

# Социалните услуги и институции в България – утвърждаване, развитие и перспективи

Автор: Катерина И. Златкова – Дончева, докторант по специалност „Теория на възпитанието и дидактика”

Научен ръководител: Проф. д-р Розалия Кузманова-Карталова

## РЕЗЮМЕ

*Социалните услуги и институции в България, като част от инструментариума на социалната политика за подкрепа на уязвими групи, търпят поредица от трансформации в структурно-функционален план от 1989 година насам. Това поражда необходимост от преглед и анализ на актуалната картина, промените, възникването и утвърждаването на социалните услуги и институции през последните 25 години, което е и основна цел на настоящия доклад.*

*В разработката са анализирани в исторически план тези реформи и е изведена актуална картина на настоящата структура на социалните услуги и институции. Представен е хронологичен преглед на развитието и утвърждаването на възникналите след 1989 година нови социални услуги и е направен кратък анализ на тяхното състояние и перспективи с оглед на потребностите на обществото и уязвимите групи.*

С промяната на политическата и икономическа система през 1989 година, България претърпя редица трансформации в обществените сектори, включително и в социалната сфера. През последните 25 години социалната политика на страната ни, чиято основна функция е регулиране и адаптиране на обществените отношения, възникващи по повод на социалната закрила на лицата и семействата, беше насочена към актуализиране на услугите и грижите, които предлага, съобразно динамично променящите се обществени потребности на социума. Преходът от социалистически строй към пазарна икономика донесе след себе си поредица от сериозни вътрешни сътресения в икономически и социален план, което изцяло промени облика на обществените отношения в контекста на демографската структура и перспективи на населението, негативните обществени явления като корупция и престъпност, влиянието на глобализацията и интеграционните процеси.

Социалните услуги и институции в България, които са част от инструментариума на социалната политика, осъществявана от държавата, същевременно се явяват фундаментални елементи на системата за социалнопедагогическа подкрепа на уязвими групи, също търпят поредица от трансформации в структурно-функционален план от 1989 година насам. Това поражда необходимост от преглед и анализ на актуалната картина, състоянието, промените, възникването и утвърждаването на социалните услуги и институции през последните 25 години, което е и основна цел на настоящата статия.

В доклада е анализирана в исторически план промяната, която претърпяват елементите на системата за социалнопедагогическа подкрепа и е изведена актуална картина на настоящата им структура. Представен е хронологичен преглед на

развитието и утвърждаването на възникналите след 1989 година нови социални услуги и е направен кратък анализ на тяхното състояние и перспективи с оглед потребностите на обществото и уязвимите групи.

## **I. Исторически преглед на промените, възникване и развитие на социалните услуги и институции в България през периода 1989 – 2015 година**

В началото на 90-те години на 20 век функциите и структурата на Министерството на труда и социалните грижи (МТСГ) са регламентирани с Постановление на Министерския съвет № 248 от 30.12.1991 година, съгласно което основните функции на ресорното министерство се свеждат до провеждането на държавната политика по селените направления:

- Труд и доходи;
- Заетостта и безработицата;
- Социалните грижи;
- Социалното осигуряване.

Основните структурни единици на МТСГ са управлението на самостоятелните отдели, които са на централно подчинение: Национална служба по заетостта; Държавна инспекция по труда; Главно управление „Социално осигуряване“; Национален център по социални грижи; Център по социално осигуряване и социално подпомагане; Център по безопасност на труда; ДФ „Социален отдих“ и Социално-битов комплекс. [4]

Основните функции на ресора „Социални грижи“ при МТСГ през 90-те години се свеждат до анализи на потребностите от подкрепа на социално-слабите и бедни лица, семейства и групи от населението и нуждаещи се от специална закрила; утвърждаване на нормативни актове, уреждащи дейността на сектора; координация на елементите в системата; насочване на местна и чуждестранна дарителска подкрепа за нуждаещите се и разработване на учебните планове и програми при обучението на специалистите от системата на Социалните грижи в страната. На регионално равнище системата има териториални структури в бившите окръзи (общо 37 Регионални центрове). На общинско равнище функционират общински центрове за социални грижи. Регионалните и общински структури реализират социалната политика на територията, която обслужват и са едни от малкото останали и понастоящем структури в системата, макар и с други наименования: Регионална дирекция „Социално подпомагане“ (РДСП) и Дирекции „Социално подпомагане“ към съответните общини (ДСП). В началото на 90-те години съществуват и структурите на „Социален патронаж“ към кметствата на по-малките населени места, запазени и до днес, но на общинско ниво.

Основните функции на общинските центрове са свързани с анализ на потребностите от социално подпомагане, издирване и регистриране на нуждаещи се граждани на териториален принцип, предоставяне на помощи и услуги; съдействие за осигуряване на помощни средства за хора с увреждания; предоставяне на безплатни или частично платени юридически и икономически консултации на социално слаби лица относно решаване на възникнали имуществено, наследствени, семейни и други проблеми; съдействие за трудова реализация съвместно с Бюрата по труда и подпомагане на самостоятелна приходоносна дейност; насочване на хора с увреждания за социална квалификация и преквалификация към Социалните учебно-професионални заведения (СУПЗ); издирване и настаняване в социални институции на нуждаещи се лица. В областта на социалното обслужване местните Центрове организират патронажното обслужване в обществени трапезарии и по домовете на нуждаещите се лица, като имат право да разкриват и методически ръководят микродомове, сезонни, дневни и други форми на социално обслужване; методически ръководят клубовете на

пенсионера, разкриват и ръководят Бюра за социална дейност съвместно с БЧК; осигуряват координационна подкрепа на фондации и организации за защита и подпомагане на нуждаещите се; разпределят хуманитарни помощи; съдействат на организациите на хора с увреждания. По отношение финансовото, ресурсно и информационно осигуряване на системата, местните структури разработват проекто-бюджети за обезпечаване цялостната дейност на Центъра и го защитават пред Общинския съвет и Националния център за социални грижи; разпределят бюджетните и извънбюджетни средства по съответните направления, контролирайки разходването им; преценяват необходимостта и дават заявки за реконструкция и модернизация на материалната база; предоставят на МТСГ и Националния център необходимите сведения и справки, осигуряващи информационното обслужване на системата и поддържат постоянна връзка с тях, като правят предложения за актуализация на нормативната база с оглед правилното им приложение в практиката.

