

PRACTICES FOR COORDINATION AND SUBORDINATION OF SOCIAL STRATEGIES PLANNING IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Mariela Stoyanova

Tsenov Academy of Economics-Svishtov, Bulgaria, m.stoyanova@uni-svishtov.bg

Abstract: Public policy planning is a complex process that is subject to certain regulatory conditions and regulatory requirements. In the field of social policy and specifically in the planning of the regional strategies for the development of social services, which are the subject of this publication, there are specific features regarding the practices of coordination and subordination of the process. Their good knowledge and identification of certain weaknesses would undoubtedly increase the quality of the planning documents and respectively would create preconditions for adequate provision of social services, in accordance with the real needs of the population in the specific area. Social policy has a strong applied character. Governments of all countries apply social instruments in some form, in some cases successful, and in others not so much.

The implementation of social policy is institutionalized and the actual provision of social services and support is carried out through the relevant bodies and structures. It is the institutional hereditary burden that raises many questions and research interests related to the tracing of relationships and hierarchical subordination.

The accumulation of such knowledge would lead to the identification of key weaknesses that hinder the quality work of the social mechanism in Bulgaria. In this regard, the practices of coordination and subordination of planning of the regional strategies for development of social services are the subject of research, which would allow to make significant recommendations in the field of improving the quality of planning of the offered social services in the country.

The research interest in this publication is focused mainly on the district strategies for the development of social services, which reflect the district social policy. It is a form of continuation of the state at the local level. Here the specific features and manifestations of the practices of coordination and subordination, some weaknesses or opportunities for development are most clearly traced, as the application of social instruments is directly and directly related to the vulnerable target groups. The research methods used in deriving key recommendations in the field of social strategy planning practices are desk research, expert evaluation, induction and deduction.

Keywords: social services, planning, strategy, coordination, subordination

ПРАКТИКИ ПО КООРДИНАЦИЯ И СУБОРДИНАЦИЯ НА ПЛАНИРАНЕ НА СОЦИАЛНИТЕ СТРАТЕГИИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Мариела Стоянова

Стопанска академия „Д. А. Ценов“ - Свищов, m.stoyanova@uni-svishtov.bg

Резюме: Планирането на публични политики е сложен и комплексен процес, който се подчинява на определени регулаторни условия и нормативни изисквания. В областта на социалната политика и конкретно при планиране на областните стратегии за развитие на социални услуги, които са **обект** на настоящата публикация, се наблюдават специфични особености по отношение практиките по координация и субординация на процеса. Доброто им познаване и идентифицирането на определени слабости безспорно би повишило качеството на плановете документи и респективно би създадо предпоставки за адекватно предлагане на социални услуги, съобразено с реалните потребности на населението в конкретната област. Социалната политика е със силно изразен приложен характер. Правителствата на всички държави прилагат социални инструменти в някаква форма, в някои случаи успешни, а в други не толкова.

Изпълнението на социалната политика е институционализирано и реалното предоставяне на социални услуги и подкрепа се осъществява посредством съответните органи и структури. Именно институционалната наследствена обремененост поражда множество въпроси и изследователски интерес, свързан с проследяване на взаимовръзки и йерархична подчиненост. Натрупването на такова познание би довело до констатиране на ключови слабости, които възпрепятстват качествена работа на социалния механизъм в България. В тази връзка практиките по координация и субординация на планиране на областните стратегии за развитие на социалните услуги са **предмет** на изследване, който би позволил извеждане на съществени препоръки в сферата на подобряване качеството на планирането на предлаганите социални услуги в страната.

Изследователският интерес в настоящата публикация е насочен основно към областните стратегии за развитие на социални услуги, които отразяват областната социална политика. Тя се явява форма на продължение на държавната на локално ниво. Тук най-ясно се проследяват специфичните особености и

проявления на практиките по координация и субординация, някои слабости или възможности за развитие, тъй като прилагането на социалните инструменти е пряко и непосредствено свързано с уязвимите целеви групи. Изследователските методи, които са използвани при извеждането на ключови препоръки в областта на практиките по планиране на социални стратегии са кабинетно проучване, експертна оценка, индукция и дедукция.

