

Д-р Цветелина Берберова-Вълчева\*

## АКТУАЛНИ НОРМАТИВНИ ПРОМЕНИ И ИКОНОМИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯТА НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ ЗА ДЕЦА В БЪЛГАРИЯ

Проследен е процесът по деинституционализация на социалните услуги за деца. Открити са някои от икономическите му характеристики на базата на анализ на основни икономически елементи и съществуващите кадровите проблеми. Направен е нормативен преглед на промените в тази област. Целта е деинституционализацията да се осмисли като адекватен модел за грижа и отглеждане на деца. Разгледана е ролята на държавата в разбирането за детска грижа и са представени икономическите условия, при които тя се осъществява.<sup>1</sup>

JEL: P36; I38

*Ключови думи:* деца; социални услуги; финансиране; законодателство

Институционализацията на грижата за деца в България продължава да бъде неразрешен въпрос, а нормативните промени и икономическите характеристики съпътстват прехода на страната ни към предоставяне на алтернативни социални грижи. Качеството на предлаганите социални услуги зависи от кадровия потенциал, а тяхната мотивация се обвързва със заплащането в сектора. Съвременните обстоятелства и сравнително новият практически опит по пътя на деинституционализация провокират изследователския интерес за проучване и анализиране на наличната информация, пряко обвързана с предоставянето на социални услуги за деца. Актуалността на проблематиката е породена от факта, че през 2010 г. стартира процесът на деинституционализация на социалните услуги, който поставя нови качествени условия в социалната сфера. Функцията и ролята на социалните дейности са обвързани с обществения интерес и извеждат на преден план потребността от нов подход към тяхното разбиране.

Научните изследвания в тази област все още са оскъдни, емпиричните данни са раздробени, а практическите анализи са недостатъчни. Тук са апроби-

---

\* УНСС, факултет „Администрация и управление“, berberova\_valcheva@abv.bg

<sup>1</sup> Tsvetelina Berberova-Valcheva, PhD. CURRENT LEGISLATIVE CHANGES AND ECONOMIC ASPECTS OF THE DEINSTITUTIONALISATION OF SOCIAL SERVICES FOR CHILDREN IN BULGARIA. *Summary:* The process of the deinstitutionalisation of social services for children is examined. Some of its economic features are highlighted based on an analysis of key economic elements and existing staff issues. A regulatory review of the changes in this area is made. The aim is to rationalize deinstitutionalisation as an adequate model for childcare and child rearing. The role of the state in the understanding of childcare is examined and the economic conditions under which it is carried out are presented. *Keywords:* children; social services; financing; legislation.

рани авторски проучвания, свързани с проблемите и рисковете в процеса на деинституционализация на социални услуги за деца от 0 до 3 години. Използвани са описателен, сравнителен, функционален и документален анализ. Приложени са метод на сравнение, индукция и дедукция, синтез, социологически и статистически методи за обработка на информацията. Фокусът на изследването е ограничен върху 10-годишен период, за да се открият основните черти на процеса от неговото начало през 2010 г.

### **Деинституционализацията и нейните аспекти**

Деинституционализацията в България започва през 2000 г. в резултат от напредващия процес на подготовка на страната за членство в Европейския съюз. Стратегическите документи, които поставят началото на реформите, са Национална стратегия „Визия за деинституционализацията на децата в Република България“ (до 2025 г.) и План за действие по изпълнението ѝ, приети с Протокол № 8.2 на Министерския съвет от 24.02.2010 г.

Деинституционализацията е държавна политика, чиято цел е да се реформира системата на действащите социални услуги и да се предложат адекватни услуги за децата, семействата и цялата общност. Тя представлява планирано затваряне на институции за настаняване на децата, където те се отглеждат отделени от обществото, с неадекватни критерии на грижа и често се нарушават техните човешки права. Редица автори описват негативните ефекти от отглеждането на деца в институции (вж. например Rutter, 1998) и подчертават, че според техни наблюдения при част от децата, отглеждани по такъв начин, докато са много малки, се отчита забавено развитие (Van Ijzendoorn, Luijk, Juffer, 2008). В някои институции с ниско качество на услугата децата не могат да седят, да вървят или пък да говорят до 4-годишна възраст (Mulheir, Browne, et al., 2007, p. 32). Това налага да се извърши реформа на социалната политика, която е нужна за развитието на цялото общество.

В „Общите европейски насоки за преход от институционална грижа към грижа в общността“ от ноември 2012 г. УНИЦЕФ определя деинституционализацията като „процес на планиране, трансформиране, съкращаване и/или закриване на резидентните институции, като в същото време се създава разнообразие от други услуги за отглеждане на децата, регулирани от стандарти, основани на правата и ориентирани към резултатите“<sup>2</sup>. Eurochild (2012) дефинира деинституционализацията като държавна политика и процес за реформиране на системата за алтернативна грижа.

Според нас терминът „деинституционализация“ включва процес на промяна във формата на предоставяне на социални услуги, свързан с прецизно планиране, управление и мониторинг на дейностите. Това води до законодателни реформи и променя нагласите и възприятията на обществото, насочени към благополучието на децата.

