 Лаборатория за публични политики

**Нов български университет, София, ул. „Монтевидео“ № 21, телефон ++359 2 81 10 602**

Доклад  
за цялостна предварителна оценка на въздействието  
на проект на Закон за социалните услуги

**Октомври 2018 година  
София**

Съдържание

|  |  |
| --- | --- |
| Въведение | 3 |
| Описание на проблема | 10 |
| Основни насоки на промяна, съдържащи се в проекта за нормативен акт | 17 |
| Конкретни цели при регулирането на обществените отношения чрез проекта на нормативен акт | 21 |
| Целеви групи, заинтересовани и засегнати страни | 25 |
| Разходи/ползи за всяка от заинтересованите страни | 34 |
| Варианти за постигане на заложените цели | 38 |
| Количествени измерения на вариантите | 47 |
| Оценка за административна тежест, която предвижда новия нормативен акт | 54 |
| Потенциални въздействия върху малките и средни предприятия | 65 |
| Съответствие спрямо приоритетите на Програмата за управление на правителството по отношение на административната реформа | 69 |
| Обобщение от проведените консултации | 72 |
| Препоръчителен вариант | 75 |
| Препоръчителен срок за извършване на последваща оценка на въздействието | 77 |
| Заключение | 78 |

**Въведение**

Разработването на Закон за социалните услуги е заложено в Програмата за управление на Правителството на Република България за периода 2017-2021 г. В програмата е предвидено в Закона за социалните услуги да бъдат уредени основните въпроси, свързани с предоставянето, ползването, финансирането, качеството, контрола и мониторинга на социалните услуги. Разработването и приемането на този закон е част от цялостните усилия на Република България да създаде и прилага норми, гарантиращи качеството на живота и възможностите за пълноценно развитие на българските граждани.

Анализът на настоящото състояние и развитие на сектора на социалните услуги в България неизменно изисква да се отбележи, че те са неделима част от много по-мащабния и комплексен процес на реформи и модернизация на цялостния модел на социална политика в страната след 1989 година. Целите на настоящото изложение не включват обстойният преглед и анализ на тези въпроси. Същевременно, фокусът върху сектора на социалните услуги, който е една от важните подсистеми на социалната политика неизбежно налага поне обобщено очертаване на водещите фактори на влияние. По отношение на развитието на системата за социални услуги в България може да се открои значимата роля и влияние на два взаимосвързани процеса: разгръщащата се през последните няколко десетилетия в световен мащаб промяна в съществуващото отношение и публични политики спрямо хората с увреждания и процесът на подготовка за пълноправно членство на България в Европейския съюз.

В първият случай, протичащата промяна често се описва в изследователската литература като преход от един „медицински или индивидуалистичен модел“ на възприемане и отношение към хората с увреждания към т.нар. ‚социален модел“[[1]](#footnote-1). Социалният модел дефинира увреждането и особено неговите последствия за индивида не само като резултат от заболяване, но също и като не-равен статут и не-равни шансове за участие в обществото и обществения живот, които са наложени на индивида с увреждане от самото общество – чрез властващото отношение, предразсъдъци, дискриминационни и сегрегационни практики, недостъпна среда и др.[[2]](#footnote-2). На тази база и с нарастващ ангажимент от страна на ООН[[3]](#footnote-3) и Съвета на Европа след средата на 70-те години на 20-ти век се разгърна продължаващ процес на активно формулиране на не-дискриминационни стандарти и препоръки за политики, насочени към изравняване на възможностите и социално включване на хората с увреждания[[4]](#footnote-4). Паралелно с това, от 90-те години на 20-ти век Европейският съюз разви и приложи солидна законодателна основа и политически инструменти за забрана и борба с дискриминацията на базата на широк набор от признаци, включително и на базата на увреждане[[5]](#footnote-5).

Следващата важна стъпка беше направена през 2006 година с приемането на Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН (КПХУ) – първият универсален и правно обвързващ документ по отношение на правата на хората с увреждания, който формулира цялостна рамка от принципи и конкретни политически сфери на тяхното приложение. Ратифицирането на КПХУ от страна на ЕС през 2010 г. не само укрепи нейната тежест в международната среда, но даде ясен знак, че Съюзът обвързва тясно бъдещето на своята политика по отношение на хората с увреждания с Конвенцията

Самата КПХУ формулира цялостен модел политика, стъпваща на два водещи принципа: гарантиране на равни човешки и граждански права и не-дискриминация на хората с увреждания, и социална интеграция и включване на хората с увреждания във всички сфери на обществения живот. В един по-конкретен контекст прилагането на този модел политика и особено постигането на социално включване и интеграция на хората с увреждания предполага наличието на изключително добре развит сектор на социални услуги, които обхващат широк спектър от области на съвременния живот.

Вторият значим фактор на влияние е подготовката за присъединяване на България към Европейския съюз. Всъщност, условията за страните - кандидатки формираха класически случай на трансфер на ценности и политики от ЕС към България, който се превърна в двигател на реформите и модернизационния процес в редица сфери на социалната политика на страната. Реално, достигането до пълноправно членство през 2007 г. означаваше, че България е приела цялото съществуващо законодателство на ЕС, включително и сферата на не-дискриминацията, и в значителна степен е подготвена да провежда политика, отговаряща на ценностите и вижданията на Съюза. Така периодът от края на 90-те години на 20-ти век до 2007 г. се оформи като един начален етап в изграждането на законодателната и институционалната база на съвременната социална система. По отношение на социалните услуги и не-дискриминацията това се изрази в приемането на няколко закона: Закон за социално подпомагане от 1998 г., който съдържа отделна част за социалните услуги, Закон за закрила на детето от 2000 г., Закон за защита от дискриминацията от 2003 г. и Закон за интеграция на хората с увреждания от 2004 година. В периода след 2007 г. тази нормативна база търпи непрестанно развитие и обогатяване, което отразява ангажимента на България със следването и изпълнението на политиката на ЕС за не-дискриминация и социална защита. Наред с това страната се включи активно в процеса на утвърждаване на КПХУ на ООН, подписвайки Конвенцията през 2007 г. и Допълнителния протокол към нея през 2008 година. След 2010 година и обвързването на ЕС с КПХУ, България ратифицира Конвенцията през 2012 г. и декларира, че ще ратифицира Допълнителния протокол в периода до 2020 година.

Очертаването на това развитие и посочването на важни фактори, които са го формирали не е самоцелно. То дава възможност да се дефинират няколко важни и принципни фактора, които определят не само настоящото развитие на системата за социални услуги в страната, но със сигурност ще продължат да оказват значимо влияние в една бъдеща средносрочна перспектива.

* На първо място интеграцията на страната в ЕС обвърза България с ***ясен политически ангажимент и задължение*** да реформира и развива своята политика в сферата на не-дискриминацията и социалното включване, следвайки ценностите и разбиранията, налагани от Съюза и ООН. Именно принадлежността към ЕС и ратификацията на КПХУ задават ясната необходимост от въвеждането и развитието на т.нар. социален модел политика спрямо хората с увреждания и изобщо спрямо всички граждани, които поради една или друга причина остават изолирани и не участват пълноценно в обществения живот.
* Все по-тясното обвързване на ЕС с прилагането на КПХУ, по която Съюзът, а и всички страни – членки са страна задават и средносрочните перспективи за развитие на системата за социални услуги в България, които имат вече ясни правно обвързващ характер и значение.

Всичко посочено до тук очертава принципната логика и измерения, в които се развива и ще се развива сектора на социалните услуги в България. То обаче казва малко за реално постигнатото в страната и за проблемите, пред които е изправена. В това отношение е важно да се осъзнае, че изграждането на сектора на социалните услуги спрямо ценностите и логиката на социалния модел не е еднократен акт, а процес. Това важи в различна степен за всички държави и общества, които се сблъскват с различни трудности и препятствия. Дори да оставим настрана изключително важният въпрос за съществуващите обществени нагласи, за редица страни този процес е обременен от факта, че формирането на сектор на социалните услуги според принципите и ценностите на социалното включване се явява качествено нов елемент в тяхната публична и социална политика. Това неизбежно поставя такива страни пред проблема за необходимостта от допълнителни социални разходи, релокация на ресурси, реорганизация и модернизация на съществуващите социални програми и административни институции – стъпки, които изискват време и зависят от множество политически, икономически и други фактори.

Именно такъв е случаят с България, където наследеният от социалистическият период модел на социална политика се характеризираше с изключително ниска степен на развитие на социалните услуги и възпроизвеждането на класическите черти на медицинския модел политика спрямо хората с увреждания. Практически съществуващите социални услуги и грижи за нуждаещите се хора се извършваха предимно в специализирани институции от затворен тип или в ограничената среда на семейството. Съществуващите социални програми бяха насочени основно към компенсиране на хората с увреждания за тяхната „инвалидност“, посредством парични трансфери и на практика имаха за цел да създадат затворена, защитена среда на живот за тези групи граждани.

Развитието на сектора за социални услуги след 1989 г. в България преминава през няколко ясно различими етапа:

**Първият** може да бъде наречен начален или формативен и е свързан с вече описания процес на приемане на нова законова база по отношение на този сектор от социалната политика. На практика приетият през 1998 година Закон за социално подпомагане за първи път изведе сектора на социалните услуги като самостоятелна и значима подсистема на социалната политика и даде възможност за развитие на социални услуги в общността, като един от решаващите инструменти за постигане на социално включване на нуждаещите се от подкрепа лица. Включването на анти-дискриминационното законодателство и политиките за социално включване в българското законодателство, както и извършените институционални и административни промени в периода 1998 – 2007 година създадоха цялостната база за бъдещото развитие на един стъпващ на разбирането за социално включване модел политика.

**Вторият** етап на развитие стартира с периода непосредствено след пълноправното членство на страната в ЕС. В значителна степен той може да бъде определен като етап на *реални реформи и първоначално изграждане* на съвременния сектор на социални услуги. В края на 20 и началото на 21-ти век липсата на реформи в наследената от социалистическия период система на социални услуги в България стана обект на нарастващи притеснения от страна на водещи международни институции и неправителствени организации. Страната беше критикувана заради мизерните условия на живот, случаи на насилие и дори смърт на деца в специализираните социални домове[[6]](#footnote-6). Основните аргументи бяха, че силно институционализираният модел на социални услуги и грижа не само нарушава основните права на нуждаещите се граждани, но е неефикасен инструмент от гледна точка на качеството на предоставяните им услуги и тяхната интеграция в обществото. В резултат на това България разработи и стартира дългосрочен план за деинституционализация в сектора на социалните услуги.

През 2010 година страната прие стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“ и План за действие към стратегията. „Визията“ предвиждаше пълното закриване на специализираните институции за деца и заместването им със социални услуги в общността и други форми на подкрепа за период от 15 години. През периода 2010-2015 г. България изпълни тази цел и затвори всички специализирани институции за деца с увреждания. Наред с това, през 2014 година правителството прие Национална стратегия за дългосрочна грижа, която представлява цялостен план и концепция за деинституционализация на грижата за възрастните хора и хората с увреждания за периода до 2035 година.

Реалното изражение на тези процеси се разгърна в няколко основни направления. На първо място в страната започна динамично създаване и нарастване на броя на предлаганите социални услуги в общността и закриване на специализирани институции. Така, ако в периода 2005-2006 г. прирастът на откритите социални услуги в общността за възрастни хора се движи от 84 за 2005 година до 136 през 2006 година, то през 2018 г. броят на тези услуги възлиза на 1453. Същата динамика може да се отбележи и по отношение на социалните услуги в общността за деца – през 2012 година на територията на страната функционират 338 такива услуги за деца, а през 2018 година те вече са 594.

В не по-малка степен протичащите промени имат своето отражение върху финансовите измерения и ресурси, отделяни за сектора на социалните услуги. В периода 2008 – 2019 година може да се отчете устойчиво нарастване на разходите за социални услуги като цяло – това обхваща двата основни вида такива услуги, които се предвиждат от българското законодателство: социални услуги в специализирани институции и социални услуги в общността. Нарастването се движи от около 143 млн.лв. за 2008 година до 230 млн.лв. за 2017 година и 264 млн. лв., според проекта за 2019 година.

Тези данни не представят цялостния обем на изразходваните в това отношение средства, защото не включват информация за финансирането на социални услугиот общинските бюджети. Изведените данни обаче позволяват отново да се очертае постепенното предефиниране на целите и подходите във водената в сектора на социалните услуги политика. Нарастването на разходите от държавния бюджет за социални услуги през последните години не се дължи на увеличение на средствата за социални услуги в специализирани институции. За целия период средствата за социални услуги в такива институции за възрастни хора бележат ръст в диапазона между 69 млн. лв. за 2008 година и 96 млн. лв., заложени в проекта за 2019 г. Динамиката на разходите за социални услуги в специализирани домове за възрастни хора с увреждания е далеч по-незначителна, като за целия период те се движат между 40 млн. лв. за 2008 година и 51,5 млн. лв., заложени в проекта на бюджет за 2019 година. Подобна е тенденцията и при социалните услуги в специализирани институции за възрастни с умствена изостаналост – от 29 млн. за 2008 година до 38 млн., заложени за 2019 година.

Динамика на разходите за социални услуги в общността,  
финансирани от държавния бюджет (2008 – 2018 г.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019\*** |
| 36 142 | 49 888 | 49 770 | 56 703 | 56 908 | 65 304 | 76 029 | 87 062 | 96 095 | 123 670 | 133 818 | 163 704 |

*Източник: Решения на Министерски съвет за приемане на стандарти за делегиране на държавни дейности с натурални и стойностни показатели за годините 2008 – 2018 г.*

\*Проектобюджет на Република България за 2019 г.

Проследяването на данните по отношение на специализираните институции за деца показва още по-ясно тази тенденция. За периода 2008 - 2019 година те спадат от 36 млн. през 2008 година до малко над 4 млн., предвидени за 2019 година. Един от водещите фактори за това развитие със сигурност е активното разработване и постепенното осъществяване в практика на плановете за деинституционализация на социалните услуги за деца в България. Протичането на реален процес на изграждане на нов модел социални услуги в страната намира своето относително потвърждение и във факта, че основният фактор за нарастването на общите разходи за социални услуги се явява устойчивото увеличение на разходите за социални услуги в общността. За периода 2008 - 2019 година тези разходи са се увеличили над 4 пъти, започвайки от 36 млн. лв. през 2008 година, достигайки 163 млн., заложени като проект за 2019 година.

**Описание на проблема**

Предоставянето на социални услуги се осъществява чрез социални услуги в общността, които се извършват в обичайна или близка до обичайната домашна среда, и в специализирани институции. Социалните услуги се предоставят като делегирана от държавата дейност, като общински дейности и от регистрираните в Агенцията за социално подпомагане доставчици (за социалните услуги за деца е необходим и лиценз от ДАЗД), които са предимно организации от неправителствения сектор.

Формите на предоставяне на социални услуги в общността се променят в зависимост от обществените потребности, като тенденцията е към увеличаване на капацитета им.

Двадесет години след приемането на Закона за социално подпомагане, натрупаният опит от неговите изменения и допълнения, както и от практическото му приложение, в контекста на дълбоки социални промени в българското общество, налагат преосмислянето на цялостната политика в сферата на социалните услуги. Промените, които настъпиха в българското общество през изминалите години, се характеризират с ускорение на социалните трансформации, задълбочаване на социалните неравенства и динамично променящи се социални перспективи пред различни категории български граждани.

Данните на Националния статистически институт показват, че през 2008 година капацитетът за предоставяне на социалните услуги в общността е 69 974 места, като увеличението в сравнение с 2007 година е със 17.3%.

Броят на лицата, ползвали социални услуги в общността през 2008 година е 133 066. Лицата, ползвали социални услуги в общността през 2008 година се разпределят както следва:

* най-голям е броят лицата, ползвали домашен социален патронаж – 57 884, като увеличението в сравнение с 2007 г. е с 37.5%;
* броят на лицата, ползвали услугите на центровете за социална рехабилитация е 48 659;
* центрове за обществена подкрепа са ползвали 11 242 души;
* услуги в дневните центрове за възрастни, включително и за лица с увреждания, са ползвали 6 647 души;
* дневните центрове за деца и младежи са оказали социална подкрепа на 3 685 деца до 18-годишна възраст. В сравнение с предходната година техния брой бележи нарастване с 54%;
* през центровете за временно настаняване са преминали 1 428 души (4,5 пъти повече от тези през 2007 година), през кризисните центрове – 621 души, защитените жилища са ползвани от 603 лица – с 28 % повече в сравнение с 2007 година;
* центровете за работа с деца на улицата са обслужили 775 деца, което е със 72% повече в сравнение с 2007 година.

Имаме основания да твърдим, че тази година бележи най-видимо прехода в предоставянето на все по-голям брой услуги в общността за сметка на финансирането на институции от резидентен тип. Десет години по-късно, към 1 октомври 2018 година, общата картина на предоставяните социални услуги ясно очертава съществуващите дефицити. Към 01.10.2018 г. в регистъра по чл. 18, ал. 2 и ал. 3 от Закона за социално подпомагане са вписани:

- 235 доставчици за 359 броя социални услуги за деца, след издаден лиценз;

- 629 доставчици за 1 453 броя социални услуги за пълнолетни лица;

- Общ брой доставчици с активна регистрация – 864 за 1 811 социални услуги.

Към 01.10.2018 г. в Агенцията за социално подпомагане са постъпили общо 184 сключени договора за възлагане управлението на социални услуги, държавно делегирана дейност на частни доставчици, от които 128 договора за социални услуги за деца и 56 договора за пълнолетни лица.

