

Договаряне на социални услуги между държавата и НПО

**Англия, Германия, Полша,
Унгария, Чехия и
практиката в България**

Сравнителен анализ

София 2004



Това издание се осъществява с финансовата подкрепа на Американската агенция за международно развитие съгласно условията на Договор № 183-А-00-01-00106-00.

Изразените тук становища са на авторите и не отразяват непременно вижданията на Американската агенция за международно развитие.

Каунтърпарт Интернешънъл – България

изпълнява от октомври 2001 г. **Програма за обществени фондове и социални предприятия в България**, финансирана от Американската агенция за международно развитие. Целта на програмата е да подобри устойчивостта на българските нестопански организации чрез развитие на новаторски модели и стимулиране на партньорства, включително и чрез документиране и разпространение на полезни изводи и добри практики. Социалното договаряне като нов компонент в работата на Каунтърпарт Интернешънъл – България, представлява закономерно продължение на ползотворната подкрепа на местни общности и нестопански организации, които са ключови фактори на местното социално и икономическо развитие.

От ноември 2001 г. БЦНП е партньор на Каунтърпарт Интернешънъл – България, в рамките на **Програма за обществени фондове и социални предприятия**.

Българският център за нестопанско право

подпомага развитието на благоприятна правна и фискална рамка за дейността на юридическите лица с нестопанска цел в България, включително и чрез предоставяне на правни консултации и техническа помощ. От своето учредяване БЦНП функционира като експертен център в сферата на нестопанското право в България и публикува повечето от своите анализи и правни проучвания. През 2004 г. идея и стимул за по-нататъшна работа в сферата на социалното договаряне даде финансираната по Програма ФАР „Развитие на гражданското общество 2001“ публикация на БЦНП „Социалните услуги в България – нови възможности за развитие“.

За контакти:

Каунтърпарт Интернешънъл – България
София, 1504, бул. Евлоги Георгиев 113, ет. 1 ап. 6
тел. (+359 2) 944 10 71, факс (+359 2) 944 72 91
office@counterpart-bg.org; www.counterpart-bg.org

Български център за нестопанско право
София 1000, ул. Добруджа 6, ет. 1
тел./факс: (+359 2) 988 81 66; 981 66 17
info@bcnl.org; www.bcnl.org

СЪДЪРЖАНИЕ

ЗА КНИГАТА	6
УВОД	7
АНГЛИЯ	8
ГЕРМАНИЯ	18
ПОЛША	26
УНГАРИЯ	36
ЧЕХИЯ	47
ОБОБЩЕНИЕ	56
ПРАКТИКАТА В БЪЛГАРИЯ	61
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	66

ЗА КНИГАТА

Настоящата публикация е резултат от Програмата за социално договаряне, осъществявана от Каунтърпарт Интернешънъл – България, в партньорство с Българския център за нестопанско право (БЦНП) и с финансовата подкрепа на Американската агенция за международно развитие (ААМР). Програмата включва развиване на процеса на социално договаряне в общини с действащи обществени фондове и е насочена към разработване на модел за възлагане на социални услуги от местната власт на неправителствени организации, приложим и в други общини.

Важен елемент за процеса на социалното договаряне е добрата информираност за работещи в други държави механизми за възлагане на социални услуги на принципа на публично-частните партньорства. Настоящият преглед дава възможност за повишаване на познанията на местните партньори в сферата на социалната политика и за запознаване с различни решения, някои от които биха могли да се приложат на практика в нашата страна.

Надяваме се материалът и приложените примери и практики да насърчат активността на всички заинтересувани страни и да стимулират новаторство и инициативност при разработване и провеждане на местната социална политика. България следва пътя на присъединяване към Европейския съюз и има възможност да черпи от добрите практики в страните членки, като по този начин се създават условия за подобряване на услугите и политиките в социалната сфера.

УВОД

Целта на настоящото изследване е да се направи задълбочено проучване в пет европейски държави на успешните примери за възлагане на социални услуги и възможните механизми за публично-частни партньорства в социалната сфера.

С помощта на чуждестранни експерти е изследвана законодателната рамка и успешните практики в Англия, Германия, Полша, Унгария и Чехия. Акцентът в изследването е поставен върху социалните услуги, тяхното финансиране и възможност за договаряне, статута на доставчиците на социални услуги и механизмите за контрол. Предмет на анализа е и предоставянето на социални услуги от неправителствени организации (НПО)¹ в България и взаимоотношенията с местната власт.

Съдържанието на изследването е структурирано в три части:

Първата част включва сравнителноправен анализ в пет европейски страни.

Втората част на изследването представя практиката на предоставяне на социални услуги от български юридически лица с нестопанска цел.

В третата част са представени изводи и бележки относно процеса на социалното договаряне в България.

Настоящото изследване е изготвено от експерти на Българския център за нестопанско право – **Мариета Димитрова**, **Надя Шабани** и **Тони Димов**. Българският център за нестопанско право изказва и специални благодарности на: **Мария Илчева** (Каунтърпарт Интернешънъл – България); **Нилда Булейн** (Европейски център за нестопанско право, Унгария); **Проф. д-р. Петер Зауер** (независим експерт, Германия); **Петер Пайаш** (Нов англо-американски колеж, Чехия) за предоставените материали по отделните страни.

¹ В настоящия анализ неправителствена организация се използва в широк смисъл като обобщително понятие за различните видове организации в отделните държави, представляващи структури на гражданското общество, създадени с нестопанска цел.

АНГЛИЯ

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Социални услуги

Терминът „социални грижи“ е определен като широк кръг от услуги, които местните власти и независимият сектор предоставят на уязвими групи от населението. Принципно обемът и видът на услугите, които се предоставят (финансират) в определена общност, се определят съобразно конкретна оценка на нуждите (и според това как предоставянето им ще отговори на приоритетите в социалната политика, поставени от правителството). Затова и често, с оглед на променящите се нужди на потребителите, се насърчава развитието на нови услуги.

Средствата за всички социални услуги на практика се предоставят централизирано от държавния бюджет, а местните власти, от своя страна, могат да вземат решение за възлагане на предоставянето на всяка една от услугите на други доставчици срещу съответното финансиране. В момента модернизиранието на социалните услуги е един от националните приоритети.

Доставчици на социални услуги

Регистрация на доставчиците на социални услуги се извършва в Комисията за инспекция на социалните грижи (CSCI). Услугата не може да бъде предоставена, докато доставчикът не получи сертификат и не се регистрира. Общините, ако са създали собствени заведения, следва също да ги регистрират за услугите, които предоставят (съответно тези заведения подлежат и на контрол). Услугите, които са предмет на регистрация, са описани в ръководството на Комисията и сред тях са: грижи по домовете, агенции за домашни грижи, независими подпомагащи агенции, домове за деца и др.

Регистрираните доставчици се разделят на две основни групи – физически лица и организации. Организацията са различни в зависимост от собствеността в тях и могат да бъдат съответно частни (търговци), доброволни (неправителствени) организации или съдружия (това не са отделни юридически лица, а консорциуми от повече организации – обикновено службата за социални услуги и доброволни организации обединяват ресурсите си, за да предоставят специална социална услуга). Доставчиците търговци (и търговските дружества) заедно с доброволните и неправителствените организации се считат за част от независимия сектор. По мнение на голяма част от анализаторите на социалния сектор

социалните грижи се предоставят чрез смесен модел, в който държавата планира и финансира услугите, но предоставянето им се извършва от независими доставчици и в частност от неправителствения сектор. До 15 август 2004 г. в Комисията са регистрирани 25 000 доставчици.

Според действащото законодателство за доставчиците на социални услуги няма специални преференции. Средствата, получени от НПО за предоставяне на социални услуги, попадат в рамките на общите данъчни облекчения за доброволните и благотворителни организации.

Благотворителните организации са освободени от корпоративен данък за всяка стопанска дейност, която се извършва в Англия или другаде и:

- се извършва като свързана с основната дейност или
- основно се осъществява от бенефициентите на благотворителната организация;
- приходите от стопанската дейност са под определен праг и се използват само за благотворителни цели.

Таксите, събирани от предоставянето на социални услуги, се считат за приходи от стопанска дейност на организациите. Приходите са освободени от данък или не според това какъв е статутът на благотворителната организация и дали стопанската дейност е свързана с основната дейност. Доставчиците търговци, от своя страна, заплащат данъци.

Също така всеки доход на благотворителната организация, получен от рента на земя или сгради е освободен от данък, ако се използва за благотворителни цели.

Контрол

Основана през април 2004 г., Комисията за инспекция на социалните грижи (CSCI) е единственият инспектиращ орган в Англия за социални грижи. Тя наследи функциите на няколко държавни органа, които имаха правомощия в областта на социалните грижи и това позволи да се стигне до по-рационална, интегрирана система за социални грижи, инспекция и регулация.

Една добра практика на **обществен контрол** върху предоставянето на социални услуги е т.нар. система на *съвместните прегледи* (Joint Review) от Комисията за одит и от Министерството на здравеопазването. Те бяха създадени през 1996 г. най-вече с цел да се установи доколко общините се справят с управлението на средствата, предназначени за социални услуги. Те дадоха възможност да се подобри системата на социалните ус-

луги чрез даване на външна независима експертиза, анализ на цялата мрежа за подпомагане, изследване на въпроса колко пари са изразходвани, посочване на добрите практики и др. Всеки гражданин има достъп до докладите от съвместните прегледи.

Възможността за публичен контрол върху предоставянето на социални грижи е свързана със създаването на съвместни комитети за контрол с участието на представители на доброволните организации, граждани и избрани съветници. Също така в някои общини са създадени специални експертни екипи към структурите на местната власт, които подпомагат общинските служби във връзка с: контрола върху предоставянето на услугите; изпълнението на договорите, с които е възложено предоставянето на услуги; грантове²; потребителски плащания; работа с потребителите и пр.

Социална политика

Основният документ, който определя местната политика в областта на социалните услуги, е стратегическият план за социални услуги. Той се приема от Общинския съвет след широки консултации със заинтересуваните групи – доброволни организации и частния бизнес, лицата, предоставящи услугите и потребителите. Стратегическият план трябва да бъде съобразен и с правителствените приоритети в тази област. В допълнение, службите за социални услуги са длъжни да подготвят бизнес план за социални услуги, определяйки в него ключовите постижения и приоритети за следващата година. Стратегията може да бъде допълнена със стратегия за възлагане, в която местната власт може да детайлизира предоставянето на средствата по групи потребители и услуги. Друг елемент на стратегията за възлагане са анализите на пазара – какви доставчици работят в отделни области по места, процедурата за договаряне и пр.

II. ФИНАНСИРАНЕ

Държавно финансиране в системата на социалните услуги

Държавното финансиране за социални грижи се приема всяка година с държавния бюджет. Правителството решава какъв ще бъде максималният бюджет за социални услуги. Процентно по-голямата част от бюджета се разпределя към местните власти чрез формула, калкулираща разделяне-

² Понятието е заемка от английски език (grant) и с него се означава безвъзмездно финансиране или субсидия.

то на разходите по части. Останалата част се предоставя чрез грант със специални цели в съответствие с правителствените приоритети.

Пример: За 2004/2005 г. правителството отпусна сумата от 10,188 милиона паунда за индивидуални социални услуги. От тях 8,690 милиона паунда ще бъдат разпределени на 153 местни власти в Англия в съответствие с формулата за разходване по дялове. Останалите 1,498 милиона паунда ще бъдат разходвани като грантове.

Общият бюджет за социални услуги, който се дава на общините се предоставя на базата на местните стратегически и бизнес планове. На местните власти изрично им е препоръчано да търсят форми на сътрудничество с доброволческия сектор.

Грантове (субсидии)

Грантовете се използват за финансиране на независимия сектор и всеки грант има различен фокус. От местните власти се изисква предварително да обявяват всяко финансиране по грант, да имат ясно определени критерии и да предоставят помощ при подаване на документите за кандидатстване. Съществуват и специални държавни фондове за социални услуги, като например:

- Фонд за модернизация на социалните услуги – целта на фонда е преместване на акцента от доставяне на услуги към повишаване на самостоятелността на потребителите.

- Фонд за подпомагане на борбата срещу СПИН функционира на основата на отношение 70 към 30, като местните власти предоставят 30%, а 70% се предоставят централизирано. Схемата за получаване на средства по двата предходни фонда е следната: правителството предоставя на местната власт, а след това тя преразпределя средствата към доставчици по нейна преценка.

Други фондове: Фонд за независим живот (1993) – помощите от фонда са под формата на четириседмични плащания на физически лица, които могат да си заплатят за грижа в общността; Фонд „Строители на бъдещето“ 2004 – цели да увеличи ролята на доброволния и обществен сектор при предоставянето на публични услуги. Средствата в него се управляват от хора от доброволния сектор.

Примери за друг вид подпомагане на доставчиците на социални услуги са: даване на сгради без или с много нисък наем, дарение на оборудване, нисколихвени заеми, помощ за обучение на персонала, безплатни правни и административни съвети и др. Въпреки практиката да се ползват привилегии по горния ред, може да се твърди, че в Англия организациите получават предимно финансиране.

Такси за потребителите

Преки плащания

Службите за социални услуги имат право да правят директни плащания на някои физически лица, за да могат сами да си изберат подходящи за тях услуги. През 2003 г. средно 23 човека от 100 000 на възраст над 18 години са получили преки плащания.

Такси

Понастоящем всяка местна власт може да си създаде собствена система за определяне на такси. Практиката за определяне на такси за отделните услуги е различна във всяка община. Те следва обаче да се съобразяват с определени базисни нива. Таксите за социална грижа се заплащат на местните власти, които отговарят за организирането на предоставяне на услуги, без значение дали това става чрез собствени структури или чрез възлагане на независимия сектор. На практика доставчиците не могат самостоятелно да събират такси.

Смесено финансиране

Подпомагането на социални услуги чрез т.нар. смесено финансиране (средства от държавата и от третия сектор) не е изключение в Англия, особено след като дарението се счита за присъщо предимство на доброволните организации като възможност за акумулиране на финансов ресурс. Смесеното финансиране няма изрична легална уредба. Смята се, че дневните центрове получават около 55% от средствата си от държавни източници, а 45% – от дарения и собствени източници.

Това, което е неприемливо, е използването на средства от неправителствените организации, за да се плащат услуги, които по право се изискват от публичните органи да предоставят за сметка на публични средства. Със средствата на благотворителни организации принципно могат само да се допълнят услугите, предоставяни от публичните органи.

Пример: Ако потребителят избере подходящата за себе си услуга и тя е по-скъпа от тази, предоставяна от общината, местната власт не е длъжна да покрие разликата. В случая е възможно НПО да поеме разликата. Все пак публичните органи не могат да се съобразяват с оценката на индивидуалните нужди за услуга, само поради факта че организациите могат да предоставят средства за този тип услуга.