<sup>2</sup> <https://www.unicef.bg/#helpNowModal>

Деинституционализацията може да се разглежда в различни аспекти:

- От *психологическа* гледна точка тя засяга не само за децата, живеещи в институциите, но предоставя подкрепа и на самотни и на непълнолетни майки, както и на майки на деца с увреждания. Тъй като голяма част от децата не са сираци, а са изоставени от семействата си поради бедност или други причини, процесът на деинституционализация включва и дейности по превенция от изоставяне. Идеята е да се разработят качествени алтернативни услуги, за да може детето да се запази в неговото семейство. Едновременно с това деинституционализацията променя ценностната система на обществото. Преди 1989 г. в България децата са се възприемали като собственост на държавата и на нацията. В Италия и в Испания широко разпространено мнение е, че децата са „собственост на техните родители“, „семействата са основна цел на провежданите публични политики“, а акцентът е да се „гарантира правото на децата да живеят в нормални условия“ (Unicef, 2003) По думите на носителя на Нобелова награда за мир за 2001 г. Кофи Анан „няма по-свещен дълг от дълга на света към децата. Няма по-важно задължение от това да се обезпечи уважението на техните права, да се защити тяхното благосъстояние, да се освободи живота им от страха и нуждата и да им се даде възможност да растат в мир.“

- От *кадрова* гледна точка в процеса на деинституционализация работещите в домове се обучават и специализират, като целта е те да се пренасочат към новите институции от резидентен тип или към услуги в обществото. Служителите от институциите не губят работата си, а получават възможност за преквалификация и обучение, за да може да се подобрят услугите и да се повиши привлекателността на работата в сектора. Хората, ангажирани с деца, трябва да уважават човешкото достойнство и да съдействат за социалното включване на потребителите на този вид услуги. Социалните работници към дирекциите за социално подпомагане трябва да са добре подготвени и мотивирани, за да могат да предложат най-адекватната социална услуга.

- Погледнато от страна на *инфраструктурата*, в миналото в преобладаващата си част институциите са създавани в малки и отдалечени населени места. Разбирането за деинституционализация в България, намерило израз в Националната стратегия „Визия за деинституционализацията на децата в Република България“ (2010), е, че това е „процес на замяна на институционалната грижа с грижа в семейна или близка до семейната среда в общността“. Следователно е наложително да се създаде модерна база, близка до семейния тип грижа. Съществуващите досега домове, където се отглеждат над 100 деца, постепенно се заменят с малки удобни къщи за около 15 деца, в които да се създаде уют за деца до 3 години, деца с увреждания, а също и за работещия персонал.

- *Нормативният* облик на деинституционализацията налага да се създаде адекватна нормативна уредба, благоприятстваща развитието на социални услуги в общността като алтернатива на институционалната грижа. Документите,

които формират рамката на най-важните политически решения за развитие на определени социални групи в обществото и грижата към тях у нас са: Стратегия за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания 2008-2015 г. и План за действие за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания 2008-2009 г.; Политика за психично здраве на Република България 2004-2012 г.; Стратегия за децентрализация и програма за изпълнението на стратегията 2006-2009 г.; Национална стратегия за равни възможности за всички; Национална стратегия „Визия за деинституционализацията на децата в Република България” (до 2025 г.) от 2010; План за действие по изпълнението ѝ и актуализираният такъв от октомври 2016 г. Тези документи в различна степен определят философията за развитие на социалните услуги и постигнатото съгласие за необратимост на процесите на деинституционализация. През последните години процесът налага да се създадат нови закони: Закон за хората с увреждания от 2018 г.; Закон за социалните услуги от 2019 г., влизащ в сила от 2020 г.; изменение и допълнение на Закона за семейни помощи за деца; Закон за социално подпомагане от 2018 и 2019 г. и др.

- От *управленска* гледна точка деинституционализацията изисква да се осигури координация между различните институции, агенции и отдели, които участват в процеса. Трябва да се създадат механизми за включване на гражданското общество, доставчиците на социални услуги и на самите потребители в дейностите по стратегията. Това е процес, засягащ не само социалната, но и регионалната, здравната, образователната и други политики. Институцията, пряко отговаряща за децата в риск – Държавна агенция за закрила на детето, е на пряко подчинение на Министерския съвет, но е финансово зависима от Министерството на труда и социалната политика (МТСП). Същевременно в условията на протичащата деинституционализация, пряко отговорно за настанените в домове за медико-социални грижи за деца (ДМСГД) е Министерството на здравеопазването, но в днешно време то прехвърля отговорността към Агенцията за социално подпомагане и МТСП.

- В *икономически* аспект деинституционализацията влияе положително върху обществото, като осигурява заетост на населението. В новите социални услуги се назначават специалисти или се преквалифицира персонал от закритите вече домове. На хората, обучени за професионални приемни родители, се осигурява доход, а децата получават семейна грижа. От финансова гледна точка естествено най-ефективно е децата да се отглеждат в техните семейства. Дългосрочната резидентна грижа е по-скъпа от навременните алтернативни социални услуги. Средната месечна издръжка от държавния бюджет за едно дете в ДМСГД през 2009 г. е 963.82 лв. Същевременно помощта за превенция на изоставянето на деца през същата година е само правна възможност и често не се предоставя на семействата, за да се справят с бедността. През 2009 г. помощта за родителите на деца с увреждания е около 300 лв. на месец, издръжката на дете в приемно семейство е около 230 лв., а заплатата на приемно

семејство достига максимум до 420 лв.<sup>3</sup>. Деинституционализацията се извършва с подкрепата на ЕС и повечето проекти за стимулиране на този процес се финансират от европейските фондове. Наблюдава се и т. нар. двойно заплащане, защото съществуването на двете системи и поддържането им означава и двойно заплащане на дългосрочните разходи. Инвестирането в деинституционализацията предполага много бързо закриване на институциите – в противен случай процесът се осъществява многократно. В основните стратегически документи за деинституционализацията на услугите се планира развитие на принципа „парите следват човека“. За създаването на нови услуги като центрове за настаняване от семеен тип, дневни центрове за деца, центрове за обществена подкрепа и т.н. е необходима съответна материална база, което от своя страна разкрива възможност за раздвижване на пазара за строителство, ремонт и оборудване.

Различията в контекста на *деинституционализацията* показват, че това е сложен и същевременно специфичен процес, който изисква промени както в културата на населението, така и в законодателството в много сфери – социална, здравна, образователна, демографска, регионална и фискална. Във връзка с това през януари 2018 г. проведохме собствено анкетно проучване на територията на България, насочено към процеса на деинституционализация на деца от 0 до 3 години. В анкетата взеха участие 96 специалисти, работещи в структурите на Агенцията за социално подпомагане и в териториалните ѝ подразделения. Данните са обработени със статистическия софтуер Statistical Package for Social Science (SPSS). Към анкетиранията лица са отправени въпроси, свързани със сега действащата нормативната уредба в областта на обществените отношения в процеса на деинституционализация на социалните услуги. Според 43% от специалистите, работещи в сферата на закрилата на детето, действащата нормативна уредба не регулира адекватно обществените отношения. Те смятат, че са необходими промени в някои части от нормативната уредба и административната рамка, за да се предотврати излишното извеждане на деца и настаняването им във формална грижа. Социалните услуги и помощи би трябвало да укрепват семействата, за да се избегне извеждането на децата, и след това да се потърси възможност децата отново да се реинтегрират.