Към 31.08.2018 г. броят на пълнолетните лица, чакащи за настаняване в специализирани институции и социални услуги от резидентен тип са:

- пълнолетни лица с психични разстройства – 1 333 кандидат-потребители;

- стари хора – 1 072 кандидат-потребители;

- пълнолетни лица с деменция – 500 кандидат-потребители;

- пълнолетни лица с умствена изостаналост – 352 кандидат-потребители;

- пълнолетни лица с физически увреждания – 277 кандидат-потребители;

- пълнолетни лица със сетивни нарушения – 26 кандидат-потребители;

Общият брой регистрирани чакащи за настаняване кандидат-потребители е 3 560 души.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид социална услуга, брой, капацитет и чакащи за настаняване към 2018 година** | | | | |
| **№** | **Вид социална услуга** | **Брой** | **Капацитет** | **Чакащи за настаняване** |
| 1 | Домове за пълнолетни лица с умствена изостаналост | 27 | 2 082 | 167 |
| 2 | Домове за пълнолетни лица с психични разстройства | 13 | 1 028 | 713 |
| 3 | Домове за пълнолетни лица с физически увреждания | 21 | 1 278 | 190 |
| 4 | Домове за пълнолетни лица със сетивни нарушения | 4 | 133 | 26 |
| 5 | Домове за пълнолетни лица с деменция | 14 | 820 | 315 |
| 6 | Домове за стари хора | 82 | 5 600 | 1 063 |
| 7 | Защитено жилище за лица с психични разстройства | 32 | 299 | 232 |
| 8 | Защитено жилище за лица с умствена изостаналост | 94 | 781 | 101 |
| 9 | Защитено жилище за лица с физически увреждания | 14 | 127 | 10 |
| 10 | Център за настаняване от семеен тип за пълнолетни лица с психични разстройства | 32 | 439 | 388 |
| 11 | Център за настаняване от семеен тип за пълнолетни лица с деменция | 20 | 265 | 185 |
| 12 | Център за настаняване от семеен тип за пълнолетни лица с умствена изостаналост | 31 | 383 | 84 |
| 13 | Център за настаняване от семеен тип за пълнолетни лица с физически увреждания | 20 | 272 | 77 |
| 14 | Център за настаняване от семеен тип за стари хора | 5 | 68 | 9 |

Социални услуги, държавно делегирана дейност са разкрити в 218 общини в страната. В останалите 47 общини (18% от общините) не функционира нито една услуга, която да се финансира като делегирана от държавата дейност.

Към 31.08.2018 г. общият брой на потребителите на социалните услуги личен асистент, социален асистент и домашен помощник е 23 738 души, от тях:

- потребители на услугата личен асистент – 13 762 души, обслужвани от 11 103 лични асистенти;

- потребители на услугата социален асистент – 2 552 души, обслужвани от 1 590 социални асистенти;

- потребители на услугата домашен помощник – 7 412 души, обслужвани от 4 093 домашни помощници.

Тези данни показват от една страна, бавният преход към подкрепа на социални услуги предоставяни в общността, а от друга – неравномерното териториално разпределение и интензитет на наличните и предоставяни услуги, както и техния капацитет спрямо реално съществуващите обществени потребности.

Въпреки цялостното положително развитие настоящият етап в сектора за социални услуги се характеризира с наличието на значими проблеми и слабости, които са обект на продължаваща критика. Подробното очертаване на всички критики е непосилна задача. Ето защо тук е направено едно обобщение на някои от най-значимите проблеми и дефицити, които съществуват в сектора на социалните услуги. В един генерален контекст те могат да бъдат очертани в няколко основни групи.

*Недостатъчно развита инфраструктура* и ограничен достъп до социални услуги. Въпреки значимото нарастване на предлагания брой социални услуги в общността, техният общ обем не е в състояние да покрие съществуващите нужди. Всъщност в страната не съществува и ясна представа за реалните нужди от такива услуги. Това води до ограничаване на достъпа до социални услуги, както от резидентен тип, така и от консултативен или терапевтичен характер поради недостатъчен капацитет и не разпознаване на необходимостта от разнообразни форми на подкрепа, които могат да служат като инструменти за превенция на нуждата от резидентна грижа. Така през 2018 година за някои видове резидентни социални услуги за хора с умствена изостаналост съществуват списъци на чакащи за услугите, които показват дефицит от 1/3 до над 60% от съществуващия капацитет.

Наред с това достъпът до социални услуги в общността е ограничен и от неравномерното им териториално разпределение. Трябва да подчертаем още веднъж, че през 2018 година в 18 % (47) от общините в страната не съществува нито една социална услуга, която да се финансира като делегирана от държавата дейност.

Наред с това самият процес на разкриване на социални услуги в общността, показва значими изкривявания спрямо реално съществуващите нужди. В значителна степен това се отнася до социалните услуги в общността, които се финансират от държавния бюджет, като делегирани от държавата дейности. Самият механизъм на определяне на размера на финансирането на различните видове социални услуги не отразява в необходимата степен спецификата и конкретната стойност на даден тип социална услуга и най-вече на осъществяваните дейности, а се формира преди всичко по административен път. Не се отчита, че почасовите, целодневните и денонощните услуги не могат да бъдат остойностявани по еднакъв начин, като това води до неточно остойностяване, нереално отчитане на разходите и в някои случаи до нереално оскъпяване най-вече на почасовите и нерезидентни услуги. Това естествено води до стремеж да се разкриват социални услуги, които получават най-високо финансиране от държавния бюджет, като това често се случва без отчитане на реалната нужда от такива услуги и за сметка на други услуги, за които подобна необходимост е налице.

*Преобладаващ брой на публичните доставчици* на услуги, ниско участие на частния/неправителствения сектор и слабо използване на съществуващата по закон възможност за публично-частно партньорство очертават друга проблемна сфера в областта на предоставяните в момента социални услуги. За разлика от съществуващата световна практика в българския сектор на социални услуги доминират публичните доставчици. Въпреки съществуващите законови възможности, частните доставчици не показват висок интерес към участие в конкурси за предоставяне на социални услуги, особено за резидентна грижа, а желанието им да развият такива услуги на базата на публично-частно партньорство, споделяйки част от необходимото финансиране е почти нищожно. За неправителствения сектор е изключително важно да има активност и заинтересованост от страна на общините за такова партньорство. От друга страна, общините изпитват затруднения да възлагат на частни доставчици управлението на резидентни услуги, поради липсата на интерес или готовност за работа с потребители с по-сериозни проблеми, като например с психични разстройства, деменция, умствена изостаналост и други. Към 2018 година, едва 15,6 % от всички видове социални услуги са възложени на частен доставчик. *Липса на ефективност и качество на социалните услуги в процеса на протичане на деинституционализацията.* Този аспект от открояващи се проблеми носи най-значима тежест и е повод за сериозни притеснения. Изглежда въпреки деинституционализацията на социалните услуги, постигнатото в настоящия момент по отношение на реалната социална интеграция на нуждаещите се от подкрепа хора е крайно недостатъчно. Едно от измеренията в това отношение са повтарящите се твърдения, но и реално съществуващи слабости в процеса на деинституционализация.

Критиките в това отношение могат да се сведат до няколко основни пункта: 1) прилагането на механистичен подход, който се изразява като преход към по-малки по своя размер институции, а не като преход към качествено нов метод на социална работа, базирана в една общностна среда; 2) неадекватно базиране на предлаганите социални услуги в общността, в региони и населени места, където липсва необходимата инфраструктура за услуги, често липсва и необходимия капацитет и човешки ресурси, както и реална възможност за включване в живота на общността; 3) ниско качество на предлаганите услуги, което се дължи не само на липсата на достатъчно подготвени кадри за социалната работа, не доброто взаимодействие с други системи, например здравната, но и на липсата на качествено ориентиран мониторинг, контрол и оценка на извършваните услуги с оглед на постигнатите резултати.

Всички тези откроени проблеми имат едно същностно и важно последствие: те не само водят до определено изкривяване на логиката на функциониране на съществуващата система, но показват, че в настоящото си състояние тя води до недостатъчно адекватни и ефикасни резултати спрямо нуждите на потребителите на социални услуги, въпреки нарастващия обем на отделяните средства.

Предоставяните в момента социални услуги са унифицирани за цялата страна като в незначителна степен следват съществуващите конкретни обществени потребности. Динамиката на общественото развитие във все по-комплексните съвременни общества, се изразява в очакване за индивидуален подход, който да отговори на сложните и динамични процеси, определящи потребностите на съвременния човек.

Формулирането на социалното включване като приоритет на социалното подпомагане и социалните услуги в Закона за социално подпомагане, наред с разбирането за практическата невъзможност този процес да обхване всички категории лица, които се намират в състояние на частична или пълна маргинализация, определя ограниченията пред реализирания до момента модел на публична политика в сферата на предоставяните социални услуги.

Унифицираните социални услуги предполагат много висока степен на централизация на процеса на тяхното определяне, който е доминиран от държавното финансиране и досегашната дейност на Агенцията за социално подпомагане. В същото време, тази унификация не предполага, сама по себе си, нито общодостъпност, нито достатъчно гаранции за поддържането на единно качество на предлаганите услуги.

Моделът на социални услуги, който е определен чрез мястото за тяхното предоставяне във все по-малка степен отговаря на динамиката на съвременните обществени отношения, съществените промени в демографската структура и спазването на правата на ползвателите на социални услуги. Неравномерността в разпределението на достъпа до социални услуги, както и ниското равнище на информираност за възможностите за гарантиране на правата на потенциалните и реални ползватели на социални услуги, затруднява в още по-голяма степен постигането на устойчиви резултати в социалната политика.

**Основни насоки на промяна, съдържащи се в проекта за нормативен акт**

Необходимостта от индивидуална оценка на потребностите и определянето на конкретен индивидуален план за предоставяне на адекватна подкрепа, гарантираща спазването на правата на лицата, включваща тяхното собствено участие и в същото време - насочена към превенция и/или преодоляване на социалното изключване, придобива все по-голямо значение.

В резултат на всичко това, основните групи от проблеми, които си поставя за цел да реши проекта на нормативен акт, могат да бъдат обобщени по следния начин.

1. Затруднен достъп до предоставяните социални услуги поради неравномерно териториално развитие на системата от социални услуги;
2. Липса на ефективно функционираща система за контрол върху качеството на предоставяните социални услуги;
3. Трудности и проблеми, произтичащи от липсата на механизми за гарантиране на по-висока степен на ефективност и ефикасност при управлението на системата като цяло и на предоставянето на самите социални услуги.

Постигането на формулираните цели предполага интегрирани промени в цялата съществуваща нормативна база и социална практика. По отношение на целта за повишаване на достъпността на социалните услуги, конкретните цели могат да бъдат описани като:

* Промяна в модела и обхвата на социалните услуги – от услуги, предназначени само за групи в риск или лица с увреждания към гарантиране на правата на всички български граждани за индивидуален подход при определяне на нуждите и предоставяне на социални услуги;
* Повишаване на достъпността до съществуващи социални услуги – постигане на пълно териториално покритие на системата от социални услуги, за да се гарантира, че на територията на страната да няма нито една община, в която да не се предлага минимален пакет от социални услуги;
* Усъвършенстване на методите за индивидуална оценка на потребностите и индивидуален подход, които да трансформират съществуващите в момента унифицирани услуги в социални услуги, отговарящи на реалните потребности на техните ползватели.

По отношение на стратегическата цел за повишаване на качеството на социалните услуги, предлаганият нормативен акт създава условия за реализацията на следните оперативни цели:

* Повишаване на подготовката и компетентността на работещите в социалните услуги, както и въвеждане на формиращи и надграждащи форми на обучение и квалификация;
* Изработването и приемането на специализирана нормативна база, която да въвежда конкретни критерии за оценка на качеството на предлаганите социални услуги;
* Въвеждането в практиката и правото на супервизия по отношение на работата на служителите в структурите, осигуряващи предоставянето на социални услуги;
* Създаването и утвърждаването в практиката на стандарти за работа по конкретен случай, както и на норми за ангажираност на служителите, указваща броя случаи, които могат да бъдат поети от един служител на месечна база;
* Изграждане на механизми за мониторинг и контрол върху качеството, осъществявани от специализирана изпълнителна агенция;
* Създаване на конкретни възможности за пряко участие на ползвателите на услуги в процеса на тяхното планиране и оценка.

За постигането на стратегическата цел за въвеждане на интегрираност на подкрепата в българската практика, проектът на нормативен акт предвижда постигането на следните оперативни цели:

* Създаване на възможности за мобилно предоставяне на социални услуги;
* Разширяване на практиката и въвеждане на нови възможности за осигуряване на ефективна координация в работата на различни институции и специалисти, имащи отношение към интегрираното предоставяне на подкрепа и качеството на предоставяните социални услуги;
* Въвеждане на практиката на здравно-социални услуги, както и на широк кръг от съвместно предоставяни услуги, които постепенно ще формират практически предпоставки за предоставяне на интегрирани услуги;

Чрез разнообразяването на съществуващите в момента социални услуги и въвеждането на нови групи от услуги – открояване на пространства на споделена и допълваща се компетентност ще се осигури пълноценното въвеждане на интегрираната подкрепа в българските условия.

Основните водещи принципи при разработването на концепцията за бъдещото ново законодателство и които следва да бъдат водещи при организацията на системата и при предоставянето на услугите, са принципите, заложени в Доброволната европейска рамка за качество на социалните услуги:

* Наличност;
* Достъпност;
* Приемлива цена;
* Ориентираност към отделната личност;
* Всеобхватност;
* Непрекъснатост;
* Ориентираност към резултата;
* Превенция на институционализацията и прекратяване на институционалната грижа като практика;
* Индивидуални и интегрирани услуги;
* Зачитане на правата на потребителите;
* Участие и предоставяне на права;
* Предоставяне на услугите като процес;
* Интегриране на ресурсите.

Според концепцията на новия нормативен акт, основната мисия на социалните услуги е да оказват подкрепа за:

* превенция и/или преодоляване на социалното изключване;
* реализиране на права на лицата, които поради различни причини, включително и субективни, изпитват трудности в достъпа до тях;
* подобряване на качеството на живот.

Независимо от липсата на законови ограничения за ползването на социални услуги в действащото в момента законодателство, налице е ограничение на достъпа до социални услуги, което произтича от недостатъчно развитата мрежа от услуги в цялата страна и недостатъчното разнообразие на тези услуги, което съответно води до трудности или невъзможност за реализиране на правото на социални услуги. Това е и една от причините социалните услуги традиционно да се възприемат само като средство за подкрепа на най-уязвимите групи и то при проявяването на определени рискове. Поради тази причина все още не е припозната напълно превантивната роля на социалните услуги и универсалния характер на редица основни дейности, които са същността на социалните услуги. Това от своя страна, както и ограниченията, които поставя наличното финансиране, води до приоритетно ориентиране на развитието на мрежата от социални услуги само в посока създаване на такива услуги, които да посрещат нуждите само на най-рискови и уязвими групи.

Това е причината, в новия нормативен акт правото на социални услуги да не се ограничава чрез възможните социални рискове или до определени уязвими групи. Право на социални услуги ще имат всички лица в Република България, които се нуждаят от подкрепа, която може да бъде оказана чрез социалните услуги. По този начин ще бъдат дефинирани общодостъпни и специализирани (насочени конкретно към определени потребности, вследствие на определен риск) услуги.

**Конкретни цели при регулирането на обществените отношения чрез проекта на нормативен акт**

Проектът на нормативен акт определя като предмет на въздействието си *предоставянето, ползването, планирането, финансирането, качеството, контрола и мониторинга на социалните услуги в Република България*. Дефиниран по този начин предметът на нормативния акт урежда широк кръг от обществени отношения, действията на държавните институции, както и институционалното взаимодействие на национално, областно и общинско равнище.

Целите на законопроекта са:

1. гарантиране на равен достъп до социални услуги, отговарящи на индивидуалните потребности на лицата;

2. гарантиране на качеството и ефективността на социалните услуги;

3. гарантиране на правото на всяко лице на подкрепа за живот в домашна среда и в общността;

4. насърчаване на интегрирания подход при осигуряването на подкрепа на лицата;

5. насърчаване и развитие на публично-частното партньорство при предоставянето на социални услуги.

Логиката, според която са представени целите на проекта на нормативен акт извежда като приоритет *достъпа*, следван от *качеството* на социалните услуги, в контекста на *гарантиране на права*, насърчаване на *интегрирания подход* при осигуряването на подкрепа и *насърчаване на публично-частнотото партньорство* при предоставянето на социални услуги. Тези цели се разполагат в контекста на принципното разбиране за необходимостта от индивидуална оценка на потребности и индивидуален подход при предоставянето на социалните услуги.

Принципите, които са формулирани като водещи по отношение на нормативния акт, кореспондират пряко с формулираните цели като поставят акцент върху достъпността и свързаността при постигането им. Те са формулирани по следния начин:

1. наличност на различни видове социални услуги;

2. достъпност на социалните услуги;

3. индивидуализиране на подкрепата;

4. всеобхватност, интегрираност и непрекъснатост на подкрепата;

5. превенция на институционализацията и прекратяване на институционалната грижа;

6. зачитане на правата на лицата, ползващи социални услуги и гарантиране на активното им участие при вземането на решения;

7. гъвкавост при управлението на социалните услуги;

8. участие на всички заинтересовани страни и използване на всички налични ресурси.

В този контекст, проектът за нормативен акт дефинира социалните услуги като дейности за подкрепа на лицата за:

1. превенция и/или преодоляване на социалното изключване;

2. реализиране на права;

3. подобряване на качеството на живот.