Регионалните центрове имат специфични функции по отношение дейността на социалните институции в системата на Социалните грижи – съгласуват и предлагат на общинските съвети тяхното откриване и закриване, контролират и ръководят дейностите на социалните институции за уязвими групи, настаняват нуждаещите се в съответните заведения, организират храненето и контролират хигиенно-здравните грижи в тях и ги подпомагат при организирането на спомагателни стопанства и производствени звена.

Социалните институции или заведения за социални грижи, както са наричат през 90-те години на 20 век, които са на пряко подчинение и контрол на Регионалните центрове, са следните:

- Домове за стари хора, които биват:
  - Домове за стари хора с отделения за лежачо болни;
  - Домове за стари хора без отделения за лежачо болни.
- Дневни домове за стари хора;
- Сезонни домове за стари хора;
- Микродомове за стари хора;
- Центрове за домашен социален патронаж;
- Домове за деца, юноши и младежи с физически увреждания;
- Социално-учебно професионални заведения (СУПЗ);
- Домове за лица с физически увреждания над 18г.;
- Домове за лица със сетивни нарушения над 18г.:
  - Домове за слепи;
  - Домове за лица с комбинирана патология над 18г.
- Домове за деца и юноши с умствена изостаналост:
  - Домове за деца и юноши с умерена умствена изостаналост, които са диференцирани на възрастов принцип: Домове за момчета и момичета от 3 до 10 години и Домове за момчета и момичета от 10 до 18 години;
  - Домове за деца и юноши с тежка умствена изостаналост, които отново са два вида: Домове за момчета и момичета от 3 до 10 години и от 10 до 18 години.
- Домове за лица с умствена изостаналост над 18 години:
  - Домове за лица с умерена умствена изостаналост, които биват Домове за жени и Домове за мъже;
  - Домове за лица с тежка и дълбока умствена изостаналост, които са разделени отново на Домове за жени и Домове за мъже.

- Домове за лица със съдова и сенилна деменция: за мъже и отделно за жени;
- Домове за лица с психически разстройства над 18 години: за жени и за мъже отделно;
- Социални комплекси ;
- Под ръководството на Министерство на здравеопазването съществуват Домовете за майката и детето, Домовете за деца и юноши-сираци, които са към Министерство на науката и образованието, а Трудово-възпитателните училища и Социалнопедагогическите интернати (СПИ) и Разпределителни домове (Дом за временно настаняване на малолетни и непълнолетни - ДВНМН)са към МВР.

Специалистите в системата за Социални грижи през 90-те години обслужват Центровете на местно и регионално равнище, както и целевите групи, настанени в социално-педагогическите институции и заведения.

През 1993 година проф. Любомир Йонков в „Актуални проблеми на системата Социални грижи” споделя, че: „На фона на повсеместните съкращения в нашата страна, персоналят, работещ в системата за социални грижи, се увеличава и вероятно ще продължи да се увеличава, тъй като броят на контингентите, които се обслужват от системата, за съжаление, нараства.” Той пише още, че целевите групи, които са настанени в социалните институции се обслужват от персонала в тях, а останалото население – от специалистите в Центровете за социални грижи, като набляга на факта, че служителите от местните структури не са чиновнически апарат, а тяхната функция е свързана с осигуряването на подкрепа и грижа за нуждаещите се. [4] Тази констатация още в началото на 90-те години дава индикации на възможните проблеми, с които системата за социални грижи тепърва ще се сблъсква през целия преход – от недостига на кадри, бюрократизирането и negliжирането на важните функции, които имат специалистите в сферата, до драстичното увеличаване на потребители, нуждаещи се от закрила и подкрепа, в резултат на социално-икономическите кризи и трусове в страната през следващите 25 години.

## **II. Развитие и възникване на нови социални услуги и институции**

Анализът на квалификационното равнище на работещите в системата през 1990 година констатира, че 57,48 % от тях са с основно и по-ниско образование и едва 4,57 % са с висше образование. В този период се идентифицира сериозен недостиг на квалифицирани кадри за специализирана социалнопедагогическа работа, като макар и с нарастване относителния дял на висшистите до 10 % през 1991 година, тяхната експертиза няма съответствие с потребностите на системата за социални грижи – икономисти, агрономи, инженери, учители, журналисти, лекари, юристи, което в този период поставя като водеща потребност подготовката на обучени и квалифицирани кадри за работа в системата за Социални грижи и подпомагане.

В този период възниква и специалността „Социална педагогика”, която поетапно се въвежда в много университети в страната, а по-късно навлизат и други специалности с насоченост към подготовка на кадри за работа в сферата на социалното подпомагане и институции, което до момента е и една от най-сериозните и успешни стъпки за реформирането, усъвършенстването и развитието на системата. Оттук нататък в системата се реализират сериозни промени в структурен и функционален план.

Министерство на труда и социалните грижи променя своето наименование и става Министерство на труда и социалната политика (МТСП), Националният център за социални грижи се трансформира в Агенция за социално подпомагане (АСП), регионалните центрове – в Регионални дирекции социално подпомагане (РДСП), а

общинските центрове – в Дирекции „Социално подпомагане”. Новите структури запазват много от предишните си функции, но на местните и регионални структури се отнемат част от техните правомощия, отговорности и права, което по своята същност е форма на централизация основно по отношение финансовата им независимост и контрол над съществуващите социалнопедагогически институции.

С ратифицирането на Конвенцията за правата на детето на ООН през 1991 година България заявява намеренията си за промяна в грижата и за една от най-уязвимите група от обществото – децата. Реалната промяна, обаче, започва с приемането на Закона за закрила на детето през 2000 година и създаването на Държавната агенция за закрила на детето година по-късно, която става и един от активните участници в подготовката на промяната на институционалната грижа в лицето на съществуващите до момента социални заведения и Домове за деца. За осъществяването на реформата е приета Стратегия за деинституционализация и план за действие за периода 2001 – 2003г. През 2003 година се сформират отдели „Закрила на детето”(ОЗД) като нови структури в рамките на бившите общински центрове за Социални грижи, чието наименование вече е Дирекции „Социално подпомагане” на общинско ниво. Въвежда се понятието „социална услуга” и започва поетапното създаване и развитие на социални услуги за деца, съобразно европейските политики в тази насока. През 2003 г. се приема дефиницията “специализирана институция”, посочена в Допълнителните разпоредби на Закона за закрила на детето, а именно: “домове-пансионен тип за отглеждане и възпитание на деца, в които те са трайно отделени от своята домашна среда”[1].

