



European  
Commission



Мрежа от независими  
експерти на ЕС в областта  
на социалното  
приобщаване

## Инвестиране в децата:

прекъсване на цикъла на  
неравностойното положение

Проучване на националните политики

България

Тази публикация е изготвена за Европейската комисия от



© Илюстрация на корицата: Европейски съюз

Нито Европейската комисия, нито лице, действащо от името на Комисията, може да носи отговорност за използване на информацията, съдържаща се в тази публикация.

Изразените мнения са само на автора (ите) и не трябва да се считат за представляващи официалното мнение на Европейската комисия или на държавата-членка.

Допълнителна информация за мрежата от независими експерти има на адрес: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>

© Европейски съюз, 2014  
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

# Инвестиране в децата:

прекъсване на цикъла на неравностойното  
положение

Проучване на националните политики

Боян ЗАХАРИЕВ, ГЕОРГИ БОГДАНОВ  
ГОРЕЩА ЛИНИЯ ООД

**БЪЛГАРИЯ**



## Съдържание

<b>Кратко изложение .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Оценка на цялостния подход и управление .....</b>	<b>9</b>
1.1. Достъп до адекватни ресурси.....	15
1.1.1. Политики в подкрепа на родителското участие в пазара на труда .....	15
1.1.2. Политики за осигуряване на адекватен стандарт на живот чрез оптимална комбинация от парични плащания и плащания в натура .....	16
1.2. Достъп до качествени услуги на достъпни цени .....	17
1.2.1. Политики за по-нататъшно развитие на социалното включване и потенциала за развитие чрез образование и грижа в ранна детска възраст.....	17
1.2.2. Политики за увеличаване на капацитета на образователните системи за прекъсване на цикъла на неравностойното положение .....	17
1.2.3. Политики за подобряване на реакцията на здравните системи при посрещане на нуждите на децата в неравностойно положение .....	19
1.2.4. Политики за осигуряване на подходящи жилища и жизнена среда за деца .....	21
1.2.5. Политики за подобряване на подкрепата на семейството и качеството на алтернативни грижи .....	21
1.2.6. Предотвратяване на бедността чрез приобщаващи пазари на труда, адекватна и устойчива социална закрила и достъп до висококачествени, достъпни и устойчиви услуги.....	23
<b>2. Мерки срещу детската бедност и социалното изключване по време на Европейския семестър .....</b>	<b>26</b>
2.1. Отразяване в Националната програма за реформи (НПР).....	26
2.1.1. Определяне на специфични цели за намаляване на детската бедност и социалното изключване .....	28
2.2 Специални мерки за наблюдение.....	29
<b>3. Мобилизиране на съответните финансови инструменти на ЕС .....</b>	<b>31</b>
3.1. Европейският социален фонд .....	31



## Кратко изложение<sup>1</sup>

Настоящият доклад е изготвен в контекста на препоръката на Европейската комисия "Инвестиране в децата: прекъсване на цикъла на неравностойното положение".

В момента България е една от страните в ЕС с най-висок процент на бедност сред децата като цяло (определени като възраст от 0 до 17 г.) и сред конкретни възрастови групи деца. Това е вярно по отношение на монетарни показатели като доходна бедност, определена като 60% от медианния приравнен доход. Показателят 60% от медианния приравнен доход се използва като официална линия на бедността в България, но има главно символична стойност, тъй като не е свързан с никакви социални трансфери или услуги и не му се дава приоритет в общественения дебат и в процеса на вземане на решения, особено в сравнение с макроикономически показатели като ръст на БВП, инфлация, бюджетен дефицит, общо ниво на безработица и т.н.

Детската бедност в по-ниски сегменти (50% и 40% от медианния доход) е още по-ясно изразена, както в международен контекст, така и в сравнение с бедността сред възрастните.

Високата честота на относителна бедност сред децата, съчетана с ниски общи доходи и съответно с ниски линии на бедност, на практика гарантира, че паричната бедност почти автоматично ще означава дълбоки лишения, както е видно от комплексните показатели на Евростат като нива на материални лишения, нива на бедност или социално изключване. По тези показатели България се представя най-зле от страните в ЕС.

При децата трябва да се обърне специално внимание на живеещите в домакинства, издържани три или повече деца. За тази група деца в България паричната бедност и материалните лишения на практика са гарантирани - 4 от 5 са бедни според официалната линия на бедност (основният показател за ЕС). Следва да се отбележи, че в тази група ромите са със значително присъствие, което би могло да бъде една от причините, поради които тя получава толкова малко внимание от страна на политиките и съпричастност от страна на обществото. Мозъчни тръстове както с неолиберален, така и с националистически уклон, които обичайно имат много малко теми на съгласие, с голямо желание привеждат "доказателства", че ромските семейства с много деца имат достатъчно приходи от парични помощи, за да живеят добре, без да работят, което в българската система от социални помощи, която далеч не е щедра, очевидно не е вярно.

България е постигнала значителен напредък по отношение на интеграцията в обществото на някои групи деца, особено ако се погледне в малко по-дълга историческа перспектива. От началото на този век има явен напредък в деинституционализацията, в предоставянето на услуги, базирани в общността и в насърчаването на интегрирано образование. В миналото изоставените деца и децата с увреждания в България бяха скривани от обществото далече от големите градски центрове, а често и далече от всякакви населени места. Членството на България в ЕС промени този процес както политически, така и финансово. Използването на европейски фондове за деинституционализация правилно се дава като един от примерите за добра координация между фондове (ЕСФ и ЕФРР). Има още какво да се подобри и този процес не е лишен от противоречия и проблеми, но като цяло положителната тенденция трябва да бъде призната.

---

<sup>1</sup> Читателите следва да имат предвид, че този доклад е завършен през септември 2013 и поради това не включва анализ на данни или на политики, налични или разработени след тази дата.

Като част от същия този процес България създаде и орган, отговарящ за разработването и наблюдението на политики за деца - Държавната агенция за закрила на детето, която спечели стабилна позиция в националния политически дебат и се радва на подкрепа от заинтересованите страни в гражданското общество.

С оглед на постигнатия напредък в промяната на обществените услуги за деца и семейства, България е нужно да направи спешни промени в съответното законодателство с цел да се консолидират постиженията и процесът да продължи. Реформите в услугите за деца и особено важни законодателни промени като тези, предвидени в Проектозакона за детето и в Проектозакона за предучилищното и училищното образование, се бавят или блокират от политическата нестабилност, а в някои случаи и от малки, но шумно изразяващи мнението си групи с тесни интереси, представляващи предимно по-заможните в обществото. Политическата нестабилност, започнала в началото на 2013 г., доведе до падането на предишното правителство, а новото работи в ситуация на постоянни протести от първите дни на встъпването си в длъжност.

Като цяло в България все още липсват универсално гарантирани услуги за деца и семейства, и след въвеждането на пропорционалното данъчно облагане и отмяната на семейното подоходно облагане, съществувало за кратко, страната има едни от най-неблагоприятните към децата данъчни системи и системи за парични помощи в ЕС. Това се дължи и на факта, че за разлика от предоставянето на услуги за деца и деинституционализацията, данъчната система и системата за социални помощи остават извън обсега на европейския процес на създаване и координиране на политики. Предстои да се види дали препоръките, дадени в контекста на Европейската стратегия 2020, формулирани твърде общо, ще доведат до реална промяна на политиките.

Трите най-неотложни области за подобряване на политиките, свързани с детското благосъстояние, включват: а) намаляване на бедността сред децата чрез преустройство на системата на социални помощи, със специален акцент върху енергийните помощи; б) развитие на качествена алтернативна грижа чрез увеличаване на броя на социалните работници в местните отдели за закрила на детето; в) гарантиран достъп на всички деца до образование и обгрижване в ранна детска възраст чрез осигуряване на достатъчно места в детските ясли и градини и премахване или значително намаляване на допълнителните такси, плащани от родителите.



## 1. Оценка на цялостния подход и управление<sup>2</sup>

Данните от националната статистика показват рязко увеличение на броя на децата, живеещи в бедност между 2009 и 2010 г. и съответно покачване на равнището на бедност. През 2010 г. равнището на бедност сред децата от 0 до 17 г. е било 28.9%, в сравнение с 18,2% сред хората на възраст от 18 до 64 г.<sup>3</sup>

България има както най-ниския праг на доходите (линията на бедност) в ЕС, така и едно от най-високите нива на бедност. Поради това страната се представя много зле по неотносителни, валидни за целия ЕС критерии, като тези, използвани при оценката на равнището на AROPE (хората, изложени на риск от бедност или социално изключване), а именно критериите за материални лишения<sup>4</sup>. България е страната в ЕС с най-висок процент на хора, живеещи в риск от бедност или социално изключване. Всеки втори е или в риск от бедност, или е социално изключен според набора от показатели на Евростат.

**Таблица 1. Хора в риск от бедност или социално изключване (AROPE) по възрастови групи в България през 2011**

Общо	0-5	6-10	11-15
49.1	49.1	52.3	52.4

Източник: Евростат

Не са налице, обаче, големи разлики между възрастовите групи, което е предвидимо, като се има предвид високия процент като цяло. При децата над 5 г. има малко по-голяма вероятност да живеят в домакинства с такъв риск.

**Таблица 2. Процент на деца (0–17 г) в риск от бедност (60% медианен сегмент)**

	2007	2008	2009	2010	2011
Европейски съюз (27 държави)	19.5	20.1	19.8	20.5	20.5
Европейски съюз (15 държави)	18.0	19.3	18.9	19.8	19.7
Нови държави-членки (12 държави)	24.8	23.1	23.4	23.2	24.0
България	29.9	25.5	24.9	26.7	28.9

Източник: Евростат

Нивата на бедност сред децата в България (0-17 г.) изглежда са се увеличили от началото на глобалната икономическа криза, която оказва силно влияние в България между 2010 и 2012 г. Последните налични данни на Евростат са от 2011 г. и ясно показват, че процентът на застрашените от бедност български деца е високо над средните нива дори и в новите държави-членки. Равнището на бедност сред лицата на възраст на и над 18 г. е било все още високо на фона на Европа (20.9% през 2011 г.), но много по-ниско и без силната възходяща тенденция, засягаща децата. Ако погледнем към дълбоката и много дълбока бедност, ще открием, че несъответствието между средните стойности за България и ЕС е дори по-голямо.