III. ДОГОВАРЯНЕ

Договарянето с третия сектор при предоставянето на услуги е традиционно за английската система на социални грижи, ръководена от принципа, че когато услугите се възлагат (делегираат) се дава възможност за по-голям избор, продуктивност и ефикасност при предоставянето им. На практика услугите се извършват чрез т.нар. „смесена икономика“ (в този процес са включени четири основни сектора: публичен, доброволен, частен и неформален, „домашен“ сектор). За периода 1993–1994 40% от организациите са сключили договори за доставка на социални услуги. Друг фактор, който повлия на участието на доброволния сектор при предоставянето на социални услуги, е изискването в Закона за обществена грижа поне 85 % от допълнителните средства за социални услуги се предоставят на независимия сектор.

Изразходването на средства за социални услуги се основава преимуществено на такси, договори и плащания, а не толкова на грантове. Културата на договарянето се основава на три основни елемента: прехвърлянето на услугите на независимия сектор, конкурси и добра система на контрол. Местните власти законово не са задължени да организират конкурси за възлагане на социални услуги, но законодателните промени през 1990 г. насърчават децентрализацията в две посоки: на първо място – прехвърлянето на средства и отговорност от централната към местната власт, и на второ място – прехвърлянето на доставката на услугите от държавния към частния сектор. Също така няма изрично изискване местните власти да възлагат доставката на социални услуги на НПО. Те могат да избират измежду частните (търговски) компании и доброволните (неправителствени) организации, които могат да бъдат големи или малки национални организации. Общоприетото мнение е, че се предпочитат доброволните организации пред частните агенции, защото са смятани за по-близки до потребителите, както и защото предизвикват повече доверие за своя социален ефект, тъй като не разпределят печалба. Предимство е и фактът, че много от доброволните организации, освен че притежават нужния капацитет, могат да акумулират алтернативно финансиране и съответно да събират по-ниски такси.

Процедури

Подходът за най-голяма полза

Този подход бе възприет, за да замести режима на задължителните конкурси (ССТ). Това на практика е система от правила за управление на всички сфери в публичния сектор. В основата им стои принципът на максимизиране на ползата при разходване на публични средства едновременно с постоянното подобряване на услугите.

Един от най-важните фактори за успешно договаряне и провеждане на конкурс е поддържането на добра комуникация и връзка с всички потенциални кандидати, които биха могли да участват в конкурса. Другите съществени фактори за успешен конкурс са:

- осигуряване на максимална отвореност, публичност и прозрачност на конкурсите;
- консултиране на потребителите и доставчиците на услугата за нивото и стандартите за услугата, която ще се доставя;
- осигуряване на икономичност, ефективност и ефикасност на услугата, като цената и качеството са правилно балансирани;
- обективно оценяване на кандидатите;
- спазване на правила за честно провеждане на конкурса, без да се дава предимство на нито един от потенциалните доставчици.

Процедури за избор

Една част от процедурите са състезателни по своя характер. Обикновено състезателните процедури целят по-дълго партньорство и често в тях участват национално представени организации. Друга част от процедурите са такива, които позволяват участие само на определени организации, предварително подбрани на базата на въпросник, отразяващ техния потенциал за гарантиране на качество, капацитета им и пр.

В съответствие с ръководството на Министерството на здравеопазването при оценка на кандидатите Службите за социални услуги трябва да се ръководят от следните критерии: дали доставчикът е надежден, търговски стабилен, има ли способността да предоставя услугата съобразно стандартите и насоченост към обществена полза. Конкретните критерии за оценка на доставчиците на услугата се определят за всеки отделен конкурс в зависимост от неговата специфика. Практиката ясно разграничава случаите на избиране на партньор от простото поканване на кандидати за участие в конкурс.

Договаряне. Права и задължения на страните

Детайлизирането и конкретизирането на договора, който ще се сключи с доставчика, е възможно да бъде постигнато чрез диалог, а не просто да бъдат наложени определени изисквания от местната власт. Именно в тази посока е и практиката.

Видове договори

- Договори за услуги

Договорите за услуги обикновено се използват в традиционните отношения с доставчиците. Те покриват много от стандартните дейности, но са гъвкави и е възможно да бъдат обсъдени чрез преговори в хода на самия конкурс.

- Споразумения за услуги

Споразумението за услуги е по-често срещано в случаите, когато между възложителя и доставчика е установено доверие чрез по-дългосрочни взаимоотношения. Това са по-малко формализирани договори, които поставят по-малък акцент на ресурсите и дават по-голяма възможност за гъвкавост, поставяйки акцент върху резултатите. Тези споразумения са подходящи за формализиране на целевите грантови споразумения с доброволни организации за доставка на дадена услуга за определено време.

- Партньорски договори (споразумения)

Те се различават по два основни аспекта от предходните два вида: обикновено не се сключват в резултат на състезателна процедура за избор на доставчик и са подходящи, когато е налице сериозно сътрудничество между местната власт и доставчика. Те се предпочитат при по-дългосрочни партньорства.

Пример: Службата за социални услуги в Саутхемптън проведе конкурс за общ договор с независимия сектор за услуга за особена категория деца. Процедурата за избор включваше подаването на определена документация, отговор на предварително поставени въпроси, интервюта с ръководителите, социалните работници и пр. Последното ниво бе официално интервю и представяне от доставчиците. Акцент бе поставен на разходите, качеството на услугата и *партньорската* работа. Персоналът от общинската служба за социални услуги бе включен в конкретното изпълнение на проекта на спечелилата агенция, която получи и оборудване от общината. Бе създадена съвместна работна група за обсъждане на работата по проекта.

- Споразумения за грантове

Грантовете обикновено се дават на доставчици, които предоставят по-малко интензивни форми на грижи и местният персонал има повече свобода при предоставянето на услугите.

Съдържание на договора

Съдържанието на договора за възлагане на социални услуги не е уредено изрично в законодателството. Изработено е само общо ръководство, което трябва да подпомогне службите за социални услуги към общините при провеждане на конкурсите. Съобразно него съществуват две основни части на един писмен договор за услуги – спецификацията на услугата, която ще се предостави и условията, приети от страните, за да се отговори на спецификацията. Детайлите в един договор се определят в зависимост от самия характер на услугата, като различните му елементи могат да се уточнят в резултат на преговори с доставчика.

Договорите за възлагане обикновено са в три основни форми:

- договори с фиксирана стойност (те конкретизират количеството и качеството по-скоро на ресурсите отколкото на резултатите; подходящи са, когато е по-лесно да оценят ресурсите, а не броя на случаите);
- договори с цена и обем (тези договори определят обема на услугата и общата цена; определено количество услуга се предоставя за обща сума и допълнителните услуги се заплащат за всеки отделен случай);
- договори с цена за всеки отделен случай (в тези договори цената се изчислява за всеки отделен случай или единица на предоставяне на услугата).

Изпълнение на договора и контрол

Управление на договора

Общините като възложители на предоставянето на услуги са и мениджъри на договорите. Най-общо възможни са три вида отношения по управление на договорите:

- Модел с „мениджър на договора“ – управлението се осъществява от мениджър с повече опит във възлагането, а не в самите социални грижи. Все пак се предвижда да се вземат съвети и от специалист (примерно от социален работник).
- Модел с „партньорски мениджър“ – използваният в този случай мениджър е в по-голяма степен специалист по услугата, която се предоставя, и се очаква да работи в тясно сътрудничество с доставчика.
- Модел на „партньорско подпомагане“ – контрол и съвети по изпълнението на договора се дават от специалисти както за възложителя, така и

за доставчика. Този модел е популярен за услуги, при които е много важна ролята на лицата, предоставящи услугата. В някои случаи те се нуждаят от специални съвети, които е възможно местната власт да не може да даде.

Пример: Националната благотворителна организация за подпомагане на лица, предоставящи грижи, е независима организация, която има договор с няколко общини за предоставяне на съвети и посредници, нужни за решаване на спорове между общината и доставчиците.

Най-честите проблеми при изпълнение на договора са свързани със: спецификацията на услугата (общините като възложител трудно определят конкретните си очаквания за развитие на услугите), наличието на необходимия капацитет за контрол и управление на договорите, намирането на баланс между гъвкавостта и свободата за доставчика от една страна, а от друга – на възможността за ефективен контрол върху неговата дейност.

Пряко договаряне

Няма утвърдени правила за това, дали следва да се организира конкурс или е възможно да се мине към пряко договаряне. Практиката е различна. Препоръчва се местната власт да установи критерии, които да определят подходящите за преки преговори, и тези за конкурси. Отворените състезателни процедури, позволяващи всички да се конкурират помежду си, не са широко възприети, защото се смята, че се акцентира на цената, а не на качеството. По-често срещани са случаите на индивидуални преговори, познати като неформален избор.

Основният извод, който може да бъде направен във връзка с договарянето на услуги в Англия е, че последните тенденции са в посока на преминаване от т.нар. култура на договарянето (*contracting culture*) към култура на партньорството (*partnership culture*). Това е резултат от дългогодишния опит в сферата на възлагане на социални услуги на външни доставчици. Той показва, че (поради спецификата на услугите, целевите групи и необходимите ресурси за предоставяне на услугите) е по-целесъобразно и ефикасно отношенията между доставчиците – общини и НПО, да са партньорски (равнопоставени, с ясно разделение на правата и задълженията и съвместно участие в предоставянето на услугите), а не отношения на възложител и изпълнител (йерархични, до голяма степен намаляващи възможността за дълготрайно сътрудничество и устойчивост на услугата).

ГЕРМАНИЯ

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Социални услуги

„Социални услуги“ е понятие, което в Германия покрива широк кръг от дейности, включващи общо и специално консултиране, социално образование, работа на улицата, услуги за дългосрочно безработни, за възрастни, за домове за хора с психически увреждания, доставка на храни и други. Понятието не е легално дефинирано – в различните закони и други нормативни актове се съдържат описания на дейности, които могат да бъдат наречени общо „социални услуги“. Тези услуги са насочени към различни целеви групи като деца и млади хора, безработни, болни, семейства, други уязвими групи и т.н. Те се финансират от разнообразни източници като: социални осигуровки, социално подпомагане, лични средства, фондации, групи за взаимопомощ и др. и се предоставят от широк кръг доставчици – като се започне от държавни органи (на различни нива), доброволни осигурителни организации и се стигне до частни предприятия.

Видовете социални услуги са само общо определени в различните закони. Една от разпоредбите на Закона за социално подпомагане гласи, че всяко лице има право да ползва различните видове услуги, а общините, които според този закон основно отговарят за социалните услуги, могат да определят точния вид и съдържанието на тези услуги. Често социални услуги се предоставят, за да се подобри положението на определена целева група, без това да има правна основа. Подобно предоставяне на социални услуги може да е по инициатива на административен орган, на общината или на отделен доставчик.

Във всеки от законите е ясно определено кой е отговорен за отделните видове социални услуги. Принципът е, че предимно общините отговарят за социалните услуги. Местната власт е тази, която определя социалната политика, а администрацията създава стратегии за постигането на целите на тази политика.

Доставчици на социални услуги

Доставчици на социални услуги в Германия могат да бъдат както юридически лица, така и физически лица.

Юридическите лица – доставчици на социални услуги най-често имат статут на сдружения, които се регистрират в специален съд (Амстгерихт)

и са данъчно освободени субекти. Тези сдружения от една страна може да са доставчици на един вид услуга, свързана със създаването на групи за самопомощ (например ХИВ групи) или групи, представляващи уязвими лица и др. От друга страна това може да са големи организации, които да предлагат целия спектър от социални услуги. Такива големи сдружения са: Германската Каритас федерация – благотворителна организация на католическата църква, Службата за услуги на Протестантската църква в Германия, Германският червен кръст, Централният офис за подпомагане на евреите в Германия и др. По-голямата част от тези организации шапки имат свои регионални структури, които са самостоятелни правни субекти. Те създават партньорски проекти, развиват нови услуги, създават нови методологии. Тъй като статутът на регистрирано сдружение има някои неудобства (например ограничен достъп до кредити, невъзможност за разпределяне на печалба, структура на органите, усложняваща вземането на решения, и др.), някои организации се регистрират като нестопанско дружество с ограничена отговорност (то има по-ясна структура и по-лесен достъп до финансиране). Тези дружества не могат да разпределят печалба, но имат възможност да използват реализираните от тях приходи за тяхната основна дейност, както и правото да ги прехвърлят за дейността си през следващата година.

Друга правноорганизационна форма, която доставчиците на социални услуги използват, е тази на малкото акционерно дружество, но тя е по-малко разпространена от горните две.

Всички по-горе изброени организации, които са с нестопанска цел, могат да бъдат обобщени с понятието неправителствени организации (НПО). В общия случай те са данъчно освободени, но когато функционират като юридически лица със стопанска цел, те заплащат данъци. В практиката се среща и друг модел, при който една данъчно освободена организация учредява стопански субект и използва печалбата, реализирана от този субект, за своята общественополезна дейност.

Физическите лица – доставчици на социални услуги най-често предлагат такива услуги под формата на частна практика, като личен съветник, психолог и т.н. Понякога такива услуги се предоставят и без създаването на частна практика – например студенти, социални работници, психолози и др., наети от дадено семейство или лице, за да предоставят определени услуги. Физическите лица работят при същите условия като юридическите лица, без да получават никакви особени привилегии за тази си дейност. Те имат право да събират такси за предоставените услуги, които по размер са същите като тези на юридическите лица доставчици.

В уредбата на доставчиците на социални услуги в Германия действа така нареченият „принцип на субсидиарност“. Според него когато едно лице е изпаднало в затруднено положение, помощ трябва да се търси първо от неговото семейство, от съседите му, от доброволна организация и най-накрая – от държавата.

Изискванията към доставчиците на социални услуги се съдържат в нормативните актове, уреждащи самите видове услуги. Например правилата за създаване на пункт за медицински грижи се определят от Агенцията за социално осигуряване, Агенцията за здравно осигуряване, местната власт и т.н. Изискванията спрямо отделните видове доставчици – представители на НПО или представители на бизнеса, са едни и същи. Според всички основни закони в областта на социалните услуги, като се започне от Закона за осигуряване на децата и младежта и Законът за осигуряване на социални грижи и се стигне до Закона за социално подпомагане, предоставящите доброволни социални услуги НПО, загубиха своето привилегировано положение пред бизнеса и на практика съществува реална конкуренция между тези две групи доставчици. От гледна точка на нуждите на местните и регионални власти все още НПО имат по-силна позиция като доставчици на социални услуги, защото те традиционно са предоставяли такива услуги и са развили достатъчно умения и инфраструктура за това.

Официална форма за регистрация или лицензиране на доставчиците няма. Отчитането на дейността им зависи от самия вид социални услуги и от формата на тяхното финансиране.

Пример: Една организация, която е създала приют за млади хора, трябва редовно да отчита резултатите. В този случай финансирането се отпуска на ден, като отговорност за услугите носи отделът за младежта към местната администрация. В други случаи, когато се осъществява проект, включващ предоставянето на социални услуги (например грижи за възрастни хора), финансирането идва от самия проект и той се отчита по определения от дарителя формат чрез представянето на периодични отчети – годишни, тримесечни и т.н.

