



**СЪВЕТ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**Брюксел, 16 ноември 2010 г. (22.11)
(OR. en)**

16319/10

**SOC 759
COMPET 365
MI 454
CONSOM 105**

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретариат

До: Комитета на постоянните представители (I част)/Съвета по заетост,
социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси

Относно: Доброволна европейска рамка за качество на социалните услуги

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе документ, приет от Комитета за социална закрила на заседанието му от 6 октомври 2010 г.



Комитет „Социална закрила“

ДОБРОВОЛНА ЕВРОПЕЙСКА РАМКА ЗА КАЧЕСТВОТО НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ

1. Въведение

Целта на настоящата доброволна Европейска рамка за качество е разработването на общо разбиране за качеството на социалните услуги в ЕС, посредством набелязване на принципите за качество, на които тези услуги следва да отговарят. Освен това, като предлага набор от методически насоки, Рамката за качество също ще помогне на публичните органи, отговорни за организацията и финансирането на социалните услуги, да разработят на съответното равнище специфични инструменти за определяне, измерване и оценка на качеството на социалните услуги. По този начин тя ще послужи като отправна точка за определянето, осигуряването, оценката и подобряването на качеството на тези услуги.

Прилагането на Рамката за качество е доброволно. Тя отразява консенсуса, постигнат в рамките на Комитета „Социална закрила“ вследствие на приемането на заключенията от заседанието на Съвета от 8 юни 2009 г.¹, в които държавите-членки и Европейската комисия се приканват „да продължат съвместната работа с Комитета „Социална закрила“ върху (...) доброволна Рамка за качеството на социалните услуги“.

Настоящата рамка е достатъчно гъвкава, за да може да се прилага в национален, регионален и местен контекст във всички държави-членки на ЕС и към широка гама от социални услуги. Целта е тя да бъде съвместима и допълваща спрямо съществуващите национални подходи по отношение на качеството в сектора.

¹ Вж. „Заключения на Съвета относно социалните услуги като средство за активно приобщаване, затвърждаване на социалното сближаване и област на възможности за нови работни места“, 8 юни 2009 г.

Комитетът „Социална закрила“ е убеден, че публичните органи, които се придържат към принципите за качество, посочени в настоящата доброволна рамка, и следят спазването им, по-специално като използват предложените критерии за качество, могат до голяма степен да подобрят способностите си да организират и предоставят висококачествени социални услуги.

Тъй като повечето социални услуги са до голяма степен зависими от държавно финансиране², консенсусът по въпроса за качеството на социалните услуги в настоящия контекст, при който публичните органи в държавите-членки са изложени на нарастващ финансов натиск, ще помогне на разработващите политиките да обърнат приоритетно внимание на инвестициите, насърчаващи непрекъснатото развитие на качеството и разходната ефективност на предоставянето на социални услуги.

Също така разработването на такава рамка ще отговори на нарастващия интерес сред публичните органи, доставчиците на услуги, социалните партньори, потребителите и други заинтересовани страни в дискусиата относно качеството на социалните услуги. Този интерес е пряко свързан с процесите на реформи в областта, които държавите-членки започнаха през последните десетилетия, и по-специално със зачестилото възлагане на предоставянето на социални услуги на различни външни субекти. Това налага необходимостта публичните органи да изработят по-добра дефиниция на въпросните услуги и на очакваните изисквания за качество, както и от засилена отчетност относно публичните разходи.

По-доброто дефиниране на качеството на социалните услуги съответства и на необходимостта да се отговори на търсенето на социални услуги, което става все по-сложно и разнообразно, както и на необходимостта да бъдат защитени тази част от потребителите на социални услуги, които са най-уязвими, и да се подобрят резултатите от предоставянето на социални услуги за потребителите им и други заинтересовани страни. Потребителите изискват все повече контрол върху собствения си живот и върху услугите, от които се ползват.

² Вж. *Двугодишен доклад относно социалните услуги от общ интерес*, SEC(2008) 2179 окончателен от 2 юли 2008 г., раздел 2.2.1.

Освен това, тъй като качеството на услугите е тясно свързано с уменията и условията на труд на работниците в сектора³, дискусиата относно качеството на социалните услуги може да помогне за идентифициране на уменията, потребностите от обучение и подобряване на работната среда, като по този начин допринесе за по-нататъшното развитие на т. нар. сектор на „белите работни места“⁴.

На последно място, трансграничното предоставяне на социални услуги, чийто обхват е понастоящем много ограничен, но в бъдеще се очаква да се разшири, по-специално в областта на дългосрочните грижи, поражда необходимостта от по-висока степен на сравнимост и прозрачност на услугите, както и от нови форми на защита на потребителите на услугите и на работниците.

