

МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛ ПРИ ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ

Д-р Анелия Пържанова

**Филиал на Варненски свободен университет „Черноризец Храбър”,
гр. Смолян**

Абстракт: Социалната политика и предоставянето на социални услуги, имат дълъг период на развитие. Проявявали са се като милостиня, милосърдие и оказване на помощ, директно или чрез посредници. Реализирането на социалните дейности, е чрез осигуряване на храна, подслон, здравна грижа, работа и др., също така и социална помощ свързана с възпитание, семейни и други консултации, образование и т.н. Същността на социалната работа се променя в исторически план както по посока обогатяване, така и на усъвършенстване на предоставяните услуги, чрез повишаване на тяхното качество, в резултат на повишените изисквания и потребности на нуждаещите се. Днес, материалното подпомагане, продължава да е основно направление в социалните дейности, но вече не се определя като „милостиня”, а се осъществява чрез институционализирани инструменти и механизми за цялостна социална и материална помощ. За да гарантира желаното качество на предоставяните социални услуги, законодателството на РБългария предвижда различни механизми за контрол и мониторинг.

Ключови думи: социална политика, социални услуги, механизми за контрол, законодателство

MECHANISMS FOR CONTROL IN SOCIAL SERVICES SUPPLY

Aneliya Parzhanova, PhD

Branch of the Varna Free University “Chernorizets Hrabar”, Smolyan

Abstract: Social policy and the provision of social services have a long period of development. They have manifested themselves as alms, charity, and help, either directly or through intermediaries. The realization of social activities is through provision of food, shelter, health care, work, etc., as well as social assistance related to education, family and other consultations, education, etc. The essence of social work has changed historically both in the direction of enrichment and improvement of the provided services by increasing their quality as a result of the increased requirements and needs of the needy. Today, material support continues to be the mainstream in social activities but is no longer defined as "charity" but is implemented through institutionalized instruments and mechanisms for comprehensive social and material assistance. In order to guarantee the desired quality of the provided social services, the legislation of the Republic of Bulgaria provides for various control and monitoring mechanisms

Key words: social policy, social services, control mechanisms, legislation

Държавната политика в Република България, в областта на социалните услуги се осъществява в сътрудничество с държавните органи, областните администрации, органите на местното самоуправление и юридическите лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в обществена полза.¹ Социалната политика и социалните услуги структурират

¹ Социални услуги <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=POLICIES&P=219>

двустранните връзки между държавата и обществото.² Разпределението на дейностите, финансирани от делегирани от държавата бюджети, както и от общинските и местните бюджети, се извършва ежегодно от Министерския съвет (МС).³ Решението на МС предхожда изготвянето на държавния бюджет за следващата година, който от своя страна задава размера на финансирането съгласно оценки на необходимите разходи на база стандарти за численост и издръжка на дейности. Оценка се извършват от институциите, пряко ангажирани със съответните дейности и се одобряват от Министерството на финансите (МФ). Стандартите се изготвят на базата на натурални показатели по методологии, определени от МФ⁴ и отрасловите министерства, и се одобряват с решение на Министерския съвет. Стандартите обхващат единствено текущи разходи и не покриват нуждите за капиталови разходи.

С финансовата децентрализация в България се определят и разграничават разходните отговорности на държавата и общините при организирането и предоставянето на социални услуги.⁵ Определени са и източниците, от които се набират приходите за т. нар. „делегиращи” и

² „Сравнително точна е дефиницията, която определя обществото като винаги структурирано от политическа легитимност.“ К. Смилков, Властта и човекът. ХАЙ ПРИНТ. Варна, 2011, стр. 69

³ Чл.3 (2) „Министерският съвет осъществява сътрудничество с ръководните органи на синдикатите, на организациите на работодателите и организациите за социална защита, както и на други неправителствени организации.” Общи разпоредби на Устройствения правилник на Министерски съвет и на неговата администрация. Приет с ПМС № 229/23.09.2009 г. ДВ, бр. 78/2.10.2009 г., посл.изм. ДВ бр. 2/ 3.01.2018, в сила от 3.01.2018 г. <http://www.gov.bg/special/bg/administratsia/funktsii-i-struktura/ustroystven-pravilnik>