НПО предоставят специализирани социални услуги на местно или регионално ниво, спазвайки условията, регламентирани от съответния административен орган. Няма общи условия, които да са валидни за всички

доставчици или за всички видове социални услуги. НПО имат право да събират такси срещу предоставянето на социални услуги и да ползват всички привилегии, предвидени общо за организациите, действащи в социалната сфера. Във връзка с критериите и стандартите за социални услуги (във всеки подвид: домове за болни или приюти за млади или бездомни хора и т.н.) има изисквания за хигиена, безопасност и други.

Данъчно облагане

От гледна точка на данъчното облагане налице е различно третиране на частните доставчици на социални услуги (НПО или бизнеса) и на доставчиците, в които участие имат и държавата или местната власт. Бизнес организациите са задължени да плащат търговски данък, който е ковен данък, а доброволните организации не са. Теоретично може да се говори за данъчна преференция при преките данъци, плащани от компаниите върху тяхната печалба или от техните собственици върху доходите им. НПО не плащат никакви данъци върху печалбата, защото те поначало нямат право да реализират печалба. Това „данъчно облекчение“ е единствено свързано с тези социални услуги, които са вписани в устройствените документи на дадената организация. Например една организация, която според своя устав представлява институция за обучение на социални работници, не може да изгражда заведения за настаняване и обучение на млади хора. Във връзка с данъка върху добавената стойност (ДДС) бизнес организациите и НПО са равнопоставени, защото и двете групи субекти не плащат ДДС върху предоставяните от тях услуги.

Контрол

Липсва изградена система за контрол в прекия смисъл на думата „система“. При всяка отделна социална услуга органът, който е отговорен, следва да определи механизъм за собствен контрол. Може да се говори теоретично за три нива на контрол:

- контрол върху отделната услуга за конкретен потребител;
- контрол от самия доставчик на услугите, които той предоставя на своите потребители;
- контрол за ефектите, които услугите имат върху целевата група.

Някои общини имат разработени твърде обширни и задълбочени планове за подпомагане, които съдържат всички необходими стъпки, акцентите за всяка стъпка, търсените крайни резултати, индикаторите и др. Тези планове представляват оперативната база за работа на доставчиците на социални услуги. При неизпълнение на изискванията основната санкция спрямо даден доставчик може да бъде отказ на об-

щината за сключване на договор с него за по-нататъшно предоставяне на социални услуги. Освен това всеки отделен потребител на социална услуга може да съди доставчика си за неизпълнение на договора, който е сключил с него за предоставяне на социални услуги.

В сферата на осигуряването на децата и младежта и социалното осигуряване няма установен систематичен контрол на доставчиците на социални услуги освен в случаите на услуги от стационарен тип като заведения за младежи, дневни центрове за възрастни и други. В сферата на осигуряването на грижи – е най-новата система, създадена през 1995 г., е предвиден систематичен контрол на качеството спрямо доставчиците на социални услуги, който се осъществява от специална агенция. На федерално ниво има изградена система за редовно представяне на отчети във връзка с няколко уязвими групи – отчет за възрастните хора, отчет на всеки 4-5 години за младите хора, отчет за жизненото състояние и бедността. Тези отчети анализират положението на съответните групи, оценяват нормативни актове и тяхното приложение и извеждат препоръки за бъдещата дейност.

Всички споменати аспекти на контрола пряко се свързват с подходите за управление на качеството. Редица доставчици на социални услуги вече са въвели управление на качеството по стандарти, базирани на изискванията по ISO 9000 и други подобни.

II. ФИНАНСИРАНЕ

Държавно и местно финансиране

Съществуват два основни източника на финансиране в системата на социалните услуги:

- държавни, обхващащи агенциите на централно ниво, регионалните структури и общините;
- източници от системите за социално осигуряване, каквито са осигуряването на грижи, здравното осигуряване и други.

Въпреки че системите за социално осигуряване често са възприемани за държавни структури, те са самоуправляващи се и не са част от държавата. Именно по тази причина Германия е известна с високата децентрализация на социалните услуги и тяхното финансиране. Финансирането на социалните услуги се предоставя предимно на местните бюджети. Всяка отделна държавна структура има свой бюджетен разчет – затова се говори за федерален бюджет, бюджети на 16-те региона и общински бюджети. Предоставянето на финансиране следва да бъде съобразено с изи-

скванията на тези бюджетни разчети. Всяка община има годишен бюджет, като самата община не може да реши каква част от него да бъде използвана за социални услуги. В случаите когато е налице по-голяма нужда от предоставянето на услуги за млади хора или от социална помощ например, общината е длъжна да заплати тези услуги. Независимо че те не са били заложиени в първоначалния бюджет, тя следва да състави допълнителен бюджет за текущата година. Общината обаче може да реши да редуцира финансирането на определени социални услуги, които не попадат в категорията на задължителните.

Специално в сферата на здравното осигуряване финансирането се набавя от здравните вноски, които работниците и работодателите са задължени да правят. Частта от общия бюджет на здравното осигуряване, която отива за здравни услуги, е твърде малка, тъй като здравноосигурителната система покрива множество други дейности за цялото общество. От тези средства се заплаща и на самите доставчици на социални услуги.

Програми

Освен горните източници може да има специални програми, свързани с финансиране на социални услуги.

Пример: В Берлин преди няколко години имаше програма за инициране на групи за самопомощ. Освен това може да има програми, свързани с т. нар. пилотни проекти, финансирането по които идва от регионалните структури, от държавата или от Европейския съюз. Смесът на такива проекти е да бъде тестван някакъв нов подход, свързан с решаването на конкретни проблеми, да бъдат изпробвани различни методи и т.н. Тези програми най-често се оценяват от външни експерти и резултатите от тях биват публикувани с цел осигуряване на достъп на обществеността до резултатите от тях. Пример за подобен проект е реализираното преди няколко години изпробване на нов методологически подход, при който вместо настаняването на възрастни хора в домове за грижи се извършва консултиране на такива хора в тяхната семейна среда с участието на техните семейства.

Поначало помощта е единствено финансова, като в днешно време няма случаи на предоставяне на недвижимо имущество за ползване във връзка с извършването на социални услуги. Веднага след обединяването на Германия в процеса на трансформация от планова към пазарна икономика имаше случаи на предоставяне и на недвижими имущества при определени условия.

Почти всички домове за стари хора в бившата ГДР бяха собственост на общините. След обединяването общините продадоха имуществото на символични цени на организации, извършващи дейност в социалната сфера.

Такси

Във връзка със заплащането на такси от ползвателите на социални услуги в Закона за осигуряване на децата и младежта и Закона за социално осигуряване няма предвидени подобни задължения. В други сфери – например за осигуряването на грижи, заведенията за грижи покриват само за основните разходи. В едно заведение за настаняване на възрастни хора, когато предвидената от заведението сума не може да покрие всички необходими разходи (и това е в повечето случаи), настанените в него лица (или при невъзможност техните най-близки роднини) трябва да покрият разликата. В случаите когато услугите не могат да бъдат заплатени нито от възрастния човек, нито от неговите роднини, общината трябва да заплати. НПО могат да събират и такси за предоставяните от тях услуги. Така например, ако една НПО извършва грижи по домовете, тя може да предложи и някакви допълнителни услуги, непредвидени в закона, които пряко се заплащат от ползвателите.

III. ДОГОВАРЯНЕ

Субсидиарност

Както беше споменато, спрямо доставчиците на социални услуги действа принципът за субсидиарност, който представлява общо правило за цялата система на социалните услуги в Германия. Затова ако една доброволна организация иска да предоставя социални услуги, държавата (или по-точно общината) няма право да предлага същите услуги. Това води пряко до децентрализация на предоставянето на социални услуги. Доброволните организации най-често са намират по-близко до целевите групи, познават добре социалните проблеми. Те са по-иновативни и могат да предоставят услуги, които държавата не може. В повечето случаи услугите на НПО са по-евтини от тези на държавата.

Тази система на децентрализация обаче има и някои недостатъци, свързани с риска някои нуждаещи се групи да бъдат лишени от възможност да ползват социални услуги. Проблемът не стои в големи агломерации като Берлин, който има 3,4 милиона жители, а по-скоро в малки селища, където например има само един дом за възрастни, управляван от Каритас – организацията на католическата църква. Може да се окаже, че хора от други религии не желаят да ползват услугите на този дом и са фактически лишени от възможността да бъдат настанени в него

Пример: Интересен пример за това как може да има коопериране между общините (съответно регионите или федералните структури) и НПО бе създаден в детския и младежки сектор със създаването на Комисия за подпомагане на младежта. Тази комисия включва представители на осигурителните дружества, експерти в сферата на детското и младежко подпомагане, представители на признати агенции за младежко подпомагане, представители на младежки сдружения и осигурителни сдружения. Подобни комисии могат да приемат резолюции по въпроси, свързани с подпомагането на младежта, могат да влияят върху избора на ръководител на офиса за младежко подпомагане и т.н.

Процедури за отпускане на средства

От гледна точка на критериите за оценка на лицата, кандидатстващи за финансиране, наличието на подобни критерии зависи от съответния вид услуги. Например при услугите, свързани с настаняване на лица в определени заведения, има изисквания, свързани със състава и качествата на персонала в тези заведения, хигиенни изисквания, изисквания за безопасност и други. При дейностите, които не са от стационарен тип, най-често такива изисквания липсват.

В законодателството е предвидено общо изискване да има договор за съответните социални услуги, договор за финансиране на предоставянето на тези услуги и договор за контрол върху тях. Т.е. всяка община следва да разработи необходимите формуляри за такива договори.

Прякото договаряне без провеждане на конкурс е най-често срещаният начин на сключване на договори. Органът, отговорен за възлагане на предоставянето на определени социални услуги (това може да е общината или агенция за осигуряване на грижи или друг орган), решава дали да организира конкурс или да провежда пряко договаряне, което е нормалната хипотеза.

Много общини в Германия са създали асоциации за управление на местната власт, които представляват организации, помагачи им да повишат своя капацитет, да подобрят подходите си към целевите групи, да постигнат ефективност на разходите си, да подобрят качеството на живот в общината. Тези асоциации постигат това чрез даването на препоръки, квалификация на персонала, набелязване на конкретни дейности на общината и консултиране.

ПОЛША

I. ВЪВЕДЕНИЕ

С приемането на Закона за извършване на дейност в обществена полза и доброволчеството (приет на 24 април 2003 г.) в Полша бяха установени общите принципи за взаимодействие между държавната власт и третия сектор, като НПО бяха поставени в позицията на реални участници в процеса на вземане на решения и определяне на социалната политика на централно и местно ниво. Законът определи дейностите, услугите и областите, които имат голяма обществена значимост и могат да се възлагат на НПО. Създаде се нова категория общественополезни организации, които могат да извършват определени обществени дейности и задачи – публична отговорност, и за тази тяхна дейност им се предоставят допълнителни стимули и привилегии, включително възможност за ползването на данъчни облекчения, придобиване на недвижимо имущество при облекчени условия, достъп до обществена телевизия и радио и др. Преимущество на закона е, че прави реален достъпа на НПО до публични средства за извършване на обществено значими дейности. За първи път администрацията и нейните структури са поставени „при равни условия“ – в конкурентна среда с другите доставчици при предоставянето на услуги. Идеята е да се избегне рискът от това на третия сектор да започнат да се възлагат само „нежеланите“ или пренебрегнатите от администрацията дейности.

Повечето местни власти ще започнат да действат по новия закон след 01.01.2005 г. До тази дата има предвиден гратисен период, в който местните администрации могат да извършват действия по стария ред или според новите правила.

Социални услуги

Предоставянето на социални услуги и тяхното възлагане е уредено като част от общия регламент на обществените задачи. Според закона общественополезна дейност е „всяка дейност, която е полезна за обществото и се извършва от НПО в сферите на задачите/услугите, предмет на възлагане в закона“. Сред обществените задачи са: дейностите по социалното подпомагане (социалните услуги), благотворителна дейност, здравеопазването, дейности, подпомагащи развитието на местните общности и пр. Списъкът не е изчерпателен и Министерският съвет на Полша, по негово усмотрение може да допълни списъка, ръководейки се от това, доколко дейностите задоволяват обществените потребности и могат да се предоставят от субектите по този закон.

Изпълнители (доставчици) на тези обществени задачи могат да бъдат НПО, когато техните цели по устав включват извършването на дейност в *обществена полза*, както и сдружения на органите на местното самоуправление (по-долу и двете категории са наричани НПО). Следва да се отбележи, че в Полша е установена практиката местната власт да създава собствени НПО или да участва в такива.

Доставчици на социални услуги

Статут на НПО в обществена полза

Поставени са редица условия за придобиване на статут на организация в обществена полза. На първо място организацията трябва да извършва своята уставна дейност в полза на обществото или на определена група от хора, която се намира в затруднено положение спрямо останалата част от обществото; дейността трябва да е свързана с реализация на обществените услуги и да е изключително уставна дейност; организацията да не разпределя печалба, а да я използва единствено за реализиране на уставните цели; да има колективен върховен орган за контрол и надзор. Освен това са предвидени и забрани за конфликт на интереси и други специални условия.

Придобиването на статут на организация в обществена полза става след вписване в Съдебния регистър. Към октомври 2004 г. неправителствените организации в Полша наброяват над 80 000, а статут на организации в обществена полза са получили около 1000 организации (поради усложнената система за регистрация и многото условия, на които трябва да отговорят). Принципно се смята, че активни са около 58% от всички организации, като 1/3 от тях работят в сферата на социалните услуги. В тази група 1/4 от тях работят във Варшава.

Стопанска дейност и данъчно облагане

Дейността, извършвана от НПО, която е свързана с уставните цели и попада сред общественополезните дейности по закона, не е стопанска дейност по смисъла на Закона за стопанската дейност. НПО може да извършва такава дейност срещу заплащане – *платена дейност* – (това не я прави стопанска дейност по смисъла на Закона за стопанската дейност) или безплатно (без да се събират такси).

Платена дейност е и продажбата на стоки и услуги, които са продукт на труда на хора, непосредствено ползващи се от дейността в обществена полза, особено в сферата на рехабилитацията и осигуряването на трудова заетост на хора с увреждания, а също така и продажбата на дарени предмети с цел осъществяване на дейност в обществена полза. Печалбата от такава дейност се ползва само за уставните дейности или за обще-

ственополезните дейности. *Платената дейност* се превръща в стопанска дейност, в случаите когато възнаграждението е по-високо от това, което се получава при изчисляване на директните разходи за даден вид дейност или когато възнаграждението на физическите лица, ангажирани с изпълнението на дейностите, надвишава сума в размер на 150% от средната месечна заплата за сектора на предприятията за предходната година. Не е възможно една и съща дейност да се извършва едновременно като *платена дейност* и като стопанска дейност. Това правило се прилага и за случаите на организационно отделяне на дейността.