### Нови моменти в законодателството

С новия Закон за социални услуги, приет през 2019 г., се засилва ролята на социалните услуги за деца, което съкращава част от бюрократичните процедури, свързани с Държавната агенция за закрила на детето. Създава се услугата „заместваща грижа за деца“, която се осъществява в рамките на 30 дни и се финансира от държавния бюджет, като се извършва съгласно стан-

<sup>3</sup>[https://www.mh.government.bg/media/filer\\_public/2015/04/08/kontseptsiya-deinstitucionalizatsiya-detsa-dmsg11-07-2011.pdf](https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2015/04/08/kontseptsiya-deinstitucionalizatsiya-detsa-dmsg11-07-2011.pdf)

дартата за делегирана от държавата дейност за съответната социална услуга. В Закона е предвидено ползвателите да не заплащат такса, когато дейностите са свързани с деца – например помощ за формиране на родителски умения или по въпросите на ранното детско развитие и отглеждането на деца; превенция на изоставянето на деца и подкрепа на родители за реинтеграция; ранна интервенция на уврежданията при деца; мобилна превантивна общностна работа и др. Това е стъпка в правилната посока, но не е достатъчно, за да прекрати изоставянето на деца.

В новия Закон за социални услуги се съдържа възможност една услуга да се предлага на територията на няколко общини, което да ги улесни в икономическо отношение. Споразуменията могат да са както между общини, които нямат обективна възможност да предоставят социална услуга, така и на областно ниво. Това позволява по-добро териториално покритие на социалните услуги.

Заложена в Закона идея за разработване на Национална карта на социалните услуги е начин за решаване на проблема с диспропорциите в предоставянето на социални услуги. Картата ще бъде изготвена въз основа на проучванията и предложенията на общините към Агенцията за социално подпомагане, а тя от своя страна ще извършва анализ на потребностите от социални услуги, които се финансират изцяло или частично от държавния бюджет, на национално ниво.<sup>4</sup> Предвидено е централизирано актуализиране на националната карта, което ще се осъществява от Министерския съвет по предложение на министъра на труда и социалната политика. Право на изменение има при следните обстоятелства:

- след всяко преброяване на населението;
- при промяна на критериите за определяне на услугите и на максималния брой на потребителите в картата, посочени в Наредбата за планирането на социалните услуги;
- при промяна на показателите по критериите за определяне на услугите и на максималния брой на потребителите в Националната карта на социалните услуги, посочени в Наредбата за планирането на социалните услуги, въз основа на които е разработена картата;
- при настъпване на сериозни непредвидени обстоятелства, водещи до значително увеличаване или намаляване на потребностите от дадени услуги в някои общини и/или области.

Необходимо е да се зададе и период, в който Националната карта на социалните услуги да се актуализира, без да произтича някое от изброените събития.

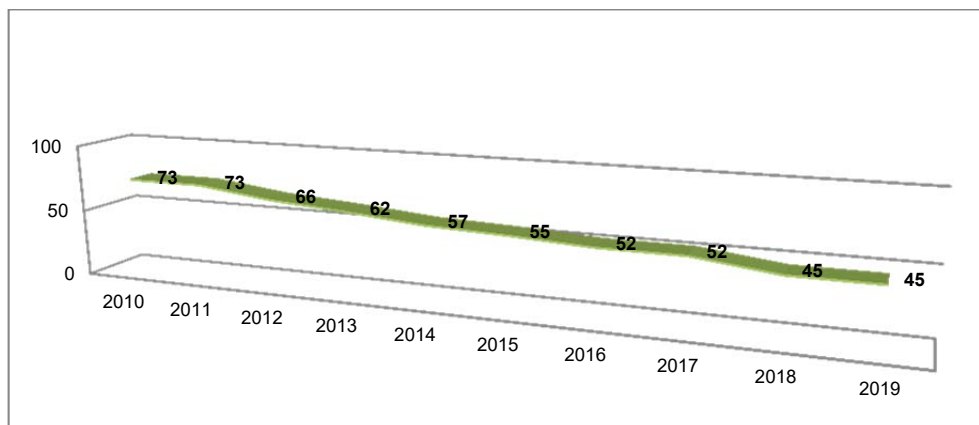
---

<sup>4</sup> На същия принцип действат и съществуващите досега стратегически документи в тази област – областни стратегии за развитие на социални услуги, общински планове за развитие на социални услуги и др.

В България броят на общините е 265. Към 2019 г. 220 от тях получават делегирани средства за социални услуги (фиг. 1).

Фигура 1

Брой общини, които не получават делегирани средства за социални услуги



*Източник.* Собствени изчисления по данни от Закона за държавния бюджет на Република България за съответните години.

Според някои автори (Горчилова, Пенкова, 2018) конкурентите отношения при социалните услуги са много слабо изследвани в икономическата литература. Нормативната уредба в областта на социалните услуги допуска кметът на общината да възлага управлението на социалните услуги, представляващи делегирани от държавата дейности и местни дейности, на частни доставчици, които са вписвани в Регистъра към Агенцията за социално подпомагане и са лицензирани от председателя на Държавната агенция за закрила на детето. Това става чрез конкурс или по договаряне при единствен кандидат, като кметът осъществява контрол върху тях. В България доставчици на социални услуги за деца са физически лица или юридически лица, извършващи търговска дейност, възникнали съгласно българското законодателството или на друга държава-членка на ЕС. В повечето случаи това са неправителствени организации, които се създават за конкретна социална услуга, без да има изградени традиции в тази област. От анализа на българската практика може да се направи изводът, че липсват „чисти“ конкурентни отношения, доколкото:

- често се „преплитат“ с партньорство (при кандидатстване по проекти общините и неправителствените организации често са партньори; в много случаи общината се оказва възложител на свой конкурент);
- общините като участник на пазара са в привилегировано положение спрямо други участници, доколкото оказваните от тях услуги не преминават през лицензионен режим.

