

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПРОМЕНИ ВЪВ ВИДОВЕТЕ СОЦИАЛНИ УСЛУГИ, РЕГЛАМЕНТИРАНИ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В БЪЛГАРИЯ

*Докторант Радостина Петрова
Катедра „Администрация, управление и политически науки“
Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“*

POSSIBILITIES FOR CHANGES IN THE TYPES OF SOCIAL SERVICES REGULATED BY THE BULGARIAN LEGISLATION

*Radostina Petrova, Phd Student
Department of Administration, Management and Political Science
Varna Free University „Chernorizets Hrabar“*

Резюме: С въвеждането на новия Закон за социални услуги се регламентира основната насока за предоставяне на социални услуги в общността. Целта на настоящия доклад е на базата на анкетно проучване на извадка от служители, работещи в социалната сфера с различна квалификация, ползватели на услуги, включени в обхвата на разпоредбите на новото законодателство, и членове на семейства на хора в риск да се установи необходимостта от въвеждането на нов вид социални услуги и/или необходимостта от разширяването на обхвата на вече определените в неговите разпоредби. Установено е, че има необходимост от промени във видовете социални услуги в законодателната уредба в Република България в посока разширяване на техния обхват и увеличаване на видовете услуги.

Ключови думи: *обхват на социални услуги, законодателни промени*

Abstract: The introduction of the new Law on Social Services regulates the main guidelines for the provision of social services in the community. This report aims to identify, based on a survey of a sample of social workers with different qualifications, users of services covered by the provisions of the new legislation and family members of people at risk, the need to introduce a new type of social services and / or the need to expand the scope of those already defined in its provisions. It has been established that there is a need for changes in the types of social services in the legislation of the Republic of Bulgaria to widen their scope and increase the types of services.

Key words: *scope of social services, legislative changes*

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2021.299>

Въведение

Социалните услуги, които са главна съставна част от системата на социалното подпомагане, отбелязват в периода 2003-2020 год. променяща се динамично картина както в страната, а и по света (Vekova 2020; Berberova-Valcheva 2019; Terziev et al. 2018). Услугите са многообразни по видове и начини на предлагане, подпомагайки хора в риск, според належащи нужди и потребности (Илиева 2014; Slavova-Petkova 2018). Законодателството регламентира и различни по вид доставчици, целящи да покриват голям по обхват и разнообразие на начин на предоставяне и управление на социалните услуги (Terziev, Georgiev 2018; Пенкова и др. 2018; Шопов, Иванов 2011). В Закона за социално подпомагане (ЗСП)¹ и в Правилника към него не бяха регламентирани интегрирани услуги, което се осъществи с въвеждането на новия Закон за социални услуги (ЗСУ)². Тази промяна дава възможност и регламентира възможността лицето в риск (което се явява ползвател на социалната услуга) само да избере съвкупността от услуги, които да използва от различни доставчици.

Въпреки това преимущество се създават предпоставки за възникването на проблем, свързан с това до колко този свободен избор би могъл да е адекватен и законодателството определя ли в достатъчна степен правото на достъп при определени условия за всяко лице в риск. ЗСУ определя различни модели на предоставяне на услугите,

¹ Закон за социално подпомагане Отражена деноминацията от 05.07.1999 г. Обн. ДВ. бр.56 от 19 Май 1998г., изм. ДВ. бр.45 от 30 Април 2002г., изм. ДВ. бр.120 от 29 Декември 2002г., изм. ДВ. бр.18 от 28 Февруари 2006г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.105 от 22 Декември 2006г., изм. ДВ. бр.52 от 29 Юни 2007г., изм. ДВ. бр.59 от 20 Юли 2007г., изм. ДВ. бр.58 от 27 Юни 2008г., изм. ДВ. бр.14 от 20 Февруари 2009г., изм. ДВ. бр.41 от 2 Юни 2009г., изм. ДВ. бр.74 от 15 Септември 2009г., изм. ДВ. бр.15 от 23 Февруари 2010г., изм. ДВ. бр.9 от 28 Януари 2011г., изм. ДВ. бр.51 от 5 Юли 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.32 от 24 Април 2012г., изм. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г., изм. ДВ. бр.66 от 26 Юли 2013г., изм. ДВ. бр.98 от 28 Ноември 2014г., изм. и доп. ДВ. бр.8 от 29 Януари 2016г., изм. ДВ. бр.85 от 24 Октомври 2017г., изм. ДВ. бр.7 от 19 Януари 2018г., изм. ДВ. бр.17 от 23 Февруари 2018г., доп. ДВ. бр.77 от 18 Септември 2018г., изм. и доп. ДВ. бр.91 от 2 Ноември 2018г., изм. и доп. ДВ. бр.105 от 18 Декември 2018г., изм. и доп. ДВ. бр.24 от 22 Март 2019г., изм. и доп. ДВ. бр.35 от 30 Април 2019г., изм. ДВ. бр.101 от 27 Декември 2019г., изм. ДВ. бр.71 от 11 Август 2020г.