Ключови думи: социални услуги, планиране, стратегия, координация, субординация

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Разработването на публични политики винаги е представлявало предизвикателство пред съвременното общество. Необходимо е те да покриват широк диапазон от потребности, да са адекватни на различни и динамични обществени ситуации, да са ефективни и ефикасни, финансово издържани и да отговарят на комплексен набор от обстоятелства и условия. Този процес е изключително сложен и в тази връзка неговото добро познаване е от ключово значение за качествено му изпълнение. „Изготвянето на политика е процесът, чрез който правителствата превеждат политическата си визия в програми и действия за постигане на „резултати“ - желана промяна в реалния свят“ (A Practical Guide to Policy Making In Northern Ireland, 2020). Различни институции и научни организации предлагат свое виждане по отношение на това как най-правилно да се осъществява планирането на публични политики (Hallsworth & Rutter) (Recommendations for the future of EUPAN, 2020) (Sutcliffe & Court, 2005). Европейската комисия също дава своите препоръки, организирани в наръчник, по отношение дизайна на публични политики, инструментите за внедряването им и осигуряване на непрекъснат процес по подобряване и въвеждане на иновационни практики (Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners, 2020). Според него публичните политики имат някои основни характеристики като например това, че формулирането им винаги има предварителна рамка, както и това че етапите по създаването им са взаимозависими и често едновременни. Политиката се влияе от времевия натиск и ограничената информация. Оценката често е слабата връзка в процеса, или пренебрегвана, или твърде късна, за да повлияе на решенията.

Конкретно по отношение развитието на политиката за социални услуги и ангажираните с процеса институции в България се открояват следните въпроси (Дончева, 2015):

- по-ефективно планиране и идентифициране потребностите на уязвимите групи,
- подобряване на междуинституционалните взаимодействия,
- структуриране на устойчива нормативната база,
- намаляване на бюрократичната тежест чрез въвеждане на модерни технологии и програми;
- съблюдаването на баланса между заложените цели при реформиране на институциите и услугите

В динамичната ситуация, в която се намира света в момента, активността на властта в социалната сфера е от изключително значение за запазване на баланса и преодоляване на негативните последици от епидемиологичната и последващата икономическа криза в следствие разпространението на COVID-19. В този контекст се повишават изискванията и към административния капацитет на институциите, които е необходимо да отговорят адекватно на ситуацията, както и на новите форми на сътрудничество и партньорство. Това налага и длъжностните лица да бъдат по-иновативни и изобретателни, черти, които традиционно се свързват с частния сектор, но които са все по-търсени от държавни служители, изправени пред сложни сценарии, конфликтни цели („повече с по-малко“) и труден избор.

2. МЕТОДИ И ПОДХОДИ ЗА СЪЗДАВАНЕ И ВНЕДРЯВАНЕ НА СОЦИАЛНИ ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ

Социалните публични политики са специфични по своята същност и предназначение. Те са пряко насочени към уязвими групи и функционират в изключително динамична среда. Обществото винаги е особено чувствително по отношение на социалните си права и привилегии. Предизвикателство за всяка власт е да се предложи адекватна социална политика, която едновременно да отговаря в най-пълна степен на нуждите на гражданите и в същото време да не е в разрез с балансираното разпределение на публични средства. Държавната социална политика достига реално до обществата под формата на социални услуги и подкрепа посредством регионалните и местни социални институции. Именно поради тази причина плановите документи на регионално ниво е крайно необходимо да отразяват конкретно и достоверно състоянието на територията, за която се отнасят и да идентифицират адекватно нуждите на социалните групи в нея. Социалната политика на местно ниво е съвкупност от управленски дейности, които се предприемат от институциите с цел удовлетворяване на жизнените интереси на населението, намаляване на социалното неравенство, както и постигане на социална сигурност. (Брайкова, 2000)