Главният проблем е неравномерното разпределение на социалните услуги за деца на територията на България, защото семействата на децата в риск от изоставяне поради бедност или увреждане не могат да си позволят търсенето на социални услуги и чести пътувания до центрове за оказване на подкрепа. Аналитичният преглед на стратегиите за социални услуги на областно ниво води до заключението, че социалните услуги за деца са концентрирани в големите градове или в населените места, където са съществували ДМСГД. Ето защо сред приоритетите на социалната политика за деца трябва да бъде създаването на мобилни работни групи, а при съставянето на стратегическите документи на областно и общинско ниво трябва да се отчете необходимостта от балансиране на услугите и пълното териториално покритие за нуждите на населението.

Финансирането, макар и делегирано от държавата на общините, се формира на базата на капацитет, което може да се превърне във възпиращ фактор за създаване на нови услуги. Финансирането се определя година за година на основание на решение на Министерския съвет по конкретни разходни стандарти. Във връзка с това е задължително да се формулират по-гъвкави правила относно ангажиментите на общините за създаване на устойчиви и разнообразни услуги. Услугата трябва да съществува, дори и едно-единствено дете да има нужда от нея, защото отдалечеността би породила чувство на несигурност у потребителя, допълнителни финансови разходи за него и да доведе до изоставяне на детето.

В новия закон обаче тези въпроси отново не са уредени. Финансирането от страна на държавата се облекчава чрез дългосрочно планиране, което ще се осъществява чрез Националната карта на социалните услуги. Услугите с делегирани средства от държавата ще се финансират единствено на базата на националната карта, а общинският съвет ще определя социалните услуги, за които се осигуряват парични средства от общинския бюджет, броя на потребителите им и техния размер. Общините и частните доставчици на социални услуги нямат право да получават приходи от предоставянето на услуги, които се финансират от държавния бюджет.

Съгласно чл. 47(2) от Закона за социалните услуги от общинския бюджет се финансират предоставяните от общината социални услуги, които:

1. не се финансират от държавния бюджет;
2. частично се финансират от държавния бюджет съгласно Националната карта на социалните услуги;
3. са включени в Националната карта на социалните услуги, но за тях не е осигурено финансиране от държавния бюджет в Закона за държавния бюджет за съответната година.

### **Делегирани от държавата средства за социални услуги**

Социалното обслужване включва безплатни и частично платени услуги, организирани в различни форми за социално слаби лица и семейства. За целта



се организират и се провеждат мероприятия, насочени към обслужване на всички лица и семейства, които поради своята възраст, материални, здравословни и други причини не могат да задоволят своите жизнени потребности.

Разграничението публично – частно е донякъде условно (вж. Вълков, Горчилова, Пенкова, 2018). Финансирането на социалните услуги в България е предимно от публични източници – от централния бюджет (чрез делегирани от държавата дейности) и от общинските бюджети (за местните дейности). На второ място, общините могат да изпълняват ролята на възложител или на доставчик на социални услуги.

В зависимост от начина на финансиране социалните услуги се делят на:

- делегирани от държавата дейности – когато се финансират от държавния бюджет;
- местни дейности – когато се финансират от общинските бюджети;
- дейности, финансирани от други източници.

Таблица

Делегирани разходи за дейности в бюджета на държавата и разходи за социални услуги, предоставяни от общините за периода 2010-2019 г.

Година	Разходи за социални услуги в бюджета (млн. лв.)	Делегирани разходи в бюджета (млн. лв.)	Дял на разходите за социални услуги в делегираните разходи за общините (%)
2010	160.90	1814.77	8.9
2011	159.95	1791.65	8.9
2012	160.14	1834.71	8.7
2013	177.04	1941.74	9.1
2014	183.21	1988.20	9.2
2015	189.80	2066.84	9.2
2016	200.46	2222.92	9.0
2017	211.43	2423.03	8.7
2018	230.96	2780.71	8.3
2019	260.88	3234.39	8.1

*Източник.* Собствени изчисления по данни от Закона за държавния бюджет на Република България за съответните години.

За периода от началото на процеса на деинституционализация на социалните услуги с всяка изминала година разходите нарастват в абсолютен размер (вж. таблицата). Ръстът на делегираните разходи за социални услуги варира между 3 и 6%, като за последната година е той е най-голям – 13%. Най-малко пари за социални услуги, делегирани от държавата, са отделяни през 2011 г., когато е отчетен спад с 1%.

Делът на отделяните средства за социални услуги от размера на сумата за всички делегирани разходи към общините през последните 5 години намалява, като през 2019 г. той е най-ниският от началото на промените в системата на социалните услуги – 8.1%. На основа на тези данни може да се заключи, че финансовата осигуреност на социалните услуги от страна на държавата

остава почти непроменена за разглеждания период. Няма публично достъпна официална информация каква е общата стойност на разходите за социални услуги, които извършват общините за сметка на своите бюджети.

В социалната политика, която се отнася до децата, е немислимо да бъде правен анализ цени/ползи не само от морална гледна точка, но и защото при правилно прилагане на социалната политика по отношение на грижата за подрастващите ползата е несъизмеримо голяма както за тях, така и за обществото (Митанкова, 2018, с. 14). Отглеждането на децата по начин, който им дава възможност да пораснат като отговорни граждани и пълноценни участници във всички сфери на обществения и трудовия живот, ще доведе и до намаляване на изразходваните от държавата средства за социално подпомагане.