² Закон за социалните услуги, в сила от 01.07.2020 г. // Обн. ДВ. бр.24 от 22 Март 2019 г., изм. ДВ. бр.101 от 27 Декември 2019 г., изм. ДВ. бр.65 от 21 Юли 2020 г., изм. и доп. ДВ. бр.71 от 11 Август 2020г., изм. и доп. ДВ. бр.110 от 29 Декември 2020 г., изм. и доп. ДВ. бр.14 от 17 Февруари 2021 г.

които се реализират от институциите, отговорни за тяхното предоставяне. Изборът на най-подходящия модел се осъществява след изготвяне на индивидуална оценка на нуждите, съобразена с личните предпочитания на ползвателя на услугата. За да бъде осъществен информиран избор на ползвателя, в закона изрично се посочва ролята на социалните служби, които следва да запознаят лицата с разнообразието от видове. Планирането на социалните услуги е регламентирано чрез въвеждане на Национална карта на социалните услуги (Шишманова и др. 2021). Въпреки че в мотивите за приемане на закона е посочено разширяването на обхвата на групите потребители, които ще ползват услуги, чрез самите разпоредби обаче се въвеждат ограничения, които ги правят недостъпни за по-голямата част от нуждаещите се. Например в разпоредбите в член 7 от Закона изрично е посочен широкият обхват, в който са включени всички лица, за които е подходящо да се осъществи „... превенция и/или преодоляване на социалното изключване, реализиране на права или подобряване на качеството му на живот“³. В допълнителните разпоредби на същия закон обаче е посочена дефиниция за термина „социално изключване“, която поставя условието потребителят да има лична или обективна причина за пълноценно участие в общественния живот. Доказването на тази обективна причина за социално изключване не е точно определено. Друго ограничително условие е свързано с условието за предоставяне на услуги на лица с трайни увреждания. Отново в допълнителните разпоредби е пояснено и определението за лица с трайни увреждания като такива с 50 и над 50 на сто намалена работоспособност и вид и степен на увреждане⁴. Това автоматично изключва от потребителите на социални услуги всички лица, които не могат да докажат с решение на ТЕЛК това условие. Възниква въпросът в риск ли са хората с увреждания с под 50% увреждане, констатирано с решение на ТЕЛК.

Друго ограничително условие за ползвателите на социални услуги е свързано с предоставяне на мобилни услуги само в случаите, в които присъствието на потребителя в центъра, който ги предоста-

³ Допълнителна разпоредба §1. 1. „Социално изключване“ е състояние, при което лицето поради лични или обективни причини няма условия и възможности за пълноценно участие в различни сфери на общественния живот.

⁴ Допълнителна разпоредба §1. 25. „Пълнолетни лица с трайни увреждания“ са лица с определени 50 и над 50 на сто степен на трайно намалена работоспособност или вид и степен на увреждане.

вя, е невъзможно по обективни причини. Промяната на ситуацията в България и по света, свързана с COVID 19, наложи необходимостта от въвеждането на нов модел на предоставяне на социални услуги, предоставянето на които не е зависимо от динамичните промени в ограничителните условия за социална дистанция, свързано с разпространението на болестта (Петрова-Димитрова и др. 2020; Pratt, Nahn 2021). Извън обхвата на закона остават всички потребители в риск от социална изолация в резултат на ограничителните мерки за хора над определена възраст и въвеждането на зелени коридори. Това налага да бъдат изследвани възможностите чрез законодателството да се създадат условия, при възникване на по-продължителни мерки за социална дистанция, тези потребители да попаднат в обхвата на ползващите такъв вид услуги с цел превенция и предотвратяване на негативните последици (Димитрова 2017).