Доброволната Европейска рамка за качество е вдъхновена от различни инициативи в областта на качеството на социалните услуги: i) рамките и инструментите, създадени от публичните органи в държавите-членки; ii) вече съществуващи инициативи на заинтересованите страни в ЕС; iii) инициативата „Активно приобщаване“⁵; iv) резултатите от осем проекта, финансирани по PROGRESS, във връзка с качеството на социалните услуги; v) писмено становище от ноември 2007 г. на Групата на високо равнище по проблемите на лицата с увреждания, предоставящо насоки относно подобряване качеството на социалните услуги посредством отдаване на внимание на специфичните потребности на лицата с увреждания.

³ Освен работещите за публични и частни организации, предоставящи социални услуги (като последните могат да бъдат със стопанска или с нестопанска цел), в сектора са активни и значителен брой доброволци (т.е. безвъзмездно работещ персонал, който по принцип допринася за предоставянето на услугите) и непрофесионални болногледачи (т.е. лица, които предоставят безвъзмездно грижи за приятел или партньор, който е болен, с крехко здраве или с увреждания, извън професионални или официални рамки). Въпреки че тези три категории лица, активни в сектора на социалните услуги, не бива да бъдат смесвани, всички те допринасят по различни начини за предоставянето на висококачествени социални услуги.

⁴ Полезно е да се отбележи, че заетостта в сектора на социалните услуги представлява значителен дял и важен източник на нови работни места в ЕС. Делът на заетостта в сектора на здравните и социалните услуги нарасна от 8,7 % на 10 % между 2000 г. и 2009 г., което означава, че в този период са били създадени почти 4,2 млн. нови работни места в сектора на здравните и социалните услуги (данни на Евростат, анализирани от Европейската комисия в процеса на подготовка на *2-рия двугодишен доклад относно социалните услуги от общ интерес*. Този анализ се основава на данни, които обхващат в консолидиран вид секторите на здравните и социалните услуги, тъй като информацията за двата сектора поотделно е оскъдна).

⁵ Вж. Препоръка на Комисията от 3 октомври 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда (2008/867/ЕО), публикувана в ОВ L 307 от 18.11.2008 г., стр. 11; Заключение на Съвета относно общите принципи за активно включване за по-успешно преодоляване на бедността, 17.12.2008 г.; и Резолюция на Европейския парламент от 6 май 2009 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда (2008/2335(INI)).

Още повече, изготвяйки проекта на настоящата рамка, посочените от държавите-членки експерти се опираха на опита и взеха предвид очакванията на различни заинтересовани страни (социални партньори, действащи в сектора, организации на гражданското общество, представляващи и защитаващи интересите на потребителите и доставчиците на социални услуги, както и Европейски представителни организации, представляващи публичните органи на местно равнище).

Документът се състои от три части: i) въведение в понятието за социални услуги (**глава 2**); ii) набор от принципи за качество, обхващащи различни аспекти на предоставянето на услуги (**глава 3**); iii) елементи на методология за разработване на инструменти за качество (**глава 4**).

2. Понятие за социални услуги

В документите на ЕС не съществува общо определение за „социални услуги“. В Съобщението на Комисията относно социалните услуги от общ интерес от април 2006 г.⁶, обаче, се съдържа следното определение за социални услуги:

Могат да бъдат различени две основни категории социални услуги:

- задължителни и допълнителни схеми за социална сигурност, уредени по различни начини (взаимни и професионални организации) и покриващи основните рискове в живота, свързани със здраве, стареене, трудови злополуки, безработица, пенсиониране и инвалидност;

⁶ Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: социални услуги от общ интерес в Европейския съюз“, COM(2006)177 окончателен.

- други основни услуги, предоставяни пряко на лицето. Тези услуги, които изпълняват превантивна роля и спомагат за социалното сближаване, се изразяват в предоставяне на персонализирано съдействие в помощ на социалното приобщаване и защита на основните права. Те включват на първо място съдействие за лицата, срещащи лични затруднения или кризи (като задлъжнялост, безработица, наркотична зависимост или разпадане на семейството). На второ място, те включват дейности, чрез които на засегнатите лица се дава възможност за пълно реинтегриране в обществото (рехабилитация, езиково обучение за имигранти) и, по-специално, на трудовия пазар (професионално обучение и реинтеграция). Тези услуги имат допълваща и помощна функция по-специално спрямо ролята на семействата в грижите им за най-младите и най-възрастните членове на обществото. На трето място тези услуги включват дейности за интегриране на лицата с дълготрайни здравословни проблеми или увреждания. На четвърто място, те включват и социално жилищно настаняване, посредством осигуряване на жилища за граждани в неравностойно положение или групи лица в по-неблагоприятно социално положение.

