

СТРАТЕГИЧЕСКО ПЛАНИРАНЕ НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ – СЪСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ¹

Проф. д-р Пенка Шишманова
Доц. д-р Евелина Парашкевова
Гл. ас. д-р Елица Лазарова
Ас. д-р Мариела Стоянова
Докторант Борислава Славова-Петкова

Резюме

Целта на настоящото изследване е да се оцени качеството на областните стратегии за развитие на социалните услуги и да се очертаят основните характеристики на тяхното състояние и перспективите за развитие.

Обект на изследване са действащите в България областни стратегии за развитие на социалните услуги в периода 2016–2020 г. Предмет на проучване е качеството на посочените стратегии с оглед осигуряване на възможност за проактивна политика в социалния сектор.

В тясна връзка с дефинираната цел са изследователските задачи, които са изведени от основната изследователска теза, а именно, че прилаганият до момента подход за стратегическо планиране на социалните политики на областно ниво се характеризира със съществени слабости. Те произтичат както от нормативната и стратегическата рамка, така и от институционалната организация и правомощия по отношение нейното формулиране, прилагане, мониторинг, отчитане, комуникиране и актуализиране.

Приложените изследователски методи са стандартни за научно изследване и включват: контент и GAP анализ на документи, бенчмаркинг, критичен анализ, методи на анализ и синтез, многокритериална оценка по дефиниран чек лист, анализ на структури и темпорални групировки. При формулирането на перспективи пред процеса по разработване на социални политики са използвани методите на индукция и дедукция.

Сред най-важните изводи е необходимостта от преодоляване на съществуващите слабости по отношение на организацията и институционализацията на процесите по предоставяне на социални услуги и създаване на работещ механизъм за качествено им планиране в динамика.

Ключови думи: областни стратегии за развитие на социални услуги, качество на планови документи, социални политики.

JEL: O2, I38.

¹ Участието на авторите е, както следва: проф. д-р Пенка Шишманова – т. 3.2, заключение; доц. д-р Евелина Парашкевова – увод, т. 2, т. 4.1, т. 5; гл. ас. д-р Елица Лазарова – резюме, т. 4.2; ас. д-р Мариела Стоянова – т. 1; докторант Борислава Славова-Петкова – т. 3.1.

STRATEGIC PLANNING OF SOCIAL SERVICES - CONDITIONS AND PROSPECTS

Prof. Penka Shishmanova, PhD
Assoc. Prof. Evelina Parashkevova, PhD
Head Assist. Prof. Elitsa Lazarova, PhD
Assist. Prof. Mariela Stoyanova, PhD
Borislava Slavova-Petkova, PhD student

Abstract

The purpose of this study is to evaluate the quality of regional strategies for the development of social services and to outline the main characteristics of their condition and prospects for development.

The objects of study are the regional strategies for the development of social services in Bulgaria in the period 2016-2020. The subject of the study is the quality of these strategies, in order to provide an opportunity for proactive policy in the social sector.

Closely related to the defined goal are the research tasks, which are derived from the main research thesis, namely that the approach applied so far for strategic planning of social policies at the district level is characterized by significant weaknesses. They derive both from the regulatory and strategic framework and from the institutional organization and powers in terms of its formulation, implementation, monitoring, reporting, communication and updating.

The applied research methods are standard for scientific research and include: content and GAP analysis of documents, benchmarking, critical analysis, method of analysis and synthesis, multicriteria evaluation by defined checklist, analysis of structures and temporal groupings. Induction and deduction have been used in formulating perspectives for the process of formulating social policies.

Among the most important conclusions is the need to overcome the existing weaknesses in terms of the organization and institutionalization of the processes of providing social services and the creation of a working mechanism for their quality planning in dynamics.

Keywords: regional strategies for development of social services, quality of planning documents, social policies.

JEL: O2, I38.

Увод

Социалната проблематика е във фокуса на изследователските търсения от десетилетия. Като че ли в последната 2020 година обаче темата стана особено актуална с оглед настъпването на невиджаната световна

пандемия COVID-19. Икономическите процеси съществено промениха своя ход, което изисква усилия в посока решаване на поредица от предизвикателства със социален ефект.

Социалната политика е многоаспектна. На практика социалният елемент присъства във всички публични политики и на всички йерархични нива. Европейските и националните стратегически документи в областта на икономиката, екологията, образованието, регионалното развитие и т.н. са натоварени с очаквания за постигане на социални въздействия, при това дългосрочни. Тези политики намират своето отражение на регионално и общинско ниво, където социалните ефекти, независимо от сферата на прилаганата публична политика, влияят директно върху качеството на живот на хората.

В областта на предоставянето на социални услуги от години усилията са, чрез съпътстващи инициативи и дейности да се атакуват проблеми, а не техните следствия със социален характер, т.е. усилията на властите е нужно да бъдат насочени към провеждане на активни изпреварващи политики, които минимализират необходимостта от реализация на мерки, насочени към предоставяне на социални услуги в чист вид.