На следващо място да се предвиди възникването на проблеми в организацията по предоставяне на социални услуги в контекста на възможностите за изпълнение на нормативната база, регламентирана в законодателството, при реализиране на управлението на социалните услуги, целяща подобряване на нормативната регламентация. Законът дава възможност за въвеждане на интегрирани услуги, но това би затруднило както доставчиците на услуги, така и потребителя, който следва да посещава различните доставчици, за да получи помощта, от която се нуждае.

Друг възникнал проблем с въвеждането на разпоредбите на новия закон е свързан с достъпността на услугите. Това налага необходимостта да се изследва потребността от въвеждане на нови иновативни услуги, които да елиминират риска от прекалено тясната достъпност на видовете предоставяни услуги и търсенето на пътища за разширяване на техния обхват. ЗСУ не изключва възможността за въвеждане на нови услуги в общността, той дава възможност за въвеждането на такива с помощта на различни подходи, доказващи необходимостта им. Тази необходимост става още по-голяма, когато при социалната изолация се отключват множество проблеми, свързани и с преодоляване на психологическите травми (Хинков и др. 2020; Dobrev 2021).

Механизмът за оценка на качеството е свързан със съвкупността от услуги (Terziev 2020), които предоставя, а конкретно по отделни услуги се извършва оценка на специалиста (Генова 2019), който ги

извършва, на база на неговия опит и квалификация. Тук възниква въпросът адекватна ли е тази оценка и потребителя, който ползва различни услуги от различни доставчици, и би ли получил качествена услуга? Методите за въздействие, които всеки доставчик е разработил и се прилагат от конкретните специалисти в отделните услуги, залагайки на интегрирания подход, са под въпрос (Симеонова 2011). Това налага разрешаването на въпроса, свързан с това как и кой ще оценява качеството на въздействието, когато са множество доставчици на социални услуги. Всеки доставчик, който обгрижва лицето, следва да разработи Програма за качеството на услугата съгл. чл. 112 от Закона, но той е конкретен за съответната услуга по видове дейности, които предоставя.

Целта на настоящия доклад е на базата на анкетно проучване на извадка от служители, работещи в социалната сфера с различна квалификация, ползватели на услуги, включени в обхвата на разпоредбите на новото законодателство, и членове на семейства на хора в риск да се установи необходимостта от въвеждането нов вид социални услуги и/или необходимостта от разширяването на обхвата на вече определените в неговите разпоредби.

Изложение

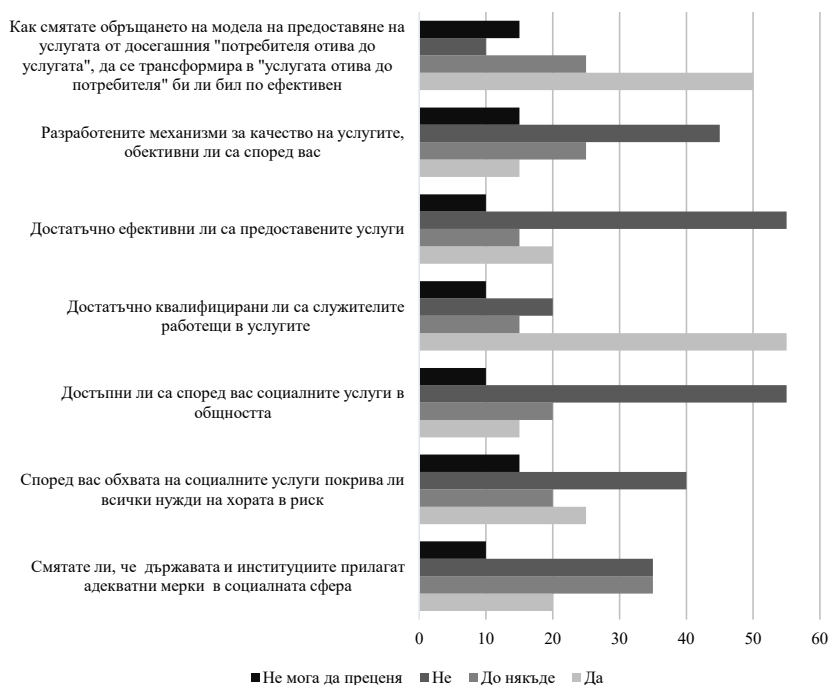
Проучването е проведено в през периода май - август 2021 година и са обхванати 30 служители, ангажирани с изпълнението на различни видове социални услуги, 60 потребители и 10 членове на семейства на хора в риск. Данните от всички анкетни карти попълнени електронно са обобщени в три основни направления и специфични цели:

