



This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>
for further resources and research from countries all over the world.

Disclaimers

Content. The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

Translations. Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

Warranty and Limitation of Liability. Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.



Trust for Civil Society
in Central & Eastern Europe



OPEN
SOCIETY
INSTITUTE
SOFIA

Бяла книга:

ефективна подкрепа чрез социални услуги
за уязвимите групи в България.

Основни принципи.

Стратегически документ 2009

Документът е изготвен със съдействието на Институт Отворено общество и Тръст за гражданско общество в Централна и Източна Европа. Отговорност за съдържанието на този текст носят единствено авторите на материала и по никакъв начин не може да се счита, че отразява становища на Институт Отворено общество и Тръст за гражданско общество в Централна и Източна Европа.

СЪДЪРЖАНИЕ / TABLE OF CONTENTS

Какво наложи написването на Бялата книга?	4
Исходни позиции	5
Ограничения на документа	7
Европейският съюз за социалните услуги	8
Проблемният контекст на социалните услуги в България	10
Предоставяне на качествени услуги	10
Социална подкрепа, зачитаща достойнството на личността – процесът на деинституционализация	12
Децентрализацията на социалните услуги	15
Финансиране на социалните услуги	17
Обобщение	18
Основни принципи на политиките за подкрепа на уязвимите групи	20
1. Интегриран подход при предоставяне на подкрепата и услугите	20
2. Подкрепа в отговор на потребностите и желанията	22
3. Ефективност на подкрепата	23
4. Финансиране ориентирано към потребителя	25
5. Предоставяне на социални услуги в пазарна среда	26
6. Професионално предоставяне на подкрепата и услугите	28
7. Планиране на подкрепата и услугите	29
Reasons for creating this White Paper	32
Problematic context of the social services in Bulgaria	37
Summary	37
Basic principles of the policies for support of vulnerable social groups	38
1. Comprehensive approach in providing services and support	38
2. Support in response to actual needs and desires	40
3. Efficient support	41
4. Customer oriented financing	42
5. Providing social services in a market environment	44
6. Professionally delivered services and support	45
7. Planning services and support	46

Какво наложи написването на Бялата книга?

България може да се похвали с 20 годишно демократично развитие, в рамките на което започна и реформа в социалната сфера, включително в областта на социалните услуги и подкрепата за уязвими групи. През изминалия период бяха приети множество документи, определящи социалната политиката в страната. Някой от най-важните от тях са:

- Пакт за икономическо и социално развитие на Р. България до 2009,
- Меморандум за социално включване,
- Национална програма за деинституционализация,
- Национална стратегия за детето за 2008-2018 г.,
- Национална програма за закрила на детето за 2008 г.,
- Стратегия за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания 2008 - 2015 г.
- План за действие за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания 2008 – 2009,
- Политика за психично здраве на Република България 2004-2012 г.,
- Стратегия за децентрализация и програма за изпълнението на стратегията 2006 – 2009 г.,
- Програма за превенция и защита от домашно насилие,
- Национална стратегия за насърчване на равнопоставеността на жените и мъжете 2009-2015 г.,
- Национална стратегия за равни възможности за всички и др.

След провеждането на редица политики с различен социален ефект, и присъединяването на България към ЕС е налице общ консенсус за това, че реформата на социалната система е започнала, както и съгласие за това, че тя „буксува“ и не води до резултатите, които се очакват от нея. В провежданата политика липсва цялостен и синхронизиран подход за приобщаване и активно включване на различните уязвими групи. Големи групи от населението живеят все още в условия на крайна бедност и изолация, като най-често съществуващите услуги са недостъпни за тях и не са съобразени с техните реални потребности. Независимо от направените инвестиции от различни донори и програми, до сега няма обективна оценка на това, доколко са били ефективни прилаганите мерки, какви конкретни резултати са постигнати в дългосрочен план, били ли са взети най-адекватните решения, направен ли е най-добрият стратегически избор измежду различните възможни подходи и доколко вложените усилия и ресурси отговарят на конкретните резултати.

Тези и други проблеми са повдигани в различен контекст и на различно ниво от неправителствените организации, работещи в социалната сфера. Най-сериозният отговор на проблемите, свързани с реформирането на модела на предлагане на социални услуги в България през последните двадесет години до сега, е подготвената през 2008 г. от *Алианса от неправителствени организации работещи за реформа в грижата за децата в България* „Визия за реформата в грижата за децата“ и План за действие към нея. Този стратегически документ е приет за водещ от Платформа „Социални политики“ и неговите основни принципи са отразени в този документ. Членовете на Платформата подготвиха настоящата Бяла книга водени от разбирането за необходимостта от систематично излагане на отправните принципи за подкрепа чрез социални услуги за всички уязвими групи. Изясняването на принципите е задължително условие за социалната политика, ако искаме тя да бъде европейска, хуманна, подкрепяща и водеща до промяна. На практика през последните години

съдържателно ценни концепции като децентрализацията или деинституционализацията, които бяха водещи в социалната политика, не постигнаха търсения социален ефект, поради неразбиране на отправните им ценностни и принципни основания. Бялата книга има за цел да очертае основните принципи и да определи необходимите действия свързани с последователното провеждане на тези принципи в политиката. Тя има за цел и да извади „говоренето“ за основанията на социалната политика от тесните среди на министерствата и експертните групи, за да спомогне за установяване на връзка с други публични политики, като част от една обща рамка от ценности.

Платформа “Социални политики” вижда своята роля в тази ситуация в следното:

- Да обедини в настоящата Бяла книга позицията на неправителствените организации;
- Да постави и развие въпроса кои са водещите принципи с определящо значение за провеждането на ефективна социална политика в областта на социалните услуги и как те могат да бъдат прилагани;
- Да провокира дебат за резултатите и параметрите на социалната политика, който да се основава на принципни постановки, изведени в Бялата книга, с цел определяне на конкретни политически действия и мерки за подобряване на социалната политика спрямо уязвимите групи;
- Да постави началото на активното присъствие на гражданските организации като мониториращ фактор за качеството и ефективността на провежданата социална политика.

Този документ има претенцията да бъде “заявката” на гражданските организации за въвеждане на концепцията за *добро управление*, водещо до ефективна социална подкрепа. Изложените в Книгата принципи са основните оси, задължителни за всяка една социална политика в подкрепа на уязвимите групи, за да бъде тя успешна и включва конкретни препоръки, които следва да се приемат от правителството.

Бялата книга отправя заявка към ангажираните със социалната политика институции: Народно събрание, Министерство на труда и социалната политика с подчинените му агенции, Министерство на образованието, Министерство на здравеопазването, Министерство на финансите, Държавната агенция за закрила на детето и др.

Този документът също така, представя и оценка на фактическото състояние на социалната политика в областта на услугите в България. На тази тема е отделено сериозно внимание, тъй като сме убедени, че само правилното идентифициране на проблемите ще предпостави приемане на адекватни и работещи мерки.

Исходни позиции

Бялата книга се основава на ясна визия за същността и целите на социалната политика. Тя е изготвена въз основа на общоприети дефиниции на основополагащи понятия, като:

- Уязвими групи
- Ефективна подкрепа
- Социална интеграция
- Социални услуги.
- Социално включване
- Социална работа
- Социална кохезия

Уязвими групи

Уязвими са онези лица и групи от хора, които са ограничени в участието си в социалния живот и ползването на социални права. Уязвимите групи не успяват да получат достъп или да се възползват от възможностите, които предлагат обществото и икономиката и стават жертва или попадат в ситуация на риск от маргинализиране и социално изключване. Причините за това са различни и разнообразни като: живот в крайна бедност или ниски доходи и материални лишения; социални и психологически фактори; недостъпна среда; здравни и възрастови проблеми; липса или недостатъчни социални умения и образование; отношение, основано на предразсъдъци; липса, ограничен достъп или неадекватни услуги и т.н.

Уязвимите групи от хора имат право на зачитане, уважение и закрила от закона. Отношението ни към тях е основано на признаване на тяхната равнопоставеност и равни възможности. Те са важна и пълноценна част от обществото и затова работим за тяхната социална интеграция и социално включване.

Ние възприемаме уязвимите групи от хора като хора със способности и потенциал, а не като хора единствено с проблеми и ограничения. Равните възможности означават различните сфери на обществото и жизнената среда (услуги, дейности, информация и т.н.) да бъдат достъпни за всички, включително и за уязвимите групи от хора. За да има равни възможности трябва да се отстранят всички социални бариери – физически, финансови, социални, психологически, които ограничават пълноценното участие на уязвимите лица и групи в живота на обществото.

За гарантиране правата на уязвимите групи от хора е необходимо осигуряване на достъп до социални, здравни и образователни услуги, които са достъпни и за всички останали граждани. Необходимо е да бъдат създадени условия, които да осигурят достъп и участие в пазара на труда и за пълноценно участие във всички сфери на обществения живот.

Ние разбираме **социалната интеграция** в смисъла на осигуряване на равен достъп до услуги, възможности и права на уязвимите групи, така като същите са достъпни за всички останали членове на обществото. Социалната интеграция на уязвимите групи означава тяхното активно участие/вграденост във всички сфери на обществения живот. Като част от обществото, мнението на уязвимите групи от хора е необходимо да бъде взимано предвид при формирането на различните засягащи ги политики.

За нас **социално включване** означава всички хора, въпреки бедност или други проблеми, да взимат наравно с другите участие в обществения живот. Като процес социалното включване означава създаването на условия за равнопоставеност и равни възможности пред уязвимите групи от хора в различни сфери на обществения живот (образование, трудова среда, религиозна дейност, свободно време, развитие на живот в общността, политика и т.н.), които да осигурят и улеснят тяхното пълноценно участие в зависимост от техните желания и избор.

Под **социална кохезия** разбираме подход и процес на сближаване и приобщаване в обществото, основаващ се на преодоляване на неравенството, несправедливостта, маргинализирането и социалното изключване на определени индивиди и групи. Социалната кохезия води до взаимното приемане на различните обществени групи, включително и

тези на най-бедните, както и споделяне на отговорностите. Социалната кохезия не може да реши и премахне социалните проблеми, но има за цел да смекчи социалните контрасти и да отслаби икономическата тежест върху социално слабите.

Нашето разбиране за **ефективна подкрепа** за уязвимите лица и групи от хора включва осигуряване на адекватни социални помощи, подходящи и достъпни услуги и адаптиране на средата. Ефективната подкрепа е съвкупност от мерки, прилагани и предоставяни по начин, съобразен с конкретните и индивидуални нужди на членовете на уязвимите групи с цел да им се предоставят възможности за водене на самостоятелен и независим живот, да изпълняват като граждани социално значими роли, които активно участват и дават своя принос в обществения живот. Това са фундаментални потребности за достойно съществуване и пълноценен живот в съвременното общество.

Ние разбираме **социалните услуги** като дейности, които подпомагат и разширяват възможностите на уязвимите групи от хора да развиват своята независимост и да водят самостоятелен начин на живот и да упражняват правата си. Социалните услуги е необходимо да подкрепят отделния индивид, семейство или група, като част от общността, а не да имат санкциониращ характер. Социалните услуги са комплекс от дейности в подкрепа на уязвимите групи и имат за цел както превенция и ограничаване на изпадането в уязвимо положение, така и минимизиране на негативните последици от уязвимото положение, осъществяване на дейности и услуги за рехабилитация, интеграция и ресоциализация (според Риядските правила на ООН).

Социалните услуги са гарант за социално включване на уязвимите групи, само тогава, когато се провеждат в допълнение и координация с общодостъпните услуги на останалите публични сектори – здравеопазване, образование, заетост и благоустройство.

Ние включваме в нашето разбиране за социални услуги не само „стационарните такива“ - като дневни центрове, центрове за обществено подкрепа и т.н., но и мобилните форми на социални услуги, които се предоставят на мястото, на което живеят потребителите - квартала, дома. Считаме, че това ще допринесе за информиране, улесняването и осигуряване на достъп до социални услуги на уязвимите групи.

Социалната работа представлява същностна част на социалните услуги. Чрез социалната работа се насърчава социалната промяна, разрешаването на проблеми на човешките взаимоотношения и развитието на способностите на хората с цел подпомагане на тяхното благоденствие. Принципите за спазване на човешките права и социалната справедливост са фундаментални за социалната работа. Ние изхождаме от разбирането, че качествени социални услуги за уязвимите групи могат да се предоставят при наличие на професионални стандарти за работа и разработени общи принципи и ключова компетентност на всички специалисти и подпомагащи професии, ангажирани в процеса (социални работници, медицински кадри, психолози, учители и други).

Ограничения на документа

Обширността на въпросите, свързани с подкрепата на уязвими групи и желанието на авторите да идентифицират проблеми, за които да бъдат направени конкретни препоръки налагат следните ограничения на документа:

- Бялата книга няма претенцията да изброи и представи изчерпателно различните уязвими групи. Настоящият анализ и дадените примери в него са свързани най-вече с онези услуги и целеви групи, с които членовете на Платформа „Социални политики“, в качеството си на доставчици на социални услуги и застъпнически организации, работят.
- В настоящия документ не са включени със своята специфика въпросите, отнасящи се до малцинствата. Проблемите на малцинствата са разгледани до толкова, доколкото са свързани с проблемите на уязвимите групи, нуждаещи се от подкрепа за социално включване и упражняване на социални права. Проблемите на малцинствата са част и предмет на социалната политика, но поради своята специфика сами по себе си следва да бъдат разгледани в отделен документ.
- Акцентът на Бялата книга е върху социалните услуги като един от водещите елементи на социалната политика, наред с политиката по доходите и адаптирането на средата. Останалите елементи, с които социалните услуги се осъществяват интегрирано са достатъчно комплексни, за да не могат да бъдат разгледани в детайли в настоящия документ и изискват да бъдат предмет на отделен анализ.

Европейският съюз за социалните услуги

Модернизацията на социалните услуги е актуална тема за всички държави – членки на Европейския съюз. Социалните услуги са само един елемент от Европейската система на услуги от обществен интерес¹, но те представляват важен стожер на Европейския модел и общество². От една страна качествените и достъпни социални услуги са важна предпоставка за социално включване и постигане на социална кохезия, а от друга страна техният потенциал за създаване на работни места и ангажиране на потребителите в процеса на предоставяне им, ги превръщат в интегрална част от Лисабонската стратегия.