Прави се още една стъпка, която води към нова промяна в структурата на системата – след процесът на централизация през 90-те години на 20 век, в началото на 21 век започват процеси на децентрализацията на управлението и финансирането на голяма част от специализираните институции. Всички Домове за различни уязвими групи деца и възрастни, които са били на пряко подчинение към МТСП (Министерство на труда и социалната политика), както и Домовете за отглеждане и възпитание на деца, лишени от родителска грижа (ДОВДЛРГ), се прехвърлят за управление към общинските администрации, с методическо ръководене от страна на Министерството на труда и социалната политика (МТСП). Тоест по същество тази реформа представлява прехвърляне на правомощия от една местна структура на централно ниво и след това преразпределянето на управлението ѝ към друга местна структура – общините.

В този период постепенно навлиза и понятието „социална услуга”, с която са идентифицирани всички структури и звена на системата, с изключение на специализираните институции(Домове).

Домовете за деца и юноши са институциите, които търпят най-много промени в системата през последните 25 години – в началото на 90-те години те съществуват като разделени на възрастов принцип – Домове за деца от 3 до 7 години и Домове за деца и юноши от 7 до 18 години. В последствие те приемат ново наименование: Домове за отглеждане и възпитание на деца, лишени от родителска грижа (ДОВДЛРГ) и макар че се запазва малка част от тези институции, обхващащи децата на възраст 3-7 години, в болшинството от тях се настаняват вече деца от 3 до 18 години и дори до 20 години, ако младежът продължава да учи в учебно заведение от системата на средното образование. ДОВДЛРГ получават ново наименование – Дом за деца, лишени от родителска грижа (ДЛРГ), като от наименованието отпада „отглеждане и възпитание”. Тази промяна е от съществено значение, тъй като изцяло сменя основния фокус, принципите, целите и задачите на този тип социалнопедагогически институции и от институции с учебно-възпитателни цели, те се превръщат в изцяло социални домове с предимно обгрижваща функция. В края на 2009 година се приема Национална

стратегия „Визия за деинституционализацията на децата в Република България”, чиито цели са превенция на рисковете, ранна интервенция, подкрепа на семействата и осигуряване на семейна или близка до семейната среда и се осъществява предимно от Отделите за закрила на детето (ОЗД), посредством два вида дейности: реинтеграция в биологичното семейство и превенция на изоставянето. Деинституционализацията е процес на замяна на институционалната грижа за деца с грижа в семейна или близка до семейната среда в общността, като не се ограничава само до извеждане на децата от институциите. Това е процес на предотвратяване на настаняванията на деца в институциите, създаване на нови възможности за децата и семействата да получат подкрепа в общността [10]. Стратегията е изготвена в съответствие с Насоките за алтернативната грижа за деца, приети от Комитета за правата на детето и одобрени от Общото събрание на ООН от 2010 година. Хоризонтът на реформата и поэтапното закриване на всички институции за деца е 2025 година и целта е промяна в принципите и философията за отглеждането на децата в защита на техните права. През 2010 година се въвежда нов подход при планиране на социалните услуги с две ключови думи – деинституционализация и децентрализация.

Процесът на трансформациите на структурно ниво започват с най-уязвимите групи – децата с увреждания, настанени в Домове за деца с умствена изостаналост и деца, настанени в Домове за медико-социални грижи (ДМСГД) – бившите „Дом майка и дете”, които и до ден днешен остават в структурите на Министерство на здравеопазването. През септември 2008 година по инициатива на УНИЦЕФ и в резултат на известния в общественото пространство документален филм на британската телевизия Би Би Си „Изоставените деца на България”, се създава и първият Център за настаняване от семеен тип (ЦНСТ), наречен „Малък семеен дом” в град Русе, където са настанени деца от Дом за деца и младежи с умствена изостаналост, с. Могилино. След това започва поэтапното разкриване на такива центрове в цялата страна. Тази приоритетна група е изведена в Плана за действие на Министерски съвет, приет в края на 2010 година, чиято основна цел е да разработи система от услуги в семейна среда и в общността, които изключват необходимостта от съществуване на специализирани институции за деца. Стъпките на закриването на 130 институции за деца стартират с реализацията на 5 проекта, финансирани предимно със средства от европейските структурни фондове. През 2010 година се създава Национално звено за деинституционализация, в което участват представители на ДАЗД, Агенцията за социално подпомагане (АСП), МТСП и Министерство на здравеопазването (МЗ). В рамките на проект „Детство за всички” започва изготвянето на индикативни оценки на индивидуалните потребности на децата с увреждания с цел определяне вида на социалните услуги, които да бъдат изградени. Оценени са потребностите на 1797 деца с увреждания над 3-годишна възраст и младежи, настанени в 55 институции – 23 дома за деца с умствена изостаналост, 1 дом за деца с физически увреждания и 31 дома за медико-социални грижи. Открити са 288 рискови деца и младежи с тежки и множествени увреждания и затруднения при приемането на храна и течности, за които са предприети спешни мерки. Изготвени са Национална карта за резидентните услуги (включваща ЦНСТ и Защитено жилище) и Национална карта за съпътстващите услуги (ЦСРИ и Дневни центрове). Сформирани са и Регионални екипи и Междуведомствени работни групи по деинституционализация. В резултат на реформата по официални данни на ДАЗД към 31 август 2014 година групата на децата с увреждания, настанени в специализирани институции, е намаляла с 645 от 936 деца, като резултат от мерките за реинтеграция и промяна на мярката за закрила, както следва (таблица 1):

- Осиновени – 267 деца

- Реинтегрирани – 60 деца
- Настанени в приемни семейства – 52 деца
- Напуснали след навършване на пълнолетие – 2 младежи
- Преместени в Социално-учебно професионален център (СУПЦ) – 6 младежи
- Преместени в преходни жилища – 6 деца
- Преместени в ДДЛРГ – 38 деца
- Преместени в ДВХУИ (Дом за възрастни хора с умствена изостаналост) – 46
- Преместени в ЦНСТ – 46 деца
- Преместени в Защитени жилища – 21 деца
- Починали деца и младежи – 103

