

UNLOCKING THE PRINCIPLES OF THE POLICIES ON VULNERABLE GROUPS IN THE EUROPEAN UNION

Iva VeselinoVA

MASTER IN SOCIAL PEDAGOGY,
KONSTANTIN PRES LAVSKY – UNIVERSITY OF SHUMEN
DIRECTOR OF ACCOMMODATION CENTER OF FAMILY TYPE

BULGARIA

IVA_VESELINOVA@ABV.BG

ABSTRACT: EUROPEAN STANDARDS IN SOCIAL SERVICES ARE MAINLY AIMED AT VULNERABLE SOCIAL GROUPS, SUBJECT TO THE FOLLOWING PRINCIPLES: 1. AN INTEGRATED APPROACH TO PROVIDING SERVICES AND SUPPORT (COMPLEMENTARITY IN THE PROVISION OF SUPPORT; INTERSECTORAL INTERACTION IN THE PROVISION OF SOCIAL, EDUCATIONAL AND HEALTH SERVICES; (COORDINATION IN THE WORK OF INSTITUTIONS); 2. SUPPORT IN RESPONSE TO THE NEEDS AND DESIRES; 3. EFFECTIVENESS OF SUPPORT; 4. FINANCING ORIENTED CONSUMER; 5. SERVICES ARE AVAILABLE IN A FREE MARKET; 6. PROFESSIONAL PROVIDING SUPPORT AND SERVICES. IN THIS ARTICLE PRINCIPLES CONSIDERED IN THEIR FULL LIGHT.

KEY WORDS: PRINCIPLES, POLICY, SOCIAL POLICY, SOCIAL SERVICES, INTEGRATED APPROACH, STANDARDS, VULNERABLE GROUPS, CROSS-SECTOR INTERACTION, COORDINATION, FINANCING MECHANISMS, REGULATIONS, SOCIAL, INDIVIDUAL NEEDS, A VARIETY OF SERVICES, SERVICE USERS, CHOICE

Европейските стандарти в социалните услуги са с насочени главно към уязвимите социални групи, при спазване на следните принципи:

1. Интегриран подход при предоставяне на подкрепата и услугите

Целта на подкрепата за уязвимите групи е да доведе до по-високо качество на техния живот, което означава независимост и реално участие в социалния живот. Тази цел може да бъде постигната при прилагане на интегриран подход, който включва от една страна предоставянето на социални помощи и подкрепа наред с осигуряването на достъпна среда, от друга – осъществяване на междусекторен подход, който обединява ресурсите на публичните сектори образование, здравеопазване и социален и от трета – координация на всички нива между институциите, ангажирани в провеждането на публични политики.

Взаимодопълняемост при предоставянето на подкрепа

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

групи материална подкрепа, реален достъп до необходимите им услуги и изграждане на достъпна среда.

Междусекторно взаимодействие при предоставянето на социални, образователни и здравни услуги

Характерът на бариерите за социална интеграция на уязвимите групи е комплексен, което изисква мултидисциплинарен подход. Нуждите на хората са разностранни и е нужен холистичен подход за тяхното задоволяване. Качеството на живот на уязвимите групи не следва да се ограничава единствено до социалната сфера и мерките за подкрепа предприемани в нея. Необходима е подкрепа в различни области, която да гарантира реалното социално участие. Допълването и комбинацията от услугите предоставяни и в трите сектора, социален, образование и здравеопазване, гарантира покриване на основните потребности на уязвимите групи и позволява ефективно и ефикасно усвояване на публичните средства.

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

Координация в работата на институциите

Реализирането на успешна политика на подкрепа за уязвимите групи изисква координация в действията на институциите на различни нива. От една страна е необходима координация на институциите на централната власт, в съответствие с нормативните актове, стратегическите документи и финансиращите механизми, които определят правилата на действие. От друга е необходима и координацията на оперативно ниво между институциите на централно ниво и местните структури (на централните институции) и местните власти, които отговарят за развитието, планирането и предоставянето на услугите, и най-накрая ясно и ефективно партньорство между местните власти и организациите, работещи в социалната сфера.