По данни от Отчета за дейността на Агенцията за социално подпомагане за 2018 г. към 31.12.2018 г. на територията на България общият брой на децата и семействата, които ползват социални услуги в общността, вкл. и от резидентен тип, е 14 832. В страната функционират 620 социални услуги за деца с общ капацитет 14 052 места, като най-много услуги са разкрити през 2015 г. За последните 9 години са разкрити 464 нови услуги, а капацитетът надхвърля 8000 места.

В резултат от националната политика по деинституционализация и предприетите мерки за отглеждане на децата в семейна среда намалява настаняването на бебета и на малки деца в специализирани институции. Активното извеждане на деца от институциите постепенно съкращава броя на децата, отглеждани в ДМСГД, и по този начин отпада необходимостта от подобен вид институции. От съществуващи 32 ДМСГД през 2010 г. в края на 2018 г. те вече са 13. Именно такава е и целта на стратегията „Визия за деинституционализация на социалните услуги до 2020 г.“ – поетапно да се закрият всички домове от този тип.<sup>5</sup>

В нашето анкетно проучване от 2018 г. един от основните въпроси към анкетирания специалисти е свързан с това да се определи какво се случва с децата, когато един дом за деца от 0 до 3 години се закрие. Според респондентите най-често използваната мярка е „приемна грижа“ (46%), с която се цели преди всичко да се защитят правата и интересите на детето (вж. фиг.2). Когато това е в негов интерес, се подкрепя и биологичното семейство и се поддържа връзка между родителите и детето с цел бъдеща реинтеграция. Упълномощеният да се занимава с това социален работник отговаря за целия процес – изготвяне и изпълнение на съответен план за действие, наблюдение, периодична оценка и приключване на случая. Той взема решение за предприемането на мярка за закрила „настаняване в приемно семейство“ на дете, организира подготовката, осигурява подкрепа и контролира процеса на напасване и полагане на грижи в приемното семейство, следи за наличието на трайна семейна

<sup>5</sup> По данни на международната неправителствената организация „Ломус“ разходите за издръжка на едно дете годишно в ДМСГД за периода от 2009 до 2014 г. нарастват със 100% – от 14 221 на 29 015 лв. (вж. Ломус, 2016, с. 15).

среда и носи отговорност за извеждането на детето от приемното семейство. Реинтеграцията се осъществява едва при 9% от случаите, което показва, че децата, настанени в ДМСГД, обикновено са трайно изоставени от родителите си и връщането им в семейството е много трудно. Работата на социалния служител е да помогне да се избегне повторното връщане на детето в някакъв вид институция. Данните сочат, че едва в 3% от случаите се е наложило детето да бъде настанено в друга институция.

Фигура 2

Мерки на закрила, използвани при извеждане на дете от ДМСГД



Източник. Собствено анкетно проучване, проведено през януари 2018 г.

Въпреки позитивите на семейната среда, която предлага приемната грижа, се срещат и неблагоприятни случаи. Взетите решения за настаняването повлияват съществено върху живота на децата и ако те са неправилни, могат да засегнат не само напредъка на детето, но понякога дори и да застрашат неговия живот. Ето защо, преди да направи окончателна препоръка за настаняване в приемно семейство, социалният работник трябва да обсъди случая, за да се увери, че има общо съгласие относно настаняването. Такива решения изискват опитна преценка, но са представени и няколко примерни процедури и контролни списъци, които могат да бъдат полезни при избора на най-доброто за детето. Социалният работник най-малко веднъж годишно прави преглед на вече утвърденото приемно семейство, като провежда среща с него, посещава дома му и изготвя доклад. Това обаче е крайно недостатъчно, за да успее да проследи настъпващите промени. В работата с деца са необходими човешки, времеви, материални и финансови ресурси. Липсата на който и да е от тези компоненти би влошила качеството на предоставяните услуги.

На второ място според проучването е осиновяването, което се прилага в 30% от случаите. Според официалната статистика броят на децата, чакащи за осиновяване в България, е два пъти по-голям от този на семействата, които

искат да ги осиновят. В същото време обаче някои бъдещи родители чакат години наред, за да осиновят дете.

Предвижда се да се създаде нова Агенция по качеството на социалните услуги, която да отговаря за процеса на системно събиране, обобщаване и анализиране на информация въз основа на критериите за изпълнение на стандартите за качество на социалните услуги. Качеството на социалните услуги ще се следи от доставчиците на такива, от общините и от независими международни, европейски и национални организации. Обобщената информация относно мониторинга ще се подава ежегодно. Всичко това дава основания да смятаме, че по този начин ще се увеличи ефективността на предоставяните социални услуги.

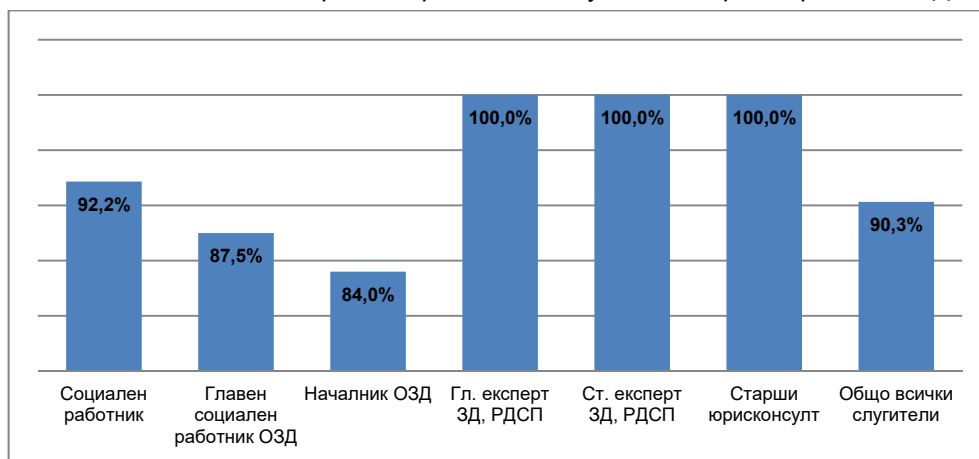
### Кадрови проблеми

Деинституционализацията е сложен процес, свързан не само със закриването на специализираните институции и извеждането на децата от тях. Основен елемент в него е оказването на подкрепа на семействата, които изпитват трудности да се грижат за своите деца, така че децата да не са отделени трайно и за дълго от собствената си среда. Качеството на услугите се формира и от кадровия потенциал в този сектор, в който ключова роля имат социалните работници. Предоставянето на висококвалифицирана услуга е от съществено значение за успеха, но намирането и задържането на обучени кадри е трудно.

