване. От момента на получаването на уведомлението за резултатите от конкурса започва да тече и срокът за обжалване на заповедта по съдебен ред. Заповедите по провеждане на конкурса са административни актове, обслужващи цялостната процедура за провеждане на конкурса, и като такива не подлежат

на самостоятелно обжалване както по административен, така и по съдебен ред. На атакуване подлежи единствено окончателната заповед за определяне на доставчика на социалната услуга. Законодателят е предвидил обжалването да се извършва само по отношение на законосъобразността на акта на основание чл. 146 от АПК поради наличието на едно или няколко от следните основания:

- липса на компетентност;
- неспазване на установената форма;
- съществено нарушение на административнопроизводствени правила;
- противоречие с материалноправни разпоредби.

Обжалването на заповедта не спира изпълнението ѝ, тоест това не е пречка конкурсът да продължи на следващ етап. Подходът на законодателя в този случай се обосновава с целта по най-бързия начин да се обезпечи непрекъсваемостта при реализирането на услугата, за да е защитен интересът на потребителите. Това е лесно постижимо, ако договорът на предишния доставчик бъде продължен с периода, в който трае обжалването, а в ситуация, в която няма предишен доставчик, е уместно да се приложи сега действащият текст, който не допуска спиране на изпълнението. Препоръка в тази посока може да бъде да се предвиди изрично възможността за продължаване на договора с досегашния доставчик до окончателното решение на съда.

#### *3.4.1.6. Сключване на договор със спечелилия конкурса кандидат*

Последният етап от конкурсната процедура приключва с уточняване съдържанието на споразумението между общината и доставчика на услугата за изпълнението на самата услуга. Копие от договора следва да се предоставя в АСП. Задължението за изпращане е на възложителя. Недостатък на законодателството е, че не е предвиден срок за сключване на договора, след като е издадена заповедта за класиране на кандидатите.

В ППЗСП са посочени минималните реквизити, които договорът да съдържа задължително:

- **предмет на договора** – вид и обем на предлаганите социални услуги съгласно обявлението на конкурса. Социалната услуга следва да бъде описана не само по вид, но и по типовете интервенции. Обемът на услугата се представя, като се зададе минимален брой лица, които да обслужва. Допустимо е да се предвиди разширяване на обема при намиране на допълнително средства от страна на доставчика. Най-често общините предвиждат като предмет на възлагане „организацията на управлението, ръководеното и предоставянето“ на конкретната социална услуга, което е коректната формулировка, доколкото доставчикът носи отговорност за цялостния процес на управление на услугата, от която трябва да произтекат определени резултати за хората. Съществуват примери от практиката, при които общини, които възлагат услуга/и, управлявани преди това пряко от тях, си запазват при възлагането правото да участват в подбора на персонала на новите услуги.

Важен е случаят, в който общината (при възлагане услугата) предоставя и права за ползване на недвижим имот (помещения), в които се извършва услугата. В този случай в договора следва да се предвидят конкретни задължения за поддръжка на сградата и функционирането ѝ според определени стандарти. Друг е случаят, когато се допуска кандидатът да предостави необходимия сграден фонд за развитие на услугата, което е допустимо според действащото законодателство. При този вариант е препоръчително да се предприемат законови промени, така че да има възможност за пряко договаряне с доставчици (собственици или ползватели на сграден фонд за развитие на услуги). Логиката е, че в този случай инвестициите от двете страни са в голяма степен равнопоставени и изискват по-скоро да бъдат положени на основата на партньорски взаимоотношения, а не толкова на възлагане.

- **цена на договора** – посочват се конкретната сума и видът финансиране от републиканския/общинския бюджет. Източникът на финансиране е важен за отбелязване, тъй като той ще определи отговорността на общината/държавата в случай на забавено плащане. Описват се и траншовете, на които ще се изплаща цената по договора.

За отбелязване е, че с приетия текст на чл. 55, ал. 2 от Закона за държавния бюджет за 2014 г. се прекратява порочната практика общините да задържат определен процент от договорената сума от делегираната субсидия за социални услуги в случай на превишаване на бюджетното салдо на държавния бюджет. По този начин общините негласно нарушаваха императивно установените изисквания и принципи по единния финансов стандарт за осъществяваните от държавата социални дейности, приемани ежегодно с решението на МС. Препоръчително е доставчиците на социални услуги да обърнат внимание, че договорената цена може да се променя всяка година, независимо от срока на договора по причина на това, че финансирането на услугите се определя ежегодно с бюджетните средства за предстоящата финансова година.

- **гаранции за използването на предоставените бюджетни средства** – тук гаранцията не се тълкува като предварително обезпечение, което изпълнителят е длъжен да представи. Неприложима е аналогията по реда на ЗОП. Под гаранция се разбира правилното изразходване на сумите по договора от страна на доставчика на социалната услуга.

Практически това съответствие се постига чрез предоставяне на междинни отчети пред общинската администрация, проверка съответствието на дейностите, заложи в техническото предложение (програмата) и постигането на конкретните резултати, заложи в програмата на доставчика. Приемането и доказването на разходите по традиция се извършва след представяне на надлежни разходни документи по ЗСч.

- **права и задължения на страните** – ясно описание на задълженията на страните и последиците от неизпълнението им, най-често обвързани със санкции като неустойки и лихви. Възложителят най-често запазва правото си да прави проверки на доставчика, поверява му отговорността за стопанисваното имущество, а ако видът на услугата включва и предоставяне на имущество, обезпечава правото си да излъчва свой представител при извършването на инвентаризация.

Тук общините много често се лишават от възможността да развият тази част от договора и да предвидят възможности за повече наблюдение на работата на доставчика, а не само контрол по изразходване на средствата. Добра практика би била заедно възложителят и доставчикът да оценяват напредъка спрямо целевите групи, да участват в планиране на допълнителни съпътстващи интервенции и пр.

- **срок на договора** – не съществува императивно определен минимум и максимум, определя се още с обявлението за провеждане на конкурс от страна на кмета.

Първоначално практиката на общините бе да сключват краткосрочни договори – до 3 години. Този подход в голяма степен следва да се преосмисли, тъй като за развитие на конкретна социална услуга и постигане на устойчиви резултати за целевата група се изисква по-дълъг период на предоставяне и конкретна работа на терен. С оглед на бъдещи законодателни предложения добър подход би било в закона да се фиксира минимален срок за изпълнение на договора (например минимум 5 години), за да могат да бъдат постигнати по-ефективни резултати за конкретните уязвими групи;

- **санкции при неизпълнение** – това са възможните допълнителни тежести за страните като лихви и неустойки, които всяка неизправна страна по споразумението трябва да понесе.

Най-често общините включват уговорка, с която се освобождават от отговорност в случай на забавено плащане от страна на държавата към общината по делегираните от държавата

дейности и оставят възможност да прекратят предсрочно договора, при условие че доставчикът не изпълнява качествено услугата. Това е допустимо, в случай че плащането от страна на общината към доставчика е обвързано с трансферирането на средства от държавата към общината и е изрично разписано по този начин в договора. В противен случай общината неоснователно би си позволила да се освободи от отговорност. Претърпените вреди от страна на доставчика в случая, в който не е получил плащане от общината поради неосигуряване на трансферите от държавата, се търсят от държавата на общо основание. В останалите случаи, когато поради вина на общината средствата до доставчика не са преведени, той може да я съди (за претърпени вреди, за получаване на неустойка и т. н.).

### **3.4.2. Процедура по пряко договаряне**

Законът формално допуска (освен конкурсната процедура) и прякото договаряне, но при наличието на един единствен кандидат. На практика това обаче е невъзможно, тъй като за да бъде установено, че е налице един единствен кандидат, трябва да има обявен конкурс, за да се установи, че има един единствен кандидат и тогава да се „пристъпи“ към пряко договаряне. Но и в тази хипотеза не е възможно в рамките на т.нар. пряко договаряне да се предоговарят съществени елементи на процедурата, тъй като по този начин ще се наруши конкурентното начало между участниците (например срокът, видът на целевата група, която ще бъде подкрепяна, видът на услугата и пр.).

### **3.5. Задължения на изпълнителя за спазване на критериите и стандартите**

Спечелилият конкурса кандидат (освен задълженията си по договора с общината) е задължен да следва всички нормативни изисквания за предоставянето на конкретната социална услуга, независимо дали са посочени в конкретния договор – всички критерии и стандарти за качеството на услугата<sup>17</sup>, оценка на потребителите и допълнителни изисквания и пр. И независимо дали към тях е реферирано в договора, общината има основание да прекрати договора, ако доставчикът не спазва тези нормативно установени изисквания.

*Финансирането на социалните услуги, делегирани от държавата дейност се осъществява на база единен финансов стандарт изчислен годишно за едно капацитетно място в съответния вид социална услуга. Този единен стандарт включва всички разходи и разности, свързани с предоставяне на услугата. Единният стандарт на практика финансира услуги, а не дейности. Финансирането изчислено на база „капацитет“ като утвърден натурален показател не отчита обстоятелството, че всеки потребител, който заема едно капацитет място има специфични и индивидуални нужди от подкрепа.*

### **3.6. Заплащане на такси**

Социалните услуги се извършват срещу заплащане на такси (нормативно определени) или по договаряне с лицата, които ги ползват. Таксите за социални услуги, финансирани от държавния бюджет, се определят с тарифа, утвърдена от МС. Те отиват в републиканския бюджет. Таксите за социални услуги, финансирани от общинския бюджет, се заплащат по Закона за местните данъци и такси и съответно постъпват в бюджетите на общините. Заплащането на социални услуги, предоставени от доставчиците на свободен принцип, се извършва по договаряне<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Това произтича от общите му задължения като доставчик на социални услуги по ЗСП и ЗЗД, свързаните подзаконови актове и указания на контролиращите органи.

<sup>18</sup> И ако доставчикът е НПО, съответно са приход от стопанска дейност.

## 4. Единен финансов стандарт

Лицата, които желаят да ползват социални услуги, подават писмена молба по настоящия си адрес съответно до:

- директора на дирекция „Социално подпомагане“ – за социалните услуги, които са делегирани от държавата дейности;
- кмета на общината – за социалните услуги, които са общинска дейност;
- органа на управление, когато доставчикът на социалните услуги е физическо лице или юридическо лице.

В българския контекст социалните услуги продължават да разчитат основно на публично финансиране и една от целите на социалното договаряне е постигане на по-висока ефективност чрез ангажиране на частни доставчици в процеса на тяхното предоставяне.

Както бе споменато по-горе, социалните услуги в България се делят на „делегирани от държавата дейности“ и „местни дейности“ в зависимост от източника на финансиране. Делегираните от държавата дейности се финансират със средства от републикански бюджет, а местните дейности – от общинските бюджети със собствени на общината средства. Социалното договаряне, както е регламентирано в българското законодателство, е приложим механизъм за възлагане както на услуги – делегирана държавна дейност, така и на услуги – местна дейност. Ежегодно се приема решение на МС на Република България за разделение на дейностите, финансирани чрез общинските бюджети, на местни и на делегирани от държавата дейности и за определяне на стандарти за финансиране на делегираните от държавата дейности за съответната календарна година<sup>19</sup>.

*Имайки предвид нормата на чл.125 ал.1 от Закон за публичните финанси (която предвижда, че Общинският съвет може, доколкото със закон не е определено друго, да оправомощи кмета на общината да извършва компенсирани промени в частта за делегираните от държавата дейности – между утвърдените показатели за разходите в рамките на една дейност, с изключение на дейностите на делегиран бюджет, при условие че не се нарушават стандартите за делегираните от държавата дейности и няма просрочени задължения в съответната делегирана дейност) предстои да видим каква практика ще се създаде във връзка с подобни компенсирани промени, свързани със социалните услуги, представляващи делегирана от държавата дейност.*

В хипотеза на социално договаряне на услуги, делегирана държавна дейност, общината възложител има задължение да предостави на доставчика, спечелил конкурса, финансовите средства, предвидени за финансиране на този вид социална услуга, съобразно единния стандарт. Смисълът на единния стандарт е да се даде възможност на доставчика, който ще управлява и предоставя услугата, да вземе най-добрите управленски решения и да разходва средствата по възможно най-ефективен начин, за да постигне качество, без да се държи сметка за численост на ангажирания персонал, включени доброволци, привличане на почасови консултанти и пр. Идеята е доставчикът да има свободата да подбере персонала и да организира цялата дейност по предоставяне на услугата, съчетавайки възможности за гъвкавост

<sup>19</sup> Решение № 249 от 23 април 2013 г. за разделение на дейностите, финансирани чрез общинските бюджети, на местни и на делегирани от държавата дейности и за определяне на стандарти за финансиране на делегираните от държавата дейности през 2014



и индивидуален подход, при спазване на формулираните в ППЗСП изисквания за дейност на доставчиците на социални услуги (чл.40 в-д) и критериите и стандарти за качество (чл.40е и чл.41).

Свързани закони към механизма на финансиране на социалните услуги са законите за общинските бюджети, за държавния бюджет и практиките по възлагане на социални услуги и предоставяне на средствата по единния стандарт на частни доставчици. Съгласно Закона за общинските бюджети, който бе отменен със Закона за публичните финанси (в сила от 01.01.2014 г.), но все е още в сила за 2013 г., държавата финансира делегираните на общините дейности, включително социалните услуги, с обща субсидия за делегираните от държавата дейности. Подобна разпоредба е възпроизведена и в Закона за публичните финанси, като изрично е предвидено, че общата субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности се определя въз основа на приети от МС стандарти за финансиране и натурални показатели за съответната дейност, което предполага, че и за в бъдеще финансовите стандарти ще се определят с решение на МС. Съгласно разпоредбата на чл.14(1) от действащия понастоящем Закон за общинските бюджети в общинския бюджет може да се предвиди резерв за неотложни и непредвидени разходи от средствата за делегираните държавни дейности, включително социални услуги в размер на 10% от одобрените средства за съответната календарна година. Досегашната практика показва, че често в хипотеза на социално договаряне общините се възползват от правото си да заделят резерв за неотложни и непредвидени разходи от финансите, предвидени за съответните услуги, държавна делегирана дейност и частните доставчици, спечелили конкурси, получават на практика 90% от тези средства за съответната календарна година, което създава допълнителни финансови затруднения и не съдейства за повишаване на качеството на услугите.

## **5. Методики – задължителни правила или рамка на добрия стандарт?**

Друга група съществени въпроси, свързани с ефективността на социалното договаряне, се поставят във връзка с методиките, които издава АСП, а в някои случаи – АСП съвместно с ДАЗД. Методиката като вид акт не се споменава в Закона за нормативните актове. Понятието за нормативен акт се съдържа в разпоредбата на чл.1а от ЗНА и се определя чрез следните присъщи белези: 1. нормативният акт съдържа общи правила за поведение; 2. прилага се към неограничен кръг адресати; 3. има нееднократно действие и 4. се издава/приема от компетентен държавен орган. Трайната практика на Върховния административен съд показва, че преценката дали един акт има характер на нормативен акт или не, се прави според това дали този акт носи присъщите белези на нормативен акт, посочени по-горе.

Анализът на методиките, изготвени и приети от АСП, показва следното:

- преобладаващата част от методиките не съдържат общи правила за поведение. В тях се разглеждат същност и цели на вида услуга, за който се издават, специфика на целевата група, обсъждат се проблеми на хората с психични разстройства и умствена изостаналост, анализират се дори и рискови фактори за самоубийство на целевите групи<sup>20</sup>;
- методиките нямат неограничен кръг адресати. Има методики, които сами определят кръга на субекти, за които се отнасят<sup>21</sup>;
- независимо че в методиките се прави опит да се формулират текстовете като общи правила,

<sup>20</sup> Методика на социалните услуги за хора с психични разстройства и Методика на социални услуги за хора с умствена изостаналост

<sup>21</sup> Методика на процедурата по осъществяване на обществен контрол на системата за социално подпомагане от обществените съвети.

те възпроизвеждат текстове на ППЗСП и ЗСП относно условията на предоставяне на съответната услуга, задължение на доставчиците, критерии и стандарти за качество<sup>22</sup>.

Предвид изложеното от авторите на настоящия анализ споделяме виждането, че методиките, издавани от АСП, нямат характер на нормативни актове. Те не би следвало да са задължителни (в смисъл че ако не бъдат изпълнени, следва да има санкция) за доставчиците на социални услуги, независимо дали говорим за частни доставчици или общини. Ако се върнем отново към социалното договаряне, целта би трябвало да бъде ангажиране на ресурса на частните доставчици (преимуществено НПО) и след предоставянето на финансовите средства според единния разходен стандарт те следва да имат свободата да вземат управленски решения за структура на персонала, организиране на услугата и разходване на средства за постигане на по-високо качество и ефективност. В този контекст общините като възложители и органите, упражняващи контрол върху качеството в системата на социалните услуги (Инспекторат към АСП), би трябвало да се интересуват предимно от продукта, който се доставя „на изхода на услугата“, от неговото качество и от реалния ефект върху живота на потребителите. Една услуга би била успешна, ако съдейства за реално социално включване и потребителите са удовлетворени от нея. Смисълът на социалното договаряне е да се даде шанс на частните доставчици да разработят и приложат своето ноу-хау за постигане на такъв резултат при спазване на установените нормативни изисквания за качество на услугите и дейност на доставчиците. Вместо това чрез приемането на методики за предоставянето на различните социални услуги и методика за определяне на длъжностите на персонала в специализираните институции и социалните услуги в общността на практика се торпилира идеята за децентрализация и създаване на публично-частни партньорства, която е проведена последователно в нормите на ЗСП и ППЗСП.

*Например в методиката за определяне на длъжностите на персонала в специализираните институции и социалните услуги в общността е посочено, че нейна цел е осигуряване на такава структура на персонала, която да оптимизира грижите за целевите групи и да повиши качеството. Това е въпрос, който частният доставчик решава свободно от, когато е страна в процедура по социално договаряне. Посочената методика утвърждава приложения относно длъжности на персонала за всички видове социални услуги, представляващи държавна делегирана дейност. В нея се регламентира и числеността на персонала, като тази численост се определя въз основа на капацитет (брой места), умножен по препоръчителния коефициент за всяка социална услуга – отново въпрос, който би следвало да се решава от доставчика самостоятелно в условията на социално договаряне. Едно възможно обяснение за това е наличието само на количествени критерии за качество на услугите, които не отчитат ефекта на социалните услуги върху качеството на живот на потребителите.*

Българското социално законодателство не предвижда механизми за измерване на крайния обективен резултат от услугата и до колко тя реално постига целите да подпомага независимия живот на потребителите и включването им в общността. Критериите и стандартите за качество на услугите, така както са формулирани в ППЗСП, са основно по количествени показатели<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Методическо ръководство за условия и ред за предоставяне на услугата „Защитено жилище“, Методически насоки за работа на специализираните институции за социални услуги и социалните услуги в общността по изпълнение на стандартите и критерии за здравна грижа и хранене.

<sup>23</sup> В Наредбата за стандартите и критериите за социални услуги за деца стандартите за качество са

Качеството на услугите не се разглежда в цялост като комплексен проблем, свързан с правната и финансова среда, в която работят доставчиците, с подготовката и възнаграждението на кадрите, с адекватната оценка на нуждите и планирането на услугите, с удовлетвореността на потребителите и реалните промени в живота им. То се възприема като покриване на определени формални показатели за хранене, здравна грижа, свободно време, материална база и прочие. Големият брой методики за предоставяне на социални услуги са съвсем естествен спътник на подобна визия за качество на социалните услуги. До голяма степен цялото явление е свързано и с начина на финансиране – финансираните са услуги, а не дейности по техните функции за подкрепа.

Поради това частните доставчици, ввлечени в процеса на социално договаряне, които предоставят социални услуги делегирана държавна дейност, са изправени пред дилемата дали да се съобразяват с големия брой методики и указания, разработени за отделни услуги, които безсмислено възпроизвеждат разпоредби на ППЗСП, фокусират се отново върху количествени показатели и дори нарушават човешки права<sup>24</sup>, или да не ги прилагат, но да предоставят услуги според индивидуалните потребности на потребителите и в техен най-добър интерес. Защото независимо от констатацията, която вече направихме, че методиките и указания нямат характер на нормативни актове, практиката показва, че когато инспекторите от Инспектората на АСП проверяват социални услуги, те дават своите предписания въз основа на тях и така обвързват с методиките и работата на частните доставчици, страни в процеса на социално договаряне, и на общините, когато са в ролята на пряк доставчик.

## **6. Други механизми за възлагане на услуги, финансирани с публични средства**

При регламентацията на социалното договаряне през 2002/2003 г. (като средство за обединяване на усилията на различни ангажирани страни за извършване на дейности и решаване на проблеми в социалната сфера, които по правило попадат в компетентността на властите) нямаше аналог в другите сфери на публичните услуги от обществен интерес (образование, здравеопазване и др.). В края на 2012 г. бе приет ЗПЧП, който е в сила от началото на 2013 г. Този закон има амбицията да урежда условията и реда за осъществяване на публично-частно партньорство. Интерес би представлявало да се изследват връзките и евентуалното взаимодействие между ЗСП и ЗПЧП.

### **6.1. ПЧП – възможности за социално договаряне?**

Според ЗПЧП публично-частното партньорство се определя като дългосрочно договорно сътрудничество между един или повече публични партньори, от една страна, и един или повече частни партньори, от друга страна, за извършването на дейност от обществен интерес при постигане на по-добра ефективност на вложените публични средства и при разпределение на рисковете между партньорите, което се осъществява при условията и по реда на закона. При осъществяване на публично-частно партньорство се спазват принципите на публичност, прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, недопускане на дискриминация, равнопоставеност и пропорционалност. Във връзка с тази дефиниция на ПЧП интерес представлява въпросът кои дейности се определят като „дейности от обществен интерес“, за да бъдат обект на ПЧП.

---

по-детайлно развити, но отново има превес на количествено измеримия подход.

<sup>24</sup> Указание на Изпълнителния директор на АСП, изх.№ 9100–83/10.04.2013 г. относно разходване на лични средства на потребителите, поставени под запрещение, настанени в специализирани институции или социални услуги от резидентен тип.

По смисъла на ЗПЧП „дейност от обществен интерес“ е предоставянето или осигуряването на една или повече услуги от обществен интерес чрез финансиране, както и строителство, и/или управление, и/или поддържане на:

- **обекти на техническата инфраструктура и на зелената система:** а) в урбанизирани територии: паркинги, гаражи, обекти на градския транспорт, системи за наблюдение и сигурност, системи за улично осветление, зелени площи, паркове и градини; б) паркинги, гаражи, паркове и градини в отделни поземлени имоти извън урбанизирани територии;
- **обекти на социалната инфраструктура,** предназначени за: а) здравеопазване; б) образование; в) култура; г) спорт, отдих и туризъм; д) социално подпомагане, социални жилища и общежития; е) изтърпяване на наказанието лишаване от свобода; ж) осъществяване на административни дейности на публичните партньори.

Услуга от обществен интерес е всяка услуга в полза на обществото, отговорността за предоставянето на която се носи обичайно или по силата на нормативен акт от публичния партньор. В този смисъл ЗПЧП следва да се разбира единствено като възможност за сключване на договор за предоставяне на сградата, в която се предоставя социална услуга (социалната инфраструктура), но самото възлагане на услугата трябва да се осъществи по разгледания ред по ЗСП.

Процедурата по създаване на ПЧП, съгласно ЗПЧП, за разлика от процедурата при социалното договаряне, може да стартира по инициатива на частния партньор. Всеки частен партньор може да предложи пред компетентен публичен партньор осъществяване на ПЧП. Предложението следва да е придружено от обосновка и финансово-икономически анализ и други документи, ако става въпрос за инвестиционен проект. За разлика от социалното договаряне по ЗСП, където публичен партньор е само местната власт в лицето на кмета, то според ЗПЧП публични партньори могат да бъдат, освен кметовете на общини и министрите, и ръководителите на ведомства, както и държавните и общински публично-правни организации. Също така социалното договаряне се отнася само за дейности, свързани с управление и предоставяне на социални услуги, докато публично-частното партньорство по смисъла на ЗПЧП обхваща строителство, поддръжка и управление на социалната инфраструктура. Въз основа на одобрената обосновка публичният партньор инициира процедура за определяне на частен партньор. ЗПЧП не регламентира собствена особена процедура за определяне на частен партньор за разлика от ЗСП и ППЗСП, които уреждат специфични правила за социалното договаряне, а препраща към провеждане на откритата процедура, ограничена процедура, състезателен диалог или процедура на договаряне с обявление при условията и по реда на ЗОП.

## 6.2. Изследване на проблематиката в контекста на ЗОП

ЗОП регламентира принципите, условията и реда за възлагане на обществени поръчки с цел осигуряване на ефективност при разходването на бюджетните и извънбюджетните средства, както и на средствата, свързани с извършването на определени в закона дейности (конкретно посочени) с обществено значение. Обществените поръчки се възлагат по процедури, предвидени в този закон, в съответствие със следните принципи: публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

ЗОП регламентира следните процедури за възлагане на обществени поръчки:

- откритата процедура;
- ограничена процедура;
- състезателен диалог;
- процедури за договаряне.

Установените критерии за оценка на офертите на участниците в процедурите са „най-ниска цена“ и „икономически най-изгодна оферта“. От самото приемане на ЗОП се води дискусия дали е подходящо социалните услуги да бъдат включени в приложното поле на този закон или е по-добре те да се възлагат въз основа на друга процедура, която в по-голяма степен отговаря на спецификата им (процедурата по социално договаряне). С измененията на ЗОП от 2008 г. и 2011 г. социалните услуги бяха включени като обект на обществени поръчки в Приложение №3 към чл.5 (1) т.2 от ЗОП и в Приложение №6 към чл.5 (1)т.4, т.е. като услуги, които се възлагат по реда на ЗОП чрез открита процедура, ограничена процедура, процедура за договаряне с обявление или съответно процедура за договаряне без обявление.

С оглед на горното можем да кажем, че обективно към момента в действащото законодателство на практика съществуват два паралелни режима за възлагане на социални услуги на частни доставчици: този по ЗСП и ППЗСП и тази по ЗОП.

Според Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета на Европа от 31 март 2004 г. относно „координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки“ е включено *Приложение II Б*, в което са посочени социалните услуги, но изрично е казано (чл. 21 от Директивата), че за това приложение е достатъчно да се изпълнят изискванията на чл. 23 (подробни технически спецификации) и чл. 35, пар. 4 (публично обявяване на информацията), т.е. Директивата дава опция за „изключване“, което всяка страна членка може да приложи с цел прилагане на по-добри режими за регулации на посочените в списъка от *Приложение II Б* публични услуги.

В периода 2008–2012 г. ЗОП бе променен с други цели и мотиви, но в чл. 5, ал. 1, т. 2 и т.4 са включени Приложения №3 и №6, които упоменават и социалните услуги („социални и санитарни услуги“, „социални и здравни услуги“). Практически в тези приложения е включен целият списък от *Приложение II Б* на Директивата 2004/18/ЕО, без да се отчете, че към момента в българското законодателство има друг ред за възлагане на социални услуги и без да се приложи възможността, която дава чл. 21 от Директивата. Тези изменения в ЗОП (от януари 2009 и април 2012 г.) създават правен проблем пред възлагането на социални услуги по досегашния ред по ЗСП, тъй като би следвало ЗОП да е релевантен.

В този анализ поддържаеме тезата, че в случая приложение следва да намери режимът, регламентиран в ЗСП и ППЗСП, защото ЗСП се явява специален закон, а също така и поради следните причини:

***Европейските регулации дават добра възможност за търсене на местни добри решения***

В рамките на ЕС държавите членки винаги са имали свобода да осъществяват своята социална политика при отчитане на техните национални специфики и спазването на определени ценности и принципи. Документите на ЕС в социалната сфера настояват за отчитане на цялото многообразие на съюза и добрите практики, като дават възможност на отделните държави да ги прилагат в социална сфера съобразно своите особености и традиции. В тази връзка и директивите на ЕС за обществените поръчки отразяват тезата, че държавите могат да предвидят друг ред за възлагане на социалните услуги от обществен интерес при спазване на принципите за публичност, прозрачност и равнопоставеност. В българския контекст този друг ред е процедурата за социално договаряне, регламентирана в ЗСП и ППЗСП.

***Неприложимост на критериите за оценка на офертите, регламентиранни в ЗОП, при оценката на предложение за предоставяне на социални услуги***

В ЗОП са въведени два критерия за оценка на офертите на потенциалните кандидати. Тези два критерия са „най-ниска цена“ и „икономически най-изгодната оферта“. При обявен от въз-

ложителя критерий „най-ниска цена“ е ясно, че единственото, което се преценява, е цената, предложена от потенциалните кандидати. По отношение на социалните услуги „най-ниската цена“ обаче не е гаранция за предоставяне на качествени социални услуги. Общините като публични субекти, които носят отговорност за осъществяване и провеждане на социалната политика на местно ниво, би следвало да предоставят за организиране на съответните услуги, държавна делегирана дейност, цялата субсидия, която получават от централния бюджет въз основа на единния разходен стандарт. В тази връзка би било незаконосъобразно те да възлагат предоставяне на социални услуги при критерий „най-ниска цена“, защото освен до влошаване на качеството на услугите, това ще доведе и до проблеми с изпълнение на бюджета, защото средствата, предвидени за социални услуги, не могат да се разходват за други дейности. Вторият критерий „икономически най-изгодна оферта“ е по-гъвкав и макар да държи сметка за цената, дава възможност да се определят от възложителя показатели за комплексна оценка с тяхната относителна тежест. Независимо от това обаче и този критерий не е подходящ за оценка на потенциалните кандидати в процес на възлагане на социални услуги, защото все пак говорим за икономически най-изгодна оферта и следователно цената има значение, макар и не водещо. Наред с това въз основа на показателите за комплексна оценка, които определя възложителя, може да се оцени опитът на потенциалните кандидати и техния ресурс, но не може да се оцени начинът, по който те планират да предоставят съответната социална услуга. Докато при оценката на офертите в процедурата по социално договаряне, регламентирана в ППЗСП, е посочено, че съществено значение за класирането има представената от кандидата програма за развитие на социалната услуга, която по-късно, ако бъде одобрен, се възпроизвежда като съществена част от договора за възлагане.

### ***Сложност и оскъпяване на процедурите***

По отношение на процедурите, регламентиращи в ЗОП, се изисква потенциалните кандидати да закупят документацията за участие. Кандидатите също представят и документ за гаранция за участие в процедурите, а в много от случаите одобрените кандидати са задължени да предоставят гаранции за изпълнение на договорите. Всичко това оскъпява процедурите и би създавало пречки пред доставчиците на социални услуги, които в своята преобладаваща част са НПО, работещи в условията на финансов дефицит, да участват в подобни процедури. Този модел подхожда в по-голяма степен на търговци, доставчици на услуги, но практиката показва, че социалната сфера поради своята спецификата и ограничените финансови ресурси, не е привлекателна за търговци и търговски дружества. Повечето частни доставчици на услуги са НПО, за които би било непосилно правенето на подобни допълнителни разходи. В сравнение с това процедурата по социално договаряне в ППЗСП не обременява доставчиците с допълнителни финансови тежести. Тя също пести време и средства в сравнение с процедурата по ЗОП и за двете страни (възложител и потенциалните кандидати).

**Основният извод**, който може да се направи, е, че възлагането на социални услуги по реда на ЗОП не би било адекватно и ефективно. Вместо да се включват социалните услуги като обект на обществени поръчки, по-целесъобразно е да се работи за законодателно усъвършенстване на съществуващия механизъм за социално договаряне уреден в ЗСП и ППЗСП. В тази връзка, ако се върнем към анализа на социалното договаряне в светлината на ЗПЧП и възможностите за формиране на ПЧП по инициатива на частния партньор, предвидената процедура по ЗОП за избор на частен партньор също не би била подходяща за социалната сфера, предвид изложените вече аргументи.

### **6.3. Финансиране на социални услуги чрез грантови схеми**

В България няма легално определение на понятието грант. Много често се използват термините субсидия, безвъзмездно финансиране или дори проектно финансиране. Единствено в

Закона за устройството на държавния бюджет е дадено легално определение на „бюджетна субсидия“ – сумата, предоставяна безвъзмездно от държавния бюджет с общо или целево предназначение. Принципно разликата между безвъзмездното финансиране и заплащането срещу предоставяне на услуга е *степента на конкретика* във възложената задача, както и *кой ще е ползвателят* на произведеното/услугата с предоставените средства. Например при договорите за грант ползватели са целевите групи, към които са насочени програмите, като собствеността върху произведените продукти, материали, анализи и други остава за получателя на финансирането (конкретния бенефициент).

Друго важно разграничение между услуга и финансиране на проект е, че при покупката на услуга, възложителят знае ясно параметрите на услугата – например да се предостави конкретна социална услуга за конкретна целева група, която е определена по брой, възраст и пр. (например да се предостави услугата дневен център за деца с увреждания, който е с капацитет 20 места и е ясна рамката на интервенциите). При финансирането на проекти възложителят има цели, които иска да постигне и определен финансов ресурс, но търси да „възложи“ на изпълнителя да намери точния начин/конкретните дейности, които трябва да се извършат (например да се подобри достъпът до образование на деца от маргинализирани общности). Затова предмет на кандидатстването при проекти е именно предложение за дейности, с които да се постигне поставената цел.

В българското законодателство съществуват няколко механизми за финансиране на социални услуги и инициативи чрез „грантови“ схеми (на проектен принцип).

### **6.3.1. Програми и обучение по Закона за защита от домашно насилие**

Този механизъм за финансиране е сравнително нов, доколкото бе въведен с промяна на ЗЗДН (влязла в сила от 1/06/2010 г.) и бе доразвит Правилника за прилагане на закона също от 2010 г. До момента са проведени три конкурса за разпределение на средства чрез този механизъм.

Чрез този механизъм се подкрепят програми за предоставяне на помощ на лица, пострадали от домашно насилие, които включват:

- социално, психологическо и правно консултиране от специалисти;
- насочване към други необходими специалисти и интердисциплинарни консултации, както и към кризисни центрове за лица, пострадали от домашно насилие;
- обучение на лицата, които извършват защитата по закона;
- специализирани програми, посещавани от лица, които са извършили домашно насилие, и които включват социални и психологически консултации.

Кандидати за подобен род финансиране могат да бъдат юридически лица с нестопанска цел, които осъществяват дейност в обществена полза и са регистриран доставчик на социални услуги за лица до 18-годишна възраст. Източникът на средства е републиканският бюджет. Съгласно чл. 6, ал. 7 от ЗЗДН, ежегодно в Закона за държавния бюджет се определят средства, с които ще бъдат финансирани проектите на юридическите лица.

Конкурс за финансиране по този механизъм се обявява веднъж годишно от министъра на правосъдието в срок до 15 април от началото на годината. При прегледа на трите проведени конкурса прави впечатление, че срокът, който се дава за кандидатстване, е 30–45 дни, което е подходящо и разумно, с оглед на подготовката на кандидатите за финансиране. Редът за разглеждане на проектите е определен в Правилника за приложение на закона, съгласно който проектите се разглеждат от 5-членна комисия, назначена със заповед на министъра на правосъдието. В състава на комисията влизат представители на ресорни министерства, имащи

правоомощия по ЗЗДН (МТСП, МФ, МВР и МП). Комисията разработва насоки за кандидатстване и точкова система за оценяване на проектите. Тези два документа заедно с формуляра за кандидатстване се прилагат към заповедта за обявяване на конкурса.

За избягване на конфликт на интереси членовете на комисията попълват декларация за липса на конфликт на интереси с кандидатите, чиито проекти ще оценяват. Критериите за оценка на проектите са установени в правилника за приложение на ЗЗДН, което е по-скоро положително, доколкото докато няма промяна на правилника, критериите ще са известни предварително на кандидатите за финансиране.

Прави впечатление, че специфичните изисквания към кандидатите се определят в насоките за кандидатстване, т.е. те не са включени нито в закона, нито в правилника за приложението. По-удачно би било, според нас, както общите, така и специфичните критерии да бъдат регламентирани още на ниво правилник за приложение, доколкото в противен случай комисията за оценка на проектите и подготвяща насоките ще може по свое усмотрение да определя по-завишени критерии за кандидатстване.

Като време за оценка на проектите са предвидени 14 дни от изтичане на срока за подаване на формулярите. Предвидените срокове по този механизъм и за кандидатстване, и за оценяване на проекти са целесъобразни, доколкото това е в хармония с целите на финансовата интервенция – финансиране на краткосрочни проекти, в рамките на които да се подкрепят и социални услуги за лица, претърпели домашно насилие.

По отношение на изискванията към кандидатите прави впечатление, че се изискват документи, за които следва да има данни в МП (например копие от картата за идентификация на кандидата по БУЛСТАТ или фактът, че кандидат може да бъде само организация, вписана в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел, който е част от структурата на МП – наличието на подобен документ може да се провери и изиска по административен ред). Подобно следва да е действието и спрямо финансовите и счетоводни документи, които се изискват и които би следвало да бъдат подадени от организациите в Централния регистър. Като положителна черта на процедурата може да се отбележи, че при липса на някой от съпровождащите формуляра документи се дава допълнителен срок за отстраняване на недостатъка, а също че формулярът се представя на електронен носител.

*Механизмът по ЗЗДН позволява да се финансират вече открити социални услуги за лица, претърпели домашно насилие.*

*Основни характеристики:*

- *Законоустановеност и гарантиране на финансирането (разходите за вече сключени договори ще бъдат вземат под внимание при определяне на общата сума от средства, заделени в Закона за държавни бюджет за следващата година);*
- *Краткосрочен характер на финансирането;*
- *Възможност за целево финансиране на проекти в определена социална област, в рамките на които могат да се развият различни идеи и иновации.*

*Факт е опростена и несъздаваща административни трудности процедура за кандидатстване, която би могла допълнително да се подобри, като се предвиди възможност за кандидатстване по електронен път и като отпадне изискването за представянето на документи, които комисията, оценяваща проектите, може да изиска и се снабди по административен ред.*

По отношение на лицата, получили финансиране по този механизъм, има изискване да водят регистър на лицата, които са били включени в програмата или обучението, за което е пре-



доставено финансирането. В правилника за приложение на закона е предвидено, че министърът на правосъдието осъществява контрол за: „изпълнението на условията по договора за финансиране“. Формата за осъществяване на контрол е поискване и съответно предоставяне на информация от лицата, получили финансиране. В правилника за приложение на ЗЗДН не се разглежда въпросът за контрол на качеството на предоставяните услуги в случаите, в които чрез механизма е получено финансиране за такива услуги.

По отношение на прозрачността на този механизъм за финансиране може да се направи една обща, но много важна бележка – информацията за това ежегодно осъществявано финансиране е трудно достъпна и неоткриваема на страницата на МП. Няма списък с лицата, получили финансиране, поради което търсенето и събирането на информация за целите на анализа бе изключително затруднено.

### **6.3.2. Фонд „Социална закрила“**

Фонд „Социална закрила“ е юридическо лице, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на труда и социалната политика. Нормативната основа за създаването му е чл. 25 от ЗСП, въз основа на който се издава Правилник за организацията и дейността на фонд „Социална закрила“, чието последно изменение е утвърдено със заповед от 27 юли 2012 г. Фондът, който е правоприемник на Фонда за социално подпомагане се създава „за финансиране на дейности и мероприятия, свързани с провежданите политики в областта на социалното подпомагане“.

За целите на този анализ дейността на Фонда се разглежда с оглед правомощието му да финансира проекти, свързани със социалното включване и подобряване на качеството на живот на определени целеви групи – проекти, които създават възможност за предоставяне на **нови вид социални услуги в общността**.

Средствата за откриване на нови социални услуги според реда за финансиране на проекти от Фонда се предоставят само когато дейностите, за които се иска финансиране, не са финансирани от други средства на републиканския бюджет, от програми и проекти, финансирани със средства на европейски и други международни фондове или други финансови механизми.

*Фонд „Социална закрила“ позволява да се финансират алтернативни социални услуги. Основни характеристики:*

- *По-широк кръг от лица могат да кандидатстват по този механизъм, като по този начин конкуренцията, включително за проекти, свързани със предоставянето на социални услуги, е по-голяма;*
- *Възможност за финансиране на алтернативни социални услуги извън делегираните държавни дейности;*
- *Краткосрочно финансиране – одобрените проекти са с продължителност до 1 г.; Факт е сравнително неусложнена процедура по кандидатстване, с ясни критерии, методология за оценяване. Освен оптимизиране на набора от документи биха могли да се намалят сроковете за оценяване на проектите.*

Механизмът за разпределение на средствата от фонда по отношение на дейностите, които включват и дейности по откриване на социални услуги, не могат да надхвърлят 8% от общата сума от финансовите средства от бюджета на фонда. Допълнително при разглеждане на проектите в зависимост от броя получени точки на проект се получава исканото финансиране в пълен размер или до 60 % от средствата, за които се кандидатства.

Кандидатстването по проекти за финансиране от фонда е текущо. От постъпването на предложението за финансиране Управителният съвет на фонда взима решение за одобрение и финансиране на проекта в двумесечен срок от постъпването му (или до 4 месеца при необходимост от представяне на допълнителна информация). Предложенията за финансиране се разглеждат от експертен съвет по критерии, определени в методика за разпределение на средства от Фонд „Социална закрила“. Експертният съвет изготвя доклад с оценка на разгледаните предложения за финансиране, който представя за одобрение на Управителни съвет.

Кандидати за финансиране по този механизъм могат да са: общини, търговски дружества, еднолични търговски, юридически лица с нестопанска цел. При кандидатстване за реализиране на проекти за предоставяне на социални услуги, кандидатът трябва да притежава или ползва на съответното правно основание помещенията, в които се предоставя услугата, за срока на действие на договора.

Допълнително изискване след приключване на финансирането е за *„гарантиране на устойчивост на финансираната социалната услуга, бенефициентът се задължава да запази функцията, предназначението и собствеността на придобитите оборудване и дълготрайни материални активи, за срок не по-малък от 3 години, считано от датата на приключване на изпълнението на договора“*.

*Като общ извод може да се каже, че средствата, разпределяни чрез ОПРЧР, играят ролята на важна подкрепа за разширяването и разрастването на вече съществуващи социални услуги, но са и ценен източник за разширяване на обхвата на социалното договаряне чрез предоставяне на възможност за разкриване на нови, несъществуващи до момента социални услуги.*

### 6.3.3. Финансиране по оперативни програми

Финансирането на социални услуги чрез средства по оперативни програми, основно Оперативна програма „Развитие на човешки ресурси“, може да бъде характеризирано по следния начин:

- Преобладаващи бенефициенти по проекти за откриване на нови или разширяване на вече съществуващи социални услуги са общините;
- Финансирането може да бъде насочено към определена категория ЮЛНЦ като национално представителни организации на и за хора с увреждания (примерно схема „Съпричастност“, чрез която се целеше създаване или доразвиване на съществуващи центрове за подкрепа на хора с увреждания);
- Като цяло и в сравнение с горните два механизма проектите, които се подкрепят, са по-скоро средносрочни (примерно – изискване при финансиране на проекти по схема „Съпричастност“ е реалната дейност в центровете за подкрепа на хора с увреждания да не бъде кратка от 12 месеца);
- Това финансиране дава възможност за откриване на нови (иновативни) услуги, което го характеризира като подходящо допълнение към механизма за социално договаряне (пр. „Социални услуги за социално включване“, Компонент 3 – *Иновативни подходи за превенция и преодоляване на социалното изключване на рискови групи, по което са подкрепени проекти, включващи комплекс от иновативни дейности за предоставяне на социални услуги за деца и пълнолетни лица от целевите групи и чрез които се стимулират **разкриване и предоставяне на социални услуги**, за социално включване на лица от целевите групи, които до момента не са получили подходящата подкрепа чрез социални услуги, дефинирани в българското законодателство.*)

### 6.3.4. Други практики

При подготовката на този раздел от анализа бяха идентифицирани и някои други практики, които могат да се квалифицират като допълващи механизма на социално договаряне и които без претенция за изчерпателност включват най-общо:

- Отпускане на малки грантове за проекти на НПО в социалната сфера, в това число за извършване на социални услуги (примерно община Варна и конкурсът й „Социално включване на хора в неравностойно положение чрез насърчаване инициативи на неправителствени организации от община Варна“);
- Осъществяване на публично-частно партньорство между община и НПО за развиване на действаща социална услуга с частно финансиране (примерно община Бургас и Институтът за социални дейности и практики във връзка с откриването на „Синя стая“ в Центъра за обществена подкрепа по проект, финансиран от Фондация „Оук“);
- Предоставяне на нова социална услуга с ограничен териториален обхват – програма „Асистент за независим живот“ на територията на Столична община.

*Както е видно от анализа, в българското законодателство към момента съществуват възможности за възлагане (финансиране) на предоставянето на определени услуги/проекти от централни органи на изпълнителната власт, различни от процедурите по ЗСП/ЗОП. Всички те имат няколко общи характеристики:*

- Има изрична законова делегация (възможност) за реализирането им;
- Конкурсите целят постигането на определени цели, а кандидатите предлагат начините/дейностите за това. Оценката на проектите е основана на критерии, определящи доколко предложените дейности отговарят на нуждите и допринасят за постигане на целите на програмата;
- Целта им е да се финансират дейности и идеи, чиито резултати са насочени изключително към трети лица, а не към възложителя;

*При оценката не се използва принципът за най-ниска цена или икономическа най-изгодна оферта, а се търсят други критерии, предимно ориентирани към оценката на ефекта на идеята/дейността върху целевата група и нейните проблеми.*

## 7. Социално договаряне в сферите здравеопазване и образование.

### Възможно ли е това?

#### 7.1. Възлагане на здравни услуги, финансирани с публични средства на частни доставчици (de lege lata)

Нормативната уредба, която регулира кой може да бъде доставчик на услуги в здравната сфера, на механизмите за предоставянето им и финансирането им се съдържа в ЗЛЗ, ЗЗ, ЗЗО, НРД за съответната година.

##### 7.1.1. Здравни услуги

В действащото българско законодателство липсва легална дефиниция на понятието „здравни услуги“. Използваната терминология е доста разнообразна, срещат се понятия като „медицински услуги“, „здравни дейности“, „лечебни дейности“, „здравни услуги“. Същността на публичните услуги в здравната сфера може да бъде изведена от посочените в законодател-

ството дейности, които се извършват от лечебните заведения и от здравните заведения. В този смисъл здравните услуги включват дейности, представляващи диагностика, лечение и рехабилитация на болни; дейности, представляващи медицинско наблюдение; дейности, свързани с профилактика на болести и ранно откриване на заболявания, както и мерки за укрепване и опазване на здравето<sup>25</sup>.

### **7.1.2. Доставка на услуги в здравната сфера**

Според действащото законодателство здравни услуги в България се предоставят само от лечебни и здравни заведения<sup>26</sup>, придобили този статут по съответния предвиден в закона ред.