Социалните услуги се основават на социална работа, индивидуален подход и индивидуална оценка на потребностите. Налице са съществени промени в сравнение със съществуващата регламентация на социалните услуги в Закона за социално подпомагане, съгласно който социалните услуги са дейности в подкрепа на лицата за социално включване и самостоятелен начин на живот, които се основават на социална работа и се предоставят в общността и в специализирани институции.„

В законопроекта са изведени основните типове дейности, направено е деление на основните групи услуги в зависимост от тяхната функция, от потребителите, услугите са групирани и в зависимост от средата, където се предоставят и техния срок. В зависимост от основните групи дейности видовете социални услуги са:

* информиране и консултиране;
* застъпничество и посредничество;
* общностна работа;
* терапия и рехабилитация;
* обучение за придобиване на умения;
* подкрепа за придобиване на трудови умения;
* дневна грижа;
* резидентна грижа;
* осигуряване на подслон;
* асистентска подкрепа.

Всяка една от тези дейности в зависимост от потребностите на потребителя и целевата група има своята специфика. Например консултирането може да бъде психологично, социално, правно и т.н. в зависимост от нуждите. Терапията може да е свързана например с физическа необходимост, но може да бъде арт терапия, трудова терапия чрез изграждане на трудови умения и навици и др. Резидентната грижа за деца е различна от резидентната грижа за пълнолетни лица и т.н. Всички тези специфики на дейностите ще бъдат отчетени в стандартите за качество. Първата съществена разлика е във формулирането на насоката на социалните услуги - от “подкрепа на лицата за социално включване„ към “превенция и/или преодоляване на социалното изключване„. Разликата е съществена и изцяло кореспондира със заявените принципи и цели на проекта за нормативен акт. Поставянето на акцент върху превенцията и/или преодоляването на социалното изключване разширява кръга от потенциалните потребители на социални услуги и в същото време предполага промяна в модела на планиране, финансиране и организиране на социалните услуги.

На второ място, в проекта за нормативен акт при определянето на обхвата на социалните услуги е посочено “реализирането на права„. В действащата нормативна база това място е отделено на “самостоятелния начин на живот„. В изследвания проект, на трето място, социалните услуги са определени като дейности за подкрепа на лицата за подобряване на качеството на живота. Тези различия допълват и очертават още по-ясно избрания законодателен подход.

Следващата група съществени разлики, които характеризират промяната в подхода към нормативната регулация на социалните услуги се съдържа в посочената по-горе характеристика на социалните услуги, като те се основават на социална работа, индивидуален подход и индивидуална оценка на потребностите. В действащата нормативна база е посочено само мястото, където се предоставят социалните услуги, а именно в общността и в специализирани институции.

Формулираните по този начин цели на проекта ясно очертават принципна разлика в подхода към регулирането на обществените отношения, свързани със социалните услуги. Изцяло нов елемент в този подход е поставянето на акцент върху индивидуалния подход и индивидуалната оценка на потребностите на лицата, които имат право на подкрепа чрез социални услуги.

Регламентира се какво включва управлението на случай и че това е отговорност на доставчика на услугата. Управлението на случай се въвежда само за специализираните социални услуги и включва изготвянето и актуализирането на индивидуалната оценка на потребностите и индивидуалния план за подкрепа на лицето; ръководството и координацията на всички дейности за осигуряване на подкрепата за лицето при предоставянето на социалната услуга; координацията с други доставчици на социални услуги, които лицето ползва; координацията с дирекция „Социално подпомагане“ и общината и проследяването на постигнатите резултати. За всяко лице, което ползва специализирана социална услуга, доставчикът на социалната услуга ще определя служител, който да отговаря за управлението на случая.

От гледна точка на принципите, спрямо които се предвижда да продължи развитието на системата на социалните услуги, се предлага модел, който отговаря във висока степен на принципа на субсидиарност. Чрез предвидената система от отношения между общинската, областната и централната държавна администрация, в процеса на планиране и управление на системата от социални услуги, се гарантира създаването на капацитет за въздействие най-близо до нивото, на което възниква съответния социален проблем.

Едновременно с това, разработената система от институционални взаимодействия позволява да се реагира на възникващи нови рискове и да се усъвършенства процеса на планиране, финансиране и управление на социалните услуги, така че да бъде гарантирано постигането на формулираните в проекта за нормативен акт цели.

**Целеви групи, заинтересовани и засегнати страни**

За целите на настоящата цялостна предварителна оценка на въздействието на проекта на Закон за социалните услуги е използван анализ на заинтересованите групи, който разграничава техните различни позиции по отношение на предоставянето на социални услуги. В първата категория попадат *целевите групи*, според проекта на нормативен акт. Втората категория на анализа са самите *заинтересовани групи*, а като относително самостоятелна , трета група са определени *засегнатите групи* от въвеждането на новата регулация. Едновременно с това, предмет на анализ са и сферите и групите, които биха били повлияни в една или друга степен в резултат от пълноценното разгръщане на предлаганата чрез проекта за нормативен акт реформа в сферата на социалните услуги.

*Целевите групи* по проекта на закон имат значително по-голям обхват, отколкото предвиждания според Закона за социално подпомагане. Целевите групи са определени според техните права и потребностите им, като водещ критерий при определянето на видовете социални услуги. Този подход води до дефинирането на големи категории от населението на страната, част от които до сега не са имали достъп до социални услуги.

При разработването на Пътната карта в процеса на консултации при изготвянето на проекта на нормативен акт, са идентифицирани определени заинтересовани страни. Основните групи заинтересовани страни са били определени по следния начин:

* Ползватели на социални услуги и уязвими групи, за които са предназначени социалните услуги;
* Семействата и близките на ползвателите на социални услуги;
* Организации, които представляват и работят с уязвими групи;
* Заети в социалните услуги;
* Организации, които представляват интересите на лицата, заети в социалните услуги;
* Експерти;
* Институции, които имат задължения по разработване на политиките и управлението на социалните услуги на национално, областно и общинско ниво;
* Институции от други сфери на социалната политика, които взаимодействат със социалните услуги или работят с уязвими групи;
* Институции от други сектори, които взаимодействат със социалните услуги, като част от усилията за развиване и прилагане на практика на интегриран и мулти-дисциплинарен подход, като здравеопазване, образование, правосъдие, заетост, услуги за свободното време и други.

Според проекта на Закон за социалните услуги целевите групи са определени по следния начин:

1. всички деца;

2. деца в риск по смисъла на Закона за закрила на детето;

3. родители, осиновители, лица, полагащи грижа за деца, кандидати за осиновители и кандидати за приемни семейства;

4. деца и пълнолетни лица с увреждания;

5. пълнолетни лица в кризисна ситуация или с потребност за преодоляване на последици от такава ситуация;

6. възрастни хора в над трудоспособна възраст;

7. лица, които полагат грижи за пълнолетни лица.

Тези основни групи потребители не са обобщени с оглед наличието на риск, а са обобщени с оглед спецификите на подкрепата, която всяка една от тези големи групи изисква. Всички рискове могат да се свържат с всяка една от тези групи потребители. Именно наличието на риск превръща дадена услуга в специализирана, а потребителите в специфична група – например дете или пълнолетен човек жертва на насилие, възрастен човек в невъзможност за самообслужване, човек с увреждане с потребност от асистентска помощ, родител в риск да изостави детето си и други. Това ясно показва, че изброяването и дефинирането на потребители на социални услуги в ЗСУ чрез възможните рискове не би позволило гъвкавост и всеобхватност на подкрепата чрез социалните услуги.

Досегашната практика определяше най-общо като потенциални потребители на социални услуги, лица намиращи се в риск и лица с увреждания. За първи път в българското законодателство се въвежда възможността за предоставяне на социални услуги като права за толкова широк кръг от лица и, при това заедно със значително развитие на вида на социалните услуги. Това е един от най-съществените елементи на предлаганата за реализация чрез новия проект реформа в системата на социалните услуги.

Спрямо постигнатото равнище на развитие на българското общество, не всички представители на целевите групи биха могли да бъдат определени като непосредствено заинтересовани от пълноценната реализация на предлаганата нормативна промяна. Съществена част от тях традиционно не се възприемат като носители на права и като потенциални ползватели на социални услуги на базата на установената държавна политика през изминалите години.

Според определените целеви групи, потенциални потребители на социални услуги са всички деца, включително децата в риск по смисъла на Закона за закрила на детето; всички лица с увреждания и всички възрастни хора в над трудоспособна възраст. В рамките на тези големи социални категории от населението, които обхващат мнозинството от българските граждани, е налице различна степен на заинтересованост от приложението на нормите на закона, както и различни възможности за въздействие върху процеса на вземане на решение.

Основният диференциращ критерий тук е информираността за правото на достъп до социална услуга. В този смисъл, част от представителите на тези целеви групи тепърва предстои да формират и изразят своята позиция като заинтересовани от развитието на системата на социалните услуги. Превръщането им в реални ползватели на социални услуги ще бъде един от най-съществените процеси в хода на реализация на предлаганата чрез новия нормативен акт реформа.

Първата хипотеза, спрямо която потенциалните целеви групи ще бъдат ангажирани в процеса е настъпването на определен социален риск. За тях това ще бъде конкретния момент, в който ще имат възможността да ползват необходимата им социална подкрепа, така както тя се предвижда в проекта на нормативен акт. За останалите целеви групи обаче, процесът на трансформация ще продължи в по-дълъг период от време и именно сред тях е възможно да възникне неразбиране, което би трябвало да бъде активно управлявано.

За родителите новите възможности биха могли да бъдат оценени като възможност, която до сега са нямали, за да могат ефективно да посрещнат предизвикателствата на всекидневието си. За онези, за които възрастните им родители изискват все повече време и грижи, появата на нови социални услуги и нови възможности за избор от страна на ползвателите, ще представлява истински социален шанс. Но, освен тези групи от потенциални ползватели на социални услуги, ще има и такива, които биха могли да предпочетат досегашната система, която до голяма степен ги освобождаваше от необходимостта и отговорността да направят избор.

Анализът на *заинтересованите групи* позволява сред посочените като целеви групи да бъдат откроени такива, които имат различна степен на влияние върху процеса на вземане на решение и които са заинтересовани в различна степен от реализирането и приложението на нормите, включени в проекта на Закон за социалните услуги. Тук критерият, който диференцира значително посочените като заинтересовани групи е степента на тяхното влияние върху процеса на взимане на решение. Другият диференциращ критерий - степента на заинтересованост, оказва засега по-слабо влияние върху промяната на позициите на заинтересованите страни по отношение на развитието на системата на социалните услуги, но в хода на приложението на закона очакваме, че и той ще започне да променя своето значение.

Сред целевите групи има такива, които заемат или се очаква да заемат различни позиции по отношение на практическата реализация на нормите, заложени в проекта на нормативен акт. Това преди всичко е групата на родителите и настойниците/попечителите. Сред тях, може да се очаква, че ще възникнат различни позиции спрямо вида на социалната услуга, както и по отношение на качеството и контрола на предлаганите форми на подкрепа.

Установените в хода на реализирането на цялостната предварителна оценка резултати, показват, че определените като заинтересовани в най-голяма степен групи нямат съществено влияние върху процеса на вземане на решение и развитието на системата на социални услуги. Преди всичко, това са децата, включително децата в риск по смисъла на Закона за закрила на детето; лицата с увреждания и особено онези, които са поставени под запрещение; хората с умствена изостаналост и възрастните хора, които разчитат на домове, в които за тях биха могли да бъдат полагани както медицински грижи, така и социални услуги.

Сред онези групи, които в по-голяма степен ще оказват влияние върху процеса на вземане на решение и практическо развитие на системата на социални услуги, има и такива, които са заинтересовани в сравнително ниска степен от подобно развитие, доколкото то ще увеличи отговорностите и натоварването им. Това разграничение е съществено за предварителната оценка на въздействието, тъй като новата законова уредба не може да задължи тези групи да положат повече усилия за постигането на формулираните цели.

Преди всичко това са експертите в общинската администрация, които ще трябва да се ангажират активно в процеса на идентифициране и планиране на съществуващите потребности и необходимите услуги сред местните общности. Именно от инициативността и активната ангажираност на местните власти, до голяма степен ще зависи успеха на заложената реформа. В този смисъл, макар и те да имат съществено място от гледна точка на тяхната възможност да окажат влияние върху процеса, тяхната практическа заинтересованост от неговото развитие ще остане ограничена, поне в първите стъпки на планираната реформа.

В същото време, установилата се практика формира специфични *"невидими" или скрити групи* от потенциални потребители на социални услуги. Те са изправени пред същите или дори по-тежки проблеми от онези, които имат достъп до социални услуги, но най-често им се налага да се справят сами с тях. Техният брой не се изчерпва с групата на чакащите за включване в съществуващите социални услуги. Невъзможността за достъп до социални услуги при тях не се изчерпва единствено и само с липсата на информираност за техните права, но и с практическото отсъствие на достъп до каквато и да е форма на социална услуга.

На първо място, това са жителите на онези общини, в които в момента не функционира нито една социална услуга, която да се финансира като делегирана от държавата дейност. В тях, практически всички лица, които имат право или необходимост от социална подкрепа, нямат достъп до нея.

На второ място, става въпрос за групи от граждани, които не разполагат с необходимата информация и не знаят как да ползват правата си, така че да получат необходимата им и дължимата им социална услуга. Най-често става въпрос за възрастни, трудноподвижни или частично обездвижени хора, живеещи в малки населени места, които могат да разчитат само на подкрепа от семействата си, а в по-тежкия случай – не могат да разчитат и на своите близки, ако те живеят зад граница.

Реформата в системата за предоставяне на социални услуги, заложена в предлагания нормативен акт, ще промени съществено изискванията към подготовката, както и мястото и ролята на социалния работник. Преди всичко, става въпрос за заемане на активна позиция в процеса на определяне на потребностите и реализирането на права чрез ползването на социални услуги. Проектът за нормативен акт дефинира социалната работа по нов начин, откривайки възможности за пълноценно професионално развитие в тази сфера. Именно групата на социалните работници, която има съществено влияние върху развитието на процеса, би трябвало да идентифицира своя собствен залог в успешното развитие на реформата.

Досегашната практика показва, че мотивацията сред тази категория служители остава ниска, силно повлияна от размера на трудовото им възнаграждение и доминирана от разбирането за недостатъчна или липса на всякаква публична оценка за техните усилия. Промяната на позицията на тази група е един от ключовите фактори за постигане на планираните цели, а с това и за реалното подобряване на качеството на живот на българските граждани.

Проектът на закон отрежда много по-активна роля и възможности за представителите на органите на местно самоуправление. На тях е отредена активна роля в процеса на формирането на националния планов документ – националната карта на социалните услуги, като именно от тях зависи да бъдат идентифицирани реалните потребности на местните общности от предоставянето на определен вид и обем от социални услуги.

Досегашната нормативна база определяше като доставчици на социални услуги: държавата, общините и частни правни субекти, като ред за предоставяне на услуги от държавата не е регламентиран. В същото време, в действащия в момента Закон за социално подпомагане няма определение за доставчик на социални услуги.

Проектът на нормативен акт извежда държавата от ролята й на пряк доставчик на социални услуги. Според предлаганите промени, доставчици на социални услуги са общините и частни правни субекти, като последните са определени като частни доставчици на социални услуги. Доставчик на социални услуги е дефиниран като лице, което отговаря за предоставянето на социалните услуги.

Тези промени предоставят много по-големи възможности на общините. Предлаганата реформа ги поставя в центъра на системата на планиране и управление на социалните услуги. От това как и в каква степен местните власти ще разпознаят и приемат тази нова своя роля, ще зависи ритъма на промените и качеството, което ще може да бъде постигнато по отношение на осигуряването на достъп до социални услуги, както и това какви отношения с частните доставчици на социални услуги ще бъдат изградени.

Самите частни доставчици на социални услуги, които на свой ред имат съществено влияние върху процеса, тепърва трябва да разпознаят своя интерес в развитието и предлагането на социална подкрепа. Това е другата влиятелна група, от чието поведение ще зависи до голяма степен структурирането и динамиката на новите обществени отношения, които предвижда проекта на нормативен акт. Данните за съществуващата в момента активност на частните доставчици показват, че те не са удовлетворени от съществуващите възможности. Това е част от същественият въпрос за формите и динамиката на развитие на социалното предприемачество в България. Установяването на модела на публично-частно партньорство в процеса на развитие и осигуряване на качество на социалните услуги е една от най-съществените идеи на новата нормативна база. От степента, в която частните социални предприемачи ще успеят да разпознаят своя интерес в развитието на системата от социални услуги, ще зависи не само тяхното собствено развитие, но и поведението на други страни в процеса, като например местните власти. Активността на частните субекти може да насърчи общинската администрация да идентифицира и предложи партньорство, което ще отговори на реални социални потребности на местните общности.

*Засегнатите групи* също представляват определен интерес. За целите на настоящата оценка са идентифицирани групи, които биха били засегнати от приложението на закона и в този смисъл биха потърсили възможност да противодействат, в различна степен, при неговото практическо приложение. Преди всичко, това са групи, които са постигали и до сега ефективно целите си в рамките на съществуващата до сега нормативна база и които не са заинтересовани от нейната промяна.

Сред персонала на действащите в момента услуги от резидентен тип, както и сред други позиции, свързани с предоставяните в момента социални услуги, е напълно възможно да възникне напрежение във връзка с перспективата за поетапно закриване на този тип институции, от една страна, и от друга – по отношение на нарастващите изисквания за квалификация и допълнителна подготовка. Запазването на сегашните им възможности ще зависи от тяхната активна позиция в процеса на реформата и готовността им да повишат собствения си капацитет, така че да намерят своето място в новата система на социални услуги. Именно те ще трябва да осмислят и приемат критериите за по-високо качество на предлаганите социални услуги като път към собствената си професионална реализация.

Сред засегнатите групи са и онези, които са се възползвали до момента от слабостите в системата за предоставяне на социални услуги. Предлаганите нормативни промени в много висока степен ще ограничат техните възможности за облагодетелстване чрез средства от държавния и/или общинския бюджет. В този смисъл, има всички основания да се очаква, че те ще положат усилия да компрометират прилагането на новата нормативна уредба или поне да ограничат възможностите за нейното пълноценно приложение.