В България броят на потребителите на социални услуги, както и списъкът на предоставяни такива, непрекъснато нарастват. Увеличават се и публичните разходи в тази област. Това показва, че другите публични политики явно не постигат очаквания ефект и е необходимо осигуряване на целенасочена подкрепа чрез директно предоставяне на услуги със социален характер. Така на преден план се извеждат определени изисквания към политиката по отношение на нейната проактивност и адекватност при спазване на изискванията за целесъобразност, ефективност и ефикасност на ограничените публични ресурси. Ключов момент за постигане на качество на социалната политика е адекватността на инструментариума за тяхното провеждане. В случая това е системата от документи за стратегическо планиране на развитието на социални услуги.

Целта на настоящото изследване е да се оцени качеството на областните стратегии за развитие на социалните услуги и да се очертаят основните характеристики на тяхното състояние и перспективите за развитие.

Обект на изследване са действащите в България областни стратегии за развитие на социалните услуги в периода 2016–2020 г. като основен продукт на процеса по стратегическо планиране. **Предмет** на проучване е качеството на посочените стратегии с оглед осигуряване на възможност за проактивна политика в социалния сектор.

В тясна връзка с дефинираната цел са изследователските задачи:

- Проучване на теории, методологии и добри практики по отношение на политиките за развитие и оценка на социалните услуги;
- Очертаване на детерминиращите стратегическа и нормативна рамки на областните стратегии за развитие на социалните услуги;

- Контент анализ на структурата и съдържанието на документите и извеждане на ключови характеристики, които се явяват база за създаване на инструмент за оценка;
- Разработване и прилагане на многокритериална система за оценка на качеството на областните стратегии за развитие на социални услуги;
- Очертаване на перспективи пред процеса по стратегическо планиране на социални политики.

Основната **изследователска теза** е, че прилаганият до момента подход за стратегическо планиране на социалните политики на областно ниво се характеризира със съществени слабости. Те произтичат както от нормативната и стратегическата рамка, така и от институционалната организация и правомощия по отношение нейното формулиране, прилагане, мониторинг, отчитане, комуникиране и актуализиране.

Приложените изследователски методи са стандартни за научно изследване и включват: контент и GAP анализ на документи, бенчмаркинг, критичен анализ, методи на анализа и синтеза, многокритериална оценка по дефиниран чек лист, анализ на структури и темпорални групировки. При формулиране на перспективи пред процеса по формулиране на социални политики са използвани индукция и дедукция.

1. Изследователски акценти в областта на политиките за развитие на социални услуги

1.1. Теоретични изследвания

Социалната политика е понятие с комплексно съдържание, което може да бъде интерпретирано от различни гледни точки. Безспорна нейна специфика е интердисциплинарният ѝ характер.

Като научна дисциплина социалната политика изследва организацията и разпределението на благосъстоянието и благополучието на обществото. В нейния фокус попадат начините, по които различните общества разбират и удовлетворяват социалните нужди на своите граждани (Bochel & Daly, 2014). Това определение дефинира мащаба и значимостта на социалната политика и като философия, и като комплекс от инструментариум на публичното управление. Социалната политика обединява въздействията и резултатите от други обществени политики, ранжира ги по приоритетност с оглед важността им за обществото и неговите потребности (Bochel & Daly, 2020).

Значимостта на социалната политика я прави изключително важна за практиката (Spicker, 2014). Административните институции провеждат комплекс от социални програми, които кореспондират с политическите

виждания и убеждения на правителствата. Въпросът тук не е какво, а как се организира и прилага политика в отговор на потребностите на гражданите, които в повечето случаи са най-нуждаещи се.

Социалната политика е институционализирана, като ролята на институциите в този процес нараства все повече. Тя се провежда на различни равнища: национално, териториално (областно и общинско), фирмено и между отделни социални групи и индивиди. Първите две нива са тясно свързани. Те имат сходен обект – социалните отношения в обществото, но различен мащаб. Териториалният аспект обикновено е локална проекция на националната политика, тъй като я детерминира в определени граници. Териториалната социална политика зависи от националната, базира се на национално утвърдени принципи, приоритети, мерки, подходи за реализация. Централизираният подход тук е широко приложим.

Изследователите дефинират различен обхват на социалните политики. Някои (Bochel & Daly, 2020) считат, че тя включва въпроси като: работа и благополучие, образование, здравеопазване, социални грижи за възрастни, деца и семейства, престъпление и наказателно правосъдие, жилищна политика, расови въпроси, инвалидност. Според други към предходните трябва да бъдат добавени още: имиграция, социални услуги, култура, наука и обществени услуги, инфраструктура (Брайкова, 2000). Някои обръщат внимание на законодателните усилия за промяна в условията на живот на определени сегменти от населението (Smelser & Baltes, 2001).

В научната литература акцентът се поставя на местно ниво, докато на ниво област, респективно на по-високо териториално ниво такива политики не са на дневен ред. Причините за това се крият вероятно в големите неясноти, които съпътстват ролята и функциите на междинното ниво, в случая на областта. В някои страни то консолидира общинските политики, като координира дейности от по-ниските нива, а в други предимно транслира национални политики от по-високото ниво. И в двата случая обаче рискът от дублиране на функции и увеличаване на административната тежест е голям.