⁴ Реш. на МФ За приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели. https://www.minfin.bg/upload/20783/RMS+2018_.pdf

⁵ На 08.09.2016 г. МС приема новата Стратегия за децентрализация за периода 2016 – 2025 г. Заложените в нея цели и приоритети са продължение на Стратегията за децентрализация 2006 – 2015 и Актуализираната стратегия за децентрализация 2006 – 2015 г. Приемането на тези стратегии е отговор на тенденцията за повишаване ефективността на държавната администрация и предефиниране на нейната роля при изпълнение на държавната политика <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1155>

„местни“ дейности. Съгласно чл. 24 от Закона за социално подпомагане (ЗСП)⁶, финансирането на социалните услуги се осъществява със средства от: държавния бюджет; общинските бюджети; национални и международни програми; дарения от местни и чуждестранни физически и юридически лица; средства от Фонд „Социална закрила“; други източници. Разделението във финансирането на публичните услуги между държавата и общините е направено въз основа на два основни принципа – финансиране от:

- държавата – чрез трансфер на средства към общините за дейности и услуги, до които всички български граждани следва да имат равнопоставен достъп на територията на цялата страна, за да се гарантира относително еднакво ниво на достъп до тези услуги, което е в по-малка степен зависещо от спецификата на съответната община;

- общините – основно на тези дейности и услуги, които са специфични за съответната община, както и за които имат възможност да определят и събират местни такси. В случаите, когато дадена община има възможност, със средства от местни приходи може някои дейности да се дофинансират от държавата.

Финансовият капацитет на общините е различен, което ограничава възможностите им сами да финансират социалните дейности на тяхна територия, ако не получават средства от централния бюджет. Много от общините не разполагат с икономическия потенциал да постигнат финансова самостоятелност и нямат капацитет да разширяват кръга от социални услуги. Поради тези причини продължава тенденцията голяма част от разкритите социални услуги на местно ниво да бъдат като делегирани от държавата дейности.

⁶ Закон за социалното подпомагане. Оразена деноминация от 05.07.1999 г. Обн. ДВ, бр. 56/19.05.1998 г. посл. изм. и доп. ДВ, бр.91/ 2.11.2018г. <https://lex.bg/laws/ldoc/2134405633>

В значително по-малка степен със средства от Фонд „Социална закрила“ към министъра на труда и социалната политика⁷, могат да се финансират дейности и мероприятия, свързани с провежданите политики в сферата на социалните услуги. Средствата по фонда се набират предимно от целева субсидия от държавния бюджет, дарения и завещания от местни и чуждестранни физически или юридически лица, такси, заплащани от лицата, ползващи социални услуги, финансирани от държавния бюджет, приходи от организирани извънредни и специализирани тиражи на Българския спортен тотализатор, такси от издадени лицензи и др.⁸

Предоставяните в България социални услуги, е необходимо да отговарят на определени от европейската общност правила и принципи, когато се определя съдържанието на социалните услуги. В европейския контекст, държавните органи в страната имат компетентностите да регламентират съдържанието на услугите и как те да бъдат организирани, финансирани, предоставяни и контролирани.⁹

Контролът върху качеството на социалните услуги, в съответствие с утвърдените критерии и стандарти, е регламентиран в чл. 52 на Правилника за прилагане на ЗСП¹⁰. Специализиран контрол по законосъобразното прилагане на нормативните актове в областта на социалното подпомагане, се осъществява от Инспектората към АСП. Инспекторатът е на пряко

⁷ Фонд „Социална закрила“ е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на труда и социалната политика, с даден е на основание чл. 25 от ЗСП. <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=POLICIES&P=436>

⁸ Чл. 26 от Закона за социалното подпомагане. Отражена деноминация от 05.07.1999 г. Обн. ДВ, бр. 56/19.05.1998 г. посл. изм. и доп. ДВ, бр.91/ 2.11.2018г. <https://lex.bg/laws/ldoc/2134405633>