Лечебните заведения се разделят<sup>27</sup> на такива за извънболнична<sup>28</sup> и за болнична помощ<sup>29</sup> според вида медицински дейности и здравни услуги, които осъществяват. Извън това разделение на лечебните заведения има и една трета група, която законът определя като „други лечебни заведения“. Тази група включва центрове за спешна медицинска помощ, центрове за трансфузионна хематология, центрове за кожно-венерически заболявания, диализни центрове, тъканни банки, центрове за психично здраве, комплексни онкологични центрове, домове за медико-социални грижи, хосписи.

Принципът е, че лечебни заведения могат да се създават от държавата, от общините и от други юридически и физически лица. ЗЛЗ въвежда изключение в този принцип като императивно определя тези от тях, които могат да се създават единствено от държавата<sup>30</sup>. В тези случаи лечебните заведения имат статута на юридически лица на бюджетна издръжка<sup>31</sup>. На следващо място изключение от принципа има и по отношение на лечебните заведения за извънболнична помощ, които са под формата на индивидуални практики. Те могат да се създават само от физически лица – лекари или от еднолични търговци или еднолични търговски дружества, които са регистрирани от физически лица – лекари. Анализът на действащата правна уредба на статута на лечебните заведения показва, че в останалите случаи лечебните заведения могат да съществуват само под формата на търговски дружества или кооперации<sup>32</sup>.

<sup>25</sup> Чл. 2, ал. 1 ЗЛЗ

<sup>26</sup> Липсва легално определение. Съгласно нормативната уредба под здравни заведения се има предвид съществуващите до 2000 г. публични здравни заведения, които не са все още приватизирани и преобразувани в лечебни заведения.

<sup>27</sup> Чл. 2 и сл. от ЗЛЗ

<sup>28</sup> Лечебните заведения за извънболнична помощ са амбулатории за първична медицинска помощ, които могат да бъдат индивидуални практики за първична медицинска помощ и групови практики за първична медицинска помощ; амбулатории за специализирана медицинска помощ, които могат да бъдат индивидуални практики за специализирана медицинска помощ, групови практики за специализирана медицинска помощ, медицински центрове и медико-дентални центрове и диагностично-консултативни центрове; самостоятелни медико-диагностични и медико-технически лаборатории

<sup>29</sup> Лечебните заведения за болнична помощ са болница за активно лечение; болница за долекуване и продължително лечение; болница за рехабилитация; болница за долекуване, продължително лечение и рехабилитация

<sup>30</sup> Чл. 5 ЗЛЗ: Центровете за спешна медицинска помощ, центровете за трансфузионна хематология, домовете за медико-социални грижи, в които се осъществяват медицинско наблюдение и специфични грижи за деца, както и лечебните заведения към МС, Министерството на отбраната, МВР, МП и Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

<sup>31</sup> Чл. 33, ал. 1 ЗЛЗ

<sup>32</sup> Чл. 3, ал. 1 ЗЛЗ

*Анализът на правната уредба показва, че НПО не могат да се регистрират като лечебни заведения и следователно те са изцяло препятствани да участват пряко в предоставянето на здравни услуги по смисъла на актуалното българско законодателство. За целта НПО са принудени да учредяват търговски дружества, които да се регистрират като лечебни заведения.*

### **7.1.3. Процедури по създаване на лечебни заведения**

Българското законодателство предвижда два вида специални процедури, които се предприемат от лечебните заведения, за да имат правото да предоставят здравни услуги. В зависимост от вида лечебно заведение трябва да се задейства поне една от двете процедури.

#### **Регистрация на лечебните заведения в РЗИ**

В резултат на регистрационната процедура пред РЗИ лечебното заведение бива вписано в публичен регистър и му се издава удостоверение за вписване. Регистърът съдържа данни за лечебното заведение, за издаденото му удостоверение, както и за дейностите, които то извършва<sup>33</sup>. За вписването се заплаща такса, определена от МС с тарифа. Всички лечебни заведения за извънболнична помощ и хосписите, с изключение на тези, за чиято дейност е предвиден разрешителен режим, подлежат на регистрация в РЗИ. Вписаните в регистъра лечебни заведения са длъжни да представят ежегодни отчети за осъществяваната от тях дейност.

- Процедура по издаване на разрешение за осъществяване на дейност

Съгласно чл. 46 от ЗЛЗ дейността на лечебните заведения за болнична помощ, центровете за психично здраве, центровете за кожно-венерически заболявания, комплексните онкологични центрове, домовете за медико-социални грижи и диализните центрове е подчинена на разрешителен режим от държавата. Разрешението се издава от министъра на здравеопазването след извършена проверка от РЗИ за спазване на изискванията за извършване на съответните дейности от лечебното заведение съгласно приложимите подзаконовни нормативни документи, както и на медицинските стандарти за качество. Лечебните заведения, на които им е издадено разрешение за извършване на дейност, се вписват в публичен регистър към МЗ. За издаване на разрешенията се събират такси, определени от МС.

Съгласно чл. 51а тъканните банки също подлежат на разрешителна процедура за осъществяване на дейност, като компетентният да издаде разрешението орган е Изпълнителната агенция по трансплантация. За целта тя извършва предварителна инспекция на спазването на изискванията на медицинския стандарт за трансплантация на органи, тъкани и клетки.

#### **7.1.4. Механизъм за предоставяне на публично финансирани здравни услуги от частни доставчици<sup>34</sup>**

Според механизмите на финансиране здравните услуги могат да бъдат разделени условно на следните категории в зависимост от това дали финансирането им е осигурено от държавата или не и дали могат да се предоставят от частни доставчици или задължително се предоставят само от държавата/общината:

- Здравни услуги, достъпът до които да е гарантиран за всички български граждани, независимо от здравноосигурителния им статус

<sup>33</sup> Чл. 41, ал. 1 ЗЛЗ

<sup>34</sup> Под частни доставчици в настоящата част на анализа се има предвид такива, които не са създадени от държавата или общината и няма тяхно участие.

Финансирането на тази група услуги се осигурява от НЗОК. Тя включва медицинската помощ при спешни състояния, профилактични прегледи и изследвания и акушерска помощ за жени; стационарна психиатрична помощ; осигуряване на кръв и кръвни продукти; трансплантация на органи, тъкани и клетки; задължително лечение и/или задължителна изолация; експертизи за вид и степен на увреждане и трайна неработоспособност и други<sup>35</sup>. Достъпът и предоставянето на този вид здравни услуги се осигуряват от държавата и общините, чрез регистрирани от тях лечебни заведения.

За спешната помощ е предвиден специален ред за финансиране на предоставянето ѝ от заведения за болнична помощ, независимо от формата им на собственост. В останалите случаи извършаните от частни лечебни заведения медицински дейности от тази група финансирането може да бъде осигурено от НЗОК/РЗОК по силата на сключен от тях договор в изпълнение на НРД, но само когато услугата е предоставена на здравноосигурено лице. Наред с това за частните доставчици съществува и възможността да предоставят тези здравни услуги и на пазарен принцип, т. е. по пазарно определени цени, заплащани от всеки техен клиент без значение на здравноосигурителния му статус.

- Здравни услуги, достъпни безплатно за здравно осигурените лица, чието финансиране е осигурено от държавния бюджет чрез бюджета на НЗОК<sup>36</sup>

Най-общо тази група услуги включва т. нар. основен пакет от медицинска и дентална помощ (посочени в Приложенията на Наредба 40 към 33), съобразно правилата на НРД за съответната година. Този вид здравни услуги могат да се ползват от здравноосигурените лица. Доставчици на тези услуги са съответните видове лечебни заведения, които имат сключен договор с НЗОК/РЗОК по реда на 330 и съобразно правилата на НРД. Заплащането за предоставените услуги се извършва от НЗОК/РЗОК директно на доставчика на основата на сключения с него индивидуален договор и предвидените в него клинични пътеки и клинични процедури, които са осигурени от бюджета на НЗОК. Ако доставчиците нямат сключен договор с НЗОК/РЗОК, предоставяните от тях здравни услуги следва да се заплащат изцяло от потребителите по цени, определени на пазарен принцип.

*Механизъм за финансиране с публични средства за предоставянето на здравни услуги на практика не е приложим за НПО поради това, че те не могат да се регистрират като лечебни заведения.*

- Здравни услуги, които се заплащат винаги от потребителите на пазарен принцип, независимо от здравноосигурителния им статус

Тази група здравни услуги включва всякакви медицински дейности, които не са включени в бюджета на НЗОК. Тяхното заплащане става изцяло на пазарен принцип, т. е. по цени, определени от доставчиците на тези услуги и заплащани от потребителите им.

Прегледът на правната уредба показва, че механизмът за публично финансиране на здравни услуги, предоставяни от частни доставчици, се изразява в сключване на индивидуален договор с РЗОК или НЗОК. Договорът се сключва ежегодно и е подчинен на рамковите правила, заложиени в НРД. На следващо място този механизъм осигурява достъпа до здравни услуги само за здравноосигурените лица с непрекъснати здравноосигурителни права.

<sup>35</sup> Чл. 82 33

<sup>36</sup> Чл. 45 330

### **7.1.5. Възможности за предоставяне на социални услуги от доставчици на здравни услуги**

За целите на настоящия анализ интерес представлява регламентираната в ЗЛЗ възможност някои от лечебните заведения да предоставят и социални услуги по смисъла и реда на ЗСП наред с типичната за тях медицинска дейност. Такава възможност е предвидена за няколко категории лечебни заведения: лечебните заведения за стационарна психиатрична помощ, центровете за психично здраве, комплексни онкологични центрове, домовете за медико-социални грижи и хосписите. За целта лечебните заведения (независимо дали става въпрос за държавни, общински или частни) трябва спазват изискванията в ЗСП и ППЗСП да се регистрират като доставчици на социални услуги в АСП. Анализът на действащата правна уредба показва, че липсва функционална обвързаност между механизмите за публично финансиране на предоставяните от тях здравни услуги, съответно – социални услуги – делегирани от държавата дейности, и осъществявания контрол в тази сфера от държавата. На практика може да бъде постигнат следният резултат: публични средства от различни сфери да бъдат разходвани за частично препокриващи се дейности, осъществявани от един и същ доставчик в полза на едно и също лице при ползване на едни и същи специалисти, база и консумативи. Това поставя под въпрос в тези случаи ефективното и ефикасно усвояване на публичния ресурс. Справка в регистъра на доставчиците на социални услуги към АСП показва, че към момента няма лечебни заведения за извънболнична помощ или хосписи на територията на София, Варна, Бургас, Велико Търново, Видин, Габрово, Кюстендил, Ловеч, които да са вписани като доставчици на социални услуги. На територията на общините Пловдив и Плевен пък има регистрирани само по едно лечебно заведение, което е и доставчик на социални услуги (хоспис на територията на Пловдив и медицински център на територията на Плевен). Аналогична е и ситуацията във Враца и Добрич.

Освен това един от традиционните доставчици на социални услуги – НПО (предоставят около 20% от социалните услуги в общността), не могат да се възползват от тази възможност, тъй като те не могат да придобият статута на лечебно заведение.

### **7.2. Възлагане на образователни услуги, финансирани с публични средства на частни доставчици (de lege lata)**

Нормативната уредба на доставчиците на услуги в образователната сфера, на механизмите за предоставянето им и финансирането им се съдържа в ЗНП и ЗПОО. За целите на анализа ще бъде обхванат и проектът на закон за училищното и предучилищното образование, който бе внесен в Народното събрание през 2012 г. и отново – в 42-рото Народно събрание през май 2013.

#### **7.2.1. Доставчици на образователни услуги**

Съгласно действащото законодателство системата на народната просвета включва училищата, детските градини и обслужващите звена към тях. Детските градини и училищата могат да бъдат държавни, общински и частни, а обслужващите звена – само държавни или общински. Следователно доставчици на образователни услуги могат да бъдат:

- Държавата и общините чрез създадените от тях държавни, съответно общински училища, детски градини и обслужващи звена към тях.

Финансирането на предоставяните от тях образователни услуги се осъществява от държавния и общинските бюджети въз основа на определените за съответната година единни разходни стандарти за издръжка на едно дете и един ученик. Наред със средствата за издръжката на децата се предвиждат и средства за осигуряване на транспорта на деца и ученици, които подлежат на задължителна подготовка или задължително обучение, до детската градина и училище в най-близкото населено място, както и за разходите за целодневна организация

на учебния ден и за столово хранене. Тези средства се предоставят целево от централния бюджет и/или европейски фондове и програми въз основа на нормативи, утвърдени от МС с Постановлението за изпълнението на държавния бюджет за съответната бюджетна година. Училищата в системата на народната просвета прилагат система на делегиран бюджет, която дава възможност за мениджърско управление на осигурените от държавата и общините средства съобразно конкретни текущи нужди на съответното училище или детска градина.

Обслужващите звена към детските градини и училищата могат да бъдат научно-информационни, извънучилищни педагогически учреждения, такива за управление на международни програми, за организиран отход и спорт или за оперативно управление и финансово осигуряване на системата на народната просвета. Финансирането за тяхната дейност се осигурява по същия механизъм и съобразно аналогични критерии като при държавните и общински детски градини и училища. Статутът на обслужващите звена и начинът им на финансиране налагат извода, че към настоящия момент липсва правна възможност дейностите, които те осъществяват, да бъдат възлагани на външни доставчици на образователни услуги и финансирани с публични средства. Логиката на политиката по децентрализация на предоставянето на публични услуги следва да предвижда на първо място възможност за възлагане на подобни „нетипични“ образователни услуги на външни доставчици.

- Физически и юридически лица, по искане на които са открити частни детски градини и училища.

Частните детски градини и училища се откриват със заповед на министъра на образованието и науката, която се обнародва в Държавен вестник. Частни детски градини и училища могат да се откриват по искане на търговски дружества и на НПО. Съгласно действащото законодателство издръжката на децата и учениците в частните детски градини и училища не е включена в единния разходен стандарт т. е. средствата предвидени за образование в централния и общинските бюджети не могат да се предоставят на частни детски градини и училища. Това налага извода, че финансирането на предоставяните от тях образователни услуги е изцяло с частни средства, независимо че за тях важат държавните образователни стандарти, приети от държавата.

### **7.2.2. Системата за професионално образование и обучение**

Наред със задължителното образование и задължителната подготовка на деца и ученици в рамките на системата на народната просвета българското законодателство регламентира и обезпечава упражняването на правото на професионално образование и обучение на българските граждани. Съгласно ЗПОО системата за професионално образование и обучение включва дейностите: професионално ориентиране, професионално обучение и професионално образование. Доставчици на тези образователни услуги могат да бъдат обособени в следните групи:

- професионални училища и професионалните гимназии; училища по изкуствата и спортни училища, професионални колежи;

Статутът на тази група доставчици на образователни услуги и механизмът им на финансиране са регламентирани в ЗНП и съответно за тях важат изводите, направени по-горе.

- центрове за професионално обучение и центрове за информация и професионално ориентиране;

Статутът на тази група доставчици на образователни услуги и механизмът за тяхното финансиране са регламентирани в ЗПОО. Те могат да бъдат държавни, общински или частни. Частните центрове могат да бъдат създавани от еднолични търговци, търговски дружества, кооперации, както и от НПО. За целта ЗПОО предвижда лицензионна процедура, която се изразява в получаване на лицензия за осъществяване на професионално обучение или на професионално ориентиране от НАПОО.



- центрове за квалификация на обучаващите;

Тези центрове имат статут на обслужващи звена по смисъла на ЗНП и съответно могат да бъдат само държавни или общински. Поради това за тях важат общите изводи, направени по-горе.

### **7.2.3. Проект на Закон за училищното и предучилищното образование (202–01–20/05.04.2012, повторно внесен със сигнатура 354–01–16/31.05.2013)**

През 2012 г. в Народното събрание бе внесен проект на изцяло нов закон, с който по нов начин се регламентират системата за предоставяне на образователни услуги и механизмът на финансирането им. Проектът на закон създаваше условия за децентрализация, включително и финансова на образователните услуги. Основните моменти в проектозакона, които заслужават внимание, са следните:

- равнопоставеното третиране на публичните (държавни и общински) и на частните доставчици при осигуряване на публично финансиране на предоставяните от тях образователни услуги;
- Проектът предвижда възможността частните доставчици на образователни услуги да получават субсидия от държавния бюджет, която да покрие средствата за издръжка на дейностите по отглеждане, възпитание и обучение на децата и учениците. Размерът на субсидията е обвързан с единни разходни стандарти за издръжка на едно дете/ученик, които стандарти се прилагат и за държавните и общинските доставчици на образователни услуги. Субсидията се предоставя от общината, на чиято територия осъществява дейност частната детска градина или училище;

*В този смисъл НПО могат да бъдат доставчици на образователни услуги, но няма как да получат публични средства за това. Финансирането на образователните услуги, предоставяни от частните доставчици, се осигурява изцяло на пазарен принцип, т. е. от самите доставчици и от потребителите на услугите (срещу заплащане на такси). Съгласно действащите към момента правила няма правна възможност за публично финансиране на образователните услуги, предоставяни от частни доставчици.*

- предоставянето на интегрирани социално-образователни услуги под формата на Центрове за подкрепа на личностното развитие

Тези центрове бяха замислени като част от системата на предучилищното и училищното образование, като осъществяваните от тях услуги съчетаваха типично социални дейности, насочени към приобщаването и възпитанието на децата и учениците, с типично образователни дейности, изразяващи се в кариерно ориентиране и консултиране. Центровете бяха замислени като общински, което щеше да позволи на общините да възлагат на външни доставчици тези дейности, като заплащат осъществяването им с предвидените в държавния и общинския бюджет средства за това. Редът за възлагане, който бе предвиден за възлагане бе редът по ЗСП и възлагането на социалните услуги. Основният мотив бе, че именно и тук критерият за оценка следва да бъде различен от критериите „най-ниска цена“ или „икономически най-изгодна оферта“, а идеята за развитие на услугата. Финансирането на дейността на центровете се осигуряваше от планираните в държавния бюджет средства за образование, като бе заложено центровете да получават средства по тази линия за извършваните от тях дейности по приобщаване и личностно развитие наравно с останалите доставчици в системата на образованието.

# III. СОЦИАЛНОТО ДОГОВАРЯНЕ В БЪЛГАРИЯ – ИЗСЛЕДВАНЕ НА ПРАКТИКИТЕ

## 1. Въведение

### 1.1. Цел на анализа

Анализът на практиките е втората част от Оценката на действащия механизъм за социално договаряне в България. Целта му е да предостави допълнителни данни и да верифицира находките от правния анализ, като изследва нагласите на основните участници в системата за предоставяне на социални услуги в България (общинските администрации, доставчиците на услуги, компетентните държавни органи и потребителите) и очертае практическите ползи и недостатъците на съществуващите практики съобразно техните специфични роли.

Изследването не е представително. Резултатите и изводите в доклада представят специфични нагласи и мнения, които следва да подпомогнат:

- взаимната информираност на различните участници – за успешни и неуспешни практики;
- идентифицирането на общи проблеми по отношение на социалното договаряне и предоставяните от различни доставчици услуги;
- определянето на области, които в бъдеще би било полезно да бъдат изследвани по-задълбочено.

### 1.2. Обхват

В хода на изследването бяха посетени общо 4 общини и 6 услуги, предоставяни в две от тях. Общините бяха определени на база следните критерии:

- Население – малка, средна (2) и голяма община;
- Разнообразие на предоставяни услуги – наличие на различни по вид социални услуги;
- Разнообразие на доставчиците – наличие на услуги, възложени на външен доставчик, и такива, развивани от общината;
- Лидерството на общината в развитие на социалната политика и изграждане на партньорства при предоставяне на социални услуги;
- Очаквания за съдействие от страна на общинската администрация – данни от рутинната дейност на БЦНП или негови партньори за ефективни предишни взаимодействия или контакти.

Идентифицирани бяха 6 конкретни услуги, които се предоставят в малката и в голямата община. Разпределението на услугите е, както следва:

- две сходни като дейности и цел нерезидентни услуги в голяма община, финансирани с публични средства – едната развивана от общината, а другата от външен доставчик;
- две сходни услуги в малка община, финансирани с публични средства – едната развивана от общината, а другата от външен доставчик;
- две еднакви резидентни услуги в голямата община, финансирани с публични средства – едната развивана от общината, а другата от външен доставчик.

Общините и услугите бяха подбрани така, че при техния анализ да бъде възможно сравнение на нагласите според големината на общината, типа доставчик и вида на услугите. Съществуващи мнения и наблюдения за качеството на услугите не бяха критерий при тяхното определяне.

### 1.2.1. Обща информация за изследваните общини

№	Тип	Население	Брой услуги (всички източници на финансиране)	Брой услуги, предоставяни от външен доставчик
1	Малка	до 25 000	12	1 държавно делегирана дейност (ДДД)
2	Средна	от 25 000 до 70 000	14	8, от които 6 ДДД
3	Средна	от 25 000 до 70 000	10	3, всички от които ДДД
4	голяма	над 70 000	54	21, от които 12 ДДД

### 1.2.3. Обща информация за изследваните услуги

№	Вид услуга	Община	Доставчик	Година на разкриване	Брой потребители
1	Нерезидентна	Община 1 (малка)	Общината	2007	При разкриване: 9 По време на изследването: 26
2	Нерезидентна	Община 1 (малка)	НПО, външен доставчик	2009	При разкриване: 50 По време на изследването: 53
3	Нерезидентна	Община 4 (голяма)	Общината	1999	При разкриване: 50 По време на изследването: 174
4	Нерезидентна	Община 4 (голяма)	НПО, външен доставчик	2007	При разкриване: 40 По време на изследването: 60
5	Резидентна в общността	Община 4 (голяма)	Общината	2009	При разкриване: 8 По време на изследването: 8
6	Нерезидентна в общността	Община 4 (голяма)	НПО, външен доставчик	2009	При разкриване: 8 По време на изследването: 8

### 1.3. Методология

Общите критерии при изследването на нагласите на общините, доставчиците и компетентните държавни органи бяха:

- мотивация;
- доверие;
- конкретни ползи;
- удовлетвореност;
- конкретни трудности.

При изследването на конкретните услуги бяха използвани следните специфични критерии:

- адекватност на финансирането;
- предпоставки за ефективно управление;
- капацитет и свързаност с други услуги;
- материална обезпеченост;
- предпоставки за качество;
- достъпност;
- човешки ресурси – обезпеченост и развитие;
- устойчивост.

По отношение на потребителите беше изследвана тяхната удовлетвореност от ползваните услуги, както и нагласите им към системата за предоставяне на социални услуги въобще.

Чрез интервюта и фокус групи бяха проучени мненията на:

- 6 представители на общински администрации;
- 6 ръководители на социални услуги;
- 3 ръководители на НПО, които са доставчици на услуги;
- 5 представители на държавни органи в системата на социалните услуги (АСП/ДСП и ДАЗД).
- 28 членове на екипите на услугите;
- 27 потребители на услуги.

Проучени бяха данните, публикувани на интернет страниците на посетените общини и услуги и писмената информация по конкретни въпроси, предоставена от:

- общинските администрации;
- ръководителите на услуги;
- компетентните държавни органи.

#### **1.4. Структура на доклада**

Резултатите от анализа на практиките са обобщени в 4 части според типа респонденти:

- Общински администрации;
- Доставчици на социални услуги;
- Държавни органи в системата на социалните услуги;
- Потребители.

Конкретните локации на изследването са посочени с техните общи параметри – малка, средна и голяма община. Анализирани услуги са посочени според вида им – резидентна и нерезидентна. Мненията на участниците в интервютата са представени анонимно, с посочване на типа респондент, напр. „член на екипа“, „ръководител на услугата“ и пр.

БЦНП благодари на всички интервюирани професионалисти и потребители за отделеното време, искреността и готовността да съдействат за усъвършенстване на социалното договаряне в България.

## 2. Нагласи и практики на общинските администрации

### 2.1. Отношение към доставчиците

Всички респонденти от общинските администрации приемат неправителствените организации не само като равноправен доставчик на социални услуги, а често като по-добрия доставчик. Прави впечатление отличното познаване на НПО сектора в съответните общини, включително дейности на НПО, които не са пряко свързани с развиваните от тях услуги.

Основните предимства на НПО при предоставянето на услугите се определят от представителите на общинските администрации като:

- НПО имат повече възможности да се запознаят с и да анализират детайлно съществуващи международни практики;
- НПО разработват и предлагат иновации при предоставянето на услуги, които са насочени към по-високо качество и по-адекватно обслужване на потребителите;
- НПО са по-гъвкави в набирането на служители, в тяхното обучение и възнаграждение;
- Екипите на услугите са по-млади, по-мотивирани и по-инициативни;
- НПО имат визия за развитието както на конкретните услуги, така и на себе си като организации и дейности;
- НПО познават по-добре и са по-чувствителни към конкретните нужди на потребителите;
- На ниво административно и финансово управление НПО са по-гъвкави в избора на доставчици на стоки и услуги, тъй като вземат решенията самостоятелно.

Тези сравнителни предимства се възприемат като сериозни предпоставки за по-добро качество на услугите, предоставяни от НПО. В същото време обаче не бе направен обобщен извод, че НПО въобще предоставят по-качествени услуги. Причините за това според респондентите са следните:

- Броят на съществуващите услуги е недостатъчен, за да покрие нуждите на различните целеви групи. Така разликите в нивото на качеството остават на по-заден план за сметка на стремежа да се осигури грижа за по-голям брой потребители;
- Съществуват примери и за общински услуги с много добро качество, признато и от страна на НПО-доставчици;
- НПО са съсредоточени основно в предоставянето на нерезидентни услуги за деца. Услугите за възрастни се развиват преимуществено от общините, като по отношение на социалния патронаж работят предимно търговски дружества;
- Няма задълбочени изследователски данни за удовлетвореността на потребителите според типа доставчик (изключение е Плановата проверка в социалната услуга за деца „Център за обществена подкрепа“, извършена от ДАЗД в края на 2012 г). Освен липсата на практика на изследване, допълнително затруднение пред подобен тип анализи, свързано с общия недостиг на услуги, е изключително малкият брой потребители, които са посещавали услуги, предоставяна от различни доставчици, и са в състояние да направят разграничение.

Според респондентите ангажирането на общината със самостоятелно предоставяне на социална услуга вместо възлагането ѝ на външен доставчик е по-скъпият вариант – всички посетени общински услуги имат дофинансиране от местния бюджет. Такова дофинансиране не само не съществува при услугите, управлявани от НПО, а почти винаги НПО осигуряват допълнителен финансов ресурс. Често при конкурсите за възлагане на кандидатите се дават допълнителни точки за осигурен собствен финансов принос. Наблюденията на представителите на общинските администрации са, че в повечето случаи тези средства обезпечават обучения на

персонала на услугите и поддържане на материалната база. И двата типа разходи се приемат с одобрение и като инвестиция в устойчивостта и по-доброто качество на услугата.

## **2.2. Взаимодействия**

Независимо от големината на общината, взаимодействието между общините и НПО-доставчиците на услуги е основано на партньорство. Както вече споменахме, добавената стойност на взаимодействието с НПО е значителна, във вид на привлечени финансови средства, по-висока квалификация на персонала, ефикасност на управлението и визия за развитие. Общинските администрации разчитат на НПО и активно работят с тях при определянето на общински политики и стратегии в социалната сфера. Особено високо се оценяват четири аспекта на партньорството:

- Възможността и желанието на НПО да споделят успешни международни практики и да съдействат за интегрирането им в национални и местни политики и практики на социална грижа;
- Събирането, обработката и анализа на данни за ефекта на услугите върху развитието на потребителите и за ефективността на системата за предоставяне на социални услуги въобще;
- Включването на екипи на общински услуги и представители на общински администрации в обучения, организирани и най-често финансирани от НПО-доставчици – освен пряката полза за екипите на общинските услуги, това допринася и за унифициране на нивото на експертите в дадения регион;
- Способността и готовността на НПО да реагират при кризисни ситуации. (например в посетената средна община при закриване на институция и липса на подходяща услуга НПО спешно осигурява допълнителна база за настаняването на потребителите).

Успешните НПО-доставчици често стават предпочитан партньор на общината и за съвместни проектни инициативи извън тясното сътрудничество в рамките на конкретната услуга.

Според всички респонденти системата за предоставяне на социални услуги е твърде централизирана. Макар че са отговорни за планирането и разкриването на услугите, общините нямат отношение към насочването и настаняването на потребителите им – това е функция на местните дирекции „Социално подпомагане“, структури на Агенцията за социално подпомагане към Министерството на труда и социалната политика. Мнението на респондентите е, че тези отговорности трябва да бъдат делегирани на общините, за да оценяват по-добре нуждите на потребителите и да планират по-ефективно услугите.

## **2.3. Нагласи към развитието на социалното договаряне**

Подходите на общините при търсене на партньори за предоставянето на нови услуги са сходни. Това става или след анализ на наличието и адекватността на съществуващи местни НПО, или след заявен интерес от страна на местна или външна за общината НПО. При липса на подходящи НПО и заявен интерес общината стартира услугата сама.

Обективната трудност при възлагането на услуги на НПО е фактът, че броят на подходящите организации често е пропорционален на големината на общината. Така се стига до случаи, в които НПО от друга община предоставя необходимите услуги. Такъв пример беше демонстриран в хода на настоящия анализ – услугата в малката община се предоставя от НПО, базирано в съседен по-голям град, областен център. Допълнителна причина за това външни за конкретната община НПО да предоставят услуги на територията на малки общини е недостигът на местни подготвени специалисти. Този дефицит затруднява както общината при разкриването на услуга, така и местните НПО. Всъщност той често е причина на местно ниво въобще да не се създават организации, профилирани в предоставяне на услуги. Липса-

та на специалист в дадена услуга се отразява пряко върху качеството ѝ, а контролиращите органи го санкционират.

Всички интервюирани споделят нарастващото доверие на общините в капацитета на НПО и предпочитанията си да им възлагат услуги, вместо да ги предоставят самостоятелно. Това е валидно основно за новоразкриващите се услуги, но все повече и за съществуващи общински услуги. Показателен е примерът с посетената услуга в малка община. Тя стартира през 2009 г. като проектна инициатива на общината, след това се развива като общинска услуга, финансирана от местния бюджет, докато през 2011 г. се включва в списъка на държавно делегираните дейности и се възлага на външен доставчик. Подобен е примерът и с друга от посетените услуги – резидентна в голяма община, която преди възлагането е била развивана от общината.

Въпреки позитивните нагласи на изследваните общини по отношение на социалното договаряне, съществуват няколко проблема. Основният е свързан с това доколко предвидената в ЗСП конкурсна процедура реално насърчава конкуренцията между доставчиците, а оттам и по-доброто качество на услугата. В изследваните общини случаите, в които за управлението на една услуга кандидатства повече от една НПО, са изключения. В малката община респондентите отдават това на отсъствието на подходящи НПО, а в средните и голямата община обяснението е, че социалните НПО се саморегулират и профилират в определени услуги така, че да не се конкурират, тоест налице е процес на естествен подбор на добрите НПО-доставчици, който се случва преди процеса на социално договаряне, а не благодарение на него. (Интервютата ни с представители на услуги, управлявани от НПО, разговорите ни с експерти в областта на социалното договаряне и нашите наблюдения извън процеса на настоящия анализ сочат много случаи в България, в които е имало реална конкуренция.)

Макар че общинските администрации биха са радвали на засилен интерес от НПО и честна конкурсна процедура, те са поставени в трудна ситуация по отношение на НПО, които вече са развили услугата успешно без държавно или общинско финансиране и особено когато разполагат със собствена сграда и оборудване. В тези случаи желанието на общината услугата да бъде възложена именно на токова НПО е естествено, но единствената ѝ възможност да го направи е да формулира такива изисквания към бъдещия доставчик, каквито ще са непостижими за друг кандидат.

Сходен е проблемът с възможностите за продължаването на срока на предоставяне на вече възложена услугата, когато възложителят е доволен от качеството ѝ. В посетените общини срокът на предоставяне на услугата е три години, като предвидената възможност за прекратяване е използвана само веднъж в голямата община. Ако общината е доволна от резултатите и иска да продължи партньорството със същия доставчик, тя трябва да обяви следващ конкурс. Още по-нелепа е ситуацията, когато общината вече е предоставила сграда за ползване от доставчика за период по-дълъг от първоначалния срок за предоставяне на услугата. Тъй като спечелилият конкурса кандидат има право да ползва общинска сграда, досегашният доставчик би трябвало формално да прекрати договора за ползване без реални основания и чрез сложна процедура и отново да го сключи след спечелването на конкурса.

Всички респонденти от общинските администрации са на мнение, че при безспорно успешно предоставяне на услуги от външни доставчици трябва да има облекчена процедура за продължаване на сътрудничеството с тях. В голямата и средните общини беше изразена подкрепа и за процедура по пряко договаряне<sup>37</sup> при покриване на определени критерии. Мнението по

<sup>37</sup> Тук и навсякъде в текста под „пряко договаряне“ се разбира възможността за сключване на договор за възлагане на услугата, без да бъде проведен конкурс, при предварително определени конкретни критерии за избор на изпълнител.

отношение на прякото договаряне се споделя само когато (а) трябва да се продължи вече възложена услуга и (б) доставчикът вече е развил услугата и предстои тя да бъде включена в списъка на държавно делегираните дейности. В случаите на новоразкриващи се услуги се предпочита съществуващата конкурсна процедура по ЗСП. Единствено представителите на администрацията на голямата община са по-склонни да се търси вариант за пряко договаряне при новоразкриващи се услуги с ясни критерии, напр. собствена сграда, опит, екип и пр. Това се дължи на по-големият им опит с НПО и по-голямата степен на доверие в тях.

Нито един от респондентите не смята предвидената процедура по Закона за обществените поръчки (ЗОП) за удачна. Причината за това е, че ЗОП е приложим при оценка на предложението с основен критерий цена, а при социалните услуги водещо е качеството на програмата за тяхното предоставяне.

Другите споделени трудности по отношение на социалното договаряне са следните:

- Отсъствието на подготвени НПО в малките общини се съчетава с непознаването от страна на местната администрация както на утвърдени НПО-доставчици, работещи в съседни общини или на национално ниво, така и на НПО, които имат интерес и амбиции да предоставят социални услуги. Регистърът на доставчиците на социални услуги, поддържан от АСП, би могъл да компенсира първия дефицит, но не и втория;
- Единният финансов стандарт създава дисбаланс във финансирането на нерезидентни услуги (с голям капацитет) и на резидентни (с малък). Съответно интересът на доставчиците се съсредоточава в първата категория;
- В голямата община е много динамичен процесът на развиване на иновативни (т.нар. алтернативни) услуги. Разкриването им като ДДД се затруднява, защото за тях няма стандарти и поради тази причина те трябва да се развиват, като се нагаждат към съществуващите стандарти или да се формулират като друг вид съществуващи услуги ДДД. В някои случаи при пренасяне на чуждестранен опит това е много трудно, защото е възможно да възникват различия със съществуващите стандарти;
- При разкриване на нови услуги и договарянето им с външен доставчик е възможно да се получат трудности от административен характер, особено при строеж на сгради, получаване на разрешителни за ползване и други, свързани с отделни административни процедури. Това е предизвикано от проблеми в координацията и синхрона на административните процедури и с това кой е отговорен за тази координация – общината или доставчика.

### **3. Нагласи и практики на доставчиците на услуги<sup>38</sup>**

#### **3.1. Финансиране и управление**

Единният финансов стандарт е въведен с цел да се насърчи по-качественото предоставяне на услугата чрез осигуряване на по-голяма гъвкавост в управлението и вземането на най-подходящите управленски решения. Конкретни практики в прилагането на стандарта обаче създават проблеми.

На първо място се посочва определянето на капацитета на услугата и отчитането на работата на членовете на екипите. Този проблем е особено валиден за общинските услуги. Специалистите в услугите не могат да отчитат труд, който не е директно свързан с работа с потребителите, независимо колко необходим е той за качествено предоставяне на услугата – напр. предварителна подготовка на различните сесии, родителски срещи, консултации за учители и

<sup>38</sup> Изследвани са мненията на представители както на услуги, управлявани от общината, така и на услуги, възложени на външни доставчици.



пр. Така връзката между действително положението на труда на професионалиста и неговото заплащане е компрометирана, тъй като е сведена до отчитане на реалния брой посещения.

Стремехът към стриктно придържане към определения капацитет затруднява ненужно дейността на екипите на всички доставчици на услуги. Пример за това беше посочен в посетената нерезидентна услуга в малка община, управлявана от НПО. След анализ на резултатите от работата и нуждите на целевата група екипът стига до извода, че е необходимо разширяване на дейностите с цел обхващане на родители на деца със специфични затруднения. Макар че данните потвърждават уместността на такова разширяване, доставчикът не може да поеме всички родители въпреки интереса им, тъй като ще надскочи силно капацитета си. Доставчикът стартира мобилна консултация на група родители, а след това само онези, които имат най-голяма нужда, стават потребители.

Единният финансов стандарт не предвижда диференциация на заплащането според тежестта на увреждането и това се споделя като сериозен пропуск от голяма част от респондентите, представители на нерезидентни услуги. Интервютата потвърждават и наблюдението на представителите на общинските администрации и на държавните органи в сферата на социалните услуги за различната адекватност на финансирането при резидентни и нерезидентни услуги.

Всички посетени услуги мобилизират допълнителни средства за покриване на нуждите си. При НПО-доставчиците допълнителен финансов ресурс се осигурява от подходящи финансиращи програми, целеви донорски средства и приходи от стопанска дейност. Макар и незначителна, част от стопанската дейност е продажбата на предмети, изработени от потребителите като част от тяхната трудотерапия. Средствата обикновено покриват капиталови разходи, обучения на екипите, супервизия и целеви възнаграждения на персонала.

При общинските услуги допълнителни финансови средства се осигуряват чрез дофинансиране от общинския/местния бюджет. Покриват се най-вече разходи за поддръжка на сградите, апаратура, техника и консумативи. Общинските услуги могат да получават и проектно финансиране, но не самостоятелно, а в рамките на проект на съответната община. Преки финансови дарения също не са възможни – техен бенефициент отново трябва да бъде общината. Интервюираните представители на общински услуги споделят, че процедурата е усложнена, а и мотивацията на дарителите е да подпомогнат пряко услугата, а не общината. Затова се предпочитат нефинансови дарения – предмети и, много по-рядко, доброволен труд. При общинските услуги изработените от потребителите предмети не могат да бъдат продавани.

От гледна точка на финансовото управление ръководителите на общински услуги, като част от общинската администрация, са много по-ограничени от колегите си в НПО. Проблеми най-често възникват по отношение на закупуването на дълготрайни материални активи, консумативи и др. В една от посетените услуги например ограничението на такива покупки до 800 лева сериозно намалява възможностите за смислени и най-вече навременни инвестиции по усмотрение на ръководителя. При дребни покупки на инвентар в друг случай процедурите на общината за окрупняване на множество малки поръчки в една голяма прави процесът толкова тромав (а и в крайна степен неизгоден финансово), че служителите предпочитат сами да набавят нужното или да се обърнат към дарители.

Посетената общинска резидентна услуга в голяма община е успяла да преодолее част от административните пречки пред осигуряването на допълнително финансиране чрез партньорство със сдружение на родители на деца с проблеми, подобни на тези на потребителите ѝ. Услугата и сдружението са изградили дългогодишни отношения на взаимопомощ и доверие – средствата за ремонта на сградата са осигурени чрез кампания за набиране на средства, проведена от сдружението още преди разкриването на услугата. При възникване

на необходимост от (обикновено малки) допълнителни финансови средства, те се набират от сдружението, което купува необходимите материали или плаща необходимите услуги, като след това ги предоставя безвъзмездно на социалната услуга. Изработените в процеса на трудотерапия предмети също се предоставят на сдружението, което ги продава на благотворителни събития, а със събраните средства обезпечава конкретни нужди на услугата. Освен помощта при осигуряването на допълнителни средства сдружението с готовност предоставя съвети за множество аспекти на управлението на услугата и по-високото качество на грижа за потребителите. Партньорството е станало толкова съществена, необходима и естествена част от дейността на услугата, че екипът разглежда преминаването на услугата за управление от сдружението като удачен модел за бъдеща работа. Въпреки че ремонтът и поддръжката на сградите на общинските услуги са поети от общината, партньорската НПО на спомената по-горе резидентна общинска услуга в голямата община е успяла да набере над 250 000 лева за първоначалният ремонт, също на самостоятелна сграда, при разкриването на услугата през 2007 г.

Сериозно финансово предизвикателство пред НПО-доставчиците, които получават безвъзмездно сгради или помещения от общината при разкриването на услугата, е първоначалният ремонт и последващата поддръжка на материалната база. Това е особено валидно в случаите на самостоятелни сгради в лошо състояние. И трите посетени НПО услуги ползват общински помещения. Те са инвестирани и инвестират в различна степен средства извън стандарта за ремонт и поддръжка, като в резидентната НПО-услуга в голямата община, ползваща самостоятелна сграда, общата сума за първоначалния ремонт и преустройство е надхвърлила 500 000 лева. Средствата са осигурени чрез целево финансиране от дарителски програми, практически целия резерв на организацията (формиран в продължение на 10 години), индивидуални и корпоративни дарения.

### **3.2. Връзка с други услуги и дейности**

Интервютата сочат по-висока ангажираност на НПО-доставчиците с търсенето на възможности за свързване на предоставяната от тях услуга с други социални услуги или такива от различни сфери, напр. образователни и здравни. Това, разбира се, се наблюдава по-ясно в голямата община, където и броят на услугите е по-голям. НПО не изразяват предпочитания към типа доставчик на допълнителната услуга, която е необходима на потребителите – водещо е нейното качество.

Всички посетени НПО предоставят или планират да предоставят нови услуги и дейности, свързани с грижата за потребителите на основната – и докато се ползват от нея, и след напускането ѝ. Резидентната услуга в големия град успешно развива социално предприятие и дневен център. Нерезидентната услуга в същата община интензивно консултира родители и учители на своите потребители, планира изграждането на услуги с мобилен елемент и трудово посредничество. Подпомагането на трудовата реализация на младежи по време на ползването на услугата и след нейното напускане е залегнало в стратегическите планове на НПО, предоставящо услуга в малката община.

Интересен пример за ефекта от търсенето на допълнителни възможности за осигуряване на по-добра грижа за потребителите беше предоставен от нерезидентната НПО услуга в голямата община. През 2011 г. група обучаващи се за медицински сестри отправят молба за посещения към услуги за деца с увреждания, за да се запознаят по-отблизо със спецификата на грижите за тях. Групата е голяма, което предполага и сериозен ангажимент от страна на екипа на приемащата услуга. След няколко отказа студентите попадат на НПО-доставчика, който ги приема и отделя необходимото време за изясняването на всички аспекти от проблемите на потребителите, конкретните нужди и съществуващите възможности за грижа. След завършва-

нето на образованието си един от стажантите започва работа в стоматологична клиника. Скоро след това по негова инициатива и след няколко срещи с ръководителя на услугата клиниката въвежда практиката потребителите да се лекуват с пълна анестезия поради спецификата на заболяването им.

Разговорите с представители на всички посетени услуги сочат, че причината за значително по-високата активност на НПО в предоставянето (и търсенето на възможности за предоставяне) на допълнителни услуги за потребителите са не толкова нивото на професионализъм и мотивация на ръководителите и екипите, а фактът, че услугата се управлява от автономна организация със самостоятелна и целенасочена политика, амбиция и планове за развитие.

По отношение на връзките с други услуги и извършване на допълнителни дейности всички доставчици изпитват сходни затруднения. Тук е важно е да отбележим, че макар примерите за успешно допълване на услугите да са почти изцяло сред НПО-доставчиците, всички респонденти от общинските услуги категорично заявяват нуждата от него. Затрудненията произтичат както от дефицита на конкретни подходящи услуги, към които потребителят да бъде насочен, така и от невъзможността за предоставяне на допълнителни дейности. Пример, който се посочва от всички нерезидентни услуги, работещи с деца с увреждания, е предоставянето на консултации и психологическа подкрепа на родители. Тази дейност не се покрива от стандарта, а нуждата от нея е огромна. Друг пример, посочен от една от консултативните услуги, е невъзможността да се работи с децата в семейства с конфликти. Законът за закрила на детето не обхваща тази целева група изрично, а необходимостта от адекватна подкрепа е очевидна – много от тези деца стават потребители на съществуващите услуги на по-късен етап, когато са изгубени много възможности за адекватна и навременна помощ. Допълнителна трудност е и фактът, че услугите по превенция са слабо развити като стандарти със съответното финансово обезпечение и такива услуги практически липсват.

Общото мнение на всички доставчици е, че има нужда от обогатяване и разширяване на услугите с дейности, а не единствено от разкриване на нови услуги. Ако например стандартът при услуги за деца с увреждания включи като обособена дейност подкрепата за техните родители, това би позволило формирането на отделни екипи за работа с деца и с родители, което е и най-адекватно от методическа гледна точка.

Представителите на двете посетени резидентни услуги, и двете за лица с умствени увреждания, изразяват сходни мнения по отношение на необходимостта и наличието на допълващи услуги и дейности. Поради практически несъществуващите възможности да получат професионална подкрепа за социализация и осигуряване на заетост, съчетани с липсата на лични финансови средства, техните потребители развиват силна зависимост от услугата. Потребителите се нуждаят от ясно разграничени и работещи в синхрон услуги след излизането си от институциите. Резидентната услуга трябва да осигурява временно подходящо място за живеене с цел развиване на умения за последващ самостоятелен живот, а допълващата подкрепа да бъде осигурявана от комплекс услуги извън него – например субсидирана заетост, подкрепа за включване в програми за заетост, социална рехабилитация и др. От ключово значение за ефективността на услугата въобще е и наличието на „подкрепено живеене“, каквото в България все още няма.

Неправителствената организация, предоставяща резидентната услуга в голямата община, компенсира донякъде тази липса чрез управляваните от нея дневен център и социално предприятие. Общинската резидентна услуга насочва свои потребители към дневни центрове, но мнението им за тяхната ефективност е ниско, най-вече заради невъзможността им да посрещнат индивидуалните нужди на клиентите.

### 3.3. Подбор и развитие на екипите

Ръководителите на всички посетени общински услуги споделят, че набирането на подходящ персонал е много трудно. И в малката, и в голямата община главните проблеми са ниското заплащане на труда и липсата на възможности за професионално развитие и израстване на специалистите, като в малката община допълнителна трудност е отсъствието на специалисти въобще. При набирането на персонал ръководителите разчитат предимно на личната мотивация на професионалистите, възможността да предложат подходящи материални условия за работа, добрата работна атмосфера и отношения и, в крайна сметка, на собствените си качества като ръководители. Общото им мнение е, че НПО, бидейки по-гъвкави в заплащането на екипите и в предоставянето на възможности за развитие, привличат по-качествени и по-компетентни хора. (Макар и това мнение да се споделя от всички респонденти, нашите разговори с ръководителите и екипите на посетените общински услуги не сочат недостатъчна компетентност.)

