



© UNICEF/UN016246/GILBERTSON VI PHOTO

Юни 2018

Прекратяване на
институционализацията и укрепване
на грижата за деца в семейна среда
и в общността в Европа и извън нея

Относно настоящия документ

Твърде много деца, хора с увреждания и други уязвими групи биват лишавани от своето семейство и общност като биват настанявани в големи резидентни институции. Тези институции са изключително вредни за благосъстоянието и развитието на личността и са значително по-скъпи, отколкото грижата в семейна среда и в общността.

Настоящият документ е изготвен от УНИЦЕФ с финансова подкрепа от фондация ОАК въз основа на пространни консултации и в партньорство с редица групи на гражданското общество, НПО и мрежи, които работят в областта на застъпничеството, наблюдението и насочването на програми за прехода от институционална грижа към грижа в общността и в семейна среда. Целта на това усилие е амбициозна, но проста: оказване на въздействие върху създателите на политики в Европейския съюз да засилят в следващата многогодишна финансова рамка (2021-2027 г.) своя ангажимент да съдействат за прехода на държавите от институционална грижа към грижа в общността.

През 2017 г. Европейската експертна група (ЕЕГ) по въпросите на прехода от институционална грижа към грижа в общността участва активно в прегледа и прецизирането на посланията, съдържащи се в настоящия документ, с периодични обсъждания и коментари какво би помогнало да мотивира създателите на политики на ЕС да предприемат смели действия. Подробни предложения бяха получени от Службата на Върховния комисар на ООН за правата на човека, Юрочайлд (Eurochild), фондация Лумос, Европейската асоциация на доставчиците на услуги за хора с увреждания, Инклузън Юрп (Inclusion Europe) и „Надежда и домове за децата“.

УНИЦЕФ призовава създателите на политиките в ЕС и извън него да засилят своя ангажимент за финансиране на деинституционализацията и реформите в областта на социалната закрила във и извън ЕС.

На снимката: Джурджица и нейният съпруг Бранислав къпят тригодишната си дъщеря и едногодишния си син в дома си в Сърбия. Семейството, което е изправено пред редица предизвикателства, включително умерени интелектуални затруднения при двамата родители, привлича вниманието на социалните служби, когато един лекар забелязва, че Марко е с поднормено тегло за възрастта си, а Нина не е къпана цяла седмица. Лекарят насочва семейството към социалната служба, която ги свързва с Никица, социален работник в общността за работата със семейства, която да ги консултира относно добрите родителски умения и да им помогне да се свържат със социални услуги. Сега всяка сутрин Николина отива при майка си с една кофа и иска да я изкъпят. Семейството остава заедно и получава услугите, от които има нужда благодарение на постоянната подкрепа на Никица.



© UNICEF/JUN06/12/PALEYKOV

Петнадесетгодишната Станислава от България е настанена в голяма институция малко след раждането си. Тя прекарва по-голямата част от своето детство местейки се от една институция в друга, докато накрая е настанена в Център за настаняване от семеен тип и сега посещава масово училище. „Да живееш тук е много по-хубаво“, споделя тя. „Деца тук са ... по-щастливи“.

Накратко: Обосновка за прехода от институции към грижа в семейна среда и в общността

Твърде много деца, хора с увреждания, хора с потребности, свързани с психичното им здраве и други уязвими групи ненужно са лишени от грижовно семейство и общност, защото са настанени в големи резидентни институции. В глобален план делът на децата, разделени от семействата им все още е най-висок в Европа и Азия, където на 100 000 деца 666 живеят в резидентна грижа – над пет пъти повече, отколкото е средното равнище за света – 120 деца на 100 000. Никъде по света изграждането и поддържането на институции не е нито подходящото решение, нито правилното използване на средствата, предназначени за децата и семействата в риск. Вместо това, ангажиментите и ресурсите трябва да бъдат насочени към грижата в семейна среда и в общността.

Създателите на политики на ЕС демонстрират лидерство в световен план като се ангажират да прекратят институционализацията и като забраняват използването на определени фондове на ЕС за изграждане и поддържане на институции.