⁹ Практически наръчник по обучителна тема „социални дейности“. С. 2018. <https://obuchenie.namrb.org/.../6%20Практически%20наръчник%20по%20обучите...>

¹⁰ Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане. Приет с ПМС № 243/ 05.11.1998 г., обн., ДВ, бр. 133/ 11.11.1998 г., изм. и доп. ДВ, бр. 89/ 7.11.2017 г., в сила от 1.01.2018 г. www.asp.government.bg/documents/...doc/6c7cdc35-20a0-4666-8e50-d16b68278d42

подчинение на изпълнителния директор на агенцията. Дейността на Инспектората обхваща контрол на териториалните поделения на агенцията, както и контрол и мониторинг на специализираните институции и социалните услуги, предоставяни в общността.¹¹

Инспекторатът към АСП упражнява контрол по отношение на: спазването на критериите и стандартите за извършване на социални услуги; отпускането на социални помощи в пари и/или в натура; отпускането на семейни помощи за деца; дейностите, свързани със социалната рехабилитация и интеграция на хората с увреждания; дейността на отделите за закрила на детето в дирекциите „Социално подпомагане“.¹²

При осъществяване на дейността си Инспекторатът извършва проверки в системата на социалното подпомагане в страната по предварително утвърден от изпълнителния директор на агенцията план или по сигнали; извършва проверки по национални и международни програми, свързани с дейността по социално подпомагане; извършва съвместни проверки с други институции и организации, свързани с дейността на агенцията; анализира констатациите от направените проверки и прави предложения пред изпълнителния директор на агенцията за отстраняване на допуснатите нарушения; издава административни актове за извършени нарушения при прилагането на нормативната уредба в областта на социалното подпомагане; прави мотивирани предложения до изпълнителния директор на агенцията за издаването на наказателни постановления за допуснато виновно нарушаване на законодателството по социално подпомагане.¹³

¹¹ <http://www.asp.government.bg/web/guest/activities>

¹² <http://www.asp.government.bg/web/guest/activities>

¹³ Наръчник за извършваната контролна дейност от Инспектората на Агенцията за социално подпомагане на проверяваната административна структура – Регионална дирекция „Социално подпомагане“, Дирекция „социално подпомагане“, специализираните

При изпълнение на контролните си функции инспекторите имат право да посещават без ограничение органите за социално подпомагане и местата, където се извършват дейности по социално подпомагане; да изискват обяснения и предоставяне на документи, справки и сведения; да получават пряко от подпомаганите лица необходимата информация. Държавните органи и съответните длъжностни лица са задължени да предоставят информация и да оказват съдействие на инспекторите при изпълнение на техните функции.

За предотвратяване или преустановяване нарушенията на законодателството по социалното подпомагане, инспекторите налагат следните принудителни административни мерки: дават задължителни предписания за отстраняване на допуснати нарушения; спират изпълнението на неправомерни решения.

При констатирано нарушение на критериите и стандартите за социални услуги, изпълнителният директор на АСП разрешава закриване, промяна на вида или капацитета на социалните услуги, в случаите когато са делегирани от държавата дейности, по мотивирано предложение на Инспектората. Когато предложението е за закриване на социални услуги за деца, задължително се изисква и становище на председателя на Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД).

При констатирано незапълване на определения капацитет на социална услуга, когато е делегирана от държавата дейност, за период повече от 6 месеца, изпълнителният директор на АСП разрешава промяна на капацитета ѝ по мотивирано предложение на Инспектората.

Съгласно ЗСП длъжностно лице, което виновно нарушава социалното законодателство, носи административнонаказателна отговорност,

институции за социални услуги и социални услуги, предоставяни в общността Вж. https://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Kostadin_Markov-Naruchnik.pdf

независимо от дисциплинарната и имуществената отговорност за същото деяние. Наказание се налага и на лица, които не изпълняват дадените им задължителните предписания.¹⁴ Нарушението се установява с акт, съставен от инспектор, а наказателното постановление се издава от изпълнителния директор на АСП или от упълномощено от него длъжностно лице.¹⁵

Държавната агенция за закрила на детето¹⁶ осъществява контрол по отношение на социалните услуги за деца, който обхваща: контрол по спазване на стандартите за качество на социалните услуги за деца по реда, определен в наредба за критериите и стандартите за социални услуги за деца; контрол по спазване правата на детето от всички държавни, общински и частни училища, детски градини и ясли, обслужващи звена, лечебни заведения, дирекции „Социално подпомагане“, доставчици на социални услуги за деца и от юридически лица с нестопанска цел, работещи в сферата за закрила на детето; наблюдение и контрол на специализираните институции за отглеждане на деца относно спазването на правата на детето.