<sup>2</sup> Читателите следва да имат предвид, че този доклад е завършен през септември 2013 и поради това не включва анализ на данни или на политики, налични или разработени след тази дата.

<sup>3</sup> Национален статистически институт, <http://www.nsi.bg/otrasalen.php?otr=73>

<sup>4</sup> Фрейзър, Х. и Марлие, Е. Текуща ситуация на детската бедност и благосъстояние: контекст на политиките в ЕС, ключови бъдещи предизвикателства и пътища напред, Европейски съюз, 2012

**Таблица 3. Процент на деца (0-17 г) в риск от бедност (40% медианен сегмент)**

	2007	2008	2009	2010	2011
Европейски съюз (27 държави)	7.0	6.5	6.7	7.2	7.1
Нови страни-членки (12 държави)	11.1	9.6	9.1	9.6	9.7
България	18.2	14.4	12.4	14.6	16.6

Източник: Евростат

Нивото на детската бедност в България надвишава повече от два пъти средното за ЕС-27 и е почти два пъти по-високо от равнището на бедност сред лицата на възраст 18 и повече години (8.7% през 2011 г.).

Ситуацията в сегмента 50% медианен приравнен доход е подобна.

**Таблица 4. Процент на деца (0-17 г) в риск от бедност при 50% медианен сегмент (в скоби са дадени процентите на бедност за групата над 18 г. в България)**

	2007	2008	2009	2010	2011
Европейски съюз (27 държави)	12.2	11.9	12.2	12.4	12.5
Нови държави-членки (12 държави)	17.7	15.5	15.7	15.7	15.9
България	24.1 (14.7)	20.3 (11.8)	18.1 (11.4)	21.6 (11.7)	23.0 (13.4)

Източник: Евростат

Нивата на бедност сред българските домакинства с три или повече деца предизвикват особена загриженост. Това вероятно е групата с най-висок процент на застрашени от бедност сред всички групи, наблюдавани от Евростат за ЕС. Дълбоката и много дълбока бедност сред българските домакинства с многобройни деца е също тревожно висока. Следва да се отбележи, че ромите заемат най-голям дял в тази група. От източниците, използвани за измерване на бедността в ЕС, не могат да се получат данни за дела на ромските домакинства сред домакинствата с три и повече деца, живеещи в бедност, защото те не събират информация за етническа принадлежност. Извадкови изследвания на домакинства обаче, извършени от Световната банка и Институт „Отворено общество“ през 2010 г. и 2011 г. показват, че от всички домакинства около 5% до 6% имат за глава човек от ромски произход, докато сред домакинствата с три и повече деца повече от 50% имат за глава такъв човек.

**Таблица 5. Процент на риск от бедност в домакинства с двама възрастни и 3 или повече зависими деца при 40% медианен сегмент**

	2007	2008	2009	2010	2011
Европейски съюз (27 държави)	9.5	7.9	8.3	9.3	7.4
Нови държави-членки (12 държави)	19.0	17.8	15.9	17.0	15.3
България	55.7	47.3	42.7	47.3	51.4

Източник: Евростат

**Таблица 6. Процент на риск от бедност в домакинства с двама възрастни и 3 или повече зависими деца при 50% медианен сегмент**

	2007	2008	2009	2010	2011
Европейски съюз (27 държави)	16.3	15.1	15.8	15.6	14.6
Нови държави-членки (12 държави)	28.1	27.4	26.1	25.7	25.2
България	65.2	59.4	57.7	54.9	70.4

Източник: Евростат

**Таблица 7. Процент на риск от бедност в домакинства с двама възрастни и 3 или повече зависими деца при 60% медианен сегмент**

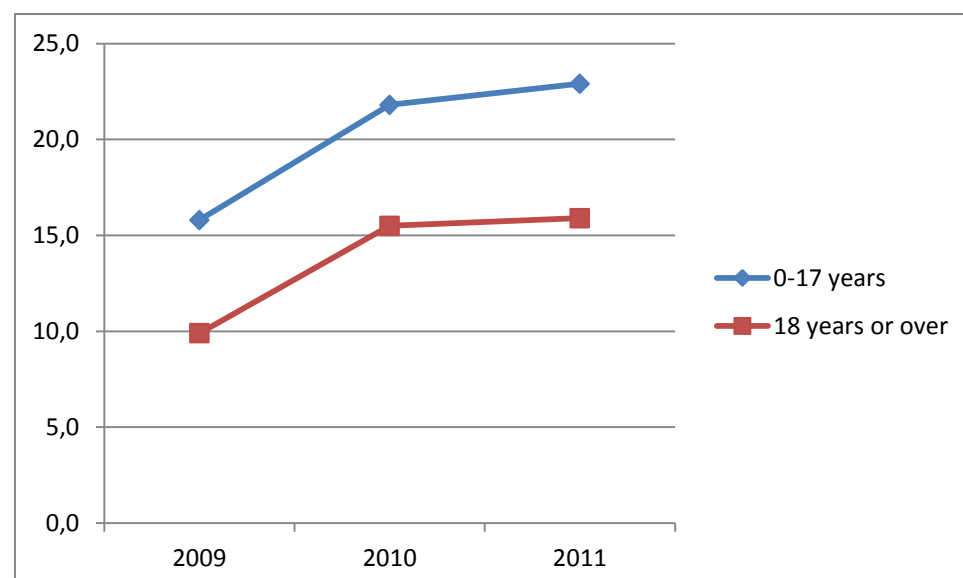
	2007	2008	2009	2010	2011
Европейски съюз (27 държави)	25.6	25.8	25.7	25.8	24.8
Нови държави-членки (12 държави)	38.2	37.6	38.6	35.5	37.0
България	71.0	74.2	67.9	65.2	78.2

Ако 60% от приравнения медианен доход се използват като линия на бедността, то 4 от 5 домакинства с три или повече зависими деца ще бъдат определени като бедни. Това е официалната линия на бедност в България.

Ниското образование на родителите увеличава риска от бедност за българските деца, макар че нетният принос на този фактор не е толкова голям, колкото в други държави-членки на ЕС, тъй като процентът на застрашените от бедност деца на възраст 0-17 г. е така или иначе много висок. Със 71.4% риск за изпадане в бедност за деца, чиито родители имат като най-високо ниво на образование предучилищно, начално или основно, България през 2011 г. се класира по-високо само от Румъния, Словакия и Чешката република, които имаха по-високо ниво за риск от бедност в тази група.

Периодите на бедност са също по-дълги за децата, отколкото за възрастните в България. Това може да бъде уловено от нивото на хората, постоянно в риск от изпадане в бедност. Това ниво показва процентът на населението, живеещо в домакинства, където приравненият разполагаем доход е бил под прага на риска от изпадане в бедност за текущата година и за най-малко две от предходните три години.

**Графика 1. Ниво на хора, постоянно в риск от изпадане в бедност в България (2009-2011)**



Източник: Евростат

Динамичните редове също така показват, че нивото на хора, постоянно в риск от изпадане в бедност, се увеличава от 2009 г., най-вероятно под влияние на икономическата криза, която в България почти веднага доведе до доста сурови мерки за икономии.

В началото на 2013 г. в България настъпиха някои драматични промени, белязани от масови граждански протести, първоначално предизвикани от невъзможността на много хора да плащат високите сметки за ток през зимата. През втората половина на 2013 г. политическата криза в България се задълбочи. В началото новоизбраното българско правителство предприе някои действия, които накараха хората да излязат отново на улични демонстрации.

Въпреки това, ние ще се опитаме да очертаем основните проблеми на цялостната рамка на българската политика за преодоляване на детската бедност и социалното изключване, както и за насърчаване на благоденствието на децата, на базата на актуализираната през 2013 Национална програма за реформи (НПР), и свързаната с нея наскоро приета Национална стратегия за намаляване на бедността.

България има много скромни напредък в изпълнението на Националната програма за реформи. Дори и ако напредъкът би бил по-осезаем обаче, капацитетът на страната за предотвратяване на настоящата социална криза би бил недостатъчен, тъй като НПР не успя да предприеме мерки по някои ключови въпроси, които се появиха в специфичните за страната ни препоръки и други такива, които бяха пропуснати.

**Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване (2012-2020)** е разработена и одобрена от Министерския съвет (МС) на 6 февруари 2013 г. Тя е разработена с участието на всички заинтересовани страни и представя актуалното състояние, националните цели, основните предизвикателства, целевите групи, приоритетите и мерките. Не съществува обаче изчерпателен и подробен план за действие, подпомагащ прилагането на стратегията. Според нея конкретните мерки и дейности, индикатори, отговорни органи, механизми за финансиране и т.н., ще бъдат описвани в двугодишни планове за действие, който следва да бъдат одобрявани от МС. Министерството на труда и социалната политика ще действа като координатор на този процес и ще докладва за изпълнението на двугодишните планове. Не съществува обаче процедура за изготвянето на двугодишни планове за действие, което е от съществено значение за по-нататъшното изпълнение на набеязаните цели.

Прегледът на Националната програма за реформи в частта ѝ, свързана с бедността, разкрива сериозно разминаване между съществуващите политики, цели и приоритети. Не е ясно дали политиките ще допринесат в достатъчна степен за постигането на целите. Изглежда, че възприетият подход ще изисква предлагане на няколко цели, последвано от разгръщане на съответни политики с надеждата за постигане на целите. Това наблюдение е в съответствие с последната актуализация на НПР от април 2013 г., където докладът за специфичната за страната препоръка (ССП) 5 просто обобщава дейностите и съответните разходвани суми, а не се анализират постигнатите резултати и не се представят ключовите предизвикателства и мерките, предприети за преодоляването им. Ако искаме проблемът с бедността сред децата да се реши в действителност и на практика да се повиши благосъстоянието им, е нужно да се промени процесът на докладване, така че да се накарат страните-членки да се съсредоточат върху резултатите и въздействието, а не върху вложените средства. Едновременно с това България сериозно изостава и в постигането на целите на ССП.