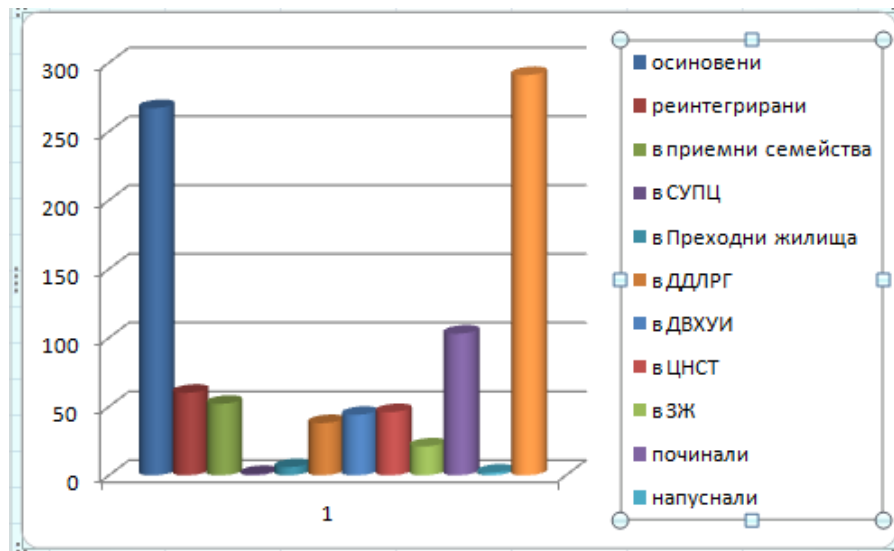


Таблица 1

Посочените данни показват, че 41 % от децата с увреждания са деинституционализирани.

Паралелно с деинституционализацията на децата с увреждания, се реализира поэтапното извеждане на децата и от ДДЛРГ и настаняването им в ЦНСТ, Защитени жилища, приемна грижа, реинтеграция в биологичното семейство и настанявания при близки и роднини. Към 31 август 2014 година броят на децата, настанени в ново изградените услуги ЦНСТ и ЗЖ е 483 в 31 от 80-те целеви общини.

В периода 1998 – 2004 година започва и промяната в Дом майка и дете, които получават ново наименование – Домове за медико-социални грижи за деца (ДМСГД). В рамките на проект „Посока: семейство” започва и процесът на деинституционализация на Домовете за медико-социални грижи. През 2010 година се приема от МЗ и Концепция за деинституционализация на децата от ДМСГД, чиято цел е реструктурирането на 8 от Домовете за медико-социални грижи за деца и която е съпътствана с финансиране и методическа помощ, посредством един от големите европейски проекти, с партньорското участие на АСП и ДАЗД и с подкрепата на УНИЦЕФ. В резултат на тези реализирани реструктурирания, възникват няколко нови социални услуги, обслужващи потребностите на децата от ДМСГД, чиято основна цел е превенция на изоставянето: Семейно-консултативни центрове; Звено „Майка и бебе”; Дневен център за деца с увреждания; Център за ранна интервенция; Специализирана резидентна грижа за деца до 7 години.

През 2011 година започва интензивното утвърждаване на създадената нова социална услуга „Приемна грижа”, което се осъществява и с подкрепата на проект „И аз имам семейство”. Създават се Екипи и комисии по приемна грижа, изработва се методика, утвърждава се нов модел за предоставянето на тази нова услуга, в резултат на което към 30 юни 2014 година 1439 деца преминават през нея, като за 377 от тях е прекратено настаняването в приемно семейство, поради промяна на мярката за закрила. Мнозинството от децата, преминали през тази услуга, са на възраст 0-3 години (690), каквито са и заложените цели на програмата за ранна интервенция и превенция на изоставянето. Все още услугата търпи развитие, тъй като процесът на одобрение на

приемни родители е с голяма динамика и с очаквания за бързо увеличение на броя им, което поставя някои рискове от снижени критерии при одобрението им.

Друга сериозна стъпка при реформирането на системата е повишаване капацитета на работещите специалисти в Агенция за социално подпомагане и нейните териториални подразделения – Регионални дирекции социално подпомагане (РДСП) и местните Дирекции „Социално подпомагане” (ДСП). В рамките на проект „Укрепване на капацитета на АСП и повишаване качеството и ефективността на социалната работа” се разкриват нови 400 работни места за специалисти в отдели и дирекции на местните структури на АСП, като 60 от тях са преминали в щата на дирекциите „Социално подпомагане”. Проведени са и поредица от обучения на 1945 служители от ДСП.

В периода 2011 – 2015 година в рамките на още два проекта с европейско финансиране – „Подкрепа” и „Развитие на системата за планиране и предоставяне на социалните услуги на регионално равнище” се реализират и политики, свързани с повишаване на административния и организационен капацитет в системата, създават се комисии на национално и местно ниво за проучване на потребностите и планиране на социалните услуги, предоставяне, мониторинг и контрол, изграждане на координационни механизми и структури между институциите, изготвяне на анализи и проучвания за потребностите от интегрирани социални услуги, идентифициране и анализ на ефективността и добрите практики при управлението и предоставянето на социални услуги по места.

В периода 2007 – 2015 година активно се създават и множество съпътстващи деинституционализацията нови социални услуги в общността:

- Центрове за настаняване от семеен тип за деца и младежи;
- Центрове за настаняване от семеен тип за лица;
- Защитени жилища за различни уязвими групи;
- Преходни жилища за деца;
- Преходни жилища за лица;
- Центрове за обществена подкрепа (ЦОП) за деца;
- Центрове за обществена подкрепа (ЦОП) за лица;
- Центрове за социална рехабилитация и интеграция (ЦСРИ) за деца;
- Центрове за социална рехабилитация и интеграция (ЦСРИ) за лица;
- Семейно-консултативни центрове;
- Центрове за приемна грижа;
- Центрове за ранна интервенция;
- Центрове за детско психично здраве;
- Дневни центрове за деца с увреждания;
- Дневни центрове за възрастни с увреждания;
- Дневни центрове за стари хора;
- Звено „Майка и бебе”;
- Центрове за майчино и детско здраве;
- Специализирани резидентни грижи за деца до 7 г. с потребност от постоянни здравни грижи;
- Центрове за работа с деца от улицата;
- Кризисни центрове за деца, пострадали от насилие или жертви на трафик;
- Кризисни центрове за лица, пострадали от насилие или жертви на трафик;
- Центрове за временно настаняване.