Контролът се осъществява чрез: периодични проверки по утвърден план от председателя на ДАЗД; проверки при сигнал за нарушени права на дете и за спазване на стандартите за социални услуги за деца.¹⁷

¹⁴ На основание чл. 36 (1) от ЗСП Длъжностно лице, което виновно нарушава законодателството по социално подпомагане, носи административнонаказателна отговорност, независимо от дисциплинарната и имуществената отговорност за същото деяние. (2) Наказанието по ал. 1 е глоба в размер 600 лв., а за повторно нарушение - 1200 лв. Закона за социалното подпомагане. Отражена деноминация от 05.07.1999 г. Обн. ДВ, бр. 56/19.05.1998 г. посл. изм. и доп. ДВ, бр.91/ 2.11.2018г. <https://lex.bg/laws/ldoc/2134405633>

¹⁵ На основание чл. 37 от същия закон.

¹⁶ Държавната агенция за закрила на детето е създадена на основание Закона за закрила на детето с постановление № 226/10.10.2000 г. на Министерския съвет и започва своята дейност на 01.01.2001 г. Агенцията е единственият специализиран орган на Министерския съвет за ръководство, координиране и контрол за осъществяване на държавната политика по дейности за закрила на детето в Република България <https://sacp.government.bg/>

¹⁷ В рамките на своите правомощия председателят на ДАЗД организира проверки относно спазване на правата на детето от всички държавни, общински и частни училища, детски градини и ясли, центрове за подкрепа за личностно развитие, лечебни заведения, дирекции

При извършване на проверката, длъжностните лица от ДАЗД имат право: да посещават без ограничение обектите, в които се предоставят социални услуги; да изискват обяснения и предоставяне на документи, справки и сведения; да получават пряко от детето или от неговите родители, или от лицата, които полагат грижи за него, необходимата информация.

При констатиране на нарушения, председателят на ДАЗД или упълномощено от него длъжностно лице издават задължителни предписания за отстраняването им. След изтичането на срока за изпълнение на задължителните предписания ръководителят на проверявания обект незабавно информира писмено председателя на ДАЗД за предприетите мерки по изпълнението на задължителните предписания или за причините за тяхното неизпълнение. При неизпълнение на задължителните предписания служителите на Държавната агенция за закрила на детето незабавно уведомяват по-горестоящия орган или органа на управление на проверяваното лице. Председателят на ДАЗД може да предлага на ръководителите на проверяваното лице налагане на дисциплинарни наказания на лицата, нарушили служебните си задължения, с което са причинили нарушаване на правата на дете.

Държавните органи и съответните длъжностни лица от проверяваните обекти са задължени да предоставят информация и да оказват съдействие на ДАЗД при извършване на проверките.

При констатиране на виновно нарушение на законодателството в областта на закрила на детето в Глава шеста „Административнонаказателни разпоредби” на ЗЗД, са предвидени конкретни санкции.¹⁸ Нарушенията се

„Социално подпомагане”, доставчици на социални услуги за деца, юридически лица с нестопанска цел, специализирани институции за деца, както и проверки относно спазването на критериите и стандартите за социални услуги за деца, определени с Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца (НКССУД). <https://sacp.government.bg/>

¹⁸ Закон за закрила на детето. Обн., ДВ, бр. 48 от 13.06.2000 г., изм., бр. 17 от 23.02.2018 г.,

установяват с акт от служител от Главна дирекция „Контрол по правата на детето“ към ДАЗД, а наказателното постановление се издава от председателя или от оправомощено от него длъжностно лице. Приходите от глоби и имуществени санкции, наложени по ЗЗД, постъпват във Фонда за лечение на деца към Министерството на здравеопазването.