Все още е необходимо да се хармонизират на национално ниво отделни политики за подкрепа на уязвимите групи. Това включва стратегическите, програмни и политически документи да бъдат преразгледани и осмислени в посока на допълняемост на мерките в политиките по доходите, за услугите и за осигуряване на достъпна среда. Съобразяване на действията и мерките по конкретните политики, ориентирани към конкретни целеви групи с комплексния характер на проблемите и ангажиране на всички релевантни институции в планирането и реализацията им. Това ще доведе до осигуряване на услуги и подкрепа, които се случват в реална среда, така, че социалната подкрепа за уязвимите групи е допълваща и подпомагаща вписването им в общността и ползването на образователните, здравни и други услуги в общността. Европейският съюз следва да насочи усилията си към синхронизирано законодателство и подзаконови нормативни документи в секторите социален, образование, здравеопазване, благоустройство, по отношение на общите принципи на социална подкрепа за уязвимите групи и за постигане на целите на политиката за социална подкрепа на уязвимите групи; В това законодателство да се фиксират ясни функции и правомощия на институциите, които имат отношение към подкрепата на уязвимите групи, които позволяват координация на дейността им. Да са ясни също така параметрите и

процедурите улесняващи междуведомствената координация и сътрудничеството между различните звена на администрацията на централната и местната власт.

2. Подкрепа в отговор на потребностите и желанията

Предлагането на социална подкрепа трябва да осигурява достъп и съчетание на разнообразни услуги, даващи подкрепа съгласно индивидуалните потребности. Този принцип води, от една страна, до гарантираното разнообразие на услуги, съобразно нуждите и в отговор на спецификата на потребностите на всеки. Но този принцип предполага и условия за осъществяване на избор от лицето в уязвимо положение, включително и в определянето на параметрите на услугата, която в най-голяма степен отговаря на потребностите на конкретния потребител. Гарантиране правото на избор, като фундаментално право, включва и при нужда да се предоставя подкрепа за избор на услугата.

Прилагането на този принцип има отражение в: 1. начина, по който се организира предоставянето на социалните услуги и тяхното разнообразие; 2. развитието на пазара на социални услуги и 3. финансирането им, което трябва да позволява на всяко лице да прави избор. Също така, той има отражение и в 4. подхода на предоставяне на услугата, който е фокусиран около потребностите и желанията на конкретната личност, уважавайки нейния избор и решение.

В тази посока е необходимо да има нормативно определяне на пакет от основни (базисни) социални услуги с гарантиран достъп и осигурено финансиране за разкриването и функционирането на тези услуги. Да се осигури равен достъп до основни социални услуги е необходимо законодателството да определи определен набор от "универсални социални услуги" (съгласно терминологията въведена от Европейската комисия), до които всеки жител на страната да има гарантиран достъп. Да бъде изграден пазар на услугите, при който ползвателите, могат да решават, услугата на кой доставчик да ползват. Услугите да са гъвкави, съобразно променящите се нужди на всеки потребител и осигуряване на подкрепата с продължителност, съгласно нуждите. Нормативно да се предвиди механизъм за реално приложение на правото на избор на всички лица в избора, планиране и предоставяне на услугите за тях и осигурена подкрепа и консултиране на потребителите при избор на социална услуга.

Реално да се включват застъпническите организации работещи за уязвимите групи в процесите на оценка на политиките и гарантиране на представителството и участието им при планирането и дейностите за реализиране на подкрепата. Същевременно да са регламентирани и осигурени на практика гъвкави механизми за участие на потребителите в процеса на контрола на социалните услуги.