При извършване на *платена дейност* и в съответствие със специалните данъчни разпоредби организациите в обществена полза следва да се освободят от различни данъци, включително корпоративен данък, данък върху недвижимото имущество, фискални и съдебни такси, но по отношение само на извършваната общественополезна дейност (независимо дали е възмездна или не). Всички тези облекчения са предвидени в Закона за извършване на общественополезни дейности като обща разпоредба. Също така е предвидено, че всяка година всеки данъкоплатец може да дарява 1% от своя дължим данък на посочено от него НПО.

Контрол

Държавен контрол

Контролът върху организациите в обществена полза във връзка с извършваните от тях дейности и предоставяните от тях услуги се осъществява от съответния министър, отговорен за социалното осигуряване. В резултат на контрола при нарушения от страна на организациите може да се стигне до санкционирането им и дори до заличаването им от регистъра като организации в обществена полза.

Към 2004 г. е създаден Съвет за общественополезните дейности, който е съвещателен и контролен орган към социалния министър. Съветът представлява институционализиран модел на взаимодействие между публичната администрация и третия сектор на национално ниво. Членовете на съвета са 20 на брой и се назначават от министъра. Квотите са предварително определени в закона: 5-има членове са представители на централната власт, 5-има – на местното самоуправление и 10 на НПО (те се номинират от неправителствените организации, но се назначават от министъра). Основните задачи на съвета са свързани с даване на мнение по прилагане на закона, както и на други закони, касаещи дейностите в обществена полза и доброволството, участието в процеса на преговори между държавната администрация и общественополезните организации с цел насърчаване на партньорството между тях, участието в одитните процедури спрямо НПО, създаването на механизъм за информиране за стан-

дартите при извършването на общественополезните дейности и пр. Съвместно със съвета са изработени принципи на сътрудничество между неправителствените организации и правителствени сектор, които са изпратени до местните власти. Обсъжда се и идеята съветът да бъде органът, който да дава мнение относно кандидатурите от НПО за участие в комитетите за разпределение на средства от структурните фондове. Също така се мисли за разработване на дългосрочна стратегия за развитие на третия сектор и гражданската инициатива (2007–2013 г.). Създаден е и Департамент за обществена полза към министъра на труда и социалната политика. Сред основните му функции е предоставянето на техническа и правна помощ на местните власти във връзка с прилагането на закона.

Обществен контрол

Няма разпоредба, която изрично да определя създаването на съвместни органи на местно ниво за контрол на доставчиците на услугите. Въпреки това в практиката неформално са установени редица добри примери за съвместен обществен контрол. Такъв е примерът със Съвета за грижата за бездомните към кмета на Варшава. През 1992 г. след инициатива на няколко НПО се създава неформален съвет, в който участват организации, пряко ангажирани с проблема с бездомните. По-късно кметът на града е обявен за патрон на този съвет. По този начин общинската администрация пряко е била ангажирана с работата на съвета и с неговите дейности. В настоящия момент почти всички по-големи организации, занимаващи се с услуги за бездомни, са включени в съвета. Първоначално работата на съвета е била свързана основно с обмен на информация и опит. По-късно са разработени стандарти за услугите, предоставяни в центровете за бездомни, и са организирани обучения. Най-сериозното постижение на съвета е изработването и прилагането на стабилни и ясни правила за финансиране на организации от администрацията и осъществяването на контрол от нея, като тези правила се приемат и спазват както от администрацията, така и от НПО.

II. ФИНАНСИРАНЕ

Държавно финансиране в системата на социални услуги

В Полша от централния бюджет се финансират само някои услуги и най-често това се прави от Министерството на младежта и спорта и Министерството на труда и социалната политика. Средствата се отпускат под формата на грантове с конкретни цели. Всяка организация може да подаде документи за получаване на средства по тези програми.

От 2004 г. се обсъжда идеята за създаването на Фонд за гражданска инициатива, в който се предвижда да постъпят приходите от пренасочения 1% данък, а правителството ще удвои сумата. Съветът за общественополезните дейности ще изработи критериите и приоритетите на фонда за 2005 година. Смята се, че събраната сума ще възлиза на около 10 млн. щатски долара, като при финансирането на различни общественополезни дейности предимство ще бъде дадено на нови и местни организации и за развитие на капацитета на организациите да привличат ресурси от Европейския съюз.

Местно финансиране

По-голямата част от средствата за социални услуги се предоставят на практика от местното самоуправление. Според Закона за местно самоуправление на общините в предмета на дейност на всяка община влизат дейностите от публичен интерес, които са важни на местно ниво и не са част от отговорностите на други специални държавни органи или са предмет на специална регулация. Така определени, дейностите, които са общинска отговорност, се финансират от местните бюджети. Освен това всички дейности и задачите, посочени в Закона за извършване на общественополезните дейности, се смятат за обществено значими и органите на публичната власт имат ангажимент да ги предоставят. Те могат да ги извършват сами чрез своите структури или да ги възлагат на НПО – външни доставчици на услугите.

Няма правна разпоредба, която да принуждава общините да възлагат предоставянето на услугите и да организират конкурси. Все пак следва да се отбележи, че децентрализацията на услугите в Полша от администрацията към НПО е съществувала и преди приемането на закона, в който изрично се регламентира процедурата за договаряне (над 52 % от третия сектор твърдят, че имат регулярни и установени контакти с местната власт, 19,6 % от общото финансиране на сектора идва от средства, предоставени от общинските бюджети, а 13,5 % – от централната власт). И историята на социалните институции в Полша сочи, че първоначално (90-те години) домовете за социални грижи започват да се стопанисват от НПО, на които общините обикновено предоставят сгради, а организациите привличат собствени допълнителни средства. Сега по-голямата част от социалните институции се ръководят от НПО (в това число се включват и църковните организации), следват тези, които се управляват от местната администрация, и много малък процент – от централната власт.

В някои общини дори са приети актове, които принципно регулират финансирането от местните бюджети за НПО.

Пример: В общината в Ниджица е приет нормативен акт, според който организация може да получи финансиране, ако дейността ѝ е обвързана с приоритетите в бюджета на общината. Общинският съвет е приел принципните положения при провеждане на конкурсите, а администрацията ги организира. За 2004 г. 11 НПО са получили финансиране (150 000 злоти от общ бюджет на общината 30 млн. злоти).

Смесено финансиране

Възможно е и т.нар. смесено финансиране, въпреки че няма изрична правна регулация.

Пример: В дом за бездомни в Легионово общината е предоставила помещенията и първоначалните средства за ремонт и издръжка. В момента домът се управлява от регионалната структура на Каритас и средствата се осигуряват по равно: 50% от Каритас и 50% от общината. Организираната инициатива е бездомните да събират вторичните суровини и да ги предават на общината за изкупуване, като средствата остават за тях.

При смесеното финансиране се заплащат такси в зависимост от източника на средства, който финансира конкретната услуга. Ако за услугата се получават средства от местен бюджет, се заплаща такса за общинската услуга (на доставчика или в общината). Ако източникът на средствата за социалната услуга, предоставена от доставчика (НПО), не е бюджетен, НПО само ценообразува услугата (виж по-долу Пример А).

III. ДОГОВАРЯНЕ

„Задължително“ сътрудничество

В Закона за извършване на дейност в обществена полза и доброволчеството е предвидено задължително органите на публичната администрация да си сътрудничат и партнират с организациите от третия сектор. Общите правила на сътрудничество между публичната администрация и НПО според закона са:

- възлагане на предоставянето на определени обществени дейности и задачи в съответствие със закона;

- обмен на информация и взаимодействие с цел хармонизиране на дейностите;
- провеждане на консултации с НПО по отношение на нормативни актове, които касаят областите, в които работят;
- сформирание на общи екипи с консултативни и експертни функции и в които да са представени тези целеви групи.

Сътрудничеството се осъществява на базата на взаимопомощ, независимост на страните (възможността да действат самостоятелно по въпроси от предмета на тяхната дейност), партньорство, ефективност, лоялна конкуренция и прозрачност. В известна степен е застъпен и принципът на субсидиарност (Публичните администрации не следва да заместват извършването на дейности, изпълнявани самостоятелно от НПО, или ако в партньорство с администрацията тези дейности са по-ефективни от гледна точка на публичните отговорности). Няма обаче ясни гаранции за спазване на този принцип. Важно е предвиденото правило, според което местната власт следва всяка година да приема годишна програма за сътрудничество с НПО и тази разпоредба е императивна.

Процедура за договаряне

Договарянето между публичната администрация и НПО може да бъде както чрез възлагане на извършването на определени обществени задачи, така и чрез подкрепа на дейността на организациите (чрез грантове) и/или съвместно извършване на дейностите на партньорска основа. Местната власт конкретно решава този въпрос, както и въпроса дали при възлагане чрез конкурс следва да се събират такси.

В Закона за извършване на дейност в обществена полза и доброволчеството е описана процедурата, по която органите на публичната администрация подпомагат и/или възлагат на организациите предоставянето на обществените задачи. Организира се открит конкурс, като в него могат да участват и структури на публичната администрация. Предвидено е, че възлагането може да се осъществи и по друг начин, ако конкретното задание може да се реализира по-ефективно и ако методите за изчисляване на разходите и данъчното облагане са сходни.

Възможно е и доставчиците по собствена инициатива да направят оферта на публичната администрация във връзка с реализирането на определена обществена задача/услуга, включително и такива услуги, които към момента се предоставят от публичната администрация. Съответният орган е длъжен в срок от 2 месеца да оцени целесъобразността

от предлагането на съответната услуга от организацията, като се вземе под внимание степента, в която офертата отговаря на приоритетите в обществените задачи и осигурява гаранции за осъществяването им в съответствие с характерните за случая стандарти. Също така следва да се вземат предвид достъпните средства за реализирането на услугите, видът услуги и ползата от предоставянето им от външните доставчици. Органът оповестява своето решение публично и уведомява кандидата за начина на възлагане на заданието. Местната власт не е длъжна да организира конкурс, но ако отхвърли оферта на НПО, това решение може да се обжалва.

Според предвидената процедура конкурсът се оповестява публично най-малко 30 дни предварително. Офертата на всеки кандидат трябва да съдържа: подробно описание на предмета на услугата; срок и място на реализация на услугата; изчисление на предвижданите разходи за реализация на услугата; информация за опита в сферата на обществените услуги; информация за наличните материални и човешки ресурси, обезпечаващи изпълнението на услугите, в т.ч. и финансовите ресурси, осигурени от други източници за реализацията на тези услуги; декларация дали услугите ще се предоставят възмездно или не. Законът казва, че трябва да спечелят най-добрите оферти, което се тълкува в посока, че може да спечели не само една оферта, а няколко общо. В този случай договорът, който ще се сключи, ще бъде с няколко доставчика за различните елементи на офертата.

Три са основните критерии за оценка:

- възможности и капацитет на кандидата за предоставяне на услуги;
- представените изчисления, необходими за реализация на заданието, и стойността на публичните средства;
- предназначение на заданието.

Органът се задължава да предостави средствата под формата на дотация. Договорът задължително е писмен и е за срок не по-дълъг от три години. Подизпълнители са допустими, само ако това е предвидено изрично в договора.

Възлагащият орган извършва оценка и мониторинг на изпълнението и по-специално на:

- степента на изпълнение на услугата;
- ефективността, точността и качеството на услугата;

- целесъобразното използване на публични средства за предоставянето на услугата;
- воденето на необходимата документация, съобразно закона и договора.

При изтичане на договора се представя окончателен отчет.

Освен горепосоченият ред за възлагане, който е предвиден в закона, всеки възлагащ орган на местно ниво може (и е препоръчително) да догълни и детайлизира тази процедура съобразно местните специфики и особености, особено по отношение на съдържанието на офертата, критериите за оценка на кандидатите и др. Това може да стане или чрез съответен акт, приет на местно ниво и общо регулиращ тази материя в съответната община (без да се отклонява от правилата разписани в закона, а само догълвайки ги), или при разработване на документацията за всеки отделен конкурс.

Следва да се обобщи, че до приемането на Закона за извършване на дейност в обществена полза и доброволчеството според отделни полски закони (Закона за социално подпомагане, Закона за публичните финанси и др.) също е било възможно договарянето между местна власт и НПО. На практика това се е случвало по места, но откъслечно и спорадично. Според полските автори с приемането на закона (който ясно разписва процедурите, областите, в които може да се реализира партньорството, начините за предоставяне на публични средства и контрол върху разходването им, критериите за избор на финансираните НПО, участие на НПО в процеса на изработване на социални стратегии и пр.) ще се осигури устойчивост и максимална ефективност и ще се разшири процесът на договаряне и сътрудничество между държавния и третия сектор. Ясните правила ще изолират неформалните и различни по места практики.

Примери за договаряне на социални услуги между местна власт и НПО

Пример А: „Синия чадър“ в Олштин – НПО, което предоставя палиативни грижи и извършва дейността си в партньорство с общината.

Източник на приходите му са:

а) социални помощи (тъй като общината е възложила на НПО да предоставя тези услуги, пренасочва социалните помощи опре-

делени за съответните пациенти; в някои случаи пациентите могат да доплатят услугите);

б) здравната каса (за обучение на пациентите);

в) държавен фонд за рехабилитация и интеграция (финансира конкретна програма „Партньори“ към центъра – как хората сами да се справят);

г) местни и чуждестранни дарения (оборудването в центъра е дарение от чуждестранен донор);

д) такси от пациентите (за престоя в центъра);

е) специализиран доброволен труд (докторите са с по-ниски заплати).

С акумулирането на различни финансови източници центърът е успял да разшири грижата, предлагана от общината, с други услуги – рехабилитация, обучения и др. Обслужват се 300 пациента.

При създаването на центъра услугите, които общината е трябвало да възложи на „Синия чадър“, са били извършвани от медицински сестри, наети от общината, и е възникнал въпросът за тяхното освобождаване. В офертата на НПО е било включено наемането им, при условие че поемат задължението да повишат своята квалификация.

Пример Б: Сдружение за хора с умствени увреждания в Ниджица.

Първоначално група родители регистрират НПО и получават от общината сграда за създаването на дом за деца с умствени увреждания. Сградата е продадена за 1 злота. Сега НПО управлява дома, а средствата му се осигуряват от: три държавни фонда (за социална рехабилитация и интеграция, за здравеопазване и за образование), дарения, членски внос от децата (такси за услугите). В момента общината е финансирала като местна дейност и превоза на децата (закупуване на специален микробус и издръжката му – услуга, която се заплаща допълнително).

УНГАРИЯ

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Социални услуги

Според унгарския модел съществуват три вида социално подпомагане: финансово подпомагане (помощи), помощ в натура (in-kind) и лично подпомагане. Последната категория се нарича също „предоставяне на социални услуги“. В Закона за обществената администрация и социалните услуги (ЗОАСУ) са изброени услугите, които могат да бъдат договаряни – основни (хранене, домашна помощ, семейно подпомагане, други специални форми) и специални социални услуги (специализирани социални институции), осъществявани чрез лично подпомагане.