На зададения в анкетата въпрос „Съществуват ли проблеми с кадрите в Дирекцията за социално подпомагане (ДСП) и какви?“ 90.3% от всички отговорили дават положителен отговор (фиг. 3).

Фигура 3

Процентно съотношение на служителите (в зависимост от заеманата длъжност), дали положителен отговор на въпроса съществуват ли кадрови проблеми в ДСП



Източник. Собствено анкетно проучване, проведено през януари 2018 г.

На базата на кросово изчисление на дадените отговори, се установи, че всички, заемащи длъжност главен експерт закрила на детето, старши експерт закрила на детето от РДСП, както и старши юриконсулт, определят, че в ДСП съществуват проблеми с кадрите. Същото мнение споделят над 90% от самите социални служители, както и 87.5% от главните социални работници. Най-ниският процент отговорили положително са началниците на отдел „Закрила на детето“ (ОЗД), но и този процент (84%) не е никак малък.

Основният проблем според служителите е липсата на кадри. 63.0% от далите положителен отговор относно съществуването на кадрови проблеми, смятат, че главен фактор е недостигът на човешки ресурс. Дефицитът е породен и от голямата натовареност на служителите, тъй като не е регламентиран максималният брой случаи, по които да работи един социален работник. На базата на кросове беше отчетено, че 50.6% от отговорилите положително посочват за основна спънка нереалистичните очаквания към специалистите от ДСП.

Други съществени причини, поради които хората трудно се решават да започнат такава работа, са недостигът на обучени специалисти, високото ниво на стрес или нежеланието да се работи в тази сфера поради спецификата на работата с уязвими групи. 56.8% от анкетираните посочват като причина липсата на мотивация поради ниското заплащане, а според 66.7% основните трудности в работата по случаите се дължат на недостиг на средства за директна работа с децата и семействата, транспорт и консумативи. По-голяма част от респондентите не виждат пред себе си перспективи за кариерно развитие, което допълнително допринася за текучеството на кадрите. Според мнението на някои от запитаните длъжностните характеристики на социалните работници в ОЗД не съответстват на реалните им възможности, което води до тяхното претоварване. Отделно от това длъжностните характеристики не отчитат нивото на образование на служителите. Няма създадени нормативи за работа според броя на случаите, което е предпоставка за лошо качество. Езиковата бариера между социалните работници и потребителите на такива услуги се отчита като трудност едва от 9.9% от анкетираните.

Въпреки че още през 2010 г. е изработен модел за супервизия<sup>6</sup> в социалната работа с деца и семейства, повечето служители отчитат липсата на такава. Супервизията е особено ценна за социалния служител, защото работата с деца и семейства в институцията е трудна и е добре той да има възможност да изрази чувствата си пред някой, който може да го посъветва как да подобри работата си.

На въпроса „Съществува ли проблем с кадрите в институциите за отглеждане на деца от 0 до 3 години?“ едва 34.7% от анкетираните отговарят положително. Тук основните проблеми отново са свързани с недостига на персонал, особено медицински. Осигуряването на закрила и подходящо отглеждане на всяко дете през първите три години от живота му е изключително важно условие,

<sup>6</sup> Супервизията представлява форма на планирана помощ за професионалиста в работата му.

за да може то да се развива добре физически и интелектуално, както и да придобие умения за социално приобщаване, които ще са от голямо значение през целия му бъдещ живот. Дефицитът на обучени кадри води до незадоволителна и неадекватна реакция на нуждите на децата, до липса на физически контакт и общуване, а също и на индивидуално внимание.

За да се преодолеят посочените проблеми, е необходимо също да се провеждат обучения, свързани с опознаването и разбирането на колегите. Това би довело до по-голямо сътрудничество и взаимопомощ в екипите, работещи с деца. Работата трябва да се посреща позитивно и с желание, да се изгражда чувство на ангажираност със служебните задачи и да се действа активно за постигане на екипните и организационните цели. Обученията трябва да бъдат свързани с конкретни компетенции, отнасящи се до децата, защото това ще допринесе за осезаемо повишаване на личната самооценка и готовността на служителите да изграждат и развиват качествена социална услуга, което ще подобри резултатите. Реформата изисква да се създаде набор от алтернативи на резидентния тип услуги и социалният работник трябва да може да предложи най-добрата.

Обученията на социалните служители повишават тяхната квалификация и мотивация за работа, оказват им методическа подкрепа и създават условия за признаване на знанията, уменията и качествата, придобити в работата. Това трябва да се обвърже и с материално стимулиране (увеличаване на заплатата). Би било подходящо да се въведе бонусна система, основана на случаите, по които работи един социален работник, която да отчита успеха и сложността на работата му, както и постигнатите от него резултати. Броят на случаите, които влизат в основните задължения на един социален работник, трябва да бъде фиксиран, а надхвърлянето на този изискуем минимум да се стимулира с по-високо заплащане.

Според проучване на Българската стопанска камара средният месечен доход на специалистите в областта на социалните услуги през 2015 г. е 515 лв., през 2016 г. 540 лв., а през 2017 г. – 570 лв., при средна заплата за България съответно 877, 952 и 1006 лв.<sup>7</sup> Това означава, че специалистите, работещи в този сектор, получават средно 57% от средната работна заплата за страната, което няма как да не доведе до демотивация, да направи работата непривлекателна и да се стигне до голямо текучество на служители. Радев (2016) посочва, че „ниското равнище на заплащане на труда детерминира ниско трудово мотивиране, намалена трудова активност и нисък творчески интерес на социалния работник“. Според него заплащането трябва да се осъществява според заеманата длъжност и според приноса в работния процес.