Въпреки че представители на гражданския сектор участваха в консултативния процес, някои от предложенията, свързани с по-всеобхватни мерки, ориентирани към семействата, не бяха взети предвид. Има опасения, че без подробен план за действие и без подход на целево финансиране (за разлика от обичайното "в рамките на съществуващия бюджет", което означава, че само рутинни програми и дейности ще бъдат финансирани) в съчетание с ясна рамка за наблюдение и оценка, Стратегията

рисува да се превърне в безполезен документ и да не изпълни целта си за намаляване на разликата между реторика и прилагане на политиката на практика, като по този начин се увеличават рисковете, на които са изложена почти половината от децата<sup>5</sup> в България.

**Националната стратегия за демографско развитие** е актуализирана за периода 2012-2030. Ние не знаем да е бил проведен някакъв консултативен процес, което предполага, че тя е обявена на интернет страницата на съответния орган, но не са се състояли истински предварителни консултации по нея.

**Проектозаконът за детето**, който гарантира правата на всички деца, а не само на децата в риск, беше подложен на обществено обсъждане, но процесът бе задържан в резултат на опозиция от страна на религиозни родителски организации и поради липса на политическа воля да се включат правата на децата като цяло и правото на участие в частност. Изключително важно е **Проектозаконът за детето** да се върне в дневния ред на правителството, както и **Проектозаконът за предучилищното и училищното образование**, който предвижда съществена реформа в образователните и обучителни системи. За съжаление, той не беше одобрен от 41-то Народно събрание, което се явява неизпълнение на една от конкретните препоръки на ЕК.

**Правителството продължи изпълнението на Националната стратегия "Визия за деинституционализация на децата в Република България"**. Процесът, обаче, се фокусира главно върху изграждането на малки групови домове за деца с увреждания, развитието на приемната грижа и реструктурирането на 8 дома за бебета и малки деца. Препоръките на гражданския сектор по отношение на подобряване на качеството на процеса (инвестиране в превенция, ранна интервенция и подкрепа на семейството; механизъм за обособяване на спестените пари, увеличаване на капацитета на социалните работници в отделите за закрила на детето и т.н.), не бяха изпълнени, като настоящата политическа ситуация предизвиква нарастващо безпокойство, че процесът може да бъде застрашен.

**Създаването на интегрирани социални, здравни и образователни услуги за бездомните е ключова мярка** за намаляване на бедността и социалното изключване. Правителството съобщи, че към 31.12.2011 г. е имало 10 центъра за временно настаняване с общ капацитет от 613 легла, 543 от които са били заети. Нашата загриженост идва от факта, че настаняването на деца и техните семейства на места за временно настаняване трябва да става само в изключителни случаи, тъй като това не осигурява стабилността, от която децата се нуждаят за постигане на максималния си потенциал. Имаше процес на застъпничество, насочен към разработване на политика за жилищно настаняване както в национален, така и в местен мащаб, като съответните мерки бяха допълнително подсилени с подкрепата на структурните фондове на ЕС.

**Националната стратегия за интеграция на ромите (2012-2020)** и Планът за действие за изпълнение на Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012-2020), който е политическа рамков документ, очертаващ насоките за прилагане на политиката за социална интеграция на ромите, бяха единодушно одобрени от Народното събрание през март 2012 г. Независима оценка на документа посочва, че стратегията "доразвива силните страни на предишните документи за интеграция на ромите", но също така посочва и недостатъците на документа, в който не са посочени достатъчно финансиране и бюджетиране, като отбелязва, че 71 от 120 дейности в плана за действие не са били бюджетираны<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 51.8% от децата в България живеят в риск от бедност и социално изключване. 78.2% от семействата с три и повече деца са бедни (живеят с по-малко от 140 евро на човек месечно).

<sup>6</sup> Център за междуетнически диалог и толерантност „Амалипе“, февруари 2012. Следвайки необходимите стъпки: Оценка на Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите.

(Амалипе, февруари 2012). Освен това стратегията не е придружена от добре изградена система за наблюдение и оценка, което налага извода, че въпреки многобройните планове и инициативи на правителството, приложението ѝ ще остане ограничено и спорадично (в най-добрия случай) и разпределението на ресурсите ще бъде недостатъчно, за да отговори на очакванията и на поставените цели.

**Ние приветстваме Националната програма за младежта (2011-2015)** и финансирането на нейните четири компонента, но сме загрижени, че са необходими по-всеобхватни мерки за справяне с младежката безработица в България, която е една от най-високите в Европа.

През втората половина на 2013 г. новото правителство направи няколко стъпки към приемането на мерки за преодоляване на безработицата сред младите хора<sup>7</sup>. Два законопроекта за изменение на Закона за насърчаване на заетостта бяха одобрени единодушно от кабинета. Първият предвижда осигуряване на първа работа на младите хора до 29-годишна възраст, които са завърши средно или висше образование. Предложението обхваща субсидирана от държавата схема за процент от вноските за здравно и пенсионно осигуряване, платими от работодателя за период от 6 до 18 месеца, както следва: 30% през първите 6 месеца на работа, 50% за следващия 6 месеца и 75% за последните 6 месеца. След изтичане на периода от 18 месеца работодателят се задължава да удължи договора на служителя с още 12 месеца. Вторият проект предвижда отпускане на субсидии за работодатели, които откриват работни места за безработни млади хора, отговаряща на квалификацията и уменията им, и ги наемат за период от 6 до 18 месеца. Планира се субсидията да се увеличава на всеки шест месеца, като се започне от 30% за първите шест месеца, нараства до 50% през следващите шест и достига 75% през последните 6 месеца. Друга предлагана мярка предвижда наемането на млади хора на възраст до 29 г., с основно или по-ниско образование и без квалификация, на платена длъжност в продължение на 12 месеца, така че да им се даде възможност да преминат обучение под надзора на наставник, платен от държавата. Измененията предвиждат предоставянето на стипендии за участници в мотивационни курсове. Законопроектът предвижда предоставянето на разрешения за работа и пребиваване в рамките на единна процедура.

**Увеличението на паричното обезщетение за оглеждане на малко дете бе прието с промени в Закона за бюджета**<sup>8</sup> на Държавното обществено осигуряване за 2013 година. Народното събрание реши, че считано от 1 юли 2013 г. паричното обезщетение за отглеждане на дете от 1 до 2 години ще се увеличи от 240 лева на 310 лева. Това бе една от най-неотложните социални мерки, предприети от правителството за подобряване на условията на живот в страната. Също така, бе подадено предложение за актуализиране на държавния бюджет за 2013. Една от причините<sup>9</sup> за предложението гласи: „Подкрепа на гражданите: Предвиденият допълнителен ресурс в размер 40 млн. лв. е за обезпечаване на социалните плащания за най-уязвимите групи. Средствата ще бъдат насочени основно за компенсиране на възникналия недостиг за изплащане на интеграционни добавки по Закона за интеграция на хората с увреждания и правилника за прилагането му. С така разчетения допълнителен ресурс ще се осигури финансирането на правата на хората с увреждания и тяхната социално-икономическа защита“.

Неуспехът да се вижда отрицателното социално въздействие, предизвикано от съществуващите политики, е често срещана слабост на българските стратегически документи, което ги прави неспособни да планират ефективна реакция. Всякакви опити да се обяснят социалните проблеми (ако изобщо се правят такива) ги описват

<sup>7</sup> Държавен вестник, брой 70/2013.

<sup>8</sup> <http://parliament.bg/bills/42/302-01-8.pdf>

<sup>9</sup> <http://parliament.bg/bills/42/302-01-8.pdf>



най-вече като форсмажорни обстоятелства, произтичащи от неконтролируеми глобални процеси, което е, разбира се, част от истината, но не и цялата истина.

Рязкото влошаване на благосъстоянието на децата и увеличаването на детската бедност в България в контекста на една цялостно критична социална ситуация създаде положение, в което мерките за незабавна помощ трябва да имат предимство пред стратегическите съображения. Ето защо ние сме извели като приоритет две много конкретни препоръки за по-нататъшно развитие, с цел да се подобри цялостната политическа рамка на политиките за благосъстояние на децата в България: 1) Превенцията на бедността, negliжирането, насилието и изоставянето на деца чрез подкрепа за семействата и развитие на семейни политики трябва се превърне в основен приоритет в условията на настоящата ситуация; 2) Развитието на качествени алтернативни грижи чрез увеличаване на броя на социалните работници в местните отдели за закрила на детето е друг ключов въпрос, който трябва да бъде разгледан.

## 1.1. Достъп до адекватни ресурси

### 1.1.1. Политики в подкрепа на родителското участие в пазара на труда

Основна пречка за нормалното участие на родителите, особено на майките, в пазара на труда е трайният недостиг на места в детските градини. Най-общо казано, два вида населени места изпитват остър дефицит от образователни услуги за предучилищна и детска възраст: големите градове, които не успяват да предложат достатъчно места в общинските детски градини и много малките села, където тази услуга може изцяло да липсва. Между 2011 г. и 2013 г., например, недостигът в столицата е нараснал от около 8000 до 12 000 места<sup>10</sup>. Частните детски заведения за грижи за деца също са ограничени като брой и се предлагат на прекомерно високи цени, които са 10-15 пъти по-високи от тези в обществените детски градини.

Освен това, не съществува систематичен подход по отношение на подкрепата за родители в България. Това до голяма степен е една област на сега възникващи и фрагментарни политики, твърде често оставени на инициативата или добрата воля на общностни организации. Налице е остра и спешна нужда от разработване на семейна политика с ясни цели и задачи, която да осигурява целево финансиране и да включва параметри за наблюдение и оценка. Вярваме, че това ще помогне за подкрепа и овластяване на родителите в ролята им на настойници и възпитатели, и като се действа, преди да е станало твърде късно, ще допринесе за борбата с детската бедност. Политиката в областта на семейството следва също така да се стреми да предотвратява наличието на 'работещи бедни', да създава достатъчни доходи, даващи гаранция, че нито едно дете не познава бедността, да подкрепя запазването на работните места и да гарантира достъпни, гъвкави и висококачествени обезщетения за отглеждане на малки деца.

