

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

Гражданска
платформа за
открито и
отговорно
управление

СОЦИАЛНИ
ГРИЖИ ЗА
ДЕЦА В РИСК



ДОКЛАД
ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО В ОБЩИНА ПЛЕВЕН
НА ДЕЙНОСТТА НА ИНСТИТУЦИИ НА МЕСТНО И
РЕГИОНАЛНО НИВО ПРИ ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА
СОЦИАЛНИ ГРИЖИ ЗА ДЕЦА В РИСК (СОЦИАЛНИ УСЛУГИ
РЕЗИДЕНТЕН ТИП – НАСТАНЯВАНЕ В ЦЕНТРОВЕ ОТ
СЕМЕЕН ТИП)



Настоящият документ е създаден в резултат на работата по проект „Гражданска платформа за отговорно и отчетно управление“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за неговото съдържание се носи от Асоциация „Прозрачност без граници“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.



АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“
София 1463, ул. „Шандор Петъфи“ № 50, ет. 1
тел.: 02/9867713, 9867920
тел./факс: 02/9867834
mbox@transparency.bg
www.transparency.bg
<http://platformi.transparency.bg>

София, 2015 година

Съдържание

Увод

1.Социални услуги от резидентен тип за деца в риск, предоставяни в община Плевен (обобщени резултати от наблюдението) с. 8

2.Проблеми при предоставянето на социални услуги от резидентен тип за деца в риск. Дефицити и постижения при осъществяването на контролната дейност на институциите с. 10

Увод

Осъществяването на обществен контрол върху работата на публичните институции е базисна предпоставка за реализирането на основни демократични принципи в управлението. Освен като фактор, гарантиращ участието на гражданите в институциите, гражданският контрол е ключова предпоставка за запазване на техния представителен характер и за тяхното функциониране в съответствие с дневния ред на обществото. Наред с това, осъществяването на граждански контрол е предпоставка за повишаване на ефективността, както и фактор за превенция на корупция в управлението. През седемнайсетте години, в които осъществява своята дейност в България, Асоциация „Прозрачност без граници“ натрупа значителен опит при провеждането на независимо гражданско наблюдение и на инициативи за обществен контрол върху работата на институции, функциониращи на национално, регионално и местно ниво. Фокус на наблюдението бяха проблеми, относими към значими процеси в обществения живот – като например процесите на приватизация, управлението на публична собственост, възлагането на обществени поръчки, управлението на средства от европейските фондове.

В резултат на експертизата и опита на експертите на Асоциация „Прозрачност без граници“ бяха разработени и приложени редица специфични методологии за наблюдение, които съдействаха за упражняването на граждански контрол в различни сфери на обществения живот. Резултатите от едно от най-мащабните изследвания¹ на системата от институции, които имат значение за превенция на корупцията в България показват, че един от основните проблеми за страната е липсата на ефективно прилагане на съществуващите законови норми. Наред с това, специализираните антикорупционни институциите и звената с контролни функции не съдействат ефективно за противодействие на корупцията в страната. Оценката на постигнатото и резултатите от изследванията мотивираха организацията да насочи вниманието си към друго измерение на проблема – осъществяването на контрол от страна на институциите, работещи на местно и регионално ниво.

Тези данни дадоха основание на Асоциация „Прозрачност без граници“ да насочи вниманието си към работата на институциите на местно и регионално ниво, към начина, по който те изпълняват своите контролни функции, към необходимостта от осъществяване на ефективен граждански контрол върху тяхната работа и към укрепването на механизми за взаимодействие между структурите на гражданското общество и институциите. Настоящият доклад е посветен на проблем, който на пръв поглед няма пряка връзка с експертизата на организацията – социални грижи за деца в риск, ползващи социални услуги от резидентен тип, но всъщност има много допирни точки със същността в нейната

¹ Европейски национални системи за почтеност е най-голямото сравнително европейско изследване на състоянието на институциите, техния принос и роля в борбата им с корупцията. То бе осъществено от националните представителства на международната антикорупционна организация Transparency International в 25 европейски държави. За повече информация вижте:

<http://www.transparency.bg/bg/projects/ocenka-na-nacionalnata-sistema-za-pochtenost/> и <http://www.transparency.org/search>.