Много съществуващи модели на създаване на социални политики са все по-неподходящи в свят на децентрализирани услуги и сложни политически проблеми. Пред тези предизвикателства трябва да се даде по-реалистична информация за това как доброто създаване на политики трябва да изглежда - и след това да се гарантира, че заобикалящата система увеличава своята устойчивост към неизбежен натиск за отклонение от добрите практики. Отправната точка на концепцията е, че има определени основи на доброто разработване на социални политики, които трябва да се спазват в даден момент от процеса:

- Ясноста на целите;
- Отворено и основано на доказателства генериране на идеи;
- Строг политически дизайн;
- Тясно взаимодействие с външната среда;
- Задълбочена оценка;
- Ясноста относно ролята на централното управление и отчетността;
- Създаване на ефективни механизми за обратна връзка и оценка.

Посочените основни елементи на социалните публичните политики се базират на елементи от съществуващи модели за създаване на политики, но поставят допълнителен акцент върху дизайна и ясните роли и отчетност. Те трябва да се разглеждат успоредно с необходимостта от дългосрочно осигуряване на достъпност и ефективно приоритизиране на целите на политиката.

Друг популярен подход за разработване на публични политики и в частност на социални такива е ЕВР (Evidence-based policymaking). През последното десетилетие той се използва широко във Великобритания. ЕВР е дискурс или набор от методи, които осигуряват информационната обезпеченост на политическия процес, а не целят пряко да повлияят върху евентуалните цели на политиката. Той се застъпва за по-рационален, строг и систематичен подход. Стремещт към ЕВР се основава на предпоставката, че политическите решения трябва да бъдат по-добре информирани за наличните доказателства и трябва да включват рационален анализ. Това е така, защото политика, която се основава на систематични доказателства дава по-добри резултати. Подходът също така въвежда практики, базирани на доказателства. (Court, 2004) (Cable, 2004)

3. КООРДИНАЦИОННИ И СУБОРДИНАЦИОННИ ВРЪЗКИ В ПРОЦЕСА ПО ПЛАНИРАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОБЛАСТНИТЕ СТРАТЕГИИ ЗА РАЗВИТИЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ

През 2020 г. в България бе приет нов Закон за социални услуги (Закон за социални услуги, 2020), чрез който властта заяви нагласа за деинституционализация, нова концепция за достъп и нови стандарти за качество и контрол, които имат за цел да редуцират асиметриите, идентифицирани до момента по отношение предлагане на социални услуги, съобразени с реални потребности на целевите групи и адекватно функциониращ институционален апарат.

Променя се наблюдават и в обхвата на закона, изразяващи се в обособяване на социалните услуги в четири основни групи:

- общодостъпни,
- подкрепящи,
- възстановителни и
- специализирани социални услуги.

Общодостъпните услуги предвиждат допълнителни функции за настоящите служители в общините, т.е. натоварване, което не е било предвидено до момента. Това може да породи проблеми от организационен характер и да повиши напрежението в администрация, в които има недостиг на капацитет.

В досегашната практика социалната политика на национално ниво се осъществява от Министерството на труда и социалната политика, което е подчинено на Министерски съвет, чрез Агенцията за социално подпомагане, които подкрепят областните администрации в процеса по разработване на стратегии за развитие на социалните услуги на ниво област. Пряката социална политика се осъществява именно от органите на регионално и местно ниво. Те са тези, които са в най-близък контакт с уязвимите групи и трябва да разпознават техните потребности. Наблюдават се съществени пропуски в досега действащия механизъм по координация и субординация на участниците в процеса по планиране на областните стратегии за развитие, което оказва и негативно влияние върху изпълнението на социалната политика на местно ниво – там където необходимостта от социална подкрепа е най-осезаема.

Най-често слабости се откриват в планирането и изпълнение на комуникационната програма. Не е ясно кой решава каква информация, кога, как и пред кого да бъде популяризирана. Как ще се оцени дали тя е достигнала предназначението си и дали е постигнала желаните ефект. Тези недостатъци значително

затрудняват, както създаването на вътрешно-институционална работеща среда, така и на излъчване на правилното послание към обществото и ползвателите на социални услуги в частност.