Не съществува минимален пакет от гарантирани услуги за подкрепа на семействата за 2013 година. Липсва разбиране за необходимостта от политики в подкрепа на родителството и за нуждата от въвеждане на универсални, интегрирани и достъпни услуги, за да се спре влошаването на проблемите и тяхната ескалация в семейни кризи. Свързването на новосъздадени услуги, базирани в общността, с общински и областни стратегии за социални услуги се разглежда като положително развитие.

---

<sup>10</sup> Нова криза в детски ясли и детски градини в столицата, в-к Дневник, 4 Март 2013. [http://www.dnevnik.bg/detski\\_dnevnik/2013/03/04/2014986\\_otnovo\\_kriza\\_s\\_mestata\\_v\\_stolichnite\\_detski\\_gradini\\_i/](http://www.dnevnik.bg/detski_dnevnik/2013/03/04/2014986_otnovo_kriza_s_mestata_v_stolichnite_detski_gradini_i/)

### 1.1.2. Политики за осигуряване на адекватен стандарт на живот чрез оптимална комбинация от парични плащания и плащания в натура

Отпускът по майчинство в България е 410 дни (един от най-дългите в Европа), 45 от които се ползват преди раждането. Това е доста щедър отпуск при сравнение с други страни. Със съгласието на майката, когато детето навърши шест месеца, отпускът може да се прехвърли на бащата за останалата част от периода. През тези 410 дни на осигурените родители, които са работили в продължение на най-малко 12 месеца, преди да се вземе отпуск по майчинство, се плаща в размер на 90% от brutната им заплата от Националната здравноосигурителна каса. След края на този отпуск по майчинство майките имат право на отпуск за отглеждане на малко дете, докато то навърши две години. Този отпуск може да се прехвърли на бащата или на един от бабите и дядовците, които работят по трудов договор и са социално осигурени. Размерът на обезщетението, платимо по време на този отпуск, е равен на минималната месечна работна заплата. Бащите имат право на 15 дни платен отпуск по бащинство след раждането на бебето. Това са първите стъпки към постигане на баланс в равенството между половете в семейството.

Коефициентът на заетост на жените в България е около средната стойност за ЕС, но съответната стойност за мъжете е доста под европейската; а и жените работят повече часове. В подкрепа на майките в България има схема за отпуск по майчинство, който е щедър по отношение както на време, така на и пари. Има и специална схема, даваща право на родителски отпуск на баби и дядовци. Но текущите разходи за семейните политики са по принцип ниски, в сравнение със средното за ЕС. Раждаемостта е също ниска: правителството реагира на това чрез цялостна Национална стратегия за демографско развитие за периода от 2006 до 2020 г., която има за цел да се справи с демографския спад в страната и с демографските промени, пред които е изправена Европа. През 2010 г. стартира нова инициатива, насочена към деца и семейства, която предлага широка гама от услуги, свързани със семейството.

Раждаемостта в България е 1.5 деца на жена през 2011 година. През същата година процентът на заетост сред жените (56.2%) е бил сходен със средната стойност за ЕС (58.5%), докато процентът на заетост при мъжете (60.9%) е бил по-нисък от средния за ЕС (70.1%). Жените работят повече часове на седмица в сравнение с ЕС (41.1 часа на седмица срещу средно 33.9 часа на седмица): това е само с един час по-малко от мъжете в България. През 2010 г. беше съобщено, че разликата в заплащането между половете в България е 15.7%. Заетостта при майките на дете под шест години е под средната (51.2%, срещу 58.9% в ЕС) през 2011 година.

От началото на месец юли 2012 година е налице финансова подкрепа за семейства с ниски доходи с деца-първокласници, или на семейства, независимо от доходите им, където има един жив родител или дете с трайни увреждания. Това еднократно плащане е предназначено за покриване на част от разходите за ученик в държавни или общински образователни институции и може да бъде под формата на финансова помощ и/или социални инвестиции. Размерът на тази еднократна помощ бе увеличен през 2013 г. като част от пакета от спешни мерки за подкрепа на най-уязвимите.

Има и семейни помощи за деца под формата на плащания, които обхващат, например, такси за детски градини, училищна храна, закупуване на учебници и други учебни пособия. Освен това, за да се предотврати отпадане на децата от училище, детските надбавки зависят от това дали те редовно посещават училище.

Все още видовете семейни обезщетения и помощи са предимно финансови и като цяло са недостатъчни като размер спрямо предназначението им, поради което не са в състояние да формират една устойчива политика в подкрепа на семейството.

Механизмите за финансиране на социални и семейни услуги не са съобразени с нуждите на клиентите и не отговарят дори на основни стандарти за обхват и качество. Финансирането като правило е на база капацитет, т.е. плаща се една и съща сума пари за дете всяка година, но този подход не отчита индивидуалните нужди на клиентите.



Една разумна препоръка в тази ситуация би била да се разработи набор от законови правила, финансов стандарт и методология за гарантиране на минимален пакет от услуги за деца и семейства на местно ниво. Друга препоръка е да се създаде връзка между паричните обезщетения за родителите, мерките за закрила на детето и услугите за подкрепа на семейството.

## **1.2. Достъп до качествени услуги на достъпни цени**

### **1.2.1. Политики за по-нататъшно развитие на социалното включване и потенциала за развитие чрез образование и грижа в ранна детска възраст**

Въпреки обявените планове, все още не са въведени стандарти за образование и грижа в ранна детска възраст, и обществените институции не включиха съответните дейности в Националната програма за закрила на детето за 2012.

Системни усилия, но в малък мащаб, се правят само от УНИЦЕФ България, които осигуряват основната обосновка на съществуващите до този момент инициативи за развитието на деца в ранна възраст.

Една от задачите на проект за социално включване, изпълняван от МТСП, бе да се тестват и одобряват модели и стандарти за ранно детско образование и грижа. Не беше поставена, обаче, ясна времева рамка за осъществяване на тази задача и не се предприемат съгласувани усилия от страна на отговорните институции.

Съобщава се за обрат в отрицателната тенденция за постоянно намаляване на нетния коефициент на записване (НКЗ)<sup>11</sup> - нетен индикатор, показващ как задължителната образователна система обхваща децата. Не е ясно обаче дали това подобрение ще бъде устойчиво. При всички случаи, високият процент на отпадане в няколко випуска подред увеличава вероятността България да не постигне целта на Европа 2020 - намаляване на процента на преждевременно напускащите училище.

В рамките на дванадесетмесечен период е регистрирано увеличение в обхвата на 5-годишните деца за 66% от общините, които са въвели тази мярка. За 6-годишните обхватът надвишава 97%. Нетният коефициент за децата, записани в детските градини през учебната 2011/2012 година, е 81.5%, което представлява увеличение от 6.6% в сравнение с 2010/2011 учебна година. Въпреки това, постоянният дефицит на места в детските градини и ясли продължава да бъде основна пречка за записването на деца.

Предстоящите стъпки ще изискват определянето на ясни етапи и лидерски роли в развитието и утвърждаването на стандарти за образование и грижи в ранна детска възраст; използването на съществуващи добри практики в тази област, след диалог и консултации с експерти и професионалисти от голям брой организации; договорености за доставка на различни услуги за образование и грижи за деца в ранна възраст и осигуряване на съответните сгради, образователни технологии, методологии за преподаване и квалификация на персонала.

### **1.2.2. Политики за увеличаване на капацитета на образователните системи за прекъсване на цикъла на неравностойното положение**

Разработена е всеобхватна стратегия за намаляване на преждевременното отпадане от училище за периода 2012-2020 г. Стратегията е сериозен принос от страна на Министерството на образованието, младежта и науката (МОН) към политиката, целяща гарантиране на достъпа на децата до образование. Тя обаче не съдържа оценка на необходимите ресурси и на възможните източници на финансиране, което,

---

<sup>11</sup> Дефиниция: съотношението се изчислява като процент, т.е. като отношение на броя на учениците, посещаващи училище в различните възрастови групи 7-10, 11-14 и 15-18, в сравнение с общия брой на населението в същите възрастови групи. Броят на децата в училище и населението се изчисляват към 31 декември всяка година

предвид широкия обхват на интервенцията, застрашава нейното прилагане в практиката.

Институциите, отговорни за осигуряване на достъп до образование, продължиха да функционират, без да могат да разчитат на по-актуална информация, и/или разчитаха на информация, която се различаваше съществено поради различните методи за събиране на данни, използвани от различни доставчици.

Продължават да съществуват нерешени проблеми с обхващането на децата с увреждания. В по-малко от половината от училищата в България се обучават деца със специални образователни потребности и наблюденията показват, че образователният процес може да бъде описан като неефективен. Всъщност, децата с увреждания продължават да бъдат изключени от образователната система.

Резултатите от извършената работа по разработване на общи училищни образователни стандарти до този момент не са съобщени и следователно не може да се направи оценка на промените в учебната натовареност, с която се очаква да се справят учениците.

Законът за предучилищното и училищното образование не можа да бъде приет до края на 2012 г. и през 2013 не бяха предприети по-нататъшни действия. Това връща целия процес на модернизирание на образованието обратно до началната му точка.

МОМН продължава да определя единни стандарти за издръжка на деца/ученици със специални образователни потребности, без да взема предвид индивидуалните им нужди, като се опира единствено на вида на посещаваното училище и формата на обучение.

Според информация, получена от МОМН<sup>12</sup>, единният стандарт за подпомагане на ученик в средно общообразователно училище е 1 350 лв. средно.

През 2012 г. добавката за ученици, нуждаещи се от допълнителни средства, бе увеличена с 51%, и в момента е фиксирана на 293<sup>13</sup> лв. годишно. Като се има предвид инфлацията, този напредък е минимален. Все още съществуват малко стимули за приемане на деца със специални образователни потребности в общообразователните училища.