Компетенциите на Европейския съюз по отношение предоставянето на социални услуги следва да се разглежда в контекста на концепцията за поделената отговорност и компетентност между Европейския съюз и страните-членки. Страните-членки са свободни да дадат определение на понятието услуги от обществен интерес и съответните институции могат да регламентират съдържанието на услугите и как те да бъдат организирани, финансирани, предоставяни и контролирани. От друга страна Европейската общност изисква страните-членки **да спазват определени общи правила и принципи**, когато регламентират съдържанието и предоставянето на услугите.

Социалните услуги са организирани по много различен начин в отделните страни-членки, като са подчинени на общи принципи и тенденции, които очертават общата рамка на Европейско ниво:

1. Държавните органи на различните управленски нива да работят близо до гражданите. Европейската комисия признава съществения роля на централните и местни власти в сферата на социалните услуги от общ интерес, които би следвало да осъществяват своите дейности при прилагане на принципа на субсидиарността; ангажираните публични институции следва (това е и задължение) да имат активна роля в организирането и финансирането на услугите.

2. Осигуряване на гражданите на достъп до качествени социални услуги на

¹ Социалните услуги са съществена част от услугите от обществен интерес според ЕК.

² Бяла книга за услугите от обществен интерес от 12 май 2004 г. на Европейската Комисия.

територията на страните-членки. Прилагането на този принцип е от съществено значение за постигане на социално включване. Не просто услуги, а качествени, за да се гарантира ефекта от тяхното предоставяне – а именно социалното включване на «изключените».

3. Прилагане на индивидуален подход и принцип на солидарността при предоставяне на социални услуги. Социалните услуги следва да бъдат персонализирани, да отговарят на конкретни потребности, да гарантират основни човешки права и да закрилят най-уязвимите групи;

4. Изискване за участие на трета финансираща страна. Поради спецификата им на дейности, насочени в голямата си част към уязвими групи, социалните услуги не създават типичните за доставчик - потребител взаимоотношения, при които потребителя на една стока или услуга е в състояние да я заплати изцяло. При социалните услуги се създава едно асиметрично отношение (хипотезата е, че в преобладаващата част от случаите, потребителите са в неравностойно положение), което изисква намеса на трета финансираща страна. Не може услугата да не бъде предоставяна просто защото потребителят не разполага с достатъчно средства, за да плати за нея.

5. Въвличане на потребителите в процеса на тяхното предоставяне и администриране ("нищо за нас без нас"). Потребителите трябва активно да участват в процеса на планиране, предоставяне и администриране на услугите, така че те да отразяват най-точно и да отговарят в максимална степен на техните потребности.

6. Децентрализация на организацията на социалните услуги от централно към местно ниво. Осъществяването на този процес води до повишаване на ролята и отговорността на местните власти за предоставяните на тяхна територия социални услуги. Те са индикатор и оценител на местните нужди и потребности.

7. Възлагане на социални услуги от обществен интерес на частни доставчици. По този начин органите на централно и местно ниво променят своята роля и се фокусират основно върху нормативно регламентиране на социалните услуги, техния контрол и финансиране. От своя страна частните доставчици предлагат услугите в условията на свободен пазар и конкуренция, с цел повишаване на качеството.

8. Използване на различни форми на публично-частни партньорства и на други източници на финансиране за допълване на публичното финансиране. Истина е, че за социалните услуги е необходимо обединяването на множество ресурси и капацитет, за да се предложи на «изхода» нещо стойностно за потребителите.

9. Прозрачност на политики и процедури. Прозрачността е основополагащ принцип при разработване на политики за публични услуги, включително социални услуги от обществен интерес. Този принцип следва да се прилага по отношение всички етапи, имащи отношение към социалните услуги: регламентиране, организиране, финансиране, предоставяне, оценка и др.

10. Правна сигурност. Социалните услуги наред със здравните услуги са изключени от приложното поле на рамковата Директива за услугите на вътрешния пазар. Европейската комисия разбира, че прилагането на общественото право във връзка с услугите от обществен интерес, включително социални услуги от обществен интерес, ще породни сложни въпроси и работи за повишаване на правната сигурност и яснота при прилагане на общите правила и принципи.

Европа няма общи регулации по отношение на социалните услуги, а по-скоро има принципи,

които трябва да се следват при създаването и прилагането на регулации¹. Това обаче не изключва задължението за постигане на определени резултати и именно за това са изведени тези общи принципи.

Проблемният контекст на социалните услуги в България

Независимо от постигнатите резултати от действията на правителствата, местните власти, различни донори и доставчици на социални услуги през последните 20 години, все още са налице множеството проблеми, от чието решаване зависи по-нататъшното успешно развитие на политиката за социални услуги и ефективната подкрепа за уязвимите групи.

Настоящият анализ извежда няколко групи проблеми на преден план:

- качеството на социалните услуги;
- социалната подкрепа, зачитаща достоинството на личността – деинституционализация на формите на подкрепа;
- реформата в социалната система или децентрализацията на практика;
- финансирането на социалните услуги.

Предоставяне на качествени услуги

Само предоставянето на качествени услуги може да доведе до реална подкрепата, за уязвимите групи. Самоцелното разкриване и предлагане на социални услуги не води до положителни резултати, а по-скоро “отчита дейност” без ефект за живота на нуждаещите се. В България системата за мониторинг на качеството на предоставяните услуги не включва оценка на тяхното въздействие. Качеството се оценява по количествени параметри и изпълнени материални стандарти – брой храна, брой нощувки, брой услуги, квадратура, стандарти на РИОКОЗ и т.н.. Въпреки дългогодишния опит от предоставяне на услуги, все още няма изготвени стандарти за качество на отделните услуги и форми на грижа, които да изхождат от резултата, който се постига спрямо същността (мисията) на услугата и промяната/ подкрепата, която тя оказва за живота на ползвателите. Наред с това провежданите оценки рядко водят до реално въздействие и промяна на поведението на доставчика и финансирането на оценяваната услуга. Това важи особено за общините, които като доставчици на услуги не подлежат на регистрация и лицензиране (относно услуги за деца). В тази връзка, резултатът от оценка на качеството на предоставяната услуга води само и единствено до препоръки, чието приложение е оставено на добросъвестността на общината и нейните служители. Ситуацията отчита парадокси в предоставяното качество на услуги, които реално обезсмислят претенцията, че контрол изобщо се осъществява.

Въведените режими на регистрация на доставчиците и лицензирането им във връзка с услугите за деца не постигат ефекта да се гарантира качество на предоставяните социални услуги, още повече, че те не важат за всички доставчици. Общините са изключени от двата режима, което създава неравнопоставеност по отношение на частно-правните субекти, доставчици на социални услуги. Процедурата за лицензиране на доставчиците на социални услуги за деца пред ДАЗД е доста усложнена и отнема време. Процедурата на регистрация

¹ Европа няма конкретна директива или регламент за социалните услуги, но има директиви касаещи различни въпроси като например наемане на работа и заетостта, делата на Европейския съд, както и финансиращите програми на ЕС, които със сигурност отразяват и изпълняват посочените по-горе принципи.

на доставчиците в АСП, отчита формални критерии и изисквания за регистрация, като проблеми и трудности възникват обективно при получаване на регистрация за ново-разкриващи се социални услуги.

Пример:

Процедурата за лицензиране и регистрация на частните доставчици е усложнена. При искане за лиценз от ДАЗД доставчикът трябва да посочи адрес, където ще предоставя услугата. Това не би било възможно да се случи, ако той кандидатства за лиценз за услуга, която не е предоставял до момента или в момента не предоставя (например има обявен конкурс от общината за дадена услуга и има намерение да кандидатства за нейното предоставяне).

Във връзка с регистрацията на доставчиците в АСП, често възниква следния проблеми – за да получат регистрация, е необходимо да представят решение на РИОКОЗ и отговорни институции, че сградата, в която ще се изпълнява услугата, е пригодена за това. И отново - доставчикът не може да предостави такъв документ, ако в момента не предоставя тази услуга, още повече като се има предвид, че повечето сгради, в които се предоставят услугите са общински.

И в двата приведени примера доставчиците на социални услуги са поставени в ситуацията на „параграф 22“.

Понастоящем контролът върху качеството на социалните услуги е обвързан най-вече с контрола върху изразходваните публични финансови средства (основно от републиканския бюджет). Контролът за разходване на средствата не отчита резултата от предоставяне на услугата и нейния ефект върху качеството на живот на потребителя. По какъв начин определена социална услуга подобрява живота на конкретния човек, потребител на услугата, не е предмет на оценка. Държавният орган, който има основни контролни функции в сферата на социалните услуги е Инспектората към АСП. ДАЗД също има контролни функции по отношение на услугите за деца. Инспекторатът към АСП извършват планови и извънпланови проверки на мястото на предоставяне на услугите, но практиката показва, че самите инспектори нямат достатъчно ресурс и капацитет за осъществяване на проверките.

Когато от страна на общините определени социални услуги са възложени за предоставяне от частен доставчик, обикновено, в договора за възлагане общината договаря механизмите за контрол на дейността на доставчика, включително качеството на предоставяните услуги. Същият този упражняван от общината контрол не е и не може да бъде изрично регламентиран в социалното законодателство. Този контрол се осъществява въз основа и по силата на договора. Проблемът е, че общините нямат капацитет да разработят адекватни критерии, които да станат част от договорите и да послужат за реална оценка на качеството и крайния ефект на услугите върху живота на потребителите. Практиката показва, че при възлагане на услуги за предоставяне от частни доставчици, общините също основно се интересуват от финансовите документи за разходваните средства, а - отново - качеството на услугите не е предмет на оценка.

Нормативната база, която определя критериите и стандартите за качество на социалните услуги и респективно за контрола върху тяхното качество е формализирана и урежда основно количествени показатели, прилагането на които може да отбележи формално - без да се отчита характера на услугата - нейната наличност и изпълнение. Липсват измерими индикатори за качеството на социалните услуги и техния ефект върху живота на потребителите. На практика се получава парадокс, че услугите в общността функционират в условия, които са идентични с тези в специализираните институции и следва да отговарят

на едни и същи стандарти и изисквания за местоположение и материална база.

Пример:

В някои общини, при осигуряване на храна за настанените клиенти в Център за настаняване от семеен тип, Звено „Майка и бебе“ или „Център за работа с деца на улицата“ и др. е почти храненето да се извършва така както е в семейство – да се купува храна от нормален магазин, според ежедневните нужди и бюджет. Причината за това е, че ако дейността е ДДД трябва да се спазят редица закони, предназначени за специализираните институции, и не съобразени с новия тип услуги – тези нормативни актове са: Закона за обществените поръчки (според които да се избере доставчика за храна), „НАРЕДБА № 5 от 25.05.2006 г. за хигиената на храните“, „НАРЕДБА № 15 от 27.06.2006 г. за здравните изисквания към лицата, работещи в детските заведения, специализираните институции за деца и възрастни, водоснабдителните обекти, предприятията, които произвеждат или търгуват с храни, бърснарските, фризьорските и козметичните салони“ и т.н. Вследствие на което, единствените възможности за хранене са – социални патронажи, училищни столове или кетъринг.

Социална подкрепа, зачитаща достойнството на личността – процесът на деинституционализация

От решаващо значение за реформата в социалната политика е процесът на деинституционализация т.е. създаване на условия за живот на хората от уязвимите групи в тяхната нормална среда в обществото, а не за тяхното отделяне и социална, културна и образователна изолация в институции. Деинституционализацията в България се разбира двустранно – като закриване и преобразуване на съществуващите изолиращи институции, така и като разкриване на услуги в общността, които са алтернатива на институционалната грижа. Въпреки множеството документи посочващи важността на деинституционализацията, към настоящия момент тя се реализира по начин, който не води до съществени промени и до връщане в общността на хиляди деца и възрастни.

Липса на планиране и разкриване на услуги „на чист въздух“ и „на парче“

За съжаление често срещана практика е общини да разкриват услуги, без това да е обвързано с реален анализ на потребностите и с наличните условия за предоставяне на услугата. В резултат на тази тенденция се създадоха условия малките и по-бедни общини да разкриват социални услуги, които служат по-скоро на интересите на общинските администрации, отколкото на интересите на потребителите на социални услуги. Общините разбраха, че делегираните дейности носят субсидии и работни места, в резултат на което често се случва, че процесът на „отваряне“ на социални услуги не е съобразен с реалните нужди на потребителите и с възможността да се наеме квалифициран персонал, който да работи в услугите. Общинските стратегии за развитие на социални услуги често са формални, приличат си необосновано, написани са набързо, без съобразяване с нуждите и проблемите на населението. Уязвимите групи, които тези документи засягат, рядко са поканени да участват в изготвянето на плановите документи, а това е задължителна предпоставка за изграждането на добра и адекватна стратегия. Често стратегията не е обвързана с конкретен план за действие и последващ мониторинг. Започна да се повтаря феномена на институциите, много от които са разположени в отдалечени и откъснати малки населени места (откъдето идва и фразата „на чист въздух“), което като краен ефект означава:

- ограничен достъп до квалифициран персонал за предоставяне на услугата: социални работници, психолози, специални педагози, управленски персонал и т.н.;

- ограничени възможности за качествено образование, да не говорим за продължаващо през целия живот образование;
- ограничен достъп до специализирана медицинска помощ и услуги (тъй като специалистите се намират обикновено в големите градове и общински центрове);
- ограничени социални контакти, включително и възможности за работа с биологичното семейство.

Пример:

При кандидатстване за средства от Европейския съюз за осъществяване на проекти, свързани с повишаването на благосъстоянието на децата – основно условие е съобразяването на проекта с Общинска стратегия за детето, в която трябва да е посочена необходимостта от предлаганата услуга. Предполага се, че всяка община има разработена стратегия, която може да представи, съответстваща на нуждите на населението. Но понякога се получава обратното разработва се стратегия набързо, само за да я има, за да може да се кандидатства по проекти.

Разкриването на нови услуги не е базирано на предварително изготвена карта на услугите в общността, то обикновено става „на парче“ и не е обвързано с потребностите на населението от определени видове услуги. Това води до липса на систематичност и реална обоснованост при разкриване на нови услуги.