Общинската социална политика е съвкупност от дейности, които допринасят за регулирането на отношенията между социални субекти на територията на общината. Общинската социална политика е форма на продължение на държавната социална политика, но тя се явява най-близко до хората. Нейната цел е да осигури реализацията на националната политика на локално ниво при отчитане на конкретните специфики. Така например автономността на общините при вземането на решения в дадена област на политиката им дава свободата да инициират мерки извън национално утвърдените и по този начин да редуцират универсалните решения за сметка на индивидуалните, насочени към решаването на проблеми на конкретни ясно идентифицируеми групи потребители на социални услуги. Независимо от нивото на провеждане на социалните политики е важно да се съблюдават основополагащи принципи като: социална справедливост, со-

циална солидарност; принцип на централизация и децентрализация в социалната политика; субсидиране; сътрудничество между заинтересованите страни и т.н. (Терзиев, 2018).

1.2. Методологии

Различни институции и научни организации предлагат свое виждане, разработват методологии 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.

Един от актуалните подходи за създаване на публични политики и вчастност на социални такива е инициативата за Нов синтез (НС) в публичната администрация (The New Synthesis of Public Administration Fieldbook, 2020). Тя разработва развиваща се теоретична рамка за подпомагане на правителствата да посрещнат предизвикателствата на времето, независимо дали реакцията включва политики, програми, проекти, услуги, структури или системи. Подходът се фокусира върху прилагането на серия от техники: позиционирането е свързано с формулиране на проблема и отговора на политиката, така че тя да изглежда отвъд представянето на отделни организации („агенции“) и да се насочва към по-високо ниво обществени резултати; използването на средства се изразява в разбиване на мисленето, в рамките на и извън публичната администрация и чрез това търсене на нови начини за координация и сътрудничество; и ангажирането отвежда правителството в често непознатата територия на съвместна отговорност, трансформирайки отношенията с гражданите до една споделена отговорност.

Политиките са предразположени към екзогенни фактори и последиците от тях никога не са напълно предвидими, което води до „приемане и адаптиране“. Този итеративен подход е това, което проф. Джон Кей (Kaу, 2010) е описал като „процес на експеримент и откриване. Успехите и неуспехите и разширяването на знанията водят до преоценяване на нашите цели и действията, които дават резултат.“

Друг популярен метод за формиране на публични политики е т.нар. Метод, основан на доказателства. Използването на доказателства за информиране при създаване на политики не е нова идея. Новото и интересно е обаче нарастващият акцент, който се поставя върху концепцията във Великобритания през последното десетилетие. Терминът ЕВР (Evidence-based policymaking) придобива популярност в администрациите на Блеър от 1997 г. То трябваше да означава влизане на правителство с модернизирал мандат, ангажиран да замени идеологически управляваните политики с рационално вземане на решения. Сега ЕВР се превръща във фокус за редица политики, независимо дали са правителствени ведомства, изследователски организации или мозъчни тръстове (Sutcliffe & Court, Evidence-based policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?, 2005).

ЕВР е дискурс или набор от методи, които информират политическия процес, а не се стремят, пряко да влияят върху евентуалните цели на политиката. Той се застъпва за по-рационален, строг и систематичен подход. Стремешът към ЕВР се основава на предпоставката, че политическите решения трябва да бъдат по-добре информирани от 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.

В повечето случаи голяма част от организациите, участващи в правенето на социални публични политики, разчитат на уроци и напътствия, разработени от академични представители по социални науки. Прилагането на доказателства за информиране на политиките обаче често е *ad hoc* и е непоследователно.

Учените в сферата на социалните науки и политиките често са с кръстосани цели. Средата, в която всеки работи, може да изглежда коренно различна и всеки предлага различни стимули. Академичният успех се постига чрез специализация, където се разработват поръчани методи в опит да се намерят решения на все по-тесни проблеми. От друга страна, политиките трябва да преговарят с голямо разнообразие от заинтересовани страни, които могат да имат противоречиви ценности. Най-просто казано, техните стимули не се приравняват по начин, който улеснява включването на препоръките по социални науки в разработването на политики.

1.3. Добри практики

В стремеша си да прилагат най-добрите подходи за развитие на социалната си политика, редица държави използват различен набор от инструменти в зависимост от специфичните потребности на обществото. При търсенето на практики, които реално добавят стойност по отношение предлагането на социални услуги, в съвременната политика на Европейс-

кия съюз могат да се обособят две големи направления: създаване на социални иновации и насърчаване на социалната икономика.

Социалните иновации са част от пакета за социални инвестиции и трябва да бъдат свързани със социалните приоритети, като например прилагане на специфични за всяка държава препоръки (включително чрез използването на Европейския социален фонд).

Държавите – членки на ЕС са изправени пред необходимостта да реструктурират своите системи, свързани с благосъстоянието им, за осигуряване на адекватна подкрепа на гражданите, търсейки начини същевременно да са финансово устойчиви по начини, които ефективно да се справят с демографски и други социални предизвикателства. Политиката за създаване на социални иновации помага за идентифициране и насърчаване на именно такива нови подходи (Social policy innovation, 2015). Те се базират на политики, основани на доказателства и на трансфер на знания. Пример за значимостта на социалните иновации е програмата на Шотландското правителство, която помага на повече възрастни хора да живеят вкъщи, осигурявайки им сигурност, чрез предоставяне на телегрижи. Тази инициатива, освен че предоставя социална подкрепа, успява и да спести на социалния бюджет около 91 млн. евро за периода на своето действие.