Този списък е изчерпателен, в смисъл че само услугите, посочени в закона, могат да се финансират от държавата чрез възлагане. Предвидена е възможност законът – в случай на нужда – да бъде изменен, за да бъдат включени нови услуги (новите услуги ще се прибавят към категорията „специални услуги“ – грижата за пристрастените към зависимост лица бе прибавена впоследствие след сериозно застъпничество от страна на НПО, работещи в тази област).

За всяка друга услуга, която не е включена в закона, НПО могат да получат финансиране от централната и/или местната власт чрез: целевите схеми за подпомагане, договорите в обществена полза или предоставянето на грант. Годишният Закон за бюджета разпределя финансирането между централната и местната власт.

Доставчици на социални услуги

Всяко регистрирано НПО може да бъде доставчик на социални услуги (според определението на социална услуга в закона). За да може НПО да стане доставчик на социални услуги, е необходимо организацията да премине през лицензионен режим, който е по-лесен за т.нар. „основни доставчици на социални услуги“ и по-труден за т.нар. „социални институции“. Също така сдруженията, фондациите и компаниите в обществена полза могат да кандидатстват да получат статут на организации в обществена полза. В допълнение, ако една организация предоставя услуга, която според закона е задължение на държавен орган (централен или местен), тази организация може да кандидатства за получаване на статут на организация, работеща в „изключителна обществена полза“. Последният вид организации при регистрацията си следва да представят освен документи, изискуеми за регистрация в обществена полза, и изложение как според пред-

видените общественополезни дейности ще изпълнят обществените задължения (държавна или общинска отговорност).

Въпреки това не е задължително НПО да е организация в обществена полза, за да предоставя социални услуги. Често организации, които не са в обществена полза, са доставчици на социални услуги.

Лицензионен режим

Основен доставчик на социални услуги е лице или организация, което предоставя една от следните услуги: хранене, домашна грижа, семейна помощ, специални социални услуги (посочени в отделен списък). Социалните институции предоставят дневна грижа и жилищни услуги. Предвидено е задължително лицензиране за получаване на статут на доставчик на социални услуги. Органът, който лицензира доставчиците на социални услуги, е общинският нотариус или друг административен орган, определен в закона. Получаването на статут на социална институция е значително по-усложнено и преминава през две фази. Изискват се и много допълнителни документи (за наличие на помещенията, разрешения от съответните държавни органи като обществените държавни агенции, пожарните агенции и пр.). Законът също определя минимума служители, които следва да са включени в предоставянето на съответните услуги. Предвидено е и задължение за професионално обучение на персонала. При неизпълнение на задълженията във връзка с лицензирането лицензията може да бъде отнета.

Данъчни облекчения

НПО получават различни данъчни облекчения в зависимост от статута си. Организацията в обществена полза получават принципно по-големи данъчни облекчения отколкото другите НПО, а най-големи облекчения ползват тези, които работят в „изключителна обществена полза“.

Организациите в обществена полза ползват:

- освобождаване от корпоративен данък за дейностите, свързани с целите, определени в учредителните документи;
- местни данъчни привилегии, привилегии за такси, митнически привилегии, други привилегии, определени в закон.

Организациите в обществена полза могат да извършват стопанска дейност, но само за постигане на своите общественополезни цели, без да ги подлагат на риск. Те не могат да разпределят печалба.

Според Закона за корпоративния данък в „стопанската дейност“ на НПО не се включва дейността в обществена полза или продажбата на активи или инвентар, обслужващи единствено дейностите в обществена полза. Ако организацията не е общественополезна, стопанската дейност из-

ключва дейност във връзка с уставно определените цели или продажбата на активи и инвентар, обслужващи единствено тази дейност. Приходите от тези дейности по този начин не са обект на облагане. Затова таксите за социални услуги принципно не се облагат. Приходите от друга стопанска дейност (не свързана с уставните или общественнополезните цели) се облагат пропорционално.

Пример: Управляването на бюфет в център за дневна грижа. Приходът от такава дейност, който не надвишава определен праг е освободен; праговете са различни за различните типове организации, в зависимост от различния статут на организации в обществена полза.

Не са предвидени и данъци върху грантовете. Законът също постановява, че стойността на услугите, предоставени от общественнополезните организации, са освободени от данъчно облагане на доходите на получателя.

НПО условно са освободени от данъци за сгради и земя, при условие че не са заплащали корпоративен данък за предходната календарна година. Гражданските организации са освободени от заплащането на данъци, свързани с местния комунален туризъм и бизнес, при същите условия както и за данъците за недвижимо имущество. Също така са освободени от някои съдебни и административни такси.

Следва да се отбележи, че нито един от посочените по-горе данъчни режими на облагане не е специален за НПО, които са доставчици на социални услуги.

Контрол

Службата за данъчен и финансов контрол упражнява финансов надзор върху НПО, а Националната служба за одит контролира разходването на бюджетните средства. Публичният прокурор има правомощия, свързани с общия надзор (включително той може да следи доколко се спазват критериите за обществена полза и съответствието с операционния и управленския ред).

Установена е специална контролна процедура за социалните институции. Контролът включва наблюдение доколко дейностите, извършвани в социалните институции, отговарят на лиценза и предвидените правни и професионални изисквания. (Принципно всички социални институции са обект на контрол, независимо от собствеността им и от източника на финансирането им).

Обществен контрол

Не е предвидена законово възможността за представителство на заинтересуваните страни в контролните органи, но съществува възможност за участие на НПО в изработване на политиката на национално и местно ниво.

Участието в изработването на политиката и в процеса на вземане на решения се осъществява чрез т. нар. съвети, които са представителни за гражданските професионални групи, засегнати от съответните политики. В областта на социалната политика това е Социалният съвет. Той се създава от Социалното министерство, за да подпомогне сътрудничеството между социалните организации и правителството. В съвета вземат участие т.нар. „подсекторни съвети“ като Женски съвет, Съвет на доставчиците на социални услуги и социални обучения, Съвет на социалните организации на работниците и работодателите и пр. Те също са създадени по силата на различни закони и укази и са представителни на национално ниво. В Социалния съвет се включват представители на изпълнителната и местната власт.

Пример: Общинският съвет на Будапеща през 2003 г. създаде „Социалнополитическа кръгла маса на столицата“. Този орган се смята за контролна и организационна структура, осигуряваща развитието на Концепцията за планиране на услуги на Будапеща. Ролята на кръглата маса е да контролира изпълнението на задачите от концепцията, да наблюдава Общинския съвет и решенията му в тази връзка, да оцени ефекта от развитието на концепцията. В кръглата маса са представени всички заинтересувани групи – доставчици на услуги, държавни институции, местно самоуправление, експерти и пр.

II. ФИНАНСИРАНЕ

Социалните услуги се финансират: от централния държавен бюджет и различни социалноосигурителни фондове (пенсионен фонд, фондове за здравни грижи и пазара на труда) или от местното самоуправление.

Централно бюджетно финансиране

То се предоставя по три основни начина:

- грантово подпомагане (средствата се предоставят чрез отворен конкурс за отпускане на гранта);

- „уникални“ решения, т.е. Народното събрание или правителствен орган взема решение за подпомагане на определено НПО (ако е с решение на Народното събрание, името на НПО трябва да е включено в Закона за бюджета) – това се нарича целево подпомагане.

- „нормативно подпомагане“ – подпомагане, изчислено на основата на разходите за едно лице, което се дава на лицензирани организации, предоставящи социални (или здравни/образователни) услуги.

„Нормативно“ бюджетно подпомагане

Църковните организации и всички НПО, които създават и поддържат институции за предоставяне на обществени услуги, определени от закона в областта на социалната грижа, здравеопазването, общественото образование и висшето образование (заедно наричани „човешки“ услуги), могат да получават „нормативно“ подпомагане. Макар че повечето от социалните и образователните услуги се предоставят от местни и ненационални НПО, договорите за получаване на нормативно подпомагане често се сключват на министерско ниво. Нормативното подпомагане се предоставя на база броя на болните хора, за които са насочени грижите, или броя студентите, които учат в съответната институция. НПО получават същата сума нормативно правителствено подпомагане, която сума биха получили и съответните подобни държавни институции. По принцип предоставянето на нормативно подпомагане става след сключване на договор, въпреки че законодателно не се изисква, а се е наложило като практика. (За сравнение: лицензираните стопански доставчици получават 30% от сумата, която се дава на държавните и НПО доставчици, под формата на нормативното подпомагане).

Местно бюджетно подпомагане

Местните власти също могат да предвидят в ежегодните си бюджети определена сума пари, с която да подпомогнат НПО при предоставяне на услуги. Възможно е общините да подпомогнат местните НПО чрез отделен фонд, създаден за тази цел (такива фондове са създадени в Чорна и Домбовар). Обикновено в тези случаи се привличат представители на местни НПО при решаване на въпроса как да се предоставят средствата. В някои градове в Западния район на Унгария дори местната власт отделя част от местните данъци за НПО. Ако местно НПО поеме местни публични задачи на договорна основа в социалната и образователната област или в здравеопазването, то може да кандидатства за нормативно подпомагане от местната власт.

Закон за 1%

Освен държавното финансиране индивидуалните данъкоплатци – физически лица – могат да насочат 1% от своя подоходен данък към определено НПО и друг 1% за църквата. За съжаление не може да се оцени влиянието на това законодателство върху доставчиците на социални услуги. Изследване от 1999 г. сочи, че НПО, които най-много получават средства от този източник, са организации с много популярна кауза (примерно деца с рак) или са тясно свързани със своите бенефициенти (примерно училищните фондации). С изключение на някои особени случаи като болничните фондации няма данни социалните НПО да получават големи суми по този ред.

Подпомагане чрез министерства и публични фондове

Най-големите НПО получават подпомагане от министерствата за своите оперативни разходи. Те се появяват поименно в бюджета на компетентното министерство в съответната област и получават определена сума публично подпомагане. (Унгарският червен кръст получава средствата си от Министерството на здравеопазването).

НПО могат да получават бюджетно подпомагане от отделни публични фондове и от специални бюджетни програми към съответните министри. Фондовете се създават само със закон, като в закона се посочват задачите и източниците на средства на съответния фонд и министърът, който има правомощия във връзка с фонда. Понастоящем съществуват два отделни фонда: Фонд за пазара на труда и Централен ядрен финансов фонд.

Заявленията за получаване на грантове са различни за всяко министерство и често са критикувани от различните НПО, че процедурите са бавни и твърде бюрократични.

Бюджетно подпомагане за оперативни разходи

Нормативното подпомагане включва разходи за актуалното предоставяне на услугата, което може да включва или да не включва разходите за персонал. Съобразно закона отговорност на собственика е да осигури оперативните разходи, непокрити от нормативното подпомагане.

През 2003 г. бе приет нов закон, според който се създава нов Централен фонд за подпомагане на НПО в тяхната оперативна дейност. Източник на средства за фонда е и *данък 1%*, а правителството удвоява сумата. Организацияте, които получават бюджетни субсидии на основа включването в Закона за бюджета, не могат да получават средства за оперативни разходи от програмата (същото се отнася и за организацияте, осъществяващи директно политическа дейност).

Нефинансово подпомагане от местна власт

Местните власти могат са предоставят безплатно сгради за създаването на т.нар. „нестопански центрове“ (примерно „Къщата на гражданските общности“ в Печ). Някои общини публикуват безплатно вестници и списания с доклади за дейностите на НПО на тяхната територия (това е практика на общините около Будапеща). Има случаи на предоставяне на безплатна правна или друга помощ за НПО за решаване на местни проблеми. (В периода 1998-2002 г. стотици НПО получиха недвижима собственост от местните власти. Това възбуди сериозен дебат по темата, тъй като процесът не бе много прозрачен).

Такси

Според правителствен указ от 1993 г. съществува такса за персонална помощ на потребителя. Услугата е безплатна, ако бенефициентът няма доходи или живее в социална институция, няма спестявания, недвижима собственост или някой, който да се грижи за него.

Законът определя два вида такси: институционална такса и персонална такса. Таксата за персонална помощ (институционална такса) се установява от институцията, която предоставя услугата (това може да бъде местната власт, министерство или недържавна институция). Тази такса ще бъде определена и платена от финансиращата агенция на институцията. Законът също определя и персоналната такса, размерът на която се определя от ръководителя на институцията – тя трябва да се плати от бенефициента и не трябва да надвишава институционалната такса.

Цената на услугите може да надвишава стойността на разхода за действителната услуга, само ако специален закон урежда програма или услуга над основната персонална помощ, предоставяна от институцията, или когато конкретна институционална услуга се използва от лице, което не е юридически свързано с институцията. Институционалните такси следва да бъдат публични и потребителите да бъдат уведомени за тях.

III. ДОГОВАРЯНЕ

В полето на компетентност на местната власт има задачи, включително обществени услуги, които тя задължително трябва да предостави, и такива, които има избор дали да предостави или не. Предоставянето на социални услуги спада към категорията услуги, които местното самоуправление задължително следва да поеме, но може да ги обезпечи и чрез договаряне.

Законът за местното самоуправление от 1990 г. установява четири начина за предоставяне на услуги:

- Първият случай е когато услугите се предоставят само от местната власт. Формата в този случай обикновено е организиране на предоставяне на услугите от местната администрация или от нейни бюджетни институции, като финансирането е от местния бюджет. Друга възможност е местната власт да подпомогне компания, върху която има силен контрол и/или да създаде бизнес предприятие във формата на бизнес сдружение или кооперация.

- Вторият начин за предоставяне на услуги е чрез влизане в договорни отношения с частни доставчици (включително чрез концесии). Принципно такива споразумения се сключват с частни компании или предприятия, но в определени случаи партньор на местната власт може да бъде и държавна институция.

- Третата форма на предоставяне на услугите е чрез сдружения на общините или чрез друга община.

- Четвъртата форма на предоставяне на услуги е чрез прехвърлянето на отговорността за предоставяне на услугите на частния сектор чрез приватизация и договаряне. Това се реализира чрез договор, който може да се сключи с всеки правен субект (включително и НПО). Самото договаряне на услугите не може да бъде делегирано.

Местната власт сама решава кой от горепосочените начини за предоставяне на публични услуги ще избере. Също така специални закони могат да ограничат или не договарянето на определени обществени услуги (по отношение на здравните услуги много малко от тях могат да се предоставят от частни доставчици – например диализа и хосписна грижа).

Пример: В „Концепцията за планиране на услугите на Будапеща“ се идентифицират три вида договори за обществени услуги, в които общината е взела участие:

- Първата форма на договор включва случаите, когато съществува правно задължение местната власт да предоставя договорената услуга. Основният инструмент/механизъм за предоставяне на средства на НПО е договорът, който включва система от гаранции за защита на интересите на двете страни по договора. (Националното законодателство не изисква договори в подобни случаи и това решение на столицата е „добра практика“).