Елементите на системата, които се запазват след 1990 година, са Приютите, Социално-учебно професионалните заведения – СУПЗ, чието наименование е



променено на Социално-учебно професионален център (СУПЦ), ДДЛРГ, ДМСГД, Домовете за деца с увреждания (със своите разновидности), както и всички Домове за възрастни с увреждания (физически и ментални), с психични разстройства, със сетивни нарушения и с деменция. Запазени са и Бюрата по труда, общинските социални патронажи, както и Поправителният дом. Трудово-възпитателните училища търпят структурни промени и през 1996 година след направени корекции в Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБППМН), част от тях се преименуват на Възпитателни училища-интернати (ВУИ) и преминават под ръководството на Министерството на просветата и културата. Тези институции, които се занимават с превенцията и корекционно-възпитателната дейност спрямо деца с противообществени прояви и девиантно поведение и до днес функционират под контрола на Министерство на образованието и науката и от 1996 година не са претърпявали повече сериозни трансформации. Запазват се и структурите на Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни (ЦКБППМН), както и Местните комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни (МКБППМН), които функционират към общините и Детска педагогическа стая (ДПС), които са част от структурите на МВР и Училищните комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни (УКБППМН), които са структури на училищата.

Опростената структура на настоящата система за социално подпомагане и подкрепа е изразена в Таблица 2.

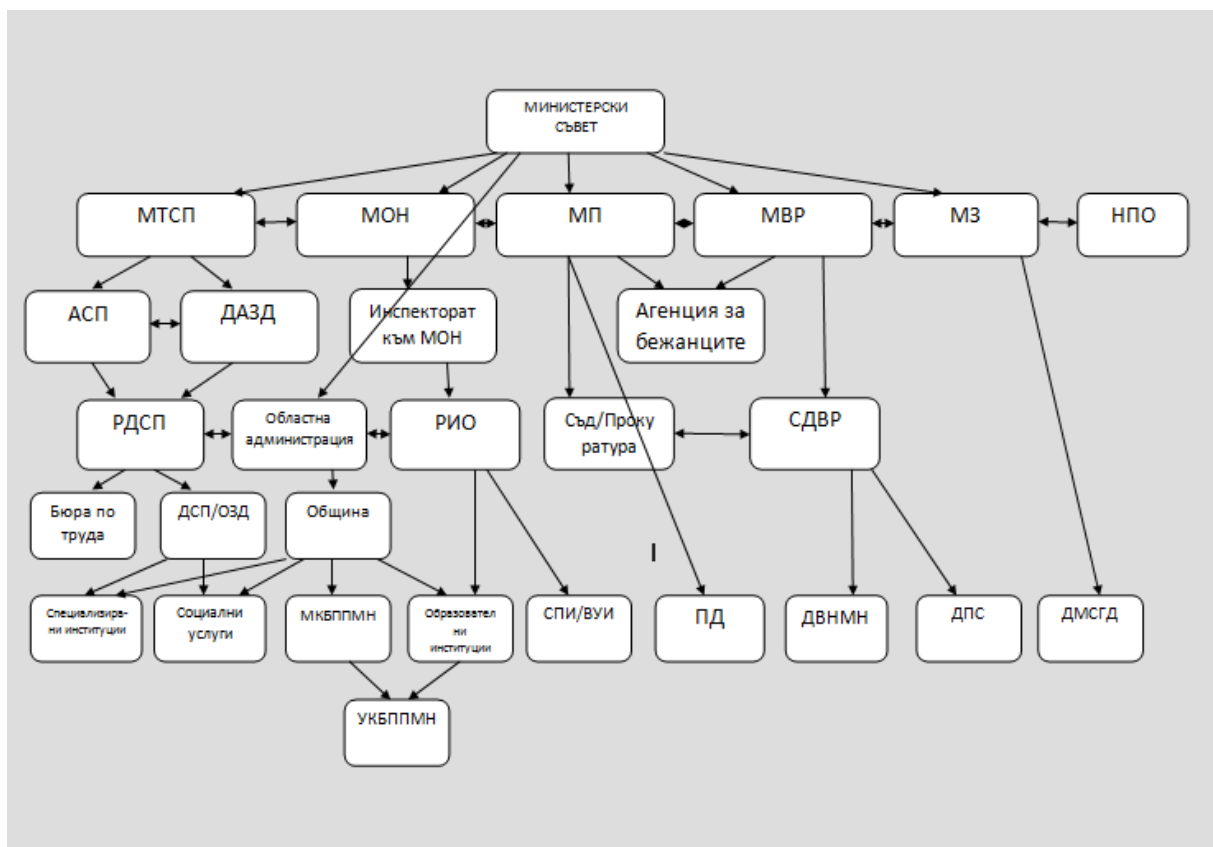


Таблица 2

### **III. Анализ на развитието и състоянието на социалните услуги и институции в България**

В началото на 90-те години в научната литература, изследваща актуални проблеми и състоянието на съществуващите тогава институции в системата на социалните грижи и подпомагане, идентифицира като недостатък децентрализацията в управлението на системата.

„В много страни в света обслужването на децата със социални проблеми се ръководи в административно, научно и методично отношение от едно министерство, т.е. всички проблеми са централизирани. В нашата страна има децентрализация, което считаме за съществен недостатък” [5].

Този факт се потвърждава и от прегледа на функционалните и структурни особености на съществуващите звена в системата през 90-те години – Регионалните и местни центрове за социални грижи (днешните РДСП и ДСП) имат много повече управленски правомощия, отколкото днес. Същевременно самите социални институции са разпределени между няколко министерства, което продължава и до настоящия момент – единствено ДДЛРГ преминават към ръководството на Министерство на труда и социалната политика, но ДМСГД, Поправителен дом, Социалнопедагогическите интернати, Възпитателно-учебните интернати, Домовете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни все още са под ръководството на различни министерства и ведомства, което затруднява координацията, системността и последователността на социалнопедагогическото взаимодействие и решаването на конкретни проблеми.