Финансово обезпечаване на деинституционализацията

Един от основните проблеми пред провеждането на деинституционализацията е финансирането, което се осъществява на парче и при недостатъчно планиране на услугите в общността.

На ниво държавна политика, процесите на деинституционализация зависят от средствата, които се отпускат за разкриване на услуги в общността, които са алтернатива на институциите. Разкриването на нови услуги се финансира от:

- различните предприєдинителни фондове (вече към своя край)
- оперативните програми
- републикански бюджет
- Фонд „Социално подпомагане“
- дарителски организации и
- общинските бюджети.

Независимо от така посочените източници на финансиране, намирането на средства за разкриването на услуги в общността се оказва предизвикателство, което не е обвързано с никакви планове и програми за деинституционализация. Липсата на политика по въпроса за разкриването на социалните услуги в общността и то по начин, който да ограничи „входа“ на институциите и едновременно с това да обезпечи извеждането на настанените лица от специализираните институции, прави процеса неефективен.

Продължават да се влагат множество средства за финансиране на съществуващи форми на институционална грижа, а не на социални услуги в общността. По различни програми се отпускат средства за ремонтване на съществуващия сграден фонд на т.нар. „социална инфраструктура“, което включва заведенията от институционален тип, но не и за сгради ползвани или подходящи за услуги в общността. По този начин държавата продължава да инвестира финансов ресурс в съществуващите специални институции (домове от всякакъв тип), вместо да се работи за тяхното премахване и заместване с форми на социална грижа,

които отговарят на критериите за социална подкрепа и социално включване. Вложените в ремонт на институциите средства се оказват и аргумент срещу тяхното закриване. Наред с това под претекст за ремонт и реформиране в институциите се разкриват «услуги в общността», което противоречи на принципите за социално включване и живот в общността на уязвимите групи.

Разкриването на услуги в общността не е обвързано с деинституционализацията

Все по-често се срещат случаи на разкриване на социални услуги в общността, защото има финансиране за тях, като същевременно се запазва капацитета на институциите и самите институции. Това дава възможност на общините да получават средства чрез държавно делегирани бюджети както за институцията, така и за услугата. Често разкритите услуги в общността са с капацитет (брой ползватели), който отговаря на ново-появили се потребности и много рядко води до извеждане на лица от институциите. Достъпът до услугите в общността се ограничава и от практиката, прилагана в отделни общини, че едно лице може да ползва само по една услуга. С това реално му се отнема шанса да ползва услугите в общността, при които мястото за живот е различна услуга от услугата за дневни занимания, за разлика от институцията, където всичко се случва на едно място.

Общинските администрации нямат стимули да работят за закриване на специализираните институции, защото за тях се осигуряват определен брой работни места и са свързани с управлението на финансов ресурс, от който кметовете не биха искали да се лишат.

Деинституционализацията подминава институциите за възрастни (лица над 18 г.)

Всички усилия за деинституционализация в последните години бяха ориентирани към услугите за деца. Макар резултатите да са повече от скромни, се регистрира някакво движение напред - нещо, което не може да се каже за институциите за възрастни. По отношение на тези институции не се предприемат действия, нито в посока закриване, нито в посока реструктуриране и вътрешно реформиране, така че да гарантират човешките права на ползвателите. Мерките за създаване на жилищни условия за възрастните лица в рамките на общността са крайно ограничени и не са обвързани с политиката на жилищното настаняване и благоустрояване - примерно чрез фонда от общински жилища. Липсват социални услуги за възрастни с акцент върху домашните грижи, които биха дали възможност на лица с по-екстензивна нужда от грижи да запазят своя самостоятелен начин на живот и да живеят в общността. При структурирането на социални услуги за възрастни не се отчитат обективните демографски процеси и стареенето на нацията, което все повече ще влияе и ще оказва натиск върху търсенето на социални услуги за хора от третата възраст. За съжаление се засилва и тенденцията в институции за възрастни да се настаняват лица, запазили своята способност за независим живот, но ползващи услугите в специализирана институция поради липса на друга алтернатива или по икономически причини. (нямат дом или не са в състояние да издържат домакинство). Липсват подкрепящи превантивни услуги за възрастни и техните семейства. Констатира се липса на услуги в общността за възрастни хора, които излизат от болнични заведения и са със здравословни проблеми, изискващи дългосрочна грижа. В момента алтернативата за такива потребители - ако близките им не могат да им осигурят грижи в домашна среда - са специализираните институции. Специализираните институции не разполагат с необходимия ресурс за осигуряване на адекватни грижи и подпомагане възстановяване на способността на потребителите за независим живот.

Формализиране на деинституционализацията

За да се случи реална деинституционализация, е необходимо реално планиране на финансовите средства и човешкия ресурс. Практиката показва, че намаляване на броя на

лицата в институциите, например, може да се отчете и формално, чрез подход, който ние наричаме „статистически“. Специално за децата, настанени в институции, този подход доведе до намаляване на броя на децата в специализирани институции с повече от двете трети, като се стесни нормативно понятието за специализирана институция, извън което останаха множество изолиращи форми на отглеждане и грижа за децата (СПИ, ВУИ и др.).

Друг формален подход на деинституционализацията е преместването от една институция в друга, с което се отчита намаляване на броя на институциите. Закриването на институции се извършва като лицата, живеещи в закритата институция физически се преместват в друга. В тези случаи не може да говорим за реална деинституционализация, тъй като се постига и отчита намаляване на броя на институциите, а не на броя на пребиваващите в тях хора.

Съществуващите институции като форма на социална подкрепа са изцяло в противоречие с принципите на съвременната социална политика. Факт е, че през изминалите години не се намери решение, нито се премина към реално действие и систематичен подход за тяхното затваряне и извеждане на настанените в тях хора. Това бе поводът този въпрос, макар и да не е включен в мониторинговите доклади, да бъде обект на специално внимание от Европейските институции.

Децентрализацията на социалните услуги

Съществена реформа в начина на предоставяне на услуги бе въвеждането на принципа на децентрализирано предоставяне на услугите. Децентрализацията по своята същност е делегиране на права за предоставяне на услуги от централната власт към общините. Това е първият етап на децентрализацията. Вторият етап е свързан с правото общините да отдадат предоставянето на услугите на частен доставчик, като запазят отговорността да определят потребностите от услуги, приоритетите в сферата, начина на тяхното предоставяне, количество, качество; както и други въпроси, свързани с управлението и финансирането на социалните услуги. Целта на децентрализацията е услугите да се разкриват и предоставят на място, близо до потребителите, съгласно местните възможности на професионалните доставчици, които в условия на пазар и конкуренция, предлагат качествена грижа и подкрепа.

Постигането на тази цел е все още много далеч, тъй като процесът на децентрализация на практика е свързан с множество неясноти и проблеми, както и конфликт на интереси по отношение на общинските администрации:

Смесване на ролите и привилегировано положение на общините

Така както се провежда децентрализацията, общината е поставена в двойна роля. От една страна на нея ѝ е вменено провеждането на местна политика за услугите, в това число – анализ на потребностите, планиране, разкриване на услуги и контрол на качеството на грижата и от друга страна, общината има право и да предоставя самите услуги като доставчик. Това смесване на ролите пречи на общините да осъществяват задачите си за цялостната местна политика на услугите, тъй като капацитетът им е насочен към ежедневното управление на услугите. Реален конфликт се получава и при контрола и оценка на качеството на предоставяната подкрепа. Не е реалистично да очакваме качество и адекватност на услугите, когато има монопол по отношение на взимане на решения, изпълнение на дадена функция и нейното отчитане.

Съществуващите лицензионен и регистрационен режим не се отнасят за всички доставчици на социални услуги

Наред със смесването на ролите децентрализацията е свързана и с друга неравнопоставеност по отношение на доставчиците – съществуващите лицензионен и регистрационен режим за доставчиците на социални услуги важи само по отношение на частните доставчици и не се отнася за общините. Това поставя априори общините в привилегирана позиция, както по отношение на изискванията за качеството на услугите и контрола върху тях, както и по отношение на достъпа до публични средства за финансиране на услугите.

Регламентирането на конкурса като единствен механизъм на социално договаряне не стимулира процеса на децентрализация

Независимо, че в настоящата нормативна база има регламентиран механизъм за възлагане предоставянето на социални услуги на частни доставчици, той не е ефективен и не подпомага развитието на качествени социални услуги. От субективната воля и преценка на кмета на съответната община зависи кои социални услуги могат да бъдат възложени чрез конкурс на частни доставчици и дали въобще това ще се случи. Не е предвиден вариант, при който процедурата по социално договаряне да започва и по инициатива на частни доставчици на социални услуги или на други общински органи, имащи отношение към сферата. Липсва възможност за пряко договаряне - в ситуации, при които дадено НПО е развило услугата или разполага със собствен сграден фонд. В тази връзка, когато се провеждат конкурси за такива услуги, то конкурсът се провежда формално или общината решава сама да предоставя услугата, което обезсмисля усилията на частния доставчик и неговата мотивация.

Потребност от ясни правила и уеднаквяване на практиките относно финансирането на социалните услуги и предоставянето на публични средства на частни доставчици

Необходимо е изрично да се предвиди възможност доставчикът предоставящ услугата да използва формирания остатък от делегирания бюджет за развиване на самата социална услуга. Хипотезата, в която така формирания остатък следва да се върне от доставчика в общинския бюджет и общинският съвет взема решение за неговото използване създава предпоставки за неефективно планиране. Често възможността за връщане на формирания остатък може да стане причина при провеждането на конкурси по-ниската цената на услугата да е определящ фактор за спечелване на конкурса, защото това означава че ще се формира остатък, който ще постъпи в общинския бюджет.

Независимо от въвеждането на единен финансов стандарт за социални услуги, който обедини финансовите параграфи за фонд „Работна заплата“ и материалната издръжка на услугите, все още има общини, които отстояват тезата, че кметът е работодател на персонала, ангажиран от частния доставчик в процеса на предоставяне на услугите или създават реални проблеми при финансирането и отчитането на разходваните средства за услугите, без да отчитат тяхната мисия и ефект върху живота на потребителите.

Пример:

При финансова проверка контролиращите държавни органи проверяват всеки направен разход за неговата целесъобразност и законосъобразност, без да взимат предвид начина на функциониране на НПО. Например те могат да сметнат за нецелесъобразен извършен разход за поддръжка на компютърната система или за счетоводни услуги на НПО под презумпцията, че това не са дейности директно свързани с функционирането на услугата. От друга страна обаче тези разходи обслужват общото функциониране

на организацията, част от която се явява и съответната социална услуга. Още повече, че всеки един контролиращ орган ползва информацията, генерирана от споменатите по-горе информационни системи, които не могат да бъдат произведени в рамките на самата услуга. Обръщаме внимание, че ако това е услуга предоставяна директно от общината, то въпросната информация също се произвежда от подобни информационни системи, за които общината разполага със съответен бюджет. Тоест те не са „безплатни“, както твърдят финансистите на някои общини!

Финансиране на социалните услуги

Качествени социални услуги могат да се предоставят само с обезпечен финансов ресурс. Финансирането на социалните услуги има два много важни аспекта. На първо място от съществено значение е размера на средствата, а на второ място е ефективното разходване на тези средства. Не винаги разходването на определен обем финансов ресурс води задължително до определен резултат и качество, ако не се отчита начина, по който се усвояват средствата..

Финансирането на социалните услуги „държавни делегирани дейности“ се определя на национално ниво, като на практика не се отчитат местните потребности и специфики на отделните населени места. Преобладаваща част от финансовите средства за социални услуги се осигурява от републикански бюджет. Общините много рядко разкриват социални услуги като „местни дейности“, които да бъдат финансирани със собствени средства от общинските бюджети. Обикновено единствената услуга местна дейност е домашния социален патронаж. В тази връзка разбираема е мотивацията на общините да разкриват услуги като „делегирани държавни дейности“ с цел усвояване на финансиране от републикански бюджет, но е несериозно да се очаква, че всички видове социални услуги, включително иновативните, в бъдеще ще получават устойчивост по този начин - без финансов ангажимент на общините.

Финансиране със средства от структурните фондове

Съществен източник на финансови ресурси през изминалите години бяха различни дарителски организации, които - с членството на страната в Европейския съюз - вече постепенно се изтеглиха, с което социалните услуги останаха на публично финансиране. Съвсем логично след това, държавата предприе мерки да обезпечи финансирането на социалната подкрепа със средства от предприеждинителните фондове и структурните фондове. С това се оформиха някои сериозни проблеми пред финансирането и развитието на социалните услуги, а именно:

- Финансови средства за управление на социални услуги се отпускат на принципа на грантовите схеми, които са с малък бюджет и са краткосрочни - това води до планиране и финансиране на услуги, които имат временен характер в рамките на даден проект и не се мисли за осигуряването на тяхната устойчивост и реализиране след приключване на проекта.

Пример:

Например по ОП «РЧР» финансирането за услугите »социален асистент« и »домашен помощник« - ако едната година кандидатстваш и спечелиш на другата не можеш. Почти няма община, която да не предпочита да вземе пари от републиканския бюджет сега, като се предполага, че след 2013 трябва да ги извади от собствения си джоб, в следствие на което в момента тези услуги функционират трудно.

- Микро-мениджмънт на програмите. - управляващите органи, нямат необходимият опит и напласени от обвинения в корупция и проверки от ОЛАФ, осъществяват „микро-мениджмънт“, а не следят за качеството на изпълняваните проекти. Документалното отчетност на разходите взима връх над идеята за качество на проекта и ефекта на неговите резултати.

Финансиране на услугите със средства от държания бюджет

Социалните услуги, според действащата нормативна база, се определят на услуги държавно делегирани дейности (ДДД) и местни дейности. За тези услуги, които са в списъка на държавно делегираните дейности е осигурено финансиране от републикански бюджет.

Проблемите, които произтичат от възможността за ДДД финансиране:

- Според българското нормативна уредба за социалните услуги ДДД размерът на средствата се определя на централно ниво с акт на изпълнителната власт, като не се отчитат спецификата и разликите в стандарта на различните региони и общини в страната.

Пример:

Стандартите за издръжка са такива, че в голям град като София например е почти невъзможно да се наемат квалифицирани специалисти, които да работят за възнаграждението, което доставчикът може да предостави с отпуснатите средства.