Четиридесет процента от добавката (т.е. 117 лв) трябва да бъдат разходвани за изграждане на подкрепяща среда, която улеснява процеса на преподаване. Елементите на тази подкрепяща среда обаче не са определени и няма ясно разграничение между мерки за физически достъп и други мерки за приобщаване на деца със специални образователни нужди.

Има няколко действащи проекти за оптимизиране на училищната мрежа за деца със специални нужди, като се има предвид, че през предходната година е имало намаление в броя на техните ученици с 3.2%. Надяваме се, че условията в специализираните училища ще бъдат подобрени по същия график, без това да повлияе неблагоприятно върху подобренията в масовите училища.

Подкрепящата среда за деца със специални образователни потребности все още погрешно се разбира като физически достъпна среда (рампи, платформи, други технически съоръжения и адаптирани тоалетни). Според информация, получена от Центъра за независим живот, само с 4 от 250 училища в София са достъпни.

Списъкът на технически помощни средства за деца и ученици с увреждания, които им се полагат безплатно, не съдържа никакви средства за улесняване на ученето.

<sup>12</sup> Информация, съобщена от МОМН по силата на Закона за достъп до обществена информация, Решение N 18-425/16. 08. 2012 г.

<sup>13</sup> Сумата се изплаща на училища и детски градини, в които са интегрирани деца и ученици със специални образователни потребности.

Двадесет и осем ресурсни центрове в цяла България работят заедно с общообразователните училища в подкрепа на постигането на индивидуалните учебни планове на учениците със специални образователни потребности.

Други алтернативни услуги, като например адаптирани занимални след училище за деца и ученици, ресурсни точки, гарантиран транспорт до училище и обратно, упражнения с физиотерапевти и сесии за психологическа и логопедична терапия, се срещат рядко и има очевидна липса на осведоменост по отношение на тяхното използване.

Въпреки присъствието на деца с увреждания в училищата, резултатите от учебния процес остават под въпрос поради това, че не са променени или адаптирани методите и начините на преподаване, системата за явяване на изпити и училищната среда като цяло.

Не е разработена стратегия за въвеждане на гражданското образование въпреки поетите ангажименти в програмата за развитие на образованието, науката и младежките политики в България за периода 2009-2013 г.

През 2012 г. Законът за предучилищното и училищното образование беше приет от Парламента на първо четене. Той определя националните образователни стандарти за гражданско, здравно и интеркултурно образование. Парламентът обаче не успя да го приеме до края на годината, което попречи на формирането на работна група (по нареждане на отговорния заместник-министър), и така съответните стандарти останаха недовършени.

Към настоящия момент, следните действия изглеждат от първостепенно значение: да се продължат усилията за модернизирание на училищното образование чрез приемането на нов закон за образованието; да се осигури приобщаваща среда не само като физически достъп, но също така и по отношение на налични за учителското съсловие ресурси, например специални учебно-технически средства и апаратура за преподаване, подходящи помощни средства и материали за учене и образователни технологии; да се разработи единен набор от критерии и методика за оценка на достъпността на училищната среда; да се назначат помощник-учители и други специалисти, които да могат да посрещат потребностите на децата по всяко време с цел улесняване на работния процес.

### **1.2.3. Политики за подобряване на реакцията на здравните системи при посрещане на нуждите на децата в неравностойно положение**

Основният механизъм за повишаване на осведомеността и насърчаване към прегледи от лекари, профилактика на заболявания и наблюдение на бременността, е работата, извършвана от здравните медиатори, чиито фокус е върху ромските общности.

Работата на здравните медиатори се финансира от правителството като делегирана дейност. Въпреки това, има само 109 здравни медиатори. Услугата не успява да отговори на очакванията за подобряване на здравето на майките и децата.

Бременните жени без здравни осигуровки практически са изключени от програмата на Националната здравно-осигурителна каса (НЗОК), която определя правилата за наблюдаване на бременността от общопрактикуващи лекари, гинеколози и акушери.

Действащият държавен стандарт в областта на педиатрията не води до работещ механизъм за цялостно здравеопазване за бебетата и техните семейства, живеещи в отдалечени райони, малки градове и райони с компактно ромско население, където не се предоставя хирургическа или специализирана грижа и достъпът до здравни услуги е силно затруднен.

В рамките на проект, финансиран от УНИЦЕФ, за закриване на ДМСГД в Шумен<sup>14</sup> бе разработен нов модел за предоставяне на здравни услуги на място в общността. Моделът се нарича „Център за майчино и детско здраве“.

Моделът ще се изпълнява на областно ниво. Ще бъде насочен към бременни, родилки, и деца на възраст до три години и техните семейства, както и към групи с по-висок риск. Моделът е разработен в контекста на политиката за деинституционализация, но започна в средата на 2013 г., поради което е трудно да се прецени неговата ефективност. Здравните специалисти в лекарските кабинети нямат право да издават направления за консултации и изследвания, нито да предписват лекарства. Предвид настоящата законова рамка, техните функции са крайно ограничени.

Въпреки че Министерството на здравеопазването (МЗ) е в състояние да изплаща субсидии за клиники и болници съгласно Закона за лечебните заведения, не са отпуснати субсидии за периода 2010-2013 г. за труднодостъпни и/или отдалечени райони.

Образователната система не ползва услуги от обучени експерти, притежаващи необходимите умения за прилагане на цялостни програми за психично здраве.

Децата с проблеми не са обхванати от официалната статистика, което не позволява адекватното планиране на мерки, които да им помогнат да преодолеят тези проблеми. Също така, няма екипи, достатъчно обучени за извършване на активно наблюдение на деца със специални нужди.

Има 11 детски психиатрични кабинети, което е значително по-малко от минималното изискване от 28. Сходно е положението и при психиатричните отделения - те са с 1/3 по-малко от необходимия стандарт и има само 15 специалисти в страната (по-малко от половината от необходимия минимум).

Няма специализирани кабинети за деца и подрастващи в почти 2/3 от областните центрове, а и изискването за минимален брой детски психиатри се покрива на по-малко от 50%. Има психиатрични отделения само в пет града.

Специализирани психиатрични грижи за деца и подрастващи са практически недостъпни за по-голямата част от българските деца.

Не са въведени всеобхватни програми за психичното здраве на децата. Липсват както превантивни програми, така и такива за нуждите на деца с психични разстройства и семействата им.

Според последните налични статистически данни<sup>15</sup> равнището на детската смъртност е намаляло от 8.5 ‰ през 2011 г. до 7.8 ‰ през 2012 г. - най-ниската стойност в историята на демографската статистика в България. Независимо от това, детската смъртност остава два пъти по-висока от средната за ЕС, която е 4.18 на хиляда.

Като цяло, детската смъртност спада малко само през 2012 г., но всички други показатели остават на същите нива - около два пъти по-високи от средните за ЕС.

Не е извършен анализ за причините за постоянно високата детска смъртност и защо тя е два пъти по-висока от тази в други държави-членки на ЕС.

---

<sup>14</sup> Проектът "Семейство за всяко дете" (закриване на ДМСГД в Шумен) се реализира от УНИЦЕФ България, в партньорство с Министерството на здравеопазването. Дейностите по проекта се изпълняват съвместно с неправителствени организации като Институт за социални дейности и практики и сдружение „Дете и пространство“. В рамките на проекта е създадена пилотна мрежа от услуги и мерки за подкрепа на семейства и родители на деца на възраст 0-3 г. с крайна цел закриване на ДМСГД в Шумен.

<sup>15</sup> Национален статистически институт. Население  
<http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=19&a1=291&a2=296>

Процесът на разработване на Националната здравна стратегия 2014-2020, който започна през втората половина на 2013 г., е решителна крачка напред.

#### **1.2.4. Политики за осигуряване на подходящи жилища и жизнена среда за деца**

За съжаление бездомността, както и животът в лоши и опасни условия, не бяха в списъка на проблемите, споменати в специфичните за България препоръки, тъй като те обикновено се пренебрегват в политическите документи, свързани със социалното приобщаване и благополучието на детето.

В същото време, има най-малко 20 хиляди ромски домакинства в градските гета и в селските райони, които се характеризират с много лоши жилищни условия. До 2014 г. единствената реакция на правителството към нуждите от общински жилища ще бъде започването на пилотни проекти в четири общини за около 300 жилища. През 2013 г. не беше съобщен напредък в политиките за социално жилищно настаняване. Напредъкът на четирите проекта за социални жилища в общини с ромско население е много бавен. В град Дупница, където е в ход най-големият жилищен проект, планираните строителни дейности бяха преустановени поради недостиг на финанси. След обсъждане със заместник-кмета на Дупница открийме, че незадоволителното планиране, съчетано с искането от Министерството на регионалното развитие и благоустройството да се изградят необходимите жилища с твърде малко средства, е довело до текущия дефицит от около 1 милион евро. Четирите пилотни проекти са финансирани от ЕФРР и ЕСФ, така че е много важно да се поиска отговор от правителството за състоянието на проектите и планове му за справяне с предизвикателствата в хода на изпълнението.

Необходимо е правителството да осигурява достъп до достъпно постоянно жилищно настаняване чрез развитие на жилищна политика и да насърчава мерки (включително подкрепени от структурните фондове на ЕС) за подкрепа на развитието на качествени и достъпни социални жилища за всички групи от населението, като се дава приоритет на многодетни семейства и семейства от етнически малцинства.

#### **1.2.5. Политики за подобряване на подкрепата на семейството и качеството на алтернативни грижи**

Достъп до социални работници за превенция на изоставянето е налице единствено чрез родилните отделения на областните болници.

Изготвени са стратегии за развитие на социални услуги на общинско и областно ниво въз основа на анализ на нуждите на общността. Но все още няма механизъм, даващ възможност на разкриването на услуги. Решенията за разкриване на услуги в една община за дадена година са в зависимост от наличните средства по национални проекти, финансирани от европейските фондове. Стратегиите са насочени единствено към децата в риск и няма разбиране за необходимостта да се следва интегриран подход, обхващащ социални, здравни, образователни, жилищни, транспортни и други въпроси.