- Освен законоустановените основни социални услуги се появяват и някои местни, специфични нужди на населението или кон-

кретна необходимост на дадена целева група от определени услуги. В този случай се сключва т.нар. договор в обществена полза, който е с НПО в обществена полза, и по-често с НПО в изключителна обществена полза.

- Столицата също подпомага НПО чрез конкурси за предоставяне на грантове от различни специфични фондове на столичния бюджет. (това са: т.нар. „Подпомагаш фонд за договор за обществени услуги със социална цел“, Фонд за равните възможности и Фонд за съпричастие на столицата). Кандидати могат да бъдат НПО, малки общини, бюджетни институции и физически лица.

Процедури

Както бе посочено по-горе, всяка социална дейност може да бъде възложена от централната или местната власт, ако се вземе решение за това. Не съществува законово установена задължителна процедура за предоставяне на средства, която може общо да бъде приложена. Този процес е слабо регулиран и всяка местна власт може да създаде собствен механизъм за провеждането на конкурси и договаряне. (По-горе бе посочен примерът на столицата, но въпреки това често по-малки общини нямат изработена специална процедура за договаряне и сключват договор на основата на всеки отделен случай или според приетата обичайна практика).

Също така различен е органът, който взема решение в отделните случаи за финансиране на услугите. В Будапеща например Общинският съвет взема решение за предоставяне на нормативното подпомагане, Социалният отдел решава да се пристъпи към договаряне с НПО в случаите на договор в обществена полза, а Комисията за социална политика и Комисията за човешки права и малцинства – с помощта на експерти – решават отпускането на средства от фондовете.

Най-често оплакванията на НПО са свързани с постоянното забавяне от страна на министерство или местна власт заради „стриктното“ спазване на всяка установена процедура, а в известна степен и с непрозрачността и липсата на достатъчно публичност при провеждане на процедурите.

Конкретните критерии за оценка на кандидатите не са публични. Те обикновено се разработват от социалната комисия, която принципно включва представители на НПО и експерти. В настоящия момент не съществуват общи критерии за оценка на кандидатурите за финансиране. Възможно е конкретни правила да са установени за специален сектор (примерно Указ 97/2003 за договарянето на медицински услуги включ-

ва подробни правила за конкурсна процедура). По отношение на социалните услуги няма установени подобни разпоредби.

Въпреки че според унгарския модел не съществуват общи правила как да се организират конкурси за предоставянето на социални услуги, са предвидени изисквания за договорите за социални услуги. Предвидено е и това, че договарянето може да се сключва само с лицензирани организации.

Социалният договор следва да е в писмена форма и задължително да съдържа: данни и подробна информация за статута на договарящия; детайлно описание на задълженията за предоставяне на услугата, социално положение и точен брой на потребителите на услугата; цена на услугата и начин на плащане; задължение на доставчика за ежегодни отчети до местната власт и други.

Основният орган, който контролира и наблюдава договорите за обществени услуги, включително и договорите за социални услуги, е Държавната служба за одит. Тази агенция има правото да разследва и да прави препоръки, но не може да налага санкции (такива правомощия има само публичният прокурор). Държавната служба за одит публикува два доклада за подпомагането на НПО от държавния бюджет през 2002 г., които съдържаха отрицателни оценки на начините, по които са били усвоени публичните средства от НПО. Бе посочено, че липсва прозрачност и отчетност на публичното финансиране. Докладите разглеждат предимно грантовете от публичните фондации и целевото подпомагане от министерства, но общото заключение рефлектира върху практиката при договаряне на социални услуги. Много от договорите са сключени в средата или в края на 90-те години и като съдържание са доста оскъдни. До голяма степен актуалното предоставяне на услугата не отговаря на посоченото в договора.

Пример: Местната власт в Дебрецен

Сред най-интересните установени форми на партньорство между местна власт и НПО са:

- договори за сътрудничество (финансиращи договори);
- договори за подпомагане (кризисна помощ)

Договори за сътрудничество

През 1997 г. бяха сключени такива договори със 17 НПО и стойността на предоставената помощ беше 43 млн. форинта (\$ 215 000). Процедурата бе следната: местната власт покани НПО да пода-

дат проекти, след което бяха проведени преговори с кандидатите и се стигна до конкретното изработване на договорите. Срокът на договорите бе 1 година с възможност за продължаване с 60 дни. Организацията трябваше да предоставят тримесечни финансови отчети и да подготвят подробен отчет за дейностите преди края на проекта.

Договори за подпомагане (помощ за подпомагане на кризи)

Гражданските организации предоставят по два начина помощ за подпомагане на кризите: доставка на храна веднъж дневно и предоставяне на малка сума пари на лица в нужда. В този случай договорът между организацията и социалната служба не регулира само сумата, която може да се даде, а и изискванията за предлагане на храна и броя на подпомаганите месечно лица. Тази форма на подпомагане е много гъвкава, защото организацията са в постоянен контакт с потребителите и могат да приспособяват своите услуги към промяната в нуждите.

ЧЕХИЯ

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Социални услуги

Социалните услуги в Чехия са уредени в правилата, приети от Министерството на труда и социалните дейности (МТСД), регламентиращи отношенията в социалната сфера на национално и регионално ниво. Според Методиката на МТСД за предоставяне на субсидии на НПО за пилотни програми в областта на социалните услуги от 2002 г. под „социална услуга“ се разбира дейност по подпомагане на хора в неблагоприятно социално положение за интегрирането им в обществото и защита от социална изолация с цел да бъде осигурено тяхното включване в нормалния живот на обществото. Според Методиката на МТСД за предоставяне на субсидии от държавния бюджет на областите за 2005 г. областта може да използва получените субсидии за предоставяне на следните социални услуги: личен асистент, социален патронаж, домове и пансиони, ранна грижа, грижа по време на бедствие, защитено и подпомагано жилище, работилници, преходно и подпомагано назначаване на работа, грижи за временно подпомагане и кабинети за консултация. Това изброяване на социалните услуги е примерно и се осъвременява ежегодно от министерството. Освен това съществува реална практика, при която проекти, предлагащи нови и новаторски по същността си социални услуги, могат да бъдат финансирани и дори да получат определени преференции при тяхното пилотно тестване, ако могат да бъдат достатъчно добре аргументирани.

Доставчици на социални услуги

Доставчици на социални услуги могат да са както публични, така и частни юридически лица – правителствени или неправителствени организации. Физически лица също могат да бъдат доставчици на социални услуги.

Основните групи доставчици са следните:

- Държавни, регионални и общински социални служби. Социалната служба представлява самостоятелна единица за предоставяне на социални услуги, която се характеризира със собствен адрес, група потребители, работен екип, сбор от взаимно свързани услуги и помещение за предоставяне на услуги или място за осъществяване на дейността. Те се наричат спомагателни организации, които са създадени и контролирани от общините и регионите и по-рядко от държавата, представлявана

от Министерството на труда и социалните дейности. Тези организации до голяма степен се финансират от своя учредител, но могат да получават дарения и от други лица, както и да предоставят услуги с цел генериране на приходи.

- Частни юридически лица с нестопанска цел – корпорации в обществена полза, асоциации и организации на църквата.
- Частни търговски дружества – дружества с ограничена отговорност и акционерни дружества.
- Физически лица – например лични асистенти на хора с увреждания и други подобни.

В чешкото законодателство до настоящия момент няма нормативен акт, който да регулира специална процедура за придобиване на статут на доставчик на социални услуги. От 1999 г. има изработен законопроект, който трябва да регламентира лицензирането и стандартите за доставка на социални услуги, който до момента не е приет нито от правителството, нито от парламента.

От гледна точка на лицензирането и стандартите за социални услуги законодателните тенденции са такива, че поначало социалните услуги не се нуждаят и не следва да бъдат подложени на никакъв разрешителен и лицензионен режим. В методиките на чешкото Министерство на труда и социалните дейности има някои общи изисквания, като например това, че лицето, предоставящо дадена услуга, или такова, наето от доставчик за предоставяне на социална услуга, трябва да притежава подходящо образование, както и да има предвидени групи стандарти за качество на социални услуги, каквито са: процедурни стандарти, стандарти за персонала и стандарти за работа.

Като цяло устройството на чешката система е такова, че всяко лице може да бъде доставчик на социални услуги, но само споменатите по-горе плюс лицензирани физически лица могат да бъдат субсидирани от държавата чрез МТСД или от регионите. От гледна точка на изискванията, на които доставчиците на социални услуги трябва да отговарят, правният режим е различен според различните видове услуги, които се предоставят. Корпорациите в обществена полза са задължени да представят годишен отчет за своята дейност, включващ и финансова част. Това е принципно изискване към всички юридически лица от този тип, независимо дали са доставчици на социални услуги или не. Останалите групи доставчици не са длъжни да представят подобен отчет, но много често те отчитат дейността си по други начини. За да получат държавно, регионално или общинско финансиране, което много често се оказва

единственият източник на средства например за асоциациите или организациите на църквата, има предвидени изисквания, които те трябва да изпълнят. Сключените от тях договори ги задължават да имат максимално прозрачна дейност и стриктна финансова отчетност, като осигуряват възможност за проверка и мониторинг на тяхната методология, помещения и оборудване, човешки ресурси и т.н.

В Чехия няма специализиран държавен орган – агенция или министерство, които да са отговорни за регистрацията на доставчиците на социални услуги. Всички юридически лица са задължени да декларират целта, за която се създават. Неправителствените организации (общественополезна корпорация, асоциация) представят своите устави в регистъра на общественостопанските организации, който е структура към Министерството на правосъдието. В случаите на търговско дружество (ООД, АД) неговите цели трябва да се декларират в търговския регистър и трябва да се получи лиценз за различните услуги, които то ще предоставя от лицензиращия орган към общината по седалището на дружеството. За предоставяне на социални услуги не се изисква лиценз. От гледна точка на равнопоставеността между НПО и търговските дружества последните не получават никакви преференции за предоставянето на социални услуги и според сегашната политика на МТСП за тях не се предвиждат държавни субсидии.

Данъчно облагане

Предвид факта, че не съществува специален статут на доставчик на социални услуги, и при НПО, и при търговските дружества в законодателството няма предвидени особени данъчни облекчения за доставчиците на социални услуги, а действа общият режим. По принцип НПО имат право да приспадат до 30% от своята печалба, ако приспадналата сума не надвишава 1 млн. чешки крони (приблизително 31 000 евро) и са напълно освободени от данъци, ако печалбата им е до 100 000 чешки крони (приблизително 3100 евро). Социалните услуги са един от видовете нестопански дейности, за които могат да се ползват данъчни облекчения, а насърчаването на предоставянето на социални услуги е уредено в законодателството като една от общественостопанските цели, за постигането на които могат да се регистрират фондации или фондове. Средствата, придобити от НПО като дарения от физически или юридически лица, са освободени от данък, докато приходите от такси, събирани срещу предоставени социални услуги, са облагаеми при прилагане на горната схема за приспадане на печалбата. Така ако едно НПО предоставя социални услуги и събира такси от ползвателите на услугите, то ще бъде обложено с данък, ако приходите му след приспадане на свързаните разходи

надвишават 100 000 чешки крони, като размерът на приспадната сума не може да надвишава 1 млн. крони.

Контрол

От началото на 2004 г. чешкото Министерство на труда и социалните дейности започна тестването на системата *инспектори по социални услуги*, която е формата на публичен контрол върху доставките на социални услуги. Идеята е тези инспектори да имат правото да посещават доставчиците на социални услуги, техните помещения и т.н. и да проверяват качеството на предоставяните социални услуги. В случай че бъдат констатирани нарушения, инспекторите имат право да докладват за тях на министерството или на друга специализирана независима администрация (още не е решено), да предлагат начини за решаване на проблемите и да дават време за отстраняване на нарушенията. Системата е в процес на изграждане и все още не е ясен какъв ще бъде ефектът от нейното въвеждане. Във връзка с това кои заинтересувани в социалната сфера лица могат да упражняват публичен контрол, в чешкото законодателство битува изразът „всяко лице, имащо правен интерес“, като по-конкретно решение на този въпрос се очаква да бъде дадено или със Закона за социалните услуги или с този за общественополезните организации, които са в процес на обсъждане. На местно ниво социалната политика се определя от избираемите регионални и общинските органи на местно самоуправление най-често чрез комисии, които включват независими експерти в съответните области.

II. ФИНАНСИРАНЕ

Държавно и местно финансиране

Понастоящем в сферата на социалните услуги има налично значително количество държавни средства. Има предвидена специална тръжна процедура, по която МТСД разпределя тези средства на НПО – доставчици на социални услуги. Считано от 2004 г. тази централизирана система на финансиране започна постепенно да се трансформира в децентрализирана система, при която органите на местно самоуправление в 14-те региона на страната започват да играят водеща роля. Механизмът за предоставяне на субсидии от централизирания бюджет е най-общо следният. МТСД договаря размера на общата сума в бюджета, която да бъде предназначена за системата на социалното подпомагане, след което разпределя по-голямата част от нея на регионите, а останалата част използва за субсидиране на НПО, които участват в ежегодно обявяваните курси. Самите региони и общините също могат да добавят допълнително средства от собствените си приходи към получените субсидии. Що се

отнася до местните механизми на финансиране, изразходването на средствата от местните бюджети е изцяло под контрола на органите на местно самоуправление. Обикновено, за да бъдат отпуснати средства над определена стойност, кметът, който подписва договора, трябва да получи преди това решение на органа на представителите, който е независим орган, избран на местни избори. Лицата, които могат да получават държавна субсидия като доставчици на социални услуги, са асоциациите, социалните структури на църквите, общественополезните корпорации и лицензираните индивидуални доставчици – физически лица. Фондациите и фондовете не могат да получават държавна субсидия.

Разходване на държавното финансиране

По отношение на източника на финансиране на социалните услуги Министерството на труда и социалните дейности е изцяло компетентно да вземе решение за това дали даден вид социални услуги да бъде финансиран или съфинансиран от държавния бюджет или не. Регионите са задължени да използват предоставените им бюджетни средства според правилата, приети от министерството. Въпреки това обаче няма закона забрана, ако средствата на дадена област или община бъдат изчерпани, те да вземат решение и да финансират други вид социални услуги, които не са определени в правилата на министерството. Това, какви точно услуги ще бъдат възлагани за предоставяне, зависи изцяло от конкретните нужди съществуващи в даден регион или община.

Финансовите средства от държавния бюджет, които се предоставят на НПО, са единствено за покриване на необходимите разходи по извършването на социална услуга, което означава, че в предлагания от НПО бюджет не могат да бъдат калкулирани печалба или средства за покриване на административни разходи. Съществува принцип, според който бюджетни средства, предназначени за конкретна цел, не могат да бъдат използвани дублирани, ако за същата цел вече са отпуснати средства от друг централен орган на държавното управление. Освен това получателят НПО няма право да предоставя финансови средства, получени от държавния бюджет на други юридически или физически лица, освен ако не става дума за плащания, свързани с реализацията на дейностите, за които са били отпуснати средствата.