Повишаването на компетентността на гражданите при търсенето на социални услуги, както и гаранциите за участие на лицата, нуждаещи се от съответната социална услуга в процеса на нейното предоставяне, ще ограничи възможностите за незаконно и уронващо достойнството на ползвателите на социални услуги поведение. Тази нормативна промяна може да сложи край или поне да ограничи до минимум случаите, при които зависими от грижа лица не могат свободно да изразяват волята си. Практическото приложение и развитие на реформата, заложена в проекта на нов нормативен акт ще открои и *други публични сфери и групи*, върху които ще бъде оказано въздействие в резултат от реализацията на предлаганата нормативна промяна. Нейният обхват и дълбочина ще окажат въздействие върху редица други сфери на публични политики.

Предлаганата реформа ще окаже съществено влияние върху образователната сфера, преди всичко по отношение на подготовката на кадри и специалисти за социална работа. Структурирането на нови възможности и условия за професионална реализация ще насърчи създаването на нови учебни програми, както и на разгръщането на система от квалификационни курсове, които да осигуряват непрекъснатост в процеса на развитие на системата на социалните услуги.

Практическата реализация на подходите, заложени в новия нормативен акт, ще окаже влияние върху развитието на публичните политики в областта на здравеопазването. Възможността за осигуряване на мобилно предоставяне на социални услуги, както и цялостния подход, предлаган в проекта на закона, за развитие на интегрирани междусекторни услуги, както и на здравно-социални услуги, ще насърчи промяна във формите и подходите на досегашната здравна практика. Въвеждането на елемента на социална подкрепа в процеса на лечение ще даде отговор на много от трудностите, които в момента изпитва системата на здравеопазването.

На следващо място, реализирането на планираните въздействия ще окаже решаващо влияние върху утвърждаването на практики на публично-частно партньорство в социалната политика. След дълъг и противоречив опит за въвеждане на принципите на публично-частното партньорство в българската стопанска практика, реформата в системата на социалните услуги може да се окаже ключов фактор за установяването на публично-частното партньорство в сферата на социалната политика, преди всичко на местно ниво, където този модел на партньорство традиционно осигурява най-добри и устойчиви резултати.

След продължителни усилия за установяване на култура на доброволното участие в българската публична среда, проектът за нормативен акт открива нови пространства, в които тази култура може да продължи да се формира. Доброволчеството е същностна характеристика на развитата гражданска култура и неговото активно ангажиране в процеса на предоставяне на социални услуги може да има стратегически последствия по отношение на много по-широк кръг от обществени отношения. Най-младите поколения в българското общество проявяват все по-голям интерес към формите на гражданско участие, които могат да решават конкретни социални проблеми. В този смисъл, предлаганата реформа би могла да разчита на активен ангажимент от страна на младите хора, който да изпълни с ново съдържание и съществено да подкрепи развитието на системата от социални услуги.

**Разходи/ползи за всяка от заинтересованите страни**

При оценката по отношение на разходи/ползи ще се ограничим само до пряко заинтересованите групи от въвеждането на новата публична регулация. Обхватът на промените, планирани в предлагания нормативен акт, както и разположението на въздействието във времето, съществено затруднява подобна оценка по отношение на всички целеви, заинтересовани и засегнати групи, както и на онези сфери и групи, които ще бъдат повлияни от практическото приложение на закона.

Прякото съотношение разходи/ползи отразява ефикасността на една публична политика или действие – доколко е възможно да бъдат постигнати планираните резултати с минимално необходимите за това средства. Всъщност, при цялостната предварителна оценка на въздействието, значение имат както ефективността и ефикасността, така и социалния ефект, устойчивостта и качеството на постигнатите резултати, а често това не може да бъде постигнато чрез стремеж за достигане на “най-ниска цена„. Същественият въпрос тук е доколко инвестираните средства и усилия могат да постигнат резултат, чието остойностяване често не е възможно или е трудно да бъде предвидено. По отношение на предлагания нов нормативен акт, възможните постигнати ползи биха надвишавали значително инвестираните за реформа на системата средства и усилия, но за да бъде оценена истинската стойност на постигнатите резултати понякога е необходимо много повече време, което със сигурност надхвърля времевия хоризонт на представената тук прогноза.

От друга страна, сравнението между разходи и ползи би трябвало да предполага както обхвата на целевите, заинтересованите и засегнатите групи, така и наборът от социални услуги, който е предназначен както за големи категории от български граждани, така и специфични части от заинтересованите групи, в зависимост от конкретната оценка и насоката на работа по конкретния случай. Тук приемаме, че водещо значение има общодостъпността на определени социални услуги и едновременно с това – поставянето на акцент върху индивидуализацията на подхода и възможностите за доближаване на профила на предлаганите социални услуги в максимална степен до конкретните потребности на заинтересованите групи.

Като разходи са посочени преди всичко средствата, необходими за достигането на самата социална услуга, като в тях могат да попаднат както разходи на предлагащите услугата, така и на самите категории лица, които се нуждаят от нея. Този подход е спазен и когато става въпрос за ползи, доколкото сред тях са посочени както ползи за потенциалните и реални потребители на социални услуги, така и за различните категории доставчици. Целта на това сравнение е да представи една по-обща картина на разходите и ползите, които генерират заинтересованите групи в процеса на своето взаимодействие при предоставянето на социални услуги. По този начин може да бъде определена съвкупната оценка за разходите и ползите от реформата по отношение на заинтересованите групи.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Заинтересовани групи** | **Разходи** (необходими средства за предоставяне или достъп до съответната услуга) | **Ползи** (постигнат положителен резултат; условия за подобряване на ситуацията) |
| *1. Ползватели на социални услуги* |  |  |
| Всички деца | Разходи за достъп; предоставяне на информация и консултация; формиране на капацитет за предоставяне на информация и консултации | Бърза и адекватна оценка на потребности; възможности за достъп до експертна оценка; възможности за достъп до социална услуга; |
| Деца в риск | Разходи за извеждане от ситуацията на непосредствен риск; оценка на потребности; идентифициране на фактори и други свързани рискове; насочване към специфичен вид социална услуга; водене на случай | Активно управление на риска; ограничаване на възможните негативни последствия; алтернативни решения за изход от кризисната ситуация; индивидуална оценка на потребностите и осигуряване на достъп до необходимата услуга |
| Деца с увреждания | Разходи за достъп до квалифицирана консултация за определяне на потребности; разходи за оценка и насочване; извеждане от специализирана институция; | Подобряване на условията за живот и перспективите за преодоляване на социалното изключване; подобряване на възможностите за достъп до специализирана грижа; |
| Родители | Достъп до информация и консултация; оценка и индивидуален план за работа; | Възможностите за преодоляване на рискове и подобряване на качеството на живот; намаляване на разходите от семейния бюджет; по-добро разпределяне на усилията; |
| Осиновители | Достъп до информация, консултиране и насочване; разработване на план и индивидуална работа по случай; | Достъп до подкрепа и подобряване на възможностите за разпределение на усилията; възможно намаление на разходите на семейния бюджет; |
| Кандидати за осиновители | Достъп до информация и консултация; | Подобряване на условията за вземане на решение; |
| Кандидати за приемни семейства | Достъп до информация и консултация; оценка на риска; | Подобряване на условията за вземане на решение; |
| Пълнолетни лица | Достъп до информация; индивидуална оценка на потребности; | Подобряване на възможностите за социално включване; достъп до социални услуги; |
| Пълнолетни лица с увреждания | Разходи за достъп до квалифицирана и индивидуализирана оценка на потребности; разходи за извеждане от институционалната среда; | Подобряване на средата за живот и възможностите за интеграция; възможности за напускане на специализираните институции и живот в общност |
| Пълнолетни лица в кризисна ситуация | Достъп до информация и индивидуален подход при управлението на случай; | Преодоляване на кризисната ситуация; подобряване на възможностите за ограничаване на последствията; подобряване на перспективите за социално включване |
| Възрастни хора в над трудоспособна възраст | Достъп до информация и консултация; индивидуална оценка на потребности | Подобряване на качеството на живота и преодоляване на социалната изолация; достъп до подходяща социална среда, включително и до здравно-социални услуги; възможности за достоен живот |
| *2. Доставчици на социални услуги* |  |  |
| Кмет и общинска администрация | Идентифициране на конкретни потребности сред местните общности; оценка на възможностите за разкриване на социални услуги; | Повишаване на общественото доверие; облекчаване на процеса на планиране на социалните дейности на територията на общината; възможности за развитие на публично-частно партньорство; приходи от такси при хипотезата на публично-частното партньорство; подобрен достъп до информация за социалните услуги |
| Общински съвет | Решение за цялостното предоставяне на социални услуги на местно ниво;; | Възможности за развитие на публично-частно партньорство на територията на общината; подобрени възможности за контрол върху процеса на управление на социалните услуги |
| Областен управител и неговата администрация | Идентифициране и оценка на възможностите за осъществяване на ефективна координация между общините и доставчиците на социални услуги на територията на областта | Повишаване на общественото доверие; развитие на нови възможности за партньорство; подобрен достъп до информация за социалните услуги; подобряване на възможностите за контрол |
| Частни доставчици на социални услуги | Разходи за развитие и управление на социалната услуга; разходи за получаване на лиценз; разходи за осигуряване на добре подготвен персонал; оценка на потенциала за развитие на услугата | Възможности за развитие на практика на публично-частно партньорство;; реална възможност за подобряване и стабилизиране на финансовите резултати; |
| Неправителствени организации | Разходи за развитие и/или поддържане на социални услуги; разходи за администрация и управление на услугата; разходи за посредничество и застъпничество | Подобряване на социалните услуги и повишаване на капацитета на съществуващите; подобрени възможности за привличане на финансиране по европейски и международни проекти и програми; |
| Лица, които полагат грижи за пълнолетни лица | Достъп до информация и консултиране; разходи за повишаване на квалификацията; | Възможности за повишаване на размера на възнаграждението; възможност за по-добро разпределение на натоварването и работа по допълнителни случаи |
| Лица полагащи грижи за деца | Достъп до информация и консултиране; разходи за повишаване на квалификацията; | Възможност за по-добро разпределение на натоварването и работа по допълнителни случаи |

Ползите или условията за постигането на положителен резултат са повече от разходите. Този факт придобива допълнително значение по отношение на някои от заинтересованите групи, при които ползите значително надхвърлят разходите. Преди всичко, в перспективата на предлаганата социална реформа, това са представителите на местната власт, които получават реален шанс да участват активно в процеса на планиране и финансиране на системата на социални услуги и в същото време, развивайки практиката на публично-частно партньорство - да получават част от таксите, с които да могат да развиват нови услуги и да подобряват качеството на вече съществуващите.

Съществени са ползите за семействата с възрастни хора в над трудоспособна възраст, както и с деца с увреждания. При развитието на този модел за организация и достъп до социални услуги, те биха имали значително по-добри възможности да организират живота си и да преразпределят ангажиментите и финансовите си средства.

Сравнението между разходи и ползи показва, че най-заинтересованите групи – тези на ползвателите на социални услуги, които в същото време имат по-малко влияние върху процеса на вземане на решение, могат да постигнат желаните от тях резултати, но ползите са повече за онези, от които зависи установяването и развитието на предлаганата в проекта за нормативен акт реформа в сферата на социалните услуги.

**Варианти за постигане на заложените цели**

Вариантите на действие се определят в зависимост от характера и динамиката на развитие на идентифицирания проблем, доминиращият модел за правене на публични политики и съществуващия административен капацитет. В този смисъл, при определянето на алтернативните варианти за въздействие, в конкретния случай, от гледна точка на модела на избраната публична политика е възможно както продължаване на политиката, така както тя е формулирана в Закона за социално подпомагане, така и реализирането на поне три алтернативни възможни сценария.

*Вариант 0 - "без намеса"*

При този вариант не се предвижда нормативна промяна в действащата и в момента система за предоставяне на социални услуги. По същество, този вариант съответства на актуалното състояние и тенденциите, установени в неговото развитие.

По своята същност извеждането на възможните политически рискове в логиката на т.нар. нулев вариант има своите международни и вътрешнополитически измерения. Реално, развитието на сектора на социалните услуги в България може да бъде разглеждано като част от политическите ангажименти, които страната е поела с оглед на своята принадлежност към ЕС и фактът, че сме страна ратифицирала редица международни документи, включително и Конвенцията за правата на детето и КПХУ. Тук накратко ще бъдат посочени само някои от най значимите рискове:

* уронване на международния авторитет на страната;
* попадането под нарастващ натиск от страна на международните институции и партньори и водещите неправителствени организации за провеждане на реформи, което би могло да се превърне в значителен недостатък за България при всеки неин опит да преследва определени цели и приоритети във външната политика.

В това отношение би било добре да се отчете, че природата на възможните вътрешнополитически рискове е различна. Най-значимият риск се отнася принципно до перспективите за развитие на сектора на социалните услуги, разглеждан като част от системата на публичните политики в страната, която има за цел да отговори на важни за обществото проблеми.

Тук принципният ориентир за оценка е насочен към опит да се прогнозира какво ще бъде влиянието на запазването на статуквото върху цялостното развитие на сектора на услугите. Това, което със сигурност характеризира настоящия етап на развитие на сектора е динамиката на извършаните промени и бързото формиране на нов модел политика за социални услуги. В значителна степен обаче формативният характер на процеса е изчерпан и той навлиза във фаза, в която съществува неизбежна нужда от допълнителни реформи, не само за да се преодолеят проявилите се проблеми и трудности във функционирането на системата, но и за да се гарантира консолидацията на новия модел социални услуги.

Същностното в това отношение е, че консолидацията предполага реформи, които на първо място трябва да постигнат подобряване на качествените параметри на модела, да гарантират ефикасността на влаганите ресурси и ефективността по отношение задоволяването на съществуващите нужди от социални услуги. От тази гледна точка запазването на статуквото крие повече опасности, отколкото позитиви. В сегашния си вариант законовата и подзаконовата база, както и методите на взаимодействие на институциите и актьорите в сектора на социалните услуги показват изчерпани възможности за генериране на качествени промени. Погледнато през тази призма запазването на статуквото, независимо от това какви и колко ресурси ще бъдат отделени за сектора на социалните услуги, ще възпроизвежда ниска ефективност и резултатност, които оставят впечатлението за една симулативно провеждана политика.

Очертаната тенденция на устойчиво нарастване на финансовите ресурси за сектора на социалните услуги има своите логични обяснения. От една страна тя е резултат от целенасоченото отделяне на повече ресурси, с оглед на процеса на деинституционализация. Наред с това, съществуващият модел на финансиране на социалните услуги от държавния бюджет е силно обвързан и зависим от динамиката и размера на работната заплата и особено на минималната работна заплата. Ето защо една част от илюстрираното увеличаване на разходите за социални услуги се дължи и на поетапното увеличаване на минималната работна заплата от 220 до 510 лв. в периода между 2008 и 2018 година.

Това, което е от значение в една средносрочна перспектива е, че факторите повлияли нарастването на разходите за социални услуги далеч не са изчерпали своя потенциал. Дори от перспективата на приключване на процеса през 2021 г. затварянето на специализираните институции за деца е само един от етапите в цялостния преход към грижа за децата в семейна и общностна среда. Както беше показано в предишния раздел, сегашното ниво на развитие и обемът на предлаганите социални услуги в общността показват определени признаци на дефицит на търсенето на такива услуги – особено по отношение на специфични групи, като хората с умствена изостаналост, психични разстройства и с различни форми на деменция.

С оглед на това може да се допусне, че дори и само в сегмента на деинституционализацията на грижата за децата ще са необходими допълнителни финансови ресурси в предстоящия етап на консолидация на новата система. Още по-важен средносрочен фактор в това отношение е фактът, че процесът на деинституционализация на социалните услуги за пълнолетни лица с увреждания и възрастни хора се намира в своя начален стадий. Приетата през 2014 година. Национална стратегия за дългосрочна грижа предстои първоначално да се разгърне в периода до 2021 година. Както показа опитът с деинституционализацията на грижата за децата самият преход към социални услуги в общността съдържа значим елемент на нарастване на разходите. Още повече, че броят на възрастните хора в страната, които се нуждаят от социални услуги е значително по-висок от този на децата. С оглед на така посочените зависимости и вече заложени бъдещи реформи в сектора на социалните услуги е възможно да се направи допускането, че при запазването на сегашните условия и логика на финансиране ще бъдем изправени пред ново значително нарастване на разходите за социални услуги в средносрочен план. В това отношение можем да използваме за ориентир динамиката в разходите от предишния период.

Ако допуснем едно аналогично увеличаване на разходите за социални услуги в общността от над 4 пъти, то е възможно да се допусне, че в периода на следващите около 10 години разходите за социални услуги могат да нараснат и да достигнат между 350 и 500 млн. лева. Това, което също не бива да се забравя или подценява е вероятното влияние на демографските процеси в страната и динамичното застаряване на населението. Макар и фактор от дългосрочен характер, това развитие също би могло и ще окаже натиск за увеличаване на разходите за социални услуги.

Второто значимо финансово измерение, което трябва да бъде осмислено през призмата на т.нар. нулев вариант има не по-малко важно значение. Направената прогноза за нарастване на разходите далеч не означава, че средства от този порядък биха могли да бъдат достатъчни за сектора, за покриване на съществуващите нужди от социални услуги. Това е прогноза на базата на аналогията със случилото се при деинституционализацията на социалните услуги за деца, която не стъпва на никакви други обективни данни по отношение съществуващите в момента нужди от социални услуги в страната или на такива нужди в бъдеще.