3. Ефективност на подкрепата

Само предоставянето на качествени и ефективни услуги може да доведе до получаване на реални ползи за хората от уязвимите групи. Ефективността на социалните услуги се измерва по отношение на постигнатото социално включване, защитата на човешките права и достойнство и реалното повишаване на качеството на живот. Основен измерител за ефективността на социалните услуги не следва да бъдат никакви инструменти на социалното инженерство, но удовлетвореността на ползвателите и техните семейства от ползваните услуги. По-конкретно ефективността на социалната подкрепа за уязвимите групи е свързана с:

- Предоставяне на услуги в тясна връзка и взаимодействие с общността, в която живеят. По този начин социалните услуги не сегрегират уязвимите групи от живот в тяхната общност, но напротив подпомагат вписването им и подкрепят активното им участие.
- Услуги, насочени към потребителите: предоставяне на подкрепа съобразно нуждите на хората. т.е. услугите отчитат спецификата и предлагат грижа и подкрепа, основана на ясно познание на потребностите на определената целева група, като се разграничават нуждите, видовете подкрепа и степента, в която трябва тя да се предоставя.
- Гъвкавост на услугите: определяне и предоставяне на услугите съобразно индивидуалните потребности и желания на ползвателя
- Холистичен подход на предоставяне на услугите: изисква се предоставянето на услуги да бъде насочено към удовлетворяване на комплексните и цялостни потребности на лицата в уязвимо положение.
- Продължителност на подкрепата: гарантиране на продължителност на подкрепата съгласно нуждите.
- Измерване на качеството на подкрепата: въвеждане на ясни индикатори които да отговарят на измерването на индивидуалните нужди, изхождайки от предпочитанията и удовлетвореността на ползвателите и задоволяване на техните потребности.

В контекста на изложеното е необходимо разкриването на услуги, съобразно с ясно дефинираните особености на отделните уязвими групи, областите на подкрепа, необходими за техния пълноценен живот в общността, както и анализа на нужния обхват (капацитет) за определена територия. Да се приемат базисни стандарти за качество на услугите, така, че те да гарантират вписването в общността, отчитането на потребностите, холистичния подход, гъвкавостта и продължителността на подкрепата съгласно нуждите. Специализираните институции като форма на предоставяне на социална услуга да се закрийт или реформират по начин, при който функционирането им като услуга за подкрепа напълно гарантира спазването на базисните критерии за качество на услугите. От своя страна това предполага разработване на отделни политики по отношение на конкретните уязвими групи, които отчитат в максимална степен тяхната специфика и потребност от подкрепа; конкретните мерки към тях са изработени съвместно с представители на целевите групи, представителни и застъпнически организации. Акцент на всяка политика да бъде по посока приемане на мерки за превенция за изпадане в уязвимо положение и социална изолация. Тези политики да предвиждат ефективни, целенасочени контролни механизми и оценка на качеството на предоставяне на всички форми на подкрепа, при които предоставянето на публични финансови средства да бъде обвързвано с постигане на определено качество на услугата. Оценката на качеството да е регламентирано така, че да: почива на постигането на ясни и измерими резултати; включва оценката на удовлетвореността на ползвателите; се осъществява посредством ясни и измерими индикатори за оценка, ориентирани към оценка на резултата; включва в процеса на оценка ползвателите и техните организации; гарантира отвореност и прозрачност на оценката и да е обвързан с реални действия за санкциониране при нарушения и стимулиране на добрите практики

4. Финансиране ориентирано към потребителя

Финансирането ориентирано към потребителя, означава да се гарантира реално от една страна, че всяко лице в уязвимо положение има достъп до услуги за подкрепа, да му се даде възможност да реализира правото си на избор кой доставчик на услуги да предпочете, както и да се избегне дублирането на финансиране на услуги.