- Независимо, че има „единен стандарт“, което би трябвало да значи всеки доставчик да определя възнагражденията на персонал и издръжката на услугата, практиката показва, че общините често дават повод да се разбере, че възнагражденията на персонала трябва да съобразени с тези, които се дават в общинските услуги.
- Разкриват се услуги поради наличието на осигурени финансови средства чрез единен финансов стандарт, а не според нуждите на населението.
- Реално липсват механизми за финансиране, контрол и реализиране, които да гарантират един от основните принципи на услугите, да са близки до социалната среда.
- Продължава приложението на принципа, че „парите следват доставчика/институцията“, а не на принципа „парите следват клиента“. Въпреки, че този принцип е отстояван от дълго време, както от местни НПО-доставчици на услуги, така и от международни експерти ангажирани в процеса на консултиране на правителствата за оптимизиране на социалната политика в страната, финансовите потоци не са ориентирани към потребителите на услугите.

Финансова устойчивост на НПО-та доставчици на услуги: НПО-та, които са ангажирани със социални услуги са в повечето случаи donor-driven и/или са подизпълнители.

Обобщение

Представеният анализ на контекста на предоставяне на социалните услуги в страната показва, че:

- Реформата в социалната сфера е започнала, но не води до очакваните резултати;

- социалната политика е лишена от последователност. Приети са новите принципи на социалната подкрепа за уязвимите групи, но само на хартия и няма връзка между декларираните принципи и нормативната база и реалното политическо действие (стратегии, програми и проекти);
- деинституционализацията и децентрализацията (в нейния втори етап) са все още предизвикателство;
- липсва система за адекватна оценка какви услуги да бъдат разкрити;
- липсва двойния подход към предоставяне на включващи услуги – включване на уязвимите групи във всички политики, съчетано с политики, насочени само към тях, когато е необходимо;
- липсва множественост на доставчиците на социални услуги – различни по вид и по интерес доставчици на услуги);
- в политиката липсва цялостен и синхронизиран между институциите подход за приобщаване и активно включване на различните уязвими групи;
- много често услугите остават недостъпни и неотговарящи на потребностите;
- няма обективна оценка на това, доколко са били ефективни прилаганите мерки, какви конкретни резултати в дългосрочен план са дали и доколко вложеното отговаря на постигнатото или е най-адекватното като решение;
- оказа се, че след изтегляне на чуждестранните донори много услуги останаха «неподкрепени»;
- слаб капацитет и липса на измерими индикатори, които да гарантират качество на услугите;
- хаотично и спорадично разкриване на услуги, което рядко се основава на познаване и предварително проучване на потребностите;
- липса на карта на услугите в дадено населено място;
- силно бюрократизиране на системата за социална подкрепа;
- липса на възможности за влияние и упражняване на контрол върху действията и решенията на местната власт, на която са прехвърлени огромна част от отговорностите за провеждане на социалната политика.

Основни принципи на политиките за подкрепа на уязвимите групи

Принципите в Бялата книга са резултат от визията на членовете на Платформа „Социални политики“ за провеждане на ефективна социална политика в подкрепа на уязвимите групи. Извеждането им цели постигане на съгласие за принципите и ценностите на политиките за подкрепа и провеждане в реалността на политика, която ги валидизира в практиката.

Изведените принципи са практически ориентирани и почиват на основните принципи за социална кохезия, социално включване, социална интеграция и ефективна подкрепа. Те са седем и покриват всички аспекти на предоставянето на услуги в подкрепа на уязвимите групи:

1. Интегриран подход при предоставяне на подкрепата и услугите
2. Подкрепа в отговор на потребностите и желанията
3. Ефективност на подкрепата
4. Финансиране ориентирано към потребителя
5. Предоставяне на социални услуги в пазарна среда
6. Професионално предоставяне на подкрепата и услугите
7. Планиране на подкрепата и услугите

Към всеки от тях са посочени набор от препоръки, които насочват към конкретни политически действия и мерки.

1. Интегриран подход при предоставяне на подкрепата и услугите

Целта на подкрепата за уязвимите групи е да доведе до по-високо качество на техния живот, което означава независимост и реално участие в социалния живот. Тази цел може да бъде постигната при прилагане на интегриран подход, при който предоставянето на социални помощи, услуги и осигуряването на достъпна среда се предоставят в координация. Провеждането на социална политика с интегриран подход изисква взаимна допълняемост при предоставянето на подкрепата, комбинация на общите и насочените към уязвимите групи политики, обединяване на ресурсите на публичния сектор и координация на всички нива между институциите, ангажирани в провеждането на съответните политики.

Взаимна допълняемост при предоставянето на подкрепа:

Осигуряването на подкрепа за уязвимите групи се осъществява интегрирано, като различните форми на подкрепа – помощи, услуги и адаптиране на средата се предоставят в координация. Мерките във всяка от тези области не са паралелни и независими, но напротив се *анализират, планират и реализират* като взаимно-допълняеми. Всяка от областите има съществено значение за осигуряване на качеството на живот и следва реално да гарантира преодоляване на изолацията. Планирането и балансираното развитие на социалната политика на национално ниво по отношение на уязвимите групи паралелно в трите направления, гарантира за уязвимите групи материална подкрепа, реален достъп до необходимите им услуги и изграждане на достъпна среда.

Комбинация на общи и насочени към уязвимите групи политики

Социалната интеграция на уязвимите групи може да бъде преодоляна чрез комбинацията от включването им в общите политики (mainstreaming) и изграждането на специални политики, насочени към тях, където е необходимо. Този подход гарантира съобразяване

с индивидуалните потребности на индивидите, които съставляват тези групи, както и отговарянето на тези потребности.

Междусекторно взаимодействие

Барьерите пред живота в обществото на уязвимите групи са комплексни, което изисква мултидисциплинарен подход за тяхното преодоляване. Нуждите на хората са разностранни и е нужен холистичен подход за тяхното задоволяване. Качеството на живот на уязвимите групи не следва да се ограничава единствено до социалната сфера и мерките за подкрепа предприемани в нея; то се постига чрез комбинация от услуги във всички публични сектори. Необходима е подкрепа в различни области, и допълване на услугите, предоставяни в секторите социален, образование и здравеопазване, което да гарантира покриване на основните потребности на уязвимите групи и да позволява ефективно и ефикасно усвояване на публичните средства.

Особено внимание изискват някои по-специфични уязвими групи, които се отличават с комплексност на проблемите, които ги поставят в по-уязвимо положение (например деца с увреждания, лишени от родителски грижи; деца с увреждания от малцинствен произход; деца и лица с увреждания и тежки и хронични заболявания, лица с увреждания и психични заболявания; възрастни хора с психични заболявания и много други). Политиките трябва да гарантират реално отчитане на техните специфични особености и съчетанието на разнороден по характер мерки.

Координация в работата на институциите

Успешната политика за подкрепа на уязвимите групи изисква координация в действията на институциите на различни нива. От една страна е необходима координация между институциите на ниво централна власт, което да се осъществява в съответствие с нормативните актове, стратегически документи и финансиращи механизми, които определят правилата на действие. От друга е необходима и координацията на оперативно ниво между институциите на централната власт и местните структури (на държавата) и местните власти, които отговарят за развитието, планирането и предоставянето на услугите; и най-накрая - ясно и ефективно партньорство между местните власти и организациите, предоставящи услуги.

Препоръки:

- ☞ Пре-дефиниране на основните понятия в социалното законодателство, така че философията на закона да отговаря на изискванията на европейското ни членство и да гарантира спазването на правата на всички граждани;
- ☞ Хармонизиране на национално ниво на отделните политики за подкрепа на уязвимите групи. Това включва:
 - стратегическите, програмни и политически документи да бъдат преразгледани и осмислени в посока на допълняемост на мерките в политиките по доходите, за услугите и за осигуряване на достъпна среда;
 - съобразяване на действията и мерките по конкретните политики, ориентирани към конкретни целеви групи с комплексния характер на проблемите и ангажиране на съответните институции в планирането и реализацията им. Това ще доведе до осигуряване на услуги и подкрепа, които се случват в реална среда, така че социалната подкрепа за уязвимите групи да бъде допълваща и да подпомага включването им в общността и ползването на всички общодостъпни услуги;

- включване на уязвимите групи във всички политики.

- ☞ Промяна на легалната дефиниция на „социална услуга“ и премахване на стриктното разграничение между понятията „социални“ и „здравни“ услуги. Синхронизирано законодателство и подзаконовни нормативни документи в секторите социален, образование, здравеопазване, благоустройство, по отношение на общите принципи на социална подкрепа за уязвимите групи и за постигане на целите на политиката за социална подкрепа на уязвимите групи;
- ☞ Ясни функции и правомощия на институциите, които имат отношение към подкрепата на уязвимите групи;
- ☞ Създаване на работещи механизми (формиране на работни групи, комисии и други обществени органи), улесняващи междуведомствената координация и сътрудничеството между различните звена на администрацията на централно и местно ниво и неправителствените организации.

2. Подкрепа в отговор на потребностите и желанията

Социалната подкрепа осигурява достъп до разнообразни услуги, съобразени с индивидуалните потребности. Прилагането на този принцип води до гарантирано разнообразие на услуги, съобразно с нуждите и в отговор на специфичните потребностите на всеки: 1) начинът, по който се организира предоставянето на социалните услуги и тяхното разнообразие, включително оценка на нуждите от разкриването на определен вид услуга; 2) развитието на пазара на социални услуги; 3) финансирането им, което трябва да позволява на всяко лице да прави избор. Също така, той има отражение и в: 4) подхода на предоставяне на услугата, който е фокусиран около потребностите и желанията на конкретната личност, в зависимост от нейния избор и решение.

Този принцип предполага осъществяване на избор от лицето в уязвимо положение, включително и в определянето на параметрите на услугата, която в най-голяма степен отговаря на потребностите му. Ангажиментът на социалната подкрепа да гарантира правото на избор, като фундаментално право, изисква в набора от предоставяните услуги да се включва - при нужда - и подкрепата за избор на услуга. В българското законодателство са залегнали няколко принципни позиции в тази посока: предоставяне на социалните услуги, съобразно желанието и личния избор на лицето и осигуряване на достъп до основни услуги. Практиката по приложение на закона и на осъществяване на социалните политики не гарантират прилагането на законодателството в тази му част. Българското социално законодателство не стимулира достатъчно активното участие на потребителя в процеса на конкретния избор на услуга, нейното планиране, предоставяне, контрол и в оценката на неговите реални потребности. До голяма степен, регламентираното в правните норми остава само на хартия.

Пример:

Нормативно е предвидено да се изготвя индивидуален план за предоставяне на социални услуги в институции и за социални услуги, които се представят дългосрочно в общността, но тази правна регламентация не стимулира активната роля на потребителя. На практика доставчикът е активен в изготвянето на индивидуалния план и контрола по неговото изпълнение. Според разпоредбата на чл.40г ал.5 от ППЗСП доставчиците на социални услуги сами оценяват изпълнението на плана на всеки 6 месеца и при необходимост го актуализират. Отново в този текст се губи ролята на

потребителя като субект на услугата. Третирането на потребителя като обекти на услугата, а не като субекти, които участват активно в процеса на предоставянето ѝ, е една от причините, които водят до липса на напредък по отношение на интеграцията в общността и след извеждането от институцията.

Препоръки:

- ☞ Нормативно определяне на пакет от основни социални услуги ("универсални социални услуги" (съгласно терминологията, въведена от Европейската комисия) и гарантиран достъп, и осигурено финансиране за разкриването и функционирането на тези услуги;
- ☞ Изграден консенсус по един изчерпателен списък от особено уязвими групи и техните базисни потребности;
- ☞ Изготвена и функционираща обективна, адекватна и прозрачна система за оценка на потребностите, която позволява ясно разграничаване на различните уязвими групи, потребностите и степента на необходимата подкрепа;
- ☞ Гъвкавост на услугите съобразно променящите се нужди на всеки потребител и осигуряване на подкрепа с продължителност, съгласно нуждите;
- ☞ Нормативно предвиждане на механизъм за реално приложение на правото на избор на всички потребители в избора, планиране, предоставяне на услугите и контрола по отношение на тяхното качество, както и осигурена подкрепа и консултиране на лицата при избор на социална услуга;
- ☞ Реално включване на застъпническите организации, работещи за уязвимите групи, в процесите на оценка на политиките и гарантиране на тяхното представителство и участие при планиране на подкрепата и дейностите за нейната реализация;
- ☞ Регламентиране и реализиране в практиката на гъвкави механизми за участие на потребителите в процеса на контрола на социалните услуги.

3. Ефективност на подкрепата¹

Само предоставянето на качествени и ефективни услуги може да доведе до получаване на реални ползи за хората от уязвимите групи. Ефективността на социалните услуги се измерва по отношение на постигнатото социално включване, защитата на човешките права и достойнство и реалното повишаване на качеството на живот. Основен измерител за ефективността на социалните услуги не следва да бъдат никакви инструменти на социалното инженерство, а удовлетвореността на ползвателите и техните семейства от ползваните услуги. Основният показател за ефективността и качеството на услугите, според Европейската асоциация на доставчиците на социални услуги (EASPD), е животът, който хората живеят.

По-конкретно ефективността на социалната подкрепа за уязвимите групи е свързана с:

- Предоставяне на услуги в тясна връзка и взаимодействие с общността, в която живеят. По този начин социалните услуги не сегрегират уязвимите групи от живот в тяхната общност, а напротив подпомагат вписването им и подкрепят активното им участие;

¹ Тази част е изготвена въз основа на Quality of social and health services Social NGOs' recommendations to EU decision makers, Adopted by the Social Platform Steering Group, 6 June 2008

- Услуги, насочени към потребителите: предоставяне на подкрепа съобразно нуждите на хората. т.е. услугите да отчитат спецификата и предлагат грижа и подкрепа, основана на ясно познание на потребностите на определената целева група, като се разграничават нуждите, видовете подкрепа и степента, в която трябва тя да се предоставя;
- Гъвкавост на услугите: определяне и предоставяне на услугите съобразно индивидуалните потребности и желания на ползвателя;
- Холистичен подход на предоставяне на услугите: изисква се предоставянето на услуги да бъде насочено към удовлетворяване на комплексните и цялостни потребности на лицата в уязвимо положение;
- Продължителност на подкрепата: гарантиране на продължителност на подкрепата съгласно нуждите;
- Измерване на качеството на подкрепата: въвеждане на ясни индикатори, които да отговарят на измерването на индивидуалните нужди, изхождайки от предпочитанията и удовлетвореността на ползвателите и задоволяване на техните потребности.