С подкрепата на ЕС, някои страни успешно намалиха в значителна степен броя на институционализираните деца през последното десетилетие. Европейският съюз заслужава признание за това постижение и за положителното въздействие, което оказва позицията му върху зачитането на правата на човека, включително правата на децата.

Сега е моментът ЕС да запази и засили ангажимента си за прекратяване на институционализацията, за включване на прехода към грижа в семейна среда и в общността във всички политики на ЕС, за включване на предварителни условия при финансирането на всички програми на ЕС, както и да засили подкрепата си за грижа, подпомагаща социалното включване с цел осигуряване на съгласуваност на политиките, най-добро използване на средствата и най-добър резултат за децата и за другите уязвими групи.

Обосновка за прехода на деца, хора с увреждания и други уязвими групи от институции към грижа в семейна среда и в общността

Европейската комисия и държавите – членки на ЕС, съвместно управляват пет европейски структурни и инвестиционни фонда (ЕСИФ) за намаляване на икономическите и социални неравенства в Европа. Един от тези фондове е Европейският социален фонд (ЕСФ), който се използва за създаване на повече и по-добри работни места, приобщаващи общества и за намаляване на бедността. По-голямата част от средствата от ЕСФ са предназначени за по-слабо развитите страни и региони в ЕС. В настоящия програмен цикъл на ЕС (2014–2020 г.) ЕСИФ включват предварителни условия, които гарантират, че държавите, получаващи тези средства, не могат да ги използват за изграждане или поддържане на институции, и че тези държави трябва да работят за приемане на национални стратегии за деинституционализация. Именно в тези държави, включително в България и Румъния, е постигнат значителен напредък в прехода от институционална грижа към грижа в общността.

В периода, когато ЕС подготвя многогодишната си финансова рамка за 2021-2027 г., е налице уникална възможност Европейският съюз да окаже влияние и да положи още по-големи усилия за прекратяване на институционализацията на всички деца в Европа и извън нея. Това може да се постигне чрез разширяване на предварителните условия за финансиране от ЕСИФ, за да се гарантира, че фондовете на ЕС никога няма да подкрепят институционализацията; и чрез укрепване на грижата, подпомагаща социалното включване за защита правата на всички деца – особено на най-уязвимите.

- Създателите на политиките на ЕС признават необходимостта от подкрепа за семейството и от алтернативна грижа. Те заемат позицията на лидер в световен план, като се ангажират да прекратят институционализацията, както и като въвеждат приемането на национални стратегически планове за деинституционализация като изискване за достъп до финансиране от структурните и инвестиционните фондове (едно от така наречените „предварителни условия“). Тези инициативи имат положителен ефект върху защитата на правата на човека, включително правата на децата.
- Преходът към грижа в семейна среда и в общността все още не се смята за приоритет от всички държави – членки на ЕС, и не е отразен във всички политики на ЕС. Липсата на съгласувана система може да означава, че е възможно някои европейски фондове да допринесат за финансиране на институции и в крайна сметка за разделянето на деца и други уязвими групи от техните семейства и общности.
- В периода, когато ЕС започва да се подготвя за следващата многогодишна финансова рамка на ЕС след 2020 г., създателите на политиките на ЕС, имат възможност да включат грижата, подпомагаща социалното включване във всички приложими области на политиките, както във вътрешните действия на ЕС (като миграция, енергийна ефективност, растеж и създаване на работни места), така

Изследване от 2004 г., основано на резултатите от проучване в 32 европейски държави, и задълбочено проучване в девет от тях, което разглежда „риска от увреждане от гледна точка на разстройство на привързаността, забавяне на развитието и невронна атрофия в развиващия се мозък“ стига до заключението, че ... „НИТО ЕДНО дете до тригодишна възраст не трябва да бъде настанявано в институция без родител/обичайното полагащо грижа лице“.

Източник: Gudbrandsson, Bragi, 'Rights of Children at Risk and in Care', временно издание, подготвено за Конференцията на европейските министри по въпросите на семейството, Лисабон, 16–17 май 2006 г.