В момента се планират пакети от услуги за подкрепа на семейства по няколко текущи проекта за деинституционализация на деца от различни типове институции. Тези инициативи обаче остават некоординирани. Освен това те не са свързани с общинските и областни стратегии.

Липсата на ясно определен минимален пакет от гарантирани услуги за подкрепа на семейства и подходът на случайно планиране (обхващащо предимно проекти, финансирани от структурните фондове) води до неравномерно разпределение на услугите.

Проектът за подкрепа, който има за цел да подобри взаимодействието и координацията между проектите по деинституционализация, е окуражаваща инициатива в това отношение.

Анализите за оценка на нуждите на децата, настанени в домове за деца, лишени от родителска грижа (ДДЛРГ) и на лицата с увреждания, чакащи настаняване в специализирани институции, се разглеждат като положително развитие в контекста на системата за планиране на социални услуги през 2013 г.

Одобрените финансови стандарти за социални услуги, базирани в общността, са недостатъчни и не дават възможност за осигуряване на развитието и управлението на човешките ресурси. Ето защо те имат отрицателно въздействие върху качеството на предлаганите услуги.

Центровете за настаняване от семеен тип<sup>16</sup> (ЦНСТ) се разглеждат като основна алтернатива на домовете за деца с умствени изоставания (ДДУИ). Годишната сума от 7255 лв. за дете е критично ниска и едва стига за покриване на основните нужди на децата. Не е въведен механизъм за диференциране на годишните суми на база на индивидуалните потребности на децата.

Според доклада на ДАЗД от 2012 г., през отчетния период процесът на деинституционализация е постигнал значителен напредък. Съобщава се, че броят на децата в приемна грижа се е увеличил от 112 за 2009 до 391 за 2011 г. Въпреки това, данните показват, че общият брой на децата в приемна грижа все още е нисък, въпреки трикратното увеличение за 3 години<sup>17</sup>.

В края на юни 2013 г. общият брой на децата, настанени в приемни семейства, е 1705 (186 деца са настанени в доброволни приемни семейства и 1519 деца са настанени при професионални), а общият брой на одобрените приемни семейства е 1663 (150 доброволни и 1513 професионални приемни семейства). Само за първото тримесечие на 2013 г. успешните случаи на превенция на изоставянето са 640. От началото на календарната година до края на март 2013 общият брой на успешните случаи на реинтеграция е бил 308. За същия период има 189 осиновени деца<sup>18</sup>.

Положително развитие в общия контекст на проекта са допълнителните мерки за подпомагане от страна на АСП за общинските екипи по приемна грижа, които през 2013 г. предвиждат участието на външни консултанти.

Пилотните проекти в осем домове за медико-социални грижи за деца (ДМСГД) предвиждат реструктуриране на фазата на планиране на услуги: изграждане на инфраструктура; извеждане на децата от дома; осигуряване на достатъчни финансови наличности за гарантиране предоставянето на услуги.

Наемането на експерти за оценка на децата и техните семейства е било забавено. Работата по оценката е започнала в края на 2012 г. и продължава и през 2013 г.

През тази година МЗ и АСП приеха предложение за въвеждане на нови услуги, които да заменят функциите на съществуващите ДМСГД. Въпреки това, не беше обявена процедура за финансиране на заместващите услуги поради забавяне в работата по оценките на децата и инфраструктурните реформи.

Освен проектите, изпълнявани от правителството за пилотно закриване на 8 ДМСГД, друго положително развитие е готовността на МЗ да увеличи броят на домовете, предвидени за закриване. Със съдействието на неправителствени организации още 5 ДМСГД ще бъдат затворени.

<sup>16</sup> Или „Малки групови домове“

<sup>17</sup> ДАЗД (2013), Доклад 2012, Държавна агенция за закрила на детето

<sup>18</sup> Статистически данни на АСП, Развитие на приемната грижа.



Има задължително изискване кандидат-осиновителите да преминават обучение по одобрена програма. Обаче няма разработена специфична методика за такова обучение и финансирането е недостатъчно.

През 2013 г. ангажиментите, свързани с развитието и подкрепата на осиновяването отпаднаха като точка, по която се докладва в плана за действие по деинституционализация и осиновяването вече не се разглежда като приоритет в контекста на политиката за развитие на приемната грижа.

На практика процесът на осиновяване в България продължава да бъде разделен между различни органи и може да бъде описан като объркващ, а не като подкрепящ и окуражаващ. Не съществува стандарт за обучението на бъдещите родители; няма правила за мястото и участниците в срещата между детето и кандидатите и това често обърква или детето, или бъдещите осиновители. Надзорът е изключително формален.

Безпрецедентната практика на т. нар. "разсиновяване" продължава да съществува<sup>19</sup>, също както и практиката, свързани с поверителността на досието за осиновяване, при което данните за произход и родственици на детето се изтриват или заличават.

На практика процесът на осиновяване в България продължава да бъде разделен между различни органи, отговарящи за оценка на кандидатите, обучение, поддържане на регистри, напасване и вземане на решение. Има задължителна подготовка и обучение на кандидат-осиновителите. Липсват обаче специализирани услуги за подкрепа на кандидатите и одобрените осиновители. Доставчиците на услуги са включени в процеса в отделни случаи и то главно в обучението на кандидатите. Подкрепата след осиновяване е формална, а не целенасочена и ефективна.

Усилията на междуведомствената работна група за уеднаквяване на процедурите при приемна грижа и осиновяване се разглеждат като напредък и демонстрация на политическа воля за подобряване на съществуващите процедури.

От голямо значение за развитието на качествени алтернативни грижи е укрепването на капацитета на социалните работници в отделите за закрила на детето. Това е голямо предизвикателство за всички реформи, свързани с децата в България - деинституционализация, младежко правосъдие, включване на децата от ромски произход и децата с увреждания, и т.н. Има остър недостиг на добре обучени и опитни социални работници (570 души към края на декември 2012 г.), докато средната годишна натовареност на един социален работник е 284 случая (според наскоро приетата Пътна карта за прилагане на концепцията за реформа на детското правосъдие в България). Осигуряването на ефективна подкрепа на деца и семейства живеещи в бедност или в риск от изпадане в бедност е от първостепенно значение и зависи от инвестиции в броя, обучението и подкрепата за социалните работници. Това също така ще подобри превантивния подход към закрила на детето, като се гарантира, че няма да има деца, отделени от своите семейства поради бедност.

#### **1.2.6. Предотвратяване на бедността чрез приобщаващи пазари на труда, адекватна и устойчива социална закрила и достъп до висококачествени, достъпни и устойчиви услуги**

- Енергийна бедност

През 2012 г. ние предупредихме за тенденцията НПР да не обръща внимание на инфлацията, приемайки, че инфлацията ще се повиши над 3%, ако икономиката расте с бързи темпове. Предупредихме, че за страна като България нарастващите нива на инфлацията и стагнацията в доходите могат да доведат до много лошо развитие на

---

<sup>19</sup> Семейен кодекс, в сила от 1 окт. 2009 г., с изменения и допълнения, ДВ № 100 от 21 декември 2010 г., член 106 (1) (2).

фона на сравнително ниски доходи и високи равнища на бедност<sup>20</sup>. Въпреки че призна някои от заплахите, свързани с повишаващите се цени в една икономика в застой, което е резултат от развитието на международния пазар (напр. на горивата) и съответните напрежения, произтичащи от държавно-регулираните цени за комуналните услуги, НПР не успя да оцени правилно риска от ситуацията, изхождайки от предположението, че регулирането на цените няма да доведе до инфлация. Обаче Националната програма за реформи не обърна внимание на големия дял от доходите, които домакинствата от бедната и средната класа трябва да отделят за комунални услуги и разходи за отопление, особено през зимата. Основният инструмент за справяне с енергийната бедност в България са помощите за отопление – сезонна програма на база доходи за целеви социални трансфери, които са доста тесни по обхват и малки по размер.

Въпросът за енергийната бедност излезе на преден план в началото на 2013 г., когато в цяла България се състояха масови протести. Проблемите, които доведоха до въпроса за енергийната бедност, са дълбоко вкоренени в начина на работа на енергийните пазари. Въпросът за енергийната бедност е отразен и в специфичните за България препоръки, където се поменава, че "функционирането на енергийните пазари както на едро, така и на дребно, остава проблематично". Един от въпросите, посочени в препоръките, са регулираните цени за потребителите. Регулираните цени обаче не са допринесли за благосъстоянието на потребителите. Нещо повече, ясно е, че в продължение на много години българският регулаторен орган е бил доминиран от корпоративните интереси на енергийните монополисти и неговите решения не са били прозрачни. В същото време енергийните помощи за най-уязвимите домакинства през студените месеци на годината остават недостатъчни като обхват и размер. С оглед на предстоящите увеличения на цените е необходимо да се предприеме пълна промяна на съществуващата социална защитна мрежа за енергийни помощи.

Има основания да се смята, че семействата с много деца може да са преобладаващата част от нуждаещите се, които не получават енергийни помощи или получават недостатъчни енергийни помощи. Поради това е препоръчително Министерството на труда и социалната политика, съвместно с Държавната агенция за закрила на детето, да направи спешен преглед преди началото на зимата за това как енергийната бедност засяга семействата с деца и да предприеме мерки за подобряване на обхвата на енергийните помощи. Друг аспект на същия проблем, засягащ най-вероятно същите уязвими деца, е недостатъчното финансиране на малките селски училища, които също са принудени да правят икономии от отопление през студените месеци и да поддържат температура в класните стаи под необходимия минимум. Скорошни коментари от страна на министъра на образованието дават надежда, че този въпрос ще бъде решен.

- **Достъп до здравни грижи**

В препоръката на Съвета относно Националната програма за реформи на България 2012 като основно предизвикателство се споменава включването на хора, които не плащат здравни вноски, както и затягане на контрола и критериите за отпускане на пенсии за инвалидност. България до този момент не е разработила политика, предлагаща адекватен отговор на първото предизвикателство - за предоставяне на достъп до здравеопазване за бедните, които са част от над 1 млн. души без здравни осигуровки. Втората ни препоръка е свързана с това предизвикателство.