Препоръки:

- ☞ Разкриването на услуги е съобразно с ясно дефинираните особености на отделните уязвими групи, областите на подкрепа, необходими за техния пълноценен живот в общността, както и анализа на нужния обхват (капацитет) за дадена територия;
- ☞ Приемане на базисни стандарти за качество на услугите, така че те да гарантират реално включване на лицата в общността, отчитането на потребностите, холистичния подход, гъвкавостта и продължителността на подкрепата съгласно нуждите;
- ☞ Специализираните институции като форма на предоставяне на социална услуга са закрити или реформирани по начин, при който функционирането им като услуга за подкрепа напълно гарантира спазването на базисните критерии за качество на услугите и принципите за ефективност на подкрепата;
- ☞ Разработени са отделни политики по отношение на конкретните уязвими групи, които отчитат в максимална степен тяхната специфика и потребност от подкрепа; конкретните мерки към тях са изработени съвместно с представители на целевите групи и представителни на застъпнически организации;
- ☞ Акцент на всяка политика е приемане на мерки за превенция за изпадане в уязвимо положение и социална изолация;
- ☞ Ефективни, целенасочени контролни механизми и оценка на качеството на предоставяне на всички форми на подкрепа, при които инвестирането на определени ресурси (публични финансови средства, човешки ресурс) да бъде обвързвано с постигане на определено качество на услугата;
- ☞ Оценката на качеството е регламентирано така, че:
 - почива на постигането на ясни и измерими резултати;
 - включва оценката на удовлетвореността на ползвателите;
 - осъществява се посредством ясни и измерими индикатори, ориентирани към оценка на резултата;
 - включва в процеса на оценка ползвателите и техните организации;
 - гарантира отвореност и прозрачност на оценката и е обвързана с реални действия за санкциониране при нарушения и стимулиране на добрите практики.

4. Финансиране ориентирано към потребителя

Финансирането ориентирано към потребителя, гарантира на всяко лице в уязвимо положение достъп до услуги за подкрепа и му дава възможност да реализира правото си на избор кой доставчик на услуги да предпочете. То също така гарантира обществен интерес за ефикасно усвояване на публичните средства и недопускане на дублиране във финансирането.

Един от най-съвременните методи за финансиране на социалните услуги е чрез т.нар. «индивидуални бюджети» и/или «директни плащания». Тези две понятия в някои страни означават едно и също, а в други са разграничени, но основният принцип, който е залегнал в тяхната същност е, че парите «следват» клиента и са «вързани» с него, а не с доставчиците и финансиращите институции. През последните десетилетия движението за директните плащания и персоналните бюджети се превърнаха в основа на някои правителствени политики¹, насочени към индивидуализиране на определянето и (собствено) управление на социалните услуги за възрастни и максималното им съобразяване с нуждите на потребителите. Общото по отношение на тази форма на финансиране в отделните държави е, че потребителите на социални услуги получават съответна парична сума в брой или под формата на ваучер и с тези средства могат сами да закупят услугата или подкрепата, която отговаря на потребностите им.

Прилагането на този принцип гарантира няколко изключително важни резултата:

- създават се реални условия за развитието на ориентиран към потребителите услуги и конкурентен пазар на социални услуги;
- в най-голяма степен е резултат на избора на потребителя и в този смисъл с най-добро качество;
- контролът върху разходването на средствата е обвързан с контрола върху качеството (ефекта) на услугата – на практика може лесно да се оцени резултатът, получен от услугата;
- позволява услугите да се позиционират и развиват на територията на страната, съобразно реалните потребности.

Най-често директните плащания и/или персоналните бюджети представляват средства, предоставяни от финансиращите институции (местни власти, осигурителни системи) на лица, за които е направена преценка, че се нуждаят от определени социални услуги и които биха искали сами да вземат решения и да закупят услугата, от която имат нужда, вместо да я получават директно от общината или от нейна структура. По този начин лицата, следва да могат да управляват тези средства сами. Ако този процес е затруднен, поради наличие на интелектуално или друго увреждане, те получават необходимата подкрепа за това, много често и чрез техните семейства. Средствата могат да се използват гъвкаво - за заплащане на услуги и за оборудване, съгласно нуждите на лицето. Общината или съответния финансиращ орган не може да откаже предоставянето на „персоналните бюджети“, съответно на „директните плащания“ и практически осъществява контрол върху резултата от разходването им.

Получателят на директно плащане/персонален бюджет е задължен да предостави на финансиращия орган отчет за доставка на услугата, като акцентът се поставя на „одит“ върху резултата. Например, в Германия преценката се прави по отношение степента

¹ Германия, Великобритания, Холандия и др.

на удовлетворяване потребностите на лицата и постигане на определените цели. Доказателствата следва да се отнасят само до получаване на услугата или ползата от страна на потребителя, а не до заплатената цена.

Съществено е да се отбележи, че индивидуалните бюджети и/или директните плащания са много добро решение, но не за всеки. Опитът на някои държави (Великобритания) показва, че отново най-добрият подход е гъвкавостта и възможността за избор. В тази връзка е важно тази форма на финансиране да съществува като възможност, но не като единствена опция, и да бъде съчетана с „традиционните“ методи на финансиране.

На практика директните плащания и/или персоналните бюджети стимулират личното участие на потребителя и поемането на лична отговорност при получаването на съответните грижи и удовлетворяване на съществуващи потребности. Същевременно те представляват и форма на „приватизация“ на услугите и на косвеното им възлагане на други независими доставчици въз основа на преценка на потребителя (който сам си избира доставчика).

Същевременно този принцип не може да бъде единственият принцип и след анализ за някои форми на подкрепа, е необходимо да се запази традиционната форма на финансиране чрез стандарти, за да се гарантира устойчивост. Това се отнася до услуги, предлагащи специфични и по-редки форми на подкрепа, кризисните услуги и услугите за превенция.

Препоръки:

- ☞ Гарантирано на публично финансиране на услуги за всички лица от уязвимите групи, съгласно потребностите и степента на подкрепа, от която се нуждаят;
- ☞ Финансирането на услугите за подкрепа на уязвимите групи се осъществява съгласно принципа „парите следват клиента“ и на база на персонални бюджети или директни плащания;
- ☞ За специфичните, редки, кризисни и услуги за превенция се прилага смесен тип на финансиране – по стандарти и въз основа брой ползватели;
- ☞ Осигурени са възможности и подкрепа за допълващо финансиране и привличане на допълнителни средства (местни средства, финансиране от бизнеса, програмно финансиране и благотворителност) за доразвиване на качеството, формите и обхвата на социалната подкрепа (включително данъчни облекчения и други форми на стимулиране);
- ☞ Комбинация на двата типа финансиране в зависимост от избора на клиента.

5. Предоставяне на социални услуги в пазарна среда

Социалните услуги следва да се предоставят в пазарна среда. Конкурентният пазар и осигурения достъп до този пазар на различни по големина и опит доставчици е гарант за качеството на услугите и за достъпа на потребителите до тях. Категорично изискване за създаване на реален пазара на услугите е ясното разграничение и разпределение на функциите и ролите между отделните актьори. Планирането на услугите, тяхното финансиране и носенето на политическа отговорност за тяхната наличност следва да бъде разделено от пряката доставка на услуги. Смесването на тези функции създава условия за конфликт на интереси (кои ще бъдат гаранциите, че възложителят ще предпочете най-доброто и качествено предлагане, а не «захранване» на своята собствена структура като доставчик) и поставя под съмнение търсене на максимално ефективния резултат при

разходване на публични ресурси.

През последните няколко десетилетия развитието на социалните услуги в Европа се характеризира с две паралелни тенденции: 1) прехвърляне на функции и компетентност от централна към местна власт; и 2) увеличаване ролята на частните доставчици и възприемането на пазарни подходи в процеса на предоставяне на различните публични услуги. Наред с това се обръща и засилено внимание върху регулациите на пазара, така че той да гарантира качествена подкрепа за всеки, съгласно обществения интерес. В резултат се постига партньорство между представители на централна/местна власт и частния сектор - било за доставка на услуги или за съфинансиране на тези услуги. Фокусът на дейност и функции на местните власти се измества от пряко предоставяне на социални услуги към развитие на техните контролни функции и разработване на местни стратегии и политики за развитие. Доставката на социални услуги се поема основно от частни доставчици.

Следователно съществен елемент на пазара на социални услуги е договарянето с частни доставчици.:

- То е ефективна алтернатива на монополното предоставяне на услугите;
- Ясно са разграничени контрол и предоставяне; местните власти се разтоварват от директното предоставяне на услугата, като в същото време фокусират дейността си върху нейното финансиране и контрол;
- Стимулира конкуренцията, която увеличава отговорността и качеството;
- По-прозрачно е разходването на публичните средства;
- Улеснено е привличането на допълнително финансиране за услугите, от източници достъпни само за частния сектор.

В България и общините могат да бъдат едновременно доставчик и възложител. Това води до смесване на ролите и предполага неравнопоставеност на доставчиците, което от своя страна нарушава и принципа за гарантирано разнообразие, децентрализация и предлагане на услугите в условия на конкурентен пазар. Кметът по никакъв начин не е стимулиран (или пък задължен) да търси по-доброто и ефективно управление на услугите и да предложи извършването на услугите на частни доставчици, които в условията на състезателност да предложат нещо повече. Бюджетните средства за финансиране на социални услуги се разходват от общините, които са и доставчици на социални услуги, а само ако кметът на съответната община реши – средствата могат да се предоставят и на други доставчици. Т.е. в България ключова за договарянето на социални услуги е субективната позиция на кмета на общината, който решава коя услуга ще бъде предмет на договаряне и коя услуга ще се предоставя от общината като доставчик.

Препоръки:

- ☞ Пълна равнопоставеност на всички доставчици, включително общините. Когато общините решат да предоставят услуги, това да се осъществява чрез целево създадени отделни субекти, които да предоставят услугите, след съответното регистриране/лицензиране - наравно с частните доставчици. Всички доставчици да бъдат контролирани за качеството на предоставяните от тях услуги от независим орган;
- ☞ Изграден пазар на услугите, при който ползвателите могат да решават какви услуги да ползват и при кой доставчик;
- ☞ Осигурена подходяща административна среда за функциониране на частните

професионални доставчици в това число:

- еднакви правила за управление на договорите с външни доставчици на социални услуги и общи насоки за изпълнение, за да се избегне интерпретативното тълкуване на процедурите от страна на общините;
- признаване правото на доставчика на административни разходи за управление на услугите;
- разработени и въведени мерки за оценка на изпълнението на договора за управление на услугите от външен доставчик - чрез възлагане от страна на общината на независима външна оценка на резултатите от работата на доставчика;
- изяснени и разпределени контролни функции между централната и местната власт по повод на управлението на договорите;

☞ Въведена възможност за пряко договаряне;

☞ Ограничаване на възможността общините да преразпределят средства от услуги държавно делегирани дейности и повишен контрол при изразходване на държавно делегираните бюджетни средства.

6. Професионално предоставяне на подкрепата и услугите

Професионалното предоставяне на социални услуги гарантира ефективността на подкрепата за уязвимите групи. То се постига с наличието на ясни правила за предоставянето на услугите, които са гаранцията за професионализма. Несъвместимо с условията за професионално предоставяне на услуги е дублирането на функции между централната и местната власт, в резултат на което субекти, отговорни за регламентиране, планиране, мониториране и оценка на услугите, могат да бъдат едновременно и преки доставчици. Правилата включват и нормативна уредба на критериите за качество с реално измерими индикатори, които отчитат ефекта на грижите и подкрепата върху качеството на живот на потребителя, а не оценка по формални количествени критерии.

Професионалното предоставяне на услугите е свързано с:

- Възможността ползвателя на услугите да договаря конкретно с доставчика ползваната от него услуга. Така, в условия на конкуренция, професионалният доставчик търси възможности да предоставя услуги с по-високо качество, които в максимална степен отговарят на нуждите на уязвимите групи;
- Професионалните ангажименти на доставчиците са свързани със спазването и защитата на правата и интересите на ползвателите на услугите, гарантиране отсъствие на конфликти на интереси, както и осигуряване на висококачествена грижа, основана на прилагането на съвременни и доказали се модели на работа, включително и добре подготвен, и мотивиран персонал;
- Гарантирането на възможността за устойчивост на усилията на доставчиците на социални услуги с такива форми на договаряне и финансиране, които едновременно гарантират качеството на предоставяната грижа и осигуряват възможност за развитие на професионалните доставчици;
- Гарантиране на професионализма на персонала, предоставящ услугите. Необходимо е изготвяне на професионални стандарти за работа на всички подпомагащи професии, ангажирани в процеса на предоставяне на социални услуги. Ангажираните специалисти и кадри трябва да имат адекватна професионална подготовка, възможност да

получават допълнителни обучения и професионална супервизия, както и добро заплащане. Това се отнася както за персонала на доставчиците, така и за общинските и държавни служители, имащи отношение към социалните въпроси. Всичко това е важно, за да се привлече и задържи достатъчно като брой и качество човешки ресурс, който да гарантира предоставянето на качествена грижа.