Идеята е, правителствата на ЕС да разработят регулаторна среда, която дава възможност и насърчава социалните иновации и социалната икономика, в допълнение към предоставянето на достатъчна финансова подкрепа. В този контекст националните власти могат да развият социални предприятия, като им възлагат да предоставят социални услуги.

Експериментирането в социалната политика проверява валидността на новите иновативни политики чрез събиране на доказателства за реалното въздействие на мерките върху хората. Тези „експерименти“ (J-Pal Europe, 2011):

- намират иновативни отговори на социалните нужди;
- са мащабни сондиращи интервенции за тестване на въздействието;
- са направени в условия, при които въздействието им може да бъде измерено;
- може да се мащабират, ако резултатите се окажат убедителни.

Друга важна насока в областта на предоставяне на социални услуги, в която насочва усилия ЕС, е насърчаване на социалната икономика. В най-общи линии това е начин за впитане на бизнес сектора в социалната политика чрез създаване на подходящи условия и вмещаване на социални отговорности на частните предприятия (Развитие на социалната икономика на ЕС през последните години, 2017).

Политиките в областта на социалната икономика разграничават две основни групи мерки за въздействие: меки и твърди. Меките политики

са институционални и когнитивни и са насочени основно към създаване на благоприятна среда за развитие на организации в социалната икономика. Твърдите политики от своя страна са насочени към пряка намеса в икономическия процес на организации от социалната икономика със конкретни стимули (Най-добрите практики в обществените политики относно европейската социална икономика след икономическата криза, 2018).

Търсенето на адекватен подход за реализиране на социални политики е въпрос, който няма еднозначен и общовалиден отговор. В тази връзка е важно, при разработването на социалните стратегии да се вземат под внимание различни вече утвърдени практики и да се адаптират към средата, в която ще бъдат прилагани, и потребностите на групите, към които са насочени. Ако една практика е работеща в една страна, то не винаги същата ще има благоприятно въздействие в друга. Процесът по правилен подбор на най-подходящите социални инструменти е сложен и комплексен и за тази цел е необходимо да се прилага задълбочена експертиза при разработването на социални планови документи и прилагането им на практика.

2. Методология на изследването

Изследването и оценката се базират на стандартен научен подход, включващ теоретично и практическо изследване.

Проучена е научна литература, методологии, наръчници, ръководства, съществуващи добри практики и опит, които формират научното виждане на изследователите по проблематиката. На тази база е направен критичен анализ на стратегическата и нормативната рамка, регламентираща процесите по стратегическо планиране на областно ниво в сферата на социалните услуги и тяхното развитие. Извършен е задълбочен контент анализ на структурата и съдържанието на областните стратегии за развитие на социалните услуги и са очертани техните характеристики. Направени са обобщаващи изводи и заключения, които се явяват вход на разработената многокритериална система за оценка на качеството на документите.

Системата за оценка на документите се базира на проверка на определени факти и обстоятелства, които са характерни за качествен планов документ, съобразен с действащите стратегическа, нормативна и методологична рамки и отчитащ спецификата на съответния документ. Под формата на лист за проверка (чек лист) са дефинирани 27 изследователски въпроса. Чрез него е направена оценка на всички 28 областни стратегии за развитие на социалните услуги, което е 100% от съвкупността.

Резултатите са обобщени и чрез методите на индукция и дедукция, както и чрез сравнителен и гар анализ са направени констатации и са

формулирани изводи относно качеството на областните стратегии за развитие на социалните услуги в България за периода 2016–2020 г.

Направената оценка и дефинираните изводи са проверени чрез провеждането на анкетно проучване сред представители на областните администрации, отговорни за формулирането на социалната политика. Анкетната карта включва 13 въпроса, свързани с набиране на по-конкретна информация с организационен характер по отношение на подготовка, изпълнение, мониторинг, контрол, оценка, комуникиране и актуализация на областните стратегии за развитие на социалните услуги. Анкетата е проведена по електронен път, като след отправени покани се включиха 25 областни администрации. Не се отзоваха съответните администрации от Бургас, Разград и Търговище. Обобщените данни бяха обект на темпорални групировки и анализ на структури и така бяха очертани основни зависимости. Констатираните обстоятелства, факти и зависимости чрез многокритериалната оценка и анкетното проучване са в основата на дефинираните перспективи пред процесите по стратегическо планиране на социалните услуги.

3. Областни стратегии за развитие на социалните услуги за периода 2016–2020 г. в България

3.1. Нормативна и стратегическа рамка на областните стратегии за развитие на социалните услуги

Основен нормативен документ, който е регламентирал реда за разработване на областни стратегии за социални услуги към 2015 г., е бил Законът за социално подпомагане. През 2019 г. в страната е приет нов Закон за социалните услуги, в който са направени изменения в планирането, предоставянето, мониторинга и контрола на социалните услуги. Законът за социалните услуги въвежда нови дефиниции, вкл. за термина социални услуги. Те са определени като „дейности за подкрепа на лица за превенция и/или преодоляване на социално изключване, реализиране на права и подобряване качеството на живот“. (Закон за социалните услуги, 2020). С това определение се разширява обхватът на досегашното разбиране за социалните услуги, които вече не се отнасят само за определени социални групи, а до всички граждани.