Същевременно от 2007 година насам започва усилено да се работи по посока децентрализация на управлението и финансирането на голяма част от специализираните институции и социалната политика е насочена усилено към делегиране на все-повече правомощия на общините и местните структури. От тези факти е видно, че само за 25 години, системата на социалните грижи и подпомагане търпи два пъти сериозни структурни и функционални промени в управленски план – от децентрализация към централизация и след това отново по посока децентрализация. Това създава известна несигурност и неустойчивост в сектора, тъй като за постигането на ефективност и стабилност на система в такъв мащаб, е необходимо достатъчно време за адаптиране на нововъведенията.

В началото на 90-те години реформите в сектора започват твърде късно и се реализират доста бавно – за 10 години в периода 1990 – 2000 година освен процесът на централизация в управлението, не се предприемат други сериозни стъпки, свързани с осъвременяване на институциите и социалната закрила на уязвимите групи съобразно новите изисквания и потребности на социално-икономическата реалност, въпреки че именно през този период България преминава през една от най-сериозните икономически кризи, оставили дълбоки социални следи и до днес. Едва през 2000 година започва промяна във философията и визията, свързана със закрилата и подкрепата на децата, като самият процес на деинституционализация и въвеждането на нов тип отношение на държавата и институциите, материализирано в законодателни инициативи, става факт чак в периода 2003 – 2007 година. Същевременно икономическата, духовната, ценностната и социалната криза в този период е оставила вече дълбоки следи в социо-културния облик на обществото и индивидите. Семейството като ценност, структура и институция е загубило своята позиция на регулатор в обществените отношения, което оказва пагубно въздействие и върху подрастващите и техните потребности, ценности и възпитание. В трудния и преходен период 1990-2007 година израства цяло едно поколение млади хора, които днес вече се

възпроизвеждат не само в биологичен план, но и икономически, социално и културно. Вакуумът, който се създава през 90-те години, има пряка връзка и с проблематиката на социалната сфера, която и днес е актуална – безработица; бедност; увеличаване броя на изоставените и negliжирани деца; увеличаване броя на възрастни и болни хора без близки, които да полагат грижи за тях; увеличен брой непълни семейства; увеличена престъпност; увеличено насилие, агресия и девиантно поведение сред подрастващите; намалена мотивация за образователно включване и реализация, тоест – многократно са се увеличили проблемите в сектора.

Същевременно след 2007 година, когато страната ни е приета като равноправен член на Европейския съюз (ЕС) и стартира финансиране по евро-програми с акцент деинституционализация на децата, внезапно започва опит за бързо наваксване на загубените 17 години, като стартира твърде динамична структурна и функционална реформа. В системата за закрила на детето се трансформират многократно за кратък период от време социални институции и ежедневно възникват и нови структури, като в периода 2007 – 2014 година са създадени над 20 нови социални услуги само за една от целевите групи – деца в риск. От края на 2014 година визията за развитие на социалните услуги в страната обхваща вече и институциите за възрастни хора, като един от основните акценти в периода 2014 – 2020 година ще бъде деинституционализацията на възрастните хора. Това съвпада и с акцентите на новия програмен период за финансиране от фондовете на ЕС, което води до извода, че реформите в социалната сфера не са предшествани от анализи и идентифицирани потребности и обществени нужди, а са водени от възможностите за финансиране от програмите на еврофондовете. Този извод ни дава основание да смятаме, че съществува реален риск промените, които настъпват в системата, да нямат необходимата устойчивост в по-дългосрочен план. Пример за това е и начинът, по който се случва самата трансформация на институциите – бързо възникване на нови видове алтернативни социални услуги без необходимите методики за функционирането им, които биват утвърдени по-късно и които търпят и последващи промени и актуализации. Това създава несигурност сред специалистите в системата, които нямат ясна и категорична визия как да работят, защото са принудени да се адаптират непрестанно към непрекъснато възникващите промени в нормативната база, което неминуемо води и до спад на качеството на предоставяните услуги. Твърде амбициозните цели за бърза реформа в системата създават и предпоставки за възникване на нови проблеми, свързани с пренасищане на системата от услуги, които в един момент започват да обслужват едни и същи потребители. Начинът, по който се реализира финансирането на тези услуги, е чрез делегирани от държавата дейности на база стандарти, обвързани с броя на потребителите, което поставя и самите доставчици на социални услуги пред изкушението да се стремят към удовлетворяване на количествени, а не на качествени показатели.

Друг проблем е и неравномерното разпределение на новите услуги в сектора – в страната ни има области с много малко социални услуги и области с твърде много такива, което отново поставя въпроса за необходимостта от предшестваш анализ на потребностите и планиране на услугите преди тяхната реализация. Едва през 2012 година АСП стартира реализацията на проект за развитието на системата за планиране на социалните услуги на регионално равнище, който ще установи практиката разкриването на услугите да бъдат предшествани от анализ и планиране съобразно нуждите на общността на местно ниво. Съпътстващ този проблем е и фактът, че бързото мултиплициране на тези услуги поставя и самата държава пред предизвикателството за финансовото им обезпечаване, тъй като мнозинството от тях стартират като проекти по европейските фондове и продължават с финансиране от

държавата. В доклад, изготвен от ДАЗД през 2014 година, се извеждат икономически показатели, свързани с финансовата устойчивост на новите услуги – те сочат, че приемната грижа е 3 пъти по-евтина, а резидентните услуги (ЦНСТ) са 2 пъти по-евтини от институционализираната грижа, което се разминава с реалните факти – новите услуги са по-скъпи поради по-малкия капацитет на ползващите ги потребители. Същевременно в някои от услугите по методика за доста от предвидения персонал липсват критерии за специализирано висше образование в сферата на социалните науки, тъй като специалистите изискват и по-високо заплащане. По този начин се спестяват средства от държавния бюджет, но качеството на услугата е поставено в риск.

В периода на преход неформирани остават институциите за корекционно-възпитателна дейност – ВУИ, СПИ и ДВНМН. За 25 години няма нито изградена визия за тяхната трансформация съобразно потребностите на целевите групи, които обслужва, нито има направени конкретни съществени стъпки за това. Новият програмен период за финансиране с европейски средства предвижда стартиране на реформа в тази посока.

Понастоящем се изготвят областни стратегии за социалните услуги и институции, които включват анализ и планиране на услугите съобразно потребностите на целевите групи в различните райони на страната, което е заложено в Правилника за прилагане на закона за социално подпомагане. До края на 2015 година ще бъдат изготвени тези стратегии, което ще създаде база за разработване и на национална стратегия. В същия период предстои и изготвяне на Национална стратегия за дългосрочна грижа във връзка с планиране и провеждане на процеса по деинституционализацията на възрастните хора, което е и един от основните приоритети за следващите няколко години.