Настоящата Европейска доброволна рамка за качество се отнася по-специално за основните услуги, предоставяни пряко на лицето. Много често тези услуги, които са заложили в системите на социално осигуряване на държавите-членки, се разглеждат от публичните органи на държавите-членки като услуги от общ интерес и са обект на специфични изисквания по отношение на обслужването. Сред примерите за социални услуги са услугите по социално подпомагане, дългосрочни грижи, грижи за деца, услуги за търсене на работа и обучение, лични асистенти и социално жилищно настаняване.

Въпреки че по обхват и организация те варират съществено в зависимост от историческите, географски, социални и културни особености, тези социални услуги са от основно значение за постигането на основните цели на ЕС, като социално, икономическо и териториално сближаване, високо равнище на заетост и икономически растеж. Те са от ключово значение за защитата на основните човешки права и зачитането на човешкото достойнство и допринасят за осигуряването на равни възможности за всички, като по този начин засилват пригодността на отделните лица за пълноценно участие в обществото. Наличните данни показват, че социалните услуги имат основна роля в борбата с бедността и социалното изключване⁷.

⁷ Вж. „По какъв начин социалните услуги допринасят за мобилизирането на работната сила и засилването на социалното сближаване. Общи сведения“ - документ, представен на конференцията на министрите относно „Социалните услуги – средство за мобилизиране на работната сила и засилване на социалното сближаване организирана от чешкото председателство на ЕС, Прага, 22-23 април 2009 г.

Доставчиците на социални услуги в т. нар. „трети сектор“ играят важна за сектора роля, тъй като те изразяват граждански капацитет и допринасят за социалното приобщаване и социалното сближаване между общностите.

В своето съобщение от ноември 2007 г. относно услугите от общ интерес и социалните услуги от общ интерес⁸ Комисията набеляза набор от организационни цели и принципи във връзка със социалните услуги (вж. текста по-долу).

Организационни цели и принципи за социалните услуги

Социалните услуги често се предоставят с много специфични цели:

- това са услуги за хората, създадени да задоволяват жизненоважни човешки потребности, и по-конкретно потребностите на потребители в уязвимо положение;
- те осигуряват защита както от общи, така и от конкретни рискове на живота и помагат при лични проблеми или кризи;
- те също помагат на семействата, в един контекст на променящи се семейни модели, подкрепят ги в грижите за младите и възрастните членове на семейството, както и за хората с увреждания, и компенсират недостатъци в семействата;
- те са основни инструменти за съхраняване на основните човешки права и на човешкото достойнство;
- те имат превантивна роля и роля за социално сближаване, които се отнасят за цялото население, независимо от благосъстоянието или приходите;

⁸ *Услуги от общ интерес, включително социални услуги от общ интерес: нов европейски ангажимент, COM(2007) 725 окончателен.*

- те допринасят за недискриминация, равенство на половете, предпазване на човешкото здраве, повишаване на стандарта и качеството на живот и за осигуряване на еднакви възможности за всички, като по този начин увеличават индивидуалния капацитет за пълноценно участие в обществото.

Тези цели са намерили отражение в начина на организиране, предоставяне и финансиране на услугите:

- за да отговарят на многобройните индивидуални потребности на населението, социалните услуги трябва да бъдат всеобхватни и персонализирани, обмислени и предоставяни чрез интегриран подход;
- в тях често съществува лична връзка между получателя и доставчика на услугата;
- определянето и предоставянето на услуга трябва да отчита разнообразието от потребители;
- когато отговарят на потребностите на уязвими потребители, социалните услуги често се характеризират с асиметрична връзка между доставчиците и бенефициерите, която е различна от отношението между търговски доставчик и потребител;
- тъй като тези услуги често са вкоренени в културните (местни) традиции, често се избират индивидуални решения, гарантиращи близост между доставчика на услуги и ползвателя, като така се осигурява равен достъп до услугите в рамките на територията;
- доставчиците на услуги често имат нужда от висока степен на автономност, за да се справят с разнообразието и променливия характер на социалните потребности;
- тези услуги обикновено са ръководени от принципа на солидарност и силно зависят от публично финансиране, така че да се осигури равен достъп, независещ от благосъстояние и доходи;

- доставчиците с нестопанска цел, както и работниците доброволци, често играят важна роля в предоставянето на социални услуги, като по този начин изразяват граждански капацитет и допринасят за социалното приобщаване, социалното сближаване между местните общности и за солидарността между различните поколения.

