

И.П.И

Институт за пазарна икономика

бул. "Патриарх Евтимий" N 10, София 1142

тел./факс.: (+359 2) 952 62 66, 952 35 03

ел. поща: mail@ime.bg

страница в интернет: www.ime.bg

СТАНОВИЩЕ

от

Институт за пазарна икономика, гр. София, ЕИК 831344929

Относно: Проект на Наредба за планирането на социалните услуги¹

Със Закона за социалните услуги (ЗСУ) за първи път се въведе планиране на национално ниво на социалните услуги, финансирани от държавния бюджет, чрез разработване на Национална карта на социалните услуги. По този начин държавата поема ангажимент за създаване на пълна мрежа от социални услуги в цялата страна в дългосрочен план.

Обективизиране в оценката на потребностите?

С предложения проект на Наредба за планиране на социалните услуги се уреждат критериите за определяне на социалните и интегрираните здравно-социални услуги на общинско и областно ниво и на максималния брой потребители на тези услуги, за които се осигурява изцяло или частично финансиране от държавния бюджет чрез включването им в Националната карта на социалните услуги по чл. 34 от Закона за социалните услуги. В проекта на наредба се уреждат и редът и условията за извършване на анализа на потребностите от социални и интегрирани здравно-социални услуги на общинско и областно ниво, редът за разработване и актуализиране на

¹Проектът „Намаляване на бедността и неравенството във възможностите чрез реформи в социалните трансфери и услуги“ се изпълнява от ИПИ с финансова подкрепа в размер на 193 541 евро, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проект „Намаляване на бедността и неравенството във възможностите чрез реформи в социалните трансфери и услуги“ е да повиши знанието и разбирането за неравенството във възможностите, ефективността на социалните трансфери и социалните услуги на местно ниво, както и да провокира дебат за цялостна промяна в социалната политика в България.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Институт за пазарна икономика и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България (<http://www.activecitizensfund.bg>).

Националната карта на социалните услуги и редът за разработване, координация и съгласуване на общинските годишни планове за социалните услуги.

Считаме, че предложеният проект е изключително важна стъпка по пътя към промяна на обхвата и адекватността на социалните услуги в страната в дългосрочен план. Процесът на оценка на потребностите и планиране на социалните услуги по места следва да има за цел не просто прецизиране на модела на финансиране на социалните услуги, но преди всичко: 1) на база на реалните потребности да се разкрие потенциалният обхват на различните социални услуги; 2) да се повиши ефективността на социалните услуги, тоест да се постига по-голям резултат, в т.ч. да се разкрие нуждата от промяна на съществуващи или поява на нови услуги. В този смисъл, оценката на потребностите не следва да е просто административен процес по планиране на бюджетни средства, а реален анализ на социално-икономическия статус на населението и нуждата от подкрепа спрямо профила на лицата.

Новият модел на планиране и финансиране на социалните услуги безспорно е важна крачка напред в посока обективизиране на процеса. Към момента липсва ясен механизъм за адекватна оценка на обхвата и планиране на услугите на регионално ниво. Предложеният модел следва да търси изчистен и обективен процес за планиране на социалните услуги, който да отговори на нуждите на населението и да постави местните власти в еднакви условия. По същество, моделът търси баланс между отговор на потребностите на местно ниво и налагането на бюджетно ограничение от страна на централната власт.

Бюджетното ограничение пред социалните услуги

Предложеният модел на планиране на социалните услуги на практика задава горна граница на обхвата на потребителите по отделните услуги – това е максималният брой на потребителите спрямо Националната карта на социалните услуги. Планирането на услугите – на база анализа на потребностите на национално ниво и предложенията на общините, следва да влезе в предварително зададената горна граница спрямо чл. 36 от Наредбата за планиране на социалните услуги. Въпросният чл. 36 всъщност казва, че максималният брой на потребителите на всички социални услуги, за които се осигурява изцяло или частично финансиране от държавния бюджет, се определя в Картата по формула и критерии съгласно приложение към наредбата.

Приложението към чл. 36 задава формулата за определяне на максималния брой на потребителите на социалните услуги, както и предефинира стойностите и теглата на критериите за определяне на максималния брой потребители за всяка една социална услуга спрямо Закона за социалните услуги. От гледна точка на държавния бюджет, този механизъм има ясна цел – да предпази бюджета от твърде голямо разширяване на разходите за социални услуги, като наложи таван на обхвата на услугите, финансирани изцяло или частично от държавния бюджет.

В преходните разпоредби на предложената наредба е ясно разписано, че максималният брой на потребителите на социални услуги за които се осигурява изцяло или частично финансиране от държавния бюджет, определен в първата Национална карта на социалните услуги, не може да бъде по-малък от достигнатия брой потребители на тези социални услуги, делегирани от държавата дейности към 31 декември 2020 г. Това гарантира, че обхватът на социалните услуги няма да се свие в началото на новия модел.

Как определяме тавана на услугите?