Липсата на достъп до здравни услуги за родителите, които нямат здравни осигуровки, се отразява на техните деца. Родителите, които са загубили контакт с медицински заведения, са по-малко склонни да търсят здравни грижи за децата си. Това може да

---

<sup>20</sup> Богданов, Г. и Захариев, Б. Оценка на напредъка към постигане на целите на Европа 2020, Европейска комисия, 2012, 3.



повлияе например на имунизационния календар. В ромските квартали, например, продължава да има по-нисък процент имунизирани, в резултат на което сред ромите избухна епидемия от морбили през 2010 г., като някои случаи бяха с фатален изход.

Неосигурените майки получават по-малко пренатални грижи и често бременността им не се проследява така отблизо както бременността при осигурените майки. Майките без осигуровки пропускат някои от най-важните скринингови тестове за бременни. В повечето случаи това се комбинира с бедност и нездравословен начин на живот, и така тази практика увеличава риска бременността да завърши с раждане на бебе с поднормено тегло или с увреждане. Както се вижда от антропометрични данни, процентът на деца от малцинствата, родени с тегло под нормата, е много по-висок, отколкото сред българските деца.

През 2011 г. (последната година на сравними данни от УНИЦЕФ) процентът на детска смъртност в България (11 на 1000 живородени деца) е сравним с този на Русия и Украйна<sup>21</sup>, но все още е далеч от най-добре представящите се страни от ЕС, въпреки значителното намаление за последните 10 години.

Антропометричните данни също така дават някои индикации, че има нерешени проблеми, свързани с достъпа до здравни грижи за деца, бременни жени и майки. Извадково проучване на Националния център по опазване на общественото здраве, което е най-новото налично проучване на кърменето в България, показва, че децата от ромски произход във възрастовата група 6-12 месеца имат най-висока честота на анемия - 61.2%. Умерената форма на анемия преобладава сред ромските деца, докато повечето български деца с анемия имат лека форма.

Във връзка със специфичната за България препоръка 1 по отношение на качеството на публичните разходи, актуализираната НПР признава, че здравният сектор продължава да е изправен пред сериозни предизвикателства по отношение на финансовото състояние на болниците, качеството на здравните услуги, техническото оборудване и персонала. В препоръката не се споменава големият брой на здравно неосигурени хора. Болниците също продължават да работят в условията на дефицит, и правилата за тяхното финансиране се променят всяка година, което създава голяма несигурност в системата и има пряко негативно влияние върху достъпа до здравни грижи и лечението на пациентите. Географското разпределение на здравните услуги, което бе обявявано като приоритет в реформата на здравеопазването от много правителства, остава нерешен въпрос. Разпределението на пренаталните грижи и наличността от педиатри са едни от въпросите, свързани с необходимостта от реструктуриране на здравните заведения на базата на националното картиране на здравните потребности.

---

<sup>21</sup> Статистика на УНИЦЕФ по държави, 2010; Институт по статистика към УНИЦЕФ.

## 2. Мерки срещу детската бедност и социалното изключване по време на Европейския семестър

### 2.1. Отразяване в Националната програма за реформи (НПР)

Докладът по актуализираната Национална програма за реформи (НПР) за 2013 г. показва, че България е продължила изпълнението на национални си цели и се насочва към междинна оценка и евентуален неин преглед приблизително по средата на времевата рамка на стратегията Европа 2020. Докладът подчертава усилията, вложени за подобряване на пригодността за заетост на младите хора на пазара на труда, за подобряване на бизнес средата и за повишаване доверието в публичните институции, училищното образование, електронното правителство и т.н. В същото време анализът на отделните мерки разкрива забавяне или отлагане в изпълнението на почти всички реформи, и по-специално при приемането на определени елементи от законодателството, като например Закона за детето, Закона за училищното и предучилищно образование, Здравната стратегия и т.н. Публичната администрация и структурите на политическо управление бяха фокусирали енергията си предимно за изпълнение на единични проекти<sup>22</sup>, обхващащи едновременно различни административни отдели или отделни звена.

Напредъкът по Националната програма за реформи е представен обективно и показва капацитета на България да осигури по-нататъшен напредък спрямо целите на стратегията 2020 в контекста на настоящето си икономическо и социално развитие. В самото си начало, при встъпителното очертаване на макроикономическите перспективи, НПР съдържа негативни прогнози за понижаване на заетостта и повишаване нивата на безработица - приблизително 13% за страната. Основните причини почти изцяло се приписват на икономическата криза и нейното въздействие върху пазара на труда, бедността и т.н. Документът обаче показва, че реформите в различните сектори все още не са били започнати и очевидно са били отложени за по-късно. Типичен пример в това отношение е приложената Пътна карта на **здравеопазването и болничното лечение**, която не съдържа цели и действия, които трябва да бъдат действително предприети през следващите години, а по-скоро списък с отделни намерения. Освен това, реформата в здравеопазването не е подкрепена нито от обществен консенсус, нито от цялостна визия.

Главата за образованието посочва, че са започнали "мощни реформи в **училищното и предучилищното образование**, насочени към актуализиране на модела на предоставяне на образователни услуги". Не се споменава обаче за пречките пред развитието на реформите, нито за факта, че те всъщност са застрашени, тъй като предишното правителство не успя да получи парламентарна подкрепа за новия **Проектозакон за училищно и предучилищно образование**. Прогнозата той да бъде приет през втората половина на 2013 г. изглежда прекомерно оптимистична, тъй като новият парламент ще започне работа през юни, а политическите сили ще действат в нова конфигурация. Второто четене на проектоакона, представен от бившия кабинет, срещна сериозни възражения.

Бяха изразени многобройни несъгласия по отношение на задължителното предучилищно образование за деца на 4 години. Бившият парламент не взе тези мнения под внимание, но подновяването на дебата вероятно ще разпали още по-голямо родителски несъгласие към този подход. Един от водещите аргументи от страна на Националната мрежа за деца посочи слабостта на новата разпоредба за задължително предучилищно образование за всички деца на 5 годишна възраст, тъй

<sup>22</sup> Например, раздел 1: Проекти за придобиване на оборудване от болничните заведения, стр. 13; Приложение 1: Сметка на специфичните за всяка държава препоръки и други макро-структурни реформи, насочени към изпълнение на националните цели и приоритети на стратегията Европа 2020, стр. 55

като високите такси за детски градини сериозно засягат **обхващането на деца от уязвимите групи**. Следователно, налагането на изискване за образование в най-ранна детска възраст и последващи санкции за неспазилите това изискване родители няма да осигури обхващане на децата от тази възраст. Предложенията са по-скоро в посока да се отговори на нуждата от разширяване на капацитета за постъпване в детски заведения и възможности за избор от по-голямо разнообразие на образователни услуги за ранна възраст, като например родителски кооперативи.

Разделът за мерките, насочени към намаляване на **бедността и социалното изключване**, дава ясна представа за положението в страната. Делът на хората, живеещи в бедност или в социална изолация е 49.1% през 2011 г., с 1.6 пункта по-висок от 2009 г., когато е бил 41,60%. Анализът показва, че социалните помощи са се ръководели от принципа на социалната стабилност, без увеличение за 2010 г. и 2012 г., което се отнася и за разходните стандарти за социални услуги. Това е действителна индикация за задълбочаване на бедността без никакви активни действия от страна на правителството. Отново ударението за тази тема е изместено към проектите за деинституционализация, финансирани от ЕСФ и заем от Световната банка, които по-скоро са насочени към коригиране на обхвата и качеството на услугите в дългосрочен план, но едва ли ще окажат въздействие за незабавно облекчаване на бедността в страната. Не се планират промени по отношение на програми за социална подкрепа.

Заслужава да се спомене, че има много възможности за подобрене в използването на ЕСФ за преодоляване на бедността и социалното изключване в България. Като цяло, България е сред страните, в които ЕСФ има най-малко въздействие поради ниския процент на усвояване на средствата. В социалната сфера, където финансите са предназначени предимно към проекти за насърчаване на заетостта и интеграция на хората в неравностойно положение, напредъкът е дори по-нисък. Според последни проучвания, усвояването на средствата от ЕС е затруднено основно от тежките и бюрократични процедури за кандидатстване, както и от ниския капацитет на администрацията (на местно ниво?)<sup>23</sup>. Други проблеми в изпълнението на договори за обществени поръчки разкриват недостатъци в законодателството, особено в обжалванията на решения за възлагане на договори, които могат да доведат до цялостно спиране на финансирането за проекта. Независимо от подобреното през 2012 г., горното заключение е все още валидно и перспективите България да усвои значително финансиране по линия на ЕСФ през 2013 г. остават мрачни.

Анализът за използването на ЕСФ за справяне с влиянието на икономическата и финансова криза заключава също, че в България (и Румъния) "тежките бюджетни ограничения означаваха, че националните правителства не бяха в състояние да предоставят необходимите финансови ресурси в подкрепа на политиките на пазара на труда. По този начин, макар че ЕСФ има потенциала да играе ключова роля в подкрепа на пазара на труда, двете страни не успяха да се възползват както трябва от него"<sup>24</sup>.

През 2013 г. имаше известно пренасочване на вниманието към безработицата сред младите хора като основен приоритет, което не е отразено в ревизираната НГР. Изглежда, че младежката безработица ще се появи като ново голямо предизвикателство. Бяха въведени законодателни промени, осигуряващи откриването на нови работни места и субсидиращи работодатели, които наемат на работа безработни млади хора, като се гарантира тяхното професионално обучение и/или обучение по ключови компетенции. Съобщава се, обаче, че програмата не е привлякла достатъчно интерес от страна на работодателите<sup>25</sup>. Програмата "Моята първа работа" е

<sup>23</sup> Тьотлинг-Шьонхофер, Н., Хамза, К. и др., А.Р. Оценка на реакцията на ЕСФ към икономическата и финансовата криза, Metis GmbH, 2012.