Всъщност настоящият модел на финансиране на социални услуги не стъпва на солидна оценка по отношение на реално съществуващата нужда от социални услуги и видове социални услуги. Той действа исторически и реактивно, в резултат на заявени искания за разкриване на социални услуги от общинските структури и често, на принципа на остатъчното финансиране. Решаващото в този процес обаче е, че той стимулира искания за откриване на услуги, за които се получава по-висок общ размер на финансиране за съвкупността от дейности (независимо колко от тези дейности реално се ползват от потребителите) и/или са по-лесни за управление. Това създава тенденция на насочване на финансовите ресурси за социални услуги не според реално съществуващите нужди, а по силата на други фактори и значително намалява ефективността на използването им.

В заключение, трябва да се отбележи, че запазването на съществуващата нормативна среда ще доведе до постепенно, но непрекъснато увеличение на размера на бюджетното субсидиране на системата на социални услуги. От една страна, фактор в това отношение е влиянието, което оказва повишаването на размера на минималната работна заплата върху стойността на отделните стандарти за социални услуги. От друга, при запазване на сегашното състояние ще продължат да нарастват потребностите от предоставяне на социални услуги. В същото време, един от най-сериозните проблеми на съществуващото състояние е свързан с постепенното изместване на интереса на доставчиците на социални услуги към по-високо финансирани услуги с бюджетни средства за сметка на по-малки по обхват и финансиране услуги, още повече – такива, които се намират в сравнително по-малки населени места и се отнасят до сравнително по-малък брой ползватели. Това изместване задълбочава проблема с "невидимите", оставащи скрити групи от потенциални потребители, които имат нужда от тях, но по различни причини, не могат да се ползват от тези социални услуги.

Социалната цена на този вариант нараства все повече, доколкото оставя извън възможността за достъп до социални услуги групи от граждани, които се нуждаят от подкрепа, но по различни причини нямат достъп до тях или не са възприемани като носители на права за тяхното ползване. Тези "невидими" групи от потенциални потребители ще продължават да губят от влошаването на условията им на живот, без съществена перспектива за положителна промяна по отношения на техния жизнен стандарт.

В проекта на бюджет за 2019 година, общо за социални услуги, делегирани от държавата дейности, са определени 264 013 078 лв. От тях, за специализирани институции за предоставяне на социални услуги, които са с капацитет 11 425 места са предвидени 100 308 802 лв., докато за социални услуги, предоставяни в общността, които са с капацитет 26 893 места, са предвидени 163 704 276 лв. Това разпределение представя добре тенденциите при запазване на актуалното състояние.

Общият размер на средствата за социални услуги, делегирани от държавата дейности за 2019 г., бележи увеличение с приблизително 15% спрямо предходната финансова година, като тенденцията е към постепенно нарастване на средствата, доколкото факторът който оказва най-съществено въздействие върху тях е размера на минималната работна заплата. От друга страна, броят на специализираните институции за пълнолетни лица остава висок, в сравнение с предоставяните в общността социални услуги.

При наличието на неравномерно разпределение на територията на страната и при силно дебалансираната картина по отношение на вида на предоставяните социални услуги, запазването на сегашното състояние не отговаря нито на поетите от страната ни ангажименти, нито на реално съществуващите нужди сред групи от населението, които са потенциални потребители на социални услуги.

В заключение, трябва да се отбележи, че запазването на съществуващата нормативна среда ще доведе до постепенно, но непрекъснато увеличение на размера на бюджетното субсидиране на системата на социални услуги. От една страна, фактор в това отношение е влиянието, което оказва повишаването на размера на минималната работна заплата върху стойността на отделните стандарти за социални услуги. От друга, при запазване на сегашното състояние нарастването на потребността от предоставяне на социални услуги ще продължи съществено да изпреварва възможностите за тяхното удовлетворяване. Очертава се ясно и негативната тенденция към изравняване на средната заплата на заетите лица в услугите с минималната работна заплата за страната, което означава, че се изравнява заплащането на експертите с това на неквалифицирания персонал, а крайният резултат е подчертана тенденция на отлив на квалифициран персонал от услугите към други по-добре финансирани сектори. Тази тенденция води до невъзможност за постигане на необходимото качество на услугите.

**Вариант 1**Оптимизационен сценарий - *подход, основан на ефективност и ефикасност*

Първият вариант предполага частична промяна в установената практика по отношение на предлагането на социални услуги, без цялостна законодателна промяна на нормативната база за предоставянето на социалните услуги. При този вариант акцентът е поставен върху *оптимизирането на процеса* на предоставяне на социални услуги. В неговата основа стои разбирането за това, че колкото и средствата, предоставяни за социални услуги да са недостатъчни, те биха могли да се използват и нерационално и по този начин да бъдат генерирани загуби. В този смисъл, при него водещо значение ще има оптимизирането на публичните разходи, на начините и възможностите за използване на бюджетните средства, при спазване на вече установените водещи принципи за предоставяне на социални услуги.

Този подход следва принципа, според който извършването на реформи предполага инвестирането на повече средства в системата, преди тя да бъде реформирана. Неговата реализация предполага:

* увеличаване на размера на бюджетните разходи за откриване на нови и финансиране на съществуващите социални услуги;
* разработване и приемане на критерии за оценка и анализ на ефективността и ефикасността при изразходването на бюджетните средства;
* оценка на предоставяните социални услуги от гледна точка на възможностите за повишаване на постигнатия чрез тях социален ефект;
* определяне на реалистичен период за преразглеждане на съществуващата система от социални услуги и
* оптимизиране на съществуващата система от социални услуги.

Социалната цена на този вариант на намеса остава сравнително ниска, доколкото се запазва броя и капацитета на съществуващите социални услуги, при относително увеличаване на размера на тяхното финансиране от държавния бюджет. В същото време, политиката на оптимизация на публичните разходи, ще доведе в по-късен момент до риск от закриване, сливане или трансформиране на съществуващи социални услуги.

Закриването на социални услуги заради неизпълнение на определени минимални изисквания или поради липса на заинтересованост от страна на местната власт е напълно реалистичен риск при разгръщането на подобна политика на оптимизиране на съществуващите възможности. При нея водещо значение ще има реално съществуващият капацитет за предоставяне на качествени услуги, а не самите потребности, още повече когато става въпрос за формирането на нови групи от потенциални ползватели на социални услуги.

**Вариант 2**Сценарий, основаващ се на качеството - *подход от качество към достъпност*

Водещо значение при подобен тип въздействие ще има осигуряването на *високо качество на предоставяните социални услуги*, финансирани от държавата. Неговата реализация предполага да се започне с цялостна оценка на съществуващите в момента социални услуги, определяне на предписания и закриване на онези от тях, които не отговарят на приетите критерии.

При този вариант би било възможно приоритетно насочване на средства към осигуряването на социални услуги в зависимост от най-належащите мерки за подкрепа, например на възрастните хора в над трудоспособна възраст.

При неговата реализация:

* не е необходимо първоначално повишаване на размера на осигуреното чрез държавния бюджет финансиране на социалните услуги;
* водещо значение има одита на съществуващите социални услуги, изработването на конкретни и задължителни препоръки и привеждането на системата в съответствие с тези изисквания;
* закриване на онези социални услуги, които не отговарят на изискванията и пренасочване на техните потребители към други доставчици на услуги, които са в състояние да осигурят необходимото качество.

Този вариант се характеризира с по-висока социална цена, доколкото предполага приоритетно развитие на качествени социални услуги и в същото време - затруднения при достъпа до тях за сравнително продължителен период. Както всяка публична политика, която се ориентира преди всичко към качество, и тук проблемът за достъпа до предлаганите услуги има критично значение.

В резултат от това, при спазване на принципа за непрекъснатост при предоставянето на социалните услуги, подобна държавна политика ще осигури високо качество и надежден контрол върху доставчиците на социални услуги, като открит ще остане въпроса за осигуряването на достъп до тези услуги за по-голям брой потенциални техни потребители.

**Вариант 3**Реформаторски сценарий - *подход от достъпност към качество*

При този вариант на въздействие, акцентът се поставя върху осигуряването на достъпност на социалните услуги, включително и чрез разширяване на обхвата на техните потенциални потребители. Постигането на по-високо качество на предоставяните социални услуги се постига чрез новата концептуална рамка, в която се разгръща предлаганата регулация.

Този подход залага на формирането на отношение към предлаганите социални услуги сред самите потенциални и реални техни ползватели. В този смисъл, реализирането на предлаганата нормативна промяна има като съпътстваща цел формирането на определено равнище на социална компетентност по отношение на правата и ролята на ползвателите на социални услуги в процеса на тяхното планиране, осигуряване, предоставяне и управление.

Реализирането на тази цялостна нормативна промяна ще доведе до принципна промяна в социалната политика. Поставянето на акцент върху превенцията и/или преодоляване на социалното изключване променя цялостната логика на досегашната практика.

Социалната цена на този вариант е оптимална от гледна точка на избрания подход за нормативна промяна. Извеждането на достъпа като основен принцип, чрез който да се подобрява качеството на социалните услуги, позволява да бъдат подкрепени широк кръг от групи в българското общество, както и да бъдат гарантирани правата на лицата, които имат нужда от подкрепа. Спрямо съществуващите условия в съвременното българско общество, този подход дава отговор едновременно на проблеми, свързани с равнището на информираност и социална компетентност, затруднения в достъпа до социални услуги, и едновременно с това - по-дълбока промяна в разбирането за социално включване.

**Количествени измерения на вариантите**

Основните компоненти на оценката на вариантите включват:

* размерът на публичните разходи;
* структурата и стойността на стандартите за социална услуга;
* брой и капацитет на социалните услуги;
* очакван и реален брой ползватели на съответната социална услуга;
* други разходи, необходими за осигуряване и предоставяне на услуги.

Към тези параметри се добавя и оценката за средната продължителност и устойчивостта на предоставяните услуги, според различните варианти, които са изследвани. Там където не е възможно да се използва конкретна числова стойност, е определена обща тенденция на нарастване или намаляване, в зависимост от перспективата, зададена чрез съответния вариант.

Проектът на Закон за социалните услуги предвижда запазване на съществуващия модел на финансиране до края на 2020 година. Новият дизайн за планиране и финансиране на системата на социалните слуги се предвижда да влезе в сила от 1 януари 2021 година. Към този времеви хоризонт трябва да са влезли в сила и да са изградени всички административни структури и съпътстващи нормативни документи, както и да е приключил процеса на изработване на националната карта на социалните услуги. В същото време, спрямо този времеви хоризонт могат да бъдат откроени основни елементи на средата, които позволяват количественото сравнение на вариантите.

При запазване на всички съществуващи в момента изисквания, проектът за финансиране на социалните услуги през 2019 година очертава следната картина.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Бюджет 2019 г.** | | |
|  | **Натурален показател** | **Стандарт** |  |
| **(в лв.)** |
| **Общо за социални услуги, делегирани от държавата дейности за 2019 г.** | | | **264 013 078** |
| **Специализирани институции за предоставяне на социални услуги:** | **11 425** |  | ***100 308 802*** |
| **Домове за пълнолетни лица с увреждания** |  |  |  |
| Домове за пълнолетни лица с умствена изостаналост | 2 082 | 9 746 | 20 291 172 |
| Домове за пълнолетни лица с психични разстройства | 1 028 | 10 054 | 10 335 512 |
| Домове за пълнолетни лица с физически увреждания | 1 287 | 8 965 | 11 537 955 |
| Домове за пълнолетни лица със сетивни нарушения | 133 | 7 876 | 1 047 508 |
| Домове за пълнолетни лица с деменция | 825 | 10 054 | 8 294 550 |
| Домове за стари хора | 5 605 | 7 975 | 44 699 875 |
| **Домове за деца, лишени от родителска грижа** |  |  |  |
| Домове за деца, лишени от родителска грижа, от І до ХІІ клас включително, или до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст | 465 | 8 822 | 4 102 230 |
| **Социални услуги, предоставяни в общността:** | **26 893** |  | ***163 704 276*** |
| Дневен център за деца и/или пълнолетни лица с увреждания | 4 346 | 7 120 | 30 943 520 |
| Дневен център за деца с увреждания (с програма Ранна интервенция на уврежданията) | 418 | 7 832 | 3 273 776 |
| Дневен център за подкрепа на деца с увреждания и техните семейства | 300 | 11 360 | 3 408 000 |
| Дневен център за деца и/или пълнолетни лица с тежки множествени увреждания | 150 | 7 865 | 1 179 750 |
| Дневен център за деца с увреждания - седмична грижа | 133 | 7 330 | 974 890 |
| Дневен център за пълнолетни лица с увреждания - седмична грижа | 88 | 7 330 | 645 040 |
| Дневен център за стари хора | 1184 | 1 180 | 1 397 120 |

При варианта "без намеса", с оглед на броя на чакащите за достъп до съответни социални услуги, имаме основание да очакваме, че ще нараства постепенно капацитета на предлаганите услуги. В същото време, като се има предвид досегашната практика, това нарастване може да запази същите равнища на дисбаланс от гледна точка на териториално покритие и вид на предоставяните услуги. Наблюденията показват относително нисък интерес от страна на частни доставчици на социални услуги при съществуващите условия. Показателят по отношение на който е възможно да настъпи промяна, е свързан с промяна в стойността на стандартите за социални услуги. Тук, както и до сега, може да се очаква че промяната ще бъде определена от нарастването на минималната работна заплата.

При подобно развитие, стойностите за варианта "без намеса" през следващите три години биха могли да бъдат представени по следния начин:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2019 година | 2020 година | 2021 година |
| Размер на публичните разходи | 264 013 078 лв. | 300 000 000 лв. | 351 000 000 лв. |
| Стойност на стандартите | без изменение | нарастване с 13,5 % | нарастване с 13,5 % |
| Капацитет | 11 425/26 893 души | 11 370/27 000 души | 10 105/32 000 души |
| Съотношение между специализирани институции и социални услуги в общността | 1 : 2,3  (капацитет 11 425 места в специализирани институции,  капацитет 26 893 места в социални услуги в общността) | 1 : 2,4 | 1 : 3,2 |

При Вариант 1, който поставя акцент върху оптимизацията на системата от предлаганите в момента социални услуги, но не предвижда съществена нормативна промяна, тези показатели биха изглеждали по следния начин:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2019 година | 2020 година | 2021 година |
| Размер на публичните разходи | 264 013 078 лв. | 320 000 000 лв. | 371 000 000 лв. |
| Стойност на стандартите | без изменение | нарастване с 13 % | нарастване с 15 % |
| Капацитет | 11 425/26 893 души | 11 370/28 000 души | 10 105/33 000 души |
| Съотношение между специализирани институции и социални услуги в общността | 1 : 2,3  (капацитет 11 425 места в специализирани институции, капацитет  26 893 места в социални услуги в общността) | 1 : 2,4 | 1 : 3,3 |

При Вариант 2, който поставя акцент върху качеството на социалните слуги, без съществена промяна в законовата база на системата, можем да очакваме по-значително нарастване на публичните разходи, но концентрирането им към разработването на модели на високо качество на предоставяните социални услуги, а едва впоследствие – към осигуряване на по-широк достъп до тях.

При подобна насока на развитие, основните наблюдавани параметри биха изглеждали така:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2019 година | 2020 година | 2021 година |
| Размер на публичните разходи | 264 013 078 лв. | 325 000 000 лв. | 371 000 000 лв. |
| Стойност на стандартите | без изменение | нарастване с 15 % | нарастване с 15 % |
| Капацитет | 11 425/26 893 души | 11 370/27 500 души | 10 105/32 500 души |
| Съотношение между специализирани институции и социални услуги в общността | 1 : 2,3  (капацитет 11425 места в специализирани институции, капацитет  26 893 места в социални услуги в общността) | 1 : 2,5 | 1 : 3,3 |

И при трите варианта става въпрос за относително плавно нарастване на стойностите на стандартите; нарастване на общия размер на публичните разходи; без съществено да бъде увеличаван общия брой на предлаганите услуги; относително запазване на пропорцията в съотношението между специализирани институции и социални услуги, предлагани в общността и постепенно нарастване на капацитета на съществуващите социални услуги.

Също така и при трите варианта са отчетени вече поетите ангажименти от държавата във връзка с деинституционализацията на грижата за децата и дългосрочната грижа (по Актуализирания план за действие за изпълнение на Националната стратегия „Визия за деинституционализацията на децата в Република България“ и Плана за действие за периода 2018-2021 г. за изпълнение на Националната стратегия за дългосрочна грижа). Предлаганият Вариант 3 ще промени съществено тези параметри, особено след 2021 година. Според проекта на нормативен акт, новият принцип на планиране и финансиране трябва да започне да действа от 2021 година. Приемането на предвидената карта на социалните услуги ще бъде съпроводено с конкретна финансова обосновка и ясен план за разкриване на нови социални услуги или за оптимизация на съществуващите, който да е съобразен с възможностите на държавния бюджет. В същото време, въвеждането на правила за по-правилно определяне на стандартите за финансиране от държавния бюджет на социалните услуги и допълващи стандарти за социалните услуги, чрез които ще се осигурява дневна или резидентна грижа за лица в невъзможност за самообслужване, за лица с агресивно и проблемно поведение и за лица с потребност от постоянно медицинско наблюдение и медицинска грижа, ще позволи да се разходва по-ефективно финансовия ресурс и да се заплащат само тези дейности, които са били реално извършени. При това положение, при Вариант 3 не се очаква съществено повишение на средствата спрямо варианта „без намеса“.

В този вариант се включват и финансови разходи за създаването на нова изпълнителна агенция, които за 2019 година са в размер на 4 220 000 лв., а за всяка следваща година, необходимата сума е в размер на 3 120 000, с отчитане на всички промени в общата финансова и бюджетна рамка. При това положение, сумата за създаването на Агенцията за качество на социалните услуги би трябвало да се добави към размера на публичните разходи и тогава общата сума ще възлезе на 268 233 078 лв.