работа – ефективната работа на звената, предоставящи социални грижи и на звената, осъществяващи контрол. За неспециалистите изразът „социални услуги от редизентен тип“ не дава яснота за какво всъщност става дума, но зад този израз се крият съдбите на хиляди деца, които не разчитат на родителска грижа и за които всъщност полагат грижи обществото чрез неговите институции и граждански структури. През последните години тече процес на закриване на домовете за деца, лишени от родителска грижа, и на създаване на домове от фамилен тип, в които тези деца трябва да получат грижа, защита и подкрепа за развитие, които да им позволят да получат своя равен шанс в живота и да дадат своя принос за обществото. Именно поради това общественото внимание, в частност – и на Асоциация „Прозрачност без граници“ – е насочено към това как стартира работата на доставчиците на социални услуги от този род, какви са проблемите, с които се сблъскват и какво е необходимо да се подобри, за да може този модел да проработи успешно в български условия.

Законодателна основа, регламентираща функционирането на системата за закрила на детето и правомощията на органите по закрила на детето

Политиката за защита правата и интересите на детето е междусекторна политика, която интегрирана усилията на компетентните институции, неправителствените организации и обществото. Държавната политика по отношение закрилата на детето следва да бъде насочена към подобряване благосъстоянието на децата, като основополагащ нормативен документ в тази посока е *Законът за закрила на детето (ЗЗД)* и *Правилникът за неговото прилагане*, основани на принципите на *Конвенцията на ООН за правата на детето*.

Законът урежда правата, принципите и мерките за закрила на детето. Той защитава и гарантира основните права на детето в различните сфери на обществения живот за всички групи деца съобразно възрастта, социалния статус, физическото, здравословно и психическо състояние, като създава базисните предпоставки за подходяща за всички икономическа, социална и културна среда, образование, свобода на възгледите и сигурност.

С приетите през 2009 г. промени в Закона е предоставена възможност на местните власти – *кметовете и общинските съвети*, за упражняване на повече правомощия и повече *отговорности в планирането, управлението и контрола на грижата и услугите за децата и семействата*. Към всяка община са създадени комисии за детето с координационни и консултативни функции и с участие на представители на различните институции и организации. По този начин *общинските власти имат стратегическа роля за планиране и разкриване на социални услуги*. Всяка община ежегодно следва да приема общинска програма за закрила на детето в съответствие с местните нужди и приетата Национална програма за закрила на детето през годината (НПЗД). Териториалните структури на Агенцията за социално подпомагане са водещ партньор при разработването на стратегии и планове на областно и общинско ниво.

Върху принципите на ЗЗД е изградена *Национална стратегия за детето 2008 - 2018 г.* Стратегията поставя основните акценти на държавната политика за детето, като извежда основен приоритет осигуряването на условия за ефективно упражняване на правата и подобряване качеството на живот на децата като

условие за свободното и пълноценното им личностно развитие. Приложеният в Стратегията интегриран подход по отношение политиките за деца обхваща всички сфери на обществения живот, оказващи пряко въздействие върху изграждането, формирането и развитието на детето като семейната среда, здравното обслужване, образованието, отдиха и свободното време, алтернативни грижи, жизнен стандарт и социално подпомагане, преодоляване на експлоатацията и злоупотребата с деца, специални мерки за закрила, зачитане на мнението на децата и право на идентичност и защита срещу дискриминация.

В изпълнение на Националната стратегия, Министерският съвет приема ежегодно Национална програма за закрила на детето, предложена от министъра на труда и социалната политика и от председателя на Държавната агенция за закрила на детето. Националната програма за закрила на детето (НПЗД) дефинира конкретните области на интервенция в правителствената политика за закрила на детето. Тя регламентира изпълнението на задълженията на всички държавни институции, ангажирани в изпълнението на мерките и дейностите за осигуряване и спазване на правата на децата в съответствие с техния най-добър интерес. Приоритетните области, залегнали в нея, които имат съществено значение, включват взаимосвързани цели и развитие на комплексни интегрирани мерки в посока гарантиране правото на детето да има семейство; гарантиране развитието на висококачествени социални услуги в общността, подпомагащи отглеждането на детето и насърчаване на отговорното родителство; осигуряване на подходящ жизнен стандарт и преодоляване на детската бедност; ускоряване процеса на деинституционализация.

Правилникът за прилагане на ЗЗД регламентира конкретни действия, мерки и отговорности инкорпориращи: закрила спрямо деца в риск; механизъм за предоставяне на помощи за превенция на изоставянето, за реинтеграция на деца в семейна среда, за настаняване на дете в семейство на роднини или близки, за контрол по спазването на правата на детето, за взаимодействие и сътрудничество между държавните органи; процедура по лицензиране на доставчиците на социални услуги за деца, реда и условията за издаване и отнемане на лицензията.