Затрудненията и тревогите на ръководителите на управляваните от НПО услуги по отношение на персонала не са много различни от тези на колегите им в общинските услуги. На екипите действително се предоставят възможности за допълнително заплащане чрез работа по отделни проекти, но тъй като основната отговорност е грижата за потребителите на услугата, тази компенсация рядко е достатъчна.

Всички респонденти, независимо от типа доставчик, демонстрират силна лична мотивация и ясно разбиране, че полето, в което работят, е изключително отговорно и динамично като променящи се подходи, модели и инструменти. Всички изпитват необходимост от постоянно разширяващи се знания, а по-младите – и от възможности за професионално израстване.

В разговорите си с екипите на услугите се опитахме за проследим сравнителните предимства на НПО-доставчиците по отношение на обучението на персонала. Общинските услуги са силно ограничени във възможностите си да финансират обучения и форми за повишаването на квалификацията на служителите. Членовете на екипите посещават основно безплатни обучения, организирани от НПО. Макар и общото мнение за тях да е позитивно, подчертава се липсата на специализирани курсове. Поради финансовите трудности няма възможности за обучения, завършващи със сертификат или диплома, които да подпомогнат професионалното израстване на служителите. За екипите на общинските услуги запознаването на място с международни практики и подходи в социалната област е практически невъзможно. Част от респондентите открито споделят, че това намалява силно както мотивацията, така и увереността им да въведат иновации в работата си въпреки искреното им желание да го правят. Според тях колегите им в НПО са в много по-изгодна позиция, защото обмяната на опит с организации от други страни е утвърдена практика. Пак поради липсата на средства в стандарта, екипите на общинските услуги рядко осигуряват супервизия за хората си.

Разговорите ни с НПО-доставчици потвърждават голяма част от споделеното от екипите на общинските услуги. НПО успяват да мобилизират ресурси за обучения на персонала, супервизия и обмяна на опит в рамките на други свои проекти. Търсенето на начини за финансово обезпечаване на нуждите е станало естествена част от процеса на планиране на дейности и изготвянето на проектни предложения. В същото време поради конкурсния характер на кандидатването пред дарителски програми и техния намаляващ брой НПО не могат да подготвят дългосрочни програми за обучение на своя персонал. Подобно на служителите от общинските услуги, тези в НПО не могат да разчитат на финансово обезпечаване на участието им в по-скъпи квалификационни курсове и програми. Супервизията, която НПО успяват да осигурят, е най-често групова, а не индивидуална.

Независимо от типа доставчик професионалното израстване вътре в услугата е ограничено – екипите са относително малки, а длъжностите и отговорностите са ясно определени. За разлика от общинските услуги, за да повишат мотивацията на служителите си, НПО инвестират в „хоризонталното“ им развитие. Най-често това става чрез подкрепа за придобиване на допълнителни умения (напр. обучителни), насърчаване на аналитичната работа, подкрепа за упражняване на професията самостоятелно и с други потребители извън услугата, в която са ангажирани.

Във всички посетени услуги има текучество на персонала. Като брой напуснали служители нивата на текучество не са обезпокоителни и услугите успяват да се справят с намирането на заместници. В разговорите ни с една от посетените услуги беше споделено наблюдението, че напусналите се насочват към области и позиции, които са по-добре платени и нямат сериозна връзка с професионалната им квалификация. За да се разбере дали това е устойчива тенденция, е необходимо по-мощно проучване. Ако обаче наблюденията се потвърдят, това би означавало, че системата за предоставяне на социални услуги не само не привлича млади специалисти, а и се лишава от опитни и подготвени хора.

#### **3.4. Мотивация на НПО да доставят услуги**

Членовете на екипите на всички посетени услуги, управлявани и от НПО, и от общини, демонстрират силна лична и професионална мотивация за предоставянето на по-качествени грижи за потребителите. От своя страна потребителите, както ще стане ясно по-нататък в текста, споделят сходна удовлетвореност от услугите, независимо от типа доставчик. На този фон се опитахме да разберем каква е институционалната мотивация на НПО да предоставят услуги, при положение че финансовите параметри и съпътстващите затруднения би трябвало да са по-скоро обезсърчаващи. Открихме тази мотивация на ниво ценности и визия за развитие.

И трите изследвани НПО имат успешна история в предоставянето на социални услуги, добро име и репутация на организации, работещи фокусирано и последователно в полза на целевите си групи. Една от организациите е сдружение на родители на деца с увреждания, а другите две са фондации, учредени от специалисти в социалната сфера. Родителската асоциация, създадена преди 10 години и работеща в голямата община, предоставя услуга за деца и младежи с увреждането на децата на нейните членове. Фондацията, предоставяща резидентна услуга в голямата община, е създадена преди 12 години и е пионер в предоставянето на услуги в общността, въвела е и е подпомогнала въвеждането на множество иновации и ефективни международни практики, извършва сериозна аналитична дейност и участва в застъпнически инициативи за по-добро законодателство и практика в социалната сфера. Организацията, предоставяща социална услуга в малката община, е с 6-годишна история. Добре позната е сред целевите си групи, ползва се с тяхното доверие и се ангажира се с различен тип дейности в полза на потребителите. Запазването на фокуса на дейността е залегнало в плановете ѝ за по-нататъшно развитие. И трите организации привличат ценностно ориентирани и социално ангажирани хора и като служители, и като доброволци или съмишленици.

Друга обща характеристика на посетените НПО-доставчици е амбицията им да подпомагат конкретните уязвими групи не само чрез качествена грижа за потребителите на съответните услуги, а и чрез широк комплекс от дейности и работа за цялостно усъвършенстване на системата за социални услуги. В разговорите с ръководителите и екипите се посочваха множество примери за търсене на партньорство и осъществена обща работа (дискусии, работни групи, експертни съвети...) с представители на различни структури в социалната, здравната и образователната сфера. Тази активност, в голяма степен присъща на НПО по принцип, и ползите от нея се потвърждават от интервютата с представителите на общински администрации и държавните органи в системата на социалните услуги.

Допълнителен предимство на посетените НПО-доставчици на социални услуги е това, че те предоставят най-прекият път към членовете на техните целеви групи. Ежедневният контакт с тях, а често и с техните семейства, осигурява сериозна и надеждна основа за изследователска и аналитична работа, свързана с ефекта на различните форми на подкрепа, нивото на свързаност между различните социални услуги, както и връзката им с услуги от други сфери, промяната в потребностите, възможностите и дефицитите на системата за социално подпомагане и социалните политики въобще.

В нито едно интервю с представители на НПО-доставчици не беше посочена финансова мотивация за предоставяне на услугата. Макар и не пряка, практическа полза по отношение на финансирането, а оттам и на по-нататъшното развитие на организацияте, има. Опитът и традицията в предоставянето на услугата е често пъти доказателство за капацитета на организацията при кандидатствания за проектно финансиране.

### **3.5. Отношения с общинската администрация**

Нито една НПО, предоставяща социални услуги, не споделя сериозни проблеми или противоречия с общинските администрации. В голяма степен са преодолени предишни предразсъдъци относно капацитета на НПО и финансовата им отчетност и дисциплина. Конкретните затруднения в отношенията между НПО-доставчиците и общините са основно в комуникацията – посочват се множество примери за бавене на отговори по конкретни запитвания, отказ от писмена комуникация по въпроси, за които е важно кореспонденцията да бъде документирана, противоречиви инструкции и пр. Такива проблеми често се изтъкват и от НПО извън социалната сфера, които взаимодействат или търсят взаимодействие с администрацията и на централно, и на местно ниво.

Въпреки като цяло добрите взаимоотношения между посетените НПО и общините възложители на предоставяните от тях услуги организацияте са несигурни за устойчивостта на тези отношения. Тъй като разкриването и възлагането на услугата са субективни решения съответно на общинския съвет и на кмета, за доставчиците не съществуват гаранции, че ще продължат да предоставят услугата след изтичането на договора – законът изисква провеждането на нов конкурс. Както споделят и представителите на общини, дори когато възложителят е удовлетворен от качеството на услугата, контролиращите органи не са констатирали нарушения, а НПО-доставчиците са мотивирани да я развиват дългосрочно (видно най-малко от направените сериозни инвестиции), не съществува изричен механизъм за планирано дългосрочно възлагане на един доставчик.

От гледна точка на доставчиците съществува и напрежение по отношение на сградите, предоставени им от общината за развиване на социални услуги. От една страна, ако НПО не продължи да развива услугата след изтичане на договора, то трябва да преустанови ползването на сградата, в която вече е инвестирала твърде много. При това тази инвестиция не е самоцелна – без нея стартирането на дейностите не би било възможно. Що се отнася до новоразкриващи се услуги, рискът е друг – тъй като общините са наясно с добавената стойност на възлагането като реновация и поддръжка на общински сграден фонд, възможно е при конкурс за новоразкриваща се услуга кандидатите да бъдат третирани повече като инвеститори, а не като социални работници. Така би могло една организация с по-големи финансови възможности да бъде предпочетена пред друга, притежаваща по-сериозен експертен потенциал. И двата сценария изглеждат малко възможни в посетените общини – мненията на респондентите от съответните администрации са изцяло в полза на продължаване на услугите от доставчиците. Това обаче само по себе си е обезсмисля повторното (или поредно) провеждане на конкурс. В дългосрочен план тревога буди непредвидимостта на евентуална промяна в политиката и практиките на местно ниво след смяната на политическото ръководство при следващи избори.

Ръководителите и екипите на общинските услуги показват по-голяма степен на неудовлетвореност от отношенията с общината. Основните причини, както беше посочено по-горе, произтичат от липсата на финансова и управленска автономност. Съществуват обаче и други, които са на по-същностно ниво. От общинската администрация се очаква последователна и системна политика за информиране на ръководителите на услугите за съществуващи програми и проекти (напр. за заетост), които биха подпомогнали грижата за потребителите, както и стратегическа визия за свързването на услугите с тези възможности. Информацията обаче, когато я има, е спорадична, а визията се изчерпва с написаното в съответните общински документи. Разбираемо проблемът е по-сериозен в голямата община, където изпълняваните проекти и програми са повече.

Всички ръководители на общински услуги споделят, че необходимата санкция на техните решения от общинската администрация и практиката доставките да се организират централно от общината затруднява ежедневно управление, прави гъвкавото договаряне с доставчика невъзможно и е съпроводено с огромен документооборот. Подобен е и случаят с ползването на квалифицирани услуги извън пряката социална работа. В интервю с екипа на общинска услуга беше посочен (като типичен за социалните услуги въобще) примерът с юридическите консултации. Предписанието на общината е, че трябва да се ползват нейните юристи. Бидейки ангажирани с множество други въпроси обаче, те обикновено не могат да реагират бързо, а конкретните казуси за решаване почти винаги са спешни. Сериозно се бави дори подписването на договори с потребителите – тъй като процесът не е делегиран на ръководителя, те се подготвят в няколко екземпляра, които се подписват от различни служители в общинската администрация и кмета.

### **3.6. Контрол**

Всички доставчици на социални услуги се контролират от Агенцията за социално подпомагане (АСП) и по-конкретно нейния Инспекторат и от Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) по отношение на услугите за деца. В качеството си на възложители общините също имат право на контрол върху НПО-доставчиците.

Във всички посетени услуги мненията на респондентите по отношение на контрола са сходни:

- Проверките са основно свързани с проверка на документалните доказателства за спазването на стандартите. Случаите на интерес към мнението на потребителите е рядко изключение;
- Проверките са често свързани със задължителното прилагане на методиките, въпреки че те са инструктивни.

Без да подценяваме важноста на документалната отчетност, в първия случай проблемът (споделен от представителите на всички услуги) е, че липсата на контрол чрез изследване на удовлетвореността на потребителите не дава представа за реалното качество на услугата. Тя е и в разрез със самото естество на социалната работа – успешните практики да създават съответните регулации, а не обратното. От друга страна, така провежданите проверки не предоставят адекватна обратна връзка към доставчиците, която да им служи за самоусъвършенстване и по-нататъшно развитие. Във втория случай проблемът е сходен – препятства се взаимното учене от собствени или усъвършенствани методологии на доставчиците. НПО-доставчиците споделят, че контролът от страна на общините е също повърхностен, сведен до проверка на финансови документи.

### **3.7. Насочване и настаняване**

Всички респонденти познават в детайли спецификата на работа на ДСП и съответните техни отдели, които са отговорни за насочването (към нерезидентни услуги) и настаняването (в ре-

зидентни услуги) на нуждаещите се от грижа. Отношението е колегиално, показва разбиране за натовареността и трудностите в работата на служителите. Основен проблем в отношенията е слабото ниво на взаимодействие между услугите и насочващите органи. При резидентните услуги най-често става въпрос за неправилно настаняване вследствие на погрешна според специалистите в услугите оценка на нуждите. Споменават се случаи, в които след неправилно настаняване екипите сами търсят място на потребителя в други, по-подходящи услуги. Единственият начин такива случаи да бъдат избягвани е провеждането на съвместна оценка на необходимостта от настаняване от служители на ДСП и съответната услуга.

В разговорите с представители на нерезидентните услуги също се споменават чести случаи за неправилно насочване. Взаимодействието с насочващите органи въобще се отчита като слабо. Получаването на обратна връзка за изготвяните и изпращани от услугата периодични доклади за развитието на потребителите е изключение, а реакцията на ДСП на предложения за насочване към допълнителни услуги (напр. образователни – ресурсен учител) е изключително бавна.

Според ръководителите на услугите слабото взаимодействие се дължи на прекомерно натоварване на служителите на насочващите органи и в далеч по-малка степен на тяхна некомпетентност или незаинтересованост. Нашите наблюдения от интервютата в ДСП потвърждават това мнение.

Макар и примерите за трудности в професионалните взаимоотношения с насочващите органи да са сходни за двата вида доставчици, НПО успяват в по-голяма степен да ги преодолеят. Това се дължи най-вече на по-динамичното взаимодействие извън конкретната услуга – напр. помощ при кризисни ситуации, включване на представители на ДСП в обученията и др. Ръководителят на НПО, предоставяща резидентна услуга в големия град, споделя, че съвместната работа с ДСП е много по-интензивна и ефективна сега, отколкото е била при разкриването на услугата.

### **3.8. Достъп**

Всички респонденти (не само представителите на доставчиците) са категорични, че броят на социалните услуги е недостатъчен, за да отговори на нуждите. Услугите са неравномерно развити като териториален обхват, видове и целеви групи.

Както се потвърждава и от разговорите с потребителите, ДСП са познати като органи, които оказват подкрепа на уязвими групи, но естеството на тази подкрепа и наличните услуги като цяло са непознати. В резултат често потребителите се обръщат към ДСП на твърде късен етап, когато са пропуснати много възможности за навременна намеса, или се обръщат за помощ директно към услугите в случаите, в които разбират за тях. Запознаването с услугите без предварителна комуникация с насочващите органи е почти винаги чрез информация, споделена от хора в сходно положение или от интернет. Във всички посетени нерезидентни услуги голяма част от потребителите първо са потърсили съвет от ръководителите и от екипите и едва след това са се обърнали към ДСП за формално насочване.

Потърсихме информация в интернет както за посетените услуги, така и за услугите в посетените общини въобще. Наблюденията ни са следните:

#### **• Малка община**

Интернет страницата на посетената малка община изброява наличните социални услуги, предоставяни на нейната територия. Информацията е обща, като липсват данни за контакт с услугите и детайли за дейностите им. Собствена интернет страница има само услугата, предоставяна от външен доставчик и посетена от нас.



## • Средна община

Сайтовете на двете посетени средно големи общини имат отделни секции за социалните дейности и предоставяните услуги. Информацията е детайлна, съдържа данни за контакт с услугите и снимков материал.

## • Голяма община

Информацията за социалните услуги и дейности на сайта на голямата община се намира в две страници. Първата представя съвсем накратко социалните дейности на общината. Втората, страницата на дирекция „Социални дейности“, съдържа подробна информация за предоставяните услуги. Те са представени в общ каталог с контактни данни и отделни *под*-страници за всяка от тях с подробно описание и снимков материал. Четирите посетени услуги имат собствени и изчерпателни интернет сайтове.

Всички интервюирани споделят, че е необходима активна и интелигентна промоция на социалните услуги и конкретните възможности за подкрепа, които те предлагат. Това мнение е по-категорично при общинските услуги и при нерезидентните независимо от доставчика. Такава промоция би следвало да е част от държавната политика в областта на социалното подпомагане. Нейни изпълнители биха могли да бъдат общините и ДСП, като задължително трябва бъде привлечен интересът на медиите. Особено необходимо е популяризирането на новоразкриващите се услуги, защото макар че стартират в следствие на обективни анализи на нуждите, информацията за тях трудно достига до потенциалните им потребители. Необходимо, а и съвсем естествено е популяризирането на услугите да стане част от мерките в областните и общинските стратегии за развитие на социалните услуги.

### 3.9. Обществени нагласи

Обществените нагласи към групи в неравностойно положение и начините за тяхното подпомагане не бяха предмет на настоящото изследване, още повече че по тази тема са проведени множество изследвания, резултатите от които са публично достъпни. Отделяме им място тук поради факта, че в почти всички интервюта те се споделяха спонтанно. Посочените примери за съжаление бяха само негативни – от неаргументираното недоволството на живеещите в близост до местата на предоставяне на услуги от съжителството с техните потребители, особено при резидентните услуги, до категоричния отказ от формално съгласие на съседите за разкриване на такава услуга в голямата община с мотива, че самата гледка на „инвалиди“ е вредна за „нормалните деца“. Подобно на популяризирането на самите услуги необходимостта от стратегическа и системна работа за промяна на обществените нагласи е голяма. Мнението се споделя категорично от всички представители на услуги, като се отбелязва, че НПО имат много повече възможности за целенасочени усилия в тази посока.

## 4. Нагласи на държавни органи в системата на социалните услуги

### 4.1. Нагласи към доставчиците

В разговорите ни с представители на АСП, ДСП и ДАЗД не бяха изразени предразсъдъци или предпочитания по отношение на типа доставчик на социални услуги. За респондентите водещото е качествено предоставяне на услугата. Техните наблюдения са, че като цяло представата за неправителствения сектор в социалната сфера се е подобрила значително благодарение на множество успешни примери не само на управлението на услуги, а и на партньорство в други области. Наблюдението обаче е общо и не отчита спецификите на отношенията между НПО и общините по места. Представителите на ДАЗД например са получавали данни за трудности при контактите на НПО с общинските администрации, особено в по-малки населени места. Наблюденията за по-добро възприемане на НПО като ефективен партньор и доставчик

на услуги се потвърждава от изследването на БЦНП през 2013 г. за обществените нагласи към НПО<sup>39</sup>, което също сочи висока степен на доверие в неправителствените организации въобще и по-специфично – за ролята им в предоставяне на директни грижи за целевите си групи.

Както представителите на общински администрации респондентите смятат, че при НПО съществуват предпоставки за по-качествено предоставяне на услуги. Посочените предимства на НПО пред общините също съвпадат с мненията на общините. Особено позитивно е отношението на представителите на ДАЗД заради стремежа на НПО в сферата на децата към иновации и непрекъснато подобряване на качеството на услугата като краен резултат за потребителите, както и целенасоченото осигуряване на обучения за персонала и супервизия. Мнението на ДСП за НПО като доставчик на услуги, базирано на преки наблюдения върху две от посетителните услуги, е изцяло позитивно. Определят се като посветени на работата, професионални и гъвкави. Особено се цени готовността на екипите на НПО да помагат при спешни случаи, за които ДСП няма ресурс (например при хора, намерени на улицата в уязвимо положение – медицинска помощ, храна, изследвания и пр.). Като друго предимство на НПО пред общините се посочва рутинното им професионално взаимодействие с колеги от социалната сфера, както и със служителите и експерти от административни, здравни и образователни структури. Усещането е, че НПО разполагат с наистина сериозни контакти в различни области, което им позволява да бъдат по-бързи и по-ефективни в работата си, особено при кризисни ситуации.

Системата за социална подкрепа като цяло е свръхадминистрирана и затормозена. Социалните работници практически не са в състояние да правят ефективна превенция, да работят на терен и да събират собствена информация и наблюдения за състоянието на целевите групи. Тези затруднения са еднакви и за общинските, и за външните доставчици. Предимството на НПО тук е, че могат да го правят благодарение на други свои проекти. При НПО се наблюдава засилваща се, макар и все още слабо, тенденция за мобилна работа.

На фона на общо позитивните мнения за предимствата на НПО като доставчици респондентите споделят, че генерализация не е възможна – освен че липсват систематични проучвания по въпроса, съществуват както множество примери за успешни услуги, предоставяни от общини, така и на регистрирани проблеми при управлението на услуги от НПО. Споменатата по-горе проверка на ДАЗД през 2013 г. изчерпателно посочва предимствата на НПО и пропуските.

#### **4.2. Взаимодействия**

Структурите на държавната администрация, с които услугите са в непрекъснато взаимодействие, са ДСП и съответните отдели. Техните наблюдения за ефективността на различните услуги са и най-преки, защото имат както обратната връзка на потребителите, така и лични впечатления от услугите.

Респондентите споделят удовлетворението си от партньорството с услугите, но признават, че то не може да бъде много по интензивно въпреки настояването на доставчиците. Основната пречка е сериозната обремененост на ДСП с дейности по социално подпомагане (разпределяне на интеграционни добавки, събиране на отчети на лица, на които са предоставени помощно-технически средства и др.) за сметка на същинска социална работа. Тази ситуация в голяма степен предопределя и профила и очакванията на целевата група – очакванията са за пари, а не за друг тип подкрепа. Потвърждава се мнението на доставчиците, че истински информирани за ползата от социалните услуги и начините те да помогнат при определени случаи са онези посетители на ДСП, които вече са имали първоначален контакт с конкретна услуга. Като добра

<sup>39</sup> Отношението на гражданите към неправителствените организации в България, национално представително изследване на пълнолетното население, БЦНП 2013. ([www.bcnl.org/uploadfiles/documents/news\\_docs/2014/civilngo.pdf](http://www.bcnl.org/uploadfiles/documents/news_docs/2014/civilngo.pdf)).

и особено полезна практика на взаимодействие с НПО се посочва съвместното вземане на решение за необходимостта от настаняване в резидентна услуга, управлявана от организацията в голямата община. В същото време обаче проблем съществува във взаимодействието между самите дирекции на територията на общината – има случаи на неподходящо насочени или настанени потребители, за които дирекцията, на чиято територия е услугата, научава от самата услуга. Освен че тези случаи създават напрежения вътре в системата и между колеги от различни ДСП, и между услугите и ДСП, те компрометират качествена грижа за потребителите.

Интервюираните представители на ДСП потвърждават мнението на останалите респонденти в изследването, че броят на социалните услуги в общината е недостатъчен, като особено силен е дефицитът при услуги за възрастни. Качеството на услугите страда от ограничения набор дейности, които се изпълняват в строго придържане към методиките. Това е валидно най-вече за общинските услуги, но и за някои, предоставяни от външен доставчик. Примерът, който беше даден от ДСП в голямата община, бе с услугата Домашен социален патронаж. Дейностите се изчерпват с раздаването на храна и измерването на кръвно налягане. Не се прави нищо, свързано с дори минимално подобряване на живота на потребителите в чисто битов аспект, напр. малки ремонти и др. При подходяща мотивация и политика на доставчика посочените дефицити биха могли да бъдат компенсирани сравнително лесно, например чрез набиране на доброволци измежду студенти и пр. В това отношение обаче единствено НПО показват адаптивност и иновативност.

Предоставянето на комплекс от разнообразни и адекватни (не само социални) дейности в първата и най-необходима услуга, към която е насочено лице в нужда, практически не съществува. Примерите за това са много: от кризисни центрове, които не разполагат със социален работник, до случаи, в които лекари отказват помощ в лечебно заведение на очевидно нуждаещи се лица, защото според тях случаят не е медицински, а социален. Мненията за изход от тази ситуация са различни и варират от разкриването на специализирани междинни звена, които да подготвят нуждаещите се за последващо насочване към здравна или социална услуга, до налагането на по-ясни правила и принципи на взаимодействие между отделните типове услуги. Общото в мненията е, че потребителят трябва да получи необходимата подкрепа там, където е попаднал най-напред.

По отношение на набирането и обучението на персонал мненията за предимствата на НПО са сходни с тези на останалите респонденти. Посочена беше и противоречивата политика за обезпечаване на услугите с персонал от страна на държавната администрация. Примерът в тази посока бяха услугите, развивани по различни програми, в които като вторичен ефект се насърчава заетостта. Така например лични асистенти се набират измежду трайно безработни лица, чието образование, мотивация и лични амбиции са несъвместими с естеството на социалната работа.

Извън прякото взаимодействие между насочващите органи и доставчиците на услуги, партньорството между НПО и държавните органи в сферата на социалните услуги се възприема като значимо от всички респонденти. В областта на грижата за децата процесът на планиране и осъществяване на деинституционализацията е ангажирал и продължава да ангажира експертното съдействие на организации в социалната сфера, повечето от които доставчици на услуги. Приносът на НПО при разработването на стратегии, методики и законопроекти е особено ценен, но се споделя наблюдението за небалансирана активност в различните типове услуги.

Контролът върху качеството на услугите се осъществява чрез контрол на спазването на стандартите и методиките. При проверката на ДАЗД на ЦОП експертите са направили опит да проучат удовлетвореността на потребителите, но събраните данни са се оказали крайно недостатъчни за анализ – голямата част от потребителите просто споделят, че са доволни. Ре-

алното подобрене в състоянието, конкретните причини за него и оттам – ефективността на услугите, особено според типа доставчик, остават практически непроследими. Респондентите потвърждават мнението на доставчиците, че в идеалния вариант контролът върху качеството трябва да служи за взаимно учене, а не просто налагане на санкции.

При доставчиците и възложителите като най-сериозен проблем пред повишаването на качеството на услугите респондентите посочват силно затрудненото, а често невъзможно, осигуряване на обучения и супервизия поради ограниченият стандарт. Проблемът е естествено най-сериозен при общинските услуги, но има случаи, в които НПО също са във временна или постоянна невъзможност да осигурят допълнително финансиране. Посочени бяха случаи с услуги за деца, в които проверката завършва с предписание за обучение или супервизия на персонала, а средства за това няма.

### **4.3. Нагласи към развитието на социалното договаряне**

Всички представители на държавните органи в областта на социалните услуги са убедени, че социалното договаряне е вече утвърдена практика, позната и прилагана пълноценно в системата на социалните услуги. Като най-сериозен проблем пред по-динамичното му развитие се посочва небалансираният интерес на външните доставчици към развиване на различните видове услуги. НПО се насочват най-вече към услуги за деца и за възрастни с увреждания, а търговските дружества са концентрирани в предоставянето на домашен социален патронаж и старчески домове. Друг дисбаланс, който не е свързан с възрастта на потребителите, е по отношение на типа увреждане на потребителите. Наблюдението е за значително по-нисък капацитет на НПО за работа с психически разстройства и деменции в сравнение с други увреждания.

В услугите за деца тенденцията за възлагане на все повече услуги на НПО е ясно изразена. Това се възприема от представителите на ДАЗД като естествен процес, който съвпада с европейските практики.

За да създадем по-ясна картина на добрия доставчик, помолихме респондентите да опишат неговите основни характеристики. Обобщеното им мнение е, че добрият доставчик:

- има опит в продължително предоставяне на услугата;
- инвестира целенасочено в обучение на персонала;
- се стреми към мобилност на услугата;
- въвежда иновации и добри практики;
- търси начини за свързване на услугата с други видове и типове услуги.

Тази представа съвпада с изразените мнения и на възложителите, и на доставчиците на социални услуги. Повечето представители на държавните органи изтъкват като недостатък на действащата нормативна уредба изискването за нов конкурс след изтичане на договора на доставчика. Като добро възможно решение за вече възложени услуги се посочва предвиждането на възможност за удължаване на срока на предоставяне на услугата при спазването на ясни критерии за качество.

По отношение на прякото договаряне на услуги мненията са също позитивни, но се посочват два основни риска. Първият е пряко свързан с качеството на услугата. Ако на възложителите се предостави възможността да договорят услуга без конкурсна процедура, възможно е да се стигне до поддържане на услуги с недостатъчно качество, при това без да е дадена възможност на други доставчици да докажат капацитета си. Пряко договаряне би било удачно само при обективно доказана липса на конкуренция, какъвто би бил случаят с услуги, разкрити и финансирани по програми, разполагащи с подходяща инфраструктура и преминали през необходимите проверки от страна на контролиращите органи.

Вторият риск е по отношение на цялостното развитие на сектора на доставчиците на социални услуги. Всички респонденти изразяват интереса на институциите от динамичен, амбициозен, разрастващ се и усъвършенстващ се сектор, който ефективно отговаря на нуждите на целевите групи и като качество, и като достъп до услугите. Рискът тук е прякото договаряне да доведе до монополизиране на пазара, особено в по-малките общини, от вече утвърдените доставчици. Вече се наблюдава тенденция по-големи и развити НПО да предоставят услуги в градове извън тези, в които са базирани. Положителната страна на тази тенденция е ясна – предоставят се услуги с добро качество там, където няма подходящи доставчици. В същото време обаче нововъзникнали местни организации не биха имали шанс да посрещнат изискванията независимо от мотивацията си, капацитета на екипите и връзката с целевите си групи. Така би се възпрепятствало въобще възникването и развитието на местен социален сектор. Възможното решение тук е активна национална политика и конкретни местни политики за насърчаването на развитието на местни организации (на национално ниво чрез по-активно прилагане на мерките от Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България за периода 2012–2015 г.<sup>40</sup>, а на местно ниво – с повече институционализирани механизми за участие в процеса на вземане на решения и възлагане или съвместно изпълнение на важни за общността проекти и инициативи).

## 5. Нагласи на потребителите

Мнението на интервюираните потребители (или техните родители) за ползваните услуги е изцяло позитивно. В почти всички случаи бяха посочвани конкретни примери за подобряването на състоянието на потребителите благодарение на работата на специалистите. Отношенията с екипите на услугите са силно емоционални, а общуването е интензивно и извън конкретните терапевтични сесии. Във всички посетени услуги прави впечатление личната ангажираност на ръководителите с всеки отделен случай и информираността им за промените в състоянието на потребителите. Родителите на деца, ползващи услугите, са готови да оказват и оказват пълно съдействие на екипите, често участват в благотворителни акции и даряват средства според възможностите си.

Поради удовлетвореността си от ефекта на ползваната от тях услуга и поради липсата на контакт с други, респондентите не правят разграничение между услугите, предоставяни от общината, и тези, предоставяни от външен доставчик. В по-голямата част от случаите те дори не знаят за съществуването на другия доставчик.

Споделените от респондентите проблеми са извън посещаваните от тях услуги. На първо място се посочва липсата на връзка между здравните, образователните и социалните услуги. Най-честият пример е първоначалният контакт на родители на деца с увреждания с медицински специалист. Лекарите масово не познават социалните услуги и, особено при по-тежки случаи, посочват като най-подходящ вариант домашната грижа. Тя от своя страна е свързана едновременно с много разходи и/или с необходимостта от трайно напускане на работа на един от родителите. Макар и в по-малка степен, според родителите учителите също не са запознати със социалните услуги и не са състояние да предложат на децата подходяща подкрепа извън образователната система. Много от родителите споделят, че попадането на техните деца в услугата е било „откритие“.

При възрастните потребители на посетените резидентни услуги основният проблем е липсата на подкрепящ комплекс от грижи извън услугата. За тях е практически невъзможно да си представят пълноценна реализация след напускането, разбирана като друго местоживеене,

<sup>40</sup> [www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=3005](http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=3005)

работа и приятелски кръг. В по-голямата част от случаите респондентите дори не се замислят, че услугата, която ползват, е временна. Както се потвърждава и от разговорите с екипите, налице е силна зависимост от услугата, която е в противоречие с нейния търсен ефект и възпрепятства по-нататъшната социална и трудова интеграция на потребителите.

Вторият проблем се споделя от потребителите на нерезидентните услуги – това е трудният публичен достъп до информация за тях – за конкретните дейности и за очаквания ефект. Информацията за ползваната услуга повечето от тях са получили от родители в сходна ситуация, които са им споделили за позитивния ефект върху децата им (често също неочакван поради вече посочените причини). Вторият най-чест източник на информация са кампании на НПО. Макар и доволни от адекватността на информацията, получена от общински служители, и от насочването към услугата от ДСП в случаите, в които първоначалният контакт е бил с представители на тези институции, респондентите са категорични, че степента на целенасочено популяризиране на услугите и най-вече на конкретните резултати от ползването им е изключително ниска. Вторият аспект тук е особено важен – дори потребители с достъп до интернет и умения да ползват пълноценно ресурсите му споделят, че в представянето на услугите липсва най-важното – какво подобрение в състоянието могат да очакват. Подобно на интервюираните представители на доставчиците потребителите очакват системно и изчерпателно информиране за различни видове възможности за подкрепа и услуги. Очакванията са насочени основно към общините и ДСП, а извън системата на социалните услуги – към медицинските специалисти.

Потребителите на резидентни услуги не изразяват препоръки за подобряване на качеството, с изключение на незначителни предпочитания от чисто битов характер. При потребителите на нерезидентни услуги ситуацията е по-различна. Въпреки изцяло позитивните мнения за услугата, която посещават, доверието им в системата за социална подкрепа въобще е ниско. Освен споменатият вече недостиг на информация, те не получават достатъчна помощ от ДСП във връзка с административните процедури, свързани с ползването на дадена услуга. Системата на ТЕЛК е крайно недружелюбна, когато трябва да се прави процедура за оценка. Липсват услуги по превенция и допълващи услуги, които да съпътстват основната, като най-сериозният дефицит е подкрепата за родители на деца с увреждания. За възрастните потребители на резидентни услуги най-голяма е необходимостта от подкрепено живеене и субсидирана заетост.

Качеството на ползваните услуги би могло да се подобри, ако те бъдат обогатени откъм дейности и специалисти. Особено полезно би било потребителите на услугата да получават цялостна подкрепа извън социалната работа – например достъп до медицински специалисти, ресурсни учители и др. Освен че са пряко от полза за потребителите, такъв тип подкрепа би повишил значително ефективността на различните специалисти, координацията и взаимодействието между тях по всеки случай. Тези мнения в голяма степен подкрепят концепцията за интегриран подход при предоставянето на социални услуги.

## IV. ЕВРОПЕЙСКИЯТ ОПИТ ПРИ ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ ОТ ВЪНШНИ ДОСТАВЧИЦИ

### Резюме

Настоящият анализ използва сравнителен подход за набелязване на различните начини на възлагане на държавни дейности (социални, образователни, здравни услуги) на недържавни структури (НПО, частни структури, търговски дружества, организации на гражданското общество, организации в обществена полза, физически лица...). За тази цел бяха разгледани правните рамки в пет европейски страни – **Чехия, Франция, Унгария, Полша и Великобритания**. Проучваните държави използват различни механизми и възлагат предоставянето на държавни дейности при различни условия. Поради това анализът предоставя основен преглед за това как държавните дейности биха могли евентуално да бъдат възлагани и на това кой има право да извършва тези дейности.

Държавите подпомагат изпълнението на държавните дейности от бюджетните ресурси. Съществуват различни механизми на държавно финансиране, в това число и грантове, субсидии и договаряне, но в много държави е налице неразбиране и объркване по отношение на това какво означават тези механизми и за какви цели могат да бъдат използвани те. Следователно анализът започва с **представяне на различните форми на държавно финансиране**, за да се внесе яснота по какво те се различават от механизма на договарянето.

Анализът включва също така и **кратко представяне на основните характеристики на сектора на НПО и взаимоотношенията между държавата и НПО** в 5-те проучвани държави, за да се предостави общ преглед на средата за договаряне. И докато във Великобритания и Франция сътрудничеството с недържавните участници има дългогодишни традиции, в региона на Централна и Източна Европа неправителственият сектор започна да получава признание и да се развива едва от началото на 90-те години на миналия век. Това се отрази не само на мащаба на сектора, но и на съществуващите методи и механизми на финансиране, използвани за осигуряване предоставянето на държавни услуги.

Всички държави, включени в проучването, са членки на Европейския съюз и оттук следва, че тяхната правна среда отговаря на законодателството на ЕС. По-конкретно – законодателството на ЕС признава достъпа до услугите от общ икономически интерес и оставя на публичните органи да решат дали да извършат услугите сами или да ги възложат на други субекти. Услугите от общ интерес могат да бъдат както икономически, така и неикономически. Ако дадена услуга от общ интерес се счита за икономическа, тя трябва да бъде в съответствие с правилата на конкуренцията на вътрешния пазар. В противен случай компенсацията за публични услуги би могла да представлява държавна помощ. Въпреки това законодателството на ЕС позволява някои изключения от забраната за държавна помощ, в това число и правилото „de-minimis“ и предоставянето на услуги от общ икономически интерес, което отговаря на няколко условия, посочени в решението по делото Алтмарк<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Решение на Европейския съд, потвърждаващо, че държавна помощ, която компенсира разходите, направени от едно предприятие, за да предоставя услуги от общ икономически интерес, може да се окаже съвместима с общия пазар.

Възможността и принципите на договаряне могат да се базират на една **цялостна последователна догматична основа**. Така например в Полша бе въведен принципът на субсидиарност в Конституцията, който бе операционализиран с приемането на Закона за общественополезната дейност и доброволческия труд, който регламентира сферите на публичните дейности и процеса на договаряне. В новия Пакт на Великобритания правителството се ангажира да разгледа широк спектър от начини за финансиране на организациите на гражданското общество (ОГО) и да гарантира, че те разполагат с по-голяма роля и възможности при предоставянето на публични услуги. От друга страна, в много държави като Унгария и Чехия регламентирането на договарянето е спорадично явление и може да бъде открито в секторните закони за сферите на публичните услуги.

**Договарянето с НПО се извършва най-често в сфери, които засягат уязвими групи, като сферата на социалните, образователни и здравни услуги. Законодателството може изрично да определи сферите**, в които НПО са активни доставчици и на тях могат да бъдат възлагани услуги, а също така и да бъдат финансирани, както е случаят в Полша и Чехия. От друга страна, правителството може да предприеме обратния подход и да определи списък на дейностите, които не могат да бъдат извършвани от частни доставчици на услуги.

В зависимост от услугата, която ще се предоставя, и обхвата на потенциалните бенефициенти съществува и отговорен орган, който е определен да предостави услугата или да възложи нейното изпълнение на недържавен участник. На национално ниво такъв орган могат да бъдат министерствата, отговорни за съответната сфера, държавните агенции, националните фондове (като фондовете за социално осигуряване) и други органи (например полицията или противопожарните и спасителни служби). На местно и регионално ниво отделите и съветите на местната власт и териториалните единици на самоуправление могат да възлагат публични услуги на НПО. Ролите и отговорностите на тези органи могат да варират в зависимост от тяхната компетентност и сферата на предоставяне на услуги. Най-важното обаче е, че те определят услугата, която ще се предоставя или чрез общо описание на отговорностите на доставчика, или чрез подробна информация за обектите и дейностите, които ще бъдат извършвани. В някои случаи възлагащите органи определят критериите за избор на доставчик на определена услуга и водят регистри на организациите, доставчици на услуги. Обикновено те инициират договарянето и провеждат тръжната процедура, но въпреки това може да бъде създаден и специален решаващ орган, който има право да избере най-подходящия доставчик.

Сравнителното изследване разкрива, че съществуват различни предпоставки, които трябва да бъдат изпълнени от недържавния доставчик, за да може той да предоставя определени услуги. Такъв **критерий за допустимост** може да бъде придобиването на лиценз за извършване на услуги, което най-често се използва в случай на институционална подкрепа. Освен това в някои държави недържавните участници трябва да преминат през процес на регистрация и да изпълнят някои основни стандарти, за да бъдат регистрирани като доставчици на услуги, отговарящи на условията, и да получат държавно финансиране. В допълнение към това в някои държави, където съществува статут в обществена полза, такъв статут може да бъде предпоставка за процесите на договаряне. Организациите, притежаващи статут в обществена полза, често се разглеждат като по-прозрачни и отговорни, тъй като се занимават с дейности от обществен интерес и са обект на по-строги изисквания за прозрачност и отчетност. Превръщането обаче на статута в обществена полза в общо изискване за получаване на финансова подкрепа от държавата може да ограничи групата от потенциални доставчици, способни да предоставят стойност за пари, когато се осигурява предоставянето на определени услуги. И накрая – може да съществуват и други критерии, определени от закона. Например от организациите може да се изисква да докажат своята прозрачност, „организирано трудово правоотношение“ или други предпоставки.



В повечето държави НПО трябва да се конкурират при равни условия с други недържавни участници. Въпреки това НПО в качеството си на доставчици на услуги често се разглеждат като предоставящи услуги с по-високо качество, поради техния персонален подход и близост с бенефициентите. Поради това някои държави са приели разпоредби за укрепване на позицията на НПО при предоставянето на публични услуги, като им осигуряват по-голяма роля и повече възможности за финансова подкрепа. Освен това в повечето случаи те се радват и на някои данъчни облекчения.

Съществуват няколко механизма, които се използват при договарянето с недържавните участници като доставчици на услуги:

1. **Тръжна процедура:** най-често използваният процес на договаряне, при който възлагащият орган отправя покана до повече от един доставчик на услуги, обикновено чрез открита покана, да подаде оферта за предоставяне на дадена услуга. Тази процедура е строго регламентирана от определени правила и в края на процедурата най-подходящият кандидат бива избран да предостави услугата.
2. **Процедура на преговори:** този метод на договаряне обикновено се използва в ситуации, в които има само един потенциален кандидат, налице е извънредна ситуация или стойността на услугата е под определен праг.
3. **Споразумение за партньорство:** подходът, при който правителството и доставчикът на услуги си поделят тежестта на финансирането на услугата, се нарича споразумение за партньорство. Финансирането или е съвместно от двете страни, или едната страна осигурява обекта, а другата съответното финансиране на предоставянето на услугата.
4. **Плащания към трети страни:** в този случай бенефициентът на услугата има право да избере доставчик от група от предварително одобрени доставчици на услуги. Следователно държавата предоставя подкрепата за доставчиците чрез системата на:
  - **Ваучери**, издадени от правителството на целевата група бенефициенти, които свободно могат да изберат доставчик и да заплатят предоставената услуга с ваучера. Тази система обикновено се използва в сферата на здравеопазването, образованието и културата, а примери могат да бъдат открити, *inter alia*, във Франция и Швеция.
  - **Нормативни/капитационни плащания** – суми, предоставени на доставчиците на услуги съобразно броя на клиентите, които обслужват. Капитационната такса се определя от специфични норми и често се използва за поддържане на социални институции, както е в Унгария.
  - **Директно кешово плащане** са парите, предоставени на бенефициента за целите на закупуване на услугата от свободно избран доставчик. Сумата, която ще бъде разпределена, е строго регламентирана и нейното използване се контролира от контролен орган. Такъв механизъм може да бъде открит в Чехия.
  - **Персонализирани бюджети**, при които на бенефициента се предлага базиран на нуждите индикативен бюджет, който той може да използва според индивидуалните си приоритети и нужди. Той може да реши да раздели парите за закупуване на услуги от различни доставчици.
  - **Индивидуален фонд за услуги (ИФУ)** – форма на непряк избор на доставчици на услуги, при която бенефициентът избира доставчика на ИФУ, който едновременно управлява личния бюджет и осигурява предоставянето на услугата или от собствената си организация, или като закупува други услуги от името на бенефициента. Както персонализираните бюджети, така и ИФУ намират по-широко разпространение във Великобритания.

Процедурата на договаряне обикновено се инициира от съответния орган, отговорен за предоставянето на определена услуга. Въпреки това в някои държави като Полша и Франция

**НПО и другите недържавни участници могат да инициират процедурата сами**, когато отговарят на критериите за предоставяне на определена услуга и желаят държавата да им предостави финансова подкрепа за тази цел. Когато такава процедура бъде иницирана, съответният орган може да обяви открит търг за иницираното публично задължение или да провери дали са спазени критериите за получаване на финансова подкрепа и да определи сумата, която ще бъде предоставена на доставчика на услуги, иницирал процедурата.

**Решаващият орган** обикновено е съставен от служителите на възлагащия орган или други държавни служители, но понякога в състава му са включени и представители на НПО. Особено в тези случаи е важно **въвеждането на определени правила за избягване на конфликт на интереси**. В някои държави правилата за избягване на конфликт на интереси са включени в антикорупционните кодекси и кодексите за прозрачност или етика, които са с по-широк обхват, както и законите за обществените поръчки, лобистките закони и др. Те обикновено налагат изисквания за изключване на лица, които имат статут или някакъв вид свързаност с един от конкуриращите се доставчици.

При възлагането на обществени поръчки най-често използваният критерий за избор на доставчик е най-ниската цена. В някои сфери обаче като сферата на социалните услуги, здравеопазването и образованието е по-важно да се избере доставчик, който да предостави услугата с възможно най-добро качество, и в този случай ценовият критерий не е най-важен. **Може да има и различни изисквания за осигуряване на услугата** в това число квалификация на персонала, капацитет на организацията, предишен опит и др.

В допълнение към това естеството на тези услуги изисква дългосрочен ангажимент и непрекъснато предоставяне на услуги. Ето защо е особено важно правителството да подписва **многогодишни договори с недържавните доставчици на услуги** в това число и НПО. Това може да намали риска и несигурността за доставчиците относно финансовото им положение и следователно да донесе стабилност и за групата бенефициенти, които печелят от предоставянето на услугите. Останалите задължителни изисквания на договорите обикновено са включени в законодателството. Финансирането от държавата/местната власт може да бъде основен източник на приходи за договарянето, но доставчикът на услуги може да бъде съфинансиран и от други източници в това число и такса за услуги, заплащана от бенефициентите, приходи от набиране на средства и т.н.

Възлагането на определени държавни дейности на недържавни участници не означава, че правителството е освободено от допълнителни отговорности. То **остава отговорно да гарантира, че услугата се предоставя с добро качество**. Оттук следва, че контролът върху предоставянето на услугите е важна и неизбежна фаза от процеса на договаряне. Видовете мониторинг може да включват:

- **Държавен контрол от страна на възлагащия орган или друг държавен орган:** определеният от закона държавен орган отговаря за мониторинговите дейности;
- **Клиентски контрол:** получаване на обратна връзка от клиентите за обективна оценка за това как услугата повлиява качеството на техния живот;
- **Независима експертна оценка:** тази форма на мониторинг осигурява най-високо ниво на експертиза, когато се оценява качеството на предоставената услуга. В допълнение съществуват различни контролиращи организации, които могат да предоставят независим анализ на предоставянето на услугата или на предшестващата го тръжна процедура.