3. Принципи за качество в сектора на социалните услуги

В настоящата глава са представени общите принципи за качество на предоставянето на социални услуги (**раздел 3.1**), както и принципите за качество, приложими за следните измерения на предоставянето на услуги: (i) отношения между доставчици на услуги и потребители (**раздел 3.2**); (ii) отношения между доставчици на услуги, публични органи и други заинтересовани лица (**раздел 3.3**); и (iii) човешки и физически капитал (**раздел 3.4**). За всеки от принципите за качество по отношение на измеренията на предоставянето на услуги са набелязани оперативни критерии, които биха могли да са от полза за мониторинга и оценката на качеството на социалните услуги.

Тези принципи за качество изразяват общоприети ценности и целят постигането на общо разбиране за качество на социалните услуги, както и улесняване на обмена на опит и добри практики. Те се отнасят за публичните органи, често на регионално и местно равнище, отговорни за разработването, организацията, финансирането и предоставянето на социални услуги. Те също така се отнасят и за доставчиците на услуги, доколкото са свързани с предоставянето на социални услуги, и за потребителите, за които представляват важен източник на информация относно качеството, което могат да очакват от социалните услуги. Тези принципи са също така от непосредствено значение за работниците и работодателите от сектора.

3.1. Общи принципи за качество в предоставянето на социални услуги:

- **Наличност:** Следва да се осигури достъп до широка гама от социални услуги, така че на потребителите да се предоставят съответни на техните потребности решения, когато това е възможно, като им се даде възможност за избор сред набор от услуги в рамките на общността, на място, което е възможно най-благоприятно за потребителите, и, когато това е целесъобразно – за техните семейства.

- **Достъпност:** Социалните услуги следва да бъдат леснодостъпни за всички, които биха имали нужда от тях. За всички потребители следва да се осигури достъп до информация и безпристрастни съвети относно гамата налични услуги и доставчици на услуги. На лицата с увреждания следва да бъде осигурен достъп до физическата среда, в която се предоставя на услугата, до подходящ транспорт от и до мястото на предоставяне на услугата, както и до информация и комуникация (включително информационни и комуникационни технологии).
- **Приемлива цена:** Социалните услуги следва да бъдат предоставяни на всички лица, които се нуждаят от тях (универсален достъп) – безплатно или на цена, която отделните лица могат да си позволят.
- **Ориентираност към отделната личност:** Социалните услуги следва да отговарят навременно и по гъвкав начин на променящите се потребности на всяко отделно лице, с цел да се подобри качеството му на живот, както и да се осигурят равни възможности. При предоставянето на социалните услуги следва да се вземат предвид физическата, интелектуалната и социалната среда на потребителите, както и техните културни особености. Освен това те следва да бъдат ръководени от потребностите на потребителите и, когато е целесъобразно - на свързаните ползватели на предоставяните услуги.
- **Всеобхватност:** Социалните услуги следва да бъдат замислени и предоставени по всеобхватен начин, отразяващ многостранните потребности, способности и предпочитания на потребителите и, когато това е целесъобразно – на техните семейства и на лицата, полагащи грижи за тях, и целящ да подобри тяхното благосъстояние.
- **Непрекъснатост:** Социалните услуги следва да бъдат организирани така, че да се гарантира непрекъснато предоставяне на услугите през целия период на съществуване на потребностите и по-специално когато се цели да се отговори на потребности, свързани с развитието, или дългосрочни потребности, съгласно подход, основан на жизнения цикъл, който дава на потребителите възможност да разчитат на набор от постоянни и непрекъснати услуги, като се започне от ранна намеса, до подкрепа и проследяване, като същевременно се избягват възможните отрицателни въздействия от прекратяването на предоставянето на услугата.
- **Ориентираност към резултата:** Социалните услуги следва да бъдат съсредоточени предимно върху ползите за потребителите, като се вземат предвид, когато е целесъобразно, ползите и за техните семейства, непрофесионални болногледачи и общността. Предоставянето на услуги следва да бъде оптимизирано въз основа на периодични оценки, чрез които *inter alia* да се събира обратна информация от потребителите и заинтересованите лица.

3.2. Принципи за качество за отношенията между доставчиците на услугите и потребителите:

- **Зачитане на правата на потребителите:** Доставчиците на услуги следва да зачитат основните права и свободи, така както те са определени в националните, европейските⁹ и международните правни инструменти в областта на правата на човека¹⁰, както и достойнството на потребителите. Освен това те следва да насърчават и прилагат правата на потребителите по отношение на равните възможности, равностойното третиране, свободата на избора, правото на самоопределяне, контрол върху собствения живот и зачитане на личния живот. Съответните услуги следва да се предоставят без дискриминация въз основа на пол, раса, етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация. Физическите, психологическите и финансовите злоупотреби с уязвими лица следва да се предотвратяват и санкционират по подходящ начин.