Органи по закрила на детето

Отговорностите на органи по закрила на детето в нашата страна са свързани с разработването и участието в провеждането на държавната политика в областта на закрилата на детето. Органи по закрила на детето са *председателят на Държавната агенция за закрила на детето, министърът на труда и социалната политика, министърът на вътрешните работи, министърът на образованието и науката, министърът на правосъдието, министърът на външните работи, министърът на културата, министърът на здравеопазването, изпълнителният директор на Агенцията за социално подпомагане и кметовете на общини.*

На национално ниво наблюдението на политиките за детето се осъществява от *Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД)*. ДАЗД е орган към Министерския съвет, който *ръководи, координира и контролира държавната политика за закрила на детето*, позиционирана върху спазването на международното и национално законодателство, изпълнението на Националната стратегия за детето 2008 - 2018 година, монитирането на ежегодни национални програми и приемането на различни документи и решения на правителството.

Съществена функция по отношение изпълнението на политиките за детето е определена на *Агенцията за социално подпомагане*, чрез териториалните й структури. *Регионалните дирекции за социално подпомагане (РДСП)* към Агенцията за социално подпомагане провеждат *държавната политика за закрилата на детето на територията на областта в сътрудничество* с държавните органи, областните администрации, органите на местното самоуправление и юридическите лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в обществена полза, които създават условия и съдействат за реализирането на програми и проекти в обслужваните от тях области. *РДСП координират и контролират дейностите и мерките, като същевременно осъществяват методическа помощ на дирекциите „Социално подпомагане“.*

Регионалните дирекции за социално подпомагане са *ключов орган при осъществяване на националното осиновяване*. Към тях са създадени Съвети по осиновяване (СО), като директорът на съответната РДСП е председател. Основната дейност на СО е свързана с определянето на подходящи осиновяващи за деца, които са вписани в Регистъра за децата, които могат да бъдат осиновени при условията на пълно осиновяване, съобразно поредността на вписване на осиновяващите в Националния регистър на осиновяващите при условията на пълно осиновяване. Друга съществена отговорност на РДСП е свързана с *поддържането на регистри на утвърдените приемни семейства и организиране на дейността на комисиите по приемна грижа*.

Текущите практически дейности в *общината*, свързани с определяне и провеждане на конкретни мерки по *закрилата на децата и контрол по тяхното изпълнение*, се извършват в *Дирекция „Социално подпомагане“*, в частност *Отдел „Закрила на детето“*.

Правомощията на социалните работници по места кореспондират с осъществяване на комплекс от мерки и дейности, които следва да бъдат насочени към: проверки по жалби и сигнали за нарушаване правата на децата и дава задължителни предписания за отстраняването им при условия и по ред, определени с правилника за прилагане на закона; съвети и консултации по отглеждането и възпитанието на децата; предоставяне на информация за предлаганите услуги и оказва съдействие и помощ на семействата и родителите на нуждаещите се деца; съдействие и сътрудничество на юридически лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност по закрила на детето; подпомагане професионалната ориентация и квалификация на децата в риск, включително на тези, които са завършили средното си образование след навършване на пълнолетие; организиране на обучение и консултации на приемни родители и участва в техния подбор; сигнализиране при нужда полицията, прокуратурата и съда, които са длъжни да предприемат незабавни действия за защита на децата; организиране на незабавна помощ на деца, изпаднали в бедствена ситуация, включително и в случаите след изтичане на предприета 48-часовата полицейска закрила; предложения за назначаване на настоящи съвети и попечители; проучване на кандидатите за осиновители от страната като дава писмено заключение за годността им да осиновят дете; даване на мнение в случаите, предвидени в Семейния кодекс; организиране на консултации и обучение на кандидат-осиновители и осиновители и осигуряване наблюдение на детето в

следосиновителния период за срок две години от датата на осиновяването; предявяване на искиове за лишаване или ограничаване на родителски права в интерес на детето или встъпва като страна във вече заведени производства.

Така представената накратко правна и институционална рамка на дейността по социални грижи за деца в риск, в частност и за тези, ползващи социални услуги от резидентен тип в центрове за настаняване от семеен тип, създава и рамката на дейността в тази сфера в общините Видин, Враца и Плевен, в които бе извършено независимо гражданско наблюдение. То бе осъществено в периода май-октомври 2015 г., като в процеса на мониторинг са приложени няколко изследователски метода: проучване на нормативната рамка; медиен мониторинг на публикации по темата в местните и регионални медии, относими към период от последната една година, провеждане на поредица от интервюта с доставчици на социални услуги от резидентен тип, представители на институции, работещи на местно и регионално ниво в тази област, както и с представители на медии и неправителствени организации. Именно резултатите от осъщественото наблюдение са представени в настоящия доклад. Въпреки че данните отразяват информация от изследваните общини от Северозападна България, до голяма степен изводите и препоръките са релевантни и за други райони на страната. Част от констатираните проблеми, дефицити при осъществяването на контрол и постижения в работата на институциите и на доставчиците на социални услуги са показателни за тенденциите в тази сфера и могат да послужат като още една отправна точка за провеждане на дискусия относно бъдещите перспективи за развитие на тази дейност.