**Въз основа на анализирания европейски примери могат да бъдат направени следните заключения и общи препоръки за подобряване на съществуващите механизми на договаряне:**

- (А) **Култура на партньорство:** когато договарящите се страни се считат за равноправни и правата и отговорностите са ясно разпределени, предоставянето на услугите може да бъде по-ефективно;
- (Б) **Специално разработена правна рамка на договаряне:** важно е да се създаде отделна правна рамка на договаряне, която да отразява спецификата на социалните, здравни и образователни услуги и да осигури предоставянето на стойност за пари;
- (В) **Привилегии на НПО спрямо другите държавни участници:** да се гарантира, че НПО могат да се конкурират при равни условия с други организации и, ако е необходимо, на НПО да бъдат предоставени допълнителни привилегии;
- (Г) **Възможност за инициране на договарянето:** добра практика е да се позволи на недържавните участници, в това число и НПО, да иницират процеса на договаряне и да разширят обхвата на договаряне, като включат нови сфери на услуги;
- (Д) **Дългосрочно устойчиво финансиране:** сключването на дългосрочни договори с доставчиците на услуги може да донесе стабилност във финансовото им състояние и да осигури непрекъснато предоставяне на услуги за бенефициентите;
- (Е) **Прозрачна процедура на договаряне:** ясните регламенти относно конфликта на интереси и публичността могат да улеснят прозрачното и отговорно вземане на решения;
- (Ж) **Мониторинг:** възлагащите органи, бенефициентите, експертите и самите доставчици на услуги имат своята роля при осъществяването на мониторинг, а приемането на общи принципи и шаблони за мониторинг може да гарантира ясни очаквания;
- (З) **Изграждане на капацитет на държавните служители и НПО-доставчици на услуги:** важно е да се инвестира в програми за обучение и на двете страни, за да се разберат предимствата и да се получат достатъчно познания за извършване на процедурата по договаряне.

## 1. Въведение

Въпросът за укрепване на сътрудничеството между публичния и частния сектор излезе на преден план в дискусиите през последните десетилетия в цяла Европа. Той възникна от различните потребности – включително и финансовите ограничения на държавата, намерението за подобряване на ефективността и качеството на услугите и споделяне на риска. Ролята на държавата като икономически играч се променя непрекъснато – от доминиращата, вмешателска роля, която ограничи конкуренцията, държавата се превръща все повече в участник, който управлява публичните фондове по-ефективно и насърчава развитието и иновативните решения. Успоредно с това е налице повишена необходимост да се включат недържавните участници в изпълнението на държавни дейности. Нарастващата роля на частния сектор стана по-очевидна в региона на Централна и Източна Европа със смяната на режима и процеса на приватизация от началото на 90-те години на миналия век.<sup>42</sup>

### 1.1. Форми на държавно финансиране<sup>43</sup>

Държавата подкрепя недържавните участници, в това число и неправителствените организации,<sup>44</sup> по различни начини. В повечето страни най-широко разпространените форми

<sup>42</sup> [www.asz.hu/eloadasok/2009-10-01/a-maganszfera-kozremukodesi-formai-az-allami-feladatok-ellatasaban/t311.pdf](http://www.asz.hu/eloadasok/2009-10-01/a-maganszfera-kozremukodesi-formai-az-allami-feladatok-ellatasaban/t311.pdf)

<sup>43</sup> Настоящата глава се базира на Ръководството за моделите на доставка на недържавни социални услуги – Наръчник за политици и практики в региона на ОНД, ЕЦНП и ПРООН, 2012 г.

<sup>44</sup> За целите на настоящия анализ, терминът НПО в общи черти означава следните правни форми: сдружения, фондации, дружества с нестопанска цел, дарителски организации.

на финансиране на дейностите на ОГО (организациите на гражданското общество) са все още субсидиите и грантовете.

**Субсидиите** обикновено се предоставят без конкурс, под формата на институционална подкрепа, а задължението за предоставяне на услугата може дори да бъде част от една задължителна дейност, дефинирана от закона. В много държави субсидии се отпускат на различни съюзи в качеството им на представителни организации на социални групи като хората с увреждания – например Съюза на хората с интелектуални затруднения – по исторически и други причини. Моделът на субсидиране е по-малко облагодетелстван от гледна точка на прозрачността и отчетността на публичното финансиране, тъй като при него липсват предимствата на откритата и лоялна конкуренция, както и мерките за изпълнение, придружаващи финансирането, които биха гарантирали „стойност за пари“. Освен това с течение на времето той може да създаде слой от НПО, които са в „привилегирована“ позиция в сравнение с останалите, особено новосъздадените НПО.

**Грантовете** са друга форма на финансова подкрепа за НПО от централната власт или местните власти. Обратно на субсидиите грантовете обикновено предполагат конкурс за финансиране, а централната или местната власт нямат специфични изисквания относно точните дейности, които трябва да бъдат извършени. Те определят обща цел, а отделните НПО са тези, които предлагат начините/дейностите, чрез които тези цели могат да бъдат постигнати. По този начин държавата предоставя на НПО възможността да предложат свои идеи, вместо да налага точно определени дейности. Грантовете са най-често срещаният механизъм за осигуряване на подкрепа за сектора на гражданското общество, за насърчаване на новаторските идеи и услуги. Предвид на това, че се базират на проекти и имат времеви ограничения, те не се използват толкова ефективно за подпомагане на предоставянето на текущи услуги. НПО, разчитащи единствено на грантове за предоставянето на социални услуги, обикновено полагат усилия да продължат предоставянето на услугата при наличието на дупка във финансирането. От друга страна, грантовете обикновено са по-лесни за администриране от останалите финансови механизми като възлагането на услуги или плащанията на трети страни.

И накрая – **договарянето** е комбинация от държавно финансиране на НПО и предоставяне на различни услуги за населението от името на държавата и местната власт. Държавният или местният орган знае точно каква услуга желае да получи (например дневни грижи за 30 лица с интелектуални затруднения за срок от 5 години). Ролята на държавата е ограничена до надзора и финансирането на услугата, която се извършва от недържавните участници, в това число и НПО, търговски дружества и физически лица.



В таблицата по-долу сме обобщили разликите между трите основни вида механизми на държавно финансиране.

	ГРАНТОВЕ	СУБСИДИИ	ДОГОВАРЯНЕ
Цел	Изпълнение на държавна политика	Институционална подкрепа за ОГО	Предоставяне на услуги за /от името на правителството
Условия на договора	Определят се от правителството	Определят се от правителството	Определят се основно от правителството
Ключов принцип за избор	Най-добри идеи и проектни планове	Исторически и други причини	Най-високо качество на най-ниска цена
Финансирани НПО	Няколко организации за изпълнение на проекти	Няколко организации, включени в годишния държавен бюджет	Обикновено един доставчик на услуги
Структура на разходите	Бюджет на проекта	Често институционална подкрепа	Бюджет, базиран на такси
Непреки разходи, свързани с дейностите	Процент от бюджета на проекта	Могат да бъдат изцяло покрити	Могат да бъдат изцяло покрити от таксите

## 1.2. Обхват на проучването

НПО традиционно играят важна роля в предоставянето на услуги, които не са били осигурени от държавните или частни доставчици. Това важи особено за услугите, които имат за цел да обслужват материалните потребности на най-уязвимите хора. В такива случаи частните доставчици се въздържат да участват в предоставянето на услуги, тъй като това няма да им донесе печалба в краткосрочен план. От друга страна, държавата също няма желание да участва, тъй като това ще доведе до увеличаване на публичните разходи.

В западноевропейските държави НПО са засилили икономическата си роля от 60-те години на миналия век, докато в региона на Централна и Източна Европа (ЦИЕ) това започна със смяната на режима през 1989–1990 г. В Унгария например хиляди хора изведнъж останаха без дом, тъй като компаниите затвориха държавните хостели за работници. И понеже държавата не бе подготвена да се справи с толкова много бездомни хора, хиляди хора измръзнаха до смърт през първата зима на новата демокрация. НПО обаче реагираха бързо и осигуриха подслон и помощ на хората, останали на улицата. Тъй като проблемът бе толкова очевиден и ангажира вниманието на медиите, държавата разбра, че е желателно да приеме това като една от задачите си и да задължи местните органи на управление да осигурят подслон за бездомните и да намерят необходимите средства за тази цел. Тъй като много НПО вече управляваха такива приюти, местните органи на управление подписаха договори с тези НПО и им отпуснаха финансиране.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Булен, Нилда: Социално отговорни НПО? Европейска перспектива. НПО в Китай и Европа.

НПО не само предоставят липсващи услуги, но и се стремят да премахнат пречките по отношение на тези услуги, породени от другите доставчици на услуги – в това число и държавните органи и търговските дружества.<sup>46</sup> Освен това органите на управление все по-често решават изцяло да делегират предоставянето на услугите на НПО по различни причини, включително:

- Фискални предизвикателства и намаляване на дефицита – да спечелят „повече за по-малко“, да намалят финансовия риск за държавата и да се опитат да направят услугите по-ефикасни;
- Дългосрочни тенденции, в това число и демографска промяна – повече акцент върху превенцията, участието на потребителите и повишаване на устойчивостта на услугите;
- „По-малката държава“ – политически и идеологически фактори;
- По-голяма отзивчивост по отношение на качеството на услугите – социалният сектор често е по-отзивчив, иновативен, местно ориентиран.<sup>47</sup>

Настоящият анализ е конкретно фокусиран върху механизмите на договаряне, с примери от три сфери на предоставяне на услуги – социални услуги, здравеопазване и образование. За целите на настоящия анализ **социалните услуги** са дефинирани като услуги, целящи да подобрят качеството на живот на хората в неравностойно положение. Те обхващат широка гама от услуги, в това число и услуги за лична помощ, центрове за дневна грижа за възрастни хора и полудневни центрове, услуги за временно настаняване, медицински и дългосрочни грижи, консултиране, транспортни услуги, извънучилищно обучение, извънinstitutionално обучение, хуманитарни услуги за бедни граждани, психо-социална подкрепа, услуги за асистиран живот, информиране и повишаване на осведомеността в общността и много други. Докато терминът „социални услуги“ включва широка гама от услуги, неговото специфично съдържание може да бъде разбрано по различни начини в зависимост от законодателството на съответната държава.<sup>48</sup>

В допълнение към това социалните услуги често биват обединявани с други услуги като здравеопазване и образование, поради което са наричани „**интегрирани услуги**“. Услугите могат да бъдат обединени хоризонтално или вертикално. Вертикална интеграция означава „събиране на различни нива в йерархията на грижите“. При здравеопазването например това би могло да означава интегриране на болнични услуги, клинични услуги и здравни услуги, базирани на общността, за да се осигури непрекъснатост на здравните грижи. Фокусът на този анализ е върху хоризонталната интеграция, която събира заедно разделени преди това услуги, професии и организации в различните сектори, за да се предостави по-добро обслужване на потребителите на услуги с множество недостатъци и комплексни нужди.<sup>49</sup>

---

Редакция на Юен Ли, 2011 г.

<sup>46</sup> Булен, Нилда и Чанади, Даниел: Местен интерес, местна стойност. Насоки за правната и институционална основа на сътрудничеството на местните органи на управление и организациите на гражданското общество, Фондация Йокотарс и ЕЦНП, 2008 г. (Helyi érdek, helyi érték. Útmutató az önkormányzatok és civil szervezetek közötti együttműködés jogi és intézményes háttéréhez.)

<sup>47</sup> Презентация на Джеймс Алън, Началник на отдел „Публични услуги и партньорства“ към Националния съвет за доброволческа организация (Великобритания) за планиране и възлагане на публични услуги.

<sup>48</sup> Ръководството за моделите на доставка на недържавни социални услуги – Наръчник за политици и практики в региона на ОНД, ЕЦНП и ПРООН, 2012 г.

<sup>49</sup> Доставка на интегрирани услуги: Защо? За кого? и как?. ОИСР, 2012 г. Достъпно на: [www.oecd.org/els/soc/Richardson\\_Patana%20INTEGRATING%20SERVICE%20DELIVERY%20WHY%20FOR%20WHO%20AND%20HOW.pdf](http://www.oecd.org/els/soc/Richardson_Patana%20INTEGRATING%20SERVICE%20DELIVERY%20WHY%20FOR%20WHO%20AND%20HOW.pdf)

## 2. Нормативна уредба на ЕС и ООН

### 2.1. Принципи на услугите от общ интерес и тяхното договаряне в ЕС

През последното десетилетие ролята на ЕС при очертаване на бъдещето на услугите от общ интерес е в центъра на дискусиите. Чл. 16 от Договора за създаване на Европейската общност (понастоящем чл. 14 от Договора за функционирането на Европейския съюз<sup>50</sup> (ДФЕС) и чл. 36 от Хартата на основните права<sup>51</sup> признават достъпа до услугите от общ икономически интерес и тяхната роля за насърчаване на социалното и териториално сближаване. Освен това той налага изискването Общността и държавите членки да гарантират, че тези услуги работят въз основа на принципите и условията, които им позволяват да изпълнят тяхната мисия.

През 2003 г. Комисията прие *Зелена книга за услугите от общ интерес*<sup>52</sup>, която стартира обществено допитване за това как да се насърчи най-добре предоставянето на висококачествени услуги от общ интерес в рамките на ЕС. Обратната връзка, получена в хода на общественото допитване, послужи като основа за приемането на Бялата книга през 2004 г. Съгласно *Бялата книга за услугите от общ интерес*<sup>53</sup> достъпът до достъпни висококачествени услуги от общ интерес е съществен компонент на европейското гражданство и задължително условие за една конкурентна бизнес среда.

През април 2006 г. Комисията инициира широка консултация с държавите членки, доставчиците на услуги и потребителите за по-добро разбиране на естеството на социалните услуги в целия ЕС и оценяване на опита на заинтересованите страни с прилагането на правилата на Общността.

Услугите от общ интерес покриват широк спектър от дейности, в това число и образователни, здравни и социални услуги, както и много други. Според *Съобщението относно услугите от общ интерес [COM(2007)725]*<sup>54</sup> социалните услуги често са предназначени за постигането на редица специфични цели:

- те са лично ориентираны услуги, предназначени да отговорят на жизненоважни човешки потребности и по-специално на потребностите на потребителите в уязвимо положение; те осигуряват защита срещу общите и специфични рискове на живота и съдействие при справянето с лични проблеми и кризи; те се предоставят също така и на семейства в контекста на промяна на семейните модели, подпомагат тяхната роля в грижите за млади и възрастни членове на семейството, както и за хора с увреждания, и компенсират възможни липси в семействата; те са ключови инструменти за защита на основните човешки права и човешкото достойнство;
- те играят превантивна и социално сближаваща роля, насочена към цялото население, независимо от неговото благосъстояние или доходи;
- те допринасят за липсата на дискриминация, за равенство между половете, за защита на човешкото здраве, за подобряване на качеството на жизнения стандарт и качеството на живот, както и за гарантиране на създаването на равни възможности за всички и следователно увеличават възможностите на индивидите за цялостно участие в обществото.<sup>55</sup>

<sup>50</sup> Консолидирана версия на Договора за функционирането на Европейския съюз: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF>

<sup>51</sup> Достъпно на: [www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)

<sup>52</sup> COM(2003) 270, 21.5.2003 г.

<sup>53</sup> Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. [COM(2004)374]. Достъпно на: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0374en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0374en01.pdf)

<sup>54</sup> Съобщение относно „Услугите от общ интерес, в това число и социалните услуги от общ интерес: нов европейски ангажимент“. Достъпно на: [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/interest\\_en.htm](http://ec.europa.eu/services_general_interest/interest_en.htm)

<sup>55</sup> Съобщение относно услугите от общ интерес [COM(2007)725]

Съгласно *Съобщението относно услугите от общ интерес* именно публичните органи отговарят за вземане на решение относно естеството и обхвата на дадена услуга от общ интерес. Услугите от общ интерес могат да бъдат и икономически, и неикономически, а публичните органи могат да решат да извършат услугите сами или да ги възложат на други субекти, които могат да бъдат публични или частни, без или със стопанска цел.

Правото на **образование** е едно от основните права, описани в чл. 14 от *Хартата на основните права на Европейския съюз* (наричана по-долу „*Хартата*“).<sup>56</sup> От 2009 г., когато влезе в сила Договорът от Лисабон, Хартата има пълна правна сила и по този начин държавите членки са задължени да действат в съответствие с нея. Затова те трябва да гарантират в съответствие с чл. 14, че всеки има право на образование, което включва достъп до професионално и продължаващо обучение и възможност да получи безплатно задължително обучение. Третият параграф от чл. 14 гарантира свободата да се основават държавни или частни учебни заведения в съответствие с националните законодателства.<sup>57</sup>

**Здравните грижи** са също една от сферите, които принадлежат към основните права, заложи в Хартата. Чл. 35 регламентира, че „*всеки има право на достъп до здравна профилактика и право на медицинско лечение*“<sup>58</sup>. Освен това чл. 168 от ДФЕС засилва сътрудничеството между държавите членки в предоставянето на здравни услуги в трансграничните райони.<sup>59</sup> Наскоро приетата Директива за правата на пациентите при трансграничното здравно обслужване, която се позовава на тези разпоредби на ДФЕС, трябваше да се приложи към националните законодателства на държавите членки до 25 октомври 2013 г.<sup>60</sup>

Политиката за възлагане на обществени поръчки е един от компонентите на политиката за Единния пазар и следователно съответните Директиви на ЕС предоставят обща рамка за законодателството на държавите членки относно възлагането на обществени поръчки.<sup>40</sup> Както обаче ЕК отбеляза в *Тълкувателното съобщение на Комисията на европейските общности (2001)*<sup>61</sup>, „*може да бъде следвана политика за вътрешния пазар, докато едновременно с това се преследват и други цели, в това число и целите на социалната политика*“.<sup>43</sup> Съобщението има за цел да идентифицира възможностите съгласно съществуващото Общностно право, приложимо за възлагането на обществени поръчки, за отчитане на социалните съображения в обществените поръчки по най-добрия начин. Съобщението разглежда различните етапи на дадена процедура за възлагане на обществена поръчка и определя за всеки отделен етап дали и до каква степен социалните съображения могат да бъдат взети под внимание.

Освен това съгласно Директива 2004/17/ЕО<sup>62</sup> „*Когато възложителите избират да възложат поръчка на икономически най-изгодната оферта, те следва да оценят офертите,*

<sup>56</sup> Харта на основните права на Европейския съюз: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:en:PDF>

<sup>57</sup> Официален вестник на Европейския съюз C 303/17.2007: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:FULL:EN:PDF>

<sup>58</sup> Чл. 35 от Хартата на основните права на Европейския съюз

<sup>59</sup> Чл. 168(2) от Договора за функционирането на Европейския съюз

<sup>60</sup> Европейският парламент и Съветът: Директива 2011/24/ЕС за прилагането на правата на пациентите при трансграничното здравно обслужване, 2011 г. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:088:0045:0065:EN:PDF>

<sup>61</sup> Тълкувателно съобщение на Комисията на европейските общности (2001) относно Общностното право, приложимо за възлагането на обществени поръчки и възможностите за интегриране на социалните съображения в обществените поръчки: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0566:FIN:EN:PDF>

<sup>62</sup> Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:0113:en:PDF>



за да могат да определят коя точно оферта предлага най-добрата парична стойност... При същите условия възложителят може да ползва критерии, имащи за цел да отговорят на социалните изисквания, по-специално в отговор на нуждите – определени в спецификациите на поръчката – на групи хора в особено неравностойно положение, към които принадлежат тези, които получават/ползват дейностите, доставките или услугите, предмет на поръчката.“ В допълнение към това, съгласно чл. 21 от Директива 2004/18/ЕО<sup>63</sup>, специални правила се прилагат за тези обществени поръчки за услуги, които имат за предмет услугите, описани в Приложение II Б, в това число и образователните услуги и услугите за професионално обучение, както и здравните и социални услуги. Тези услуги са предмет единствено на чл. 23 и чл. 35(4) от Директивата.

Включването на социални критерии в процедурите за възлагане на обществени поръчки е подробно описано и в Информационната бележка,<sup>64</sup> публикувана от Европейската федерация на синдикатите в публичните услуги. То се подкрепя от *Протокола (№ 26) относно услугите от общ интерес, приложен към Договора от Лисабон*, който призовава към „високо ниво на качество, безопасност и достъпност, равно третиране и насърчаване на универсалния достъп и на правата на потребителите на публични услуги.“<sup>65</sup> В допълнение Предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно обществените поръчки<sup>66</sup> определя предоставянето на висококачествени социални услуги за една от своите цели. Най-значимата промяна за целите на настоящия анализ е приемането, че социалните, здравни и образователни услуги имат специфични характеристики. Счита се, че тези услуги се предоставят в рамките на един специфичен контекст, който варира между отделните държави членки на ЕС, и по такъв начин те обикновено нямат трансграничен интерес. Следователно настоящото предложение взема под внимание това, като предоставя специфичен режим за обществените поръчки за тези услуги.

В стратегията „Европа 2020“ Европейският съюз определи пет основни цели за постигане до края на десетилетието, в това число и *социално включване*, заетост, иновации, образование и климат/енергетика. Всяка държава членка прие свои национални цели във всяка от тези сфери.

Трите приоритета на „Европа 2020“ са както следва:

- Интелигентен растеж – изграждане на икономика, основаваща се на знания и иновации;
- Устойчив растеж – насърчаване на по-екологична и по-конкурентоспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите;
- Приобщаващ растеж – стимулиране на икономика с високи равнища на заетост, която да доведе до териториално и социално сближаване.

Тези три приоритета са взаимно допълващи се; те предлагат визия за европейската социална пазарна икономика през 21-ви век. Приобщаващ растеж означава хората да станат по-способни чрез високи нива на заетост, инвестиране в умения, борба с бедността и модернизирани на пазарите на труда, системите за обучение и социална защита, така

<sup>63</sup> Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0018:20100101:EN:PDF>

<sup>64</sup> ЕФСГУ: Информационна бележка относно включването на социални критерии в процедурите за възлагане на обществени поръчки, 2010 г. Достъпна на: [www.epso.org/a/6214](http://www.epso.org/a/6214)

<sup>65</sup> Достъпен на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PRO/26:EN:HTML>

<sup>66</sup> ЕК: Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно обществените поръчки, 2011 г. Достъпно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EN:PDF>

че да се помогне на хората да предвидят и управляват промените и да изградят сплотено общество.<sup>67</sup>

И накрая – идеята за **социалното предприемачество** получава все по-голямо внимание в рамките на ЕС и неговите държави членки. Както е описано в Ръководството на ЕК за социална Европа „*Съществуващата криза ускори необходимостта от преосмисляне на съответните роли на пазара, държавата, „третия сектор“ и индивида. Кризата помогна и да се идентифицират някои от ценностите и посоките, които трябва да следваме. Във време на нарастваща глобална конкуренция, основни демографски промени и публични бюджетни ограничения, са необходими нови форми на организация и взаимодействие между публичния сектор, организациите на гражданското общество, частните предприятия и гражданите. Те биха могли да пресъздадат една обща основа за социални модели на поведение, които са все по-разнообразни, обединявайки ги около чувството за споделена отговорност към социалното и икономическото развитие.*”<sup>68</sup> В няколко европейски държави, включително, *inter alia*, Великобритания и Италия, за социалните предприятия бе приета отделна правна рамка.

## 2.2. Приложими правила за държавна помощ и правилото „de minimis“

Както е описано по-горе, услугите от общ интерес могат също така да бъдат характеризирани като икономически и неикономически. Когато се разглежда като икономическа, услугата трябва да бъде в съответствие с чл. 106(2) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). В противен случай тя би могла да представлява държавна помощ. Съгласно чл. 107 държавна помощ е „*всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез държавни ресурси, под всякаква форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез облагодетелстване на определени предприятия или производство на определени стоки*“.<sup>69</sup> Държавната помощ обикновено е нежелателна и съгласно чл. 108(3) от ДФЕС Комисията трябва да бъде уведомена за всички такива случаи. Следователно Комисията проверява дали компенсацията за публични услуги съответства на правилата за конкуренция на вътрешния пазар на ЕС. В случай на несъответствие тя решава въпросната държава да отмени или промени такава помощ в определения срок.<sup>70</sup>

Общото изключение от Регламента за държавна помощ се основава на спецификата на определен обхват от услуги, наречени *услуги от общ икономически интерес* (УОИИ). Това изключение е гарантирано в съответствие с чл. 106 от ДФЕС. За да бъде приложено това изключение от забраната за Държавна помощ, трябва да бъдат изпълнени няколко условия, посочени от Европейския съд в решението му по делото Алтмарк:

- „Първо, предприятието получател трябва действително да има задължения за извършване на публични услуги и тези задължения да бъдат ясно дефинирани;
- Второ, параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, трябва да бъдат предварително установени по обективен и прозрачен начин;
- Трето, компенсацията не може да надвишава сумата, необходима за покриване на всички или част от разходите, направени при изпълнение на задълженията за публични услуги, като се отчитат съответните постъпления и една разумна печалба;

<sup>67</sup> Съобщение от Комисията относно „Европа 2020“. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Достъпно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

<sup>68</sup> Социална икономика и социално предприемачество. Ръководство за социална Европа, том 4, март 2013 г., Европейска комисия. Достъпно на: [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10027&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10027&langId=en)

<sup>69</sup> Чл. 107 от Договора за функционирането на Европейския съюз

<sup>70</sup> Чл. 108(2) от ДФЕС

- И накрая – когато предприятието, което трябва да изпълни задълженията за публични услуги в даден конкретен случай, не бъде избрано съгласно процедура за възлагане на обществена поръчка, която би позволила да бъде избран кандидат, който може да предостави тези услуги при най-малко разходи за общността, нивото на необходимата компенсация трябва да бъде определено въз основа на анализа на разходите, които едно типично предприятие би направило, ако разполага с добро управление и подходящо оборудване.

Тези условия трябва да бъдат изпълнени кумулативно, за да се гарантира, че компенсацията за публични услуги (финансовата помощ) няма да бъде разглеждана като Държавна помощ и по този начин да бъде обект на проверка от страна на Комисията.<sup>71</sup>

Другото изключение от прилагането на чл. 107 и 108 от ДФЕС е т.нар. правило *de minimis*, установено с Регламент (ЕО) № 69/2001. Този регламент освобождава компенсацията за публични услуги от предоставянето на Държавна помощ, а по този начин и от изискването за уведомяване по чл. 108(3) от ДФЕС. Таванът на правилото *de minimis* бе първоначално определен от предишния регламент на 100 000 евро и удвоен от Регламент (ЕО) № 1998/2006. Помощ, ненадвишаваща 200 000 евро, предоставена от държавата за период от три години, вече не се разглежда като Държавна помощ съгласно чл. 107(1) от ДФЕС. Друго изискване за прилагането на този регламент е прозрачността на предоставената помощ.<sup>72</sup>

Дори и компенсацията за публични услуги да представлява Държавна помощ, тя все пак би могла да се счита за съвместима с правилата на вътрешния пазар. В своето *Съобщение относно рамката на Европейския съюз за Държавна помощ под формата на компенсация за публични услуги* Комисията заявява<sup>73</sup>, че когато компенсацията „е необходима за извършването на УОИИ и не засяга развитието на търговията до степен, която да противоречи на интересите на Съюза“, тя може да бъде обявена за съвместима с чл. 106(2) от ДФЕС. Допълнителните условия за това как една Държавна помощ може да бъде в съответствие с правилата за конкуренция са описани в това Съобщение. Основната разлика между Решението на Европейския съд и Съобщението (наричано също и *Рамка*) е в задължението за уведомяване. Докато Държавната помощ, която отговаря на условията на Решението не трябва да бъде обект на уведомление, в случая с Държавната помощ, на която липсват едно или повече от условията, трябва да се подава уведомление. Следователно такава помощ се проверява от Комисията, която може или не може да я обяви за съвместима с правилата на вътрешния пазар.<sup>74</sup>

### 2.3. Регламенти на ООН

Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания също определи важни стандарти, свързани с предоставянето на социални услуги. По-конкретно – държавите трябва да приемат подходящи мерки за разработване, оповестяване и контрол върху изпълнението на минимални стандарти и насоки за достъпност на помощните средства и услугите, отворени за

<sup>71</sup> ЕК: Ръководство за прилагане на правилата на ЕС за държавната помощ, обществените поръчки и вътрешния пазар към услугите от общ икономически интерес и по-специално към социалните услуги от общ интерес, 2010 г.: [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/guide\\_eu\\_rules\\_procurement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_en.pdf)

<sup>72</sup> Регламент на Комисията (ЕО) № 1998/2006, достъпен на: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/competition/state\\_aid/l26121\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/l26121_en.htm)

<sup>73</sup> Европейска комисия: Съобщение относно рамката на Европейския съюз за Държавна помощ под формата на компенсация за публични услуги, 2011 г. Достъпно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012XC0111%2803%29:EN:NOT>

<sup>74</sup> Европейска комисия: Ръководство за прилагане на правилата на Европейския съюз за държавната помощ, обществените поръчки и вътрешния пазар към услугите от общ икономически интерес и по-специално към социалните услуги от общ интерес

или предоставени на обществеността, както и да гарантират, че частните субекти, предлагачи помощни средства и услуги, вземат под внимание всички аспекти на достъпност за хората с увреждания. **Съгласно чл. 33, гражданското общество и в частност лицата с увреждания и техните представителни организации трябва да бъдат включени и да участват пълноценно в процеса на мониторинг.**<sup>75</sup>

### 3. Сравнителен анализ

Анализът ще се фокусира върху правната среда на пет държави, а именно Полша, Унгария, Чехия, Великобритания и Франция. Настоящата глава предоставя кратък обзор на сектора на НПО в тези пет държави.

#### 3.1. Общ преглед на държавните модели

##### 3.1.1. Чехия

###### *Основни характеристики на сектора на НПО*

Според най-новия Индекс за устойчивост на ОГО, изработен от ААМР, в Чехия съществуват 103 735 регистрирани организации в сектора на НПО – 92,7% граждански сдружения и организационни единици, 4,1% църковни организации, 1,7% организации в обществена полза, 1,1% фондации и 0,4% дарителски фондове.

Новият Граждански кодекс, който влезе в сила на 1 януари 2014 г., хармонизира правните форми на НПО, опрости тяхната типология и ограничи броя на формите до две: сдружение и фондация. Разделите за частните юридически лица замениха множеството закони и подзаконови актове за организациите с нестопанска цел и предоставиха ясни, единни правила за тяхното основаване, функциониране и прекратяване.<sup>76</sup>

Най-важните източници на приходи са държавното финансиране и индивидуалните дарители (11,5 милиарда крони (601,7 милиона щ.д.). Другите приходи на сектора са 3 милиарда крони (155,5 милиона щ.д.) от дружества и 261 милиона крони (13,7 милиона щ.д.) от чуждестранни ресурси.<sup>77</sup>

###### *Взаимоотношения между Правителството и НПО*

През 2010 г. НПО получиха приблизително 16,3 милиарда крони (850,6 милиона щ.д.) приходи от държавни институции. Според докладите от предходни години обаче тази цифра се счита за по-ниска през 2011 г. (613 милиона щ.д.) и, както може да се предположи, се понижи още повече през 2012 г., след промяната на законите за лотарията. Данъчните плащания от лотарии и хазартна дейност започнаха да постъпват директно в националния и местните бюджети вместо в НПО. В резултат на това НПО и особено тези, които работят в сферите на спорта, културата и социалните услуги, загубиха 1 милиард крони (приблизително 52 милиона щ.д.).

Най-значителният източник на приходи от правителството през 2011 г. бе от държавния бюджет (52,9%), следвани от приходите от регионалните бюджети (14,8%), местните бюджети (25,1%) и държавните фондове (7,2%).

<sup>75</sup> Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания. Достъпна на: [www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml](http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml)

<sup>76</sup> Поспишил, Мирослав – Прузова, Зузана – Шкарабелова, Симона – Алмани, Тумова: Чешкият нестопански сектор – двадесет години по-късно: Настоящи тенденции и предизвикателства. Civil Szemle, 2012 г. Достъпно на: [www.cpf.sk/files/files/Civil\\_Szemle\\_2012\\_3\\_beliv\\_09-02.pdf](http://www.cpf.sk/files/files/Civil_Szemle_2012_3_beliv_09-02.pdf)

<sup>77</sup> ААМР 2012 г. Индекс за устойчивост на ОГО за Централна и Източна Европа и Евразия – Чехия. Достъпно на: [www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/CZE.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/CZE.pdf) и [www.neziskovky.cz/sdata/CzechRepublic\\_CSOSI\\_2012\\_532.pdf](http://www.neziskovky.cz/sdata/CzechRepublic_CSOSI_2012_532.pdf)

НПО често са представени в консултативните органи и комисиите на централните и регионалните служби на държавата (правителство, министерства, региони). Освен това съществува и държавен орган, наречен Държавен съвет за неправителствени организации с нестопанска цел.<sup>78</sup> Той е постоянен, консултативен, инициативен и координиращ орган на правителството, който помага да се създаде подходяща среда за тяхното съществуване и дейности.

### 3.1.2. Франция

#### Основни характеристики на сектора на НПО

Нестопанският сектор във Франция най-общо се състои от четири категории. Сдруженията съставляват най-голямата част с 187 939 организации (84%) през 2011 г. Кооперациите заемат второ място с 12%, докато взаимните организации (*mutuelle*) и фондациите съставляват съответно 3% и 1% от сектора<sup>79</sup>. Според държавния принцип „*principe de laïcité*“, който гарантира разделението между църква и държава, религиозните организации се класифицират заедно с класическите сдружения. Тези цифри обаче включват само организациите, които имат поне едно лице, платено от организацията през годината. Разчетите от CPCA сочат, че през 2012 г. във Франция са съществували повече от един милион доброволчески сдружения.<sup>80</sup>

Третият сектор във Франция ангажира 2,3 милиона души, от които 67% са жени. Неговите основни източници на доходи са частните дарения, държавните субсидии и реинвестираните печалби. През 2013 г. са предложени няколко нови инструменти за финансиране, в това число и публично управлявана платформа за групово финансиране и няколко фонда, посветени на НПО.<sup>81</sup>

#### Взаимоотношения между Правителството и НПО

От 1982 г. до 2003 г. имаше серия от актове за децентрализация, делегиращи повече отговорности на местните органи на управление, които често се обръщаха към НПО за възлагане на определени услуги с цел да спестят разходи, но също и поради това, че НПО не бяха обект на същите строги правила и контрол, които обвързваха агенциите за публични услуги.

Централната власт насърчи тази промяна и по-специално чрез серия от закони от 1989 г. насам, насърчаващи заетостта в сектора на НПО. В резултат на тези тенденции се появиха редица големи НПО, предоставящи услуги, но те имат квазидържавен характер, финансирани са до голяма степен от местните органи на управление и са строго регулирани. Освен това съществуват и много по-малки НПО, които избягват строгото регулиране и разчитат значително на доброволци.<sup>82</sup>

През 2001 г., по време на честванията на 100-годишнината от приемането на Закона за сдруженията, бе подписана Харта на взаимоотношенията в гражданското общество от Министър-председателя и ОГО, представлявани от Постоянната конференция на сдруженията. Харта бе правно необвързващ документ, в който Държавата даде съгласието си да насърчава и подпомага развитието на гражданското общество, в това число и ясните начинания *inter alia* относно взаимоотношенията на финансиране. Тъй като правителството се смени през 2002 г., Хартата вече не бе приоритет и импулсът към по-всеобхватно прилагане бе загубен. През 2006 г. френското правителство инициира Националната конференция за асоциативен живот, която

<sup>78</sup> Официален уебсайт на Държавния съвет за неправителствени организации с нестопанска цел, достъпен на: [www.vlada.cz/en/ppov/mno/basic-information-45510/](http://www.vlada.cz/en/ppov/mno/basic-information-45510/)

<sup>79</sup> INSEE (Национален институт по статистика и икономически изследвания), 2011 г.

<sup>80</sup> <http://cPCA.asso.fr/wp-content/uploads/2012/05/les-associations-en-france-aujourd'hui.pdf>

<sup>81</sup> [www.economie.gouv.fr/rapport-sur-financement-leconomie-sociale-et-solidaire-par-bpifrance](http://www.economie.gouv.fr/rapport-sur-financement-leconomie-sociale-et-solidaire-par-bpifrance)

<sup>82</sup> Кларк, Джон: Международни добри практики във взаимоотношенията между държавата и НПО: Отправна точка за Западния бряг и ивицата Газа, 2012 г., Световната банка.

бе в резултат на Хартата. След Конференцията бяха установени 25 цели, а в края на 2007 г. на интернет страницата на правителството бе публикуван прегледът на изпълнението на мерките на 25-те цели. Бяха приети няколко регламента и предприети други мерки, в това число и създаване на възможност да се кандидатства за държавно финансиране онлайн и публикуването на ръководство за държавно финансиране.<sup>83</sup>

### **3.1.3. Унгария**

#### *Основни характеристики на сектора на НПО*

Унгарският нестопански сектор е съставен от почти 65 000 организации, от които около 88% са така наречените класически НПО (фондации и сдружения). Другите правни форми включват дружества с нестопанска цел, обществени фондации, публични органи, представителства на работниците и служителите и др.

Според последни данни<sup>84</sup> общите приходи на сектора възлизат на 1,238 трилиона форинта (5,7 милиарда щ.д.), но повече от 45% от организациите имат приходи, по-ниски от 500 000 форинта (2300 щ.д.) годишно. 42% от приходите на сектора идват от държавата, 25% са приходи, свързани с мисии, 17% са приходи от стопанска дейност, 15% частна подкрепа и 1% други приходи.

Въпреки факта, че класическите НПО са голямо мнозинство в нестопанския сектор, те се разпореждат само с 35% от общите приходи на сектора. По подобен начин съотношението на държавната подкрепа е по-ниско, само 34%, в сравнение с държавната подкрепа на общия нестопански сектор.

Повечето организации се занимават с хобита и развлечения (17,3%), образование (13,5%), култура (12,5%), спорт (11,6%). 8,8% от организациите упражняват социални услуги, а 4,7% участват в предоставянето на здравни грижи.

#### *Взаимоотношения между Правителството и НПО*

През 2002 г. унгарското правителство прие Стратегически документ за гражданското общество. Правителството имаше за цел да увеличи дела на държавното финансиране на 40% от общите приходи на нестопанския сектор (което бе най-ниското ниво сред държавите членки на ЕС по това време) до края на мандата на правителството. В резултат на тази Стратегия бе създадена Националната гражданска фондова програма, която е отделен фонд за развитие на гражданското общество. Също така държавната подкрепа се превърна в най-важния източник на приходи и от 2003 г. запазва нивото си от над 40%. Тя достигна 44% през 2008 г., но спадна до 42% до 2011 г. Пет години по-късно, през 2007 г., Правителството прие Решение относно разпоредбите, обслужващи развитието на взаимоотношенията между Правителството и Гражданското общество. Въз основа на това Решение всяко министерство трябваше да приема план за гражданско действие всяка година, да преглежда правната рамка на междусекторните органи и да осигурява правилен избор на членове на НПО за по-добро представяне на сектора. Поради смяната на правителството то бе отменено през 2001 г., но според скорошно решение на правителството<sup>85</sup> Министерството на човешките ресурси трябва да разработи и представи на Правителството нова Гражданска стратегия.

<sup>83</sup> Хаджимичева-Еванс, Катерина: Европейски практики за прилагане на писмените ръководства и службите за взаимодействие, които подкрепят развитието на гражданското общество. ЕЦНП, 2009 г. Достъпно на: [www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/paperpol.pdf](http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/paperpol.pdf)

<sup>84</sup> Данни от 2011 г. Източник: Организациите с нестопанска цел в Унгария. Централно статистическо бюро (KSH), 2012 г.

<sup>85</sup> 1657/2012 (XII.20.) Решение на правителството

Съществуват различни институционални механизми за сътрудничество между НПО и правителството. В няколко области, в това число и общественото образование, хората с увреждания, малцинствата, опазването на околната среда, бяха учредени междусекторни съвети<sup>86</sup>, които изпълняват ролята на консултативни органи, представящи предложения и изразяващи становища.

Държавното финансиране се предоставя под различни форми и посредством различни държавни институции, в това число и бюджетна подкрепа от министерства, приходи от Националния фонд за сътрудничество<sup>87</sup>; подкрепа от други централни държавни фондове (например Националният културен фонд); 1% механизъм по предназначение<sup>88</sup>; бюджетна подкрепа от общини и местни бюджетни органи; подкрепа от социалноосигурителен фонд и други.<sup>89</sup>

#### **3.1.4. Полша**

##### *Основни характеристики на сектора на НПО*

Според статистически данни от 2012 г. в Полша има регистрирани около 115 000 НПО и преобладаващите им правни форми са сдружения (87%) и фондации (13%). Според проучване, проведено от Сдружението Клон/Явор, полските организации се занимават предимно със спорт и отдих (над 38%), образование и здравни грижи (почти 13%) и с култура и изкуство (също 13%). Както показва Индексът за устойчивост на ОГО, разработен от ААМР<sup>90</sup>, полските НПО са все по-зависими от публичното финансиране и повече от половината от организациите получават финансова подкрепа от регионални или местни органи на управление. Местната филантропия е все още в процес на развитие и финансовите приходи от корпоративни и индивидуални дарения възлизат на около 11% от общия бюджет на сектора. Приходите от членски такси и услуги намаляха и само една малка част от НПО генерират приходи от продажба на свои услуги или стоки. Услугите на НПО като цяло са финансирани от местните органи на управление чрез грантове, които са предпочитан метод от страна на местните общински органи за възлагане на услуги изцяло на НПО.

##### *Взаимоотношения между Правителството и НПО*

Сътрудничеството между НПО и Правителството има дълбоки и стари корени в полското общество. Формите на сътрудничество са определени от Закона за общественополезната дейност и доброволчеството, приет през 2003 г. Поради важността на това да се засили ролята на НПО в полския обществен живот Законът за общественополезната дейност и доброволчеството е популярен сред НПО, а някои го наричат „Конституцията на третия сектор“. В съответствие със закона полското правителство основа няколко институции, които да насърчават сътрудничеството между НПО и правителството. Отделът за общественополезни дейности, който е част от Министерството на икономиката, труда и социалната политика, отговаря за създаването на институционални и правни условия, които да насърчават развитието на полския сектор на НПО. Отделът също така предоставя административни и офис услуги на Съвета за общественополезни дейности, който представлява отделен орган, предназначен да бъде национален

<sup>86</sup> Напр., Национален съвет на хората с увреждания, Национален съвет за образование, Съвет на пенсионерите, Координационен съвет за ромското население

<sup>87</sup> Националната гражданска фондова програма бе заменена от Националния фонд за сътрудничество пред декември 2011 г.

<sup>88</sup> В Унгария данъкоплатците могат да отделят 1% от данъка върху личните доходи за НПО и още 1% за църкви и приоритети със специфичен бюджет. Тази система се нарича „процентно законодателство“ или „предназначени средства в размер на 1%“

<sup>89</sup> Данни от 2011 г. Източник: Организациите с нестопанска цел в Унгария. Централно статистическо бюро (KSH), 2012 г.

<sup>90</sup> [www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/POL.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/POL.pdf)

форум за социален диалог. Съветът и Отделът работят съвместно за засилване на сътрудничеството между правителството и НПО. Един от акцентите е публичното финансиране на НПО. Законът и правилниците за неговото прилагане въведоха нов източник на финансиране за НПО – т. нар. предназначени средства в размер на 1%. Подобно на Унгария, той позволи на данъкоплатците да отделят 1 процент от данъците си за подкрепа на НПО.<sup>91</sup>

Публичното финансиране е най-важният източник на приходи за НПО. През 2011 г. общият размер на грантовете от националните, регионални и местни органи на управление и обществените поръчки, възложени на нестопански организации, надхвърли 1,6 милиарда щ.д. Делът на грантовете и обществените поръчки, възложени чрез открити конкурси съгласно Закона за общественополезната дейност и доброволчеството, спадна от 66% на 42%. Някои местни органи на управление управляват капиталови фондове за ОГО, които се разпределят като грантове чрез открити тръжни процедури.

Такива капиталови фондове често се изискват в поканите за набиране на проектни предложения, издавани от националните правителствени агенции.<sup>92</sup>

### **3.1.5. Великобритания**

#### *Основни характеристики на сектора на НПО*

Съществуват 163 763 благотворителни организации, с персонал от 539 000 души – или 2% от работната сила на Обединеното кралство – с комбиниран бюджет от 35,5 милиарда паунда (58 милиарда щ.д.). Малко над половината от този бюджет (56%) се използва за социални услуги и над една трета идва от публични средства.<sup>93</sup>

#### *Взаимоотношения между Правителството и НПО*

Великобритания има вероятно най-стария благотворителен сектор в света и следователно най-всеобхватния подход към сътрудничеството между НПО и правителството. Приемането на първия Пакт през 1998 г. бе една от най-важните стъпки в систематизирането на ролята на ОГО и тяхното сътрудничество с държавните органи. Той се смяташе за инструмент при придвижването на много въпроси от границите на правителствената политика към очакваната практика (например тригодишно финансиране, тримесечни срокове за консултация). Въз основа на опита през декември 2009 г. бе приет нов Национален пакт. Съществува Служба за гражданското общество, която отговаря за благотворителните организации, социалните предприятия и доброволческите организации в канцеларията на Министерския съвет. В допълнение съществуват множество други механизми, които имат за цел да засилят участието на НПО в процеса на правене на политика.

Налице е преминаване от грантове към договори за обществени поръчки, а приходите за предоставяне на обществени поръчки се превърнаха в най-големия източник на финансиране за сектора. Докато през 2010/2011 г. общите приходи на благотворителния сектор от държавни грантове и обществени поръчки бяха почти еднакви (4,5–4,6 млрд. паунда), приходите от обществени поръчки нараснаха значително през последните 10 години и надхвърлиха 11 млрд. паунда, а размерът на държавните грантове спадна на 3 милиарда паунда до същата дата.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Герасимова, Мария: „Службата за взаимодействие като инструмент за успешно сътрудничество между НПО и правителството: Кратък обзор на опита на държавите от Централна и Източна Европа и балтийските държави“, 2005 г.: [www.icnl.org/research/library/files/Transnational/Garasimova%20Maria\\_Liaison%20Office%20as%20a%20Tool%20for%20Suc%20NGO%20Govt%20Coop\\_CEE%20and%20Baltic.pdf](http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/Garasimova%20Maria_Liaison%20Office%20as%20a%20Tool%20for%20Suc%20NGO%20Govt%20Coop_CEE%20and%20Baltic.pdf)

<sup>92</sup> ААМР 2012 г., Индекс за устойчивост

<sup>93</sup> Кларк, Джон: Международни добри практики във взаимоотношенията между държавата и НПО: Отправна точка за Западния бряг и ивицата Газа, 2012 г., Световната банка.