По-конкретно социалните услуги се разглеждат като дейности, а не като места, където се извършва подкрепата (например Дневен център за деца с увреждания, Кризисен център и т.н.). С новия Закон се дава възможност, социалната работа да се извършва не само в определени обекти, където се предоставят социалните услуги, а и в друга среда като училища, болници и т.н. (Събева, 2020).

Социалните услуги нормативно се базират на няколко основни принципа (Закон за социалните услуги, 2020):

- социална работа – това е даден вид дейност, която е насочена към членовете на обществото, с цел да се подобри качеството на живот, като се основава върху правата на човека и социалната справедливост;
- индивидуален подход – той се осъществява, като се предприемат професионални действия, чрез които се определят конкретните възможности и потребности на потребителите;
- индивидуална оценка на потребностите и индивидуален план за подкрепа – индивидуалната оценка се прави, за да може да се отговори на реалните нужди на потребителите. Тя трябва да отговаря на реалните възможности на доставчиците на социалните услуги.

Друг важен момент от Закона за социалните услуги е създаването на Агенция по качеството на социалните услуги, която ще лицензира частните доставчици на услуги, ще осъществява анализ на състоянието на социалните услуги и ще упражнява контрол и мониторинг за ефективно предоставяне на тези услуги. Така се постига важна институционална промяна, свързана с разделянето на функциите на планиране и контрол, които вече ще се изпълняват от две отделни агенции – за социално подпомагане и за качество на социалните услуги.

Нов момент е въвеждането на общодостъпни услуги, свързани с информиране, консултиране и обучение за реализиране на социални права, а също и за мобилна превантивна работа с общността. Това е един по-модерен подход, при който няма нужда от предварително насочване на лицата за ползване на дадена услуга. Очакванията са, че това ще доведе до опростяване на механизмите за подкрепа и ще направи системата по-добре работеща.

Предстои да бъде разработена и приета Национална карта на социалните услуги, която ще регламентира вида на услугите по места и максималния брой на потребителите в дадена локация. Това кореспондира и с нов ред за финансиране с публични средства, съгласно стандарти за финансиране на социалните услуги.

Стратегическите документи, които формират рамката на социалната политика на областно ниво, са европейски директиви, регламенти, национални приоритети и програми.

На международно ниво основните стратегически документи, които предопределят националната политика, са: Международна харта на правата на човека на ООН; Конвенция на ООН за правата на детето; Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания; Европейска социална харта; Конвенция срещу насилието и дискриминацията; Харта на основните права на ЕС; Европейска харта за правата и отговорностите на възрастните

хора, нуждаещи се от дългосрочни грижи и помощ; Европейска стратегия за здравеопазване; Европейска стратегия за хора с увреждания за периода 2016–2020 г.; Европейска харта на предоставящи грижи в семейства (Европейска комисия, н.д.).

На национално ниво документите, които рамкират областните стратегии за развитие на социалните услуги, най-общо включват: Национална стратегия за дългосрочна грижа; Национална стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“; Национална стратегия за намаляване на бедността и социално включване 2020 г.; Национална стратегия за хора с увреждания 2016–2020 г.; Национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012–2030 г.) и др. (Стратегически документи на национално ниво).

Стратегическата рамка на областните социални стратегии в България се основава на анализ и ключови аспекти на социалните стратегии на национално ниво и потребностите по общини. По този начин се постига кохезия с по-високостоящи цели на развитие и с конкретните нужди на потребителите на услуги. Новата нормативна уредба съществено подобрява нормативната среда за провеждане на качествена социална политика като цяло и на социалните услуги в частност.

3.2. Контент анализ на областните стратегии за развитие на социалните услуги

Областните стратегии за развитие на социалните услуги са структурирани и разработени по единен модел, който съдържа четири основни раздела и съответните им елементи. Най-общо структурата на документа включва: контекст и оценка на нуждите, в т.ч. анализ на ситуацията и оценката на потребностите; стратегическа част, в т.ч. визия и цели, интервенция – социални услуги и мерки; план за действие, в т.ч. институционална рамка, система на мониторинг и оценка, ресурси, комуникационна програма, етапи на изпълнение; приложения.

Стратегията за развитие на социалните услуги реализира секторната политика в конкретна административна област на основата на анализ на потребностите от социални услуги във всички общини на нейната територия.

Контекстът на стратегията включва нормативните основания и организацията по нейното създаване, времевия и пространствения обхват, водещите принципи при разработването ѝ, ангажираните институции, както и фокуса на нейното въздействие. Инициативата за създаване на документа е изведена от предписанията в съответната нормативна база, съобразени с националните приоритети в социалната политика, респ. в развитието на социалните услуги. Разработването на стратегията е в унисон и с приоритетите на редица международни нормативни актове, касаещи социалното развитие. В организационен аспект за целите на плани-

рането се формира работна група, която включва широко представителство на всички заинтересовани страни – административни структури на различни нива, институции от свързани сектори, НПО и др. При разработването на документа се следват принципи и подходи, които да гарантират надеждно партньорство между ангажираните институции и висока ефективност на планираните интервенции. Дейностите са предвидени за изпълнение в рамките на петгодишен период и са насочени към рисковите групи и индивиди във всички общини на дадената област, със специално внимание към хората от най-малките и най-изолираните населени места.