Критерии за качество

- ❖ *Предоставяне на потенциалните и действителни потребители на социални услуги, както и, когато е целесъобразно, на техните семейства, с ясна, точна и достъпна информация, адаптирана към спецификите на всяка целева група, по-специално относно видовете, наличността, обхвата и ограниченията на предоставяната услуга. Информацията следва да включва и доклади за независима оценка и доклади за оценка на качеството;*
- ❖ *осигуряване на достъп за лицата в увреждания до информационни и комуникационни средства, приспособени към потребностите им;*
- ❖ *прилагане на прозрачни, достъпни и разбираеми съвети и процедури за подаване на жалби за потребителите;*
- ❖ *определяне на регулаторни рамки и контролни механизми с цел избягване на физическите, психологическите или финансовите злоупотреби и осигуряване на спазването на правилата за здраве и безопасност;*

⁹ Вж. Хартата на основните права на Европейския съюз.

¹⁰ Вж. по-специално Конвенцията на ООН за правата на лицата с увреждания и Конвенцията на ООН за правата на детето.

- ❖ *предоставяне на подходящо обучение за участващите в предоставянето на услугите работници и доброволци с цел основано на зачитане на правата и ориентирано към личността предоставяне на услуги по ежедневни грижи, като се избягва дискриминацията и се отчитат особеностите на групите хора, за които се предоставят услугите;*
 - ❖ *насърчаване на приобщаването на потребителите към общността;*
 - ❖ *осигуряване на поверителност и сигурност на данните относно потребителите и предоставяните на тях услуги, в рамките на система, която позволява съвместно ползване на данните, когато това е целесъобразно, от различните участващи доставчици на услуги, като се спазва в пълна степен законодателството в областта на защитата на данните.*
- **Участие и предоставяне на права:** Доставчиците на услуги следва да насърчават активното участие на потребителите и, когато това е целесъобразно – на техните семейства или доверени лица и непрофесионални болногледачи във вземането на решения относно планирането, предоставянето и оценката на услугите. Предоставянето на услуги следва предоставя право на потребителите да определят личните си потребности и да укрепват или поддържат своите способности, като същевременно запазват висока степен на контрол върху живота си.

Критерии за качество

- ❖ *гарантиране участието на потребителите и, когато това е целесъобразно – на техните представители¹¹, семейства, доверени лица или непрофесионални болногледачи в планирането, разработването, предоставянето, наблюдението и оценката на услуги, когато е необходимо - посредством осигуряване на съответните средства, включително подпомагане при вземането на решения и застъпничество;*

¹¹ Например родителите за малолетните и непълнолетни лица или лицата, които оказват съдействие на лица с увреждания при упражняването на тяхната правоспособност.

- ❖ *диалог с организациите, които представляват потребителите и които спомагат за включването им в системата на вземане на решения;*
- ❖ *извършване на периодичен преглед на степента на удовлетвореност на потребителите от предоставените услуги.*

3.3. Принципи за качество за отношенията между доставчиците на здравни услуги, публичните органи и други заинтересовани лица:

- **Партньорство:** За развитието на предоставянето на социални услуги е необходимо активното участие и сътрудничеството на всички заинтересовани страни, както от публичния, така и от частния сектор: местните органи, потребителите на услуги, техните семейства и непрофесионални болногледачи, потребителските организации, доставчиците на услуги и техните представителни организации, социалните партньори и организациите на гражданското общество, действащи в рамките на местната общност. Това партньорство е от основно значение за създаването на спектър от услуги, които съответстват на потребностите на местно равнище, за ефективното използване на ресурсите и експертния опит, както и за постигането на социално сближаване.

Критерии за качество

- ❖ *постигане на синергия между всички заинтересовани лица в общността по отношение на изготвянето на политики, набялязването на потребностите, планирането, разработването, предоставянето, наблюдението и оценката на услугите, така че да се осигури непрекъснатост на предоставянето на социални услуги през цялата продължителност на съществуване на нуждата, така че да се улесни достъпът на потребителите до всеобхватен набор от социални услуги и да се гарантира, че услугата допринася за изграждането на едно приобщаващо общество;*
- ❖ *насърчаване на предоставянето на услугите в близост до нуждаещите се от тях потребители;*
- ❖ *подпомагане на координацията между доставчиците на услуги, така че да се постигне всеобхватно и цялостно предоставяне на социални услуги.*

- **Добро управление:** Социалните услуги следва да се предоставят въз основа на откритост и прозрачност, зачитане на европейското, национално, регионално и местно законодателство, ефикасност, ефективност и отчетност във връзка с организационните, социални и финансови резултати от предоставянето на услуги. Предоставянето на услуги следва да се основава на координация между съответните публични органи, социални партньори и заинтересовани страни при проектирането, подходящото финансиране (включително приоритизиране на ресурсите в рамките на наличния бюджет) и при предоставянето на услугите.