По отношение на оценката на резултатите от провежданата социална политика също се откриват проблеми в координационните и субординационните връзки, изразяващи и се в това че не е изрично посочено как, кога и от кого ще се оценява и съответно какви мерки ще бъдат предприемани при установяване на негативни или позитивни резултати от извършени мониторинг и оценка. Този факт е предпоставка за колективно бездействие на институциите в това отношение, което от своя страна нарушава адекватността на контролните им функции и води до реактивен подход за провеждане на социална политика.

Традиционна слабост при разписване и изпълнение на стратегически документи в България е формалното включване на заинтересованите страни в процеса по създаване на политики. В повечето случаи трудно се проследяват конкретните обратни връзки, липсва информация за начините на подбор на включените страни, както и проследимост на резултатите от направените констатации от срещите с тях. Създава се усещане за включване на заинтересованите страни, защото такива са изискванията и методиките, а не поради осъзнаване на реалната им полезност и добавена стойност към процеса.

4. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Различни научни организации в Европа и по света работят в сферата на предлагане на по-добри механизми и инструменти за създаване и реализиране на публични политики и в частност на социални такива. Като част от Европейския съюз България приема и прилага редица регламенти в тази посока, стремежи се да отговори на изискванията на общността и да подобри процеса по разработване на публични политики. В общи линии се предлага рамка, която акцентира върху активното участие на гражданското общество в целия процес като за успешна политика се разпознава тази, която ангажира в себе си всички участници и разчита на колективната отговорност в името на общото благо при реализацията. Новият начин, който се прокламира за създаване и изпълнение на социални политики изисква промяна на възприятието и мисленето т.н. разширяване на менталната карта, с цел прагматично търсене на най-добрия вариант с наличните към момента ресурси. Теоретично концепцията е издържана и би довела до повишаване ефективността от изпълнението при следване на рамката, но практически в България обществото като цяло все още изпитва затруднения да приеме своята роля на активен участник и рядко идентифицира себе си като фактор, който би могъл да промени обстоятелствата. По-скоро се създава усещане за приемане ролята на „стрикчен наблюдател“ и „недоволен коментатор“. Все още страните в процеса не се възприемат като общ механизъм, а като противници. В българската действителност се наблюдава едно сравнително добро изпълнение на изискванията и спуснатите нормативи „на хартия“, но не достатъчно доброто им прилагане.

Слабостите, които се открояват при работата на институционалния апарат, ангажиран с прилагане на социалната политика в България създават сложна и трудно функционираща система. Необходимо е да се предложи нова правна рамка, която стриктно да регламентира и на оперативно ниво всички важни връзки между отделните структури, за да не са налице предпоставки за бездействие или формално действие, поради неясно вменени ангажименти и лоша комуникация.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Брайкова, Т. (2000). *Теория на социалната политика*. София: Парадигма.
- Дончева, К. (2015). *Социалните услуги и институции в България – утвърждаване, развитие и перспективи*. Извлечено от http://0104.nccdn.net/1_5/128/348/2d3/Zlatkova2015SocialInstSerBG.pdf
- Закон за социални услуги*. (11 08 2020 г.). Извлечено от <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137191914>
- A Practical Guide to Policy Making In Northern Ireland*. (09 2020 г.). Извлечено от <https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/publications/practical-guide-policy-making-northern-ireland>
- Cable, V. (2004). Evidence and UK Politics. *Does Evidence Matter?* (стр. 11-13). ODI.
- Court, J. (2004). The political context in developing countries. (стр. 14). ODI.
- Hallsworth, M., & Rutter, J. (н.д.). *Making policy better: improving Whitehall's core business*. UK: Institute for Government,.
- Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners*. (09 2020 г.). Извлечено от <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners>
- Recommendations for the future of EUPAN*. (2020). Извлечено от https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/EUPAN_2015_Recommendations_for_the_Future_of_EUPAN.pdf
- Sutcliffe, S., & Court, J. (2005). *Evidence-based policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?* Overseas Development Institute.