Областната стратегия се разработва на основата на проучване и анализ на *настоящите потребности от социални услуги*, като същевременно тя надгражда и доразвива стратегията от предходния период (2011–2015 г.), предвид направените изводи и препоръки за ефективността и въздействието ѝ. В аналитичния доклад след кратка географска характеристика на областта са представени конкретни данни за демографските процеси и за социално-икономическото ѝ развитие с фокус върху доходите, заетостта, безработицата, здравеопазването, образованието, жилищната среда и пр. На тази основа по-нататък са извеждат основните фактори, пораждащи риск и затрудняващи социалната интеграция на хората – безработица, ниски доходи, бедност; структура и численост на семейството, семейна среда; здравословни и образователни проблеми; местоживеене и лоши битови условия; принадлежност към капсулирани етнически малцинства и т.н. Под въздействието на тези фактори се открояват уязвими групи, които се нуждаят от подкрепа и са потенциален обект на въздействието на стратегията. Най-общо се обособяват следните групи – деца, хора с увреждания, уязвими общности и лица в неравностойно положение, стари хора. Предвид посочените рискови фактори и групи се идентифицират основните проблеми и се обобщават потребностите от социални услуги. Те са специфични за всяка група и административна единица. Тяхното удовлетворяване налага проучване на наличната мрежа от услуги, както и на съществуващите дефицити, за което общинските администрации подават подробна информация. След задълбочен анализ и систематизация на данните общо за областта и по отделни общини се правят изводи и препоръки, които стават база за адекватно планиране на социалните услуги в предстоящия период.

В *стратегическата част* е формулирана *визията* за развитието на социалните услуги в областта, представяща идеята за развитие на модерна система от социални услуги, насочена към пълноценно включване в общността и подобряване качеството на живот на уязвимите групи чрез осигуряването на необходимите им грижа и подкрепа. Посочени са общочовешките ценности и основните принципи, които ще се следват при планирането и предоставянето на услугите на нуждаещите се. В изпълнение на заявените намерения областните стратегии се конкретизират съобразно специфичните потребности на рисковите групи на съответната територия

и на тази база се задават приоритетните направления на документа. Те касаят всички обособени в областта рискови общности, но от тях се открояват приоритетни целеви групи, на които се отделя специално внимание и които са основният фокус на интервенцията. Към всяко приоритетно направление са дефинирани общи и специфични (конкретни) *цели*. За установяване на напредъка в изпълнението им се въвежда система от количествени и качествени индикатори. Те измерват промяната в системата на предоставяните услуги и подобряването на жизнения стандарт на проблемните групи. В някои областни стратегии е представена логическа рамка на индикаторите с конкретни референтни стойности, срокове на изпълнение, източници на информация и пр.

Планираната интервенция включва подробно разписани мерки и дейности, конкретизирани за съответното направление и съобразени с общата и специфичната цел. Действията предвиждат развитие и подобряване на съществуващите социални услуги; създаване на нови, в т.ч. иновативни и интегрирани услуги, например междусекторни услуги, обединяващи свързани сфери като образование, заетост, професионално развитие, семейна среда, а също междуобщински и мобилни услуги, базирани на икономическата ефективност и рационалното използване на човешките ресурси и др. В повечето стратегии е представена матрица на планираните за периода услуги по приоритетни направления и/или на териториален принцип.

В плана за действие по изпълнението на стратегията най-напред се определя *институционалната рамка*, т.е. структурите, които ще *управляват и координират изпълнението*. Тук се включват всички заинтересовани страни на областно и общинско ниво – областна и общинска администрация, Регионална дирекция „Социално подпомагане“ и Дирекция „Социално подпомагане“, териториални структури на Държавна агенция за закрила на детето, Регионален инспекторат по образованието, Дирекция „Бюро по труда“, Регионална здравна инспекция, неправителствени организации и др. Техните роли и отговорности се определят съобразно компетенциите и нормативно регламентираните им функции, както и в зависимост от установените потребности от социални услуги и належащите мерки и действия за тяхното удовлетворяване. Широкото представителство на ангажираните институции и тяхното ефективно партньорство се разглеждат като ключови фактори за оптимизиране и модернизиране на мрежата от социални услуги в решаването на проблемите на рисковите групи.

Управлението и координацията на стратегията, както и развитието на планираните конкретни мерки и дейности, се подпомагат от *системата за мониторинг и оценка*. Тя е инструмент за наблюдение на изпълнението и за оценяване на съответствието на постигнатите резултати с поставените цели. За оперативната работа по мониторинга и оценката се предвижда създаване на специална структура – Звено за мониторинг и оценка (ЗМО).

В много стратегии се допуска възможността, ЗМО от предишния период да продължи дейността си и през настоящия. Тази структура функционира в основен и разширен състав в зависимост от конкретните задачи и отговорности. Основните дейности по мониторинга са насочени към текущо наблюдение и събиране на информация за състоянието на социалните услуги, консултации и перманентно актуализиране на базата данни, на чиято основа ЗМО ежегодно изготвя мониторингов доклад за степента на изпълнение на стратегията. Към задължителните дейности по мониторинга се включва и изготвянето на междинна и финална оценка от външен екип експерти относно релевантността и ефективността на стратегията. Резултатите от мониторирането се използват за актуализация на настоящата стратегия или при разработването на нов документ за следващия период.