Реформата в социалната политика, свързана с децата, се разгръща все повече и задържането на специалистите, подпомагащи деинституционализацията, трябва да се превърне в цел на ръководителите на тези звена. Работата с

---

<sup>7</sup> <https://www.bia-bg.com>

деца е специфична и многоспектърна, а за изпадналите в риск деца и семейства е важно да получат и да почувстват съпричастност и грижа. До подобно мнение достига и Митанкова (2018, с. 14), която смята, че е необходимо „регулиране на ролите и правата на специалистите, които работят с децата – много ясна нормативна диференциация на задълженията на специалистите, работещи в социалната сфера, занимаваща се с проблемите на децата, лишени от родителски грижи; осигуряване на работна обстановка, гарантираща достатъчно време за пряка социална и възпитателна работа с децата; задължително въвеждане на помощен персонал“.

Способността на членовете на персонала да осигурят адекватна, професионална и висококачествена грижа в новите услуги предопределя и успеха на деинституционализацията. Ето защо заплащането на социалните работници би трябвало да се обвърже с тяхното натоварване, което ще ги мотивира и ще подобри социалната услуга. За новите услуги това се обвързва с делегираните средства за социални услуги, които държавата предоставя. При тях подборът на кадрите трябва да бъде планиран така, че персоналят да бъде избран и да е преминал необходимото първоначално обучение непосредствено преди предвидения срок за откриване на новата услуга. По този начин ще се избегнат случаите, когато децата вече са насочени безпроблемно към най-подходящата за тях услуга, а избраният персонал чака да се отворят услуги.

Социалните работници от дирекциите за социално подпомагане са лицата, които водят цялата документация за отпускането и начисляването на различни видове помощи, придържайки се към съответното законодателство. Те констатираат нуждата от предоставяне на социална услуга – било поради бедност, или по други причини. Бедността е основната предпоставка за изоставяне на децата или за принудителното им отнема поради лоши битови условия. Повече от една трета от гражданите на България живеят в риск от бедност или социално изключване. По данни на НСИ (2018) в тази графа през 2017 г. попадат 38.9% от населението, докато средно за ЕС делът им почти два пъти по-малък – 22.5%. Близко 29% от децата у нас са в риск от бедност и социално изключване, а 33% от тези на възраст до 5 години живеят в материални лишения.

Бедността и социалното изключване са комплексни проблеми, чието разрешаване изисква да се мобилизират широк набор от политики. Например когато самотна майка се грижи за 3 деца и е в крайна бедност, децата ѝ се отнемат заради влошени условия. Те могат да бъдат настанени в едно или в три различни приемни семейства, за което последните получават заплата. В България работната заплата на професионален приемен родител с едно дете през 2019 г. е 840. лв., с две деца – 896 лв., а с три – 952 лв. В повечето общини се изплаща и издръжка на деца, настанени в приемни семейства, въз основа на договора за настаняване и в съответствие с възрастта на децата. За дете до 7 години тя е 225 лв., от 7 до 14 години – 262.50 лв. и от 14 до 18 години – 300 лв. За дете с увреждане, настанено в приемно семейство, добавката към тези суми е максимум 52.20 лв. Към средствата за месечна издръжка на дете, настанено в

приемно семейство, се изплащат и месечни помощи до завършване на средно образование. Средствата за месечна издръжка се отпускат, без да се взема под внимание размерът на доходите на приемното семейство.

Средствата, които предоставя дирекция „Социално подпомагане“, са месечни и се диференцират съобразно възрастта на детето. Основните помощи са месечни помощи за отглеждане на дете до навършване на една година (100 лв.) и месечни помощи за дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст. Ако доходът на член от семейство с едно дете е до 400 лв., помощта е 40 лв., а ако е между 401 и 500 лв. – 32 лв.; за семейство с две деца – 90 или 72 лв. при същата доходна зависимост; за семейство с три деца – 135 или 108 лв.; за семейство с четири деца 145 или 116 лв. Помощта за превенция и реинтеграция на детето в семейна среда е еднократна, а стойността ѝ достига 5-кратния размер на гарантирания минимален доход (за 2019 г. той е 75 лв.), което е 375 лв. Дори с другите подкрепящи мерки за месечни и целеви помощи, стойността на всички помощи, получени от биологичните родители, не надвишава размера на средствата, получени от приемните семейства. На тази база основателно трябва да се повдигне въпроса за промяна на законодателството по отношение на размера на помощите, за да могат да са равносложни на заплащането на приемен родител. Ако парите, дадени на приемните семейства, бяха предоставени в подкрепа на биологичната майка на тези три деца, тя не би изпаднала в състояние на бедност и не би се наложило децата да бъдат изведени.

\*

Промяната в правната рамка за планиране, предоставяне, финансиране и контрол на социалните услуги вече е факт. Новосъздадената политика е икономически оправдана за цялото общество, като целта е ограничаване на семейното неблагополучие чрез финансови стимули, повишаване на доходите на населението, ограничаване на безработицата, гарантиране на правото на детето да живее със своите родители. Усилията са насочени към подобряване на родителските умения и на отношението към детето. Политиката съдържа мерки за подкрепа на родителите като социална, финансова, психологическа помощ, вкл. временни грижи за детето, за да се предотврати неговото изоставяне.

Националната карта на социалните услуги има за задача да очертае потребностите, които трябва да бъдат удовлетворени чрез финансиране от държавния бюджет. Финансирането на минимален пакет от социални услуги ще спомогне за намаляване на броя на домовете за деца и ограничаване на преместването на децата в алтернативни грижи, както и за осигуряване на семейна грижа за всяко дете. От 2020 г. социалните услуги в България ще се използват, без да се издава писмена заповед от социалните служби, което също ще облекчи достъпа до тях.