<sup>94</sup> Презентация на Ингрид Гардинер, Мениджър на Националния съвет на доброволческите организа-



### 3.2. Правна среда и политика на договаряне

Възможностите и принципите на възлагане на определени държавни дейности на недържавни участници могат да се базират на една цялостна последователна догматична основа, докато в други държави тя е доста инцидентна и се определя в специалните закони и укази. Освен това, в много държави за процеса на „закупуване“ на услугите на НПО се прилагат общите правила за възлагане на обществени поръчки. В някои държави и сфери обаче съществуват отделни процедури, които се разработват и използват.

Във **Великобритания** възлагането на различни публични услуги на недържавни участници е добре установено и е все още в процес на развитие. Първият значителен „аутсорсинг“ бе извършен през 80-те години на миналия век – основно към частния сектор. Великобритания е с дългогодишни традиции в предоставянето на благотворителни услуги и това е важна част от нейната култура – особено в областта на здравеопазването и социалните грижи.<sup>95</sup> Така наречената „култура на договаряне“ се основава на три ключови елемента: делегиране на услуги на независимия сектор; публични търгове и добра система на контрол.

През 2009 г. новият Пакт включи няколко начинания за правителството, за да се гарантират отзивчиви и висококачествени програми и услуги:

- 3.2.1. *„Да се гарантира, че ОГО имат по-голяма роля и повече възможности при предоставянето на публични услуги с отварянето на нови пазари съгласно по-обширните мерки за реформа на публичните услуги и реформирането на средата за възлагане на услугите в съществуващите пазари.*
- 3.2.2. *Да се разгледа един широк спектър от начини за финансиране или предоставяне на ресурси на ОГО, в това число и грантове, обществени поръчки, финансиране на заеми, използване на обекти и т.н. Да се работи за премахване на бариерите, които могат да попречат на достъпа на ОГО до държавно финансиране, като по този начин се даде възможност на по-малките организации да се включат в предоставянето на услуги, когато са в най-добра позиция да постигнат желаните резултати.*
- 3.2.3. *Да се осигури прозрачност чрез предоставяне на ясна обосновка за всички решения за финансиране.*
- 3.2.4. *Да се поема ангажимент за многогодишно финансиране, когато е необходимо и когато става дума за стойност за пари. Срокът на финансиране трябва да отразява времето, което е необходимо за постигане на резултата. Ако многогодишното финансиране не се счита за най-добрия начин за постигане на целта, да се обяснят причините за решението.*
- 3.2.5. *Да се осигури добре управлявано и прозрачно провеждане на тържните процеси, съразмерно на желаните цели и резултати от програмите.*
- 3.2.6. *Да се договори с ОГО как ще се осъществява мониторинга на резултатите, в това число и социалната, екологична и икономическа стойност, преди сключването на договор или споразумение за финансиране. Да се гарантира, че мониторинга и отчетността са уместни и съразмерни на естеството и размера на възможностите. Да е ясно каква информация се изисква и защо и как ще се използва тя.*
- 3.2.7. *Да се осигури равнопоставено третиране в различните сектори, в това число и мерки за отчетност и мониторинг при провеждане на публичните търгове.*

---

ции (НСДО) към ЕС – Въведение в НСДО и европейското финансиране. Ноември 2013 г., Нови Сад, Сърбия: [www.scribd.com/doc/185412908/Day-2-2-Presentation-Ingrid-Gardiner-Serbia](http://www.scribd.com/doc/185412908/Day-2-2-Presentation-Ingrid-Gardiner-Serbia)

<sup>95</sup> Презентация на Джеймс Алън, Началник на отдел „Публични услуги и партньорства“ към Националния съвет за доброволческа организация (Великобритания) за планиране и възлагане на публични услуги.

- 3.2.8. Да се приеме, че когато ОГО кандидатстват за безвъзмездно финансиране, те могат да включат подходящи и уместни разходи, в това число и разходи, свързани с обучение и участие на доброволци.
- 3.2.9. Да се обсъдят и разпределят рисковете на организацията(те), която има най-големи възможности да се справи с тях. Когато са ангажирани основни изпълнители, да се гарантира че те спазват принципите на настоящия Пакт при разпределяне на риска. Да се гарантира, че сроковете за доставка и рисковете са съразмерни на естеството и стойността на възможностите.
- 3.2.10. Да се гарантира, че в предоставянето на услугите могат да се включат най-широк кръг от организации чрез подходящо финансиране и модели на финансиране, например плащания въз основа на договорените резултати и предварително заплащане на разходите. Предварителното заплащане на разходите трябва да се разглежда за всеки отделен случай, когато става дума за стойност за пари.
- 3.2.11. Да се гарантира, че всички органи, разпределящи средства от името на Правителството, се придържат към ангажиментите, изложени в настоящия Пакт. Това включва взаимоотношенията между основните изпълнители и техните вериги за доставка. Да се покаже как мерките за финансиране и финансовата подкрепа могат да позволят на по-малки и специализирани доставчици да играят по-голяма роля.
- 3.2.12. Да се прилага Пакта при разпределение на европейското финансиране. В случай на противоречия с европейските регламенти, да се обсъдят възможните последици и съвместно да се договорят решения.
- 3.2.13. Да се насърчава обратната връзка от различни източници за ефективността на партньорството на Правителството с ОГО и за това колко успешно е било то за постигане на техните цели. Да се обсъди поставянето на тази обратна връзка в публичното пространство“.

Оттогава се извършва фундаментална промяна в отварянето на услуги, която се подкрепя от редица спомагателни мерки. Правителството започна да преосмисля своята роля и все повече се превръща на всички нива в учредител, регулатор и възложител, чиято задача е да осигури качество и да гарантира справедлив достъп.<sup>96</sup> През юли 2011 г. Правителството представи *Бялата книга за отворени публични услуги*, която очертава визията на Правителството за реформата в публичните услуги. Плановите за модернизирани на услугите се основават на пет принципа, в това число и децентрализация (т.е. властта трябва да бъде децентрализирана до най-ниското уместно равнище) и диверсификация (т.е. публичните услуги трябва да бъдат отворени за различни доставчици на услуги). Правителството се ангажира да прехвърли контрола върху публичните услуги на физически лица и общности, когато е възможно и уместно.

Освен това, в началото на март 2012 г. бе приет *Закона за публичните услуги (Закона за социалната стойност)*. Съгласно Закона за публичните услуги (социалната стойност), за първи път всички публични органи в Англия и Уелс са задължени да обмислят как услугите, които те възлагат и доставят, могат да подобрят икономическото, социалното и екологично благополучие на района. Законът за публичните услуги (социалната стойност) допълва другите закони за възлагане на обществени поръчки вместо да ги заменя. Стойността за пари е първостепенният фактор, който определя всички решения за възлагане в публичния сектор. Въпреки това е налице нарастващо разбиране за това как се изчислява стойността за пари и как „изискванията

<sup>96</sup> [www.gov.uk/government/publications/open-public-services-2013-update/open-public-services-2013-executive-summary#commissioned-services](http://www.gov.uk/government/publications/open-public-services-2013-update/open-public-services-2013-executive-summary#commissioned-services)

за целия жизнен цикъл“ могат да включат социални и икономически изисквания. Местните органи, съгласно задължението си за постигане на най-добра стойност, трябва да обмислят социалната, икономическа и екологична стойност.

Процесът на договаряне се урежда от *Регламентите за обществените поръчки от 2006 г.* Приложение 2 описва дейностите, за които се прилагат правилата за възлагане на обществени поръчки, в това число и здравни и социални услуги, както и образователни и професионални здравни услуги.

Последните тенденции показват преминаване от „култура на договаряне“ към „култура на партньорство“. Това е резултат от дългогодишния опит в сферата на възлагане на социални услуги на външни доставчици. Това показва, че предоставянето на услуги е по-ефективно, когато взаимоотношенията между общини и НПО се основават на партньорство, а не на йерархия (взаимоотношения между възложител и изпълнител). Последното може да намали възможността за дългосрочно сътрудничество и устойчивостта на услугата.<sup>97</sup>

В Полша бе въведен принципа на „субсидиарност“ в полската Конституция<sup>98</sup>, който бе операционализиран с приемането на *Закона за общественополезната дейност и доброволческия труд*. Съгласно този Закон, органите на публичната администрация се задължават да изпълняват публични дейности, в това число и социално подпомагане, насърчаване на здравеопазването и образованието, в сътрудничество с неправителствени организации и други субекти. Другите субекти могат да бъдат юридически лица; субекти, действащи съгласно разпоредбите относно взаимоотношенията между Държавата и Католическата църква; други църкви и религиозни съюзи; съюзи на местното самоуправление; социални кооперативи; акционерни дружества; дружества с ограничена отговорност; и спортни клубове, действащи като дружества, които не работят за печалба, разпределят цялата си печалба за изпълнение на законовите си цели и не разпределят печалбата си между своите членове, акционери, заинтересовани лица и служители. Законът за общественополезната дейност и доброволческия труд регламентира сферите на публичните дейности и процеса на тяхното договаряне.

Договарянето между публичната администрация и НПО е възможно както чрез възлагане на определени публични дейности, така и чрез подкрепа на дейността на организациите (по-средством грантове) и/или съвместно изпълнение на дейностите на базата на партньорство. Местните органи решават конкретно този въпрос, както и въпроса дали да налагат такси, ако е налице възлагане чрез търг.

В допълнение, НПО могат да получат финансова подкрепа за изпълнението на дейностите в сферата на публичните задачи, както е предвидено в Закона за общественополезната дейност и доброволческия труд, от Фонда за граждански инициативи (*Fundusz Inicjatyw Obywatelskich*, ФГИ). ФГИ е дългосрочна правителствена програма, иницирана с решение на Министерския съвет, прието през август 2004 г., и администрирана от Министъра на социалната политика. В началото ФГИ функционираше под формата на „Правителствена програма – Фонд за граждански инициативи за 2005–2007 г.“, но от 2009 г. конкурсът функционира в рамките на Оперативна програма Фонд за граждански инициативи за 2009–2013 г. (Програмата бе приета от Министерския съвет на 4 ноември 2008 г.). Основната цел на ФГИ е да засили участието на НПО, както и на църковните организации и религиозните сдружения, занимаващи се с дейност в обществена полза, при изпълнението на публични задачи съгласно публичните политики, разработвани и изпълнявани в съответствие с принципите на партньорство и субсидиарност. ФГИ е финансов инструмент за увеличаване на динамиката на развитие на гражданското общество

<sup>97</sup> Булен, Нилда – Панов, Любен: Социалното договаряне.

<sup>98</sup> Преамбюл на Конституцията на Република Полша от 2 април 1997 г.

и необходимостта от засилване на мястото и ролята на третия сектор при реализирането на публичните дейности.<sup>99</sup>

Преди да бъде приет Законът за общественополезната дейност и доброволческия труд, съществуваша няколко полски закона, въз основа на които бе възможно договарянето между местните органи и НПО, но на практика това ставаше по хаотичен и спорадичен начин. Приемането на Закона създаде ясни правила, които имаха за цел да изолират неформалните и вариращи местни практики.

В **Унгария** новият Закон за свободата на сдружаване, статута в обществена полза и работата и подкрепата на ОГО<sup>100</sup> включва дефиниция на „обществена поръчка за услуги“ (közszolgáltatási szerződés) и „бюджетна подкрепа, обслужваща финансирането на задачи“ (feladatfinanszírozást szolgáló költségvetési támogatás).

Възможността за възлагане на държавни дейности се регламентира от секторните закони, обхващащи сфери като социалните услуги, общественото образование, закрилата на детето, управлението на водите<sup>101</sup>, управлението на отпадъците<sup>102</sup>, обществения транспорт<sup>103</sup> и много други. Така например Законът за социалното управление и *социалните услуги*<sup>104</sup> позволява на местната власт, Правителството и другите държавни органи да предоставят социални услуги или услуги, гарантиращи правото на отход, чрез договор за предоставяне на услуги, сключен с църква или друг недържавен субект. Въз основа на *Закона за народната просвета*, може да се основава обществена образователна институция, която да се поддържа от държавата, както и местните органи на управление, църквите, организациите, занимаващи се с религиозна дейност или други лица и дружества, в случай че те получат разрешително за извършване на такава дейност.<sup>105</sup> Законът за закрила на детето и грижите за деца<sup>106</sup> също посвещава отделен раздел на договарянето. Съгласно чл. 97, местните органи на управление и държавата могат да осигурят предоставянето на услуги, изискващи лични грижи, или изпълнението на определени задачи, които могат да бъдат ясно дефинирани и разделени посредством договор за услуги, сключен с държавен, църковен или недържавен оператор.

В допълнение към горепосочените законови разрешения, за всички модели на финансиране, достъпни за органите, в това число и възлагането на поръчки, се прилага и *Законът CLXXXI от 2007 г. за прозрачността на финансовата подкрепа, предоставена от публичните фондове*.<sup>107</sup> Законът урежда обхвата на информацията от обществен интерес, свързана с процеса на финансиране; разкриването на публична информация; кръга от хора/организации, които не могат да прилагат и получават финансиране; приложимата процедура при конфликт на интереси; съдържанието на декларацията за конфликт на интереси, подадена със заявлението. В *Закона за държавната администрация* се съдържа и една глава за „бюджетната подкрепа“, която се отнася за различните видове държавна подкрепа, в това число и възлагането на поръчки. Тя регламентира накратко общите правила, прехвърлянето, отчитането и мониторинга на бюджетната подкрепа<sup>108</sup>, докато подробностите са включени в правилника за прилагане на

<sup>99</sup> Източник на информация: [www.pozYTEK.gov.pl/What,is,FIO,581.html](http://www.pozYTEK.gov.pl/What,is,FIO,581.html), [www.pozYTEK.gov.pl/FIO,536.html](http://www.pozYTEK.gov.pl/FIO,536.html)

<sup>100</sup> Чл. 2 от Закон CLXXV от 2011 г.

<sup>101</sup> Закон LVII от 1995 г.

<sup>102</sup> Глава V от Закон CLXXXV от 2012 г.

<sup>103</sup> Чл. 28 от Закон CLXXXIII от 2005 г. за железопътния транспорт, Закон XLII от 2000 г. за водния транспорт

<sup>104</sup> Чл. 120–122 от Закон III от 1993 г.

<sup>105</sup> Чл. 3(2) от Закон СХС от 2011 г.

<sup>106</sup> Закон XXXI от 1997 г.

<sup>107</sup> Закон CLXXXI от 2007 г.

<sup>108</sup> Закон СХСV от 2011 г.

Закона.<sup>109</sup> Подробностите за финансовата подкрепа в сферите на общественото образование, социалните услуги, грижи за децата и закрила на детето са регламентирани в *годишния държавен бюджет*.<sup>110</sup>

В сферата на социалните услуги има ясно разграничение между предоставянето и финансирането на услугите на национално и местно ниво. Местната власт е като цяло отговорна за основните услуги (например дневни центрове за бездомни хора, хора с увреждания и възрастни), докато държавата отговаря за специалните грижи (например дългосрочни грижи в социални домове). Недържавните участници, в това число и НПО, могат да предприемат услуги и на двете нива. През последните няколко години настъпиха значителни промени. С последните реформи в много области на предоставянето на социални услуги (всички социални услуги и основните услуги за грижи за деца) доставчиците на услуги трябва да бъдат „одобрени“ в системата на държавно финансиране, за да получат нормативна подкрепа. Подробностите за тези механизми са регламентирани в специалните закони и държавни/министерски постановления, касаещи сектора. В сферата на социалните услуги и закрилата на детето, процесът на кандидатстване и получаване на нормативна подкрепа се регламентира от *Правителствено постановление № 213/2009. (IX.29.)*. Процесът на „одобряване“ на дадена организация в системата на държавно финансиране се регламентира от *Правителствено постановление № 95/2012. (V.15.)*. Освен това, при някои услуги доставчиците на услуги трябва да преминават през тръжна процедура. Така например помощните услуги за хора с увреждания и общностните услуги за хора с психиатрични заболявания и зависимости бяха извадени от нормативната система, регламентираща плащанията, и от 2009 г. доставчиците на услуги се избират чрез тръжна процедура, регламентирана в *Правителствено постановление № 191/2008. (VII.30.)*.

В **Чехия** съществуват няколко начина, по които държавата може да осигури предоставянето на публични услуги посредством сътрудничество с НПО, в това число и гражданските сдружения, религиозните юридически лица, организациите в обществена полза, фондациите и дарителските фондове. Всяка сфера на услуги има своя собствена правна рамка, уреждаща възможния начин на финансова подкрепа за избраните доставчици. В сферата на социалните услуги *Законът за социалните услуги* предвижда две отделни форми на държавно финансиране на предоставянето на социални услуги. Едната форма на държавно финансиране се прехвърля директно към избраните организации, доставящи услуги. Законът регламентира предпоставките те да бъдат регистрирани като доставчици на услуги, обхваща на социалните услуги и системата за мониторинг.<sup>111</sup> Тази форма на финансова подкрепа е достъпна за всеки тип доставчик на социални услуги и следователно НПО трябва да се конкурират с останалите организации, които най-вероятно са със стопанска цел. Другата форма на държавна подкрепа се нарича „помощи“ и тя отива при бенефициентите на социални услуги, които използват получените пари за „закупуване на услугата“ от доставчика на услуги. Законът за социалните услуги урежда условията, при които на бенефициента се предлага определена сума във вид на помощ. Бенефициентът трябва да отговаря на определени критерии за зависимост от друго лице, а помощта се предоставя по отношение на нивото на зависимост.<sup>112</sup>

Освен горепосочените, съществува и друга форма на държавно финансиране, която е предназначена единствено за НПО. Всяка година Правителството приема *Постановление за основните сфери на държавната политика за финансова подкрепа на НПО*. Всяка област

<sup>109</sup> 368/2011. (XII. 31.) Правителствено постановление

<sup>110</sup> Закон ССIV от 2012 г. за централния бюджет на Унгария за 2012 г.

<sup>111</sup> От чл. 78 от Закона за социалните услуги № 108/2006 Coll.

<sup>112</sup> От чл. 7 от Закона за социалните услуги № 108/2006 Coll., достъпен на: [www.mpsv.cz/files/clanky/4088/Annex\\_3\\_social\\_services\\_act.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/4088/Annex_3_social_services_act.pdf)

съдържа няколко програми и подкрепяни дейности, както и списък на НПО, които имат право да получат подкрепа. НПО трябва да отговорят на определени критерии, за да могат да кандидатстват за държавна подкрепа. Заявлението се разглежда от съответните органи в хода на тръжната процедура.<sup>113</sup> Допълнителните подробности за процедурата са регламентирани в *Държавните принципи за предоставяне на финансова подкрепа от държавния бюджет на Чешката република за неправителствените организации*.<sup>114</sup> Възможните програми и обхватът на организациите, които се считат за НПО, са регламентирани в Закона за бюджетните правила.<sup>115</sup>

В някои случаи, когато на НПО се възлагат социални, здравни и образователни услуги, се прилага също така и Законът за обществените поръчки<sup>116</sup> или Законът за концесиите. Законът за обществените поръчки е задължителен, когато се разпределят средства на ЕС. В противен случай той се прилага рядко.<sup>117</sup>

Най-важният принцип, уреждащ третия сектор във **Франция**, е солидарността. Затова той се нарича и сектор на „социалната и солидарна икономика“.<sup>118</sup> От 80-те години на миналия век се забелязва тенденция за възлагане на държавни дейности на ниво местно управление. В началото на 80-те години на миналия век Франция прие важни реформи за децентрализация, като предостави на местната власт пълна отговорност за публичните услуги, които преди това бяха само частично под нейна отговорност, ако изобщо имаше такива. Често местната власт решаваше да не извършва пряко тези дейности, а да поверява тяхното предоставяне на частни дружества, и в най-значима степен в сфери като водоснабдяване, транспорт и управление на отпадъците. В края на 80-те години на миналия век, централната власт се опита да разшири *екстернализацията*, като включи определени свои публични услуги.<sup>119</sup>

Съществуват няколко механизма, които се използват за финансиране на сектора на гражданското общество от държавата. Най-разпространеният начин за финансова подкрепа е под формата на грант, наричан още „субвенция“. Освен това НПО получават държавна подкрепа и чрез *делегиране на публични услуги* ('délégations de service public', ДПУ<sup>120</sup>) и *възлагане на обществени поръчки* (marchés publics). Дефиницията на Делегиране на публични услуги се съдържа в Закон № 2001–1168<sup>120</sup> и е следната: „*договор, по силата на който публично юридическо лице възлага своята отговорност за извършване на публична услуга на публичен или частен оператор, чието възнаграждение се определя в голяма степен от резултата*

<sup>113</sup> Постановление за основните сфери на държавната политика за финансова подкрепа на НПО за 2013 г., достъпно на: [http://racek.odok.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/C46B53639DB0236EC1257A21004303E5/\\$FILE/410%20p%20p%20C5%99%20C3%ADloha%20w120613a.0410.pdf](http://racek.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C46B53639DB0236EC1257A21004303E5/$FILE/410%20p%20p%20C5%99%20C3%ADloha%20w120613a.0410.pdf)

<sup>114</sup> Държавни принципи за предоставяне на финансова подкрепа от държавния бюджет на Чехия за неправителствените организации, достъпни на: [www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/uplne\\_zneni\\_zasad\\_pro\\_web.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/uplne_zneni_zasad_pro_web.pdf)

<sup>115</sup> Закон № 218/2000 Coll. за бюджетните правила и Изменения към някои свързани законодателни актове (бюджетни правила). Достъпен на: [www.zakonyprolid.cz/cs/2000-218](http://www.zakonyprolid.cz/cs/2000-218)

<sup>116</sup> Закон № 137/2006 Coll., наричан още Закон за обществените поръчки. Достъпен на: [www.portal-vz.cz/getmedia/f93961f9-8ea1-41dc-852f-154e657e791e/137-2012-AJ-KZ-\\_2](http://www.portal-vz.cz/getmedia/f93961f9-8ea1-41dc-852f-154e657e791e/137-2012-AJ-KZ-_2)

<sup>117</sup> Информацията е предоставена от инж. Алена Ваагеева, Министерство на труда и социалните въпроси на Чехия, Отдел за социални услуги и социални дейности

<sup>118</sup> Източник на информацията: [www.cairn.info/revue-du-mauss-2003-1-page-151.htm](http://www.cairn.info/revue-du-mauss-2003-1-page-151.htm)

<sup>119</sup> Оби, Жан-Бернар: Възлагането и „публичната стойност“: Теоретичен и сравнителен подход. Работна среща по сравнително административно право, 8–9 юни 2009 г.; Достъпно на: [www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Jean-Bernard\\_Auby\\_CompAdLaw.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Jean-Bernard_Auby_CompAdLaw.pdf)

<sup>120</sup> Закон MURCEF, 2011 г.; Достъпен на: [www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=60F26E9C85FD8AFADC40DC6553CACF90.tpdjo11v\\_2?cidTexte=JORFTEXT000000221912&idArticle=LEGIARTI000006712633&dateTexte=20020102&categorieLien=id#LEGIARTI000006712633](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=60F26E9C85FD8AFADC40DC6553CACF90.tpdjo11v_2?cidTexte=JORFTEXT000000221912&idArticle=LEGIARTI000006712633&dateTexte=20020102&categorieLien=id#LEGIARTI000006712633)

от предоставянето на услугата.”<sup>121</sup> Кодексът за обществените поръчки дефинира Обществените поръчки като „договори за паричен интерес, сключени между възложители и публични или частни икономически оператори за изпълнение на изискванията им за строителство, доставки или услуги“.<sup>122</sup>

Основната разлика между тези две форми е в това, че при възлагане на обществена поръчка, публичният орган закупува услуга за собствените си нужди, докато при делегиране на публична услуга, той възлага изпълнението на публичната дейност на недържавен участник, чието възнаграждение се основава на изпълнението на услугата.<sup>123</sup> Това становище бе представено най-напред в решението на Административния съд от 15 април 1996 г., наречено „*Préfet des Bouches-du-Rhône contre Commune de Lambesc*“.<sup>124</sup> По-късно законодателите потвърдиха становището, като го включиха към разпоредбите на гореспоменатия Закон за налагане на неотложни мерки за икономически и финансови реформи (*MURCEF*). Според юрисдикцията дори възнаграждението, което представлява 10% от общите разходи за извършване на услугата, се счита за значително и следователно е случай на Делегиране на публични услуги. Процесът и условията за ДПУ са регламентирани от Постановление на Административния съд. Закон № 93–122 от 29 януари 1993 г. за превенция на корупцията и прозрачност в икономическия живот и публичните процедури<sup>125</sup> регламентира тръжните процедури в няколко сфери на публичния сектор и е също приложим при възлагане на обществени поръчки и делегиране на публични услуги.

И накрая – съществува и форма на *тарифиране*, при която държавният орган дава разрешение на дадена НПО да предостави определени услуги, а организацията има право да поиска от бенефициента фиксирана тарифа на услугата.

### 3.3. Обхват на услугите, които могат да бъдат възлагани на недържавни участници

Като цяло органите на управление са ангажирани с две основни функции: т.нар. „законодателна“ и „изпълнителна“. При изпълнение на тяхната „законодателна функция“ органите на управление приемат закони и други правни инструменти; решават колко пари да се отделят за различните сфери на публичната администрация; разработват по-дългосрочни държавни стратегии; определят хората, които отговарят на изискванията за получаване на държавни помощи и услуги; уреждат критериите за качество във връзка с такива услуги; предоставят лицензи за упражняване на дадена професия, следят за изпълнението на услугите и т.н. При изпълнение на тяхната „изпълнителна функция“ органите на управление носят отговорност за изпълнение и организиране на услугите, които са необходими за всекидневния живот на хората – предоставяне на публични услуги, изграждане на пътища, управление на училища, болници, домове за възрастни хора и т.н. Често тези две различни държавни роли се комбинират в една, поради това че и с двете роли е ангажиран един и същ държавен отдел или аген-

<sup>121</sup> Закон № 2001–1168 от 11 декември 2001 г. за налагане на неотложни мерки за икономически и финансови реформи (*MURCEF*), достъпен на: [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEX T000005631803&dateTexte=20110726](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEX T000005631803&dateTexte=20110726)

<sup>122</sup> Чл. 1 от Кодекса на обществените поръчки 2006-2013, консолидирана версия, достъпен на: [www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20131210](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20131210)

<sup>123</sup> Източник на информация: [www.uniopss.asso.fr/resources/trco/pdfs/2010/G\\_juillet\\_2010/fiche\\_assoc\\_solidarite\\_et\\_mise\\_en\\_concurrence\\_juillet2010\\_V2.pdf](http://www.uniopss.asso.fr/resources/trco/pdfs/2010/G_juillet_2010/fiche_assoc_solidarite_et_mise_en_concurrence_juillet2010_V2.pdf)

<sup>124</sup> Държавен съвет, № 168325, 1996 г. Достъпно на: [www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=C ETATEXT000007917184&dateTexte=](http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=C ETATEXT000007917184&dateTexte=)

<sup>125</sup> Закон № 93–122 от 29 януари 1993 г. за превенция на корупцията и прозрачност в икономическия живот и публичните процедури, достъпен на: [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000711604&dateTexte=&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000711604&dateTexte=&categorieLien=id)

ция.<sup>126</sup> При изпълнение на законодателните си функции правителството „делегира“, докато при изпълнение на изпълнителните си функции правителството „възлага“ държавните дейности.

На НПО често се възлагат услуги в онези сфери, където те традиционно са доминиращи доставчици на дейности. Такива са сферите, които засягат уязвимите групи. Международно проучване<sup>127</sup>, проведено в 33 държави, показва, че измежду всички проучени държави секторите на здравеопазването и социалните услуги са тези, в които финансирането за гражданското общество е доминирано от държавата. Други традиционни сфери включват образованието и опазването на природата.

Законодателството може изрично да определи държавните дейности, които могат да бъдат възлагани. Освен това в някои случаи (виж примера за Франция по-долу) правителството регламентира списък на дейностите, които могат да бъдат извършвани от частни доставчици на услуги, в това число и НПО.

В Полша има над 30 сфери, в които на НПО могат да бъдат възлагани услуги или те да бъдат финансирани.

### **Закон за общественополезната дейност и доброволческия труд – Полша**

чл. 3 (1): Общественополезна дейност означава всяка дейност, която се извършва от неправителствени организации в полза на обществото, в сферата на публичните дейности, както е посочено в настоящия Закон.

чл. 4.

1. Сферата на публичните дейности, упоменати в чл. 3, параграф 1, обхваща дейностите, извършвани в следните области:

1. *социално подпомагане, в това число и помощ, предлагана на семействата и лицата в неравностойно положение, и осигуряване на равни възможности за такива семейства и лица;*
2. *професионална и социална интеграция и реинтеграция на лицата, застрашени от социално изключване;*
3. *благотворителна дейност;*
4. *съхраняване на националните традиции; поддържане на полската идентичност и формиране на национално, гражданско и културно съзнание;*
5. *дейности в подкрепа на националните и етнически малцинства и регионалните езици;*
6. *опазване и промоция на здравето;*
7. *дейности в подкрепа на хората с увреждания;*
8. *насърчаване на заетостта и професионалната активност на безработните и лицата, застрашени от загуба на работата си;*
9. *насърчаване на равни права на жените и мъжете;*
10. *дейности в подкрепа на възрастните хора;*
11. *насърчаване на икономическия растеж и предприемачеството;*
12. *насърчаване на разработването на нови технологии, изобретения и иновации, трансфер и внедряване на нови технологии за дружествата;*

<sup>126</sup> Хаджимицева-Еванс, Катерина и Хартай, Естер: Включване на организациите на гражданското общество във възлагането на държавни дейности. ЕЦНП и Световната банка, 2013 г.

<sup>127</sup> Глобалното гражданско общество. Измерения на нестопанския сектор, том 2; Лестър Саломон, С. Войчич Соколовски и Сие, 2004 г.



13. дейности в подкрепа на развитието на местните общности;
  14. наука, образование, обучение и възпитание;
  15. отдих на деца и младежи;
  16. култура, изкуство, опазване на културата и националното наследство;
  17. насърчаване на физкултурата и спорта;
  18. екология, защита на животните, опазване на националното наследство;
  19. туризъм и пътуване;
  20. обществен ред и сигурност;
  21. национална отбрана и дейността на Въоръжените сили на Република Полша;
  22. насърчаване и защита на човешките и гражданските права и свободи, дейности в подкрепа на развитието на демокрацията;
  23. спасителни системи и защита на жителите;
  24. помощ за жертви на бедствия, природни бедствия, въоръжени конфликти и военни действия – в Полша и чужбина;
  25. насърчаване и защита на правата на потребителите;
  26. дейности в подкрепа на Европейската интеграция, развитие на контакти и сътрудничество между отделните общества;
  27. насърчаване и организиране на доброволческата дейност;
  28. помощ за поляците и полската общност в чужбина;
  29. дейности в подкрепа на ветераните и хората, които са били подложени на
  30. държавна репресия;
  31. промотиране на Република Полша в чужбина ;
  32. дейности в подкрепа на семействата; насърчаване на майчинството и родителството;
  33. насърчаване и защита на правата на децата;
  34. превенция на наркоманиите и социалната патология;
  35. дейности в подкрепа на неправителствени организации и субектите, описани в
  36. чл. 3, параграф 3, опериращи в сферите, изброени в подпараграфи 1–32.
2. Министерският съвет може да дефинира чрез регламент дейностите, които са различни от тези, изброени в параграф 1, като имащи отношение към обществения интерес, като признание за тяхната особена полза за обществото, както и при условие че те могат да бъдат извършвани от субектите, посочени в чл. 5, параграф 1, по начин, който задоволява потребностите на обществото.“

В Чехия Постановлението за основните сфери на държавната политика за финансова подкрепа на НПО описва сферите, в които НПО са активни доставчици на услугите, в това число:

- Физическо възпитание и спорт;
- Култура;
- Околна среда и устойчиво развитие;
- Социални услуги;
- Чуждестранни дейности;
- Етнически малцинства и етнически групи;

- Ромското малцинство;
- Здравни грижи и здравна профилактика;
- Рисково поведение;
- Политика за борба с наркоманията;
- Потребление и договори за наем;
- Образование и човешки ресурси;
- Деца и младежи;
- Семейна политика;
- Други (не са включени).<sup>128</sup>

Постановлението не само описва общия обхват на сферите, но също така регламентира много подробни очаквания, свързани с услугите. Например в сферата на „Образованието и човешките ресурси“ Постановлението включва програма, наречена „Създаване на основа за придобиване на знания за чешкия език“, определена от Министерството на вътрешните работи. Подкрепяните дейности по тази Програма биха били „*Безплатни езикови курсове за хората с предоставена международна закрила, съгласно разпоредбите на Методологията, договорена в сътрудничество с Министерството на образованието, младежта и спорта*“. Отговарящите на условията доставчици и получатели на финансова подкрепа от правителството са „*всички недържавни организации с нестопанска цел (т.е. граждански сдружения, религиозни юридически лица, организации в обществена полза, фондации и дарителски фондове) и други субекти, които са вероятно активни в езиковата подготовка на чуждестранни граждани и лица с предоставена международна закрила, за повишаване на тяхната интеграция*“. В този конкретен случай Програмата се базира на Държавното постановление, осигуряващо интегрирането на бежанците и лицата с предоставена допълнителна закрила.<sup>129</sup> Отговарящите на условията доставчици на описаните дейности по Програмата подават заявление и отговорното Министерство избира тези, които са най-подходящи за целта. Процедурата за предоставяне на финансова подкрепа е регламентирана в Държавните принципи за предоставяне на финансова подкрепа от държавния бюджет на Чехия за неправителствените организации (виж по-долу).

В допълнение към обхвата на сферите, предмет на Постановлението, НПО могат да предоставят социални услуги, регламентирани от *Закона за социалните услуги*. В противоречие с Постановлението обаче, НПО трябва да се конкурират с други недържавни участници, за да получат финансова подкрепа от държавния бюджет или директни плащания (помощи) от бенефициентите на услугата. „*Методологията на Министерството на труда и социалните въпроси за предоставянето на финансова подкрепа от държавния бюджет за социални услуги и оценка на заявленията за финансова подкрепа от държавния бюджет в подкрепа на предоставянето на социални услуги*“ разделя социалните услуги в две Програми:

- Програма А: подкрепа, предназначена за местни и регионални доставчици, целяща да се обслужват местните или регионални нужди на бенефициентите; и
- Програма Б: подкрепа за предоставяне на социални услуги на държавно и надрегионално ниво.<sup>130</sup> Предоставянето на услугата трябва или да обхваща повече от 3 региона, или да бъде упражнявано в цялата територия на Чехия с влияние върху цялата група от целеви бенефициенти.

<sup>128</sup> Първа част на Постановлението за основните сфери на държавната политика за финансова подкрепа на НПО за 2013 г.

<sup>129</sup> Постановление за основните сфери на държавната политика за финансова подкрепа на НПО за 2013 г.

<sup>130</sup> Достъпна на: [www.mpsv.cz/files/clanky/11280/Methodika2011.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/11280/Methodika2011.pdf)

По този начин възложените услуги по Програма А и Б не се разделят според вида на услугите, а според обхвата на клиентите, които се облагодетелстват от услугата. Следователно доставчиците на услуги, получили подкрепа по Програма А, са много по-често срещани. Компетентните органи решават кои да бъдат организациите, които да получат подкрепа, в съответствие със *Средносрочните планове за развитие на социалните услуги в регионите и Принципите и приоритетите на процедурата по възлагане за подпомагане на предоставянето на социални услуги за 2013 г.*

*Като цяло Законът за социалните услуги разделя социалните услуги на 3 основни групи:*

- а. Социално консултиране;*
- б. Предоставяне на социални грижи;*
- в. Социални услуги по превенция.*

*Основните дейности, попадащи в обхвата на гореспоменатите групи, са както следва:*

- а. Съдействие за самостоятелно справяне с обичайните ежедневни нужди;*
- б. Съдействие за дейности, свързани с личната хигиена или организиране на личната хигиена;*
- в. Осигуряване на храна или съдействие при осигуряване на хранителен режим;*
- г. Осигуряване на квартира или нощувки;*
- д. Осигуряване на съдействие при управление на домакинството;*
- е. Образователни и мотивационни дейности;*
- ж. Социално консултиране;*
- з. Посредничество при контакти с обществото;*
- и. Социални терапевтични дейности;*
- й. Съдействие за прилагане на правата и законните интереси във връзка с лични въпроси;*
- к. Телефонна линия за помощ;*
- л. Обучение за формиране на умения за самостоятелно справяне с обичайните ежедневни нужди, за самостоятелност и за други дейности, водещи до социално включване;*
- м. Подкрепа за формиране и усъвършенстване на основни трудови навици и умения.*

В **Унгария**, както бе споменато по-горе, държавните дейности могат да бъдат възлагани в много сфери, в това число и сферата на социалните услуги, общественото образование, закрилата на детето, управлението на водите, управлението на отпадъците, обществения транспорт и др. *Inter alia*, някои от услугите, които могат да бъдат възложени в сферата на социалните услуги и закрилата на детето, са както следва:

- семейни грижи;
- хранене;
- грижи по домовете;
- услуги на дневни центрове;
- центрове за медицински грижи;
- център за рехабилитация;
- дългосрочни грижи в социални домове;
- център за временно настаняване;
- грижи за деца;

- детски ясли;
- гледане на деца по домовете;
- дом за временно настаняване на семейства;
- дом за временно настаняване на деца;
- услуги в подкрепа на хората с увреждания;
- услуги в общността за хора с психиатрични заболявания и зависимости;
- социални дейности на открито;
- грижи по домовете посредством алармена система;
- кризисен център, управляван от домовете за временно настаняване на семейства.

Във **Франция** има *Министерско предписание за управление на публичните услуги от местните органи на управление*<sup>131</sup>, което регламентира дейностите, които не могат да бъдат възлагани от органите на местната власт. В противен случай местните власти имат свободата да определят обхвата на държавните дейности, които целят да предоставят чрез частен субект. Министерското предписание разделя публичните услуги на две категории: Индустриални и Търговски публични услуги (ИТПУ) и Административни публични услуги (АПУ). Всички услуги, които попадат в обхвата на ИТПУ, могат да бъдат възлагани, но определени АПУ поради тяхното естество, могат да бъдат предоставяни само от държавните органи. Това са или:

- Дейности, които се извършват в името или от името на държавата (избори, военни задължения);
- Извършване на дейности, които са прерогативи на публичните органи (полиция, правосъдие, налагане на регулаторни мерки).

### 3.4. Възлагащ орган

#### 3.4.1. Обхват на Възлагащия орган

Дейностите на централната и местната власт могат да бъдат възлагани от министри, държавни агенции, фондове и общини, в зависимост от местните особености.

В **Унгария** за възлагането и контрола на няколко социални услуги отговаря Националният център за социална рехабилитация и интеграция ('Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal', „НЦСРИ“). Министри и други държавни органи също могат да подписват договори с НПО. На местно ниво, местната власт може да реши да възложи определени държавни дейности на недържавни участници, в случай че не разполага с необходимия капацитет да извърши сама услугите.

Във **Великобритания** възлагащите органи са изрично изброени в Регламент 3 и Приложение 4 към Наредбата за обществените поръчки от 2006 г. Регламент 3 включва, *inter alia*, следните възлагащи органи:

- член на Кабинета;
- държавен отдел;
- Камарата на общините;
- Камарата на лордовете;
- Комисия на събранието на Северна Ирландия;

<sup>131</sup> Министерско предписание за управление на публичните услуги от местните органи, 1987 г., достъпно на: [http://basedaj.aphp.fr/daj/public/index/display/id\\_theme/1735/id\\_fiche/1248](http://basedaj.aphp.fr/daj/public/index/display/id_theme/1735/id_fiche/1248)

- шотландските министри;
- Корпоративен орган на шотландския парламент;
- Националното събрание на Уелс;
- местен орган (чрез съответните съвети – например общински съвет, районен съвет, общинският съвет на Лондон, енорийски съвет и др.);
- противопожарна и спасителна служба;
- полиция;
- Национален парк;
- корпорация или група от физически лица, определени да действат съвместно с конкретната цел да отговарят на нуждите от общ интерес, без да имат индустриален или търговски характер, и -
  - i. са финансирани изцяло или частично от друг възлагащ орган;
  - ii. са обект на управленски контрол от страна на друг възлагащ орган или
  - iii. повече от половината от членовете на съвета на директорите или, в случай на група от физически лица, повече от половината от тези лица, са определени от друг възлагащ орган;
- сдружение или формация от едно или повече от горепосочените.

В допълнение Приложение 1 регламентира още субекти, в това число и Канцеларията на правителството, Комисията по благотворителността, Министерството на финансите, различни музеи, галерии и други субекти. В допълнение, Регламент 3 включва и една разпоредба за всички, което означава, че потенциално може да бъде обхванат много по-широк кръг от публични органи от изрично изброените по-горе.

В **Полша** органите на публичната администрация могат да възлагат публични дейности въз основа на Закона за общественополезната дейност и доброволческия труд. Както също бе споменато по-горе, съществува отделен фонд, наречен Фонд за граждански инициативи (ФГИ), който предоставя финансова подкрепа за дейностите, инициирани от НПО в сферата на публичните услуги, както е определено в Закона за общественополезната дейност и доброволческия труд. Приоритетите на фонда трябва да бъдат съгласувани с Националната стратегия за развитие на сектора на НПО, а по принцип годишният му бюджет не може да бъде по-малък от сумата, разпределена за организациите в обществена полза от данъкоплатците чрез процентния механизъм през предходната година. Всяка година във ФГИ постъпват около 4 хиляди заявления, от които около 500 заявления получават одобрение. Като цяло между 2005 и 2013 г. са подадени почти 27 хиляди заявления, а над 6 хиляди от тях са получили подкрепа в общ размер на 450 милиона злоти. ФГИ подкрепя както „едногодишни“, така и „двугодишни“ проекти.

В **Чехия**, както бе споменато по-горе, съществуват две програми съгласно Закона за социалните услуги, по които недържавни участници получават подкрепа от държавния бюджет за предоставяне на социални услуги. По Програма А (подкрепа за местни и регионални доставчици) финансовата подкрепа се предоставя от Регионалните органи. По Програма Б (подкрепа за предоставяне на социални услуги на държавно и надрегионално ниво) възлагащият орган е отделът за социални услуги към Министерството на социалните въпроси.

Другата форма на възлагане на публични дейности в Чешката република е чрез възлагане на обществени поръчки, регламентирани от Закона за обществените поръчки.

Съгласно чл. 2 от Закона за обществените поръчки, под „Възложител“ се разбира възлагащ орган, субсидиран възлагащ субект и възлагащ субект в сектора.

Възлагащите органи са, както следва:

- Чешката република;
- организация, предоставяща държавна помощ;
- териториална единица на самоуправление или организация, предоставяща помощ, по отношение на която такава териториална единица на самоуправление изпълнява функцията на неин учредител;
- друго юридическо лице, при условие че:
  1. *то е учредено или основано с конкретната цел да отговори на нуждите от общ интерес, без да има индустриален или търговски характер, и*
  2. *то е финансирано, в по-голямата си част, от Държавата или друг възлагащ орган, или е обект на управленски контрол от страна на Държавата или друг възлагащ орган, или има административен, управителен, надзорен съвет или одитен орган, повече от половината от неговите членове са определени или избрани от Държавата или друг възлагащ орган.*

Под „Субсидиран възлагащ субект“ се разбира юридическо или физическо лице, възлагащо обществена поръчка, което е реимбурсирано с повече от 50% от финансовите средства, предоставени от публични източници, или ако финансовите средства, предоставени за обществена поръчка от такива източници, е равна на или е повече от CZK 200,000,000; финансовите средства се предоставят от публични източници, дори и в случай че се предоставят чрез друго лице...

„Възлагащ субект в сектора“ означава лице, което упражнява която и да е от съответните дейности съгласно чл. 4, ако:

- то упражнява такава съответна дейност въз основа на специално или ексклузивно право, или
- върху него възлагащият орган може да оказва доминиращо влияние, независимо дали такова влияние е пряко или косвено; приема се, че доминиращо влияние от страна на публичен орган има в случай че:
  1. *той притежава мнозинството от правата на глас или сам, или въз основа на споразумение с друго лице;*
  2. *той назначава или избира повече от половината от членовете на законовия административен, надзорен или контролен орган на субекта.*

Във **Франция** основните публични участници, отговорни за финансиране на доставчиците на социални услуги са както следва:

- Държавата и нейните публични институции, които няма индустриален или търговски характер<sup>132</sup>;
- Местните органи, в това число и службите, отговорни за предприемане на социални действия, общините и регионите;
- Фондовете за социално осигуряване (здравно осигуряване, семейни помощи, пенсионно осигуряване и др.);
- Фонд за национална солидарност за автономност (ФНСА) за хора с увреждания и зависимости.<sup>133</sup>

<sup>132</sup> Чл. 2 от Кодекса на обществените поръчки 2006–2013 г., консолидирана версия

<sup>133</sup> Източник на информация: [www.uniopss.asso.fr/resources/trco/pdfs/2010/G\\_juillet\\_2010/fiche\\_assoc\\_solidarite\\_et\\_mise\\_en\\_concurrence\\_juillet2010\\_V2.pdf](http://www.uniopss.asso.fr/resources/trco/pdfs/2010/G_juillet_2010/fiche_assoc_solidarite_et_mise_en_concurrence_juillet2010_V2.pdf)

### 3.4.2. Роли и отговорности

Ролите и отговорностите на възлагащите органи могат да варират в зависимост от тяхната компетентност и сфера на предоставяне на услуги. Обикновено те определят стандартите за предоставяне на услуги; инициират възлагането; провеждат тръжната процедура; водят регистри на организациите, доставящи услуги; предоставят държавно финансиране на НПО, на които са възложени услугите; контролират работата на тези организации и тяхното изпълнение на услугите; предоставят подкрепа за развитието на сектора на НПО.

Най-важните роли и отговорности на **унгарския Национален център за социална рехабилитация и интеграция** са следните :

- Поддържа различни регистри, в това число и национален регистър на доставчиците на социални услуги;
- Предоставя на доставчиците на социални услуги разрешително за извършване на дейност;
- Контролира дейността на доставчиците на услуги;
- Определя обхвата на доставчиците на услуги, които са „допуснати“ ('befogadás') в системата на държавно финансиране;
- Осигурява държавно финансиране на социалните услуги;
- Управява централната информационна система за социално подпомагане;
- Определя професионалните правила за мониторинг;
- Определя принципите на планиране и оценка на нуждите от рехабилитация и социални услуги.<sup>134</sup>

Конкретните цели на полския **Фонд за граждански инициативи** са както следва:

- Повишаване на активността и осведомеността на гражданите и местните общности;
- Развиване на потенциала на сектора на НПО;
- Повишаване на ангажираността на сектора на НПО към социалните услуги в сферата на социалната интеграция и активност, както и социалното осигуряване;
- Подпомагане развитието на полския модел на социална икономика.