- **да се идентифицират нуждите** от създаването на иновативни социални услуги, които не са включени в законодателството за всяко от лицата в риск, за които стандартните услуги са недостъпни;

- **да се идентифицират лицата**, за които е необходимо да се създадат услуги според потребностите им, извън действащите услуги в общността;

- **да се анализира и оцени ефектът** на различни схеми в практиката на управлението и начините на предоставяне на услуги по места, целящи да изведат и идентифицират добрите практики.

Конкретните резултати от проучването са показани на фигура 1.



Фигура 1. Анализ на нуждите

От направения анализ на получените данни се идентифицират следните проблеми:

Първият е свързан с обхватността на лицата, нуждаещи се от грижи. Според анкетираните действащите услуги в общността не могат да покрият всички лица в риск. Работещите механизми, с помощта на които се определят параметрите, свързани с идентифициране на нуждите, са добри, но не достатъчно ефективни.

Вторият е свързан с достъпността. Голяма част от услугите се предоставят извън дома на потребителя. Ограниченията, наложени от COVID 19, лишиха голяма част от хората в риск да ги ползват. На следващо място са тези, които се предоставят в дома на потребителя – също са неефективни и икономически неизгодни. Невъзможността на лицето само да идентифицира проблема и да определи точния специалист, от който се нуждае, се хаят средства и ресурс и излишно разхождане на специалисти, от които лицето не се нуждае в конкретната ситуация. От тук следва да се търсят нови възможности, които

действащото законодателство е регламентирало и не изключва възможността от въвеждането на нови видове социални услуги.

Третият проблем е свързан с механизмите за оценка на качество на услугите. Разработените към настоящия момент са добри, но не достатъчно за да покрият възникналата необходимост от ясни критерии за оценка (Симеонова 2011). Законодателството дава относителна самостоятелност на доставчика на услуги сам да разработи Програма за качеството на предоставяната от него услуга, спазвайки Наредбата за стандартите и качество на същите. Единните стандарти за удовлетвореност на потребности са трудно постижими. Описаният в закона и подзаконовите актове индивидуален подход при всеки разглеждан случай изключва това.

Направеното проучване доказва необходимостта от планирането на нови модели за тяхното предоставяне, което е заложено в разпоредбите на Раздел I, Глава четвърта от ЗСУ. Планиране на социалните услуги. Предвидено е планирането на национално ниво да се осъществи чрез изработването на Национална карта на социалните услуги (НКСУ), в която те следва да се разделят по видове и обхват и съгласно Наредбата за планирането на социалните услуги съобразно броя и демографския профил на населението. Планирането се определя на общинско, областно и национално ниво, свързано с необходимостта от създаването на нови модели за предоставяне. Включването на нови иновативни такива след доказана необходимост и обследване на необходимостта би могло да се осъществи с помощта на различни похвати както на национално, така и на местно ниво.

В Правилника за прилагане на ЗСУ, Глава четвърта, първи раздел са конкретизирани начините за създаване, промяна и прекратяване на предоставянето на социални услуги съгласно НКСУ. Регламентирана е приоритетната роля на Агенцията за качество на социалните услуги (АКСУ), създадена по реда на новия закон, която предоставя становище по искане на Агенцията за социално подпомагане (АСП) за съответствие с изискванията за качество на различните видове социални услуги. Възможността в законодателната уредба за въвеждането на нови услуги предоставя подходи, по които доставчиците да модифицират съществуващи или да въведат нови видове иновативни такива при възникване на потребност, ясни критерии за това обаче не са определени.