1. СОЦИАЛНИ УСЛУГИ ОТ РЕЗИДЕНТЕН ТИП ЗА ДЕЦА В РИСК, ПРЕДОСТАВЯНИ В ОБЩИНА ПЛЕВЕН (ОБОБЩЕНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО)

Социални услуги за деца в риск от резидентен тип, предоставяне в Община Плевен

На територията на община Плевен се предоставят следните социални услуги за деца от резидентен тип:

“Кризисен център за жени и деца, преживели насилие” е делегирана държавна дейност, предоставена за управление на НПО. Кризисен център за жени и деца, преживели насилие е комплекс за социални услуги за пострадали от насилие, трафик или друга форма на експлоатация, които се предоставят за срок до 6 месеца и са насочени към оказване на индивидуална подкрепа, задоволяване на ежедневните потребности и правно консултиране на потребителите или социално-психологическа помощ, когато се налага незабавна намеса, включително чрез мобилни екипи за кризисна интервенция.

Центрове за настаняване от семеен тип (ЦНСТ) по проект „Предоставяне на социални услуги в общността в 6 центъра за настаняване от семеен тип за деца и

младежи, изведени от специализирани институции”, финансиран от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” по Процедура за директно предоставяне “Да не изоставяме нито едно дете” - Компонент 2: Разкриване на социални услуги в общността”. Целта на проекта е да оптимизира мрежата от резидентни социални услуги в общността за оказване подкрепа на деца и младежи от уязвими групи, чрез разкриване на 6 Центъра за настаняване от семеен тип в град Плевен.

Центровете за настаняване от семеен тип (шест на брой) са построени, обзаведени и оборудвани в рамките на Проект „Разширяване на мрежата от резидентни социални услуги в общността за деца в риск (изграждане на 6 центъра за настаняване, от семеен тип, за деца изведени от специализирани институции” финансиран по Договор № BG161PO001/1.1-12/2011/061, Схема за безвъзмездна финансова помощ BG161PO001/1.1-12/2011 „Подкрепа за деинституционализация на социални институции, предлагащи услуги за деца в риск” – фаза 2 на Оперативна програма „Регионално развитие” 2007-2013.

Към момента функционират *три ЦНСТ за деца и младежи с увреждания и/или в риск* (деца и младежи, от специализирани институции и деца и младежи с увреждания и/или в риск, от общността за кризисно настаняване при спешна нужда). В ЦНСТ се осъществява 24-часова грижа.

ЦНСТ „Приятели” за деца и младежи без увреждания е делегирана държавна дейност. Към момента на провеждане на интервюто управлението се осъществява от Община Плевен. На по-късен етап управлението е възложено на Фондация „Международна социална служба – България”.

Система за контрол на социалните услуги за деца от резидентен тип в Община Плевен

Контрол върху дейността на доставчиците на социалните услуги от резидентен тип се осъществява от: Община Плевен; Регионална дирекция „Социално подпомагане”; Дирекция „Социално подпомагане”, Отдел „Закрила на детето” и Инспекторат на Агенцията за социално подпомагане.

Инспекторатът на АСП, РД „СП”, Д „СП”, Отдел „Закрила на детето” извършват *планов специализиран контрол* относно качеството на предоставените услуги и проверки и при подаден сигнал, а *Община Плевен извършва проверки* относно *правомерно разходване на средствата и по изпълнение на Програмата* за управление на делегирана държавна дейност за услуги, отдадени на външни доставчици.

2.ПРОБЛЕМИ ПРИ ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ ОТ РЕЗИДЕНТЕН ТИП ЗА ДЕЦА В РИСК. ДЕФИЦИТИ И ПОСТИЖЕНИЯ ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА КОНТРОЛНАТА ДЕЙНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Проблеми при предоставянето на социални услуги за деца от резидентен тип

Основните проблеми при предоставянето на социални услуги от резидентен тип, по оценка на доставчиците, се концентрират в две насоки:

- липсата на достатъчно средства и
- широкият възрастов диапазон на настанените в ЦНСТ.

В хода на мониторинга са идентифицирани следните проблеми.