Основната цел на Програмата за 2014–2020 г. е повишаване на участието на гражданите и НПО в обществения живот. Конкретните цели са както следва:

- Повишаване на броя на възходящите инициативи;
- Повишаване на броя на гражданите, участващи в дейностите на НПО и в местните инициативи;
- Повишаване на участието на гражданите в обществените дела;
- Повишаване на потенциала на третия сектор.<sup>135</sup>

Постановлението за основните сфери на държавната политика за финансова подкрепа на НПО в **Чехия** разделя държавното участие в програмите за финансиране на няколко сфери, споменати по-горе. Всички министерства в качеството си на възлагащи органи имат свободата да определят програма в неограничен брой избрани сфери (в зависимост от парите, с които разполагат). На практика това би могло да означава, че няколко различни министерства опре-

<sup>134</sup> 95/2012. (V.15.) Правителствено постановление относно Националния център за социална рехабилитация и интеграция и ролята и правомощията на специализираните органи за рехабилитация, попадащи под тяхното професионално ръководство

<sup>135</sup> Източник на информация: [www.pozYTEK.gov.pl/FIO,536.html](http://www.pozYTEK.gov.pl/FIO,536.html)

делят програми в една и съща сфера на предоставяне на услуги. В допълнение, това може да доведе до предоставяне на финансиране от дадено министерство за сфера, която традиционно не попада в обхвата на министерството. Например Министерството на труда, социалните въпроси и семейството може да определи програма, по която НПО да предоставят физическо възпитание в центрове за хора с увреждания. Този проект тогава ще бъде категоризиран в сферата на Физическото възпитание и спорта, въпреки че Министерството на труда и социалните въпроси обикновено отговаря за сферата на социалните услуги.<sup>136</sup>

### **3.4.3. Изграждане на капацитет на държавните служители**

В много държави възлагането на услуги не получава необходимото внимание, тъй като държавните служители (особено на местно ниво) не разполагат с необходимите познания и разбиране за ползите от тази форма на финансиране. Поради това е важно да се повиши техният капацитет и те да бъдат обучени за механизма на възлагане на услуги. Във Великобритания има една добра практика за програма за развитие, достъпна за държавните служители. За да трансформира публичните услуги в обстановката на по-малко ресурси и нарастващо търсене, държавната администрация разбира, че има нужда от способни, компетентни и смели хора в публичния сектор, които да отговарят за разработването и предоставянето на услуги, които предлагат стойност за пари. Това бе и причината за основаването на Академия по планиране и възлагане на публични услуги, която събира старшите възложители от различни части на публичния сектор, за да се поучат от примера на най-успешните организации. Тази Академия представлява „виртуална“ програма за развитие; няма определено местоположение и програмата се изпълнява на различни места в цяла Великобритания. Програмата включва майсторски класове, работни срещи, гост-лектори, посещения на място и партньорски предизвикателства. Програмата на Академията използва практическо съвместно обучение, покриващо ключови въпроси, свързани с възлагането на услуги като:

- планиране и възлагане на услуги, базирано на договорените резултати;
- системно мислене, обединяване на всички аспекти на публичните услуги за справяне с проблемите;
- работа със сектора на доброволческите организации и общността;
- поведенчески прозрения;
- пазарно участие и развитие;
- алтернативни модели на финансиране като облигации за социален ефект;
- съвместно планиране и възлагане на услуги извън границите на организацията;
- нови модели на предоставяне на услуги като взаимни и съвместни предприятия;

Академията по планиране и възлагане на публични услуги е разработена за изграждане на капацитета на лидерите по планиране и възлагане на услуги в публичния сектор. Академията ще помогне на организациите да развият лидерите си до нивото на „идеалните възложители“, които:

- Имат увереността да излязат и обсъдят възможните решения с доставчиците на услуги, знаейки какво да търсят в договорите за услуги, базирани на резултатите.
- Планират предоставянето на услугите от гледна точка на потребителя, а не на доставчика.
- Разбират и могат да повлияят създаването и формирането на пазарите от страна на Правителството.

<sup>136</sup> Постановление за основните сфери на държавната политика за финансова подкрепа на НПО за 2013 г., достъпно на: [http://racek.odok.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/C46B53639DB0236EC1257A21004303E5/\\$FILE/410%20p%C5%99%C3%ADloha%20w120613a.0410.pdf](http://racek.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C46B53639DB0236EC1257A21004303E5/$FILE/410%20p%C5%99%C3%ADloha%20w120613a.0410.pdf)



- Гледат на заинтересованите лица като на една голяма група, обхващаща доставчици на услуги, клиенти, потребители, политици, политически лидери.
- Знаят как да оспорят статуквото, за да намерят творчески алтернативни решения, в това число и различни модели на финансиране.
- Способни са да сложат край на съществуващите модели, които трябва да бъдат променени, и знаят как да избегнат прекомерна бюрокрация.
- Разполагат с голяма мрежа от контакти, които могат да помогнат за разрешаването на сложни проблеми.
- Уверени са в работата си с широк кръг от професионалисти, праволинейни са, съсредоточени в резултатите и могат да избутат на заден план правните и финансови пречки, когато това е уместно.

Един от резултатите от програмата е всяка участваща организация да изпълни разработен в хода на програмата 100-дневен план за подобряване на практиката по отношение на планирането и възлагането на публични услуги. Програмата на Академията по планиране и възлагане на публични услуги е разработена и предоставена от Канцеларията на правителството и група от партньори-доставчици.<sup>137</sup>

### 3.5. Доставчици на услуги

#### 3.5.1. Критерии за участие в процедурите на договаряне

В сферата на социалните услуги, образованието и здравеопазването, обикновено всички доставчици на услуги, в това число и НПО, трябва да получат лиценз, за да могат да предоставят определени услуги. Освен това, в някои държави недържавните доставчици на услуги трябва да бъдат регистрирани в отделна база данни, за да участват в процедурите за възлагане на услуги и да получат финансиране от държавния бюджет. В други държави не се изисква предварителна регистрация, но кандидатите трябва да отговорят на определени критерии в хода на тръжния процес (т.е. необходим е финансов и професионален капацитет на кандидата). Обикновено кандидатът трябва да декларира, че не е в производство по ликвидация и няма публични задължения. В държави, в които съществува статут в обществена полза, може да има предпоставка за предоставяне на услуги от името на правителството.

#### Лиценз

Законодателството обикновено налага определени критерии (например във връзка с управлението, вътрешните политики, физическата инфраструктура, безопасността и хигиената, финансовото управление и др.), които трябва да бъдат изпълнени от организациите, за да могат те да предоставят социални услуги. Лицензирането се използва предимно в случай на институционални услуги.

Например в **Унгария** отделно правителствено постановление регламентира лицензирането и контрола над дейността на доставчиците на социални услуги и институциите.<sup>138</sup> В случай че доставчикът на услуги/институцията се ангажира с няколко вида услуги, съответният орган трябва да издаде един лиценз (т.нар. разрешително за извършване на дейност), включващ всички услуги. При положително решение, органът издава удостоверение, което трябва да бъде изложено на видно място в седалището или на други места, до които бенефициентите имат достъп. Доставчикът на услуги се задължава да поиска изменение на лиценза, в случай на промяна в информацията, съдържаща се в такъв лиценз. Освен това лицензиращият ор-

<sup>137</sup> Допълнителна информация: [www.gov.uk/the-commissioning-academy-information](http://www.gov.uk/the-commissioning-academy-information)

<sup>138</sup> 321/2009. (XII.29.) Правителствено постановление

ган се задължава да проверява, най-малко веднъж на всеки 2 години, дали доставчикът на услуги/институцията работи в съответствие с нормативната уредба и издадения лиценз.

## Регистрация

Освен притежаването на лиценз, недържавните доставчици може да се наложи да преминат и през процедура на регистрация, за да могат да получат държавно финансиране за услугите, които предоставят. Обосновката на системата за регистрация е да определи общите стандарти за придобиване на статут на доставчик на услуги и неговия капацитет спрямо съществуващите нужди на хората, както и да гарантира, че държавата финансира предоставянето на услуги от страна на група от организации, които могат да задоволят съответните нужди.

Съгласно **чешкия** Закон за социалните услуги, всеки доставчик на услуги трябва да премине през процес на регистрация, за да може да получи финансова подкрепа от държавния бюджет. Съществуват няколко изключения от това условие<sup>139</sup> (например субекти, които са регистрирани като доставчици на социални услуги в други държави на Европейския съюз), но въпреки това и те трябва да бъдат вписани в Регистъра на доставчиците на социални услуги.

### чл. 79

*Условията за регистрация са следните:*

- а. Попълване на писмено заявление за регистрация, съдържащо посочените данни;*
- б. Интегритет и професионални умения на всички физически лица, директно предоставящи социални услуги;*
- в. Организиране на хигиенни условия, ако социалните услуги трябва да бъдат предоставени в обекти за социални услуги;*
- г. Право на собственост или друг вид права върху сградата или обекта, в който ще се предоставят социални услуги;*
- д. Организиране на материалните и технически условия, отговарящи на вида на предоставяните социални услуги;*
- е. Физическото или юридическо лице, кандидатстващо за регистрация, не е обявено в несъстоятелност, срещу такова лице не е отрито производство за обявяване в несъстоятелност или производство за сключване на споразумение с кредиторите, нито е отхвърлена молба за обявяване в несъстоятелност на основание липсата на активи.*

По подобен начин в **Унгария** съществува процедура, по която една организация може да бъде „допусната“ в системата на държавно финансиране по отношение на всички социални услуги и основните услуги за грижи за деца. Националният център за социална рехабилитация и интеграция обявява всяка година капацитета, който може да бъде допуснат в различните сфери на социалните услуги. Центърът определя това на базата на териториалния обхват на предоставяните социални услуги. Така че ако тези организации, които са вече допуснати в системата на държавно финансиране, покриват напълно необходимите услуги, Центърът обявява, че няма допустим капацитет и следователно в системата на държавно финансиране не могат да бъдат допуснати нови доставчици на услуги. Това не означава, че тези организации не могат да предоставят социални услуги, стига да притежават необходимите разрешителни; те обаче няма да получат държавна подкрепа за тези услуги.

Организациите биват „допускани“ за държавно финансиране за период от 3 години, но въпреки това те трябва всяка година да кандидатстват и да договарят с Националния център за социална рехабилитация и интеграция конкретния размер на държавното финансиране.

<sup>139</sup> Чл. 83 и 84 от Закона за социалните услуги

В някои сфери и при някои видове услуги само организациите, които са вписани в точно определен регистър, получават покана за участие в търг във **Великобритания**. Организациите биват проверявани за компетентност, преди да бъдат вписани в тези регистри. Обикновено органите публикуват обявление за тази възможност, а доставчиците на услуги могат да кандидатстват за вписване в регистъра веднъж годишно. Ако съществуват такива регистри, няма нужда да се преминава през скъпоструващ процес на обявяване за всеки отделен търг, а органите могат да бъдат сигурни, че при необходимост имат на разположение редица потенциални доставчици на услуги. Кандидат-доставчиците на услуги обикновено трябва да попълнят Предквалификационен въпросник (ПКВ), когато подават офертите си за участие в търга, когато кандидатстват за одобрен доставчик на услуги или когато кандидатстват за програма за акредитация. ПКВ са полезни инструменти за определяне на най-подходящия доставчик на услуги, когато да поканят за участие в тръжната процедура за възлагане на поръчката. Когато заявленията понякога станат стотици, има стандартизиран ПКВ, който прави подбора на потенциалните доставчици много по-лесен. Обикновено ПКВ включва следната информация:

- Основна информация за организацията;
- Финансова информация;
- Предмет на дейност;
- Препоръки от предишни клиенти;
- Осигурителна информация;
- Информация за признати сертификати за управление на качеството;
- Копия на политиките за здравословни и безопасни условия на труд, за предоставяне на равни възможности и управление на околната среда;
- Професионална и търговска репутация на организацията и нейните ръководители/членове, например информация за съдимост или несъстоятелност;
- Примери за съответен опит в сферата на възлаганите услуги;
- Първи указания за това как предлага да предостави услугата.<sup>140</sup>

Във **Великобритания** публичните органи могат също така да установят Рамкови споразумения за максимален срок от четири години. Това създава една затворена система от доставчици на услуги, от която гореспоменатите органи в качеството си на купувачи могат да закупуват услуги през този период. Публичният орган или ще се обърне директно към регистрирания доставчик, или ще организира мини конкурс между регистрираните доставчици.

Подобно на одобрения регистър, описан по-горе, регистрацията сама по себе си не е гаранция за получаване на поръчка. Също така, ако местен орган желае да учреди рамково споразумение и даден доставчик на услуги не кандидатства или не успее да се включи в това рамково споразумение, тогава той ще остане изолиран за срока на рамковото споразумение (до четири години).

### **Статут в обществена полза**

Правната рамка на НПО обикновено позволява на организациите да бъдат учредени под различни форми и да служат на различни цели, в това число и частната полза и обществената полза. В държавите, в които съществува статут в обществена полза, такъв статут има за цел да подпомогне органите на управление да разпознаят онези организации, които се ангажират да извършват дейности, които облагодетелстват гражданите. В повечето държави получаване-

<sup>140</sup> Източник на информация: <http://knowhownonprofit.org/funding/service/procurement-and-contracting/pqq>

то на статут в обществена полза означава по-голяма прозрачност, публичност и отчетност от страна на доставчика на услуги.

От друга страна, държавата традиционно осигурява специално признание за организациите в обществена полза (ООП) чрез непреките ползи. Освен това органите на управление понякога решават да ограничат прякото държавно финансиране единствено до ООП, тъй като, както бе посочено по-горе, тези организации се занимават с дейности от обществен интерес и са обект на по-строги разпоредби и завишен контрол, което повишава тяхната отчетност. Установяването на общо изискване, според което само организациите в обществена полза могат да получават директно държавно финансиране, обаче може ненужно да ограничи обхвата на доставчиците на услуги. Следователно би било по-добре да се позволи на публичните органи да вземат решение дали да изискват статут в обществена полза при всяко държавно финансиране, търг или процедура по възлагане. Възможността по-широк кръг от организации да сключват договори за предоставяне на услуги (а не само тези със статут в обществена полза) може да се окаже много по-полезна за правителството. Преди всичко статутът е доброволен, а превръщайки го в общо изискване за възлагане на услуги от страна на държавата (или като цяло за държавно финансиране) много иначе способни и отговарящи на изискванията организации могат да загубят възможността да получат финансиране и да изпълнят проекти, от които правителството се нуждае. В държави, в които изискванията за статут в обществена полза са високи и само малка част от сектора на НПО се ангажира да прилага и поема произтичащите от това задължения, изключването на организациите, които не са в обществена полза, от процеса може да има обратен ефект. Второ, различните възможности за възлагане на услуги изискват различни критерии и понякога притежаването на статут в обществена полза може да се окаже наистина полезно, а понякога може да не е необходимо. Трето, изискванията за отчитане, контрол и отчетност могат също да бъдат част от договора, който правителството ще подпише с организацията и следователно не е необходимо тя да бъде ограничавана до тези със статут на ООП. Четвърто, местният орган на управление може да пожелае да предостави грантове или да възложи договори на местните НПО за изпълнение на общностен проект (например възстановяване на детска площадка или почистване на гробища). Местните НПО, които могат да бъдат най-подходящи за изпълнението на такива проекти, не винаги кандидатстват за такъв статут.<sup>141</sup>

В **Унгария** публичната администрация и бюджетните органи могат да подписват така наречения „договор за предоставяне на услуги“ (договор за изпълнение на публични дейности от името на държавен орган) само с НПО, които имат статут в обществена полза.<sup>142</sup> Подкрепата за финансиране на дейностите обаче, в случай че всички условия за предоставянето на такава подкрепа са определени в правните разпоредби и решаващият орган не разполага с дискреционно право, не се счита за договор за предоставяне на услуги съгласно законодателството.

### Други критерии

В Унгария кандидатите следва да бъдат считани за „прозрачна организация“ и да отговорят на изискванията на така нареченото „организирано трудово правоотношение“ Освен това като предварително условие може да се изисква те да нямат неизплатени и неуредени публични задължения.<sup>143</sup>

<sup>141</sup> Публично финансиране за организациите на гражданското общество – добри практики в Европейския съюз и Западните Балкани, възложено от EU/TACSO: [www.icnl.org/research/resources/ngoovocoop/engb54.pdf](http://www.icnl.org/research/resources/ngoovocoop/engb54.pdf)

<sup>142</sup> Чл. 35 от Закон № CLXXV от 2011 г.

<sup>143</sup> Чл. 50 (1) от Закон № CXCV от 2011 г.

1. Прозрачна организация: Съгласно чл. 39 от Основния закон на Унгария (т.е. Конституцията) финансова подкрепа или договорно плащане от централния бюджет могат да получат само онези организации, чиято структура на собствеността, управление и дейности по използване на подкрепата са прозрачни. Всички организации, които използват публични средства, се задължават да уредят управлението на публичните средства по отношение на обществеността. Данните, свързани с публичните средства и националните активи, са от обществен интерес.

Една НПО се счита за прозрачна организация, ако:

- нейният собственик може да бъде идентифициран;
- тя не притежава повече от 25% от собствеността в непрозрачна организация;
- ако седалището ѝ се намира в една от държавите членки на ЕС, Европейското икономическо пространство, ОИСР или друга държава, с която Унгария е подписала договор за избягване на двойното данъчно облагане.<sup>144</sup>

2. Организирано трудово правоотношение: Една организация не отговаря на изискването за организирано трудово правоотношение, ако:

- не е уведомила съответните органи за установяване на трудово правоотношение;
- е нарушила ограничението за минималната възраст за наемане на работа съгласно Кодекса на труда (например по отношение на детския труд);
- е нарушила разпоредбите за работната заплата и крайните срокове за плащане;
- наела е гражданин на трета държава без разрешително за работа;
- нарушила е разпоредбите за наемане на работа;
- нарушила е правото на равно третиране.<sup>145</sup>

### **3.5.2. Привилегии на НПО спрямо другите недържавни участници**

В повечето държави НПО трябва да се конкурират за възлагането на услуги при същите условия, както и останалите държавни и недържавни доставчици на услуги. В **Полша**, когато се обявяват конкурси за възлагане на услуги, органите на публичната администрация също подават своя оферта, при равни условия с останалите субекти, в това число и НПО. По подобен начин този „сляп“ подход в сектора породи определени предизвикателства за социалния сектор във **Великобритания**.<sup>146</sup> Съществуват обаче две тенденции, които най-вероятно ще окажат огромно влияние върху начина, по който британското правителство финансира предоставянето на публични услуги. Първата тенденция е преминаването към фокусиране на процеса на договаряне върху резултатите (т.е. действително получената социална стойност); втората тенденция е интересът към използване на моделите за заплащане спрямо резултатите (ПСР). Този модел, базиран на резултатите, представлява реална възможност за доброволческите организации да печелят договори за предоставяне на публични услуги. Тъй като фокусът се измества от точното естество на предоставяната услуга към получените резултати, има повече място за иновациите и по-голяма свобода на НПО да покажат ефективността на техния подход.<sup>147</sup> В **Унгария** църквите са в привилегировано положение от 1997 г. и имат право да получават така наречената „допълнителна подкрепа“ в сравнение с други недържавни доставчици

<sup>144</sup> Закон № СХСХVI от 2011 за националните активи

<sup>145</sup> Чл. 4 от 1/2012.(I.26.) Постановление на Министерството на националната икономика за условията и начина на сертифициране за организирано трудово правоотношение

<sup>146</sup> Презентация на Джеймс Алън, Началник на отдел „Публични услуги и партньорства“ към Националния съвет за доброволческа организация (Великобритания) за планиране и възлагане на публични услуги

<sup>147</sup> Отворени публични услуги: Опитът на доброволческия сектор.

на услуги, в това число и НПО. Размерът на допълнителната подкрепа се определя ежегодно в държавния бюджет.<sup>148</sup>

Въпреки това НПО продължават да се радват на някои косвени държавни привилегии като освобождаване от данък върху печалбата от предоставените услуги, освобождаване от местни данъци и такси (данък върху даренията, данък върху наследствата, данък за прехвърляне на имущество) и др. Освобождаването от ДДС обикновено е свързано с естеството на услугата, а не с правната форма на доставчика на услуги.

В **Унгария** съществува списък на дейностите от обществен интерес, които са освободени от ДДС, ако са предоставени от „доставчици на публични услуги“ Доставчици на публични услуги могат да бъдат следните организации: бюджетни органи, сдружения, федерации на сдружения, граждански групи, публични органи, национални професионални спортни федерации, обществени фондации, църкви, дружества с нестопанска цел и други организации, които са получили статут на ООП или изпълняват техни дейности по социалноосигурително или друго задължително осигурително правоотношение в полза на застрахованите лица или други бенефициенти. Освен това организациите могат да бъдат считани за доставчици на публични услуги, ако са спазени следните условия: 1. те не целят системно да печелят, а използват печалбата за поддържане и разширяване на дейностите си от обществен интерес; 2. техните изпълнителни директори (в това число и съвета на директорите) са доброволци; и . те определят цени за доставката на стоки или услуги съгласно Закона за ценовия контрол, или цените са по-ниски от тези на пазара за подобни стоки или услуги. Освободените от ДДС услуги включват, между другото, здравни и социални услуги, обществено образование, закрила на деца и младежи, услуги на дневни центрове, психологическа помощ, фолклорно изкуство, спортни дейности. Продажбата на активи също е освободена от ДДС, ако активът преди това е бил използван за споменатите дейности.<sup>149</sup>

Друг проблем е неравенството между доставчиците на услуги в сектора на НПО. Например във Великобритания едно от нещата, които привлича местните органи на управление при възлагането на публични услуги, е това, че те могат да запазят цялостния контрол върху услугата, но да прехвърлят финансовите и другите бизнес рискове на трета страна. По-големите НПО обаче са обикновено в по-силна позиция да договарят рисковете с местните органи. Това оказва влияние върху местната конкуренция и пазара на услуги, принуждавайки по-малките организации да предоставят услуги под стойността на разходите и да поемат по-голям риск. Мащабът на възлагане на услугите може също така да извади по-малките НПО, или дори доброволческия сектор като цяло, от надпреварата. Това отчасти се дължи на нивата на капитала, необходим за сключване на договор. Федерацията на малкия бизнес е отчела подобно влияние върху малките търговски фирми. Също така има сфери, в които доброволческите организации са особено непривилегировани, например в случаите на невъзстановим ДДС.<sup>150</sup>

### **3.6. Механизми на договаряне**

Съществуват различни процедури на договаряне с недържавни участници, в това число и НПО, в зависимост от държавата и сферата на услугите. Независимо от приложимото законодателство, процедурите могат да бъдат разделени в четири категории:

<sup>148</sup> Закон № СХХIV от 1997 г. относно финансовите условия, приложими за религиозните и обществени дейности на църквите, и чл. 13 от Закон № 213/2009. (IX.29.) Правителствено постановление относно държавната нормативна подкрепа на предоставянето на социални услуги, грижи за деца и услуги по закрила на детето, извършвани от църквите и недържавните доставчици на услуги.

<sup>149</sup> Чл. 85–87 от Закон № СХХVII от 2007 г.

<sup>150</sup> Отворени публични услуги: Опитът на доброволческия сектор.

1. Тръжна процедура;
2. Процедура на преговори;
3. Споразумение за партньорство;
4. Плащания към трети страни.

В повечето държави съществува повече от един модел на договаряне. Той може да зависи от конкретната сфера, от услугите, които ще бъдат предоставяни, от наличното финансиране, от наличността и капацитета на съществуващите доставчици и от други фактори.

### **3.6.1. Тръжна процедура**

При тръжната процедура правителството отправя покана до повече от един доставчик на услуги да подаде оферта за предоставяне на дадена услуга. В някои случаи това може да бъде открита покана, докато в други случаи правителството може да покани ограничен брой квалифицирани кандидати.

В **Полша** общо правило е недържавните участници да бъдат избирани посредством открита тръжна процедура. Въпреки това съществуват и някои изключения, описани от закона (виж по-долу).

В **Унгария** при определени социални услуги (по-специално при подкрепящите услуги за хора с увреждания и общностните услуги за хора с психиатрични заболявания и зависимости) съществува тръжна процедура, регламентирана от правителствено постановление. Видовете тръжни процедури могат да бъдат открита тръжна процедура или тръжна процедура, при която биват поканени ограничен брой доставчици на услуги.

В **Чехия** при държавно финансиране съгласно *Постановлението за основните сфери на държавната политика за финансова подкрепа на НПО*, условията и тръжната процедура са регламентирани в Държавните принципи<sup>151</sup>. Финансова подкрепа се предоставя въз основа на кандидатстване за програмата, а формулярът е приложен към Постановлението. Възлагащият орган може да извърши промени в общото заявление с други точки и приложения. Заявлението съдържа най-важната информация за проекта, в това число и бюджета. Решаващият орган е Министерството, което е определило съответната програма. Съществува и възможност за сключване на дългосрочен договор с НПО, ако тя изпълни държавните приоритети за следващите години.

За да се осигури прозрачен и справедлив процес на подбор на най-подходящия кандидат, във **Франция** бе приет Закон № 93–122 от 29 януари 1993 г. за превенция на корупцията и прозрачност в икономическия живот и публичните процедури. Законът събира регламентите относно тръжните процедури в няколко сфери на публичния сектор и се прилага както при възлагане на обществените поръчки (*marchés publics*), така и при делегиране на публични услуги (*délégations de service public*). *Делегирането на публични услуги* (ДПУ) е дефинирано в Закона като публична процедура с няколко конкурентни оферти и условия, установени с Постановление на Административния съд. Това е двустепенен процес, който е отворен за всички кандидати. Съществува оценяваща комисия, която определя списъка на кандидатите, които са поканени да представят своите оферти. Оценяващата комисия е съставена от:

- В случай на регион, остров Корсика, департамент (*département*), община с повече от 3500 жители и публични институции: тя се състои от органа, упълномощен да подпише договора

<sup>151</sup> Държавни принципи за предоставяне на финансова подкрепа от държавния бюджет на Чехия за неправителствени организации, достъпни на: [www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/uplne\\_zneni\\_zasad\\_pro\\_web.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/uplne_zneni_zasad_pro_web.pdf)

за ДПУ или негов представител, председател и петима членове на Градския съвет, избрани чрез пропорционално представителство на живеещото на територията население.

- В случай на община с по-малко от 3500 жители: нейния кмет или представител, председател и трима членове на Общинското събрание, избрани чрез пропорционално представителство на живеещото на територията население.<sup>152</sup>

Оценяващата комисия взема решение за допустимостта на кандидатите, които ще се конкурират в търга. Допускането до тръжната процедура става след проучване на техните професионални и финансови гаранции и способността им да осигурят предоставянето на услугата в дългосрочен план и при равни условия за всички бенефициенти. Всички кандидати получават документ, който описва качеството и количеството на услугата, която ще се предоставя, заедно с условията за определяне на тарифите за бенефициентите, ако случаят го изисква. След това следва процес на преговори, при който отговорното лице на публичния орган избира делегат.<sup>153</sup>

### **3.6.2. Процедура на преговори**

Процесът на преговори обикновено се прилага в следните случаи:

- Има само един потенциален кандидат;
- Има извънредна ситуация;
- Под определена сума.

В **Полша** например преговорите може да се проведат в случай на природно бедствие, техническа повреда, или когато е необходимо за защита на човешкия живот или здраве или по отношение на съществуващ социален интерес. Също така изпълнителният орган на дадена единица на местно самоуправление може да възложи изпълнението на местни или регионални публични дейности на недържавен субект без открита тръжна процедура, при условие, че размерът на съфинансирането или финансирането на публичните дейности не надвишава 10 000 злоти; публичната дейност трябва да бъде извършена в срок, не по-дълъг от 90 дни. Въпреки това, в този случай недържавният субект трябва да подаде оферта на базата на същите формални изисквания, които ще бъдат публикувани от изпълнителния орган за 7 дни (например на интернет страницата и в сградата на местното управление). В рамките на този период всеки може да представи коментари относно офертата, а изпълнителният орган сключва договор след разглеждане на тези коментари. Общият размер на средствата, отпуснати на един недържавен участник, не трябва да надвишава 20 000 злоти в рамките на една календарна година. Също така общият размер, отпуснат чрез преговори, не трябва да надвишава 20% от размера, планиран за изпълнението на публичните дейности от недържавни субекти през бюджетната година.

### **3.6.3. Споразумение за партньорство**

Това е подход, при който правителството и доставчикът на услуги си поделят тежестта на финансирането на услугата, например доставчикът на услуги притежава обект, а правителството предоставя финансирането. Друг пример е случаят със съвместното финансиране на различни проекти (някои проекти, финансирани от дарители, изискват поделение на разходите, което може да бъде осигурено от съответния местен или национален орган на управление).

### **3.6.4. Плащания към трети страни**

Плащанията към трети страни са механизъм, при който бенефициентът на услугата има правото да използва дадена услуга и да избере доставчик от предварително одобрените/лицензи-

<sup>152</sup> Code général des collectivités territoriales, достъпен на: [www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000021479265&dateTexte=20131213](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000021479265&dateTexte=20131213)

<sup>153</sup> Чл. 38–50 от Закон № 93–122 от 29 януари 1993 г. за превенция на корупцията и прозрачност в икономическия живот и публичните процедури



рани доставчици. Тъй като решението е в ръцете на бенефициента, това се счита за пазарно ориентиран механизъм на плащане за предоставяната услуга. Въвеждането на плащанията на трети страни обикновено изисква законодателна реформа или друг акт на одобрение; конкретно услугата има фиксирани разходи (например наем, стоки и др.), които трябва да бъдат покрити независимо от броя на обслужените клиенти. Така доставчиците на услуги могат да бъдат на загуба, когато откриват дадена услуга, но не разполагат с данни за очакваните клиенти.

Въз основа на европейските практики съществуват 5 основни вида плащания към трети страни:

1. Ваучер;
2. Нормативно/капитационно плащане;
3. Директно кешово плащане;
4. Персонализирани бюджети;
5. Индивидуални фондове за услуги.

### *Ваучерна система*

При тази система правителството раздава ваучери на таргетни групи, които те могат да използват за закупуване на услуги. Притежателят на ваучера може да избира измежду различни доставчици на услуги, обикновено в сферата на здравеопазването, образованието и културата<sup>154</sup> и да плати за услугата с такъв ваучер. Ваучерната система може да има различни форми, в това число и изричен ваучер, подразбиращ се ваучер и ваучер за възстановяване на суми.

Такава система може да бъде ползотворна, ако има различни доставчици на услуги и реална конкуренция в дадената сфера на услугите. Освен това, тя може да затрудни бенефициентите при разграничаване на отделните доставчици на услуги и оценяване на качеството на услугата. От друга страна, ваучерната система може да мотивира доставчиците на услуги да изберат онези бенефициенти, които ще им струват по-малко разходи, и да изключат останалите от своите услуги. Ето защо тези обстоятелства трябва да бъдат взети под внимание при създаването на подобна система в други държави.<sup>155</sup>

Ваучерна система съществува, *inter alia*, и във **Франция**. Също така в **Швеция** например, ваучерите за образование дават възможност на родителите да закупят образованието на своите деца както от държавни, така и от частни училища, които отговарят на критериите за извършване на такава услуга. Тази система бе въведена през 1992 г. Тя се основава на виртуален „ваучер“, който е еквивалентен по стойност на средните разходи за обучение на едно дете в местното държавно училище. Родителите могат да използват този „ваучер“, за да „закупят“ място в училище по техен избор. Идеята е, че финансирането следва ученика и по този начин държавата подкрепя училищата, които са най-популярни сред родителите.<sup>156</sup> Счита се, че ваучерите имат много предимства, особено за скандинавските социални държави, тъй като са довели както до по-силна конкуренция между публичните и частни доставчици на услуги, така и до икономически по-ефективно предоставяне на услуги.<sup>157</sup>

<sup>154</sup> По-специално: подкрепящи жилищно настаняване, начално и средно образование, закрила на детето, грижа за възрастни хора

<sup>155</sup> Д-р Арпад Ковац: *Форми на сътрудничество в частния сектор при предоставянето на публични услуги*, Унгарска адвокатска колегия: 5. Европейски форум на юристите, 2009 г.

<sup>156</sup> За дискусията относно това, виж „Уроци за избор на училище от Швеция“, Адам Озимек, Форбс, 12.03.2013 г., [www.forbes.com/sites/modeledbehavior/2012/12/03/lessons-on-school-choice-from-sweden](http://www.forbes.com/sites/modeledbehavior/2012/12/03/lessons-on-school-choice-from-sweden)

<sup>157</sup> Публичните услуги през 21-ви век – Юрген Абилгаард и Торбен Вад, Прогресивната политика, том 2.1, 2003 г. [www.policy-network.net/uploadedFiles/Publications/Publications/Abilgaard%20&%20Vad.pdf](http://www.policy-network.net/uploadedFiles/Publications/Publications/Abilgaard%20&%20Vad.pdf)

### *Капитационни/нормативни плащания*

Друг вид плащания са капитационните плащания, които най-често се използват за поддържане на социални институции като домовете за хора с увреждания, институциите за деца, лишени от родителска грижа, или домовете за възрастни хора. Правителството определя стойността на услугата, което обикновено се извършва на база капитация, а НПО си възстановява разходите на база брой обслужени клиенти. Тъй като капитационната такса се определя от някои норми от гледна точка на стандартите за обслужване и цената, понякога тези плащания се наричат „нормативни“ плащания.

В **Унгария** двете основни сфери на нормативни плащания са образованието (както общественото, така и средното образование) и в известна степен предоставянето на социални услуги. Размерът на нормативното плащане се определя в годишния държавен бюджет. В сферата на предоставянето на социални услуги и по-специално по отношение на доставчиците на социални услуги, грижи за деца и услуги по закрила на детето, съществува отделно Правителствено постановление<sup>158</sup>, което регламентира процедурата за получаване, прехвърляне и мониторинг на нормативните плащания. Размерът на нормативната подкрепа се базира на броя на бенефициентите, служителите, леглата, предоставените услуги, поддържаните центрове и т.н. От 2013 г. правният термин на тази форма на финансиране е променен от „нормативна подкрепа“ на „подкрепа“, но въпреки това основата за финансиране остава една и съща. Както бе обяснено по-горе, в повечето случаи организациите, предоставящи социални услуги и грижи за деца, трябва да бъдат „допуснати“ в системата на държавно финансиране, за да могат да получат нормативна подкрепа. В случай че бъде допуснат, операторът на социалната институция трябва да подаде заявление до регионалните дирекции на Министерството на финансите, „*Регионални дирекции*“), изискващо нормативно плащане, до 30 ноември преди годината на плащане. Операторите могат да получат нормативно плащане, само ако притежават правно обвързващ лиценз за годината на плащане. Като цяло решението се взема до 16 януари на годината на плащане. В случай че изискваната сума бъде променена през годината, операторът може да подаде ново заявление или да заяви отказ на всяко тримесечие. Регионалните дирекции изпращат общия размер на вземанията на Министерството, което превежда исканата сума на Регионалните дирекции. Регионалните дирекции съответно извършват нормативното плащане в полза на оператора на месечна база до 10-то число на всеки месец, в който има дължимо плащане. Операторът следва да осчетоводи усвояването на тази сума отделно в своето счетоводство. Операторът се задължава да уреди усвояването на нормативното плащане до 31 януари следващата година. Регионалните дирекции решават дали да приемат такова уреждане на вземането или, ако е необходимо, да вземат решение за извършване на допълнителни плащания до 31 март. Регионалните дирекции сумират уредените вземания и ги изпращат на Министерството до 15 април. Законосъобразността на вземането и съответният процес на неговото уреждане се контролират от Регионалните дирекции.<sup>159</sup>

### *Директно кешово плащане*

В **Чехия** съществува специален вид плащане към трети страни съгласно Закона за социалните услуги. Всяко лице, което се нуждае от социални грижи, има право да получи парична помощ или така наречената „социална помощ“ в брой или по банков път, ако отговаря на определени условия за допустимост съгласно Закона за социалните услуги. Конкретният размер

<sup>158</sup> 213/2009. (IX.29.) Правителствено постановление относно държавната нормативна подкрепа на предоставянето на социални услуги, грижи за деца и услуги по закрила на детето, извършвани от църквите и недържавните доставчици на услуги. Достъпно на: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A0900213.KOR](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900213.KOR)

<sup>159</sup> Катерина Хаджимицева-Еванс и Естер Хартай: Включване на организациите на гражданското общество във възлагането на държавни дейности. ЕЦНП и Световната банка, 2013 г.

на паричната помощ се определя в съответствие с вида на социалната услуга, която ще се предоставя на бенефициента, и нивото на зависимост от друго лице. Регионалните клонове на бюрата по труда отговарят за упражняване на контрол върху правилното използване на предоставената „социална помощ“.<sup>160</sup>

### *Персонализирани бюджети*

Във **Великобритания** и Холандия съществува система на персонализираните бюджети. Съгласно тази система на потребителите на услуги (здравни или социални услуги) се предоставя индикативен бюджет, базиран на нуждите, които те могат да използват за разработване на собствен план за избор на услуги на базата на индивидуалните си приоритети и нужди. Те могат да използват този бюджет за закупуване на услуги от различни доставчици: частен сектор, НПО, съседи, приятели или членове на семейството.<sup>161</sup>

Във Великобритания тази система се нарича Система на личните бюджети и предлага на хората много по-голям избор и контрол над услугите, които целят да получат. Персонализацията е на фокус в социалната политика в Обединеното кралство: след формирането на коалиционното Правителство през 2010 г., консенсусът по политиката на персонализация бе потвърден от Коалиционното споразумение, както и във Визията за предоставяне на социални грижи на пълнолетни лица. Това допълнително бе затвърдено от публикуването на Бялата книга за социалните грижи – грижа за нашето бъдеще: Реформа в социалното подпомагане (2012 г.) и проект на Закон за социалното подпомагане (*Закон за подпомагането*)<sup>162</sup>. В Бялата книга за социалните грижи Правителството заяви ангажимента си да гласува закони за личните бюджети:

*“Ще издаваме такива закони, с които да гарантираме, че всеки може да поеме контрола над собствения си бюджет за здравни и социални услуги, като му бъде предоставено правото на личен бюджет. Хората ще разполагат с личен бюджет като част от процеса на планиране на грижите, от които се нуждаят. Това ще гарантира, че доставчиците на грижи и хората, които използват такива услуги, имат възможността да контролират собствения си бюджет за здравни и социални услуги, ако имат желание да направят това. За първи път, Законът за подпомагането заявява намерението да се създадат лични бюджети, регламентирани от закона, за всички хора, които имат право да получат социални грижи посредством такъв личен бюджет. С приемането на Закона за подпомагането, Личните бюджети следователно ще станат законово изискване за всички хора, които отговарят на съответните условия.”*<sup>163</sup>

Законът за подпомагането все още не е приет. В настоящия проект на Закона *Личният бюджет* е дефиниран в Раздел 26 както следва:

1. *Личен бюджет за пълнолетно лице е отчет, който посочва:*

(а) разходите за местния орган на управление по посрещането на онези нужди на пълнолетното лице, които той се задължава или решава да поеме съгласно посоченото в Раздел 24(1),

<sup>160</sup> Чл. 7, 18, 29 ff. от Закон за социалните услуги № 108/2006 Coll.

<sup>161</sup> За модела във Великобритания, виж: Как да планираме правилно разходите с Личните бюджети, ACEVO 2010, [www.acevo.org.uk/Document.Doc?id=771](http://www.acevo.org.uk/Document.Doc?id=771)

<sup>162</sup> Проектът на Закона за социалното подпомагане бе одобрен от Камарата на лордовете на 29 октомври 2013 г. и бе представен на Камарата на общините на 30 октомври 2013 г. Достъпен на: <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/care.html>

<sup>163</sup> Мисли локално, действай индивидуално – Национално проучване за личните бюджети, 2013 г. От Крис Хатън (Център за изследване на хората с увреждания към Университета в Ланкастър) и Джон Уотърс и Мартин Рутледж. Достъпно на: [www.thinklocalactpersonal.org.uk/\\_library/POETSummaryFINAL.pdf](http://www.thinklocalactpersonal.org.uk/_library/POETSummaryFINAL.pdf)

- (б) сумата, която въз основа на финансовата оценка пълнолетното лице трябва да заплати по отношение на такива разходи;
- (в) ако на тази основа местният орган на управление трябва сам да извърши плащане по отношение на такива разходи, сумата, която той трябва да заплати.
2. В случай на пълнолетно лице със социални нужди, които местният орган на управление се задължава да посрещне съгласно раздел 18, личният бюджет трябва също така да посочва:
- (а) разходите за местния орган на управление по посрещането на нуждите на пълнолетното лице съгласно този раздел;
- (б) когато разходите включват ежедневните разходи:
- (i) стойността на тези ежедневни разходи;
- (ii) баланса на разходите, упоменати в параграф (а).

Личният бюджет за едно пълнолетно лице може да посочва и други публични средства, които са достъпни по отношение на пълнолетното лице, като налични суми за разходи, свързани с настаняване, здравни или социални грижи.

Извън социалните грижи, методите, инструментите и поведението, свързани с персонализацията, са възприети от всички политически партии като важни стимули за една по-всеобхватна реформа в сферата на публичните услуги, в това число и личните здравни бюджети за непрекъснато здравно обслужване и личните бюджети за деца със специални образователни потребности. Съветите в цяла Англия продължават да увеличават броя на Личните бюджети – според данни на Информационния център на Националната здравна служба (НЗС) броят на хората, получаващи лични бюджети е нараснал от 377 000 на 527 000 между 2010/11 г. и 2011/12 г.

В периода от 2011 г. насам във Великобритания са проведени 2 изчерпателни проучвания за измерване на въздействието на Системата на персонализираните бюджети. Проучванията се базират на резултатите и инструментите за оценка на личните бюджети (РИОЛБ), разработени с цел да уловят по последователен начин опита на хората при планиране на собствените си здравни и социални нужди. Най-новото Проучване, базирано на резултатите и инструментите за оценка на личните бюджети, бе проведено през 2013 г. с участието на 22 доброволчески съвета и успя да събере отговори от 2022 притежатели на лични бюджети. Инструментите на проучването, базирано на РИОЛБ, събират мненията и опита на притежателите на лични бюджети и доставчиците на грижи за тях. Тези инструменти са разработени да определят колко добре съветът успява да внедри личните бюджети и с какъв резултат. Специални въпроси проучват опита на хората при планирането на личните бюджети и въздействието на личния бюджет върху тяхното ежедневие. Инструментите имат за цел да предоставят на съветите начин за измерване и определяне на тяхната работа в реално време и както това се разбира от местните хора, които се обръщат към тях за помощ. Те са предназначени да допълнят другите форми на оценка чрез генериране на доказателства, основаващи се на практиката.

По-конкретно проучването установи, че:

- Над 70 % от хората, които притежават личен бюджет, са съобщили за положително въздействие върху възможността да бъдат независими, да получават подкрепата, от която се нуждаят, и да получават такава подкрепа, запазвайки своето достойнство;
- Над 60 % са съобщили за положително въздействие върху физическото си здраве, психическото си здраве и контрола над собствения си бюджет за подкрепа;

- Други 50 % са съобщили за положително въздействие върху усещането им за сигурност в и извън дома и във взаимоотношенията им с платените доставчици на социални услуги. Проучването установи само малък брой хора, съобщили за отрицателно въздействие.
- За първи път същото проучване бе проведено и с 195 лица, които притежават лични здравни бюджети (ЛЗБ) и 117 доставчици на грижи за тях. Тази група е съобщила за подобни положителни резултати, както при тези с лични бюджети (ЛБ) за социални грижи.<sup>164</sup>

### Индивидуални фондове за услуги

Индивидуалните фондове за услуги (ИФУ) не са нещо ново, в действителност те са били първият начин, по който са били използвани личните бюджети в Обединеното кралство в края на 90-те години на миналия век за хора с когнитивни увреждания, живеещи в специални домове в Шотландия. До съвсем скоро обаче концепцията за ИФУ придоби по-широко разпространение. ИФУ предлагат на хората, които не желаят да поемат пряко управлението на личния си бюджет, възможността да имат по-голям избор и контрол над него посредством избран доставчик на услуги. Бенефициентът или друго лице, действащо от негово/нейно име, избира доставчик, който едновременно управлява личния бюджет на бенефициента и предоставя подкрепа от собствената си организация или като закупува други социални услуги от името на бенефициента.

Моделът на ИФУ се различава от традиционното договаряне по това, че включва официални споразумения между три страни: лицето или негов представител, съвет и доставчик.



Бенефициентът има сключен договор с доставчик, който съдържа информация за това как се предоставя подкрепата и колко струва тя. Ако бенефициентът трябва да участва финансово в предоставянето на услугата, това парично участие трябва да бъде прехвърлено директно на доставчика. Доставчикът трябва да представи на бенефициента ясен подробен отчет за това как е бил изразходен личния бюджет.<sup>165</sup>

<sup>164</sup> Мисли локално, действай индивидуално – Национално проучване на личните бюджети, 2013 г. От Крис Хатън (Център за изследване на хората с увреждания към Университета в Ланкастър) и Джон Уотърс и Мартин Рутледж. Достъпно на: [www.thinklocalactpersonal.org.uk/\\_library/POETSummaryFINAL.pdf](http://www.thinklocalactpersonal.org.uk/_library/POETSummaryFINAL.pdf)

<sup>165</sup> Индивидуални фондове за услуги за грижи по домовете. От Карълайн Томлинсън, Мишел Лайвсли (Хелън Сандерсън Асоуиътс). Достъпно на: [www.in-control.org.uk/media/128547/inc14877%20-%20sf%20report%20single%20pages-web.pdf](http://www.in-control.org.uk/media/128547/inc14877%20-%20sf%20report%20single%20pages-web.pdf)

### 3.7. Принципи и етапи на процеса

#### 3.7.1. Инициране на процедурата

Процедурата за възлагане на услуги обикновено се обявява от публичните органи. В някои държави обаче законодателството дава възможност на НПО да иницират процедури за възлагане на услуги. Освен това във Великобритания съществува и един интересен модел на възлагане, ръководено от общността.

В **Полша** НПО и други субекти, регистрирани по чл. 3 от Закона за общественото полезна дейност и доброволческия труд, имат право да подадат по своя инициатива оферта за изпълнение на публични дейности, в това число и такива, извършвани преди това от други субекти, в това число и публични органи. Офертата включва по-конкретно следната информация:

1. Описание на публичната дейност, която ще се извършва;
2. Прогнозни изчисления на разходите за изпълнение на публичната дейност.