Въпреки трудния път и нестабилната динамика на реформите в социалните институции и услуги, за последните 25 години бе направена една от най-важните промени – създаде се банка от специалисти в сектора, което безспорно е една от стъпките с най-голяма устойчивост в дългосрочен план. В периода 1990 – 2015 година висшите учебни заведения разкриват голям капацитет от специалности, обслужващи потребностите на системата за социално подпомагане и услуги, които придобиват все по-голяма популярност сред кандидат-студентите и им дават възможности за кариерно развитие.

Социалните услуги и институции в България през последните 25 години се превърнаха и утвърдиха като една динамична и развиваща се система, която продължава да се трансформира. По-нататъшното ѝ усъвършенстване е свързано с по-ефективно планиране и идентифициране потребностите на различни уязвими групи, подобряване на междуинституционалните взаимодействия, структуриране на устойчива нормативната база, намаляване на бюрократичната тежест чрез въвеждане на модерни технологии и програми и съблюдаването на баланса между заложените цели при реформиране на институциите и услугите и реалистичното време за изпълнението им с оглед постигане на по-високо качество и ефективност.

## Литература:

1. *Закон за закрила на детето. Обн. ДВ. бр.48 от 13 Юни 2000г., изм. ДВ. бр.75 от 2 Август 2002г., изм. ДВ. бр.120 от 29 Декември 2002г., изм. ДВ. бр.36 от 18 Април 2003г., изм. ДВ. бр.63 от 15 Юли 2003г., изм. ДВ. бр.70 от 10 Август 2004г., изм. ДВ. бр.115 от 30 Декември 2004г., изм. ДВ. бр.28 от 1 Април 2005г., изм. ДВ. бр.94 от 25 Ноември 2005г., изм. ДВ. бр.103 от 23 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.38 от 9 Май 2006г., изм. ДВ. бр.82 от 10 Октомври 2006г., изм. ДВ. бр.59 от 20 Юли 2007г., изм. ДВ. бр.69 от 5 Август 2008г., изм. ДВ. бр.14 от 20 Февруари 2009г., изм. ДВ. бр.47 от 23 Юни 2009г., изм. ДВ. бр.74 от 15 Септември 2009г., изм. ДВ. бр.42 от 4 Юни 2010г., изм. ДВ. бр.50 от 2 Юли*

- 2010г., изм. ДВ. бр.59 от 31 Юли 2010г., изм. ДВ. бр.98 от 14 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.28 от 5 Април 2011г., изм. ДВ. бр.51 от 5 Юли 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.32 от 24 Април 2012г., изм. ДВ. бр.40 от 29 Май 2012г., изм. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г.
2. Агенция за социално подпомагане (2012). Ръководство за планиране на набор от необходими услуги на областно ниво. София: Проект „Развитие на системата за планиране и предоставяне на социални услуги на регионално равнище”.
  3. Държавна агенция за закрила на детето(2014). Тази сложна дума Деинституционализация. София: Проект „Подкрепа”.
  4. Йонков, Л.(1993). Актуални проблеми на системата Социални грижи. София: Вѳда – Словѳна – ЖГ.
  5. Колев, Г.(1994). Социална педагогика. Избрани актуални проблеми. Шумен
  6. Кузманова-Карталова, Р. (2013). Теоретични основи и методически подходи в социалнопедагогическата работа. София: Е Принт.
  7. Кривирадева, Б. (2009), Организация и дейност на социално-педагогическите институции за деца, София: ЕКС-ПРЕС.
  8. Кузманова-Карталова, Р. (2013). Социално-педагогическа работа с деца в риск. В. Търново: Университетско издателство „Св. Св. Кирил и Методий”.
  9. Кузманова-Карталова, Р. (2013). Теоретични основи и методически подходи в социалнопедагогическата работа. София: Е Принт.
  10. Национална стратегия „Визия за деинституционализацията на децата в Република България” <http://sacp.government.bg/novini/2010/02/24/ministerskiyat-svet-prie-nacionalna-strategiya-viz/>.
  11. Методика за условията и начина за предоставяне на социалната услуга „Приемна грижа”[http://www.asp.government.bg/ASP\\_Client/ClientServlet?cmd=add\\_content&lng=1&sectid=13&s1=18&selid=18](http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1&sectid=13&s1=18&selid=18)
  12. Методическо ръководство за условията и реда за предоставяне на социалната услуга „Център за настаняване от семеен тип за деца и младежи”. [http://www.asp.government.bg/ASP\\_Client/ClientServlet?cmd=add\\_content&lng=1&sectid=13&s1=18&selid=18](http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1&sectid=13&s1=18&selid=18).
  13. Децентрализация на домовете за деца, лишени от родителски грижи – предизвикателства и възможности. <http://nmd.bg/doklad-detsentralizatsiya-na-domovete-za-detsa-lisheni-ot-roditelski-grizhi-predizvikatelstva-i-vazmozhnosti/>.
  14. Правилник за организацията и дейността на домовете за деца, лишени от родителска грижа. [http://www.asp.government.bg/ASP\\_Client/ClientServlet?cmd=add\\_content&lng=1&sectid=13&s1=15&selid=15](http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1&sectid=13&s1=15&selid=15)
  15. Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане. [http://www.asp.government.bg/ASP\\_Client/ClientServlet?cmd=add\\_content&lng=1&sectid=13&s1=15&selid=15](http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1&sectid=13&s1=15&selid=15)
  16. Наредба за критериите и стандартите за социални услуги за деца. [http://www.asp.government.bg/ASP\\_Client/ClientServlet?cmd=add\\_content&lng=1&sectid=13&s1=16&selid=16](http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1&sectid=13&s1=16&selid=16)
  17. Проект за Национална стратегия за дългосрочна грижа, <http://www.strategy.bg/publicconsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1087>
  18. <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=601>.