Препоръки:

- ☞ Изготвяне на професионални стандарти за предоставяне на отделните форми на подкрепа, в това число:
 - Да се гарантират добри условия на труд в социалната сфера и адекватно заплащане;
 - Всяка професия, реализирана в сектора на социални услуги, да има ясен профил на функции, задължения и отговорности и професионални стандарти;
- ☞ Приети етични норми и професионални правила на доставчиците на социални услуги;
- ☞ Приети държавни изисквания (стандарти) за професиите социален работник. Този стандарт трябва да отговори на въпросите какви са основните функции на всяка от тези професии и за всяка от функциите да се определят дейностите, които се извършват;
- ☞ Приети изисквания (стандарт) за обучение за професията „социален работник“;
- ☞ Развити нови професии в областта на подпомагащите професии на междинно ниво (между помощен персонал и персонал с университетско образование) - като аниматор, възпитател, организатор на ежедневието, лични асистенти и др.;
- ☞ Ефективна система за гарантирано продължаващо обучение и професионална подкрепа на специалистите от подпомагащите професии;
- ☞ Разработена система за предоставяне на супервизия. Включване на супервизията в обучителните услуги;
- ☞ Ревизия и усъвършенстване на съществуващите регистрационни и лицензионни режими. Въвеждане на система за акредитиране на социалните услуги – след определен период от време на предоставяне на дадена социална услуга, организацията-доставчик да може да бъде акредитирана, което да носи определени стимули за доставчика.

7. Планиране на подкрепата и услугите

Планирането на подкрепата и услугите на национално, регионално и местно ниво гарантира, че развитието и предоставянето на социалните услуги и усвояването на публичните средства се осъществява по ефективен, икономически рационален и прозрачен начин.

Планирането на развитието на социални услуги, по начин, който гарантира ефективна подкрепа и ефикасно усвояване на средствата е свързано с:

- Оценка на нуждите в населеното място и изграждане на карта на услугите, съгласно тези потребности, които налагат създаването на определена услуга.
- Прилагане на модела: „планиране – действие – оценка“.

Това е модел, който гарантира, че действията по разкриване и развитие на социалните услуги за уязвимите групи се случват не хаотично и случайно, а съгласно утвърдени правила, критерии и анализ, със системен мониторинг и оценка. Изготвените планове за предоставяне на социални услуги не остават

константни, а се актуализират в резултат на извършения мониторинг и отчетената необходимост от промяна.

- Добро познаване и разграничаване на потребностите и спецификите на отделните целеви групи.

Познаването на нуждите на отделните целеви групи е от съществено значение за определяне на услугите, необходими за удовлетворяване на техните потребности. Особено значение в случая има отчитането на потребностите, свързани с моментно изпадане в нужда, което изисква краткосрочно и интензивно действие, както - и от друга страна - отчитането на потребностите на лица, които се нуждаят от дългосрочна грижа, продължаваща през целия им живот. Важно е да се отчете, че при много хора от уязвимите групи ще има нужда от продължителна подкрепа, но различна по интензитет.

- Планиране на местно и регионално ниво.

Познаването на нуждите на уязвимите групи в конкретната общност е гаранция, че оказваната социална подкрепа удовлетворява реалните потребности на уязвимите лица. Планирането на развитието на услугите на регионално, не само на местно ниво, позволява да се предоставят услуги, за които потребностите в рамките на конкретната общност са ограничени.

- Свързано е с изграждането на взаимодопълващи се модели за предоставяне на услуги, които позволяват максимално ефикасно усвояване на средствата.

Необходимо е планирано развитие на услугите така, че да се постигне: 1) взаимна допълняемост на предоставяната подкрепа и вложени ресурси (материални и човешки), като по този начин да се повлияе на качеството; 2) съгласуване на дейността и допълване на вложените ресурси в другите сектори (образование, здравеопазване), като се използват съществуващите структури и системи на общността и се оказва подкрепа за вписване в тях, без да е необходимо да се изграждат нови и сегрегиращи услуги.

- Изгражда се с участието на всички заинтересовани страни и позволява услугите да бъдат подходящ отговор за индивидуалните потребности и потребностите на общността.

Участието на всички заинтересовани страни при планирането на местно и национално ниво и реалното вслушване и съобразяване с позициите на уязвимите групи, техните организации, правозащитни организации, организации на доставчиците и други позволява оказваната подкрепа и планираните услуги да бъдат реален отговор на потребностите.

- Планирането предвижда специален акцент в действията за превенция.

Голяма част от потребностите на уязвимите групи са резултат от неспособността им да се впишат в съществуващите социални модели. Планираното инвестиране на средства и развитие на услуги в областта на превенцията ще спомогне голяма част от уязвимите групи да получават подкрепа предварително, за да не се допусне изпадането в тежко състояние, което да доведе до необходимостта от прилагане на специализирани и често свързани с повече ресурси начини на подкрепа.

Препоръки:

- ☞ Нормативно да се регламентират периодични и в кратки срокове оценки на нуждите и на ефекта от изпълнение на програмите;
- ☞ Създадена процедурна и административна среда, позволяваща политиките в подкрепа на уязвимите групи на национално и местно ниво да се реализират съгласно цикъла: „планиране – действие – оценка“;
- ☞ Програмни документи, почиващи на анализ и изследване на потребностите на специфичните целеви групи, които очертават основните правила и норми на подкрепата за тях да са в основата на планирането на услугите на национално и местно ниво;
- ☞ Нормативно регламентиране на регионалното планиране на услугите, включително с цел създаване на мрежи от социални услуги във всяка област, които отговарят на националните приоритети и отчитат особеностите на местния контекст;
- ☞ Административен контрол върху обхвата и качеството на планиране на местно ниво, съобразно реалните анализи и познаване на проблемите и техните параметри, както и върху реализирането на комплексен подход по отношение на всички публични услуги в секторите образование, здравеопазване и социален;
- ☞ Акцент върху развиване на превантивни социални услуги, които се предоставят близо до потребителите, с ранна степен на интервенция;
- ☞ Гарантирано участие на организациите на потребителите и застъпнически организации в процеса на планиране, оценка и контрол.

REASONS FOR CREATING THIS WHITE PAPER

Bulgaria boasts 20 years of democratic development within which a reform in the social sphere was started, including in the fields of social services and support for vulnerable social groups. Over this period a large number of documents were created that shaped the social policies of the country. Some of the most important of those are:

Pact for economical and social development of the Republic of Bulgaria until 2009

Memorandum for social inclusion

National programme for deinstitutionalization

National strategy for children for 2008-2018

National program for child protection for 2008

Strategy for providing equal opportunities to people with disabilities 2008-2015

Action plan for providing equal opportunities to people with disabilities 2008-2009

Policy for psychic health of the Republic of Bulgaria 2004-2012

Decentralization Strategy and programme for the its implementation 2006-2009

Programme for prevention of and protection from domestic violence

National strategy for the encouragement of equality of women and men 2009-2015

National strategy for equal opportunities for all, etc.

After the implementation of a series of policies with different social effect and the accession of Bulgaria to the European Union (EU) there is a consensus on the fact that the social reform has been started but has stalled and is not producing the expected results. The policy that is being pursued lacks a comprehensive and synchronized approach for the inclusion and active engaging of different vulnerable groups. Large portions of the population live in a state of extreme poverty and isolation while in most cases the existing services are not accessible or are not consistent with the actual needs. Regardless of the investments on behalf of different donors and programs there has not been an adequate evaluation of how effective the implemented measures were, what concrete results have been achieved in the long term, whether the decisions taken were the most appropriate (if the approach used was strategically the best choice), and to what extent the investment corresponded with the concrete results.

These and other issues have been raised in different contexts and on various levels by NGOs working in the social sphere. The most appropriate comprehensive answer to the concerns regarding the 20-year social reform and the model for offering social services in Bulgaria up to now is the Vision for childcare reform and the contiguous action plan developed in 2008 by the alliance of NGOs working in favour of the childcare reform in Bulgaria. This strategic document was adopted as a guideline by the Platform for Social Policies and its basic principles are reflected in the current document. Guided by the understanding that there is a need to have a systematic list of basic principles for support through social services for all vulnerable groups, the members of the Platform created this White Paper. The clarification of the principles is obligatory if we desire our social policy to be European, humane, supportive and leading to change. In practice in recent years meaningful concepts such as decentralization and deinstitutionalization, which were guiding in social policy, did not achieve the desired social effect because of lack of understanding of the values and principles behind them. This White Paper aims at listing the basic principles and pointing out the necessary actions for a consistent implementation of the policy. It seeks to take the discussion of the basis for social policies out of the narrow circles of ministry employees and to help establish links to other public policies, thus forming a common framework of values.

The Platform “Social Policies” sees its role in this situation as the agent that:

- Unifies by means of this White Paper the position of NGOs.
- Raises and discusses the question which the leading principles are that render a social policy effective in the field of social services and the ways of their implementation.
- Provokes a debate on the results and parameters of social policy based on the principles of this White Paper that will eventually lead to concrete political actions and measures for the improvement of social policies regarding vulnerable groups.
- Initiates an active presence of civic organizations as a monitor of the quality and effectiveness of the pursued social policy.

This document in its essence is the claim of civic organizations for a government that would lead to an effective social support. The principles stated in it are compulsory guidelines for any social policy in support of vulnerable groups that desires to be successful and contain concrete suggestions that should be adopted by the government.

The White Paper calls out to institutions of power engaged in social policy: the National Assembly, the Ministry of Labour and Social Policies and its subordinate agencies, the Ministry of Education, the Ministry of Health, the Ministry of finance, etc.

This document also offers an assessment of the actual state of social policy in the field of social services in Bulgaria. Serious attention has been paid to this topic as we are convinced that only the correct identification of problems will allow adequate and effective measures.

BASIC STATUTES

The White Paper rests on a clear vision for the essence and aims of social policy. It has been developed based on commonly accepted definitions of fundamental terms such as:

- Vulnerable groups
- Social integration
- Social inclusion
- Social cohesion
- Effective support
- Social services
- Social work

Vulnerable groups

We consider vulnerable those persons and groups, which have limited opportunities to participate in social life and to exercise their social rights. Vulnerable groups do not manage to gain access to or to benefit from possibilities presented by the society and the economy and become a victim to or face a risk of marginalization or social exclusion. The reasons for this are quite varied: living in extreme poverty or with low income and in depravity; social and psychological factors; inaccessible environment; health and age problems; lack or insufficiency of social skills or education; biased attitudes; lack of, limited access to or inadequacy of services; etc.

Vulnerable groups of people have the right to be regarded with respect and protected by the law. General attitudes towards them deprive them of equality and equal opportunities. Nevertheless, they are an important and valuable part of society and therefore we are working for their social integration and social inclusion.

We perceive vulnerable groups as people with capabilities and potential and not solely as people

with problems and limitations. Granting equal opportunities means that different spheres of society and the environment (services, activities, information, etc.) have to be made accessible to all, including vulnerable groups of people. In order to achieve that it is necessary to remove all social barriers – physical, financial, social, and psychological – that prevent vulnerable persons and groups from fully participating in the life of society.

For their rights to be guaranteed it is necessary to grant them access to social, healthcare and educational services used by all other citizens. It is adamant to create conditions that will ensure their participation in the labour market and all spheres of social life.

We understand **social integration** as joined existence and education of all, including members of vulnerable groups. Social integration of vulnerable groups includes their active involvement in all spheres of social life. As vulnerable groups are a part of society, their opinions have to be taken into consideration in the process of formulating different policies.

To us **social inclusion** means that all people, regardless of poverty or other problems, are taking part in social life on an equal level. As a process social inclusion means creating conditions for equality and equal opportunities for vulnerable groups of people in different spheres of social life (education, labour environment, religious activities, spare time, events in the community, politics, etc.) that will ensure and facilitate their full participation in it depending on their own desires and choices.

Under social cohesion we understand the approach and the process of bonding with and including various individuals and vulnerable groups into society, based on overcoming the inequality, unjust treatment, marginalization and social exclusion they suffer. Social cohesion leads to the mutual acceptance of different social groups, including the poorest, and sharing the responsibilities. It cannot singlehandedly solve or erase social problems but strives to soften the social contrasts and to lessen the economical burden of the socially vulnerable.

In our view, **effective support** for the vulnerable persons and groups includes providing adequate social support, suitable and accessible services and adapting the environment. Effective support is a combination of measures implemented and provided in a way consistent with the concrete needs of the individual members of vulnerable groups, which aim at providing them with the possibility to lead an independent life, to play socially significant roles in their capacity of citizens that actively take part in and contribute to social life. These are fundamental factors of decent living and adequate life in the society of today.

In our understanding **social services** are activities that support and amplify the opportunities of vulnerable groups to develop their independence, to lead an independent life, and to exercise their rights. Social services need to support the individual, the family or the group as a part of society and not to impose sanctions. Social services are a complex of activities in support of vulnerable groups and aim at prevention and limiting the extent of vulnerability as well as minimizing the negative effects of vulnerable situations, providing rehabilitation, integration and resocialization (according to the Riyadh Guidelines of UN).

Social services are a guarantee for the social inclusion of vulnerable groups only when they are provided as a complement of and in coordination with generally accessible services in other public sectors – healthcare, education, employment and public utilities.

Our understanding of social services includes not only 'stationary' – e.g. day care centres, centres

for social support, etc. – but also mobile forms provided at the living place of the beneficiaries – their home and neighbourhood. In our opinion this will contribute to better informing vulnerable groups and providing them with greater access to social services.

Social work forms an integral part of social services. It encourages social change, the resolution of problems in interpersonal relationships and the development of people's abilities in order to support their wellbeing. The principles of observing human rights and social justice are fundamental in social work.

We believe that quality social services for vulnerable groups can only be provided if there are professional working standards as well as clearly stated common principles and key competences for all specialists and supporting professions engaged in the process (social workers, medical staff, teachers, etc.)

LIMITATIONS OF THE DOCUMENT

As the issues related to the support of vulnerable groups are quite extensive and the authors desire to identify problems on which concrete suggestions can be made, it is necessary to impose the following limitations on this document:

- The White Paper does not claim it enumerates and provides a comprehensive description of all vulnerable groups. The current analysis and the examples in it are mostly related to the services and target groups the members of the Platform "Social Services" are working with in their capacity of social service providers and advocacy organizations.
- In the current document the issues related to minorities are not fully included. The problems of minorities have been examined here as far as they are vulnerable groups that need support in order to be socially included and to exercise their social rights. The issues of minorities are a part of and a subject to social policy but because of their specifics they should be examined in a separate document.
- In this White Paper the accent is on social services as a leading element in social policy together with income policy and adaptation of the environment. Other elements social services integrate with are too complex to be examined in detail in this document and need to be the stuff of separate analyses.