В срок от 1 месец от получаване на офертата, публичният орган:

1. Оценява релеванността на изпълнението на определена дейност от НПО или други субекти с оглед на следното:
  - а) степента, до която офертата отразява приоритетите на публичната дейност, посочени в програмата за сътрудничество с НПО и други субекти;
  - б) гарантирано висококачествено изпълнение на конкретна дейност;
  - в) средствата за изпълнението на публичните дейности;
  - г) ползите от публичната дейност, извършена от НПО или друг субект;
2. Уведомява съответните страни за своето решение. Ако изпълнението на дадена публична дейност от НПО или друг субект е оправдано, органът на управление следва надлежно да уведоми участника в търга за процедурата по планиране и възлагане на публичните дейности и датата на обявяване на открития търг.<sup>166</sup>

Подобна е и ситуацията във **Франция** в случая с така наречената „субвенция“. Освен общата практика, когато тръжната процедура е иницирана от обществения ред на органите на управление, възможно е и самите доставчици на услуги да предложат да станат финансиран доставчик на публични услуги. При липсата на други доставчици на услуги, трябва да бъдат изпълнени определени условия за получаване на финансовата подкрепа. На първо място, предложената за финансиране дейност трябва да бъде от *общ интерес*. Това понятие обаче не е ясно дефинирано от френското законодателство и неговото тълкуване може да бъде доста дискреционно според волята на решаващия публичен орган. На второ място, финансовата подкрепа не може да се разглежда като контра стойност, пряко обслужваща потребностите на публичния орган. Тя не може да бъде конкретно определена от нейното качество и количество, в противен случай може да бъде преквалифицирана от административния съдия и тръжната процедура за възлагане на обществената поръчка ще се подразбира. Другите изисквания са регламентирани в писмен договор, в това число и конкретната цел, размера на предоставените средства и условията за тяхното използване, забрана за преразпределяне на финансовата подкрепа и контрол върху използването на финансовата подкрепа от публичните органи. Има и допълнителни условия, ако предоставената сума надвишава 153 000 евро годишно.<sup>167</sup>

<sup>166</sup> Чл. 12 от Закона за общественото полезна дейност и доброволческия труд

<sup>167</sup> Източник на информация: [www.uniopss.asso.fr/resources/trco/pdfs/2010/G\\_juillet\\_2010/fiche\\_assoc\\_solidarite\\_et\\_mise\\_en\\_concurrence\\_juillet2010\\_V2.pdf](http://www.uniopss.asso.fr/resources/trco/pdfs/2010/G_juillet_2010/fiche_assoc_solidarite_et_mise_en_concurrence_juillet2010_V2.pdf)

Във **Великобритания** съществува един иновативен модел на възлагане, ръководено от общността. То се нарича Свързано подпомагане и е иницирано от *Turning Point*, национален доставчик на здравни и социални грижи във Великобритания. То включва общностите в разработването и предоставянето на услугите. Моделът се основава на принципа, че ако отделяш време и ресурси за проучване на потребностите на общността и обединяваш това с приоритетите на възлагането, повторно разработените услуги ще бъдат по-интегрирани, всеобхватни и икономически ефективни.

Свързаното подпомагане до този момент е предоставено в 14 района на Англия и моделът е успешно адаптиран да бъде фокусиран върху конкретни общности, представляващи интерес, в това число и циганската, ромската и пътуващата общност; хората с хронични заболявания; неплатените домашни асистенти, родители и семейства; „цели общности“; и клинични групи.

Свързаното подпомагане предава умения на местните хора, за да могат те да имат думата при предоставянето на техните местни услуги. Над 200 „Изследователи на общността“ са наети и обучени да извършат проучвания на местната общност. Към днешна дата, Изследователите на общността са ангажирани пряко с почти 10 000 души сред население от 150 000 души. Специфичните познания на нашите Изследователи на общността са безценни и помагат да се разбере по-добре как да се ангажират рядко чуваните групи. Идентифицирайки слабите места в предоставянето на услугите, които иначе не биха били обект на внимание, Свързаното подпомагане може да покаже на публичните органи използваемостта на текущото предоставяне на услуги и да улесни дискусиите за това какво е необходимо за задоволяване на местните нужди.

Анализ на съотношението разход/полза при модела на Свързаното подпомагане, направен от Лондонския институт по икономика, показва че с ранната интервенция се генерират значителни спестявания. Чрез Опитния модел, разработен като част от Свързаното подпомагане в Базилдън за предоставяне на партньорска подкрепа, насърчаваща ранната интервенция, експертите могат да генерират значителна нетна полза за държавната хазна, като всеки инвестиран паунд носи приход от 4,44. Когато се прибавят ползите от подобряване на качеството на живот, се постига приход от 14,07 за всеки инвестиран паунд.<sup>168</sup>

### **3.7.2. Състав на решаващия орган**

По принцип държавните служители участват в процеса на вземане на решения. Съществуват обаче и някои добри практики, когато представителите на НПО също стават членове на решаващите органи.

Например в **Унгария** Националният център за социална рехабилитация и интеграция първо проверява заявленията и след това ги изпраща за мнение до отделните комитети, учредени за всеки вид услуги. В зависимост от вида на услугата, комитетите включват членове, избрани от Националния съвет на хората с увреждания (междусекторен консултативен орган), Обществена фондация за бездомни хора, унгарската Национална асоциация за семейна подкрепа и социални услуги за деца, освен държавните служители. Комитетите правят предложение с обикновено мнозинство за заявленията, които са одобрени и отхвърлени. Предложението включва обосновка. Въз основа на предложението на комитетите, окончателното решение за подкрепените организации, размера на финансовата помощ и условията на финансиране се взема от Министъра.<sup>169</sup>

<sup>168</sup> Информация, базирана на Отворените публични услуги: Опитът на Доброволческия сектор. Достъпна на: [www.ncvo.org.uk/images/documents/policy\\_and\\_research/public\\_services/open\\_public\\_services\\_experiences\\_from\\_the\\_voluntary\\_sector.pdf](http://www.ncvo.org.uk/images/documents/policy_and_research/public_services/open_public_services_experiences_from_the_voluntary_sector.pdf)

<sup>169</sup> Чл. 6 и 7 от Закон № 191/2008. (VII.30.) Правителствено постановление

### 3.7.3. Правила за избягване на конфликт на интереси

Един от въпросите, повдигнати от състава на решаващия орган, е за това как да се избегне конфликта на интереси, особено когато представителите на НПО участват във вземането на решения. По същество, участието на НПО гарантира, че комитетът включва представители, които познават сферата, разбират проблемите и в идеалния случай са политически независими. Участието на представители на НПО обаче може да породи конфликт на интереси, които се оказва трудно да бъдат избегнати.

Конфликт на интереси означава всяка ситуация, в която някой с правомощия за вземане на решения, има интерес, който – потенциално или действително – може да повлияе на неговото/нейното решение. Много важно е разработването на политики за избягване на конфликт на интереси, които да се прилагат от държавните решаващи органи. Такива политики помагат да се гарантира разумното използване на парите на данькоплатците, както и прозрачност, обективност и справедливо третиране на НПО и останалите бенефициенти. В допълнение към разработването на политика за избягване на конфликт на интереси, членовете на решаващия орган могат да бъдат помолени да подпишат такива политики или да бъдат задължени да подават годишни декларации, в които да декларират действителен или потенциален конфликт на интереси, или да декларират някои или всички връзки, които след това могат да бъдат проверени.

Политиките и процедурите за финансиране трябва да описват: 1. това, което решаващият орган смята за конфликт на интереси (например участие с НПО бенефициент; приемане на подаръци, награди или други отличия от кандидат и т.н.); 2. каква процедура се прилага за разкриване на такива конфликти (например годишна декларация); 3. какви са начините за справяне с конфликти на интереси.

В много държави регулирането на конфликтите на интереси при разпределянето на публичните средства се открива в антикорупционните и етични кодекси от по-широк обхват, в това число и законите за обществените поръчки, лобистките закони, кодексите за поведение на държавните служители и други.<sup>170</sup>

В **Унгария** например съществуват подробни правила за избягване на конфликт на интереси, регламентирани в Закон №CLXXXI от 2007 г. за прозрачността на финансовата подкрепа, предоставена от публичните фондове, които са приложими за всички държавни механизми за финансиране. Съгласно Закона изброените по-долу лица нямат право да кандидатстват и да получават държавно финансиране:

- лицето, което взема решението, или лицето, което участва в изготвянето на решението;
- изключен държавен служител;
- близък роднина на горепосочените лица;
- дружество, което е собственост на горепосочените хора;
- фирма, фондация, сдружение, църква, профсъюз или тяхна организационна единица, представляващи отделни юридически лица, които имат изпълнителен директор, членове на съвета на директорите, служители, които попадат в една от горепосочените категории;
- сдружение, профсъюз или тяхна организационна единица, представляващи отделни юридически лица, които:
  - са сключили или поддържат споразумение за сътрудничество със страна, която е регистрирана в Унгария в рамките на 5 години от обявяването на поканата за представяне на оферти; или

<sup>170</sup> ЕЦНП: Публично финансиране за организациите на гражданското общество. Добри практики в Европейския съюз и Западните Балкани, възложено от EU/TACSO. 2011 г.



- имат общ кандидат с партия на парламентарните избори, изборите за европейски парламент или изборите за местна власт в рамките на 5 години от обявяването на поканата за представяне на оферти;
- името на лицето, чието изключване е обявено на интернет страницата.

Кандидатът се задължава да поиска тези обстоятелства да бъдат публикувани на интернет страницата на Правителството заедно с подаването на заявлението. Ако тези обстоятелства възникнат след подаване на заявлението, но преди действителното вземане на решението, тогава кандидатът трябва да инициира публикуването на такива обстоятелства на интернет страницата в срок от 8 работни дни. Ако кандидатът не направи това, няма да му бъде отпуснато държавно финансиране

Лицето, което или чийто близък роднина има трудови правоотношения с кандидата, няма право да участва при изготвянето или вземането на решението.

Ако конфликтът на интереси засяга директора на държавния орган, вземащ решението за финансиране, тогава неговите отговорности следва да бъдат изпълнени от неговия заместник. Директорът е длъжен също така да докладва на решаващия държавен орган в писмена форма за всяко нарушение, свързано с конфликт на интереси, преди преговорите за вземане на решение. Директорът на решаващия държавен орган или неговият заместник са длъжни също така да гарантират спазването и прилагането на предвидените в закона разпоредби при вземане на решението.

Всеки може да се обърне към решаващия орган, за да инициира дисквалификация от тръжната процедура. Фактът, че даден кандидат е дисквалифициран, остава на интернет страницата за срок от две години.

Приложено към заявлението, кандидатът декларира в писмена форма, че не е обект на конфликт на интереси. Без такава декларация заявлението се счита за невалидно. Декларацията трябва да съдържа:

- име, адрес и дата и място на раждане на кандидата физическо лице;
- наименование на дружеството, седалище и адрес на управление, номер на съдебна регистрация, данъчен номер и име на представителя на търговското сдружение, подаващ заявлението;
- наименование, седалище и адрес на управление, име на представителя на всяка друга организация, подаващ заявлението, както и номера на удостоверението за регистрация и наименованието на регистриращата агенция;
- факт за участие или конфликт на интереси, както е предвидено в Закона, или липсата на такива обстоятелства;
- описание на обстоятелствата, даващи основание за участие или конфликт на интереси;
- декларация, че кандидатът е спазил всички разпоредби на Закона във връзка с участието си или с цел прекратяване на конфликта на интереси.

Ако въпреки съществуващ конфликт на интереси бъде отпуснато финансиране, тогава договърът се счита за нищожен и недействителен и бенефициентът е длъжен да върне финансирането заедно с лихвата за периода между датата на отпускане на финансирането и датата на неговото връщане. Връщане на финансирането обаче не се иска, ако от датата на решението са изминали повече от 6 месеца, или ако съдържанието на заявлението вече е изпълнено. Директорът на решаващия орган е длъжен да реши дали да инициира вземане на решение за недействителността на договора в срок от 15 дни от получаване на съответното уведомление.

В срок от 30 дни от приемане на решението може да бъде поискана проверка на дадено решение, обявяващо заявлението за невалидно или обявяващо заявлението за валидно, въпреки иницирирането на решението, като се заведе безспорно гражданско производство в съда. Съдът се задължава да вземе решение до 30 дни.<sup>171</sup>

#### **3.7.4. Критерии за оценка**

При възлагането на дейности, водещият критерий за избор на изпълнител обикновено е най-ниската цена. При няколко услуги обаче, в това число и социални, здравни и образователни услуги, е важно да се получи възможно най-доброто качество, така че най-ниската цена не трябва да бъде водещ стандарт за оценка при възлагането.

Въз основа на законодателството на различни държави, критериите за предложенията могат да бъдат тези, посочени по-долу:

- Капацитета на организацията;
- Предложеното качество на услугата;
- Квалификацията на персонала;
- Калкулация на разходите за изпълнение на публичната дейност;
- Други източници на финансиране и размера на участието;
- Апортни вноски, в това число и доброволчески труд;
- Оценка на предишното изпълнение на публичната дейност.

В **Полша** публичните органи оценяват и вземат под внимание следните аспекти, когато разглеждат офертите<sup>172</sup>:

- Капацитета на НПО или другите субекти, които ще извършват публичната дейност;
- Представената калкулация на разходите за изпълнение на публичната дейност, в това число и всякакви препратки към материалния обхват на дейността;
- Предложеното качество на изпълнение на дейността и квалификациите на лицата, които ще участват в изпълнението на публичната дейност от името на НПО или друг субект;
- Делът на собствените средства, получени от други източници за изпълнението на публичната дейност, в случай че НПО или друг субект не поема изцяло, а само подпомага изпълнението на публичното задължение;
- Апортните вноски, съдействието, в това число и услугите на доброволци и доброволческата дейност на членове на организацията, планирана от НПО или друг субект;
- Анализ и оценка на изпълнението на възложените публични дейности през предходни години, отчитайки тяхната надеждност, навременно изпълнение и начин на уреждане на финансовите средства, получени за тази цел.

В **Унгария** решението за „допускане“ на една организация в системата на държавно финансиране се взема с оглед на следните аспекти:

- Брой на хората, които се нуждаят от услуга в дадена сфера, и услугата, която може да бъде предприета от кандидата;
- Териториален обхват и наличност на услугата, географски и демографски характеристики на услугата, други налични социални и здравни услуги и техния капацитет;

<sup>171</sup> Чл. 6–17 от Закон № CLXXXI от 2007 г.

<sup>172</sup> Чл. 15 от Закона за общественополезната дейност и доброволческия труд

- Ефективността на кандидата доставчик на услугата въз основа на финансовите планове и предприетите услуги;
- Декларациите, направени от надзорните органи, при тези кандидати, които вече осъществяват дейност;
- Наличните финансови ресурси.<sup>173</sup>

В **Чехия** оценяващият орган трябва да разгледа следните факти, когато предоставя финансова подкрепа на доставчиците на социални услуги съгласно Закона за социалните услуги:

1. Съответствие с плана за развитие на социалните услуги, в зависимост от избрания вид на Програмата, на местно или национално ниво;
2. Информация за предоставената услуга, в това число:
  - Обхват на бенефициентите;
  - Персонал на институцията;
  - Бюджет на доставчика на услуги и искана сума на финансовата подкрепа;
  - Други източници на финансиране;
  - Друга информация (например вид на помощта, целева група на бенефициентите, обхват на услугите, работно време);
  - Капацитет;
  - Избор на Програмата.
3. Критерии за измерване на ефективността, ефикасността и целесъобразността на финансовата подкрепа:
  - Адекватен и ефективен бюджет, използван за извършване на социалните услуги по отношение на вида на услугата, отпуснатата сума, целевата група и др., достатъчен размер на исканата финансова подкрепа и спецификация на невъзстановяемите разходи по отношение на тази финансова подкрепа;
  - Осигуряване на други източници на финансиране на услугата по отношение на вида на услугата и правната форма на доставчика<sup>174</sup> (за НПО това може да бъде например финансиране съгласно Постановлението за основните сфери на държавната политика за финансова подкрепа на НПО за 2013 г., както бе споменато по-горе).

### **3.7.5. Сключване на договор**

Съдържанието и срока на договорите зависи от конкретната държава и сферата на предоставяната услуга. В сферата на социалните услуги, образованието и здравеопазването е особено важно да се осигури държавно финансиране чрез дългосрочни договори. Дългосрочният договор може да ограничи риска и несигурността за доставчиците и да се окаже по-ефективен за държавните органи от гледна точка на разходите. Най-важното обаче е това, че той осигурява непрекъснати услуги за най-уязвимите хора, като възрастните и бездомните хора и хората с увреждания, които най-много се стремят към предвидимост, стабилност и високи стандарти. По тази причина много органи на управление започнаха да въвеждат многогодишни схеми на финансиране (например 3–5 години) под всички форми на държавното финансиране, в това число и договарянето.

В повечето държави задължителното съдържание на договора е регламентирано в законите/правилниците за тяхното прилагане. Държавните органи са склонни да използват стандартни формуляри, така че може да има сравнително малко място за договаряне на промени.

<sup>173</sup> Чл. 7 от Правителствено постановление № 191/2008. (VII.30.)

<sup>174</sup> Методология на Министерството на труда и социалните въпроси

В **Полша** един договор за подпомагане на изпълнението на дадена публична дейност или за възлагане на изпълнението на публична дейност може да бъде подписан за срока на изпълнение на дейността или за определен срок, но не повече от 5 години.

Във **Франция** договорът (*convention*) за Делегиране на публични услуги трябва да бъде сключен за определен срок, но въпреки това няма максимална сума, определена от закона. Срокът на договора се определя от местния орган на управление, който делегира предоставянето на услугата на частния доставчик.<sup>175</sup>

В **Унгария** *договорът за предоставяне на социални услуги* е неразделна част от един писмен договор и включва следната информация:

1. Наименование, адрес и данъчен номер на доставчика на услуги;
2. Формата на социалните услуги, обхвата и броя на бенефициентите;
3. Декларация от доставчика на услуги, че спазва законите, професионалните изисквания и изискванията за регистрация, посочени в договора;
4. Случаите и начините на намаляване или премахване на личните такси за услуги;
5. Разпоредби за непрекъснато предоставяне на услуги в случай на нарушение на договора, както и размера на компенсацията;
6. Срок на прекратяване, определен в месеци;
7. Спазване на задължението за предоставяне на информация и уведомяване за това как може да се използва услугата и по-специално по отношение на случаите, в които местният орган на управление има определен брой места в институцията;
8. Реда за разглеждане на жалби, начина за информиране на местния орган на управление и споразумението относно разследването на жалби;
9. Начина, формата и честотата на информиране на местния орган на управление, което следва да се извършва поне веднъж годишно;
10. Начина за предоставяне на информация, изисквана по силата на други правни разпоредби, както и информация за статистически цели;
11. Размера на контра стойността за предоставяне на услугите;
12. Процедурата и крайния срок за заплащане на контра стойността;
13. Задълженията, свързани с уреждане на контра стойността.<sup>176</sup>

Местната власт няма право да делегира сключването, изменението и прекратяването на договора за предоставяне на услуги.

Разпоредбите за прилагане на договора регламентират допълнителните подробности. Така например Държавното постановление, регламентиращо финансирането на подкрепящите услуги за хора с увреждания и услугите в общността, включва основните елементи на договора за финансиране, в това число и допълнителна информация в сравнение с горепосоченото:

- Сферата на предоставяне на услугите, въз основа на която се отпуска оперативната помощ;
- Индикатор на задължителните дейности, които ще бъдат предприети през първата бюджетна година и методологията на изчисляване в случай на подкрепящи услуги, основни услуги в общността и предоставяне на грижи по домовете;
- Размер на оперативната помощ, определен за първата бюджетна година;
- Крайни срокове и начини на предоставяне на оперативната помощ;

<sup>175</sup> Общ кодекс на местните органи на управление. Достъпен на: [www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000021479265&dateTexte=20131213](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000021479265&dateTexte=20131213)

<sup>176</sup> Чл. 121–122 от Закон № III от 1993 г.

- В случай на допълнителна оперативна помощ, съответните условия;
- Професионални препоръки относно предоставянето на услугите;
- Начална и крайна дата на договора за финансиране;
- Случаите и начините за изменение или прекратяване на договора за финансиране;
- Документите, които трябва да се поддържат, и начина на документиране, изискванията за отчетност и мониторинг;
- Задълженията на местния орган на управление и доставчика на услуги в случай на официална проверка;
- Начина за определяне на таксите за услуги с изключение на неплатените услуги.<sup>177</sup>

В сферата на образованието *Законът за народната просвета* регламентира, че Министерът на образованието има право да подпише така наречения „договор за обществено образование“ с оператора, в случай че образователната институция за специализирани услуги или образователната институция за предоставяне на услуги се поддържа от недържавен субект.<sup>178</sup>

Съдържанието на договорите за предоставяне на услуги се определя също от закона в сферата на *закрила на детето и администриране на грижите за деца*.<sup>179</sup> Освен информацията, която се изисква за всички договори за предоставяне на социални услуги, описана по-горе, договорните страни се задължават да включат и следната информация в договора:

- Срок на договора, който не може да бъде по-малък от 5 години, в случай на институции за деца;
- Декларация на недържавния доставчик на услуги относно неговата информираност и съответствие със задълженията за регистрация, управление на данните и защита на данните.

Договорът трябва да стане публично достояние по обичайния за района начин. Местният орган на управление няма право да делегира сключването, изменението и прекратяването на договора за предоставяне на услуги.

### **3.8. Финансиране на възложените услуги**

Държавните услуги, възлагани на недържавни участници, могат да бъдат изцяло или частично финансирани от централните или местните органи на управление, в зависимост от историческата, правната и бюджетна среда на дадената държава. В много държави, в това число и Унгария, заплащането на такса за услугите все още не е популярно, тъй като обикновено се счита за ограничаване на придобитите права.

Законодателството на някои държави изрично предвижда държавният бюджет да финансира изцяло услугите, които се възлагат на недържавни участници. В други случаи, публичните услуги, предоставени на недържавни участници, са изцяло или частично финансирани от бенефициентите. Това поражда пряка връзка между публичната услуга и свързаните с нея разходи и може да рационализира повишените потребности и използването на „безплатните“ публични услуги. Така например в унгарския Закон за народната просвета е посочено, че финансовите ресурси за функционирането на системата на народната просвета трябва да бъдат осигурени от държавния бюджет и участието на оператора, които могат да бъдат допълнени с такси за обучение, такси за услуги от бенефициентите и други приходи на учебното заведение. В допълнение към това, Законът изрично посочва, че държавният бюджет трябва да осигури бюджетен принос на недържавните участници, предоставящи обществени образователни услуги,

<sup>177</sup> Чл. 10 от Закон № 191/2008 г. (VII.30.) Правителствено постановление

<sup>178</sup> Чл. 31 (3) от Закон № СХС от 2011 г.

<sup>179</sup> Закон № XXXI от 1997 г.

при условие че недържавният субект извършва дейността си в съответствие с притежаваното разрешително.<sup>180</sup>

В **Унгария**, държавното финансиране на услугите зависи от вида на услугата и от това дали тя представлява дейност на централната или местната власт. Подробностите за финансовата подкрепа за общественото образование, социалните услуги, грижите за деца и услугите по закрила на детето, са регламентирани в годишния държавен бюджет. В Годишния държавен бюджет за 2013 г. се съдържа една глава, посветена на „Подкрепата за обществени цели и други дейности на църкви и социални организации“ (в това число и сдружения, фондации, обществени фондации, фирми, дружества с нестопанска цел, бизнес предприемачи, местни органи на управление) в сферата на общественото образование, социалните услуги, грижите за деца и услуги по закрила на детето. В допълнение към това, размерът и изчисляването на държавната помощ са регламентирани в Приложение 2 и Приложение 8 на Годишния държавен бюджет.

В някои случаи доставчиците на услуги получават нормативна подкрепа за броя бенефициенти, служители, легла, предоставени услуги или поддържани центрове. Това се отнася за центъра за грижи за деца, осигуряването на храна за социално слаби хора, грижите по домовете, дневните центрове за възрастни хора, институциите за хора с увреждания и други услуги. От 2013 г. правният термин на тази форма на финансиране е променен от „нормативна подкрепа“ на „подкрепа“, но въпреки това, базата на тази подкрепа остана същата. Дори и държавните дейности да са възложени от местната власт, НПО трябва да поискат нормативната подкрепа директно от Министерството на финансите на Унгария. Освен тази сума местната власт обикновено се съгласява в договора да предостави и допълнителна финансова и материална подкрепа за НПО в качеството си на доставчици на услуги, като наеми за помещения или ремонтни разходи.

Според становището на една организация-шапка на местните доставчици на услуги, нормативната подкрепа не е гъвкав модел и не отразява разнообразното естество на потребностите. Така например, доставчикът на услуги на дом за възрастни хора получава същия размер на капитационно плащане за всяко легло, без да се отчитат специфичните нужди на бенефициентите. Докато някои от хората могат да изискват пълна подкрепа за извършване на ежедневните си дейности, други могат да се грижат за себе си с незначителна чужда помощ. Размерът на нормативната подкрепа се определя на годишна база в държавния бюджет с отчитане на разходите, свързани с предоставянето на дадена услуга. В повечето случаи обаче тя е в твърде малък размер и не е достатъчна да покрие всички разходи на организациите, свързани с предоставянето на услугата. Затова доставчиците на услуги обикновено трябва да проявяват гъвкавост и да търсят други източници на приходи.

От 2009 г. насам при някои услуги (например подкрепящите услуги за хора с увреждания) НПО получават финансиране въз основа на друга методология, базирана на извършената работа. Новата система, която се основава на показателите за предоставяне на услуги, изглежда че постига по-добри резултати по много начини. Държавното финансиране се състои от 2 елемента: 1. базисна подкрепа и 2. заплащане според резултатите. Размерът на базисната подкрепа е еднакъв за всички доставчици на услуги. Заплащането според резултатите се основава на показатели, в това число и броя на часовете, прекарани за предоставяне на услугата, и броя на километрите за транспортиране на бенефициента от едно място до друго. Таксата за час и таксата за километър пробег обикновено се обединяват и общият размер служи като основа за изчисляване на заплащането според резултатите. Размерът на таксата

<sup>180</sup> Чл. 88 от Закон № СХС от 2011 г.

за час и таксата за километър пробег може да се определи до 20% по-висока в определени сфери, с отчитане на териториалния обхват на услугата, изпълнението на липсващите услуги, по-високите разходи и други фактори.<sup>181</sup> Има минимален брой часове или километри, които трябва да бъдат изпълнени от всеки доставчик на услуги. Организацията биват „допуснати“ в системата на държавно финансиране за период от 3 години, но въпреки това те трябва всяка година да кандидатстват и да се споразумяват с Националния център за социална рехабилитация и интеграция относно точния размер на държавното финансиране на базата на горепосочените показатели. Планирането и изразходването на държавното финансиране изисква по-голямо съзнание, в сравнение с нормативната подкрепа. В случай на съзнателно предоставяне на услуги обаче, държавното финансиране може да покрие 100% от свързаните с услугите разходи на организацията (в това число и разходи за заплати, трансферни разходи, наем за офис и др.).

Във **Франция** основната разлика между двата най-широко разпространени начина на възлагане на услуги – делегирането на публични услуги и възлагането на обществени поръчки – се определя от финансовия аспект. Докато Делегирането на публични услуги се финансира главно от бенефициентите, при Обществените поръчки изборният при възлагането доставчик обикновено получава заплащане за цялата услуга от държавните органи (а самата сума се определя преди сключването на договора).

Финансовата подкрепа за НПО за предоставянето на публични услуги в **Чехия** може да дойде от няколко различни източника. Държавната подкрепа обикновено се предоставя съгласно *Постановлението за основните сфери на държавната политика за финансова подкрепа на НПО*, със съвместно финансиране от държавните бюджети и фондове. Финансовата подкрепа се предоставя от държавния бюджет директно на доставчика на услугата (Програма Б) или чрез регионалните бюджети, при което местният орган на управление е длъжен да прехвърли финансирането на доставчика (Програма А). Процедурата за отпускане на финансовата подкрепа се регламентира от Закона за социалните услуги заедно със Закона за бюджетните правила.<sup>182</sup>

Съгласно *Закона за социалните услуги*, отпуснатата сума на даден доставчик на услуги се очаква да покрие само разходите за основните дейности, извършени при предоставяне на основните видове и форми на социални услуги, изброени в Част 3 на Закона за социалните услуги.<sup>183</sup> Финансова подкрепа не се предоставя за избираемите дейности.<sup>184</sup> Когато определя размера на парите, които да бъдат отпуснати на конкретния доставчик, оценяващият орган трябва да вземе под внимание и други финансови ресурси на доставчика (например заплащане за услугата от бенефициентите, финансиране от местния бюджет).

Във **Великобритания** е налице изместване на фокуса, като процесът на възлагане е фокусиран върху резултатите. Тази система се нарича „заплащане според резултатите“ или „финансиране, базирано на резултатите“. Заплащането според резултатите е форма на финансиране, въз основа на която плащанията са зависими от независимата проверка на резултатите. Тази система може да бъде проблематична за НПО, тъй като плащането се получава само след като резултатите станат известни, като всички разходи до този момент се покриват от НПО. Това може да елиминира малките доставчици от пазара на услугите, тъй като те не могат да си позволят да поемат разходите предварително.

<sup>181</sup> Чл. 2 от Закон № 191/2008 г. (VII.30.) Правителствено постановление

<sup>182</sup> Официален сайт на Министерството на труда и социалните въпроси, достъпен на: [www.mpsv.cz/cs/13566](http://www.mpsv.cz/cs/13566)

<sup>183</sup> Чл. 32–70 от Закона за социалните услуги

<sup>184</sup> Чл. 35 от Закона за социалните услуги

Друг вид подход за измерване на резултатите е „стойността за пари“, което по същество означава оптимално използване на ресурсите за постигане на желаното въздействие и резултати. При този подход правителството преценява дали дадена организация е получила или не максимална полза от стоките или услугите, които предоставя, в рамките на наличните ресурси. Не става въпрос само за това дали доставчикът на услуги е използвал ресурсите за предоставяне на услугите, но също така и да се оцени комбинацията от качество, разходи и използване на ресурсите, какво отношение има тя към целта, навременното изпълнение и т.н., да се прецени дали, взети заедно, те представляват или не представляват добра стойност. Постигането на това може да се опише от гледна точка на „трите Е-та“ – икономичност, ефикасност и ефективност.<sup>185,186</sup>

### 3.9. Мониторинг

#### 3.9.1. Цели и принципи на мониторинга

Мониторингът е важен етап от всички процеси на държавно финансиране. Неговата основна цел е да осигури отчетност за похарчените публични средства. Възлагането на определени държавни дейности на недържавни участници не означава, че правителството е освободено от допълнителни отговорности. Органите на управление остават в крайна сметка отговорни да гарантират, че услугите се предоставят с добро качество, средствата от държавната подкрепа са изразходвани по отговорен начин, а правата и нуждите на бенефициентите са получили необходимото внимание и уважение. Следователно контролът и мониторингът на предоставянето на социални услуги е от основно значение.

Националната сметна палата във **Великобритания** публикува Принципите на съразмерен мониторинг и отчитане.

*За финансиращите организации добрият мониторинг и отчетност:*

- помагат да се осигури стойност за пари;
- показват как получателят харчи парите;
- демонстрират въздействието на финансирането.

*За финансираните организации добрият мониторинг и отчетност помагат:*

- да представят работата, която извършват;
- да се учат и развиват.

Британското правителство признава, че мониторингът и отчетността трябва да бъдат съразмерни – т.е. те трябва да бъдат справедливи в изискванията, които поставят както за получателя на финансирането, така и за финансиращата организация. Националната сметна палата разработи следните 12 принципа за ограничаване на бюрокрацията и предоставяне възможност на хората в третия сектор да посветят по-голяма част от своето време и ресурси на групите, които обслужват.

Централните държавни ведомства са се съгласили да гарантират, че тези принципи ще залегнат в основата на техните взаимодействия с организациите от третия сектор. Централните органи на управление ще работят с партньорите си за насърчаване на едно по-голямо разбиране и приемането и внедряването на принципите. Местните органи на управление и финансиращите организации, които не са регламентирани със закон, също

<sup>185</sup> За повече информация виж: Подход към стойността за пари на британския Отдел за международно развитие: [www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/DFID-approach-value-money.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/DFID-approach-value-money.pdf)

<sup>186</sup> Включване на организациите на гражданското общество във възлагането на държавни дейности. ЕЦНП и Световната банка, 2013 г.



могат да използват принципите. Докато те се прилагат главно за предоставяне на финансиране, принципите трябва да се разглеждат също така и като най-добра практика за всички договори за финансиране.

### **Принципи за финансиращите организации**

1. **Осъзнаване на разходите:** Мониторингът и отчетността имат цена както за този, който предоставя финансирането, така и за този, който го получава. Вземете това под внимание, когато разработвате изискванията за отчетност.
2. **Стартиране на по-ранен етап:** Обсъдете изискванията за мониторинг и отчетност с потенциалните получатели на финансиране на ранен етап.
3. **Определяне на изискванията:** Определете и посочете мащаба на изискванията за отчетност при кандидатстването или през етапа на тръжната процедура.
4. **Обосновка на нуждите:** Да се гарантира, че мониторингът и отчетността са съразмерни на нивото на финансиране и риска:
  - да можете да обосновате защо се нуждаете от дадена информация;
  - да изясните как финансирането отговаря на стратегическите ви цели;
  - да изясните как ще използвате информацията.
5. **Ясна комуникация:** Предоставяйте изчистени форми, на лесно разбираем език. Когато е уместно, предложете други начини за отчетност като срещи лице в лице.
6. **Предоставяне на обратна връзка:** Обратната връзка за техните отчети помага на хората в третия сектор да разберат как използвате тяхната информация. Тя също така им помага да се учат и развиват като организация.
7. **Използване на съществуващи отчети:** Когато е възможно, използвайте съществуващи отчети като годишните отчети на управителния съвет и годишните счетоводни отчети на организацията. Насърчавайте получателя на финансирането да използва стандартни отчети, когато е уместно, особено ако получава съфинансиране.

### **Принципи за финансираните организации**

1. **Осъзнаване на важността на отчетността:** Отчетността е важна, за да се гарантира, че публичните средства се изразходват правилно и имат своето въздействие. Отчетността също така може да помогне на вашата организация да докаже своята стойност.
2. **Идентифициране на полезната информация:** Ако разбирате каква информация е полезна за вашата организация, може да проведете една конструктивна дискусия с вашата финансираща организация, за да договорите реалистични изисквания за мониторинг и отчетност. В тази дискусия трябва да задавате въпроси относно изискванията на финансиращата организация, в случай че не сте наясно как тя ще използва вашата информация.
3. **Изпълнение на сроковете:** Представете определена отчетна информация на финансиращата организация в рамките на договорените срокове.
4. **Координация:** Уверете се, че лицето, което участва в търга за финансиране, се координира с лицето, което ще ръководи дейностите по проекта, когато това е уместно.

**Предложения за използване на съществуващи системи:** Обсъдете с финансиращата организация дали бихте могли да използвате стандартни отчети, базирани на собствените ви системи за отчетност, особено ако можете да идентифицирате няколко финансиращи организации, които вероятно ще се нуждаят от подобна информация.

### 3.9.2. Видове мониторинг

Първото ниво на контрол се извършва чрез процеса на регистрация и лицензиране. Измерването на качеството на услугите и съответното изразходване на средствата по държавното финансиране представляват второто ниво на мониторинг.

**Видовете контрол могат да бъдат следните:**

- **Държавен контрол от страна на възлагащия орган или друг държавен орган:** законът определя държавния орган, който носи отговорност за осигуряване на публичен контрол върху съответното изразходване на средствата по държавното финансиране и върху качеството на услугата в съответната сфера. Държавният орган може също така да реши да създаде междусекторен контролиращ орган, както е случаят в Полша (виж по-долу).
- **Клиентски контрол:** що се отнася до качеството, най-важната оценка принадлежи на инструментите за самоконтрол или контрол от страна на клиентите. Това всъщност е единственият инструмент за обективна оценка на най-трудната и най-съществената част от изпълнението на услугите – как услугата влияе на качеството на живост на клиента. Нещо повече, добрите практики за проучване на услугите включват също така и получаване на обратна връзка от клиентите и техните поддръжници. Това служи като инструмент за проверка на резултатите от оценката на инспекторите.
- **Независима експертна оценка:** тази процедура гарантира по-голяма обективност при изпълнението на услугите и разчита на по-високо ниво на експертни познания при оценката на резултатите. В допълнение, съществуват различни контролиращи организации, които също могат да предоставят независим анализ на качеството на извършените услуги или на цялата тържна процедура.

Най-често срещаният подход за измерване на качеството е използването на стандарти и методология от критерии: стандартите определят изискванията за качество на услугите, а критериите са индикаторите, които се използват за оценка на връзката между предоставянето на услугите и стандартите.

В Полша органите на публичната администрация, възлагащи публична дейност, отговарят за мониторинга и оценката на изпълнението на дейността *съгласно Закона за общественополезната дейност и доброволческия труд* и по-конкретно за:

- хода на изпълнението на дейността;
- ефективността, надеждността и качеството на изпълнение на дейността;
- надлежния и правилен начин на използване на публичните средства, получени за изпълнение на дейността;
- цялата налична документация съгласно законовите и договорни разпоредби.

По отношение на *Фонда за граждански инициативи*, ефективността и качеството на изпълнение се контролират от Комитета за мониторинг. Комитетът за мониторинг е създаден с Наредба № 5 на Министерството на труда и социалната политика от 3 юни 2009 г.<sup>187</sup> и се състои от 12 членове, в това число и представители на правителството, местната власт и гражданското общество. Специфичните задачи на Комитета за мониторинг са следните:

1. Периодичен мониторинг на изпълнението за постигане на основните и специфични цели на ФГИ;
2. Резултати от изпълнението на ФГИ и по-специално постигането на целите и резултатите от оценката при осъществяването на мониторинг на ФГИ, особено когато мониторингът показва

<sup>187</sup> Достъпна на: [www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/FIO/PO%20FIO/Komitet%20Monitorujacy/Zarzadzenie%20Komitet%20Monitorujacy%20PO%20FIO.pdf](http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/FIO/PO%20FIO/Komitet%20Monitorujacy/Zarzadzenie%20Komitet%20Monitorujacy%20PO%20FIO.pdf)

значително отклонение от първоначално поставените цели или когато има предложения за промени във ФГИ;

3. Анализ на годишните и окончателните доклади за изпълнението на ФГИ;

4. Представяне на предложения за промени на Министъра.<sup>188</sup>

Контролът върху предоставянето на публични услуги в **Чехия** обикновено е регламентиран в Закона за държавния контрол. Тъй като обхващат на този Закон е много широк, често са налице специфични разпоредби, приложими за съответните сфери.<sup>189</sup> Така например проверката на социалните услуги е описана в Закона за социалните услуги. Органът, който се занимава с контрола върху предоставянето на социални услуги, е регионалният клон на Бюрото по труда, компетентен въз основа на местоположението на доставчика на услугите. Обект на такъв контрол е адекватното изпълнение на отговорностите на доставчика, описани в чл. 88 и 89 (например предоставяне на основна информация за социалната услуга, създаване на добри условия за прилагането на човешките и гражданските права на бенефициентите, определяне на вътрешни правила за осигуряване предоставянето на услугите и др.) и проверка на качеството на предоставената услуга. Общите правила относно процеса на проверка са регламентирани в Закона за държавния контрол, а в края на процеса съответният орган издава доклад от проверката. Следователно Регионалният клон на Бюрото по труда има право да налага мерки с цел премахване на установените нередности.<sup>190</sup> Неспазването на тези мерки може да доведе до заличаване на регистрацията на доставчика.<sup>191</sup>

В **Унгария**, както бе споменато по-горе, бе осъществена реформа в системата на финансирането. Има различни становища относно новата система, при която организациите трябва да бъдат „допуснати“ в системата на държавно финансиране. Според някои, тя постига по-добри резултати по отношение на мониторинга и осигуряване на качеството. Тъй като организациите биват „допускани“ в системата на държавно финансиране само за 3 години, те остават мотивирани да предоставят качествени услуги. От друга страна обаче е възможно дадена организация да получи необходимите разрешителни за управление на институцията, но да не бъде допусната в системата на държавно финансиране и следователно да не получи държавно финансиране. Друга промяна е, че при някои услуги (например подкрепящите услуги за хора с увреждания) държавното финансиране се предоставя въз основа на определени показатели като брой часове, прекарани за предоставяне на услугата и брой километри за транспортиране на бенефициент от едно място до друго. За разлика от нормативната подкрепа, то изисква съзнателно планиране. Например, ако доставчик на услуги извърши с бус трансфер на хора с увреждания, той трябва внимателно да планира маршрута, за да избегне допълнителни разходи.

При нормативната подкрепа (наричана понастоящем само „подкрепа“) Регионалните дирекции на унгарското Министерство на финансите извършват мониторинг по отношение на начина на изразходване на нормативната подкрепа. Регионалните дирекции вземат решение за обхвата на мониторираните организации въз основа на анализ на риска. Въпреки това, всеки доставчик на услуги трябва да бъде проверяван най-малко веднъж на 2 години. Мониторингът включва следното:

- Спазване на законовите критерии, за да може да получи нормативна подкрепа;
- Изпълнение на показателите (например брой на осигурените легла в дом за възрастни хора), въз основа на които доставчикът на услуги е кандидатствал за нормативна подкрепа;

<sup>188</sup> Източник на информация: [www.pozYTEK.gov.pl/Komitet,Monitorujacy,PO,FIO,2009-2013,1079.html](http://www.pozYTEK.gov.pl/Komitet,Monitorujacy,PO,FIO,2009-2013,1079.html)

<sup>189</sup> Чл. 8 от Закона за държавния контрол

<sup>190</sup> Чл. 97- 99 от Закона за социалните услуги

<sup>191</sup> Чл. 82 от Закона за социалните услуги

- Законосъобразност при използването на нормативната подкрепа;
- Други аспекти по отношение на защитата на публичния интерес.<sup>192</sup>

Следователно, системата за мониторинг на нормативната подкрепа като цяло позволява ограничен фокус върху качеството на предоставяните услуги.

При онези услуги, при които държавното финансиране се предоставя въз основа на изпълнението (показател), унгарското Министерство на финансите отговаря за финансовия контрол, докато Националният център за социална рехабилитация и интеграция (НЦСРИ) отговаря за осигуряване на качеството. Организациите, предоставящи услуги, трябва ежегодно да представят своите отчети на НЦСРИ и да покажат как държавното финансиране е било използвано през предходната година. НЦСРИ разглежда документите и взема решение дали да приеме отчетите в срок от 30 дни (освен ако не изисква корекция) и информира доставчика на услуги в срок от 5 дни от вземането на решението.<sup>193</sup>

В допълнение към това, НЦСРИ и органът, издаващ оперативното разрешително, извършват инспекция всяка година, за да проверят дали доставчикът на услуги извършва дейността си в съответствие с правните разпоредби и професионалната си програма.<sup>194</sup> НЦСРИ изготвя и публикува насоки за тази цел. С публикуването на такива насоки, НЦСРИ цели да обедини процеса на мониторинг и да помогне на доставчиците на услуги да разберат какви са очакванията. Има отделни насоки за различните видове социални услуги, в това число и подкрепящите услуги, грижите по домовете и др.<sup>195</sup> Освен това Регионалните дирекции на Министерството на финансите извършват инспекция на място най-малко веднъж годишно.

И във **Франция** местните органи на управление отговарят за извършването на проверки и изискват постоянна информация от доставчика на услуги под формата на технически доклади и финансови отчети. Целта на техническия доклад е да предостави информация за извършените дейности и условията на предоставяне на услугите (служители, приложени мерки, планирани промени и др.). Финансовият отчет предоставя информация за икономическите условия и посочва приходите и разходите на организацията, предоставяща услугите.<sup>196</sup>

## 4. Изводи и препоръки

Въз основа на представените европейски модели могат да бъдат отправени следните общи препоръки за подобряване на съществуващите механизми на договаряне.

1. **Култура на партньорство.** Поради спецификата на социалните услуги, здравеопазването и образованието, техните целеви групи и необходимите ресурси, предоставянето на услуги е по-ефективно, когато взаимоотношенията между държавните органи и НПО се основават на партньорство, а не на йерархия. При партньорството, договарящите се страни се считат за равнопоставени, налице е ясно разграничение на правата и задълженията и съвместно участие в предоставянето на услугите. Тенденцията за преминаване от „култура на договаряне“ към „култура на партньорство“ може вече да се счита за реалност във Великобритания и да се надяваме, ще бъде последвана и от други държави членки на ЕС.
2. **Допълващи механизми на държавно финансиране.** В повечето държави съществуват различни механизми, използвани за държавно финансиране на дейностите на НПО, в това

<sup>192</sup> Чл. 9 от Закон № 213/2009 г. (IX.29.) Правителствено постановление

<sup>193</sup> Чл. 17 от Закон № 191/2008 г. (VII.30.) Правителствено постановление

<sup>194</sup> Чл. 11 от Закон № 321/2009 г. (XII.2.9) Правителствено постановление

<sup>195</sup> Насоките за мониторинг са достъпни тук: <http://nrszh.kormany.hu/ellenorzesi-szemponstosorok>

<sup>196</sup> Министерско предписание за управление на публичните услуги от местните власти, 1987 г. Достъпно на: [http://basedaj.aphp.fr/daj/public/index/display/id\\_theme/1735/id\\_fiche/1248](http://basedaj.aphp.fr/daj/public/index/display/id_theme/1735/id_fiche/1248)

число и грантове, субсидии и договори за услуги. Важно е да се гарантира, че при избора на най-подходящ механизъм на финансиране се взема под внимание естеството на услугата и очаквания резултат. В много държави от Централна и Източна Европа грантът е все още най-често използваната форма на финансиране. И макар че той е добър инструмент за привличане на новаторски идеи и постигане на общите цели на правителството, той може да бъде по-малко подходящ за финансиране на конкретно определени услуги в по-дългосрочен план. Тези два инструмента обаче могат да бъдат обединени и да се подпомагат взаимно. В представените държавни органите на управление осигуряват грантове за укрепване на капацитета на сектора на НПО и предоставят съфинансиране на специфични услуги чрез договаряне. Ето защо е важно да се въведат и двата механизма и те да се допълват взаимно.