Държавната субсидия за регионите и общините поначало покрива до 70% от всички разходи, свързани с предоставянето на социалните услуги. Регионите и общините от своя страна могат да предоставят ползването на движими вещи или недвижими имуществва като техен принос при предоставянето на социални услуги. Често срещана е хипотезата, при която една община построява със свои средства сграда или предоставя

ползването на стопанисвана от нея сграда в полза на НПО или дори на търговско дружество, което изгражда в нея дом за възрастни, хоспис за бездомни, детска градина или други подобни.

Такси

Някои от услугите са безплатни, а за други доставчиците събират такси. Съответният вътрешен орган на доставчика одобрява ценова листа на услугите за период от една година. Таксите се заплащат обикновено в брой след получаването на услугата. В случаите обаче когато услугата не се заплаща от потребителя, нейната стойност се покрива от социално-осигурителното дружество, което събира осигурителните вноски и решава кои от социалните услуги се покриват от него. Потребителят от своя страна получава правото да ползва безплатни социални услуги от специална експертна социална комисия, създадена към общината.

Поначало държавата или общините също могат да събират такси за предоставените от тях социални услуги, но често тези такси не покриват пълната стойност на услугите. Например разходите за настаняването в дом за възрастни или в институция за душевно болни се покриват чрез ежемесечно удържане на част от пенсията на клиента, като тази част не може да надвишава регламентиран в закона максимум. В някои случаи семейството на клиентите трябва да покрие част от разходите за тази услуга, като винаги трябва да има ценова листа, която следва да бъде спазвана. Клиентите и техните семейства могат да кандидатстват за намаляване на дължимите от тях такси, ако тяхното социално положение не им позволява да заплащат стандартните такси.

Отношенията, свързани с финансирането и ценообразуването на социалните услуги, се определят в правилник на МТСД. По отношение на контрола има инспектори по социални услуги на регионално ниво и Ревизионна комисия към МТСД, към която ползвателите на услугите могат да се обръщат при всеки случай на нарушения във връзка с цените и начините на заплащане на социалните услуги.

III. ДОГОВАРЯНЕ

Правилата, по които държавата и местната власт възлагат на НПО доставката на социални услуги, са заложили в правилник на МТСД, който урежда цялостната конкурсна процедура. Видът на услугите, за които се предоставя субсидия от държавния бюджет, зависи от нуждите, които се обявяват ежегодно като належащи. През 2004 г. МТСД предостави държавна субсидия за най-добрите програми, които са насочени към насърчаване на социалните услуги в следните сфери:

1. на местно ниво (регионални или общински), в случай че местните общности демонстрират интерес за развиването на иновативни социални услуги;

2. на национално ниво, ако планираните услуги посрещат нужните на значително по-високо ниво от регионалното;

3. услуги, целящи подобряване на положението на маргинализирани ромски общности, свързани с интеграцията на ромите и подкрепа на социалната работа с тези общности.

Процедури

За да получи финансирането, едно НПО трябва да представи своите регистрационни документи, доказващи статута му на юридическо лице, както и следните данни:

1. обща част – основна информация за молителя и обобщена информация за проекта;

2. специфична част – обобщена информация за предоставяните социални услуги;

3. приложение – обобщена информация за социалната служба/служби, която/които участват в предложения проект;

4. заверено копие, потвърждаващо учредяването на субекта или разрешение за извършване на дейност:

- асоциациите представят нотариално заверено копие на устава си и регистрация в МВР на Чехия;

- църковните организации представят нотариално заверено препис-извлечение от регистъра на централния орган на държавното управление на Чехия, който потвърждава регистрацията на църквата и религиозната общност;

- общественнополезните корпорации представят нотариално заверено препис-извлечение от съдебния регистър;

- физическите лица трябва да докажат правото си на дейност чрез нотариално заверено копие от разрешението за извършване на дейност.

Към МТСД има създадени комисии, чиято задача е оценка на проектите.

1. Оценяващите комисии проверяват съответствието с изискванията, обсъждат качеството на проектите, включително предложения бюджет, и правят предложение за това до каква степен да бъде подкрепен проектът.

2. Комисията по субсидиите обсъжда дали е бил взет предвид общественият интерес и дали отделните оценяващи комисии са имали еднакви критерии, след което препоръчва на министъра на труда и социалните дейности одобряването на предложението за обема на предоставените финансови средства.

3. Министърът на труда и социалните дейности одобрява и със своя подпис утвърждава отпускането на субсидията.

Процедурата, прилагана от МТСД, от 2000 до 2003 г. беше експериментална, като считано от 2004 г. тя вече е утвърдена за редовна процедура на министерството. От същата година в Закона за държавния бюджет бе предвидено, че определена сума от перото в бюджета за социални услуги ще бъде директно предоставяна на регионите, като методологията за разпределянето на тези суми по места е подобна на тази, описана по-горе, която се прилага за държавните субсидии за НПО. Като времева рамка кандидатите трябва да подадат своите предложения за субсидия през следващата година до определена дата от предходната година. До края на календарната година МТСД решава кои НПО да субсидира и предоставя средствата в началото на следващата година. Кандидатите могат да обжалват процедурата пред министъра на труда и социалните дейности, като в тези случаи процедурата може да продължи до май-юни.

Договори

Основните изисквания към кандидатите (асоциации, организации на църквата, общественополезни корпорации и лицензирани физически лица) са, че те трябва да предлагат общественополезни дейности в социална сфера, които са насочени към подобряване положението на лица, намиращи се в затруднено социално положение. Общи правила за договорите, които се сключват за възлагане на предоставянето на социални услуги срещу държавна субсидия, се съдържат в Закона за използването и разпределянето на държавни бюджетни средства. МТСД е разработило формуляр на договор за възлагане на предоставянето на социални услуги, който през определени периоди се осъвременява, отразявайки новите нужди. МТСД чрез специализирания си Отдел по социални услуги осъществява директен контрол върху изпълнението на договорите. Този отдел може да предложи на министъра да се спре субсидията по даден договор или да бъде субсидиран даден кандидат. Финансов контрол във връзка с приложените от МТСД процедури и начините на плащане се упражнява от Министерството на финансите. Косвено Върховната сметна палата може да разпорежи и извърши детайлна проверка на разпределянето на субсидиите и тяхното правилно разходване от междинните и крайните потребители.

Проблемите, които се срещат при изпълнение на договорите за възлагане на предоставянето на социални услуги, варират според различните доставчици. Често даден доставчик не може да разходва предоставените средства в рамките на календарната година. В този случай неизразходваните средства трябва да се върнат обратно на държавата, освен ако не бъдат посочени основателни причини за тяхното запазване, като министърът е този, който е компетентен да реши въпроса. Проблем е и това, че понякога капацитетът за предоставяне на социални услуги може да се промени по време на изпълнението на договора, което да окаже влияние върху качеството на услугите.

Пряко договаряне за държавна субсидия е възможно в много редки случаи и то за проекти, които не попадат в общата рамка на конкурса, обявен от МТСД за дадената година. Няма в законодателството определяне на точните обстоятелства, при които може да се премине към пряко договаряне.

ОБОБЩЕНИЕ

Може да се обобща, че в страните, предмет на настоящето изследване, НПО са категорично установени като доставчици на социални услуги. Децентрализацията на услугите е както финансова, така и е свързана с прехвърлянето на отговорностите и възможността за контрол. Процесът на децентрализация е в посока от централна към местна власт и след това от местна власт към възлагане на услуги на независими доставчици.

Англия

В Англия най-общо предоставянето на социални услуги се реализира чрез т.нар. смесен модел – държавните органи планират и финансират услугите, а самото им предоставяне се възлага на т.нар. независими доставчици. Всеки доставчик на социални услуги следва да се регистрира като такъв. НПО – доставчици на социални услуги – ползват общите данъчни облекчения, предвидени за всички благотворителни и доброволни организации.

Схемата на финансиране на социални грижи е чрез предоставяне на средства от централизирания държавен бюджет на местните власти, а те от своя страна могат да решат дали да извършват дейността самостоятелно или да ги възложат. Финансирането за социални услуги, което се дава на общините, се основава на изработения местен Стратегически план (Стратегическият план за социални услуги се приема от Общинския съвет след широки консултации със заинтересуваните групи доставчици – представители на бизнеса и НПО, потребители и социални работници). Въпреки че няма законодателна уредба, честа практика в Англия е и т.нар. смесено финансиране (услугите се финансират едновременно от държавата и от неправителствения сектор). Недопустимо е обаче със средства от НПО на практика да се заплащат услуги, които държавата е длъжна да предостави. С допълнително финансиране от НПО може само да се допълнят или да се повиши качеството на услугите, предлагани от публични органи.

Договарянето на социални услуги с външни доставчици е традиционно за английския модел. По този начин се създават възможности за по-голям избор, продуктивност и ефикасност при предоставянето на услугите. Също така общината не е длъжна да възлага на НПО, но те са предпочитаните партньори, тъй като се смята, че имат по-големи възможности за акумулиране на допълнителни средства и целите им стоят по-близо до нуждите на потребителите.

В Англия няма единна система за провеждане на процедура за финансиране предоставянето на услуги. Част от последните тенденции е възпри-

етият *подход за най-голяма полза* – максимизиране на ползата при разходване на публични средства едновременно с постоянното подобряване на услугите. Наблюдава се и преминаване от т.нар. култура на договарянето (contracting culture) към култура на партньорството (partnership culture), в която е поставен акцент на съвместното предоставяне на услугите и подълготрайното сътрудничество в тази връзка. Най-честите проблеми от страна на местната власт са свързани с намирането на баланс между максималната гъвкавост при договарянето и осъществяване на ефективен контрол върху дейността.

Германия

Основен отличителен белег на системата на социалните услуги в Германия е високата степен на децентрализация на предоставянето на социалните услуги и тяхното финансиране. Местната власт на регионално или общинско ниво е тази, която определя цялостната социална политика за съответната териториална единица, а администрацията създава стратегии за постигане на целите на тази политика. НПО са доставчици на социални услуги и от гледна точка на данъчното облагане ползват общите преференции, като за предоставените от тях услуги, които са вписани в устройствените им актове, не плащат данък върху печалбата.

Източниците на финансиране за предоставяне на социални услуги са главно две групи – държавни, които включват органи на централно, регионално и общинско ниво, и частни – от системите за социално осигуряване. Финансирането на социалните услуги предимно се предоставя от местните бюджети. В по-редки случаи финансиране се отпуска във връзка с реализацията на програми, свързани с т.нар. пилотни проекти за тестване на различни нови методи на предоставяне на услуги, които се субсидират от държавата, регионалните структури или от Европейския съюз.

Специфична черта на системата на социални услуги в Германия е и възприетият принцип на субсидиарност спрямо доставчиците на социални услуги, според който едно лице изпаднало в затруднено положение трябва да търси помощ първо от своето семейство, след това от съседите му, от общината или от НПО и най-накрая от държавата. Процедурите за отпускане на средства и критериите за оценка на лицата, кандидатстващи за финансиране, зависят от спецификите на конкретните услуги. В нормативните актове е предвидено общо изискване да има договор, уреждащ предоставянето на съответните социални услуги, тяхното финансиране и контрола върху тях. Прякото договаряне без провеждане на конкурс е най-често срещаният механизъм за подбор на доставчиците.

Основният недостатък на възприетата в Германия система на силна децентрализация на предоставянето и финансирането на социални ус-

луги е свързан с риска определени уязвими групи, живеещи в малки селища, да бъдат лишени от възможността да ползват социалните услуги, от които имат нужда.

Полша

В Полша важен фактор за развитието и установяване на трайни партньорски отношения между местна власт и НПО при предоставяне на услуги е приемането на Закона за извършване на дейност в обществена полза и доброволчеството. В него легално се дава възможност доставчиците на различни обществени услуги (не само социални) да имат реален достъп до публични средства за извършване на обществено значими услуги и да участват във формиране на съответните политики (в Съвета за общественополезните дейности се предвижда половината от членовете да са представители на НПО).

В закона е предвидено задължението органите на публичната администрация да си сътрудничат и партнират с организациите от третия сектор, но няма предвидени санкции ако това правило не се изпълнява. От своя страна това е недостатък на уредбата, тъй като този принцип може в някои случаи да остане едно добро пожелание.

С оглед на финансирането следва да се подчертае, че независимо от няколкото централизирани програми за финансиране на социални грижи по-голямата част от средствата се предоставят от местното самоуправление. Налице е както финансова децентрализация, така и реална децентрализация на предоставяне на услугите (от местна власт към външни доставчици).

Въпреки че няма правило, което да принуждава общините да организират конкурси и възлагат услуги, договаряне в Полша е съществувало и преди приемането на закона, който дава детайлизираната уредба на процедурите. Целта на закона е да се разшири процесът на договаряне и сътрудничество между първия и третия сектор и ясните правила да заместят неформалните и различни по места практики.

Унгария

Според унгарския модел социалните услуги се финансират централизирано (от централния държавен бюджет и /или от различни фондове) и от местното самоуправление. Разпределението на отговорностите се извършва на база на годишния Закон за бюджета. Централното бюджетно финансиране се предоставя чрез: грантове (на основата на кандидатстване в открит конкурс), с „уникални решения“ (с решения на различни държавни органи се финансират точно определени НПО) и чрез „нормативно подпомагане“ (финансирането по стандарти за веществена

издръжка на ползващите услугите, които средства биха се предоставили и на съответната държавна институция, ако тя предоставя услугите).

Местната власт има задължение да предлага социални услуги, но тя най-общо може да реши да ги предоставя самостоятелно (чрез своите структури) или да ги приватизира като ги договаря с външни доставчици.

НПО могат да бъдат доставчици на социални услуги, но след преминаване на специален лицензионен режим. Организацията могат да кандидатстват за получаване на статут на организация в обществена полза, а ако предоставят услуги, които са държавна отговорност, НПО могат да получат най-привилегирования статут – на организации, работещи в „изключителна обществена полза“. Именно тези организации ползват най-сериозни данъчни облекчения. Предвидена е и възможност индивидуални данъкоплатци физически лица да могат да насочат 1% от своя подоходен данък към определена НПО.

Законодателно не е предвидена конкретна конкурсна процедура, която следва да се спазва при предоставяне на средства за доставчици на социални услуги. При всяко отделно финансиране (чрез фондове, „нормативно финансиране“ и пр.) се спазват определени правила. Всяка местна власт също може да детайлизира уредбата, когато сама финансира предоставянето на услуги.

Независимо че децентрализацията и социалното договаряне са добре развити в унгарския модел на предоставяне на социални услуги, в последните няколко години са поставени на сериозна дискусия два проблема: от една страна бюрократичността и тромавостта на всички процедури, чрез които се получава държавно финансиране, а от друга – недостатъчната прозрачност и отчетност при получаване на средствата от НПО.