## КЛЮЧОВИ ДУМИ

*Социални услуги, социални институции, социална политика, деинституционализация, система за закрила на детето, система за социално подпомагане, социалнопедагогическа подкрепа на уязвими групи*

## **Socialniteuslugiinstitutioniiv Bulgaria – utvarjdvane, razvitie I perspektivi**

### **Social institutions and services in Bulgaria – affirmation, development and prospects**

**Author: Katerina I. Zlatkova-Doncheva, PhD student in “Theory of education and didactics” department, 2<sup>nd</sup> year course**

#### **Abstract**

The social institutions and services in Bulgaria are tools of social policy of supporting vulnerable groups. They have been structurally and functionally modified since 1989. This fact raises the need for a review and analysis the current situation, as well as the emergence and consolidation of social services in the past 25 years and this is the purpose of the current survey.

The current discourse analysis historically these reforms and develops a current picture of the present social services and institution in order of their structure. It has been presented chronologic review of development and affirmation of the new social services raised after 1989 and their situation and prospects have been analyzed in order needs of society and vulnerable groups.

1. *Zakonazakrilanadeteto. Obn. DV. br.48 ot 13 Juni 2000g., izm. DV. br.75 ot 2 Avgust 2002g., izm. DV. br.120 ot 29 Dekemvri 2002g., izm. DV. br.36 ot 18 April 2003g., izm. DV. br.63 ot 15 Iuli 2003g., izm. DV. br.70 ot 10 Avgust 2004g., izm. DV. br.115 ot 30 Dekemvri 2004g., izm. DV. br.28 ot 1 April 2005g., izm. DV. br.94 ot 25 Noemvri 2005g., izm. DV. br.103 ot 23 Dekemvri 2005g., izm. DV. br.30 ot 11 April 2006g., izm. DV. br.38 ot 9 Maij 2006g., izm. DV. br.82 ot 10 Oktomvri 2006g., izm. DV. br.59 ot 20 Iuli 2007g., izm. DV. br.69 ot 5 Avgust 2008g., izm. DV. br.14 ot 20 Fevruari 2009g., izm. DV. br.47 ot 23 Iuni 2009g., izm. DV. br.74 ot 15 Sentevri 2009g., izm. DV. br.42 ot 4 Iuni 2010g., izm. DV. br.50 ot 2 Iuli 2010g., izm. DV. br.59 ot 31 Iuli 2010g., izm. DV. br.98 ot 14 Dekemvri 2010g., izm. DV. br.28 ot 5 April 2011g., izm. DV. br.51 ot 5 Iuli 2011g., izm. u dop. DV. br.32 ot 24 April 2012g., izm. DV. br.40 ot 29 Maij 2012g., izm. DV. br.15 ot 15 Fevruari 2013g.*
2. Agenciazasocialnopodpomagane(2012). *Rakovodstvozaplanirane i naborotneobhodimusluginaoblastnonivo. Sofia: Proekt „Razvitienasistematazaplanirane i predostavianenasocialniusluginaregionalnoravnishte”.*
3. Darjavnaagenciazazakrilanadeteto(2014). *TazislójnadumaDeinstitucionalizacia. Sofia: Proekt „Podkrepa”.*

4. Yonkov, L.(1993). AktualniprobleminasistemataSocialnigriji. Sofia: Veda – Slovena – JG.
5. Kolev, G.(1994). Socialnapedaagogika. Izbraniaktualniproblemi.
6. Kuzmanova-Kartalova, R. (2013). Teoretichniosnovi i metodicheskipothodi v socialnopedagogicheskatarabota. Sofia: E Print
7. Kriviradeva, B. (2009), Organizacia i deinostnasocialno-pedagogicheskiteinstituciiizadeca, Sofia: EKS PRES
8. Kuzmanova-Kartalova, R. (2013). Socialnopedagogicheskatarabota s deca v risk. V. Tarnovo, : Universitetskoizdatelstvo „Sv. Sv. Kiril i Metodii”.
9. Kuzmanova-Kartalova, R. (2013). Teoretichniosnovi i metodicheskipothodi v socialnopedagogicheskatarabota. Sofia: E Print
10. *Nacionalnastrategia „Viziazadeinstitucionalizacijanadecata v RepublikaBulgaria”* <http://sacp.government.bg/novini/2010/02/24/ministerskiyat-svet-prie-nacionalna-strategiya-viz/>.
11. *Metodikazausloviata i nachinanapredostavianenasocialnatausluga „Priemna grija”*[http://www.asp.government.bg/ASP\\_Client/ClientServlet?cmd=add\\_content&lng=1&sectid=13&s1=18&selid=18](http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1&sectid=13&s1=18&selid=18)
12. *Metodicheskoraokovodstvozausloviata i redazapredostavianenasocialnatauslugaÇentranastaniavaneotsemeentipnadeca i mladeji”*. [http://www.asp.government.bg/ASP\\_Client/ClientServlet?cmd=add\\_content&lng=1&sectid=13&s1=18&selid=18](http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1&sectid=13&s1=18&selid=18)
13. *Decentralizacijanadomovetezadeca, lisheniotroditelskigriji – predizvikatelstva i vazmojnosti*.<http://nmd.bg/doklad-detsentralizatsiya-na-domovete-za-detsa-lisheni-ot-roditelski-grizhi-predizvikatelstva-i-vazmozhnosti/>
14. *Pravilnikzaorganizacijata i deinosttanadomovetezadeca, lisheniotroditelskagrija*.[http://www.asp.government.bg/ASP\\_Client/ClientServlet?cmd=add\\_content&lng=1&sectid=13&s1=15&selid=15](http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1&sectid=13&s1=15&selid=15)
15. *PravilnikzaprilaganenaZakonazasocialnopodpomagane*. [http://www.asp.government.bg/ASP\\_Client/ClientServlet?cmd=add\\_content&lng=1&sectid=13&s1=15&selid=15](http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1&sectid=13&s1=15&selid=15)
16. *Naredbazakriteriite i standartitezasocialniuslugizadeca*.[http://www.asp.government.bg/ASP\\_Client/ClientServlet?cmd=add\\_content&lng=1&sectid=13&s1=16&selid=16](http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1&sectid=13&s1=16&selid=16)
17. *ProektzaNacionalnastrategiasadalgosrochnagrija*, <http://www.strategy.bg/publicconsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1087>
18. <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=601>.

Автор: Катерина Иванова Златкова-Дончева, Теория на възпитанието и дидактика, научен ръководител – проф. Розалия Кузманова-Карталова, катедра Педагогика, е-майл: kzlatkova@gmail.com