THE EUROPEAN UNION ON SOCIAL SERVICES

The modernization of social services is currently a topic in all members of the EU. Social services are just one of the elements of the European system of services of general interest¹ but they represent an important pillar of the European model and society². On the one hand, high-quality and accessible social services are an important prerequisite for social inclusion and achieving social cohesion. On the other hand, their potential for creating working positions and engaging the beneficiaries in the process of providing the service turn them into an integral part of the Lisbon Strategy.

The competence of the EU regarding the provision of social services should be viewed in the contexts of the shared responsibility and competence concept between the EU and its member states. The member states are free to define the term 'services of general interest' and the

¹ According to the European Committee (EC) social services are provided as part of the services of general interest.

² White Paper of services on general interest, EC, May 12, 2004.

respective institutions may regulate the content of the services and how they are organised, financed, provided and controlled. On the other hand, the European Community requires the state members to observe certain common rules and principles when regulating the contents and the provision of services.

Social services are organised in very different ways across different member states, while still subject to common principles and tendencies that outline the general framework on a European level:

1. State institutions on different government levels work close to the citizens. The European Committee (EC) acknowledges that the sphere of social services of general interest is an important part of central and local government's work and that in it they should observe the principle of subsidiarity. The public institutions engaged should (and it is their obligation to) actively take part in the organization and financing of the services.
2. Providing the citizens with access to quality social services on the territory of the member states. The application of this principle is of utmost importance to achieving social inclusion. Services should not only exist but also be of high quality in order to guarantee that the desired effect will be achieved, that being the inclusion of the socially 'excluded'.
3. Applying individual approach and the principle of solidarity in providing social services. Social services should be personalized and correspond with the concrete needs of the clients as well as guarantee the basic human rights and protect the most vulnerable groups.
4. Requirement for the participation of a third financing party. Because of the specifics of these activities targeting mostly vulnerable groups, social services do not create the typical provider-customer relations, in which the customer of a service or goods is capable of paying for it in full. With social services relations are asymmetric (it is very common for the customer to be in an unequal position), which requires the intervention of a third financing party. The service cannot be discontinued just because the customer cannot afford to pay for it.
5. Involvement of the customers in the process of providing and administrating the service ("nothing for us without our participation"). The customers need to participate actively in the process of planning, providing and administrating the services so that they may best reflect and satisfy to a maximum extent their own needs.
6. Decentralization of the organization of social services from central to local level. The implementation of this process leads to increasing the role and responsibility of local authorities for providing social services on their territory. They are the ones that indicate and evaluate local needs.
7. Delegating social services of general interest to private providers. This way the central and local authorities change their role and focus mainly on the legislative regulation, monitoring and financing of social services. Meanwhile, private providers offer the services on an open market and are subject to competition, which aims at improving quality.
8. Utilization of different forms of public-private partnerships and other financing sources supplementing public financing. In reality, social services need to combine various resources and capacities in order to offer the customers a valuable final product.
9. Transparency of the policies and procedures. Transparency is an underlying principle in the development of policies for public services, including social services of general interest. This principle should be applied to all stages of the social service process: regulation, organization, financing, providing, evaluation, etc.
10. Legal security. Social services, along with healthcare services, have been excluded from the area of application of the Directive on Services for the Internal Market. The EC understands that applying community law to the services of general interest, including social services of general interest, will cause complex issues and works on improving the legal security of and clarifying the implementation of common rules and principles.

Europe does not have common regulations regarding social services and rather relies on principles that should be observed in their regulation¹ by the member states. That, however, does not eliminate the obligation to achieve certain results and precisely for that reason the common principles have been formulated.

PROBLEMATIC CONTEXT OF THE SOCIAL SERVICES IN BULGARIA

Regardless of the results achieved by the actions of the government, local authorities, various donors and suppliers of social services in the last 20 years, there still are a large number of issues on the resolving of which the future successful development of the policy on social services and the effective support for vulnerable groups depend.

SUMMARY

The conducted analysis of the context of providing social services in the country showed that:

- The reform in the social sphere has begun but it does not lead to the expected results.
- Social policy lacks consistency. The new principles of support for vulnerable groups have been adopted but only on paper and there is no link between the declared principles, the legislation and actual political actions (strategies, programmes and projects).
- Deinstitutionalization and decentralization (in its second stage) continue to be a challenge.
- There is no system for adequate evaluation of what services should be created.
- The double approach is absent in the provision of social services – inclusion of the vulnerable groups in all general policies combined with policies targeted only at them when needed.
- There is no variety in the list of social service providers – providers of varied types and with targets.
- Politically there is no comprehensive approach coordinating of institutions for the in order to involve and actively include different vulnerable groups.
- Very often services are inaccessible or do not meet the needs.
- There is no objective assessment of how effective the measures implemented were, what concrete results were achieved in the long run and to what extent the investment corresponds with the result as well as whether the solution chosen was the most adequate.
- It turns out that after the withdrawal of foreign donors many services are left without support.
- Lax control and lack of measurable indicators that would guarantee the quality of the services.
- Chaotic and sporadic opening of services that is rarely based on knowledge and preliminary analysis of the needs.
- Lack of a map of services in a certain community.
- Excessive bureaucracy in the social support system.
- Lack of possibilities to influence or exercise control over the activities and decisions of the local authorities, to whom a huge proportion of the responsibilities for the implementation of social policies is entrusted.

¹ EU does not have a concrete directive or a regulation for social services but has issued directives regarding different issues such as employment, European court cases, as well as EU financing programmes that definitely reflect and observe the principles enlisted above.

BASIC PRINCIPLES OF THE POLICIES FOR SUPPORT OF VULNERABLE SOCIAL GROUPS

The principles of the White Paper result from the vision of the members of Platform “Social Policies” for the pursuit of effective social policy in support of vulnerable groups. Their formulation strives to achieve an agreement on the principles and values of the policies for support and the actual pursuit of a policy that introduces them into practice.

The principles formulated have a practical orientation and are founded in the basic concepts of social cohesion, social inclusion, social integration and adequate support. There are seven of them covering all aspects of providing services in support of vulnerable groups.

1. Comprehensive approach in providing services and support.
2. Support in response to the actual needs and desires.
3. Efficient support.
4. Customer oriented financing.
5. Providing social services in a market environment.
6. Professionalism in providing services and support.
7. Planning of the services and support.

Each of these principles is accompanied by a set of recommendations pointing out concrete political actions or measures.

1. COMPREHENSIVE APPROACH IN PROVIDING SERVICES AND SUPPORT

The aim of supporting vulnerable groups is to achieve a higher quality of life for them, which means independence and actual participation in social life. This goal can be achieved by a comprehensive approach, according to which social support, services and accessibility of the environment are provided in coordination. The pursuit of a social policy with a comprehensive approach calls for mutually complementing support actions, a combination of common policies and policies targeting vulnerable groups, consolidation of the resources in the public sector and coordinating the institutions engaged in the implementation of these policies on all levels.

MUTUALLY COMPLEMENTING SUPPORT ACTIONS

Providing support to vulnerable groups should be approached in a comprehensive way with the various forms of support (social support, services, adaptations of the environment, etc.) provided in coordination. The measures in each of those areas are not parallel and independent but, on the contrary, should be analysed, planned and implemented as mutually complementing. Each area is of significant importance in order to ensure quality of life and should guarantee true overcoming of isolation. Planning and balanced development of the social policy regarding vulnerable groups simultaneously in all three directions on a national level guarantees these vulnerable groups material support, actual access to the services they need and building an accessible environment.

COMBINING COMMON POLICIES AND POLICIES TARGETING VULNERABLE GROUPS

Social integration of vulnerable groups may be overcome by a combination of including them in common policies (mainstreaming) and, if need be, introducing special policies targeting them

in particular. This approach ensures that the individual needs of the persons comprising these groups will be taken into account and satisfied.

INTER-SECTOR COOPERATION

The barriers preventing vulnerable groups from living among the society are complex, which calls for a multidirectional approach for their overcoming. The needs of people are varied and in order to meet them a comprehensive solution is needed. The assessment of the quality of life of vulnerable groups should not be limited solely to the social sphere and the supporting measures taken within it. It can be achieved by a combination of services in all public sectors. Support in multiple areas is necessary in the form of mutually complementary services in the social field, education and healthcare, which will guarantee coverage of all the basic needs of vulnerable groups and will allow public funds to be used more efficiently.

Some of the groups with more complex problems, placing them in a more vulnerable position (e.g. children with disabilities, children deprived of parental care, children with disabilities belonging to ethnic minorities, children and adults with disabilities and severe chronic diseases, people with mental diseases and disabilities, elderly people with mental diseases and many others) deserve special attention. Policies should take into account the specifics of these groups and combine measures of varied types.

COORDINATION BETWEEN AGENCIES

The successful policy in support of vulnerable groups requires coordination of the actions of agencies on different levels. Firstly, coordination is needed among central authorities, in line with legislation, strategic documents and financing mechanisms, which define the rules of action. Secondly, coordination on the operative level is necessary between central agencies, local agencies and authorities that are in charge of development, planning and providing the services. And lastly, a clear and efficient partnership is required between local authorities and the organizations providing the service.

Recommendations:

- ☞ Basic terminology in social legislation should be redefined so that the philosophy of the law meets the requirements of our membership in the EU and the observation of the rights of all citizens is guaranteed.
- ☞ Various policies supporting vulnerable groups should be synchronized on a national level. This includes:
 - Re-evaluating strategic, programme and political documents in order to make measures on income policies, services and measures for creating an accessible environment mutually complementary.
 - Taking into account the complex character of the problems when appointing measures within concrete target group oriented policies and involving the respective agencies in their planning and implementation. This will lead to providing services and support that work in the actual situation allowing social support of vulnerable groups to become comprehensive and to assist their inclusion into the community while they gain access to all generally accessible services.
 - Including vulnerable groups in all general policies.
- ☞ The legal definition of the term 'social service' should be changed and the strict differentiation between the terms 'social' and 'healthcare' services removed. Synchronizing the legislation

and regulations in the social, educational, healthcare and public utility sectors is needed with regard to common principles of social support for vulnerable groups and in order to achieve the goals of the social support for vulnerable groups policy.

- ☞ Functions and rights of the institutions engaged in the support of vulnerable groups should be clearly defined.
- ☞ Working mechanisms (workgroups, committees and other public structures) should be created to facilitate the coordination among agencies and the cooperation between different administrative structures on central and local levels and NGOs.

2. SUPPORT IN RESPONSE TO ACTUAL NEEDS AND DESIRES

Social support grants access to a varied array of services tuned to individual needs. The adoption of this principle leads to a guaranteed variety of services in line with the existing necessity and the specific needs of individuals. It has a positive effect on: (1) the way in which social services are delivered as well as on their variety, based on an evaluation of the need for opening a certain service; (2) the development of a social service market; and (3) the funding of services in order to allow for providing each client with a choice. It also influences: (4) the approach in providing the service by focussing it on the needs and desires of the person depending on their own choices and decisions.

This principle allows the vulnerable person to choose the service, the parameters of which best meet their individual needs. The commitment of social support to guarantee the ability to choose, as a fundamental personal right, calls for the array of available services to include, when needed, support for choosing the most appropriate option. In this respect Bulgarian legislation formulates several principles: providing social services according to the desires and personal choice of the client and ensuring access to basic services. The actual implementation of the law and the social policies does not guarantee the fulfilment of this part of the legislation. Bulgarian social legislation does not sufficiently stimulate the active participation of the client in the process of choosing a concrete service, planning it, providing it, controlling it and in the evaluation of their actual needs. To a large extent, the decrees of the legislation in this area remain only on paper.

Example:

The legislation provides for the elaboration of an individual social service plan in institutions and for long-term social services in the community but this provision does not stimulate the active participation of the client. In practice the provider is the active part in elaboration of the individual plan and in monitoring its implementation. According to art. 40, paragraph 5, of the Implementing Regulations to the Social Support Act (IRSSA) the providers of social services themselves evaluate the implementation of the plan every 6 months and update it if necessary. In that same text the role of the client as a consumer of the service is lost. He is being treated as a subject of the service and not as an active participant in the process of delivering it and this is one of the reasons that lead to lack of progress in the integration of clients in the community after they leave the institution.

Recommendations:

- ☞ A package of basic social services (social services of general interest according to the terminology adopted by the EC) should be appointed through legislation and guarantees should be created for the access to and financing of the opening and maintaining of these services.

- ☞ A consensus should be reached on a comprehensive list of especially vulnerable groups and their basic needs.
- ☞ A functioning objective, adequate and transparent system for the evaluation of needs should be created, which will allow for differentiation between various vulnerable groups, their needs and the extent of the need for support.
- ☞ Flexible services should be provided responsive to the changing needs of each client and they should be available for as long as they are needed.
- ☞ Legislation should be passed that provides for a mechanism for all clients to actually exercise their right to choose as well as receive support and advice when deciding on a social service, in its planning, providing and the control over its quality.
- ☞ Advocacy organizations working in favour of vulnerable groups should actually be included in the processes of evaluation of the policies and guarantees should be provided that they will be represented and take part in planning the support activities.
- ☞ Regulation should be created and flexible mechanisms should be introduced into practice for the involvement of clients in the process of control over social services.

3. EFFICIENT SUPPORT¹

Only the delivery of quality and efficient services can produce actual benefits for the members of vulnerable groups. The efficiency of social services is measured by the level of social inclusion achieved, that of respect to human rights and dignity, and the actual improvement in the quality of life. The chief indicators for the efficiency of social services should not be some tools of social engineering but the satisfaction of the beneficiaries and their families with the services received. The main indicator of the efficiency, according to European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (EASPD), is the life people lead.

The efficiency of social support for vulnerable groups in particular is connected with:

- ☑ Providing services in close collaboration with the community in which beneficiaries live. In this way social services do not segregate the vulnerable groups from the life of the larger local community but, on the contrary, support their integration and active participation.
- ☑ Consumer targeted services. Support is provided according to the needs of the people, i.e. services take into account specificities and offer care and support based on clear knowledge of the concrete target group while differentiating between needs, types of support and the extent to which support has to be granted.
- ☑ Flexibility of services. Defining and providing services according to the individual needs and desires of the customer.
- ☑ Holistic approach in providing the services. It is necessary that the services provided aim at fully satisfying the complex needs of people in a vulnerable position.
- ☑ Continuity of service. Guaranteed provision of the service for as long as it is needed.
- ☑ Evaluation of the quality of support. Introducing clear indicators that correctly measure the satisfaction of clients and their needs according their individual situation and preferences.