Критерии за качество

- ❖ *ясно определяне на ролите, отговорностите и взаимоотношенията между действащите лица, участващи в планирането, разработването, финансирането, подкрепата, наблюдението и оценката на услугите;*
- ❖ *осигуряване на редовни процедури по планиране и преглед и създаване на механизми за систематично и непрекъснато усъвършенстване;*
- ❖ *периодично набиране на обратна информация относно ефикасността и ефективността на предоставянето на услуги, от потребителите и от други заинтересовани страни, както и от потенциалните потребители, които е възможно да са били изключени от обхвата на услугите;*
- ❖ *създаване на процедури по извършване на редовен независим преглед на процедурите, резултатите и степента на удовлетвореност на потребителите и публикуване на резултатите от тях;*
- ❖ *прилагане на прозрачни, достъпни и разбираеми съвети и процедури за подаване на жалби за потребителите;*
- ❖ *организиране на форуми с широко обществено участие, обхващащи потребителите на социални услуги и техните мрежи, публичните органи, социалните партньори, организациите на гражданското общество и други заинтересовани страни в процеса на оценка на резултатите на доставчиците на услуги в рамките на даден политически контекст.*

3.4. Принципи за качество по отношение на човешкия и физическия капитал:

Добри условия на труд и работна среда/инвестиране в човешки капитал: Социалните услуги следва да бъдат предоставяни от квалифицирани и компетентни работници, при приемливи и устойчиви условия на труд¹² и в рамките на приемливо работно натоварване. Правата на работниците следва да бъдат зачитани по-специално по отношение на спазването на принципите за поверителност, професионална етика и професионална независимост, присъщи на отношенията в сферата на социалните услуги. За доброволците и непрофесионалните болногледачи е необходимо да бъдат осигурени и подходящи умения и благоприятна среда.

Критерии за качество

- ❖ *осигуряване на пълно спазване на принципите за приемливи условия на труд в сектора, включително недискриминация, социална закрила, защита на здравето и безопасността, социален диалог, приемливи възнаграждения и равенство на половете и, по-специално, равностойно заплащане за равностоеен труд;*
- ❖ *идентифициране на потребностите от умения и определяне на кариерните профили;*
- ❖ *насърчаване на политики за набиране и задържане на персонал, които дават възможност за подбор на квалифицирани кадри, разполагащи с необходимите знания, умения и компетентност;*
- ❖ *установяване на партньорства между образователните системи и доставчиците на услуги, с цел включване на стажове в периода на обучение и схеми за наставничество от опитни работници;*
- ❖ *създаване на програми за обучение, схеми за учене през целия живот, наставничество от опитни работници и схеми за удостоверяване на компетентността за работниците, както и, когато това е целесъобразно, за доброволците и непрофесионалните болногледачи, във връзка с необходимите професионални и междуличностни умения, достъпността и помощните технологии;*

¹² Вж. *Заключения на Съвета относно приемливи условия на труд за всички*, Брюксел, 30 ноември – 1 декември 2006 г.

- ❖ *включване на потребителите и социалните партньори в разработването на програми за обучение;*
- ❖ *насърчаване на социалния диалог на всички равнища с цел стимулиране на активното участие на работниците и синдикалните организации в разработването, предоставянето и оценката на услугите, като по целесъобразност се включват и доброволците.*

Съответна физическа инфраструктура: Социалните услуги следва да се предоставят в рамките на съответна физическа инфраструктура, съобразена със стандартите за здраве и безопасност за потребителите, работниците и доброволците, със стандартите за достъпност съгласно подходите под надслов „Проектиране, подходящо за всички“, както и с екологичните изисквания.