Лонгитюдното изследване по проекта за ранна интервенция в Букурещ (BEIP) установи, че малките деца, които са преместени от институция в подкрепена приемна грижа, са постигнали изключителен напредък в развитието по няколко когнитивни и емоционални измерители на развитието в сравнение с децата, които са продължили да живеят в институционална грижа и чието положение се е влошило значително..

Източник: Charles A. Nelson, Nathan A. Fox, Charles H. Zeanah, 'Romania's Abandoned Children Deprivation, Brain Development, and the Struggle for Recovery.'

и във външните действия на ЕС (като например развитието и хуманитарната помощ) и да подкрепят тази грижа на международните форуми. Предвид широкия обхват на ЕС във връзка с промяната на политиките, Европейският съюз следва да запази и укрепи ангажимента си и да разшири съществуващите правила за финансиране, така че те да са приложими към всички държави членки и трети страни и да забрани какъвто и да е финансиране от ЕС да допринесе за институционализация. Финансирането, насочено към грижата в семейна среда и в общността, и към социални реформи може да окаже положително влияние върху деинституционализацията и алтернативната грижа за децата.

- За да се развиват оптимално, децата, хората с увреждания и другите уязвими групи се нуждаят от семейства и общности, а не от институции, в които е много по-вероятно да станат жертва на negliжиране и възможно физическо, психическо и сексуално насилие.
- Както се потвърждава от Конвенцията на ООН за правата на детето и Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, алтернативите за грижа в семейна среда и в общността, предлагат далеч по-добри резултати за децата и хората с увреждания, като им предоставят естествената, грижовна и подкрепяща среда, от която се нуждаят, за да израснат и да постигнат своя потенциал.
- Освен това многобройни изследвания разкриват, че грижата в семейна среда и в общността е по-рентабилна, тъй като благоприятства ранното (детско) развитие, социалното приобщаване и автономността, подготовката на децата и подпомагането на хората с увреждания да живеят самостоятелно, без да зависят от държавата за базисното си благосъстояние.

По-подробно: Обосновка за прехода на деца, хора с увреждания и други уязвими групи от институциите към грижа в семейна среда и в общността

- Децата и другите уязвими групи никога не трябва да бъдат отделяни от семейството и общността си и да бъдат настанявани в институция. И все пак това се случва твърде често – главно поради бедност, увреждане, несгоди или неправилно разбиране. Животът в институция нанася вреди, със значителни, продължаващи през целия живот отрицателни последици за психологическото и емоционалното развитие на човека. Преобладаващите практики на полагане на грижа, която не реагира на потребностите, високият риск от сексуална злоупотреба в институциите и изключително високата смъртност са особено тревожни.
- Конвенцията на ООН за правата на детето, Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и Насоките на ООН за алтернативна грижа за деца, всички тези документи отчитат, че идеалната среда, в която да расте детето, а хората с увреждания да постигнат своя потенциал и да участват като пълноправни граждани, е семейната среда, която осигурява стимулираща развитието и любяща атмосфера или, когато е необходимо, система за грижа в общността, която е подходяща да удовлетвори техните индивидуални потребности.

Алтернативите в семейна среда и в общността често са по-евтини от институционалната грижа. В Румъния Световната банка е изчислила, че професионалната приемна грижа би струвала 91 щ.д. на месец за едно дете (въз основа на официалните обменни курсове за 1998 г.) в сравнение с разходите на месец за едно дете в институционална грижа, които са изчислени на сумата между 201 щ.д. и 280 щ.д.. Разходите за висококачествена резидентна грижа в общността са изчислени на 98 щ.д. – 132 щ.д. на месец за едно дете, като осигуряването и реинтеграцията в семейството струват средно 19 щ.д. за едно дете.

Източник: Tobis, David, Moving from Residential Institutions to Community Based Social Services in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union, Световната банка, 2000 г.

Метаанализ на 75 проучвания (над 3800 деца в 19 държави) е установил, че децата, отглеждани в сиропиталища, имат среден коефициент на интелигентност с 20 пункта по-нисък от този на техните връстници в приемна грижа.

Източник: van Ijzendoorn, H. Marinus, Maartje Luijk and Femmie Juffer, 'IQ of children growing up in children's homes', Merrill Palmer Quarterly, Vol. 54, No. 3 (2008 г.).