¹ This section has been developed on the basis of Quality for Social Health Services – Social NGOs' recommendations to the EU decision makers, adopted by the Social Platform Steering Group, 6 June 2008.

Recommendations:

- ☞ Creating new services should take into account the clearly defined peculiarities of concrete vulnerable groups, types of support needed in order to grant full participation in community life, as well as the analysis of the scope of service necessary in a certain community.
- ☞ Basic service quality standards should be adopted that guarantee the effective inclusion of vulnerable persons in the community, the taking into account of their needs, a comprehensive approach, flexibility and continuity of the support according to needs.
- ☞ Specialised institutions in their capacity of a social service provider have to be closed or reorganized so as to provide support services that fully meet the basic quality criteria and observe the principles of effective support.
- ☞ Separate policies should be developed targeting concrete vulnerable groups, which to the maximum possible extent take into account the specifics of the group and its support needs. Specific measures for their implementation should be developed in cooperation with representatives of the target groups, as well as representative and advocacy organizations.
- ☞ The centrefold of every policy should be the adoption of measures preventing vulnerable situations and social isolation.
- ☞ There should be efficient and targeted control and quality evaluation mechanisms for all forms of support whereby the investment of resource (public finances, human resources) becomes linked to certain service quality level.
- ☞ The assessment of quality should be regulated so as to:
 - Be based on achieving certain measurable results.
 - Include an evaluation of customer satisfaction.
 - Be carried by means of clear and measurable result oriented indicators.
 - Involve in the process customers and their organizations.
 - Guarantee transparency of the evaluation and binding it to sanctions in case of violations or to stimulation of good practices.

4. CUSTOMER ORIENTED FINANCING

Customer oriented financing ensures that every vulnerable person gets access to support services and gives them the possibility to exercise their right to choose which service provider to prefer. It also protects the public interest in efficient investment of public funds and prevents double financing.

One modern method of financing social services is through the so called 'individual budgets' and/or 'direct payment'. In some countries these two terms mean the same thing and on others they are differentiated but the basic principle behind them is that money 'follows' the client and is 'bound' to them and not to the provider or the financing agency. In the last decades direct payments and individual budgets became fundamental for some government policies aiming at individualizing and (self) administration of the social services for adults and their maximum conformity with the needs of the customers. The common quality of this form of financing in all countries is that the clients of social services receive the funds in cash or in the form of a voucher that they themselves use to buy the service or support that best meets their needs.

Applying this principle ensures several results of utmost importance:

- ☞ It creates conditions for the development of customer oriented services and competitive social service market.

- ☞ The most influential factor is the choice of the customer which ensures quality.
- ☞ Control over expenditures becomes linked to the service quality control (service effect) –that makes it easier to evaluate the result a certain service achieved.
- ☞ It allows services to distribute and develop over the countries territory depending on actual local needs.

Most often direct payments and/or personal budgets are funds granted by financing agencies (local authorities, social security systems) to persons, who have been evaluated to be in need of a certain social service and who would like to decide themselves and buy the service rather than receive it directly from the municipality or its agencies. This way the person can administrate the funds themselves. If the process is hindered because of an intellectual or other disability, the person receives the necessary support, very often through their family. Funds can be used flexibly for the purchase of services or equipment according to the needs of the person. The municipality or respective financing agency cannot refuse concession of direct payment personal budgets and, in practice, exerts control over the result of their expenditure.

The receiver or a direct payment/personal is obliged to submit to the financing agency a report on the delivery of service where the stress is on the audit of results. In Germany, for instance, the extent of satisfaction of the person's needs and the achievement of certain goals is evaluated. Proof is only provided of service delivery and the benefit the client received and not of the price of service.

It is important to underline that individual budgets and/or direct payments are an excellent solution but not for all. The experience of some countries (such as the United Kingdom) shows that the best approach is, once more, flexibility and the ability to choose. Along these lines of thought, it is important to have the option of this type of financing although not as an only option but rather in combination with 'traditional' financing methods.

In reality direct payments and/or personal budgets stimulate the personal involvement of the client and encourage them to take responsibility for receiving care and satisfying their own needs. In the same time they represent a form of 'privatization' of services and indirectly assign them to other independent providers based on the judgement of the client (who chooses the provider themselves).

In the same time, this principle cannot be the only one used. An analysis shows that for some forms of support it is necessary to keep the traditional forms of financing through standards in order to guarantee stability. This refers to services offering special and rarer forms of support, crisis services and preventive services.

Recommendations:

- ☞ Public financing should be guaranteed for services for all members of vulnerable groups depending on their needs and the extent of support necessary.
- ☞ The financing of support services should be implemented according to the principle 'money follows the client' and based on personal budgets or direct payments.
- ☞ In the cases of specific, rare, crisis and prevention services a combined form of financing should be used – according to standards and based on the number of clients.
- ☞ Possibilities and support should be provided for additional financing and attracting of complementary funds (local funds, business funds, programme financing and charity) in order

to further develop the quality, forms and scope of social support (including tax concessions and other forms of stimulation).

☞ The two types of financing should be used in combination depending on the client's choice.

5. PROVIDING SOCIAL SERVICES IN A MARKET ENVIRONMENT

Social services should be offered in a market environment. A competitive market openly accessible to providers varied in size and experience is a guarantee for the quality of service and their accessibility to the clients. An absolute requirement in order to create true market of services is the clear formulation and distribution of functions and roles of different agents. Planning the services, their financing and the political responsibility for their availability should be separate from the direct provision of services. Combining these functions creates conditions for a conflict of interests (what guarantee is there that the contracting party will prefer the best and highest quality option instead of 'feeding' its own provider structures) and renders doubtful that the public funds will be invested according to the best result.

In the last few decades the development of social services in Europe has been marked by two parallel tendencies: (1) transferring functions and competences from central to local authorities and (2) increasing the role of private providers as well as adopting market approaches to the process of providing various public services. At the same time greater attention is being paid to market regulations so that it will guarantee quality support to everyone according to public interest. As a result a partnership is forged between representatives of the central/local authorities and the private sector, be it for delivering or co-financing services. The focus of work of the functions of local authorities shifts from directly delivering social services to adopting control functions and elaboration of local development strategies and policies. The delivery of social services becomes chiefly the task of private providers.

This means that negotiation with private providers is an essential element of the social service market:

- ☞ This is an effective alternative to service provision monopoly.
- ☞ Control and provision functions are clearly delimited – local authorities are liberated of directly providing the service while focusing on financing and control.
- ☞ This stimulates competition, which raises quality and responsibility.
- ☞ Expenditure of public funding becomes more transparent.
- ☞ It becomes easier to attract additional funding from sources accessible only to the private sector.

In Bulgaria municipalities can be contracting party and provider at the same time. This leads to confusion of roles and inequality among providers, which in turn violates the principle of guaranteed diversity, decentralization and delivering services in a competitive market environment. Nothing encourages (neither obligates) the mayor to seek better and more effective service management or to offer to delegate them to private providers, which would offer more in a competitive environment. The budget for social services are spent by the municipalities as social service provider and only when the mayor decides funds can be granted to other providers. This means that in Bulgaria the key to negotiating social services is the subjective attitude of the mayor, who decides which services will be subject to negotiation and which will be delivered by the municipality itself.

Recommendations:

☞ All providers should be equal in rights, including municipalities. When municipalities decide

to provide a service, this should be done through specially created registered/licensed agencies that work parallel to the private providers. All providers should be subject to service quality control by an independent agency.

- ☞ A market should be developed where all clients can decide the service of which provider they will use.
- ☞ A suitable administrative environment should be created to allow private professional providers to work, which means:
 - Identical rules for the management of contracts with external social service providers and common guidelines in order to avoid unsuitable interpretation of procedures on behalf of the municipalities.
 - Recognizing the right of the provider of administrative expenses for service administration.
 - Development and implementation of evaluation measures for the execution of the contract for administration of the services by the external provider through an independent external evaluation of the results of his work commissioned by the municipality.
 - Contract management control functions clearly distributed between the central and local authorities.
- ☞ A possibility for direct negotiation should be introduced.
- ☞ The possibility for municipalities to redistribute funds for social services should be limited and the control over the way state funding is spent should be increased.

6. PROFESSIONALLY DELIVERED SERVICES AND SUPPORT

Professionally delivered social services guarantee the efficient support of vulnerable groups. Professionalism can be ensured by introducing clear rules for their execution. The situation where Central and local authorities combine the functions of regulation, planning, monitoring and evaluation with the role of a direct provider contradicts this principle. The rules include legislative regulations and quality criteria based on measurable indicators, which measure the effect of care and support on the quality of life of the client, rather than on formal quantitative indicators.

Professional execution of the services is characterized by:

- The possibility for the client to negotiate the service directly with the provider. This way a competitive professional provider will seek ways to offer higher quality services, which best meet the needs of vulnerable groups.
- Providers are professionally committed to observing and protecting the rights of clients and preventing conflicts of interests as well as to providing high quality care through the implementation of modern work models that have already been proven as effective and with the help of well trained and motivated staff.
- Ensuring the possibility for providers to offer a stable service by means of negotiation and financing forms that guarantee quality of care and at the same time enable professional providers to develop.
- Providing guarantees for the professionalism of caregivers. It is necessary to develop professional work standards for all supporting professions engaged in the process of providing the care. The specialists and staff need to have adequate professional training, a possibility to undergo additional training and professional supervision as well as to be well paid. These conditions are relevant not only for the providers' staff but also for municipality and government officers related to social work. All these factors are important in order to

attract and retain enough and sufficiently qualified human resources in order to be able to provide high quality care.

Recommendations:

- ☞ Professional standards should be developed for each form of support including:
 - Ones that assure good working conditions in the social sphere and adequate remuneration.
 - A clear list of functions, obligations, responsibilities and work standards for each profession in social services.
- ☞ Ethical norms and professional rules for the social service providers should be adopted.
- ☞ State requirements (standards) should be approved for the social worker professions. These requirements have to answer the questions what the basic functions of each of these professions is and list the activities included in each function.
- ☞ Training requirements (standards) should be adopted for social work professions.
- ☞ New midlevel supporting professions should be determined (support staff and staff with higher education) such as animator, educator, routine organizer, personal assistant, etc.
- ☞ An effective system for guaranteed on-the-job training and professional support of supporting specialists should be created.
- ☞ A supervision system should be developed and supervision should be included in training services.
- ☞ The existing registration and licensing regimes should be revised and improved. A system should be introduced for social service accreditation – after a certain period of existence the service should be accredited and this accreditation should bring certain stimuli for the provider.

7. PLANNING SERVICES AND SUPPORT

The planning of services and support on national, regional and local level ensures that the development and provision of social services and the expenditure of public funds will be done in an effective, economically efficient and transparent way.

The planning of social service development in a way that secures effective support and efficient fund expenditure depends on:

- Evaluation of the needs in the community and building a map of service types according to these needs.
- Implementing the planning-action-evaluation model. This model ensures that the opening and development of social services for vulnerable groups will not be chaotic and arbitrary but will follow certain rules, criteria and analysis and be subject to systematic monitoring and evaluation. The social service plans do not remain constant but are revised after monitoring if a need for change was observed.
- Good knowledge of and a distinction between the needs and specifics of separate target groups. The knowledge of the needs of individual target groups is of key importance to identifying the services that would best satisfy them. An especially important point is to identify needs related to temporary necessity, which call for short term intense action, and on the other hand the needs of people who need long term care over the span of a lifetime. It is important to take into account the fact that many members of vulnerable groups will need long term care but with varied intensity.

- Planning on local and regional level. The knowledge of the needs of vulnerable groups in a certain community is a guarantee that the social support granted will meet the true needs of vulnerable persons. Planning the development of services on a regional and not only on a local level allows services to be provided for which there is limited need in the community.
- Offering mutually complementary services that will allow for the most efficient expenditure of funds. The development of services has to be planned so as to provide (1) mutually complementary forms of support and investment (of financial and human resource) that in turn will influence quality and (2) coordinating activities so as to supplement the resources invested in other fields (education, healthcare) by making use of existing systems and structures in the community and offering support for integration into them and avoiding the need to build new segregating services.
- Including all interested parties in the planning and allowing services to answer individual needs and the needs of the community. The participation of all interested parties in planning on a local and national level and actually taking into consideration the opinions of vulnerable groups, their organizations, advocacy organizations, organizations of providers and others allows the support granted and the services planned to realistically answer needs.
- Accentuating preventive measures during planning. A large proportion of the needs of vulnerable groups are a result of their failure to integrate into existing social models. Planning an investment and the development of services in the field of prevention will help a large portion of the vulnerable groups to receive support beforehand and not to fall into a dire necessity situation calling for specialized and often more expensive support measures.

Recommendations:

- ☞ Legislation should regulate recurring short-term re-evaluations of needs and the effect of the programmes in existence.
- ☞ A procedure and an administrative environment should be created that allow policies supporting vulnerable groups on a national and local level to be executed according to the planning-action-evaluation cycle principle.
- ☞ The planning of services on national and local level should rely on programme documents based on analysis and the study of needs of specific target groups which outline the basic rules and norms of their support.
- ☞ Regional planning of services should be regulated by legislation inclusively in order to create networks of social services in each region, which will fulfil national priorities and take into account local context.
- ☞ Administrative control should be exercised over the scope and quality of planning on local level according to actual analysis and knowledge of the problems and their parameters as well as over the implementation of a comprehensive approach in relation to all public services in the sectors of education, healthcare and social care.
- ☞ An emphasis should be placed on preventive social services for early prevention provided in close proximity to the client.
- ☞ The participation of client organizations and advocacy organizations in the planning, evaluation and monitoring processes should be guaranteed.

Платформа “Социални политики” обединява:

„SOS Детски селища България”,
Българска асоциация за лица с интелектуални затруднения,
Български център за нестопанско право, „Дива”,
фондация „ЕКИП”, фондация „За нашите деца”,
„Здравни проблеми на малцинствата”,
Институт по социални дейности и практики,
Каритас България, Международни социални служби България,
Партньори България, „Помогни на нуждаещите се”, „Самаряни”,
„Стъпка по стъпка”