Ограничение на обхвата на социалните услуги на теория може да бъде наложен както на макро ниво – общ таван за обхвата на услугите на национално ниво, така и на местно ниво – чрез предварително зададена формула за определяне на тавана на база местните особености. Имайки предвид, че в основата на новия модел е залегнало търсенето на обща рамка за всички общини/области, както и че се говори за изготвянето на карта на националните услуги, по-скоро е логично да не се прилага общ национален таван – съответно местните власти да се конкурират за по-голяма квота, а да се търси решение чрез единни правила за определяне на максималния обхват на услугите на местно ниво.

От гледна точка адекватността и ефективността на социалните услуги обаче, общ механизъм за определяне на тавана на социалните услуги крие и рискове. Предефинирането на максималния брой на потребителите ограничава обхвата на социалните услуги, като го прави на база на предварително зададени стойности и тегла на различните критерии. В документите към предложената Наредба за планиране на социалните услуги няма описана ясна методика на каква база са определени конкретните стойности и тегла на критериите. Още повече, значителна тежест имат критерии, отразяващи само в най-груби щрихи структурата и характеристиките на населението. Доколкото този подбор на критерии допринася за по-лесно събиране на данни и минимизира съмнения в субективност на резултата, той не позволява прецизно отчитане на различията между потенциално нуждаещите се лица в отделните общини и области. Съществува риск този макро подход за определяне на максималния брой потребители да „задуши“ реалната оценка на потребностите по места.

Важно е преди приемането на новата наредба ясно да се обосноват зададените стойности и тегла на различните критерии. Дори и да приемем, че тепърва ще предстои прилагането на този подход на местно ниво, следва моделът първо да бъде приложен за всяка от услугите, стъпвайки на данните на национално ниво по отделните критерии. Това ще позволи да се сравни текущият обхват на отделните социални услуги с евентуалния максимум спрямо новия модел. Така ще се даде отговор на въпроса дали новият модел на практика дава възможност да се разшири обхвата на социалните услуги или по-скоро обективизира модела на разпределение в рамките на (или близо до) текущия обхват на системата.

Повече гъвкавост в модела?

Считаме, че вече коментираният риск от „задушаване“ на оценката на реалните потребности чрез предефинираната система за максимален обхват на социалните услуги по места следва да бъде адресиран в рамките на модела. Имайки предвид големите регионални различия в страната, напълно възможно е налагането на обща рамка, в т.ч. стойности и тегла на критериите, за оценка на потребностите да не бъде равно адекватна за всяко населено място. Гъвкавостта на системата, която е нужна за да се отговори на регионалните различия, може да се търси в две хипотези:

- ✓ Първата хипотеза е при вариант, в които таванът на социалните услуги е висок, тоест максималният възможен обхват спрямо предложените стойности и тегла на критериите в чувствително по-висок от текущия обхват на системата. В тази хипотеза ключова роля ще играят общинските годишни планове, които ще отразявайки местните особености и съответно общините, в които потребностите за дадена услуга са по-високи, ще бъдат по-

близо до максималния възможен обхват по наредба. В този вариант ще е много важен процесът и контролът по изготвянето на тези планове и финалното им одобрение, тъй като стимулът на местно ниво ще бъде всички да се приближат до максимума и съответно да осигурят по-голям обхват и трансфер от държавния бюджет;

- ✓ Втората хипотеза, която считаме за по-вероятна, е ако максималният обхват на социалните услуги по наредба не се различава драматично от текущото състояние на системата. В този вариант, още в най-начална фаза ще има общини, които може и да са на максимума, но отчитат недостиг – съответно има чакащи за определени услуги. В тази хипотеза, считаме, че е важно да се търсят гъвкави решения, които да позволят разширяване на обхвата над максимума при определени условия.

Възможни са различни варианти за подобен механизъм. Един подход би бил да има процедура за надвишаване на лимита за дадена услуга при постъпило обосновано становище от общинската власт, подкрепено от положително становище на Агенцията за социално подпомагане. Това отнема от обективизирането на системата, но дава известна гъвкавост при очевидни проблеми с обхвата по места. Друг подход би бил през финансирането, като общините получават частично финансиране за броя потребители над максимума в определена услуга. Така общината ще има собствено участие и съответно стимул да е над максимума само при отчетлив недостиг в съответната система.

Националната карта на социалните услуги по своята същност е централизирано и бюджетно ориентирано решение за планиране на социалните услуги по места. Потребностите от социални услуги и предоставянето им обаче е “на място” и считаме, че трябва да се търсят решения за по-голяма роля на местните власти и възможност за фина настройка на база реалните потребности. Към момента предложената наредба адресира процеса по оценка на потребностите и определяне на максималния брой потребители на отделните социални услуги. Липсва обаче фокус и ясни механизми, насочени към необхванатите или чакащите.

Най-просто казано въпросът е дали ако в дадена община има голяма нужда от определен тип социална услуга, нахвърлящ определения в Националната карта лимит, и има явен недостиг,, в т.ч. списък с чакащи, наредбата предвижда механизъм за корекция. Към момента не виждаме подобен механизъм, който да дава възможност за корекция при евентуални недостатъци на системата. Могат да се търсят по-гъвкави механизми за актуализация на националната картата или вече коментираните идеи за надвишаване на максимумите при определени условия. Модел за корекция обаче е нужен, за да не бъде новият модел изцяло бюджетен и да дава решение на действителните нужди по места.

13 януари 2021 г.

София