Критерии за качество

- ❖ *гарантиране на съответствие на физическата инфраструктура със стандартите за здраве и безопасност за потребителите, работниците и доброволците, както и съответствие с екологичните изисквания;*
- ❖ *популяризиране на стандартите за достъпност съгласно подходите под надслов „Проектиране, подходящо за всички“;*
- ❖ *осигуряване на лесен достъп за всички потребители, включително за лицата с увреждания, до физическата инфраструктура, в рамките на която се предоставят услугите, както и на подходящи средства за транспорт до тях и обратно.*

4. ЕЛЕМЕНТИ НА МЕТОДОЛОГИЯ ЗА РАЗРАБОТВАНЕ НА ИНСТРУМЕНТИ ЗА КАЧЕСТВО

Целта на настоящата глава е да предостави методологични елементи, които публичните органи и всички съответни действащи лица от сектора на социалните услуги в държавите-членки биха могли да използват за разработването на инструменти за качество (стандарти, показатели, оперативни критерии и др.) на съответното ниво, за определяне, измерване и оценка на качеството на социалните услуги. Тези инструменти за качество могат по-специално да спомогнат за спазването на принципите за качество, набелязани в предходния раздел.

Тези методологични елементи могат да бъдат от полза на публичните органи и на всички съответни действащи лица от сектора на социалните услуги в държавите-членки, но най-вече на същите се пада задачата да разработят и приведат в употреба инструментите за качество, в зависимост от своите потребности и специфични обстоятелства, националните разпоредби и съществуващите системи за качество.

Тези методологични елементи се основават най-вече на процеса на размисъл относно показателите и статистиката, проведен в рамките на МОК (метод на отворената координация)¹³. В съответствие с използваните в този контекст подходи¹⁴, се акцентира върху следните методологични критерии:

- инструментите за качество следва да улавят същността на целите на дадена услуга и да имат ясно и общоприето нормативно тълкуване;
- инструментите за качество следва да са жизнеспособни и статистически утвърдени;
- инструментите за качество следва да осигуряват задоволителна степен на сравнимост между отделните държави, доколкото това е осъществимо, при използването на приложими на международно равнище определения и стандарти за събиране на данни;
- инструментите за качество следва да се основават на наличните основни данни, да са навременни и да подлежат на преразглеждане;
- инструментите за качество следва да реагират на интервенциите на политиките, но да не са податливи на манипулации.

¹³ Вж. *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios*, прието от комитета „Социална закрила“ през юни 2006 г., и *Portfolio of Indicators for the Monitoring of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion – 2009 Update*, прието от комитета „Социална закрила“ през септември 2009 г.

¹⁴ Полезно е да се отбележи, че разработените в рамките на МОК показатели са предназначени за извършване на оценка на политиките на държавите-членки. Въпреки че понастоящем целта е определяне на методологични елементи за разработването на инструменти, които да се използват за измерване на качеството на социалните услуги, разработеният в рамките на МОК подход представлява добър източник на идеи и в този контекст.

Освен това методологичните елементи се подбират съгласно следните шест измерения: i) определение; ii) обхват; iii) валидност; iv) сравнимост между отделните държави; v) наличност на данни и vi) реактивност.

4.1. Определение

- Инструментите за качество следва да съответстват на целите на предоставянето на услуги в даден контекст и да отразяват точно особеностите на този контекст.
- Осигуряването на ясно и общоприето действащо определение за инструментите за качество изисква задълбочен анализ на специфичните въпроси, свързани с предоставянето на услуги.
- В зависимост от тяхното естество, инструментите за качество, определени от публичните органи и други заинтересовани лица, могат да бъдат обективни и субективни, количествени или качествени.
- Определението за инструмент за качество следва да бъде ясно, за да се избегнат двусмислията, които биха могли да възникнат по-специално в случая на качествените или субективни инструменти, и следва да бъде общоприето, така че да се осигури последователност в събирането на данни и да се направи възможна тяхната сравнимост между отделните държави.

4.2. Приложно поле

- Анализът на събраните данни в сравнителен план води до идентифициране на динамични аспекти като тенденции, силни и слаби страни, достигнати прагове, пропуски по отношение на непрекъснатостта (изходни данни), като по този начин прави възможно набелязването на цели, определянето на приоритети и изготвянето на проект на стратегия за регулаторни или корективни действия (процес), както и наблюдението и оценката на ефикасността и ефективността на осъществените дейности (резултат). Следните видове инструменти за качество могат да уловят взаимодействието между различните фактори, оказващи влияние на предоставянето на социални услуги:

- ❖ **Инструментите за качество, свързани с изходните данни**, оценяват характеристиките на предоставянето на социалните услуги. Те са необходимото условие за предоставянето на висококачествени социални услуги, но не гарантират провеждането на подходящите процеси, нито постигането на удовлетворителни резултати;
- ❖ **инструментите за качество, свързани с процеса**, измерват предоставянето на социални услуги и предлагат основана на доказателства оценка на тяхното качество. По този начин те се явяват най-приблизени до действителното предоставяне на услуги;
- ❖ **инструментите за качество, свързани с резултата**, оценяват степента, в която предоставянето на социални услуги отговаря на потребностите на потребителите и влияе на тяхното благосъстояние. Инструментите за качество, свързани с резултата обаче могат да бъдат повлияни от други фактори, различни от качеството на предоставяне на социални услуги, фактори, които следва да бъдат взети предвид с цел приспособяване към риска.