Ключово значение за реализацията на стратегията има *ресурското осигуряване* на предвидените мерки и дейности. Предоставянето на адекватни, навременни и качествени услуги на групите в риск в голяма степен зависи от наличието на достатъчен брой специалисти със съответните компетентности. Минимално необходимият човешки ресурс в това отношение се изчислява по Методика за определяне длъжностите на персонала в специализираните институции и социалните услуги в общността, утвърдена от министъра на труда и социалната политика. За оптимизиране на грижата за хората, ползващи социални услуги, в стратегията са предвидени дейности за поддържане и повишаване квалификацията на персонала. Целта е да се изгради и развива административен и организационен капацитет за предоставяне на социални услуги и за изпълнение на стратегията изобщо. Друго направление на ресурсната обезпеченост е наличието на *материални и финансови ресурси*. Техен основен източник е републиканският бюджет, който при възможност се допълва с общинско финансиране, а също така могат да се използват средства от различни европейски фондове, оперативни програми, национални проекти и програми, неправителствени организации, частни лица, дарителски кампании и др. В някои от стратегиите е посочен индикативният размер на необходимите финансови ресурси и тяхното разпределение по различни критерии (общини, специализирани институции, години и видове разходи).

Важен елемент на стратегията и условие за нейната ефективна реализация е *комуникационната програма*. Тя представлява система от цели, задачи, принципи, мерки, механизми и подходи, чрез които се популяризира стратегията, и информацията за нея достига до широката общественост. Целта е, всички заинтересовани страни и особено потенциалните потребители да бъдат запознати с планираните инициативи и предлаганите социални услуги, както и да се изгради обществена подкрепа към цялостната политика в това отношение.

За повече яснота и прозрачност на действията в областната стратегия са обособени и *етапи на изпълнението ѝ*, които включват: подготовка; оперативно изпълнение през първите три години, междинна оценка и

актуализация; изпълнение на дейностите през оставащите две години и финална оценка на въздействието.

Завършеният вид на стратегията се оформя чрез добавяне на *приложения*, съдържащи допълнителна информация, която подкрепя и/или детайлизира изложението в отделните части на документа. Най-често в този последен раздел се представят: доклад с анализа на ситуацията и оценката на потребностите, териториален разрез на планирането по общини в съответната област, логическа рамка на индикаторите и др. в зависимост от съдържанието на стратегията и по преценка на работната група.

4. Изследване и оценка на качеството на социалните стратегии

4.1. Резултати от многокритериално изследване на съдържанието

Връзката между областните и общинските стратегии за развитие на социалните услуги е пряка, като по-високото, областното ниво предполага рамката за общинските документи. Последните са най-близко до потребителите, тъй като общините са институциите, ангажирани с по-голямата част от процесите по организиране и финансиране на услугите за общността. Именно поради субординацията между двата вида документи е важно да бъде оценено по-високото ниво на стратегическо планиране, т.е. областното. За целта е създадена многокритериална система, която съдържа 27 изследователски въпроса, чрез които са анализирани и оценени 28-те областни стратегии. Изследването очерта общи характеристики, свързани както с планирането, така и с изпълнението, мониторинга, комуникацията, отчитането и актуализацията на тези документи.

По отношение на нормативната регламентация и обезпеченото участие на ангажираните с прилагането на социалната политика на областно ниво се констатира добра информационна обезпеченост на стратегиите. Почти 93% от анкетите съдържат добра нормативна обосновка, като в организационен план участието на въвлечените лица и институции е представена в 96% от случаите. В същия относителен дял – 96% в документите има включване на основополагащи принципи като поуки от опита, широко участие, равнопоставеност, интегритет и др. В част от оценяваните стратегии информацията е непълна. Едва в 50% от документите обаче реално може да се установи тяхното имплементиране в стратегическата част – по отношение на планирани мерки и дейности, организация и включване.

Като контраст на представеното широко участие в процеса по подготовка на стратегиите е липсата на прозрачност на процеса по включ-

ване, т.е. не става ясно какви са критериите за подбор на участващите. Едва в 11% от случаите или само в 3 стратегии е посочено как са избрани за участие представителите на посочените заинтересовани страни. Между другото ограниченото участие и прозрачност при въвличане на заинтересованите страни е системен проблем на стратегическото планиране на всички нива на управление и видно и тук не прави изключение.

Високо може да бъде оценен анализът на потребностите, върху който се базира стратегическата част на документите. В 89% от случаите той е конкретен и проблемно ориентиран, а в 21 стратегии (75%) са посочени конкретните достижения от предходния програмен период. Констатира се висока степен на обвързаност на аналитичната и стратегическата част на областните стратегии за развитие на социалните услуги, т.е. анализът е проблемно ориентиран и дефинираните цели, приоритети и мерки кореспондират с изведените проблемни области. Почти в 68% от документите потребностите са определени реално, което рефлектира върху качеството на целеполагане. В 64% от тях целевата уредба е коректно структурирана, като при 93% съществува ясно проследима логическа връзка между визия, стратегически цели, приоритети, мерки и дейности. Независимо от това като слабост може да се посочи, че в над 75% от документите липсва обосновка относно дефинираните мерки и дейности.