Създадените възможности за развитие на публично-частни партньорства и гъвкавостта по отношение на финансирането на услугите ще доведат до разкриване на нови услуги в общността, без да е необходимо тези услуги да се финансират със средства от държавния бюджет или да се финансират само частично. Въвежда се освен смесено финансиране от държавния и общинския бюджет, възможност за осигуряване на такова и от физически и юридически лица.

Като се има предвид принципната промяна, според която право на достъп до определени социални услуги ще имат всички граждани, но финансирането ще бъде за конкретни дейности, а не на база разкрит капацитет (без да може да се разграничи ясно какви услуги са били предоставени на лицето в рамките на определената обща сума за потребител), както и необходимостта от успешно реализиране на процес на планиране и финансиране по нов модел, общите параметри биха могли да изглеждат по следния начин.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2019 година | 2020 година | 2021 година |
| Размер на публичните разходи | 268 233 078 лв. | 303 000 000 лв. | 354 000 000 лв. |
| Стойност на стандартите | без изменение | нарастване с 13,5 % | нарастване с 13,5 % |
| Капацитет | 11 425/26 893 души | 11 370/28 000 души | 10 105/34 000 души |
| Съотношение между специализирани институции и социални услуги в общността | 1 : 2,3  (капацитет 11 425 места в специализирани институции и капацитет  26 893 места в социални услуги в общността) | 1 : 2,45 | 1 : 3,4 |

В този случай, 2019 година има значението на отправна точка на процес, който ще придобие истинските си измерения постепенно, в периода до 2025 година, а след това ще има своя завършен вид в системата за социални услуги, такава каквато се планира да бъде тя в хоризонта на 2035 година. Онова, което същностно различава този вариант е принципната промяна в начина на планиране и финансиране на системата.

При варианта "без намеса" ще се запази трайна тенденция към нарастване на публичните разходи, независимо от степента, в която ще бъдат обхванати всички групи, които се нуждаят от социални услуги. При вариант 1 първоначалното нарастване на публичните разходи може да бъде частично компенсирано чрез оптимизирането на системата за предоставяне на социални услуги, но доколкото той също може да се реализира без съществена промяна на нормативната база, при него също ще бъде налице невъзможността да бъдат предоставени социални услуги на всички категории потребители, които биха имали нужда от тях. Вариант 2 предполага подобряване на качеството на предлаганите социални услуги, при увеличаване на размера на публичните разходи и едва след това - подобряване на достъпа до социални услуги за онези категории от потенциални ползватели, които в първата фаза на реализация на тази политика, биха могли да изпитат затруднения при достъпа до тях.

Предлаганият вариант 3 в най-голяма степен удовлетворява както необходимостта от улесняване на достъпа, така и подобряването на качеството на предлаганите социални услуги. При него няма да бъде необходимо съществено увеличаване на публичните разходи, като в зависимост от ефективността на приложение на предлаганите регулаторни инструменти и политики, в средносрочен план, общият размер на публичните разходи ще се стабилизира за сметка на нарастване на участието на общинските бюджети и на привлечено финансиране от страна на частни доставчици на социални услуги, включително чрез публично-частно партньорство. Като цяло ще се постигне по-висока ефективност на публичните разходи.

Сравнението между вариантите показва тенденция за нарастване на размера на публичното финансиране, но само при Вариант 3 са налице източници за относително намаляване на размера на финансирането от държавния бюджет при много по-активната намеса на общинските бюджети и привличането на частни доставчици на публични услуги. Това дава основание да се приеме, че именно Вариант 3 би удовлетворил в най-висока степен многостранните изисквания и важната социална роля на системата на социални услуги в България.

**Оценка за административна тежест, която предвижда новия нормативен акт**

Проектът на нов нормативен акт предполага съществени промени в установени през последните двадесет години институционални процедури и взаимодействия. За целите на цялостната предварителна оценка, административната тежест ще бъде разделена на две групи – по отношение на структурни и функционални промени в администрацията, и по отношение на ползвателите на социални услуги, доставчиците и всички останали групи, които имат пряко или косвено отношение към тяхното предоставяне и ползване.

Проектът предвижда създаването на нова изпълнителна агенция – Агенция за качеството на социалните услуги, (АКСУ) в рамките на щатната численост в системата на Министерството на труда и социалната политика, която включва и второстепенните разпоредители с бюджет (МТСП). Тази нова структура ще извършва всички дейности, свързани с методическата подкрепа и контрол върху предоставянето и качеството на социалните услуги.

Към момента, органите отговарящи за дейността по предоставяне на социални услуги са: Агенцията за социално подпомагане – по отношение на услугите за пълнолетни лица и Държавната агенция за закрила на детето – по отношение на услугите за деца. С новото предложение се създава нова Агенция за качеството на социалните услуги, която ще осъществява контрол по спазването на закона, спазването на стандартите за качество от всички доставчици за всички социални услуги.

Нейните основни функции са определени по следния начин:

* осъществява контрол и мониторинг на предоставянето на социалните услуги;
* прави предложения до министъра на труда и социалната политика за въвеждане и актуализиране на нормативни стандарти и критерии за качество и ефективност на социалните услуги;
* оказва методическа подкрепа за спазване на нормативно определените стандарти и критерии за качество на социалните услуги;

разработва критерии за анализ на добри практики за високо качество и ефективност на социалните услуги, извършва подбор на такива практики и предлага тяхното утвърждаване на национално ниво.Новата агенция ще отговаря и за лицензирането на доставчиците на социални услуги, както и за поддържането на националния регистър на доставчиците на социални услуги. Новата агенция ще бъде специализирана единствено в контрола (включително и предварителния такъв при лицензирането), мониторинга и подкрепата на доставчиците за спазването на националните стандарти за качество, но няма да има функции по планирането и финансирането на социалните услуги. По този начин в рамките на държавната администрация ще бъдат ясно разграничени основните функции в областта на социалните услуги на държавно ниво с цел гарантиране на независим контрол и мониторинг на социалните услуги.

В проекта на нормативен акт се регламентира режим за придобиване на статут на доставчик, като за разлика от сегашния режим, който предвижда лицензиране на доставчиците на социални услуги за деца и само регистрационен режим за доставчиците на социални услуги за пълнолетни лица, в ЗСУ ще бъде въведен общ лицензионен режим за всички социални услуги, за период от 5 години, независимо от възрастовата група на техните потребители. Лицензирането на всички доставчици ще подкрепи не само по-доброто качество на услугите, но и ще гарантира по-добър предварителен контрол на лицата, които желаят да предоставят социални услуги за едни от най-уязвимите групи в нашето общество.

Лицензирането на доставчиците на социални услуги ще се извършва от АКСУ като изпълнителна агенция към министъра на труда и социалната политика. Регламентацията на лицензирането от новата агенция ще се основава на сегашния режим за издаване на лиценз за социалните услуги за деца, но ще бъде доразвита с оглед изискванията, на които следва да отговарят доставчиците и стандартите, на които следва да отговарят услугите, с цел издаване на лиценз за извършване на съответната дейност.

Лицензионният режим се основава на сега действащата уредба за лицензиране на услугите за деца. Следва да се има предвид, че лицензионният режим за доставчиците на социални услуги за деца бе оптимизиран през 2016 г. и 2017 г. Въпреки това, към настоящия момент лицензионният режим е с по-голяма административна тежест в сравнение с предлагания вариант, тъй като се изисква и последваща регистрация в регистъра към Агенцията за социално подпомагане. Основните нови моменти са – въвеждане на възможност за проверка на място на посочени от кандидата обстоятелства, таксите за издаване и подновяване на лиценз ще се внасят в АКСУ, а не във фонд „Социална закрила“, регистърът на доставчиците няма да се води от АСП.

Отнемането на лиценз се извършва, при установяване от страна на АКСУ на неспазване на стандартите за качество, извършване на дейност в нарушение на издадения лиценз; неизпълнение в срок на задължително предписание, издадено от изпълнителния директор на Агенцията за качеството на социалните услуги; преустановяване на предоставянето на социалната услуга за повече от три месеца, без да е посочена уважителна причина за това; непредставяне в срок до 31 март на календарната година на отчета за дейността; прекратено възлагане на управление на социална услуга поради установени нарушения, свързани с незаконосъобразно разходване на предоставените средства от държавния и/или общинския бюджет.

Действащата в момента система се основава на финансиране на база единни разходни стандарти, определяни ежегодно с решение на МС, независимо от характера на различните дейности. Таксите са в тарифа и са определени за отделните видове услуги като процент от дохода на лицата. В предлаганата нова уредба се създава дефиниция на стандарт за финансиране и обвързване на разработването на разходните стандарти с отчитане на различните изисквания към всяка услуга. Въвеждат се допълващи стандарти за социалните услуги, чрез които се осигурява дневна или резидентна грижа за определени групи лица, нуждаещи се от високо специализирана подкрепа. С подзаконова регламентация ще се определят елементите, формиращи стандартите, начина на определяне на таксите за ползване на социални услуги и реда за разработването им.

Сега действащото законодателство в областта на социалните услуги регламентира откриването на социални услуги, които се финансират от държавния бюджет (държавно делегирани дейности), да се извършва със заповед на изпълнителния директор на АСП по предложение на директора на регионалната дирекция за социално подпомагане след решение на общинския съвет (по предложение на кмета на общината). В ЗСУ с оглед създаването на национална карта на социалните услуги, с която се определя минималния пакет от услуги, финансирани от държавата, ще бъдат направени промени в този режим, като включените в картата услуги ще бъдат създавани само по решение на общинския съвет след предварително одобрение с АСП (като одобрението е с оглед на съответствието с картата).

За потребителите на социални услуги се облекчава достъпа до социални услуги чрез премахване на издаването на заповеди за настаняване и направления за ползване на услуги и координиране на дейности. Сега, за да ползват социални услуги, финансирани от държавния бюджет, лицата следва да имат издадени от дирекция „Социално подпомагане“ заповед или направление за ползване на конкретна социална услуга. Със ЗСУ се предвижда тези изисквания да отпаднат, като насочването за ползване на социални услуги ще включва предоставяне на информация за тях, консултиране с цел лицето да направи информиран избор на услуга и даване на препоръка за подходящите услуги. Насочването от дирекция „Социално подпомагане“ ще е само в случаи на деца в риск, лица в кризисна ситуация, лица, поставени под запрещение и на лица, които ще ползват услуги на областно ниво за лица от цялата страна. В случаи на деца в риск ще продължи да се прилага Закона за закрила на детето. За всички останали лица насочването ще е от общината.

С цел облекчаване на лицата и намаляване на административната тежест се предвижда дирекциите „Социално подпомагане“ и общините да координират дейностите по насочване за ползване на социални услуги, да обменят информация и да си оказват съдействие. За извършването на предварителната оценка при насочването дирекция „Социално подпомагане“ и общината ще могат да изискват информация и становища от други органи на централно, регионално и местно ниво, от семейството и близките на лицето, от личния лекар на лицето, от лечебни заведения, от институции в системата на предучилищното и училищното образование и доставчици на социални услуги, като те са длъжни да ги предоставят в рамките на срока, определен от дирекцията или общината.

Премахването на част от административните етапи ще подобри процеса на създаване на нови услуги, като ще се отдава най-голямо значение на стратегическото планиране, което ще се реализира чрез национална карта на социалните услуги.

Процедурите за прекратяване на предоставянето на услуги и за промяна на броя на потребителите, за които се получава финансиране, ще следват реда за създаване на услуги, като при тях също ще се взема предвид националната карта на социалните услуги като основен планов документ (т.е. променените потребности за определен период от време), като за прекратяването ще се взема предвид и контролната дейност относно качеството на предлаганите социални услуги.

Проектът на нормативен акт предвижда да се регламентира извършването на контрол и мониторинг на всички социални услуги на територията на общината, за чието управление общината отговаря, независимо от източника на финансирането им. В сега действащото законодателство на кмета на общината е възложена само функция да следи за спазването на стандартите в социалните услуги на територията на общината, които са делегирана от държавата и местна дейност. Тази функция обаче не е типично контролна, тъй като е по-скоро насочена към задължение на общината като доставчик, а не като орган за управление на всички социални услуги и орган, който отговаря като цяло за местната политика в областта на социалните услуги. Също така е регламентирано задължение за кмета на общината да следи за целесъобразното разходване на средствата от доставчика, когато управлението на делегирана от държавата услуга е възложено на частен доставчик. Това задължение обаче е свързано с конкретна услуга и конкретни договорни отношения между общината и доставчика и се прилага само при възложено управление. Липсва регламентация на реални правомощия на общината за цялостен контрол и мониторинг на състоянието на всички социални услуги и съответно за предприемане на действия за подобряване на качеството и ефективността. Независимо от липсата на изрична законова уредба, общините и към настоящия момент извършват контрол и анализ на управляваните от тях социални услуги.

По отношение на стандартите за качество, те ще бъдат за организация и управление на услугата, квалификация и професионално развитие на служителите, които осъществяват дейността по предоставянето на услугата и за ефективността на услугата с оглед постигнатите резултати за лицата, които я ползват, в отговор на потребностите им.По този начин ще бъде защитен принципа за резултатно ориентирания подход, който е изведен сред основните насоки на предлаганата нормативна промяна.

По отношение на специалистите, работещи в сферата на социалните услуги в сегашното законодателство няма почти никакви разпоредби, които да подчертават от една страна тяхната ключова роля, а от друга – да гарантират спазването на определени професионални стандарти и да стимулират кариерното развитие на професионалистите в социалните услуги.

В подзаконовата уредба ще бъдат определени минималните изисквания за броя и квалификацията на необходимите служители, които осъществяват дейността по предоставянето на различните видове социални услуги, изискванията към осъществяваната от служителите дейност по предоставянето на различните видове социални услуги и задълженията на доставчиците на социални услуги за осигуряване на професионално и кариерно развитие на техните служители. Регламентира се право на служителите, осъществяващи дейност по предоставяне на социални услуги, на въвеждащо и надграждащи обучения, както и на супервизия. Същото право се предвижда и за служителите, отговорни за насочването за ползване на социални услуги. Предвижда се доставчика на социалната услуга да разработва програма за въвеждащо и надграждащи обучения. Въвежда се задължително наставничество на служители, които за първи път осъществяват дейност по предоставяне на социални услуги. Предвижда се наредба на МС за стандартите за заплащане на труда на служителите, осъществяващи дейности по предоставянето на социални услуги, които се финансират от държавния бюджет. Регламентира се утвърждаването на стандарти за работно натоварване на служителите..Ключово значение за постигането на целите на законопроекта има развитието и установяването на модели на ефективно институционално взаимодействие, още повече когато става въпрос за формирането и предоставянето на интегрирани социални услуги.

Основните сектори, с които е необходимо взаимодействие са образованието, здравеопазването и заетостта. Взаимодействието с всички органи за закрила на детето и имащи отношение към гарантирането на правата на децата е задължително условие за ефективност както на мерките за закрила на детето, така и на социалните услуги за деца.

За да се избегне опасността от претоварване на социалната система чрез прехвърляне на отговорности към нея от други системи, в ЗСУ се регламентира възможност за провеждане на социална работа в образователните, здравните, трудовите, правораздавателни и други секторни институции с оглед адресиране на потребности и рискове в самата система, без да се налага намеса на социалните услуги.

Регламентират се интегрирания подход и интегрираните междусекторни услуги, като се прави разграничение между интегрирано предоставяне на подкрепа и интегрирани междусекторни услуги. В първия случай в основата са координационните механизми и взаимодействието, а при интегрираните услуги водеща е нуждата от обща организация и управление на услугата.

Координационните механизми (с други сектори) ще бъдат разработени на няколко нива:

* при информирането за възможностите за подкрепа от различни сектори;
* при оценката на потребностите, която изисква мултидисциплинарност;
* при предоставянето на социални услуги, които налагат определена подкрепа от друг сектор, която обаче не е водещата за посрещане на потребностите на лицата;
* при необходимост от подкрепа от социалните услуги за лица, за които подкрепата се предоставя преимуществено от друг сектор.

Координационните механизми между различните социални услуги също ще бъдат разработени на няколко нива:

* при информирането за възможностите за подкрепа от различни социални услуги;
* при оценката на потребностите, когато е налице не само необходимост от различни специалисти, но и от ползване на различни услуги (например резидентна грижа и рехабилитация);
* при самото предоставяне на социалните услуги и съвместно проследяване на случая.

В най-висока степен механизмите за координация ще имат отношение към предоставянето на интегрирани услуги, които не са свързани само с координация, а по своята същност предлагат съвкупност от дейности от различни сектори и имат единно управление. Тези услуги ще бъдат строго лимитирани и ще се предоставят само в случаите, когато са изчерпани възможностите за получаване на подкрепа чрез прилагане на интегриран подход при посочените по-горе хипотези. За тези услуги ще бъдат регламентирани:

* изисквания към доставчиците, включително и лицензиране;
* съвместен контрол относно предоставянето в зависимост от секторните дейности, формиращи услугата;
* стандарти за качество;
* начин на финансиране със средства от държавния бюджет.

Сравнението с действащата в момента нормативна база на Закона за социално подпомагане очертава промените, които предвижда новия нормативен акт по отношение на взаимодействието, регулацията и административните ангажименти по предоставянето на социални услуги.

В действащата нормативна база няма систематизирана регламентация за ролята и отговорностите на различните институции, ангажирани в процеса. В предложението за нов закон са регламентирани всички права и задължения по закона на централно, регионално и общинско ниво, като за първи път се систематизират правата и задълженията на общините като орган на местното самоуправление, а не само като доставчик на социални услуги.

Сравнението със съществуващата нормативна база по отношение на контрола и мониторинга подчертава значимостта на предлаганите промени. В момента е налице регламентация, според която контрол се осъществява от Инспектората на Агенцията за социално подпомагане; от ДАЗД; както и като общо задължение за кмета на общината да отговаря за спазването на критериите и стандартите за предоставяне на социални услуги и да следи за целесъобразното разходване на средства при възлагане на управлението на услуги.