Един от най-съвременните методи за финансиране на социалните услуги е чрез т.нар. «индивидуални бюджети» и/или «директни плащания». Тези две понятия в някои страни означават едно и също, а в други са разграничени, но основният принцип, който е залегнал е всъщност е, че парите «следват» клиента и са «вързани» с него, а не с доставчиците и финансиращите институции. През последните десетилетия движението за директните плащания и персоналните бюджети се превърнаха в основа на някои правителствени политики, насочени към индивидуализиране на определяне и (собствено) управление на социалните услуги за възрастни и максималното им съобразяване с нуждите на потребителите.

Прилагането на този принцип гарантира няколко изключително важни резултата: създават се реални условия за развитието на ориентиран към потребителите услуги и конкурентен пазар на социални услуги; в най-голяма степен е резултат на избора на потребителя и в този смисъл с най-добро качество; контролът върху разходването на средствата е обвързан с контрола върху качеството (ефекта) на услугата – на практика може лесно да се оцени резултатът, получен от услугата.

Най-често директните плащания представляват средства, предоставяни от финансиращите институции (местни власти, осигурителни системи) на лица, за които е направена преценка, че се нуждаят от определени социални услуги и които биха искали сами да вземат решения и да заплащат за услугата, от която имат нужда, вместо да я получават директно от общината или нейна структура (както традиционно са я получавали).

Лицата, които ползват директните плащания следва да могат да управляват тези средства сами. Ако този процес е затруднен поради наличие на интелектуално или друго увреждане, те следва да получат необходимата подкрепа за това, много често и чрез техните семейства. Тези средства могат да се използват гъвкаво. Средствата предоставени като директно плащане могат да се използват от потребителя за заплащане на услуги и оборудване за посрещане на нуждите на лицето. Получателят на директно плащане е задължен да води отчет за разходването на средствата. Общината не може да откаже предоставянето на средствата и практически осъществява контрол върху резултата от разходването им.

Персоналните бюджети също представляват средства, които се предоставят на потребителя въз основа на оценка на неговите потребности. Също така, общините отговарят за контрола върху разходването на средствата. Но има две основни разлики с директните плащания – гъвкавостта и обхвата. Директните плащания са ограничени до определени видове услуги и предоставянето на определени средства от общините. Персоналните бюджети са по-широки с оглед на това, което може да се предостави и включват няколко вида бюджети, включително например за здравни услуги или с източник от държавния бюджет.

На практика директните плащания и/или персоналните бюджети стимулират личното участие на потребителя и поемането на лична отговорност при получаването на съответните грижи и удовлетворяване на съществуващи потребности.

Същевременно те представляват и форма на „приватизация” на услугите и на косвеното им възлагане на други независими доставчици въз основа на преценка на потребителя (който сам си избира доставчика).

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

Добри практики, които могат да се посочат в контекста на този параграф са следните:

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

5. Услугите се предлагат в условията на свободен пазар

През последните няколко десетилетия развитието на социалните услуги в Европа се характеризира с две паралелни тенденции: (1) прехвърляне на функции и компетентност от централна към местна власт и (2) увеличаване ролята на частните доставчици и възприемането на пазарни подходи в процеса на предоставяне на различните публични услуги. Целта е да се търси партньорство между представители на централна/местна власт и частния сектор, било като доставчик на услуги или като източник за съфинансиране на тези услуги. В резултат на това фокусът на дейност и функции на местните власти се измества от пряко предоставяне на социални услуги към възлагането им на други доставчици, контролни функции и разработване на местни стратегии и политики.

Договарянето с външни доставчици имат най-общо следните последици: То е ефективна алтернатива на монополното предоставяне на услугите. Ясно разграничения между контрол и предоставяне; местните власти се разтоварват от директното предоставяне на услугата, като в същото време гарантират качеството ѝ чрез стриктен контрол. Конкуренция която увеличава отговорността и качеството. Повишава се прозрачността в разходването на публичните средства. Привличане на допълнително финансиране за услугите, което е достъпно само за частния сектор.

Договарянето на публични услуги на външни доставчици цели да подпомогне реализирането на определени политики, да стимулира демонополизацията на пазара и създава предпоставки за публично – частни партньорства.