4.3. Валидност

- Инструментите за качество трябва да са жизнеспособни и статистически валидирани и да са създадени в съответствие с най-добрите методологични практики.
- Методите за набиране на данни следва да свеждат до минимум грешките, дължащи се на двусмислени въпроси, подвеждащите определения, отклоненията поради липса на отговор и грешките, допуснати от провеждащия проучването или от кодиращия получените данни.
- Инструментите за качество следва да са статистически надеждни във времето и да спомагат за избягването на колебания, дължащи се на непредвидими фактори или пристрастни преценки.
- Инструментите за качество следва да преминават през процедура на процедура по утвърждаване, в която се оценява тяхната надеждност в светлината на всички налични източници на информация.

4.4. Сравнимост между отделните държави

- Инструментите за качество следва да са измерими в сравнителен план, с цел да се даде възможност за извършване на партньорски оценки и доброволен обмен на информация относно най-добри практики в областта на предоставянето на социални услуги във и между държавите-членки при отчитане на социалните и институционални различия между тях. С цел да се постигне задоволително равнище на сравнимост между отделните държави, инструментите за качество следва да бъдат изразени по последователен начин. Това ще позволи извършването на статистически изчисления, благодарение на които би могла да се повиши степента на релевантност на инструментите и надеждността на данните.
- Предвид социалното и междуинституционално разнообразие между отделните държави-членки, следва да се избягва използването на инструменти за качество, които са свръхчувствителни към структурните промени или създават специфични проблеми във връзка със събирането и тълкуването на данните.

4.5. Наличност на данните

- Наличността на източници на данни е от ключово значение, тъй като разработването на определени инструменти зависи от установяването на сравнение във времето, докато събирането на данни относно инструментите, които обичайно не подлежат на измерване във всички държави-членки, може да отнеме ненужно много време и ресурси. При разработването на инструменти за качество следва, когато е възможно, да се използва вече предоставена от националните, европейски и международни институции и организации информация, както и такава от организациите на социалните партньори. В случай че е необходима нова информация, тя следва да бъде получена, доколкото това е възможно, посредством използване на съществуващите инструменти за събиране на данни и на най-близкото до потребителите на услуги ниво.
- Сред полезните източници на данни са: официалните статистики, изготвени от националните статистически институти, международните организации, организациите на социалните партньори и Евростат; набори от административни данни на местно, регионално, национално и европейско равнище, проучвания, доклади и оценки, финансирани от Комисията и/или изготвяни от групи за застъпничество, потребителски организации, организации на социалните партньори, групи за обмяна на идеи, НПО и експертни мрежи; партньорски оценки и редовен обмен на информация относно най-добри практики; изследвания, проведени от националните статистически институти, от институти за проучване на общественото мнение, от организации на социалните партньори или от Евробарометър.

- Събирането на данни от извадкови изследвания следва да се извършва в съответствие с най-добрите практики на методологията за провеждане на научни изследвания, базирани на анкети, и по такъв начин, че да се сведат до минимум грешките, дължащи се на двусмислени въпроси, подвеждащите определения, отклоненията поради липсата на отговор или грешките, допуснати от провеждащия проучването или от кодиращия получените данни.

4.6. Реактивност

- Инструментите за качество следва да измерват точно значимостта и ефективността на действията, осъществявани с оглед на целите на принципите за качество, степента, в която те отговарят на потребностите на потребителите, и тяхната уязвимост към рискове, отговорност и заплахи, които биха могли да засегнат продължителността на предоставянето на услуги. В същото време инструментите за качество не трябва да са лесно податливи на манипулации посредством изкуствени интервенции на политиките.

4.7. Заключение

Следването на този методически подход следва да доведе до разработване на набор от инструменти за качество, които следват общ идентификационен подход, с цел да се осигури сравнимост между отделните държави:

- Наименование и определение
- Скала (числена, логическа или категорийна, по отношение на която е постигната предварителна договореност относно мерните единици и обхвата на възможните отговори)
- Обхват (улавяне на аспектите, свързани с изходните данни, процеса или резултатите от предоставянето на социални услуги)
- Източници на данни