3. **Специално разработена правна рамка на договаряне.** Представените европейски модели доказват, че обществените поръчки не са единственият механизъм, който може да се прилага за възлагане на държавни дейности на НПО в сферата на социалните услуги, здравеопазването и образованието. Много държави решават да създадат отделна правна рамка, която отразява спецификата на възлаганите услуги и техните доставчици. Специално разработени закони могат да гарантират, че цената не е решаващият фактор и че НПО имат по-голям шанс да се конкурират в процесите на договаряне.
4. **Писмено ръководство за подобряване на културата на договаряне.** Приемането на писмено ръководство, което да регламентира принципите на предоставяне на услуги и тяхното договаряне, също може да допринесе за подобряване на културата на договаряне. Такъв документ може да представя ангажиментите на правителството за осигуряване на по-голяма роля и повече възможности на НПО при предоставянето на публични услуги; да гарантира равно третиране между различните сектори; да финансира предоставянето на услуги от страна на НПО чрез различни методи (грантове, договори, финансиране на заеми и др.), в това число и общите разходи; да се ангажира с многогодишно финансиране; да гарантира прозрачен процес на вземане на решения и мониторинг и т.н. Важно е всички централни и местни органи на управление, които разпределят средствата, да се придържат към тези ангажименти.
5. **Привилегии на НПО спрямо другите недържавни участници.** Във всички проучвани държави както организациите със стопанска цел, така и организациите с нестопанска цел имат право да извършват държавни дейности. Ето защо е важно да се гарантира, че НПО могат да се конкурират при равни условия с останалите организации.
6. **Възможност за инициране на договарянето.** Възможността за договаряне и държавно финансиране на социални, здравни и образователни услуги обикновено се обявява от съответните органи. Въпреки това някои добри европейски практики също позволяват на недържавни участници, в това число и НПО, да иницират процеса на договаряне. Това гарантира, че обхватът на договарянето може да обхване и нови сфери на услуги, които вече са извършвани успешно и икономически ефективно от НПО.
7. **Осигуряване на финансиране на разходите.** Като цяло правителството трябва да финансира общата стойност на услугите, които е правно задължено да предостави. Когато липсва правно задължение, правителството може да реши да финансира само част от услугите, докато прецени дали те са важни и допринасят за благосъстоянието на дадена част от населението.
8. **Дългосрочно устойчиво финансиране.** В сферата на социалните услуги, образованието и здравеопазването е особено важно да се осигури дългосрочно устойчиво финансиране на предоставянето на услуги. Бенефициентите на тези услуги се стремят към предвидимост и непрекъснато обслужване с високо качество. От друга страна, един дългосрочен договор може да намали риска и несигурността за доставчиците на услуги и е икономически по-

ефективен за държавните органи. Поради това е от взаимен интерес за всички страни да възлагат държавни дейности и да осигуряват необходимото държавно финансиране за по-дълъг период от време.

9. **Прозрачна процедура на договаряне.** При всички държавни механизми на финансиране, в това число и договарянето, от ключово значение е да се гарантира прозрачно вземане на решенията. Приемането на стандартни регламенти относно правилата за публичност и конфликт на интереси може да улесни прозрачността и ясните очаквания към договарящите се страни. Такива закони съществуват в Унгария и Франция и се препоръчват като модели на добра практика за останалите държави.
10. **Изместване на фокуса върху резултатите.** Фокусирането на процеса на договаряне върху резултатите (т.е. действително получената социална стойност) допринася за едно по-високо качество на услугите и представлява реална възможност за НПО да печелят договори за предоставяне на публични услуги. Повечето държавни органи все още определят договорите с оглед на характеристиките на услугата, която искат да видят предоставена, а не на резултатите, които желаят да видят постигнати. Финансирането на услугите често се основава на предоставеното количество (брой легла и т.н.), а не на качеството. Поради това би била необходима промяна в менталитета и законодателството, за да се осигури изместване на фокуса върху резултатите и контрола върху качеството на услугите.
11. **Мониторинг.** Доставчиците на услуги, държавните органи, потребителите на услуги и независимите експерти имат своята роля при осъществяването на мониторинг на резултатите от публичните услуги. За да се подпомогне процеса на мониторинг, добра практика е приемането на общи принципи и шаблони, които да бъдат използвани в процеса на мониторинг. Това гарантира наличието на ясни очаквания към доставчика на услуги.
12. **Изграждане на капацитет на държавните служители и НПО-доставчици на услуги.** Често държавните служители не разполагат с достатъчно познания и капацитет, за да иницират и проведат процедура на договаряне. Освен това те не винаги разбират ползите от участието на недържавни участници в предоставянето на услуги. Ето защо си струва да се инвестира в програми за обучение на държавни служители, които представят алтернативни модели на финансиране, добри практики за възлагане на услуги и работа със сектора на НПО.

# V. ЗАКЛЮЧИТЕЛНА ЧАСТ – ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

## 1. Профил на сектора и резултати от прилагане на механизма на социално договаряне по ЗСП

### 1.1. Доставчици на социални услуги и финансиране на социалните услуги от републиканския бюджет

Общият брой доставчици на социални услуги, регистрирани във водения от Агенцията за социално подпомагане (АСП) регистър към 30.11.2013 г., са **1295**. Броят на лицензираните от ДАЗД организации е **868** по данни за 2013 г. Към 30.11.2013 г. на територията на страната функционират като делегирана от държавата дейност **1018**<sup>197</sup> социални услуги, в това число и възложени на външни доставчици.

Общият размер на средствата, определени за финансиране на социалните услуги делегирана дейност за 2013 г. е **177 037 600 лв.** (вж. функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“ към Решение на МС № 850/12.10.2012 г. за изменение на Решение № 327 от 2012 г. за разделение на дейностите, финансиране чрез общинските бюджети, на местни и на делегирани от държавата дейности и за определяне на стандарти за финансиране на делегирани от държавата дейности през 2013 г.).

### 1.2. Социално договаряне

Броят на социалните услуги, делегирани от държавата дейност и възложени на външни доставчици по реда на социалното законодателство към 30.11.2013 г. е **202**. Това е почти 20 % от общия брой социални услуги, делегирани от държавата, които функционират на територията на страната за тази година. Размерът на средствата, определени за финансиране на социалните услуги, делегирани от държавата дейност, възложени в управление на външни доставчици, е 20 906 967 лв., което прави почти 12% от общия бюджет, определен за финансиране на социални услуги, делегирана дейност за 2013 г.

### 1.3. Кратък профил на НПО сектора в България

Регистрираните НПО (2012) са над 37 000, а вписаните в Централния регистър за извършване на общественополезна дейност са над 10 000. Лицата, работещи в НПО през 2012, са 16 900, а общият брой доброволци, които са участвали в техни инициативи, е 56 421. Според данни на Информационния портал за НПО в България<sup>198</sup> към края на 2013 г. 10% от регистрираните в портала НПО са пряко въввлечени в предоставянето на социални услуги, а 13% работят в областта на образованието.

По отношение на финансирането им все още основен източник остават проектните инициативи. Получените дарения от компании през 2012 г. са над 17 244 556 лева (приблизително 26 % от всички дарения – общо дарените средства от компании са 66 870 605 лева), дарения от физически лица и ЕТ през 2012 г. са 1 713 953 лева (45 % от общо дарените средства от

<sup>197</sup> Данните са предоставени от АСП към декември 2013 г.

<sup>198</sup> В Националният информационен портал на НПО в България – [www.ngobg.info](http://www.ngobg.info) има регистрирани 5680 неправителствени организации.

физически лица и ЕТ през 2012 г. – 3 744 400 лева)<sup>199</sup>, дарения чрез СМС-и и обаждания – над 2 200 000<sup>200</sup>.



Нагласите на гражданите към неправителствените организации могат да бъдат обобщени по следния начин<sup>201</sup>:

- Гражданите, които са имали контакт с НПО, са удовлетворени от него;
- По-голямата част от гражданите са склонни да се обърнат за съдействие към НПО;
- $\frac{3}{4}$  от гражданите на България са позитивни в преценката си относно НПО и смятат, че тяхното съществуване е важно за обществения живот;
- НПО се радват на най-положителен имидж сред гражданите в сравнение с политици, съдии, бизнесмени, кметове и журналисти.

Тези основни изводи ясно показват тенденцията за нарастване на доверието на гражданите към НПО, както и за търсене на тяхното съдействие за решаването на значими житейски проблеми.

## 2. Бъдещето на социалното договаряне

**Партньорството – възможност за интегриране на ресурси и идеи.** От посочените данни може да се направи изводът, че е налице сериозен потенциал за партньорство между публичния сектор и НПО за развитие и обогатяване на социалните услуги. НПО могат да привличат ресурси, да въвличат хората и да получават в по-голяма степен тяхната подкрепа, което безспорно се отразява на ефективността на процеса на предоставяне на услуги – по-бързо и добро постигане на поставените цели. От друга страна, наличието на повече ресурси се отразява и на ефективността на процеса и общата цена на вложените средства. Общият брой на възложени услуги към частния сектор потвърждават хипотезата, на която заложил законодателят през 2002/2003 г. – социалното договаряне е възможност за постигане на по-добри резултати за хората.

<sup>199</sup> Данните са от НСИ, декември 2013 г.

<sup>200</sup> Дарителството в България през 2012 г. Анализ на Български дарителски форум: [www.dfbulgaria.org/wp-content/uploads/2013/10/BDF\\_ANALIZ\\_DARITELSTVO\\_BG-2012.pdf](http://www.dfbulgaria.org/wp-content/uploads/2013/10/BDF_ANALIZ_DARITELSTVO_BG-2012.pdf)

<sup>201</sup> Данните са от изследване „Отношението на гражданите към неправителствените организации в България. Национално представително изследване на пълнолетното население на България“, БЦНП 2013 г., [www.bcnl.org/uploadfiles/documents/news\\_docs/2014/civilngo.pdf](http://www.bcnl.org/uploadfiles/documents/news_docs/2014/civilngo.pdf)



**Социалното договаряне – работещ механизъм, който може да бъде надграждан.** Действащата процедура, уредена по самостоятелен ред, различен от възможността да се приложи ЗОП, отчита специфичните изисквания, на които трябва да отговаря доставката на социалните услуги. Социалното договаряне по реда на ЗСП дава възможност доставчикът да бъде оценен според своя специфичен опит, а също така подкрепя установения подход на децентрализация на услугите и преминаването им от държавни/общински институции към субекти, конкуриращи се на пазарен принцип. В рамките на тази състезателност би се постигнала и максимална ефективност (най-добри резултати за потребителите) и ефикасност (максимални резултати спрямо вложените средства).

### **Основни изводи от правния анализ и анализа на практиките**

1. Несъвършенствата на действащия механизъм произтичат най-вече от факта, че обявяването на евентуален конкурс е само субективно решение на кмета. Често при вземане на такива решения кметовете са изправени пред дилемата дали да възложат услугата с цел постигане на по-добри крайни резултати за потребителите или да запазят прякото й предоставяне от страна на общината, за да съхранят или разкрият работни места. Това важи особено за малките общини, където оптимизирането на предоставянето на определена социална услуга при преминаването ѝ към частен доставчик често е свързано със съкращения на персонала.
2. Контролът на договорите, сключени по реда на ЗСП често се превръща в контрол предимно на изразходването на средствата, но не и на качеството, разбирано като добри резултати за потребителите, което евентуално да мотивира/задължава към повече партньорства. Друг сериозен проблем при контрола на услугите е, че основен инструмент за измерване на качеството са методиките, които в много от случаите се приемат за задължителни, а това ограничава възможността доставчиците да бъдат гъвкави и да осигуряват дейности, които отговарят на индивидуалните нужди на потребителите.
3. Когато инициативата за възлагане на управлението или предоставянето на социални услуги делегирана държавна дейност или местна дейност на частен доставчик е на кмета на общината, то тогава приложение намира ЗСП и ППЗСП. Когато обаче частният доставчик има идеи за създаване на публично-частно партньорство в областта на социалните услуги или за други дейности, свързани със социалната сфера, той не може да инициира това по реда на ЗСП. Често самите частни доставчици развиват алтернативни услуги в общността със собствени ресурси, материална база и сграден фонд. За да осигурят устойчивост на такива услуги, общините се стремят да ги включат като държавно делегирани дейности и така избягват осигуряване на финансирането им от местните бюджети. Независимо дали става въпрос за делегирани държавни дейности или местни дейности обаче, при липсата на възможност за пряко социално договаряне или инициране на процедурата от частния доставчик следва да се приложи конкурсната процедура така както е уредена в ЗСП и ППЗСП. Това на практика компрометира конкурса – той е „скроен“ за конкретен кандидат с необходимата материална база и участието на други е безсмислено. Недостатък е на практика наличието единствено на конкурсна процедура, която не дава подходящо решение за развитието на устойчиви партньорства, при които мотивът на едната страна да прави сериозна инвестиция (например сграда, реновация, съществено увеличаване на обхванатата целева група), да бъде подкрепен с влизането в равнопоставени партньорски отношения.
4. Действащите разпоредби не отчитат приетата стратегия за обявяване в електронни регистри на информацията по провеждане на конкурси за избиране на изпълнители (ЗОП, ЗК). Със сигурност бъдещите законодателни промени следва да отчетат общата регистърна реформа и въвеждане на електронно правителство.

5. Единният финансов стандарт продължава да се разбира от общините и контролиращите финансови органи като разходване на „конкретен бюджет“ за услугата. В резултат на това доставчикът няма свободата да разходва средствата с цел постигане на максимално качество и резултати. В този смисъл законодателството следва да бъде усъвършенствано така, че да осигурява гъвкаво финансиране, което да отчита индивидуалните нужди на потребителите и да се „мери“ в крайна сметка конкретната продуктивност на услугата.
6. Практиката показва, че общините в ролята на възложители често се възползват от възможността да заделят резерв и да не предоставят на доставчиците в рамките на календарната година цялата предвидена субсидия. Това затруднява дейността им и създава неравнопоставеност между частни доставчици и общини, пряко предоставящи услуги – последните усвояват цялата субсидия.
7. Съгласно ЗСП кметът управлява социалните услуги (делегирани и местни дейности) на територията на съответната община и е работодател на ръководителите на тези услуги, когато общината е ангажирана в прякото предоставяне на услугите. Така ръководителите на услугите не са оправомощени да се разпореждат със средствата по единния финансов стандарт в търсене на най-доброто управленско решение, каквито възможности има управителят на услугата, ако тя е възложена на частен доставчик. Всички разпоредителни действия в този случай се извършват от кмета и по този начин се губи идеята, с която е създаден единния финансов стандарт – постигане на по-голяма ефективност при разходването на средствата въз основа на гъвкави управленски решения. Резултатът е неравнопоставеност между услугите (държавна делегирана дейност или местна дейност), възложени на и управлявани от частни доставчици и услугите, които се предоставят директно от общините. Този проблем отново поставя въпросите за ясното дефиниране на ролите и за отделянето на функциите по финансирането на услугите и тяхното предоставяне.

### **Препоръки**

1. Да се предприемат действия за промяна в ЗОП и изваждане на социалните услуги от обхвата на обществените поръчки, за да се предотврати възможността за създаване на прецеденти и неправилни тълкувания.
2. Средствата, предвидени в субсидиите за държавно делегираните дейности, да се предоставят на частните доставчици в целия им размер, като се гарантира възможността на управляващите услугите да вземат свободно управленски решения при спазване на законната правна рамка.
3. Да се регламентират нови измерими критерии и стандарти за качество, които дават възможност да се оцени и контролира ефектът на услугата върху качеството на живот на потребителите (конкретен резултат от услугата). Това ще стимулира доставчиците да повишават постоянно своя професионален капацитет и да въвеждат иновации, което ще повлияе положително на пазара на социални услуги. Поставянето по нов начин на въпроса за качеството на социалните услуги недвусмислено ще покаже, че частните доставчици, страни в социалното договаряне предоставят по-качествени социални услуги и че е по-ефективно и ефикасно общините да се съсредоточат върху други свои компетенции и правомощия, а не върху директното предоставяне на услуги.
4. Да се разграничат ясно ролите на ангажираните в сферата на социалните услуги отговорни институции. Адекватно решение за промяна на правната рамка е да се предвиди задължителното изискване общините да не могат като администрация да предоставят услуги. В случай, че не са мотивирани да възлагат на външни доставчици и искат да предоставят услугата пряко, следва да се регистрират/лицензират техни самостоятелни структури,

които в пълна степен да отговарят на всички предвидени условия, стандарти и критерии, приложими към външните доставчици.

5. Холистичният подход изисква системата на предоставяне на социални услуги да се разглежда като един организъм, в който проблемите на финансирането, предоставянето, оценката на потребностите, качеството, условията, в които работят доставчиците, изискванията към тях и възможностите за формиране на публично-частни партньорства и социално договаряне са взаимно свързани. В този смисъл, бъдещото развитие на социалното договаряне е свързано с необходимостта да се преосмислят и регламентират по нов начин въпросите относно дефинирането и финансирането на социалните услуги, както и критериите за качество на услугите. Определянето на видовете социални услуги чрез дейностите на подкрепа (които включват и съответно промяна на финансирането от единен разходен стандарт, изчислен въз основа преимуществено на капацитет, към остойностяване на отделните дейности) ще даде нов тласък на системата на социални услуги, осигурявайки на доставчиците гъвкавост и свобода да проектират услуги, съобразени в много по-голяма степен с индивидуалните потребности на потребителите. Разработването на адекватен набор от измерими критерии за качеството на услугите и техния ефект върху качеството на живота на потребителите ще даде възможност както да се оценяват реалните ползи от различните услуги, така и да се съпостави социалният ефект на услугите, развивани от частни доставчици, с този на услугите, директно предоставяни от общини. Това в крайна сметка ще доведе и до по-нататъшното развитие на социалното договаряне.
6. Наличието на алтернативни механизми за финансиране на инициативи в социалната сфера, свързани с въвеждане на иновативни практики и идеи (напр. фонд „Социална закрила“, механизма за финансиране на проекти по реда на ЗЗДН и др.) допринасят за развитието на системата на социална грижа и укрепването на капацитета на доставчиците. Положителен показател е и фактът, че подобни механизми съществуват не само на централно ниво, но се срещат и като местни практики. Въпреки това тези процедури могат да бъдат подобрили с оглед постигане на ефективност при разходване на средствата и при осигурен по-добър достъп на заинтересованите лица:
  - а) По отношение на административните изисквания към кандидатите пред фонд „Социална закрила“ би могъл да се оптимизира списъкът от документи, които трябва да бъдат приложени, тъй като информацията, съдържаща се в тях, може да бъде изискана по административен път и/или е публично достъпна (напр. копие от удостоверение за регистрация, издадено от АСП, копие от лиценз от ДАЗД за предоставяне на услуги за деца);
  - б) По отношение на механизма за грантово финансиране по реда на ЗЗДН следва да се въведе възможност за кандидатстване и по електронен път, както и за участие и на представител/и на НПО в комисията за оценка на предложенията.
7. Да се усъвършенства механизмът на социалното договаряне, като се предвиди възможност за пряко договаряне. Прякото договаряне би следвало да може да се осъществява както по инициатива на публичния партньор (общината), така и на частния доставчик. Възможните подходи включват изрично регламентиране на възможност за възлагане на социални услуги чрез пряко договаряне по инициатива на общината/частния доставчик в ЗСП и ППЗС и промени в ЗПЧП, където в частта относно процедура за избор на частен партньор в сферата на социалните услуги да се направи препратка към механизмите, предвидени в ЗСП и ППЗСП, като се изключи приложението на ЗОП.
8. Цялата информация за конкурсите по реда на ЗСП (обявяване, кандидатстване, процес по оценяване и пр.), наред с електронния регистър за регистрираните/лицензираните доставчици следва да бъде публично достъпна и обединена.

### **3. Нови възможности за партньорство между доставчици на социални, образователни и здравни услуги – изводи и препоръки**

Действащото законодателство принципно не забранява предоставянето на социални и здравни услуги на основата на партньорство между отделните доставчици, или интегрираното предоставяне на образователни и социални услуги. В практиката обаче трудно могат да бъдат намерени подобни примери, което се дължи в голяма степен на ограниченията на правната рамка и липсата на конкретни инструменти, които да мотивират и улесняват доставчиците в търсене на подобен интегриран подход.

#### **Проблеми при предоставянето на здравни услуги**

- 1. Ограничен достъп до предоставянето на здравни услуги от ЮЛНЦ.** НПО не могат пряко да предоставят здравни услуги. Подобни ограничения няма в социалната и образователната сфера. Възможността да предоставят пряко здравни услуги би дала още една възможност за справяне с проблеми като недостъпност до здравеопазване в малки населени места, мобилност на здравни услуги и т.н., тъй като ЮЛНЦ могат да генерират допълнителни средства, които да подпомагат дейността им. На следващо място, могат да ангажират под различни форми експерти в различни области, които да обогатяват предоставяните от тях услуги. Водещ при НПО принцип на работа е постигането на нестопански цели, като съществуващата забрана за разпределение на печалбата би гарантирала ефективното и прозрачно разходване на публичните средства. Още повече че опитът от прилагането на ЗСП показва, че основната група от доставчици на социални услуги са регистрирани като ЮЛНЦ, а не като търговски дружества, тъй като в обществено значими сфери като социалната формата на търговски дружества, при които реализирането на печалба е основополагаща характеристика, не е най-подходящата и не винаги може да осигури предоставянето на качествени услуги, съчетано с ефективно използване на публичния ресурс.
- 2. Липсват условия за предоставянето на интегрирани здравно-социални услуги.** Предвид факта, че доставчиците на социални, здравни и образователни услуги не са еднотипни по правната си форма, както и предвид принципните разлики в нивото на децентрализация на предоставянето на услуги, тяхното финансиране и най-вече възможността за възлагането им за изпълнение на външни частни субекти (които за сметка на държавата да предоставят услугите), може да се направи изводът, че към настоящия момент българското законодателство не създава благоприятни условия за предоставянето на интегрирани услуги.
- 3. Макар и в ЗЛЗ да е регламентирана възможността на лечебните заведения да предоставят и социални услуги, това е в тяхна тежест – за да покрият критериите за съответната социална услуга, те трябва да наемат допълнителен персонал. Поради тази причина броят на лечебните заведения, които избират да предоставят и социални услуги, е изключително малък.**

#### **Препоръки**

##### ***Осигуряване на свързаност между различните механизми на финансиране на здравната и социалната част от услугите***

Макар и да няма законови пречки, процесът е труден и изключително бюрократичен. Освен това не съществува възможност НПО да предоставят едновременно социална и здравна част от услугите – това могат да правят само търговски дружества. За да се осигури както ефективното използване на бюджетните средства, така и качествена здравно-социална грижа за потребителя, е необходимо механизмите за финансиране да бъдат функционално обвързани. На практика това означава финансиране на медицинската част от дейността по линия на НЗОК, а на социалната – по линия на АСП.

### ***Проблеми при предоставянето на образователни услуги***

1. Партньорството между образователните институции и НПО е по-добре развито, отколкото в здравната сфера. Въпреки това действащата нормативна уредба не създава подходящи условия за максимално разгръщане на потенциала на това сътрудничество.
2. Липсва възможност за публично финансиране на предоставяните от частни доставчици образователни услуги. Промените в тази насока ще дадат възможност общините да планират и провеждат интегрирана местна политика, отчитайки социални и специалните нуждите на децата на своята територия, както и отчитайки конкретното въздействие на предприетите мерки в съвкупност с оглед цялостната оценка на социалните и образователните политики на местно ниво.

***За преодоляване на проблемите е необходимо*** да се изгради връзка между образователните програми и социалните интервенции. Необходимо е да бъдат изградени и включени услуги, които да са допълващо образователните програми звено, за които услуги да има възможност бъдат предоставяни и от частни доставчици. Изключително важно е да бъде осигурена възможност един доставчик да акумулира финансиране от различните системи (образователна, здравна, социална) в случаите, в които предоставя различни по своя характер интервенции.

### **В ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Социалните услуги имат съществена роля да са средство за социално включване на уязвимите групи в живота на обществото. Съгласно общата доброволна рамка за качество на социалните услуги от обществен интерес, при предоставянето на тези услуги следва да се държи сметка за променената парадигма, която е заявена и гарантирана в редица международно правни актове, а именно, че ролята на ползвателите на социални услуги следва съществено да се промени. Потребителите на социални услуги от обществен интерес повече не трябва да се разглеждат „като обекти на благотворителност, медицинско лечение, грижа и закрила“, а да се възприемат като личности с права, които те упражняват или получават подкрепа, за да ги упражняват, като индивиди, които вземат самостоятелно решения за живота си, основани на свободно и информирано съгласие, като всички други активни членове на обществото, които правят избори и контролират собствения си живот.

За да може социалните услуги да отговорят на изискванията на тази нова парадигма, е необходимо да се създаде адекватна среда за работа на доставчиците, която включва и процедурите по възлагане на социални услуги. В този контекст е по-подходящо разработване на специфични за социалните услуги механизми за възлагане, които отговарят в по-голяма степен на тяхната същност и на особеностите на доставчиците, отколкото включването им в общия ред за възлагане на обществени услуги по реда на обществените поръчки, където все пак водещ е икономическият момент. Още по-важно е да бъдат развити инструменти, които да дадат възможности за нови и устойчиви партньорства между публичните власти и доставчиците, за да се търсят по-добри резултати за хората.

Важна част от разговора за реформите в посочените сфери е възможността за създаване на интегрирани услуги, които предоставят комплексна грижа за всеки съобразно неговите индивидуални здравни, социални и образователни потребности. Такава интегрираност трябва да има, тъй като по своя характер тези групи услуги са взаимодопълващи се и комплексното им предоставяне би гарантирало постигането на най-добрия резултат за човека, неговото образование, социален и здравен статус.

## VI. БИБЛИОГРАФИЯ

### Библиография към правния анализ

- Общи европейски насоки за преход от институционална грижа към грижа в общността, Европейска експертна група по въпросите на прехода от институционална грижа към грижа в общността, ноември 2012, Брюксел, Белгия: [http://deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2013/02/Common-European-Guidelines\\_Bulgarian-version\\_EDITED-WITH-PHOTO.pdf](http://deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2013/02/Common-European-Guidelines_Bulgarian-version_EDITED-WITH-PHOTO.pdf)
- Наръчник за използване на фондовете на Европейския съюз за преход от институционална грижа към грижа в общността, Европейска експертна група по въпросите на прехода от институционална грижа към грижа в общността, ноември 2012, Брюксел, Белгия: [http://deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2013/02/Toolkit\\_Bulgarian-version\\_EDITED.pdf](http://deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2013/02/Toolkit_Bulgarian-version_EDITED.pdf)
- “Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement“, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.2, Directorate-General for the Internal Market and Services Unit C.3, European Union, October 2010: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=978&furtherNews=yes>
- Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest, European Union, October 2010: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=978&furtherNews=yes>
- Contracting out Government Services, Paul Seidenstat, PRAEGER, Westport, Connecticut London, 1999
- Public Private Partnerships in the Social Sector – Models of Services Delivery. Marc Mitchell
- Guidelines for Laws Affecting Civil Organizations, Open Society Institute & International Center for Not-for-Profit Law, New York, second edition 2004
- Пътеводител на социалното договаряне – практически наръчник за провеждане на конкурси за възлагане на социални услуги, БЦНП, София, 2006
- „ЕКСПЕРТ ОТ ОПИТ“ – нов отговор на стария въпрос как да се справим със социалното изключване изследване на възможностите за регламентиране и осигуряване на устойчиво финансиране на концепцията за „експерт от опит“ анализ на българското законодателство, 2011: [www.bcnl.org/bg/articles/](http://www.bcnl.org/bg/articles/)
- Участие на НПО в предоставянето на здравни услуги, БЦНП, 2009: [www.bcnl.org/bg/articles/](http://www.bcnl.org/bg/articles/)
- Бяла книга: ефективна подкрепа чрез социални услуги за уязвимите групи в България. Основни принципи, Платформа „Социални политики“, 2009: [www.bcnl.org/bg/articles/](http://www.bcnl.org/bg/articles/)
- Качеството на социалните услуги в България?, БЦНП, 2008: [www.bcnl.org/bg/articles/](http://www.bcnl.org/bg/articles/)
- Общини и НПО. Партньорство без конфликт на интереси, БЦНП, София, 2010: [www.bcnl.org/bg/articles/](http://www.bcnl.org/bg/articles/)

## Библиография и препратки към Анализа на европейския опит

- Абилгаард, Юрген и Вад, Торбен: *Публичните услуги през 21<sup>ви</sup> век*, В: Прогресивната политика, том 2.1, 2003 г.: [www.policy-network.net/uploadedFiles/Publications/Publications/Abilgaard%20&%20Vad.pdf](http://www.policy-network.net/uploadedFiles/Publications/Publications/Abilgaard%20&%20Vad.pdf)
- Документ, придружаващ съобщението относно „Единен пазар в Европа през 21<sup>ви</sup> век“ Услуги от общ интерес, в това число и социални услуги от общ интерес: нов европейски ангажимент: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:EN:PDF>
- ACEVO: *Как да планираме правилно разходите с личните бюджети, 2010 г.*: [www.acevo.org.uk/Document.Doc?id=771](http://www.acevo.org.uk/Document.Doc?id=771)
- Оби, Жан-Бернар: *Възлагането и „публичната стойност“: Теоретичен и сравнителен подход*. Работна среща по сравнително административно право, Йейл, 8–9 юни 2009 г.: [www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Jean-Bernard\\_Auby\\_CompAdLaw.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Jean-Bernard_Auby_CompAdLaw.pdf)
- Азам, Женевиер: *Какви са границите на социалната икономика, третия сектор и икономиката на солидарността?*, 2003 г.: [www.cairn.info/revue-du-mauss-2003-1-page-151.htm](http://www.cairn.info/revue-du-mauss-2003-1-page-151.htm)
- bpifrance: *Отчет за финансиране на социалната солидарност и икономиката чрез bpifrance, 2013 г.*: [www.economie.gouv.fr/rapport-sur-financement-leconomie-sociale-et-solidaire-par-bpifrance](http://www.economie.gouv.fr/rapport-sur-financement-leconomie-sociale-et-solidaire-par-bpifrance)
- Булен, Нилда и Чанади, Даниел: *Местен интерес, места стойност. Насоки за правната и институционална основа на сътрудничеството на местните органи на управление и организациите на гражданското общество*. Фондация Йокотарс и ЕЦНП, 2008 г.
- Булен, Нилда и Панов, Любен: *Ръководство за моделите на предоставяне на социални услуги от недържавни участници*. ЕЦНП и ПРООН, 2012 г.: [http://ecnl.org/dindocuments/416\\_UNDP-ECNL\\_Handbook%20on%20social%20contracting\\_2012.pdf](http://ecnl.org/dindocuments/416_UNDP-ECNL_Handbook%20on%20social%20contracting_2012.pdf)
- Булен, Нилда: *Социално отговорни НПО? Европейска перспектива. НПО в Китай и Европа*. Редакция на Юен Ли, 2011 г.: [www.ashgate.com/isbn/9781409419594](http://www.ashgate.com/isbn/9781409419594)
- Кларк, Джон: *Международни добри практики във взаимоотношенията между държавата и НПО: Отправна точка за Западния бряг и ивицата Газа, 2012 г.*, Световната банка.
- ОМР Отдел за международно развитие: *Подход към стойността за пари на британския Отдел за международно развитие, 2011 г.*: [www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/DFID-approach-value-money.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/DFID-approach-value-money.pdf)
- Д-р Ковац, Арпад: *A magánszféra közreműködési formái az állami feladatok ellátásában. (Форми на сътрудничество в частния сектор при предоставянето на публични услуги)*. Унгарска адвокатска колегия: 5. Европейски форум на юристите, 2009 г.
- ЕЦНП: *Публично финансиране за организациите на гражданското общество – Добри практики в Европейския съюз и Западните Балкани*, възложено от EU/TACSO, 2011 г.: [www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/engb54.pdf](http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/engb54.pdf)
- Герасимова, Мария: *„Службата за взаимодействие като инструмент за успешно сътрудничество между НПО и правителството: Кратък обзор на опита на държавите от Централна и Източна Европа и балтийските държави“*, 2005 г.: [www.icnl.org/research/library/files/Transnational/Garasimova%20Maria\\_Liaison%20Office%20as%20a%20Tool%20for%20Suc%20NGO%20Govt%20Coop\\_CEE%20and%20Baltic.pdf](http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/Garasimova%20Maria_Liaison%20Office%20as%20a%20Tool%20for%20Suc%20NGO%20Govt%20Coop_CEE%20and%20Baltic.pdf)

- Хаджимицева-Еванс, Катерина: *Европейски практики за прилагане на писмените ръководства и службите за взаимодействие, които подпомагат развитието на гражданското общество*. ЕЦНП, 2009 г.: [www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/paperpol.pdf](http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/paperpol.pdf)
- Хаджимицева-Еванс, Катерина и Хартай, Естер: *Включване на организациите на гражданското общество във възлагането на държавни дейности*. ЕЦНП и Световната банка, 2013 г.
- Хатън, Крис и Уотърс, Джон: *Мисли локално, действай индивидуално – Национално проучване за личните бюджети, 2013 г.*: [www.thinklocalactpersonal.org.uk/\\_library/POETSummaryFINAL.pdf](http://www.thinklocalactpersonal.org.uk/_library/POETSummaryFINAL.pdf)
- Хианек, Владимир, Шкарабелова, Симона и Резухова, Маркета: *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů metody, problémy, řešení (Анализ на финансирането на НПО от държавните бюджети – избрани методи, проблеми и решения)*: [http://cvns.econ.muni.cz/prenos\\_souboru/is/soubory/web/135-scan19-rozbor-metody-problemy-reseni.pdf](http://cvns.econ.muni.cz/prenos_souboru/is/soubory/web/135-scan19-rozbor-metody-problemy-reseni.pdf)
- Интегрирано предоставяне на услуги: Защо? За кого? И как?*, ОИСР, 2012 г. [www.oecd.org/els/soc/Richardson\\_Patana%20INTEGRATING%20SERVICE%20DELIVERY%20WHY%20FOR%20WHO%20AND%20HOW.pdf](http://www.oecd.org/els/soc/Richardson_Patana%20INTEGRATING%20SERVICE%20DELIVERY%20WHY%20FOR%20WHO%20AND%20HOW.pdf)
- Лестър Саломон, С. Войчич Соколовски и Сие: *Глобалното гражданско общество. Измеренията на нестопанския сектор, том 2, 2004 г.*
- Организациите с нестопанска цел в Унгария. Централно статистическо бюро (KSH), 2012 г.
- Отворени публични услуги: Опитът на доброволческия сектор. Достъпно на [www.ncvo.org.uk/images/documents/policy\\_and\\_research/public\\_services/open\\_public\\_services\\_experiences\\_from\\_the\\_voluntary\\_sector.pdf](http://www.ncvo.org.uk/images/documents/policy_and_research/public_services/open_public_services_experiences_from_the_voluntary_sector.pdf)
- Озимек, Адам: *Уроци за избор на училище от Швеция*, Форбс, 12.03.2013 г.: [www.forbes.com/sites/modeledbehavior/2012/12/03/lessons-on-school-choice-from-sweden](http://www.forbes.com/sites/modeledbehavior/2012/12/03/lessons-on-school-choice-from-sweden)
- Презентация на Джеймс Алън, Началник на отдел „Публични услуги и партньорства“ към Националния съвет за доброволческа организация (Великобритания) за планиране и възлагане на публични услуги
- Презентация на Ингрид Гардинер, Мениджър на Националния съвет на доброволческите организации (НСДО) към ЕС – Въведение в НСДО и европейското финансиране. Ноември, 2013 г., Нови Сад, Сърбия: [www.scribd.com/doc/185412908/Day-2-2-Presentation-Ingrid-Gardiner-Serbia](http://www.scribd.com/doc/185412908/Day-2-2-Presentation-Ingrid-Gardiner-Serbia)
- Поспишил, Мирослав и Прузова, Зузана – Скарабелова, Симона – Алмани Тумова, Катерина: *Чешкият нестопански сектор – двадесет години по-късно: Настоящи тенденции и предизвикателства*. Civil Szemle, 2012 г.: [www.cpf.sk/files/files/Civil\\_Szemle\\_2012\\_3\\_beliv\\_09-02.pdf](http://www.cpf.sk/files/files/Civil_Szemle_2012_3_beliv_09-02.pdf)
- Доклади на Националния институт по статистика и икономически изследвания във Франция (INSEE), 2011 г.: [www.insee.fr/en/](http://www.insee.fr/en/)
- Стъфинс, Шарлот (ed.): *Отворени публични услуги: Опитът на доброволческия сектор*: [www.ncvo.org.uk/images/documents/practical\\_support/public\\_services/open\\_public\\_services\\_experiences\\_from\\_the\\_voluntary\\_sector.pdf](http://www.ncvo.org.uk/images/documents/practical_support/public_services/open_public_services_experiences_from_the_voluntary_sector.pdf)
- Томлинсън, Карълайн и Лайвсли, Мишел: *Индивидуални фондове за услуги за грижи по домовете*: [www.in-control.org.uk/media/128547/inc14877%20-%20sf%20report%20single%20pages-web.pdf](http://www.in-control.org.uk/media/128547/inc14877%20-%20sf%20report%20single%20pages-web.pdf)



UNIOPSS, CNAR: *Associations de solidarité et mise en concurrence*, 2010 г.: [www.uniopss.asso.fr/resources/trco/pdfs/2010/G\\_juillet\\_2010/fiche\\_assoc\\_solidarite\\_et\\_mise\\_en\\_concurrence\\_juillet2010\\_V2.pdf](http://www.uniopss.asso.fr/resources/trco/pdfs/2010/G_juillet_2010/fiche_assoc_solidarite_et_mise_en_concurrence_juillet2010_V2.pdf)

Американска агенция за международно развитие (AAMP): Индекс за устойчивост на ОГО за Централна и Източна Европа и Евразия за 2012 г.: [www.usaid.gov/europe-eurasia-civil-society](http://www.usaid.gov/europe-eurasia-civil-society)

Американска агенция за международно развитие (AAMP): Индекс за устойчивост на ОГО за Централна и Източна Европа и Евразия – Чехия за 2012 г.: [www.neziskovky.cz/sdata/CzechRepublic\\_CSOSI\\_2012\\_532.pdf](http://www.neziskovky.cz/sdata/CzechRepublic_CSOSI_2012_532.pdf)

Интернет страница на Отдела за общественополезната дейност и Фонда за граждански инициативи в Полша: [www.pozytek.gov.pl/What,is,FIO,581.html](http://www.pozytek.gov.pl/What,is,FIO,581.html), [www.pozytek.gov.pl/FIO,536.html](http://www.pozytek.gov.pl/FIO,536.html)

*Бяла книга за отворените публични услуги*, 2011 г., публикувана от правителството, Великобритания: <http://files.openpublicservices.cabinetoffice.gov.uk/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf> *en*, <http://cpca.asso.fr/wp-content/uploads/2012/05/les-associations-en-france-aujourd'hui.pdf>

## Нормативна уредба

### Чехия

Закон No. 108/2006 за социалните услуги: [www.mpsv.cz/files/clanky/4088/Annex\\_3\\_social\\_services\\_act.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/4088/Annex_3_social_services_act.pdf)

Закон № 137/2006 за обществените поръчки: [www.portal-vz.cz/getmedia/f93961f9-8ea1-41dc-852f-154e657e791e/137-2012-AJ-KZ-\\_2](http://www.portal-vz.cz/getmedia/f93961f9-8ea1-41dc-852f-154e657e791e/137-2012-AJ-KZ-_2)

Закон 89/2012 за гражданския кодекс: [www.czechlegislation.com/en/89-2012-sb](http://www.czechlegislation.com/en/89-2012-sb)

Закон № 218/2000 за бюджетните правила и изменения към свързаните с тях закони (бюджетни правила): [www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218)

Закон № 552/1991 за държавния контрол: [www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-552](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-552)

Постановление за основните сфери на държавната политика за финансова подкрепа на НПО за 2013 г.: [http://racek.odok.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/C46B53639DB0236EC1257A21004303E5/\\$FILE/410%20p%C5%99%C3%ADloha%20w120613a.0410.pdf](http://racek.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C46B53639DB0236EC1257A21004303E5/$FILE/410%20p%C5%99%C3%ADloha%20w120613a.0410.pdf)

Държавни принципи за предоставяне на финансова подкрепа от държавния бюджет на Чехия за неправителствените организации: [www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/uplne\\_zneni\\_zasad\\_pro\\_web.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/uplne_zneni_zasad_pro_web.pdf)

Методология на Министерството на труда и социалните въпроси за предоставяне на финансова подкрепа от държавния бюджет за социални услуги и оценка на заявленията за финансова подкрепа от държавния бюджет в подкрепа на предоставянето на социални услуги [www.mpsv.cz/files/clanky/11280/Methodika2011.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/11280/Methodika2011.pdf)

### Франция

Закон № 93–122 от 29 януари 1993 г. за превенция на корупцията и прозрачност в икономическия живот и публичните процедури

Закон № 2001–1168 от 11 декември 2001 г. за налагане на неотложни мерки за икономически и финансови реформи (MURCEF): [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT00005631803&dateTexte=20110726](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT00005631803&dateTexte=20110726)

Кодекс за обществените поръчки, 2006–2013 г. Консолидирана версия: [www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20131210](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20131210)

Общ кодекс на местните органи на управление, достъпен на: [www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000021479265&dateTexte=20131213](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000021479265&dateTexte=20131213)

Министерско предписание за управление на публичните услуги от местните органи на управление: [http://basedaj.aphp.fr/daj/public/index/display/id\\_theme/1735/id\\_fiche/1248](http://basedaj.aphp.fr/daj/public/index/display/id_theme/1735/id_fiche/1248)

## Унгария

Закон III от 1993 г. за социалната администрация и социалните помощи: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99300003.TV&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99300003.TV&celpara=#xcelparam)

Закон LVII от 1995 г. за управлението на водите: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99500057.TV&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99500057.TV&celpara=#xcelparam)

Закон XXXI от 1997 г. за закрила на детето: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99700031.TV&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700031.TV&celpara=#xcelparam)

Закон CXXIV от 1997 г. за финансовите условия на дейностите на църквите с религиозни и публични цели: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99700124.TV&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700124.TV&celpara=#xcelparam)

Закон XLII от 2000 г. за водния транспорт: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A0000042.TV&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0000042.TV&celpara=#xcelparam)

Закон CLXXXIII от 2005 г. за железопътния транспорт: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A0500183.TV&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500183.TV&celpara=#xcelparam)

Закон CLXXXI от 2007 г. за прозрачността на публичните средства: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A0700181.TV&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700181.TV&celpara=#xcelparam)

Закон CXC от 2011 г. за народната просвета: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100190.TV&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100190.TV&celpara=#xcelparam)

Закон CXCV от 2011 г. за държавния бюджет: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100195.TV&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100195.TV&celpara=#xcelparam)

Закон CXCVI от 2011 г. за националните активи: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100196.TV&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100196.TV&celpara=#xcelparam)

Закон CLXXV от 2011 г. за свободата на сдружаване, статута в обществена полза и дейността и подкрепата на ОГО: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100175.TV&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100175.TV&celpara=#xcelparam)

Закон CLXXXV от 2012 г. за управлението на отпадъците: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1200185.TV&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200185.TV&celpara=#xcelparam)

Закон CCIV от 2012 г. за централния бюджет на Унгария за 2012 г.: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1200204.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200204.TV)

1/2012.(I.26.) Постановление на Министерството на националната икономика за условията и начина на сертифициране на организирани трудови правоотношения: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1200001.NGM&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200001.NGM&celpara=#xcelparam)

- 191/2008. (VII.30.) Правителствено постановление за реда на финансиране на подкрепящите услуги и услугите в общността: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A0800191.KOR&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0800191.KOR&celpara=#xcelparam)
- 321/2009. (XII.29) Правителствено постановление
- 213/2009. (IX.29.) Правителствено постановление за държавната нормативна подкрепа на доставчиците на социални услуги, грижи за деца и услуги по закрила на детето, извършвани от църквите и недържавните доставчици на услуги: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A0900213.KOR](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900213.KOR)
- 368/2011. (XII. 31.) Правителствено постановление за прилагане на закона за публичните финанси: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100368.KOR](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100368.KOR)
- 1657/2012 (XII.20.) Правителствено решение за дейностите, свързани с преразглеждането на правителствени стратегически документи: [www.opten.hu/opten/light/torvtar/1657-2012-xii-20-korm-hatarozat-213673.html](http://www.opten.hu/opten/light/torvtar/1657-2012-xii-20-korm-hatarozat-213673.html)
- 95/2012. (V.15.) Правителствено постановление относно Националния център за социална рехабилитация и интеграция и ролята и правомощията на специализираните органи за социална рехабилитация, които попадат под неговото професионално ръководство: <http://jab.complex.hu/doc.php?docid=WKHU-QJ-XML-00000A1200095KOR>

## **Полша**

Преамбюл на Конституцията на Република Полша от 2 април 1997 г.

Закон от 24 април 2003 г. за общественополезната дейност и доброволческия труд

Наредба № 5 на Министерството на труда и социалната политика от 3 юни 2009 г.: [www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/FIO/PO%20FIO/Komitet%20Monitorujacy/Zarzadzenie%20Komitet%20Monitorujacy%20PO%20FIO.pdf](http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/FIO/PO%20FIO/Komitet%20Monitorujacy/Zarzadzenie%20Komitet%20Monitorujacy%20PO%20FIO.pdf)

## **Великобритания**

Проект на закон за социалното подпомагане от 2013 г.: <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/care.html>

Закон за публичните услуги (социалната стойност) от 2012 г. – Кратко ръководство, изготвено от „Соушъл Ентерпрайз Ю Кей“: [www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2012/03/public\\_services\\_act\\_2012\\_a\\_brief\\_guide\\_web\\_version\\_final.pdf](http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2012/03/public_services_act_2012_a_brief_guide_web_version_final.pdf)

## **Законодателство на ЕС**

Консолидирана версия на Договора за функционирането на Европейския съюз: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF>

Харта на основните права на Европейския съюз: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:en:PDF>

Регламент на Комисия (ЕО) № 1998/2006 г.: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/competition/state\\_aid/l26121\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/l26121_en.htm)

Съобщение относно „Услугите от общ интерес, в това число и социалните услуги от общ интерес: нов европейски ангажимент“: [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/interest\\_en.htm](http://ec.europa.eu/services_general_interest/interest_en.htm)

Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. [COM(2004)374]: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0374en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0374en01.pdf)

Директива на Европейския парламент и Съвета № 2011/24/ЕО за прилагане на правата на пациентите в трансграничното здравно обслужване: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:088:0045:0065:EN:PDF>

Европейска комисия: Съобщение относно рамката на Европейския съюз за държавна помощ под формата на компенсации за публични услуги: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012XC0111%2803%29:EN:NOT>

Съобщение от Комисията относно „Европа 2020“. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Достъпно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги. Достъпна на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0018:20100101:EN:PDF>

Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги. Достъпна на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:0113:en:PDF>

Тълкувателно съобщение на Комисията на европейските общности (2001) относно Общностното право, приложимо за възлагането на обществени поръчки и възможностите за интегриране на социалните съображения в обществените поръчки. Достъпно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0566:FIN:EN:PDF>