За да бъде приложен принципа за пазар на услугите е необходимо също така да има ясно разграничаване и разпределение на функциите на този, който планира услугата и отговаря за нея (за това тя да обслужва определена група лица, които имат нужда от нея) от този, който пряко я предоставя. Смесването на двете функции създава условия за конфликт на интереси (кой ще бъдат в случая гаранциите, че възложителят ще предпочете най-доброто и качествено предлагане, а не «захранване» на своята собствена структура като доставчик) и поставя под съмнение търсене на максимално ефективния резултат при разходване на публични ресурси. Също така, контролът и оценката върху собствените структури ще е с по-слаб интензитет. Няма стимул за общините да търсят «най-доброто» като възможност.

6. Професионално предоставяне на подкрепата и услугите

Професионалното предоставяне на социални услуги е свързано с изграждане на ясни условия за предоставянето на услугите, които са гаранцията за професионализма. Несъвместимо с условията за професионално предоставяне на услуги е дублирането на функции при централната и местната власт, които като отговорни за изграждане на правилата, планирането, мониторирането и оценката на услугите не могат да бъдат едновременно и доставчици. Възможността ползвателя на услугите да договаря конкретно с доставчика ползваната от него услуга, а в условия на конкуренция професионалният доставчик да търси възможности да предоставя по-високо качество и по-добро посрещане на потребностите на уязвимите групи. Същевременно с правилата за предоставяне на услуги следва да се гарантира покриването на потребностите на всички уязвими групи, в това число и на тези, за чиито обгрижване са необходими повече усилия или е свързано с по-сериозни инвестиции

Това кореспондира с поемането на конкретни професионални ангажименти от доставчиците, които в условията на конкурентна среда, ясни правила и добър контрол да имат възможност да търсят най-добър отговор на потребностите на уязвимите групи и да гарантират прозрачно и ефективно управление на услугите, финансирани с публични средства. Професионалните ангажименти на доставчиците са свързани със спазването и защитата на правата и интересите на ползвателите на услугите, гарантиране на отсъствието на конфликти на интереси, както и осигуряване на висококачествена грижа, основана на прилагането на съвременни и доказали се модели на работа и добре подготвен и заплатен персонал. В същото време е необходимо да се гарантира възможността за устойчивост на усилията на доставчиците на социални услуги с такива форми на договаряне и финансиране, които едновременно гарантират качеството на предоставяната грижа и осигуряват възможност за развитие на професионалните доставчици. Персоналът трябва да отговаря на професионални стандарти, които да се спазват, да са добре обучени и да имат възможност да получават допълнителни обучения и професионална супервизия, както и добро заплащане. Това се отнася както за персонала на доставчиците, така и за общинските и държавни служители, имащи отношение към социалните въпроси. Всичко това е важно за да се привлече и задържи достатъчно като брой и качество персонал, необходим за предоставяне на услугите.

REFERENCES

1. **Nedelchev, D., 2001:** Неделчев, Д., Социология на европейската интеграция, София, 2001
2. **Shikova, I., 2011:** Шикова, И., Политики на Европейския съюз, София, 2011
3. Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme, OJ, C 13/1 12.2.74.
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/1998/l_225/l_22519980812de00160021.pdf
4. Richtlinie 2003/88/ EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, Art. 1, Amtsblatt der Europäischen Union L 299/ 18.11.2003,
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2003/l_299/l_29920031118de00090019.pdf
5. Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männer und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Präambel, Punkte 7, 8 und 9, Amtsblatt der Europäischen Union L 373/21.12.2004, S. 37 – 38.,
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2004/l_373/l_37320041221de00370043.pdf
6. Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massentlassungen, Art. 1. „i“, „ii“, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, L225/12.8.98., S. 17.,
7. Richtlinie 89/391-EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei Arbeit, Art. 2., Amtsblatt Nr. L 183 vom 29/06/1989, S. 1 – 8.,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0391:DE:HTML>