<sup>24</sup> Тьотлинг-Шьонхофер и Хамза: 2012

<sup>25</sup> ГНК, I. (2013), 'Каталог на мерките: 1во тримесечие на 2013 (януари - март 2013)', Тримесечни доклади на ЕЕО, 1-145.

създадена да отговори на нарастващата безработица сред младите хора чрез насърчаване на работодателите да наемат млади хора до 29 г., като покрива част от разходите на работодателите за труд, професионално обучение и/или ключови компетентности чрез ваучери.

В контекста на специфичната за България препоръка № 3 относно заетостта и социалното включване, НПР представя мерки, насочени към безработните и неактивни младежи. Мерките са обединени под Националната инициатива "Работа за младите хора в България 2012-2013". Целта е сред младите хора да се намали безработицата до 23%, а процентът на неактивност до 19%. Като цяло, равнището на заетост сред младите хора в България варира над долния край на оста на ЕС и е повлияно от световната икономическа криза. През 2012 г. равнището на заетост сред младите хора на възраст 25-29 г., които най-вероятно са завършили своето образование, е бил 63.7%, срещу 75% през 2008 година. За ЕС-27 процентът за заетост при същата възраст за 2012 г. е бил 71.1%.

Младите хора в България са сред най-силно засегнатите групи в целия ЕС, независимо от драстичните икономически промени, настъпили в други страни. През 2008 г. равнището на безработица сред хората на възраст 15-24 години в България е било по-ниско от средното както за ЕС-27, така и за ЕС-15. През 2012 г. то е било много по-високо и продължава да нараства през 2013 г.

Приемането на мерки за преодоляване на безработицата сред младите хора е една положителна стъпка (виж стр. 9).

### **2.1.1. Определяне на специфични цели за намаляване на детската бедност и социалното изключване**

Българската НПР не съдържа никакви специфични цели, свързани с детската бедност. Българската НПР признава, че целите за България спрямо Европа 2020 относно намаляването на бедността може да се превърнат в трудно достижими и приписва този риск на икономическата криза. Българската НПР цитира в това отношение доклад на Комитет „Социална закрила“ от края на януари 2013 г., в който се казва, че повечето държави-членки на ЕС са изправени пред подобна тенденция.

НПР признава, че националната политика на фискална консолидация и поддържане на макроикономическа стабилност е основен приоритет, който е изисквал замразяване на всички трансфери и стандарти за разходи за социални услуги (стр. 44). Тези мерки за строги икономии най-вероятно са се отразили на достъпа на семейства с деца до различни услуги, което значи, че явният стремеж към фискална консолидация не изглежда да е бил с неутрално въздействие спрямо политиките за благосъстоянието на децата и намаляване на детската бедност.

Стратегията на база строги икономии е трябвало да ускори излизането от икономическата криза или поне да избегне най-лошите последици от нея. Първото очакване не се е осъществило. Точно обратното - България е изправена сега пред още по-нататъшно удължаване на продължителния период на стагнация. Що се отнася до очакванията на страната да се избегнат най-лошите социални последици от икономическата криза, трудно е да се прецени как социалните условия в България превъзхождат тези в държавите-членки на ЕС, които са най-нестабилни макроикономически и фискално. България дължи своята политическата нестабилност именно на неспособността на правителството да разбере действителната дълбочина на социалните последици от икономическата криза. Следователно, очакването на по-добри времена, за да се укрепят политиките, насочени към деца, не изглежда реалистично и препоръчително на този етап. Тази "стратегия", която в последния доклад на EARN (Европейска мрежа срещу бедността) и Юрочайлд правилно е

поставена сред митовите<sup>26</sup>, бе много характерна за подхода на българското правителство по време на цялата икономическа криза.

Инвестирането в децата е една от специфичните за България препоръки, която препоръчва **подобряване на достъпа и ефективността на помощите и социалните услуги за деца**<sup>27</sup>. За тази цел правителството продължава работата си по изпълнение на петте проекта по деинституционализация, за които е отпуснато финансиране от ЕСФ и ЕФРР, докато един проект се финансира със заем от Световната банка. През последните няколко месеца бе отбелязан приличен напредък по проектите за деинституционализация, като някои напредват с по-енергични темпове, като приемната грижа, докато други са склонни към много по-големи забавяния, като закриването на домовете за деца от 0 до 3 г.

Финансирането на социални услуги за деца продължава да предизвиква сериозно безпокойство, и по-специално на услуги, насочени към деца с увреждания, живеещи в центрове от семеен тип, където недостигът на финансиране е в размер на 50%, а доставчиците на социални услуги<sup>28</sup> се принуждават да финансират допълнителни средства за предоставяне на услугата всяка година. Освен това, отчитането не изяснява как се преразпределят средствата от закритите домове и капацитета на специализираните институции, след като само част от тях са били насочени към откриването на нови услуги. Като цяло, липсва ясно формулиран обществен механизъм за уреждане на финансовите параметри на процеса на деинституционализация. Друг сериозен проблем е недостатъчният капацитет на отделите за закрила на детето, които работят под ръководството на Агенцията за социално подпомагане. Натоварването в работата на социалните работници остава по-високо от 150 случая средно, докато стандартите за ефективност предвиждат средна натовареност от 25-30 случая. Социалните работници продължават да получават изключително ниски заплати, а очакванията са, че те трябва да работят по случаите с деца на равна нога с други професии като учители, съдии, лекари и полицаи, където заплатите са много по-високи.

Все още не са предприети действия от страна на администрацията за преодоляване на трудностите в отделите за закрила на детето и недостатъчното финансиране на социалните услуги.

## 2.2 Специални мерки за наблюдение

Наблюдението на всякакви мерки, отнасящи се до прилагането на специфичните за България препоръки за подобряване на достъпа и ефективността на помощи и социални услуги за деца, трябва да включва поне два държавни органа, действащи под ръководството на Министерския съвет, както и други заинтересовани страни, главно неправителствени организации, работещи с деца и семейства, неправителствени организации, действащи в областта на предучилищното и училищното образование и неправителствени организации, представляващи уязвими групи като ромите.

Съответните два правителствени органа са Държавната агенция за закрила на детето и Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси.

Поради пряката им зависимост от правителството те изглежда не са способни да повдигат въпроси, които изискват големи промени в политиката или започване на фундаментални реформи, особено ако са скъпи. ДАЗД определя цели, които са

<sup>26</sup> EAPN и Eurichild Към детското благосъстояние в Европа: Обяснения на детската бедност в ЕС, EAPN и Eurochild, 2013.

<sup>27</sup> 'За облекчаване на бедността, подобряване на ефективността на социалните трансфери и достъпа до качествени социални услуги за деца ...'

<sup>28</sup> Бележник 2013 – Какъв е средният успех на държавата в грижата за децата?, Национална мрежа за децата, таблица 7: Издръжка на услугата ЦНСТ за дете, стр. 50.

предимно работни, а не са свързани с резултатите и въздействието върху децата. Например по отношение на детската бедност ДАЗД е поставила за цел да участва в подготовката на проекти на нормативни актове, но няма конкретни цели по отношение на това, което трябва да бъде непременно въведено в законодателството, за да се подобри благосъстоянието на децата в България<sup>29</sup>.

Ето защо въпросът дали са достатъчни социалните помощи, включително детските помощи и надбавки, е останал извън обхвата на дискусии, поставяне на цели и наблюдение. Част от мандата на Държавната агенция за закрила на детето е регулирането на предоставянето на отделни социални услуги и наблюдението над тяхното качество, но в рамките на съществуващия бюджет и законодателство. Натискът за промени в законодателството и за стандарти, които има вероятност да донесат значителни нови ангажименти и разходи, не изглежда да е част от дневния ред на ДАЗД. Въпреки това, всяка процедура за наблюдение следва да включва посочените органи от името на правителството, но техните мандати и дейности следва да бъдат допълнени от силен независим мониторинг от гражданското общество.

---

<sup>29</sup> Доклад на ДАЗД относно постигането на целите за 2012 г., ДАЗД, 2013.



## 3. Мобилизиране на съответните финансови инструменти на ЕС

### 3.1. Европейският социален фонд

В България ЕСФ бе широко използван по време на текущия програмен период в подкрепа на различни мерки в областта на училищното и предучилищното образование. Без тези пари българската система на задължително образование и на грижи и образование в ранна детска възраст би претърпяла дефицити за свои ключови дейности. Негативната страна на тази зависимост е потенциалната заплаха към дългосрочната устойчивост на важни образователни услуги като обучение на учители и извънкласни дейности за децата. Българската бюджетна и данъчна система започва да "свиква" с това да не се налага да осигурява тези дейности, които ще бъдат необходими винаги и за всяко следващо поколение ученици. Спокойно можем да заключим, че те не могат да бъдат покрити по текущите български данъчни ставки.

Подкрепата на ЕСФ за българското предучилищно и училищно образование ще продължи и през следващия програмен период. Нова оперативна програма ще се занимава по-конкретно с образованието и научните изследвания, и тя ще се управлява от Министерството на образованието. Това е добра възможност, но е и риск, ако се вземе предвид капацитетът на Министерството на образованието да управлява отделна ОП. По време на настоящия програмен период образованието бе обхванато от ОП „Човешки ресурси“, управлявана от Министерството на труда.

Българското правителство особено много обича да отчита деинституционализацията на деца като добра практика в използването на фондовете на ЕС. Тя често се цитира като пример за добра координация между програмите. И действително, за програмния период 2014-2020 г. българското правителство успя ефективно да договори достатъчно отпускане на пари от ЕСФ и ЕФРР за деинституционализация. Деинституционализацията е изрично посочена като приоритет в Споразумението за партньорство между България и ЕС за следващия програмен период 2014 - 2020.

Съответните дейности по деинституционализация са включени в оперативните програми за следващия програмен период 2014 - 2020 и са подкрепени с достатъчно разпределение на ресурси. Настоящите правила, регулиращи националните условия за разходване на структурните фондове, са значително преработени в съответствие с основните препоръки на заинтересованите страни.