Предлаганата промяна по отношение на контрола и мониторинга включва много по-разгърната система от възможности, която включва:

* контрол и мониторинг на национално ниво – регламентация на всички функции на Агенцията за качеството на социалните услуги и нейните служители;
* въвеждане на мониторинг на ефективността на национално ниво;
* задължения за доставчиците;
* задължения за общините;
* въвеждане на срок за извършване на първа проверка на нови услуги.

По този начин се осигурява непрекъснатост на контролните функции и се избягват рисковете, свързани с възможно дублиране на функции или пропуски.

По отношение на административно-наказателната отговорност, досегашната уредба определяше като компетентен орган по отношение на социалните услуги за пълнолетни лица Инспектората към изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане, а при услугите за деца – Държавната агенция за закрила на детето. В предлаганата нова нормативна уредба компетентен орган става Агенцията за качеството на социалните услуги. Въвеждат се минимални и максимални граници на глобите и имуществените санкции при първо и повторно нарушение. Запазени са максималните размери, определени в сегашното законодателство.

Административнонаказателните мерки включват налагане на глоба или имуществена санкция за предоставяне на социални услуги без лиценз. При неизпълнение на задълженията им, длъжностните лица носят административна отговорност, независимо от наложената им финансова или имущества отговорност за същото деяние. Проектът предвижда възможност за налагане и на глоби за длъжностни лица при неизпълнение на задълженията им този закон. Предвиждат се санкции за неизпълнение на задължително предписание по отношение на предлаганата социална услуга, както и отговорност на органа на управление на услугата. Нарушенията се установяват от служител на АКСУ, а наказателното постановление се издава от изпълнителния директор на Агенцията. В процеса на установяването на нарушението, Агенцията може да търси съдействието на полицейските органи на МВР. Всички предвидени в проекта на нормативен акт административнонаказателни мерки се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

В преходните и заключителни разпоредби на проекта на Закон за социалните услуги са посочени основните групи от законодателни промени, които би трябвало да бъдат направени с приемането на закона. На първо място, това са промени в Семейния кодекс, свързани с извеждането на понятието “специализирана институция“ от обхвата на възможните мерки. Навсякъде в текста на Кодекса те се заменят със “социална или интегрирана здравно-социална услуга за резидентна грижа“. Тези промени са свързани с разбирането за необходимостта от трайното ограничаване и пълно отпадане на специализираните институции, а там където това е необходимо - с ограничаване на престоя в тях. По-скоро терминологичен характер имат и промените, които се предвижда да бъдат направени в Закона за защита от домашното насилие.

В Закона за социално подпомагане на практика се отменя целият досегашен раздел, който регулираше предоставянето на социални услуги. Важни промени се правят в Закона за закрила на детето, където се отменят всички текстове, регламентиращи контрола и лицензирането на социалните услуги. Правят се промени, произтичащи от новата регламентация на социалните услуги и закриването на домовете за деца. Дефинира се приемната грижа като мярка за закрила и се определят конкретните социални услуги за подкрепа на приемната грижа – услуги за подбор, обучение, подкрепа и др., както и се регламентира, че тези дейности се извършват от дирекции „Социално подпомагане“ само, ако общината не ги извършва или няма лицензиран доставчик, който да ги предлага. Регламентират се координационни механизми при риск от изоставяне на дете, за ранна интервенция при раждане на дете с увреждане и механизъм при насилие, прецизират се текстове във връзка с помощите по ЗЗД, като самата уредба на конкретните помощи е в ППЗЗД, но от промените в ЗЗД не се налага промяна в правилника. Също така, се прецизират някои функции на органите за закрила и се въвежда преходен период за някои разпоредби до закриването на домовете за деца. Предвиждат се промени в Закона за здравето, Закона за лечебните заведения и Закона за здравното осигуряване, които произтичат от новата регламентация на социалните услуги и закриването на домовете за деца, включително и домовете за медико-социални грижи за деца и закриването на домовете за пълнолетни лица. В Закона за здравето се променят най-вече разпоредбите, свързани със здравните кабинети в специализираните институции, отменят се разпоредбите за интегрираните здравно-социални услуги, чиято уредба ще е в ЗСУ. В Закона за лечебните заведения се променят най-вече разпоредбите, свързани с възможността лечебни заведения да предоставят социални и интегрирани здравно-социални услуги и се отменят текстовете за домовете за медико-социални грижи за деца поради предстоящото закриване на тези домове.

Въвежда се преходен период за някои разпоредби до закриването на домовете за деца и домовете за пълнолетни лица с увреждания. С въвеждане на новите понятия, предложени от проекта за Закон за социалните услуги са свързани и предлаганите промени в Закона за предучилищното и училищното образование, Закона за семейните помощи за деца и Закона за борба срещу противообществените прояви сред малолетните и непълнолетните, както и в Закона за насърчаване на заетостта.

С приемането на този закон се предвиждат промени в общо 26 други закона, като в по-голямата част от случаите става въпрос за въвеждане на определенията, приети в новия закон, както и за позоваване спрямо него, когато става дума за социални услуги.

Тези свързани помежду си законодателни промени няма да увеличат риска от внасяне на неяснота или да създадат предпоставки за нееднакво възприемане по отношение на регулирането на социалните услуги. Те се отличават с прецизно насочване на свързаните промени, законодателен минимализъм по отношение на предлаганите промени и няма да доведат до затруднения при проследяването и приемането на направените предложения. Нито една от тези свързани законодателни промени не води до промяна в смисъла, предмета или насоката на действащите закони.

**Потенциални въздействия върху малките и средни предприятия**

В съответствие с чл. 29 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, влиянието на новия нормативен акт върху средата за развитие на малките и средни предприятия е задължителна част от предмета на оценка на въздействието на всеки нов нормативен акт. Доколкото в предлагания законопроект става въпрос за цялостна реформа в сферата на социалните услуги, тук са представени основните показатели, по които тя би могла да окаже въздействие върху условията за реализация на малките и средни предприятия.

Най-често частните доставчици на социални услуги са малки и средни предприятия. Става въпрос за предприятия, които почти изцяло се вписват в профила на социалното предприемачество. За разлика от неправителствените организации в обществена полза, частните доставчици на социални услуги, за които това е основна или съпътстваща дейност, ще бъдат повлияни по различен начин от приложението на планираната нормативна промяна.

Преди всичко, приложението на Закона за социалните услуги ще създаде подходяща среда за появата на нови частни доставчици, които биха могли да реализират дейността си на базата на самостоятелна инициатива или в публично-частно партньорство с общината. Данните за броя на частните доставчици и тяхното разпределение по видове услуги в момента, показва от една страна – реално съществуващ потенциал за развитие, а от друга, отчетливо очертава наличието на дискретни фактори, които влияят върху развитието на този сектор.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Вид и брой социални услуги, включително възложени на частен доставчик** | | | |
| № по ред | Вид социална услуга | Общ брой | Брой социални услуги, възложени на частен доставчик |
| Социални услуги за деца | | | |
| 1 | Дневен център за деца и/или младежи с увреждания, в т. ч. със седмична грижа | 91 | 18 |
| 2 | Център за социална рехабилитация и интеграция за деца | 50 | 11 |
| 3 | Звено „Майка и бебе” | 12 | 5 |
| 4 | Център за обществена подкрепа | 133 | 38 |
| 5 | Център за работа с деца на улицата | 20 | 10 |
| 6 | Център за настаняване от семеен тип за деца без увреждания | 144 | 18 |
| 7 | Център за настаняване от семеен тип за деца/младежи с увреждания; | 126 | 18 |
| Център за настаняване от семеен тип за деца/младежи с увреждания с потребност от постоянни медицински грижи |
| 8 | Кризисен център за деца | 18 | 10 |
|  | **Общо:** | **594** | **128** |
| Социални услуги за пълнолетни лица | | | |
| 1 | Център за социална рехабилитация и интеграция за пълнолетни лица | 97 | 9 |
| 2 | Дневен център за пълнолетни лица с увреждания | 75 | 10 |
| 3 | Дневен център за пълнолетни лица с увреждания - седмична грижа | 4 | 1 |
| 4 | Дневен център за стари хора | 47 | 2 |
| 5 | Защитено жилище за лица с умствена изостаналост | 94 | 14 |
| 6 | Защитено жилище за лица с психични разстройства | 32 | 3 |
| 7 | Център за настаняване от семеен тип за пълнолетни лица с физически увреждания | 20 | 2 |
| 8 | Център за настаняване от семеен тип за пълнолетни лица с психични разстройства | 32 | 1 |
| 9 | Център за настаняване от семеен тип за пълнолетни лица с умствена изостаналост | 31 | 1 |
| 10 | Център за настаняване от семеен тип за пълнолетни лица с деменция | 20 | 1 |
| 11 | Приют за лица | 2 | 1 |
| 12 | Наблюдавано жилище | 20 | 6 |
| 13 | Кризисен център за лица | 6 | 1 |
| 14 | Дом за пълнолетни лица с умствена изостаналост | 27 | 1 |
| 15 | Дом за стари хора | 82 | 3 |
|  | **Общо:** | **589** | **56** |
|  | Общо видове социални услуги, за които са сключени договори за възлагане управлението на частен доставчик: | **1183** | **184** |

От тази гледна точка, частните доставчици на социални услуги като социални предприемачи, но и като малки и средни предприятия имат подчертан интерес от развитието на предлаганата реформа. Сферата на социалните услуги традиционно формира среда за заетост и насърчава развитието на съпътстващи инициативи. При промяната в начина на организация на отношенията между органите на местно самоуправление и частните доставчици, която предвижда проекта за Закон за социалните услуги, има основания да се очаква повишен интерес от страна на частни субекти, които биха инвестирали в създаването на социални услуги.

Административната тежест по отношение на частните доставчици на социални услуги не се увеличава съществено. В проекта на нормативен акт се предвижда лицензиране на всички доставчици, в съответствие с наредба за качеството на социалните услуги. На свой ред, Агенцията за качеството на социалните услуги ще извършва контрол върху предоставяните услуги и в тази връзка ще има осигурен достъп за проверка, който трябва да бъде осигурен за нейните служители от доставчиците на услуги. При евентуално удължаване на срока на издадените лицензи от три на пет години, стойността на лиценза би трябвало да бъде компенсирана чрез реализираните средства.

В досегашната нормативна уредба няма норми, регламентиращи формите на възможно публично-частно партньорство. В проекта на нов нормативен акт се предлагат три конкретни форми, чрез които малките и средни предприятия в сферата на социалните дейности, биха могли да реализират своите възможности.

На първо място, публично-частно партньорство може да се реализира при възлагане на частен доставчик на предоставянето на социални услуги, които общината няма обективна възможност да създаде. Втората форма на публично-частно партньорство, която се предвижда е при осигуряване на смесено финансиране от физическо и юридическо лице за социална услуга, която се предоставя от общината. При третата хипотеза, публично-частно партньорство се осъществява чрез съвместно предоставяне на социални услуги чрез осигурено финансиране от общинския бюджет и частен доставчик. Важно е да се отбележи, че социалните услуги, които се финансират от държавния бюджет, са изключени от обхвата на последния режим.

Малките и средни предприятия, които са доставчици на социални услуги имат ангажимент да предоставят доклад за дейността си до 31 март на всяка година. Техните задължения, освен подаването на съответните документи за получаването на лиценз, който ще бъде с продължителност от 5 години, се свеждат до:

* спазване на изискванията на лиценза; спазване на изискванията на стандартите за качество и инструкциите в това отношение, от страна на АКСУ, която контролира и предоставя методическа помощ в тази насока;
* да осигуряват достъп за установяване на условията и обстоятелствата, свързани с предоставяната от тях социална услуга на представителите на АКСУ;
* да поддържат информация, при спазване на всички условия за защита на личните данни на лицата и да гарантират необходимата степен на прозрачност, публичност и отчетност за дейността си.

Самите очаквани разходи за лицензиране са незначителни. Ако допуснем, че таксата за лицензиране ще бъде 100 лв. за услуга (към настоящия момент таксата е 50 лв. а лиценза се издава за срок от 3 години), то увеличаването на срока на валидност на лиценза от три на пет години, както предвижда проекта на нормативен акт, на практика ще компенсира тази тежест. Видно е, че годишните разходи за лицензиране за една услуга за едно предприятие ще възлязат на 20 лв. при 16,67 лв. към настоящия момент или увеличението ще бъде в размер на 3,33 лв./годишно, което е несъществено. Към настоящия момент 864 доставчика предоставят 1811 услуги, тоест едно предприятие предоставя средно по 2 услуги. В тази връзка средните им годишни разходи за лицензиране ще се увеличат със 6,66 лв./година, което е пренебрежимо и не оказва финансово влияние върху предприятията.

Няма допълнителна административна тежест за представителите на малки и средни предприятия, които са доставчици на социални услуги. Дори напротив, предлаганият нормативен акт създава подходящи условия за развитието на този сектор и в този смисъл, оценката на въздействието върху малките и средни предприятия е изцяло положителна. Влизането в сила на предлаганата реформа в социалните услуги ще създаде нови възможности за развитие на малките и средни предприятия, както и ще насърчи откриването на нови работни места и привличането на допълнителни източници за финансиране, които ще стабилизират сектора и ще му предоставят нови възможности за развитие.

**Съответствие спрямо приоритетите на Програмата за управление на правителството на Република България 2017-2021 г. по отношение на административната реформа**

Предлаганият нормативен акт въвежда цялостна нова система за организиране и предлагане на социални услуги, която ще регулира сложни обществени отношения и в същото време, изисква висока степен на съгласуваност и координация в действията на голям брой административни структури в различни сфери на управлението. В този смисъл, оценката на въздействието би трябвало да включва и определяне на степента на съответствие на предлаганата законодателна промяна спрямо управленските приоритети, преди всичко по отношение на целите и приоритетите на административната реформа.

Преди всичко, проектът за закон предвижда създаването на нова административна структура – изпълнителна агенция. Винаги създаването на нова административна структура е свързано с риск от увеличаване на административната тежест и намаляване на ефективността в координацията при изпълнение на съответните функции. В този случай, тези рискове са идентифицирани и са предложени мерки за тяхното ефективно управление.

Преди всичко, предвиден е ред за информационен обмен между информационните бази на двете агенции, който би трябвало непосредствено да намали документооборота и в същото време да осигури по-добри условия за бързо установяване на обстоятелства и работа по всеки конкретен случай, свързан с управлението, предоставянето или ползването на социални услуги. Предвиденият регистър, който да бъде изграден и поддържан от новата Агенция за качеството на социалните услуги, няма да доведе до повишаване на административната тежест, доколкото ще бъде изграден чрез процеса на лицензиране на доставчиците на социални услуги и на базата на вече съществуващата информация.

Гаранции, че това няма да доведе до дублиране на информацията, до увеличаване на изискванията за докладване, а по този начин и до повишаване на административната тежест за доставчиците на социални услуги, дава и промяната в подхода по отношение на планирането и финансирането на новата система на социални услуги. Предвижда се създаването на национална карта на социалните услуги, която ще бъде планов документ, формиран "отдолу - нагоре", чрез установяване на потребностите от страна на местните власти и планиране на средствата за тяхното осигуряване. В този процес, в който водеща роля ще имат общинските администрации, са идентифицирани и ангажиментите на областните администрации. За първи път се предлага модел, който пълноценно ангажира в процеса на планиране и реализация както държавните институции на национално ниво, така и областните и общински администрации. Този поход разпределя равномерно тежестите, свързани с организирането на процеса и едновременно с това предоставя нови възможности за включване на повече субекти в процеса на управление на системата на социалните услуги.

Друга гаранция за преодоляване на негативните ефекти от увеличаването на административната тежест са заложени във възможността за пряко участие на ползвателите на социални услуги в процеса – пряко или чрез техни обединения. Предвижданата възможност за създаване на съвети по въпросите на социалните услуги, ще позволи много по-ефективно и бързо включване на необходимата информация, както и отразяване на съответните позиции на всички участници в процеса. В този смисъл, създаването на тази възможност ще намали необходимостта от следването на допълнителни административни процедури, чрез които да бъдат приемани и разглеждани позициите и предложенията на заинтересованите страни.

Лицензионният режим, който предполага предлаганата реформа няма да доведе до допълнително натоварване на доставчиците на социални услуги. Дори има облекчение за доставчиците на социални услуги за деца, които и сега се лицензират. Предвижда се достатъчно дълъг срок, в който кандидатите за получаване на лиценз за предоставяне на социални услуги ще имат възможност да подготвят документите си, както и възможности за облекчена процедура за тяхното подаване. С този лицензионен режим са свързани изискванията към доставчиците, както и част от възможностите за установяване на ефективен мониторинг и контрол върху качеството на предоставяните от тях социални услуги. Въвеждането на лицензионен, а не регистрационен режим е обосновано заради високата степен на значимост на качеството на социалните услуги и освен това – като форма на ангажимент, който предоставя нови възможности за доставчиците на социални услуги. Преди всичко, тези възможности са свързани с моделите на публично-частно партньорство с местните власти, които се предоставят на частните доставчици на социални услуги.

Регламентирането на условия за работа по конкретен случай, придобива конкретни измерения в условията на информационна свързаност между съществуващите бази данни в АСП и новата изпълнителна агенция. При условията на избрания подход на планиране – национална карта на социалните услуги, при който общинските администрации са пряко ангажирани в процеса и имат принос за формирането на информационната база, необходимата информация за всеки конкретен случай ще може да бъде набрана и систематизирана максимално бързо, на нивото, което е най-близо до възникването на проблема, който изисква оценка и предоставяне на социална услуга. Този подход придава конкретни измерения на принципа на субсидиарност и ще постигне много по-висока степен на съгласуваност в действията на администрацията, при използване на информационни ресурси, за решаването на конкретни проблеми на общинско, областно и национално ниво. Успешната реализация на този подход може да се превърне в модел, който на свой ред да бъде приложен и по отношение на други сфери на публични политики с висока социална чувствителност, имащи отношение към качеството на живота на българските граждани.