По отношение на контрола при предоставяне на социални услуги може да се обобщи, че в законодателството относително ясно са регламентирани правомощията на контролиращите органи. Двата органа – АСП и ДАЗД имат вменени сериозни контролни функции за качеството на социалните услуги, предоставяни от всички доставчици. Това обаче не е обезпечено с достатъчен административен капацитет и финансов ресурс. Числеността на Инспектората към АСП и ГД “Контрол по правата на детето” към ДАЗД е твърде малка в сравнение с броя на предоставяните социалните услуги. Необходимо е ясно да бъде разписан механизмът на взаимодействие между двата контролиращи органа, както и случаите, в които това се налага.

Съгласно ЗСП, за упражняване на обществен контрол при осъществяване на дейностите в областта на социалните помощи и социалните услуги, във всяка община, общинският съвет може да създаде със свое решение Обществен съвет със следните функции:

- да съдействат за провеждане на държавната политика в областта на социалните помощи и социалните услуги в общината;
- да съдействат и подпомагат при разработване на областни стратегии, общински програми, планове и проекти, свързани със социалните помощи и социалните услуги;

- да осъществяват съдействие за координиране на дейността по предоставяне на социални услуги;
- да извършват контрол върху качеството на социалните услуги в съответствие с утвърдените критерии и стандарти;
- да изготвят становища за откриване и закриване на специализирани институции за социални услуги на територията на общината.¹⁹

С цел защита на интересите на потребителите на социални услуги и упражняване на обществен контрол, ЗСП предвижда и създаването на Съвети на потребителите на социални услуги, на техните настояници или попечители.²⁰ По отношение на консултативните съвети практиката показва, че в много редки случаи тяхната работа е ефективна. Ролята им да бъдат полезни с капацитета си на местната власт или да служат като независим обществен регулатор за социалните услуги на местно ниво, е слабо развита. Често те не са действително представителни по отношение на гражданското общество в конкретната община. Обикновено в тях се включват на формален принцип организации, които не са припознати от останалите организации и местни доставчици като представители на местната общност.

С оглед подобряване на дейностите, свързани със социалното подпомагане и предоставяне на социални услуги, през м. юни 2018 г., е изготвена Концепция на ЗСП с предложения за промени и попълнения за

¹⁹ В Глава осма „Контрол и административнонаказателна отговорност”, Чл. 35 от Закона за социалното подпомагане. Отражена деноминация от 05.07.1999 г. Обн. ДВ, бр. 56/19.05.1998 г. посл. изм. и доп. ДВ, бр.91/ 2.11.2018г. <https://lex.bg/laws/ldoc/2134405633> и в Чл. 52 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане. Приет с ПМС № 243/ 05.11.1998 г., обн., ДВ, бр. 133/ 11.11.1998 г., изм. и доп. ДВ, бр. 89/ 7.11.2017 г., в сила от 1.01.2018 г. www.asp.government.bg/documents/...doc/6c7cdc35-20a0-4666-8e50-d16b68278d42, са регламентирани начинът на създаване, състава, правомощията, функциите и отговорностите на Обществените съвети.

²⁰ Съветите имат по-скоро съвещателни функции при осъществяване на дейностите по предоставянето на социални услуги и могат да следят за качеството им.

усъвършенстване на действащия закон в новите реалности. В законопроекта се предлага ново разбиране, нова философия за обществената роля на социалните услуги в Република България. „За първи път в законодателството, регулиращо социалните услуги, ще бъде въведен мониторинг. Сегашната нормативна уредба регламентира само контрола на спазването на стандарти за качество съответно от два държавни органа – за услугите за деца от ДАЗД, а за услугите за пълнолетни лица от Инспектората на АСП. Стандартите също са различни, като стандартите за услугите за деца са детайлни и много по-добре развити, докато стандартите за услугите за пълнолетни лица са много общи и минимални.”²¹