Чехия

В чешката правна уредба липсва нормативен акт, който да регулира специална процедура за придобиване на статут на доставчик на социални услуги. Поначало всяко лице може да бъде доставчик на социални услуги, но само определените в актовете на чешкото Министерство на труда и социалните дейности лица могат да получават държавни субсидии за предоставяне на социални услуги.

В законодателството не са предвидени особени преференции за доставчиците на социални услуги, поради липсата на нормативно уреден статут на доставчик на такива услуги. Когато доставчик е НПО, тя може да се ползва от общия режим на данъчни облекчения предвиден за тези организации.

До 2003 г. системата на финансиране на социалните услуги е централизирана, като държавата в лицето на МТСД определя и отпуска финансиране за общините и за доставчици на социални услуги – държавни (включително регионални и общински) социални служби и частни – НПО, търговски дружества и физически лица. От началото на 2004 г. започва процес на децентрализация на тази система, при която вместо министерството водеща роля играят органите на местно самоуправление. При децентрализацията министерството разпределя средства от консолидирания държавен бюджет към регионите, а те са тези, които организират и контролират разходването на средствата в социалната сфера.

Отделно от това МТСД обявява ежегодно конкурси за възлагане предоставянето на социални услуги, по които могат да кандидатстват на проектен принцип само НПО. Правилата, по които се извършва социалното договаряне между държавата (включително и местната власт) и НПО, са уредени в правилник на МТСД, който регламентира цялостната конкурсна процедура, начина на кандидатстване, изискуемите от НПО документи, оценяването на проектите, сключването на договорите и отпускането на финансиране. В практиката по изпълнение на договорите за възлагане на доставката на социални услуги често възниква проблем, свързан с невъзможността предоставените средства да се изразходват от доставчика в рамките на календарната година, при което те трябва да се върнат обратно на държавата, освен ако не бъдат посочени основателни причини за тяхното запазване, като министърът е компетентен да се произнесе по този въпрос.

Пряко договаряне за отпускане на държавна субсидия се провежда в много редки случаи и то е възможно за услуги, които са въвн от предмета на конкурса, обявен от МТСД за дадената година.

В заключение може да се каже, че в изследваните модели (някои силно социално развити – Англия и Германия, а други наскоро преживели прехода и интегрирането си в европейското семейство – Полша, Чехия и Унгария) могат да се открият множество подходящи примери на „социално договаряне“ между държавата и представителите на третия сектор. Тези положителни практики могат да служат като полезни примери за по-нататъшното развитие на социалната реформа в Република България.

ПРАКТИКАТА В БЪЛГАРИЯ

Юридически лица с нестопанска цел и социални услуги

В периода след 1990 г. юридическите лица с нестопанска цел винаги са имали свое място в предоставянето на социални услуги в България. Видът на социалните услуги, които те са предоставяли и продължават да предоставят, зависи от капацитета на самата организация доставчик, от спецификата на населеното място, от територията, на което тя осъществява дейността си, от нуждите на целевите групи, към които НПО са насочени. Това което обаче категорично можем да обобщим е, че юридическите лица с нестопанска цел в България преимуществено са ангажирани с предоставяне на социални услуги в общността, т.е. социални услуги в семейна среда или среда, близка до семейната. Практиката показва, че те организират трапезарии за деца и възрастни, обществени трапезарии, дневни центрове, центрове за социална рехабилитация, предоставяне на услуги от домашен помощник, домашен социален патронаж, социален посредник, социално консултиране. Много редки са случаите, когато юридическо лице с нестопанска цел организира приют или друга специализирана институция за предоставяне на социални услуги. Обикновено в тези случаи то разполага с осигурен сграден фонд за предоставяне на услугите.

Изследваната практика показва, че юридическите лица с нестопанска цел, работещи в сферата на социалните услуги, често наред с конкретната социална услуга предоставят и друга помощ като заплащане на сметки, хигиенни грижи, елементарни медицински грижи, посещения в дома, административни и транспортни услуги, предоставяне на дрехи и храни за социално слаби граждани. Честа практика е организациите да съчетават предоставянето на социални услуги с извършването и на определени здравни услуги като помощ от медицински сестри или рехабилитатор, гинекологични преглед, психиатрични консултации, сексологични консултации, анонимно безплатно консултиране и тестване за СПИН и други заболявания.

Основните ползватели на социални услуги, предоставяни от юридически лица с нестопанска цел, са разнородни групи в неравностойно положение. В обобщен план ползватели на социални услуги са:

- деца и семейства в социално слабо и неравностойно положение;
- деца и младежи със специални нужди;
- безпризорни деца;

- деца в неравностойно положение;
- възрастни, самотни и болни хора;
- пенсионери с определен месечен доход;
- хора, зависими от психоактивни вещества;
- самотни майки;
- социално слаби хора;
- хора, търсещи убежище в страната и бежанци;
- земеделски стопани;
- студенти и ученици от горен курс на средното училище.

Изключително разнообразни са формите и начините, по които се предоставят социалните услуги. В случаите на изградени дневни центрове и трапезарии услугите съответно се предоставят в тях. Такива са примерите на предоставяне на храна в трапезарии за възрастни и деца, функционирането на дневен кризисен център за предоставяне на подслон, храна, дрехи и медицинско обслужване на деца, младежи или жени в риск и т.н.

Така например „Каритас България“ (юридическо лице с нестопанска цел) чрез своите местни структури в Пловдив, Русе и София е изградило три центъра за социална рехабилитация и интеграция, няколко обществени трапезарии в София, Дневен център за възрастни в София, четири центъра за социална интеграция и рехабилитация на деца и младежи с увреждания, работещи на територията на страната, пет центъра за домашен социален патронаж, обслужващи възрастни и болни хора, и Център за социална интеграция и рехабилитация на самотни майки в София.

В Габрово едно от местните юридически лица с нестопанска цел – Институт по социални дейности и практики, е разкрило „Център за семейна подкрепа“, който разполага със спални за майки и бебета, кухня, дневна, санитарни помещения и предоставя подслон на нуждаещи се майки в условия близки до домашните. Животът в центъра е организиран на принципа на най-близко съответствие до дома, като майките сами приготвят храната за себе си и за децата, грижат се за хигиената. Наред с това в центъра се осъществява специализирано индивидуално и групово консултиране по предварително разработени програми и планове в зависимост от нуждите на ползвателите.

В случаите на предоставяне на квалифицирана или друга помощ това става или на специално за целта място, достъпно за ползвателите, разположено в общността, или в техните домове.

Интересен е случаят в Плевен, където по свой проект местната структура на Български червен кръст (БЧК) предоставя в партньорство с общината услугата „Социален посредник“, при която специално обучени за целта лица в пет пенсионерски клуба в града се срещат с ползвателите на услугата, проучват техните проблеми и методично ги консултират и подпомагат при тяхното решаване. Подобен е начинът на предоставяне на социални услуги и в Добрич, където местната организация на БЧК осигурява посещения от домашен помощник, медицинска сестра, социален работник и рехабилитатор в домашна среда съчетано с предоставяне на нуждаещите са на хранителни пакети.

Като се има предвид практиката, със съжаление трябва да се признае, че някои юридически лица с нестопанска цел, работещи в сферата на социалните услуги, все още не са се регистрирали в регистъра към Агенцията за социално подпомагане (АСП). Регистрацията в регистъра към АСП представлява абсолютна предпоставка за предоставяне на социални услуги и е въпрос на време на тези организации да бъдат наложени административни санкции и глоби, защото не са съобразили дейността си с изискванията на Закона за социално подпомагане.

Юридически лица с нестопанска цел и местна власт

До измененията на Закона за социално подпомагане най-често срещаната форма на партньорство между общините и юридически лица с нестопанска цел, работещи в сферата на социалните услуги, бе предоставяне на общинско движимо или недвижимо имущество по реда на Закона за общинската собственост. Под предлог, че няма предвидена в законодателството процедура за отпускане на финансови средства от общинския бюджет на юридически лица с нестопанска цел, масовата практика бе общинските администрации да отказват финансиране за съвместно предоставяне на социални услуги. Така например в Стара Загора местното представителство на БЧК ползва общинска сграда, предоставена безвъзмездно за срок от 10 години, за свое седалище и за функционирането на център за грижи. Сграда на бивша детска градина в Добрич е предоставена на местната организация на БЧК, която е изградила дневен център за деца от социално слаби семейства.

С последните изменения на Закона за социално подпомагане в чл. 24а за първи път в българското социално законодателство бе предвидена възможност юридическите лица с нестопанска цел, доставчици на социални услуги, да получават финансиране от общинските бюджети и/или републиканския бюджет. Предоставянето на средствата се осъществява чрез процедурата, установена за провеждане на конкурсите за възлагане на социални услуги. Съгласно Закона за социално подпомагане и Пра-

вилника за неговото прилагане кметът на общината може да възлага управлението на специализираните институции и предоставянето на социални услуги в общността след провеждане на конкурс. С кандидата, класиран на първо място, кметът на общината сключва договор.

На практика съгласно действащото законодателство конкурси могат да се провеждат за възлагане на социални услуги, които са делегирана държавна дейност и за социални услуги, които са местна дейност. Публичните услуги, представляваща делегирана държавна дейност, се финансират чрез общинските бюджети въз основа на субсидия от републиканския бюджет. Публичните услуги, представляващи местна дейност, се финансират със средства от общинския бюджет.

През последната година и половина от приемането на промените в Закона за социално подпомагане и Правилника за неговото прилагане общинските администрации в страната не бяха особено активни при обявяването на конкурси за възлагане на социални услуги. До септември 2004 г. нямаше данни за успешно проведен конкурс за възлагане на социални услуги. Понастоящем се забелязва раздвижване в тази област. Обявленията за провеждане на първите конкурси са публикувани и ние сме оптимисти по отношение на бъдещото развитие на социалното договаряне. За да бъде обаче социалното договаряне успешно, е необходимо юридическите лица с нестопанска цел активно да си взаимодействат с общинските администрации и да оказват активен обществен натиск за провеждане на конкурси за възлагане на социални услуги.

Традиционно организациите търсят финансиране по проекти от чуждестранни дарители и нямат практика да кандидатстват за финансиране пред специалния Фонд „Социално подпомагане“. Това естествено влияе върху тяхната финансова устойчивост в дългосрочен план. Разбира се, има юридически лица с нестопанска цел, работещи в сферата на социалните услуги, които осъществяват дейност по привличането на общността в провеждане на обществени кампании за събиране на храни и финансови средства. Някои организации намират и други алтернативни способности за осигуряване на стабилност на дейността си като например сключване на договори с медицински учебни заведения за привличане на безплатен квалифициран човешки ресурс при извършването на услугите. Чрез подобни споразумения на студентите се предлагат безплатна база и възможности за практическа работа, а от своя страна учебното заведение зачита положената работа като част от необходимите по програмата практически упражнения за признаване на семестриалното им обучение. Но като цяло нестопанският сектор не се е мобилизирал в използване на всички законни средства за постигане на социално договаряне въз основа на проведени конкурси за възлагане на социални услуги.

ги, при които финансирането на услугата се осигурява преимуществено от републиканска или общинска бюджетна субсидия.

В тази връзка интерес представлява обстоятелството, че при провеждане на анкетата като един от източниците на настоящето проучване, голяма част от анкетиранияте юридически лица с нестопанска цел, предоставящи социални услуги, сочат отношенията си с конкретната община, на чиято територия развиват дейност като „добри“, без това определение да има някакви конкретни измерения. Юридическите лица с нестопанска цел, работещи в социалната сфера, следва да бъдат по-активни и по-взискателни в отношенията си с общинските администрации.

Обществен контрол

Съгласно Закона за социално подпомагане и Правилника за неговото прилагане в общините се създават обществени съвети. Тези съвети се формират по решение на общинския съвет в съответната община и оказват съдействие и помощ при извършване на дейности по социално подпомагане и упражняват обществен контрол върху тяхното осъществяване. Примери за функциониращи обществени съвети има и преди промените в закона. Така например в община Стара Загора още през 2002 г. е бил създаден Обществен съвет за социални дейности и закрила на детето, който включва представители на над 20 НПО, местната власт и представители на държавни структури и който до голяма степен действа като обществен съвет, контролиращ дейностите на общината в сферата на социалното подпомагане. Основната цел на този съвет е да координира извършваните от различни организации дейности в подкрепа на уязвими групи и да се опитва да влияе върху общинската политика в посока по-добро удовлетворяване на нуждите на тези групи.

Данни за обществени съвети, създадени по смисъла на Правилника за прилагане на закона за социално подпомагане, има за община Пловдив (създаден от април 2004 г.), за община Ямбол (от септември 2003 г.), за община Добрич (създаден от март 2004 г.), за община Русе и други градове. Според юридическите лица с нестопанска цел, които са доставчици на социални услуги, все още не са налице някакви по-сериозни резултати от дейността на съществуващите обществени съвети.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Първата предпоставка за реално социално договаряне е наличието на адекватно законодателство. В България тази предпоставка вече е на лице. Измененията и допълненията на Закона за социално подпомагане – в сила от 01.01.2003 г. (обн. ДВ, бр. 120 от 29.12.2002 г.) и измененията и допълненията на Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане – в сила от 01.05.2003 г. (обн. ДВ, бр.40 от 29.04.2003 г.) създадоха правен механизъм за осъществяване на социалното договаряне. Фактическият състав на социалното договаряне обхваща два елемента: първият е провеждане на конкурс от страна на общинската администрация в лицето на кмета на съответната община за възлагане на социални услуги, вторият е сключване на договор с кандидата, спечелил конкурса.

Като основен партньор на държавата и общините в предоставянето на социални услуги (поради спецификата на своята дейност) се очертават юридическите лица с нестопанска цел.

Независимо от наличието на подходящо законодателство и за разлика от страните членки на Европейския съюз и други бивши източноевропейски страни със сходно на България политическо и икономическо развитие, у нас е все още трудно можем да говорим за добри практики за социално договаряне при предоставянето на социални услуги. През много дълъг период от време държавата и общините са били основни доставчици на социални услуги и сега освен наличието на правна рамка, регламентираща социалното договаряне, е необходимо да се работи и за промяна в менталитета на хората, ангажирани с предоставянето на социални услуги.

В заключение бихме искали да кажем, че независимо от трудностите и негативните моменти, които сме споделили при изследването на практиката по предоставяне на социални услуги и социално договаряне в България, ние, авторите на настоящето проучване, сме оптимисти и имайки предвид опита на страните членки на Европейския съюз и на други страни, преминали през период на преход, считаме, че социалната реформа в България се осъществява в правилна посока.

Каунтърпарт Интернешънъл – България

Договаряне на социални услуги между държавата и НПО
Англия, Германия, Полша, Унгария, Чехия и практиката в България
Сравнителен анализ
София 2004

ISBN 954-91607-1-8



Сравнителният анализ е изготвен от Българския център за нестопанско право по поръчка на Каунтърпарт Интернешънъл – България

автори
Марията Димитрова, Надя Шабани, Тони Димов

предпечатна подготовка
VLL