Заклучение

В заключение можем да обобщим – възможности за промени във видовете социални услуги и техния обхват в законодателната уредба в Република България съществуват. С изглаждането на противоречието, свързано с обхвата на лицата, които се нуждаят от въздействие, би се решил и част от проблема с достъпността на услугите. Необходими са промени и в нормативната уредба, свързани с качеството на предоставяне на услугите. Индивидуалният подход към необходимостта от социална закрила и защита на всяко лице в риск изисква и правилно планиране, за да се оптимизира използването на финансови и човешки ресурс, особено по време на криза. Въвеждането на нови услуги, ориентирани към правилно планиране на всички ресурси, е от изключителна важност в условията на световна пандемия и придружаваща финансова криза.

Използвана литература

1. Berberova-Valcheva, T. (2019). Актуални нормативни промени и икономически аспекти на деинституционализацията на социални услуги за деца в България. // Икономическа мисъл, том 3, с. 67-84.
2. Dobrev, D. (2021). COVID-19 – Критичен анализ на последиците от кризата. // Диоген, №29(1), с. 11-19.
3. Pratt, E., Hahn, H. (2021). What Happens When People Face Unfair Treatment or Judgment When Applying for Public Assistance or Social Services?. DC: Urban Institute. Washington, p. 13.
4. Slavova-Petkova, B. (2018). ТЕНДЕНЦИИ В СОЦИАЛНИТЕ ПОТРЕБНОСТИ И ПОЛИТИКИ. Issue 14, pp. 466-476.
5. Terziev, V. (2020). Criteria for Measuring Social Effectiveness. SSRN, p. 9.
6. Terziev, V., Banabakova, V., Georgiev, M. (2018). Social support as part of social policy. // Knowledge International Journal, №23(4), pp. 973-980.
7. Terziev, V., Georgiev, M. (2018). Support for the development of social entrepreneurship in Bulgaria. // Knowledge International Journal, № 26(1), pp. 57-74.
8. Vekova, L. P. (2020). Социалните услуги в България – законови промени, развитие и предизвикателства. // Годишник на Шумен-

ския университет „Епископ Константин Преславски“. Педагогически факултет, №24(1), pp. 503-516.

9. Генова, Н. Т. (2019). Ролята на екипите, предоставящи социални услуги за удовлетвореността на потребностите от социални услуги. // Психология, образование: актуальные и приоритетные направления исследований, с. 41-45.

10. Димитрова, Д. (2017). Правни аспекти на стопанската дейност на държавните висши училища. // Ролята на правото в съвременната икономика: Сборник доклади от национална научна кръгла маса, Варна: Наука и икономика, с. 127-137.

11. Илиева, Б. (2014). Нов модел на планиране, управление и развитие на социалните услуги. // Научни трудове на Русенския университет, том 53, с. 1-6.

12. Пенкова, Е., Горчилова, Д., Вълков, А. (2018). Баланс между публично и частно предлагане в социалната сфера. // Годишник на департамент „Администрация и управление“, №1, с. 100-123.

13. Петрова-Димитрова, Н., Янкова, Д., Пенева-Ковачева, З. (2020). Социалните услуги в общността в условията на извънредно положение. // Педагогически изследвания, №1(1), с. 69-106.

14. Симеонова Р. и др. (2010). Управление на качеството в организациите за социална работа. София: Ибис.

15. Симеонова, Р. (2011). Управление на социалната работа като дейност в системата. София: Ибис.

16. Стефанова, П. (2018). Индивидуална оценка на потребности и план за грижи при възрастни у дома. // Management & Education/ Upravlenie i Obrazovanie, №14(5), с. 115-120.

17. Хинков, Х. и др. (2020). Психично-здравни аспекти на епидемията от covid-19 в България. // Критика и хуманизъм, с. 81-103.

18. Шишманова, П. и др. (2021). Стратегическо планиране на социалните услуги – състояние и перспективи. // Алманах „Научни изследвания“, том 29, с. 145-177.

19. Шопов, Г., Иванов, С. (2011). Предоставяне и финансиране на социалните услуги в общността – международен опит, българска практика, възможности за промени. // Икономически изследвания, №4, с. 57-93.

За контакти: докторант Радостина Петрова
ВСУ “Черноризец Храбър”
radostina.petrova@vfu.bg