Действащата нормативна уредба по отношение на контрола на национално ниво не е съобразена с динамиката на развитието на социалните услуги, както и с предоставянето на една услуга за различни възрастови групи потребители, което от своя страна има различни стандарти за услугите. В сегашното законодателство не са разписани изисквания към доставчиците за вътрешен или собствен контрол и мониторинг на качеството и ефективността на услугите, които предлагат. Някои от доставчиците на социални услуги провеждат собствен контрол и мониторинг, но той не се основава на регламентирани общовалидни изисквания за всички. В тази връзка, в законопроекта се предвижда регламентираното провеждане на контрол, относно качеството на предоставяните социални услуги и провеждането на мониторинг на три основни нива – национално ниво, ниво община и ниво доставчик, т.е. конкретна услуга.

Предложените законодателни промени, предвиждат да се създаде национална карта на социалните услуги, които се финансират от държавния

²¹ Концепция на Закона за социално подпомагане. С. юни 2018. [https://www.mlsp.government.bg/.../ZSU_Concept_%202018_First%20Draft_JUNE%](https://www.mlsp.government.bg/.../ZSU_Concept_%202018_First%20Draft_JUNE%20)

бюджет. „По този начин ще се сложи ред в планирането и създаването на услуги и ще се гарантира, че те ще са съобразени с потребностите на хората в различните населени места. Със създаването на национална карта, държавата поема ангажимент за създаване на пълна мрежа от социални услуги в цялата страна в дългосрочен план.”²²

Библиография

1. Закон за социално подпомагане. Отражена деноминация от 05.07.1999 г. Обн. ДВ, бр. 56/19.05.1998 г. посл. изм. и доп. ДВ, бр.91/2.11.2018г. <https://lex.bg/laws/ldoc/2134405633>
2. Закон за закрила на детето. Обн., ДВ, бр. 48 от 13.06.2000 г., изм., бр. 17 от 23.02.2018 г., доп., бр. 77 от 18.09.2018 г., в сила от 1.01.2019 г. https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/.../ZAKON_za_zakrila_na_deteto-2018.rtf
3. Смилков, К. Властта и човекът. ХАЙ ПРИНТ. Варна, 2011.
4. Концепция на Закона за социално подпомагане. С. юни 2018. https://www.mlsp.government.bg/.../ZSU_Concept_%202018_First%20Draft_JUNE%..
5. Механизъм на социалното договаряне в България и Европейския опит при предоставянето на социални услуги от външни доставчици. 2014 <https://www.ngobg.info/bg/documents/4917/socialnotodogovaryanevbulgaria.pdf>
6. Министър Бисер Петков, представи промените, заложи в проекта на закон за социалните услуги. <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=PRESS2&prid=1452&lang>

²² Министър Бисер Петков, представи промените, заложи в проекта на закон за социалните услуги. <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=PRESS2&prid=1452&lang>

7. Наръчник за извършваната контролна дейност от Инспектората на Агенцията за социално подпомагане на проверяваната административна структура – Регионална дирекция „Социално подпомагане”, Дирекция „социално подпомагане”, специализираните институции за социални услуги и социални услуги, предоставяни в общността https://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Kostadin_Markov-Naruchnik.pdf

8. Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане. Приет с ПМС № 243/ 05.11.1998 г., обн., ДВ, бр. 133/ 11.11.1998 г., изм. и доп. ДВ, бр. 89/ 7.11.2017 г., в сила от 1.01.2018 г. www.asp.government.bg/documents/...doc/6c7cdc35-20a0-4666-8e50-d16b68278d42

9. Практически наръчник по обучителна тема „социални дейности”. С. 2018. <https://obuchenie.namrb.org/.../6%20Практически%20наръчник%20по%20обучите...>

10. Социални услуги <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=POLICIES&P=219>

11. Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2014-2020 <https://www.eufunds.bg>

12. Решение на Министерство на финансите: За приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели. https://www.minfin.bg/upload/20783/RMS+2018_.pdf

13. Финансиране за социални дейности, реализирани от НПО <http://www.aksyst.com:8081/AgoraOpac/Uploads/sotsDeinosti.pdf>