Предвижданите процедури за контрол и установяване на нарушения при предоставянето на социални услуги няма да изискват създаването на допълнителни утежнения за доставчиците на социални услуги и в същото време – ще гарантират постигането на целта за повишаване на качеството на предлаганите услуги. Наборът от административно-наказателни мерки, които предвижда проекта за нов нормативен акт не създава риск от изкривяване на средата заради прекалено високи санкции, но се движи в диапазон, който би имал превантивен ефект по отношение на възможни нарушения в процеса на управление и предоставяне на социални услуги. Прилагането на общия режим на Закона за административните нарушения и наказания, позволява да бъдат защитени интересите на всички страни в процеса, без това да ощети или накърни публичния интерес.

Предварителната цялостна оценка на въздействието показва висока степен на съгласуваност на усилията за реализиране на мащабна административна реформа от страна на правителството и в същото време – усилията за изграждането по нов начин на системата за социални услуги. Независимо от мащаба на предлаганата реформа и свързаните с нея промени в други сфери на управлението на сложни социални процеси, дизайнът на това предложение позволява в максимална степен да бъдат реализирани приоритетите на административната реформа.

Нещо повече, извеждането на процеса на набиране на изходната информация в началото и информационната обвързаност между различните администрации, отговорни за реализирането на националната карта, позволява да бъде намален до минимум необходимия брой документи и допълнителна информация, изисквана от кандидатите за ползване на различни социални услуги. Предлаганият дизайн на реформа ще насърчи административната реформа, от една страна чрез въвеждането в активна позиция на общинската администрация в плановия процес, а от друга – чрез създаването на възможност за установяването на информационни стандарти и структурирането на задачите спрямо тях. На свой ред, това ще позволи администрацията да набира и систематизира по-голям обем от информация, без това да е за сметка на увеличаване на разходите на време, ресурси и средства. Пренасянето на центъра на тежестта върху идентифицирането на потребностите и насочването на плановия процес към тяхното удовлетворяване, ще създаде много по-активна среда за изпълнение на конкретните административни задачи, а с това ще повиши и удовлетвореността и усещането за собствената роля и значението на служителите в администрацията.

**Обобщение от проведените консултации**

Процесът на подготовка на проекта на нов нормативен акт е съпроводен с ясно идентифициране на заинтересованите групи и въвличането им в процес на активни обществени консултации. Този процес е структуриран в Пътна карта, която очертава всички основни етапи от подготовката и представянето на проекта за нормативен акт. Пътната карта имаше за цел да осигури яснота за процеса на консултиране, очакваните резултати на всеки от етапите, прозрачност по отношение на предвидените методи на работа и на съгласуване и привличане на заинтересованите страни. Приемането ѝ подпомогна координацията на процеса на взаимодействие и анализ при участие на всички заинтересовани страни, в резултат на който беше разработена Концепция за Закона за социалните услуги.Основните групи от заинтересовани страни, изразили отношение към Концепцията по време на процеса на обществена консултация, а в последствие и към самия проект за нормативен акт са представители на местната власт, академични среди, социални партньори, неправителствени организации, които и в момента предоставят социални услуги, както и различни публични институции. По-голямата част от идентифицираните заинтересовани групи са взели участие в консултационния процес и са изразили становище по отношение на отделни елементи от проекта за нормативен акт.

Анализът на получените становища и отговори в резултат от реализираната цялостна предварителна оценка на въздействието, очертава няколко основни направления. На първо място, това е групата от въпроси, засягащи новите ангажименти на местни органи на самоуправление, в сравнение със съществуващата в момента нормативна база.

Изразявани са опасения, свързани най-общо с плановия процес, но преди всичко – със самата идея за национална карта, като под подобен документ се разбира най-често модел, който се формира на национално равнище и след това трябва да бъде реализиран на областно и местно ниво. Изглежда, че принципът, който въвежда проекта на новия нормативен акт за планиране по-скоро „отдолу – нагоре“, ще се нуждае от допълнителна информация и обяснение. Изразените опасения са по посока на риска от унификация, която съществуваше до сега, въпреки че ЗСУ създава възможности да бъде преодолян именно този проблем. Процесът на информиране и формиране на практическа готовност за активно участие в този процес по отношение на местните власти ще трябва да продължи и след приемането на закона, като акцент би трябвало да бъде поставен върху критериите и методите за оценка на местните потребности, както и върху предоставянето на допълнителна информация за възможностите на публично-частното партньорство и неговите положителни ефекти на местно равнище.

Отново в същата насока са и поставяните въпроси за взаимодействието между местните органи на самоуправление и областната администрация. Тук известно неразбиране предизвикват социалните услуги, които ще бъдат предоставяни от една община, а от тях ще могат да се ползват и граждани на други общини от същата област, както и услугите, предоставяни на областно равнище и достъпни за всички граждани. От една страна, получените резултати показват липсата на предишен опит от активно взаимодействие между общинските и администрации по отношение на предоставянето на социални услуги, а от друга – необходимостта от инвестирането на допълнителни усилия за изграждането на административен капацитет на общинско и областно равнище.

Консултационният процес показва необходимостта от полагането на допълнителни усилия при очертаването на сферите на споделени отговорности и активно взаимодействие между новата регулация на системата за социални услуги и съществуващите ангажименти на други институции към определени целеви и заинтересовани групи. Типичен пример в това отношение е политиката за децата. Новият нормативен акт представлява предизвикателство към изработването на модели на активно институционално взаимодействие, още повече когато става дума за системи, които и без това изпитват затруднения поради съществуващата споделеност на компетентности и отговорности. Реформата в системата на социалните услуги, която въвежда Закона за социалните услуги засяга голям брой съществуващи институционални режими и в този смисъл, изисква установяването на нови модели на институционален диалог.

Още по-важно в този процес е постигането на по-висока степен на съгласуваност между процеса на стратегическо планиране и законодателни промени в средносрочен план. Паралелно разгръщащите се стратегии налагат насърчаването на интензивен консултативен процес на всеки етап от процеса на планиране, както и отчетливо изявяване на линиите на координация и институционално взаимодействие. Паралелното развитие на процеса на разработване на нова Национална стратегия за детето трябва да включи в себе си новите възможности, които създава концепцията на Закона за социалните услуги.

Организациите от неправителствения сектор изразяват най-общо подкрепата си за новия подход към социалните услуги, като повечето от тях акцентират върху извеждането на принципа за гарантиране на правата на всички български граждани за достъп до тях. В зависимост от своята конкретна насоченост и предишен опит, представителите на гражданския сектор са изразявали по-отчетлива подкрепа към определени законови решения и са изразявали резерви към други, преди всичко по отношение на възможността за тяхното практическо въвеждане в практиката.

Медийното внимание към темата за хората с увреждания формира общи критични нагласи към възможността за постигане на трайна и ефективна регулация на тази сложна проблематика. Запазва се ниското равнище на информираност, съчетано с повишени равнища на недоверие към възможността за постигането на цялостна регулация, която да отговаря на доминиращите обществени представи за справедливост и равнопоставеност. Доминиращите обществени представи за социална справедливост са изградени върху основата на представата за регулация, която се основава на унифициране на подкрепата.

В този смисъл, принципът за извеждане на преден план на равните права за подкрепа, предполага необходимостта от полагането на допълнителни усилия, за да бъдат преодолени негативните стереотипи, свързани с мястото и ролята на групите, които традиционно биват асоциирани с достъп до „държавна грижа“. Необходимо е цялостно осмисляне на принципната разлика между „грижи“ и „услуги“, преди всичко от гледна точка на личния ангажимент на представителите на подпомаганите групи спрямо законово фиксиран публичен ангажимент към тях.

Обхватът на предлаганата системна промяна по отношение на социалните услуги, определя необходимостта от активна публична комуникация в периода преди влизането в сила на Закона за социалните услуги, както и след това, на всеки етап от реализирането на планираните промени. Консултационният процес показва, че формирането на необходимото равнище на информираност, както и управлението на обществените очаквания ще имат ключово значение по отношение на практическото приложение на включените в проекта на нов нормативен акт принципи и механизми на взаимодействие. Това предполага на всеки етап от предварителната подготовка за въвеждането на нормите на Закона за социалните услуги, институционалната и публичната комуникация да бъдат ефективно управлявани, така че да формират готовност за включване и необходимата обществена подкрепа за реализация на заложените в законопроекта цели.

**Препоръчителен вариант**

Сравнението на изследваните варианти показва, че оптималният подход в съществуващите условия е вариант 3, определен като реформаторски, основаващ се на подход от осигуряване на достъп към повишаване на качеството на социалните услуги. Този вариант, в най-голяма степен отговаря на съществуващите условия в България и най-непосредствено би могъл да даде отговор на натрупаните през годините проблеми в системата на социалните услуги.

Той се основава на индивидуален подход към потребителите на социални услуги и по този начин гарантира в най-висока степен спазването на техните права. В същото време, чрез този вариант на практика се прилага принципът на субсидиарност, доколкото неговата практическа и пълноценна реализация предполага не само активен диалог между администрацията на национално, областно и местно ниво, но и открива нови пространства за развитие на пълноценно публично-частно партньорство.

Предложеният вариант за въздействие по отношение на развитието на системата на социални услуги създава стратегическа перспектива, която устойчиво ще регулира обществените отношения, които законопроектът се стреми да уреди. Става въпрос за цялостна нова политика, която ще доведе до принципно преосмисляне на обществените отношения, институционалното взаимодействие и практиката на социалните услуги. Успешното реализиране на тази политика ще окаже влияние върху други публични сфери, както и ще подобри общата среда за реализиране на други публични политики. Ако в началната фаза на реализация на заложената в нормативния акт перспектива, това ще очертае нови пространства за реализиране на публично-частни партньорства и ще насърчи развитието на компетентност и качество, то в стратегическа перспектива, новите възможности, които предвижда закона ще окажат влияние и върху много по-комплексни политики като демографската или здравната сфера.

По отношение на демографската политика, въвеждането на новата система за социални услуги ще окаже съществено въздействие върху преодоляването на част от тежките проблеми със социалната изолация на възрастните хора. Съществени групи от млади семейства изпитват сериозни затруднения да организират и насочат усилията си към подпомагането на своите по-възрастни родители. Създаването на подходяща среда, както и осигуряването на социални услуги на достъпна цена, може да се окаже ключов фактор за изграждането на среда, в която достойния живот на възрастните хора ще бъде гарантиран, а техните деца ще имат възможността на свой ред да организират своя личен живот.

По сходен начин стои и въпросът със семействата, в които има деца с определени затруднения или увреждания. Развитието и усъвършенстването на системата на социални услуги ще позволи на ефективна социална подкрепа да могат да разчитат по-голям брой родители и лица, които се грижат за деца и пълнолетни лица с умствени или физически проблеми.

По отношение на политиките в здравеопазването, предлаганата реформа също може да окаже положително влияние, въвеждайки интегрираните и комбинирани форми на сътрудничество между социални услуги и различни видове здравни заведения. На фона на съществуващата здравна картина на българското население, ефективното сътрудничество между доставчици на социални услуги и лечебни заведения може да има ключово значение за превенцията и преодоляването на рисковете, свързани със социалното изключване.

**Препоръчителен срок за извършване на последваща оценка на въздействието**

С оглед на времевите граници, посочени в проекта на нормативен акт, определянето на препоръчителен срок за извършване на последваща оценка на въздействието, се изправя пред определени трудности. Основният корпус от законодателни промени трябва да влязат в сила от 1 януари 2020 година, но техният пълноценен ефект ще прерасне в цялостна реформа в рамките на поне още един, по-далечен хоризонт – до 2035 година.

В периода преди влизането в сила на Закона за социалните услуги, предстои да бъдат извършени сериозни административни промени, които ще дадат своите първи резултати в различен времеви хоризонт. Идентифицирането на индивидуалните потребности на местно ниво и процеса на изработване на национална карта на социалните услуги като планов документ, основополагащ за процеса на финансиране и управление на цялата система, ще изисква съществен период от време.

От тази гледна точка, последващата оценка на въздействието би трябвало да бъде предшествана от реализирането на мониторингов процес, който да генерира необходимата информация и да позволи, в оперативен план, да бъдат внасяни промени и корекции, които да осигурят постигането на стратегическите цели на законопроекта. Мониторингът върху процеса на изграждане на институционалните рамки и формирането на капацитет за развитие на системата на социалните услуги, ще позволи да бъдат идентифицирани показателите, които би трябвало да бъдат в основата на последващата оценка.

Именно затова, този мониторинг би било най-добре да кореспондира с действията на създадената по този нормативен акт изпълнителна агенция, като осигурява независима оценка на степента на постигане на заложените цели, на базата на система от индикатори, която би трябвало да осигури необходимата сравнимост и надеждност на информацията.

В същото време, приемането на този закон ще доведе до трайни положителни промени в институционалната среда и публичните политики, само при условие че всички последващи във времето промени в останалите закони, продължават и доразвиват принципите, спрямо които е изграден настоящия нормативен акт.

Именно в тази си част, мониторингът би трябвало да включва и наблюдение върху законодателната политика и въздействието на последващите нормативни промени върху средата, от чието развитие ще зависи постигането на формулираните в законопроекта цели., Спрямо хоризонта на планираната нормативна промяна, законът ще подлежи на пълноценна последваща оценка не по-рано от 2040 година.

**Заключение**

Предложеният вариант за въздействие по отношение на развитието на системата на социални услуги създава стратегическа перспектива, която устойчиво ще регулира обществените отношения, които законопроектът се стреми да уреди. Става въпрос за цялостна нова политика, която ще доведе до принципно преосмисляне на обществените отношения, институционалното взаимодействие и практиката на социалните услуги. Тя ще оказва влияние върху широк кръг от сфери на въздействие и обществени отношения.

Предлаганият проект на нормативен акт не търси и не предлага отделни решения, адресиращи определени проблеми в системата за социална подкрепа. Той е ориентиран към системно и устойчиво решаване на групи от обществени отношения имащи съществено влияние върху повишаването на качеството на живот на българските граждани, като се основава върху разбирането за необходимостта от гарантиране на техните права. Въвеждането на индивидуалния подход, разширяването на възможностите за индивидуална работа, консултиране и работа по отделен случай, както и категоричния акцент върху прехода към социални услуги, предлагани в общността, са основните характеристики на този подход.

Качествата на проекта, както и неговите основни принципи и институционални решения могат да се превърнат в основа за постигането на широко обществено и политическо съгласие, така както това се случи в процеса на обществено обсъждане и консултиране на самия проект за нов Закон за социалните услуги. Това съгласие и подкрепа ще бъдат необходими не само при приемането на закона, но и при неговото практическо приложение, което ще изисква мобилизирането на усилия и ресурси, както и постигането на устойчивост при изграждането на новите административни структури и установяването на нови модели на институционално взаимодействие.

Проведената цялостна предварителна оценка на предлагания проект на Закон за социалните услуги, показва че той не само отговаря на изискванията на европейските и международни стандарти и споразумения, по които Република България е страна, но и в някои отношения надхвърля европейските изисквания, търсейки възможности за реформиране на съществуващата система на социална подкрепа. Нито едно от изискванията и основните цели на законопроекта не води до риск по отношение на достъпа и качеството на социалните услуги, нито до възможност за генериране на социално напрежение. Точно обратното – неговото приемане и пълноценно приложение ще гарантира правата на българските граждани и в същото време ще открие нови пространства за ефективно партньорство в процеса на формиране и реализация на социалната политика в Република България.

1. MarkPriestley, *InsearchofEuropeandisabilitypolicy: Betweennationalandglobal*, in “ALTER Revueeuropéennederecherchesurlehandicap, 1, 2007, ElsevierMasson SAS, pp.61-74, 63-64. [↑](#footnote-ref-1)
2. World Health Organization, *World reportonDisability*, World Health OrganizationandThe World Bank, Malta, 2011, pp. 4-5) [↑](#footnote-ref-2)
3. Някои от значимите документи в този период са: U.N. DeclarationontheRightsoftheMentallyRetardedPersons (1971), U.N. DeclarationontheRightsofDisabledPersons (1979), U.N. World ProgramofActionConcerningDisabledPeople(1982), U.N. DecadeofDisabledPersons 1982-1993. [↑](#footnote-ref-3)
4. Виж:TheresiaDegener, *International DisabilityLaw- A New LegalSubjectontheRise*, in “BerkeleyJournalofinternationalLaw”, 18, 1, 2000, pp. 180-195; EuropeanUnionAgencyofFundamentalRights, EuropeanCourtofHumanRights-CouncilofEurope, *HandbookofEuropeannon-discriminationlaw*, 2010, ISBN 978-92-871-9995-9; Priestley, *op.cit*, 2007. [↑](#footnote-ref-4)
5. За обстоен преглед на процеса: LisaWaddingtonandAnnaLawson, *Disabilityandnon-discriminationlawintheEuropeanUnion*: *Ananalysisofdisabilitydiscriminationlawwithinandbeyondtheemploymentfield*, Publications Office oftheEuropeanUnion, Luxembourg, 2009. EUAFR, op.cit., 2010) [↑](#footnote-ref-5)
6. Български хелзинкски комитет (2004) Архипелагът на забравените домове за лица с умствени затруднения в България, СД НИ ПЛЮС, София; Стоева Б. и Костадинова В. (2004) Хората с увреждания и техните права в Европейския съюз. България и нейните „невидими” граждани, ГЕПИ, София. [↑](#footnote-ref-6)