На първо място, социалните услуги за деца от резидентен тип, които се развиват в общността като алтернатива на институциите са създадени със значителен финансов ресурс от Структурните фондове на ЕС – приоритетно, за изграждане на съвременна материална база. *Техният капацитет като брой места за настаняване към момента на мониторинга е неувоен – резултат от недобро планиране на нуждите и липса на реална оценка на потребностите* от различни видове услуги за деца в риск, предоставяни в общността на местно ниво.

На второ място, съществува *нагласа нови социални услуги за деца в общността да се разкриват със средства от Структурните фондове на ЕС, а след това да намират устойчивост като „делегирана държавна дейност“ заради осигуреното финансиране от републикански бюджет. Не се търсят и разработват алтернативни механизми за финансиране* на социалните услуги за деца – местни фондове за набиране на средства, дарителски кампании сред гражданите и бизнеса и др. Тази практика се разминава с принципа на децентрализация на финансови средства и управление на социалните услуги.

На трето място, по отношение на финансовия контрол, следва да се отбележи, че Общината все още е основен доставчик на социални услуги за деца от резидентен тип и само две услуги се изпълняват от доставчици – неправителствени организации. Предвид факта, че общината осъществява финансов контрол относно предоставяните услуги, възниква въпросът дали общината може ефективно да контролира себе си.

На следващо място е необходимо да се отбележи, че социални услуги за деца от резидентен тип на местно ниво работят в *постоянен дефицит от достатъчно на брой квалифицирани кадри поради ниското заплащане на този труд. Особено голям е дефицитът на медицински специалисти в ЦНСТ за деца с увреждания.*

Дефицити при осъществяването на контролната дейност на институциите

На база проведените интервюта може да се твърди, че местните институции и доставчици на социални услуги работят в партньорство. От получените

отговори на въпросите относно обмена на информация за извършени проверки и направени предписания *местните структури нямат пълна информация за констатациите и последващия контрол.*

В институциите, чиито представители са интервюирани, не може да се твърди, че се поддържат информационни досиета относно извършената контролна дейност на доставчиците на социални услуги за деца от резидентен тип, в които да се съхраняват всички констативни протоколи, предписания и др. и където лесно може да се установи изпълнението на дадена препоръка или предписание. Документацията се съхранява в архив. *Част от констативните протоколи от направените проверки отиват в Общината, други – в АСП.* По тази причина е трудно да се проследи, анализира и оцени ефективността от проведените контролни действия.

Контролните органи които осъществяват контрол върху качеството на социалните услуги за деца на национално и местно ниво са два – инспектората към АСП и служителите на ДАЗД. *В законодателството относително ясно са регламентирани правомощията на контролиращите органи, но не е ясно разписан механизмът на взаимодействие, както и случаите, в които това се налага.* В резултат на това контролът може да се окаже *некоординиран, нееднозначен и противоречив.*

Двата контролиращи органа – АСП и ДАЗД, разполагат със сериозни и амбициозни контролни правомощия – законът регламентира, че те контролират качеството на социалните услуги, предоставяни от всички доставчици. Това изискване на закона обаче *не е обезпечено с достатъчен човешки и финансов ресурс.*

Общините като доставчик на услуги са в двойствена роля. От една страна те са обект на контрол от органите на АСП и ДАЗД за качеството на предоставяните услуги – т.е. могат да им бъдат дадени предписания, както и да бъдат наложени административни наказания, но не могат да бъдат закрити услугите, независимо с какво качество са те. От друга страна, общините притежават контролни функции върху разходването на публичните средства и в това отношение контролират самите себе си като доставчик на социални услуги.

Постижения в работата на институциите. Добри модели на взаимодействие с други институции и с НПО

Въз основа на резултатите от проведеното наблюдение следва да бъде отбелязано следното:

- Доставчиците на услуги, контролните и оказващите методическа помощ институции, оценяват, че *работят в партньорство и успешно си взаимодействат при необходимост.* В интервюта се посочва, че *доставчиците на услуги успешно взаимодействат с полиция, съд и прокуратура.*

- При предоставяне на социални услуги за деца на местно ниво до голяма степен е *преодоляна негативната тенденция да се поставя по-голям акцент върху закрилата, отколкото върху прилагането на превантивни модели, насочени към избягване на риска и институционализацията.* Така например, добре развита е приемната грижа и в Община Плевен има над 130 приемни семейства.

Потвърждава се опитът на редица страна в Европа и САЩ – социалните услуги за деца в семейна среда са много по-ефективни и по-евтини от услугите, предоставяни в институции и ЦНСТ.