- В допълнение към аргумента по отношение на правата на човека, има сериозен икономически аргумент за избора на грижата в семейна среда и в общността, вместо институционалната грижа. Разходите за предоставяне на грижа в семейна среда и общността често са по-малки, а социалната възвращаемост е много по-висока. Когато децата напускат институционална грижа като пълнолетни лица, те често стават зависими от държавата за базисното си благосъстояние и е много по-вероятно да станат жертва на изключване, насилие, злоупотреба с вещества и да влязат в конфликт със закона, което излиза по-скъпо на обществото.
- ЕС се придържа към съществуващите международни насоки и отчита необходимостта от подкрепа на семейството и от алтернативна грижа в различни свои инструменти на политиките, включително в Препоръката на Комисията „Инвестициите в децата – изход от порочния кръг на неравностойното положение“, Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010–2020 г.; Насоките на ЕС за утвърждаването и защитата на правата на детето – Да не се допусне нито едно дете да бъде изоставено; и в Десетте принципа на ЕС за интегрирани системи за закрила на детето.
- Създателите на политиките на ЕС се превърнаха в лидер в световен план, като се ангажираха да сложат край на институционализацията. За финансовия цикъл за периода 2014-2020 г. бяха въведени така наречените „предварителни условия“ (по-специално предварително условие 9.1), за да се гарантира, че преди бенефициентите да получат достъп до европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) съответната държава е приела национална стратегия за деинституционализация, като на практика се забранява използването на тези средства за изграждане или поддържане на институции. С тези изисквания създателите на политиките на ЕС са повлияли в голяма степен и в положителна посока на много нови държави – членки на ЕС. Например България намали броя на децата в специализирани резидентни институции от 7587 през 2010 г. на по-малко от 1000 деца през 2017 г. Това е много сериозно постижение и заслугата за тази инициатива в много голяма степен е на България и ЕС. Освен това тези вътрешни изисквания на ЕС изпратиха важен сигнал до правителствата в целия източен и централноевропейски регион, че преходът от институционална грижа към грижа в семейна среда и в общността трябва да има приоритет. Например в Сърбия броят на децата в институционална грижа през последните 15 години е намалял от 2672 на 743, като броят на децата в приемна грижа е нараснал от 1173 на 5320 през същия период.
- Международните ангажименти на ЕС биха могли да бъдат отстоявани по-добре. Понастоящем предварително условие 9.1 се наблюдава само на регулаторно равнище и често не включва ключови заинтересовани страни, които са в основата на процеса на прилагане, а именно правителството, местните НПО и доставчиците на услуги, както и бенефициентите на услугите, включително деца, хора с увреждания и семейства. Освен това деинституционализацията в ЕС се приема главно като цел за намаляване на бедността и следователно се отнася само до определени фондове и до групи държави с т.нар. „установени нужди“. Институционализацията обаче е проблем, който засяга социалните права и правата на човека и съществува в целия свят и следователно трябва да се разглежда във всички области, във всички действия, законодателство и фондове на ЕС. ЕС има уникалната възможност да избегне оказването на подкрепа, дори неволно, на социалното изключване навсякъде по света.
- В настоящия момент ЕС има принципно нова възможност за утвърждаване на правата на децата и на другите уязвими групи в световен мащаб. В периода, когато започва подготовката за следващата многогодишна финансова рамка на ЕС след 2020 г., създателите на политиките на ЕС трябва
 - 1) да запазят съществуващите ангажименти за деинституционализация и преминаване към грижа в семейна среда и в общността;
 - 2) да включат същите ангажименти във всички приложими политики, законодателство, действия и фондове на ЕС;
 - 3) да укрепят наблюдението, за да се осигури съответствие между политиките и механизмите за финансиране. Това би позволило различните инициативи на ЕС да работят последователно и съгласувано помежду си и да помогнат на ЕС да се придържа към международните си ангажименти в областта на правата на човека.