Деинституционализацията протича все още бавно, а качеството ѝ ще се гарантира от предвиденото създаване на Агенция за качеството на социалните услуги. Все още голям брой деца са оставени на грижата на държавата. От отделяне от родителите и настаняване в специализирана грижа са застрашени най-вече деца от семейства в риск от бедност и деца с увреждания. Факторът „бедност“ не бива да бъде подценяван. Много важна за справяне с този проблем е ролята на държавата, която трябва да осигури финансова, психологическа и експертна подкрепа на родителите, за да не са принудени да изоставят детето си. За съжаление обаче, макар средствата за социални помощи и услуги, отделяни през годините, да нарастват в абсолютен размер, то в процентно съотношение спрямо другите разходи те намаляват.

Финансирането на социални услуги на територията на цялата страна поражда сигурност у потребителите. Общините отговарят за цялостното развитие и управление на сектора на услугите на общинско ниво. Но освен гарантирания минимум от страна на държавата чрез предвиденото изготвяне на Национална карта на социалните услуги, няма друг механизъм, чрез който да се задължи дадена община да създава нови услуги независимо от съществуващите реални потребности от тях.

Сериозен проблем е голямото текучество или липсата на социални работници и персонал, които да оказват подкрепа на децата и семействата. Във връзка с това една от целите на новия Закон за социалните услуги е да се развие социалната дейност през професионалното и кариерното израстване на социалните работници. Заложено е създаването на етичен кодекс за служителите, които предоставят такива услуги. Ниските заплати водят до демотивация на социалните работници, което налага да се промени моделът на заплащане в сектора. Развитието на човешките ресурси и въвеждането на мотивационни техники за стимулиране и повишаване на професионализма неминуемо ще доведат до покачване на качеството на предоставяните социални услуги.

Известно е, че е финансово по-изгодно да си приемеш, отколкото биологичен родител. Ето защо е необходимо да се предприемат мерки за равносечно заплащане при родителството чрез правна промяна. Добре би било да се обмисли и премерен вариант на законодателна инициатива за носене на наказателна отговорност за хора, изоставящи децата си.

За да се осъществи реална промяна на социалната система деинституционализацията трябва да се разгледа от всяка гледна точка и най-вече от икономически и правен аспект, защото всеки проблем може да се преодолее чрез законодателна инициатива и финансова сигурност.

#### *Използвана литература:*

Вълков, А., Д. Горчилова, Е. Пенкова (2018). Баланс между публично и частно предлагане в социалната сфера. В: *НБУ. Годишник на департамент „Администрация и управление“*, Т. 3, с. 100-123 (online), <https://administracija-i-upravlenie.nbu.bg/bg/godishnici/arhiv-na-godishnik-na-departament-administracij-i-upravlenie/godishnik-na-departament-administracij-i-upravlenie-t-3-2018-issn-2603-297-x-online>

Горчилова, Д., Е. Пенкова (2018). Пазарни и непазарни алтернативи на социалните дейности: България в периода 2006-2016 год. В: *10 Години България в Европейския съюз. Сборник доклади*. С.: Издателство на НБУ, <http://ebox.nbu.bg/bgineu/index4.php?id=34>

Митанкова, Е. (2018). *Социална политика в България от началото на XXI-ви век за деинституционализация на децата, лишени от родителски грижи: анализ и оценка*. Автореферат.

Радев, Н. (2016). Относно възнаграждението на професията социален работник. *Социална работа*, бр. 1, с. 1-21, <http://oaji.net/articles/2017/2961-1494933057.pdf>

АСП. *Отчет за дейността на Агенцията за социално подпомагане за 2018 година*, <http://www.asp.government.bg/web/guest/godisen-otcet>

Закон за социално подпомагане. Обн. ДВ, бр. 56 от 19.05.1998 г., доп. бр. 77 от 18.09.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.

Eurochild (2012). *Деинституционализация и качествена алтернативна грижа за децата в Европа. Поуки и перспективи. Работен документ*, [http://hopeandhomesbg.com/wp-content/uploads/2013/09/Lessons\\_Learned\\_BG\\_for\\_web.pdf](http://hopeandhomesbg.com/wp-content/uploads/2013/09/Lessons_Learned_BG_for_web.pdf)

Закон за социалните услуги, в сила от 01.01.2020 г. Обн. ДВ, бр. 24 от 22 март 2019 г.

Ломус (2016). *Прекратяване на институционализацията. Анализ на финансирането на процеса на деинституционализация в България*, [https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/Finance\\_BG\\_report.pdf](https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/Finance_BG_report.pdf)

Насоки за деинституционализация на децата от домовете за медико-социални грижи, [https://www.mh.government.bg/media/filer\\_public/2015/04/08/kontseptsiya-deinstitsionalizatsiya-detsa-dmsg\\_11-07-2011.pdf](https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2015/04/08/kontseptsiya-deinstitsionalizatsiya-detsa-dmsg_11-07-2011.pdf)

Национална стратегия „Визия за деинституционализацията на децата в Република България“, приета с Протокол №8.2 на Министерския съвет от 24.02.2010 г.

НСИ (2018). *Индикатори за бедност и социално включване*, <http://www.nsi.bg/bg/content/8258/%D0%B8%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%B8-%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%B2%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%BE-%D0%B7%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0>

Общи европейски насоки за преход от институционална грижа към грижа в общността. Брюксел, ноември 2012.

Mulheir, G., K. Browne et al. (2007). *De-institutionalising and transforming children's services: A guide to good practice*. WHO collaborating Centre for Child Care and Protection. University of Birmingham.

Rutter, M. (1998). *Development catch-up, and Deficit, Following Adoption after Severe Global Early Privation*, <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=10487&fileId=S0021963098002236>.

Van Ijzendoorn, M., M. Lujik, F. Juffer (2008). IQ of children growing up in children's homes: a metaanalysis on IQ delays in orphanages. *Merrill Palmer Quarterly*, 54, p. 341-366.

Unicef (2003) Children in institutions: the beginning of the end?, <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/insight8e.pdf>

6.03.2019 г.