Ключови действия на Европейския съюз:

Европейската комисия и държавите – членки на ЕС, съвместно управляват пет европейски структурни и инвестиционни фонда (ЕСИФ) за намаляване на икономическите и социални неравенства в Европа. Един от тези фондове е Европейският социален фонд (ЕСФ), който се използва за създаване на повече и по-добри работни места, приобщаващи общества и за намаляване на бедността. По-голямата част от средствата от ЕСФ са предназначени за по-слабо развитите страни и региони в ЕС.

В настоящия програмен цикъл на ЕС (2014–2020 г.) фондовете на ЕСИФ включват предварителни условия, които гарантират, че държавите, получаващи тези средства, не могат да ги използват за изграждане или поддържане на институции, и че тези държави трябва да работят за приемане на национални стратегии за деинституционализация. Именно в тези държави, включително в България и Румъния, е постигнат значителен напредък в прехода от институционална грижа към грижа в общността.

В периода, когато ЕС подготвя многогодишната си финансова рамка за периода 2021-2027 г., е налице уникална възможност Европейският съюз да използва влиянието си и да положи още по-големи усилия си за прекратяване на институционализацията на всички деца в Европа и извън нея. Това може да се постигне посредством разширяване на предварителните условия за финансиране от ЕСИФ, така че да се гарантира, че фондовете на ЕС никога няма да подкрепят институционализацията и посредством насърчаване на грижата, подпомагаща социалното включване за защита на правата на всички деца – особено на най-уязвимите – чрез политиките и финансовите инструменти на ЕС.

Конкретни действия, които може да предприеме ЕС:

1. Запазване на принципите, които вече се прилагат към европейските структурни и инвестиционни фондове – т.нар. „предварително условие 9.1“, което изисква национални планове за деинституционализация и предотвратява използването на средства от ЕСИФ за изграждане или поддържане на институции.
2. Даване на приоритет на прехода към грижа в общността във всички фондове на ЕС, което означава:
 - включване на „предварителното условие 9.1“ във всички фондове;
 - гарантиране, че хоризонталната структура и тематичните цели на инвестиционните фондове, като например ИКТ, транспорт и енергетика, не подкрепят институционалната грижа;
 - гарантиране, че всички вътрешни фондове на ЕС, включително европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), не подкрепят институционалната грижа.
 - гарантиране, че заемите, предоставяни от Европейската инвестиционна банка и Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ), не подкрепят институционалната грижа.
3. Даване на приоритет на прехода към грижа в семейна среда и в общността във всички външни действия на ЕС, включително:
 - Инструмента за предприсъединителна помощ;
 - Европейския инструмент за съседство и партньорство;
 - Европейския инструмент за демокрация и права на човека;
 - Европейския фонд за развитие и Инструмента за сътрудничество за развитие;
 - Програми на ЕС за хуманитарна помощ.

4. Включване на грижата в семейна среда и в общността във всяка приложима област на политиките на ЕС и насърчаване на грижата, подпомагаща социалното включване в:
 - Рамката след изтичане на срока на действие на Споразумението от Котону;
 - Европейския консенсус за развитие; и
 - Програмата до 2030 г.
5. Укрепване на наблюдението на тези правила и политики на всички етапи от геинституционализацията и развитието на услуги в общността (не само на регулаторно равнище) чрез включване на гражданското общество, ползвателите на услуги и всички заинтересовани страни и чрез подобряване събирането на данни в рамките на този процес.
6. Уточняване, че целта на предварителните условия на ЕС, които забраняват институционализацията е не само да се сложи край на бедността, но и да се постигне социално приобщаване и защита на правата на човека.
7. Укрепване на съществуващите правила за финансиране, така че те да са приложими към всички вътрешни политики на ЕС и всички държави – членки на ЕС.
8. Използване на последователен, основан на правата подход при разпределянето на средствата от ЕС и при определянето на политиките на ЕС.
9. Насърчаване на международни дискусии относно геинституционализацията и убеждаване на други донори да се отнесат към този въпрос с приоритет.
10. Финансиране на действия, подпомагаща социалното включване в следващата многогодишна финансова рамка, сред които:
 - геинституционализация и укрепване на системите за закрила на детето;
 - подкрепа на семейството;
 - ранно детско развитие;
 - приобщаващо образование;
 - здравни и социални услуги; и
 - качествена алтернативна грижа, включително подходящо обучение.