Спорен е въпросът относно осигуреността с ресурси. По отношение на административно-управленските лостове и изграждането на капацитет в стратегиите са разписани конкретни действия. Във финансово отношение обаче тези стратегии не са обезпечени. Мерките, планирани в тях, се изпълняват чрез реализацията на общинските стратегии. По този начин документите на областно ниво имат по-скоро формален характер. Разпределение на ангажменти, отговорности и роли на длъжностни лица във връзка с цялостния процес по управление изпълнението на стратегиите се регистрира при 71% от оценяваните документи, а в 25% от тях представената информация е недостатъчна.

Мониторингът е важен етап в цялостния процес по стратегическо планиране. Той е с особено значение при провеждане на публични политики с дългосрочен характер. По отношение на областните стратегии за развитие на социалните услуги в 53% от случаите е разписана цялостна система за осъществяване на мониторинг и оценка, а в 36% тази информация е частична. В 11% от документите не се предвижда прилагането на такава. Реално осъществяването на мониторинг на тези документи е по-скоро изключение. Едва 25% от стратегиите са били обект на мониторинг и оценка. Самите индикатори за оценка и отчитане на напредъка по изпълнението имат редица несъвършенства – непълни са, неточни, абстрактни или времево неопределени, логично и ресурсно необезпечени. Такива се констатира в половината стратегии, като две въобще не включват индикатори. Информационното обезпечаване на процесите по наблюдение и отчитане на напредъка в стратегиите е изключително слабо. Такива меха-

низми са разписани изцяло в 28% от документите, в 43% липсват, частично присъстват в 29%. Що се отнася до конкретизацията на отговорностите по изпълнението и отчитането – кой, кога, по какъв начин, какво и пред кого представя информация – такава почти липсва. Едва в 32% от документите се констатира по-висока степен на детайлизация на свързаната с правата и задълженията информация.

По отношение отчетността на изпълнението на областните стратегии за развитие на социалните услуги, изцяло или частично, такива ангажименти и срокове са визираны в 86% от стратегиите. В същото време мониторингът и отчетността са недостатъчни и резултатите от тях там, където има документирани такива, не се комуникират със заинтересованите страни, независимо че в 75% от случаите изцяло или частично има предвидена система за комуникация с тях. Комуникацията не само че не се осъществява в по-голямата част от случаите, но там, където я има, е трудно да бъде установена нейната ефективност, тъй като в 93% от документите липсва инструмент за измерването ѝ. Не са комуникирани и резултатите от направени външни оценки, като обект на такива са били само 14% от документите.

Резултатите в нито един от случаите не са били обект на представяне на заинтересованите страни и ангажираните институции. В 64% от случаите дори не се предвижда механизъм за актуализация на областните стратегии за предоставяне на социални услуги. Такава е правена едва на 8 стратегии (29%), като само при 5 от тях са отчетени промените в средата и потребностите при извършване на актуализацията.

От контент анализа на съдържанието и оценката на качеството по многокритериалната система могат да бъдат изведени няколко съществени проблема.

Оценяваните стратегии се характеризират с относително статичен характер, тромава процедура по актуализиране и отчитане на промените в средата и потребностите, които пък от своя страна са изключително динамични. Липсата на индивидуален и териториален подход към потребностите рефлектира в групите мерки с универсален или общо приложим характер. Липсват мерки, свързани с превенция, т.е. мерки, насочени към потребителите на социални услуги, преди те да станат такива, с цел ограничаване на тяхната численост и постигане на по-високи въздействия от прилагането на тази и на други обществени политики. Отсъствие на комуникация. Не е нужно специално проучване, за да се установи съществуващият подход на планиране, който може да бъде определен като чисто административен. Въвличането и участието на заинтересованите страни е формално и непрозрачно на етап подготовка на стратегиите. В процеса на изпълнение почти отсъства. Потвърждават се нагласата и практиката, в администрацията да се подготвят документи с оглед покриване на нормативни разпоредби, които впоследствие не се изпълняват, не се наблюдават, не се отчитат, не се актуализират. Планиране заради

самото планиране е проблем, който се наблюдава от години и който рефлектира върху развитието на всички обществени сектори. В социалната сфера обаче той води до особено болезнени последици, тъй като проблемите нарастват, когато не се провеждат адекватни политики и не се търси възможност за отговор на потенциални или реални потребности. Стратегии, планове, програми, които остават само на хартия, които разходват организационен и административен ресурс, които не са обвързани с конкретни финансови лостове и инструменти за въздействие, обезличават плановата практика, водят до отказ от планирано развитие и осигуряват възможност единствено за провеждане на реактивна политика.

Ако на етап подготовка на областните стратегии за развитие на социалните услуги могат да бъдат посочени някои слабости, но да бъдат отчетени и позитиви, то на етапи изпълнение, отчитане, мониторинг, оценка, актуализация не се констатираат добри практики. Процесите са компрометирани или изцяло отсъстват. Това е предпоставено и от слабости в нормативната база, както и от съществуващата твърде сложна институционална система. Действащата институционална организация води до проблеми, свързани със затруднена комуникация, усложнена бюрокрация, размиване на правомощията, ниска ефективност, ефикасност и целесъобразност на функциониране на публичния сектор, ангажиран с подготовка и изпълнение на публични политики в социалната сфера. Самото планиране не осигурява проактивност на действията и устойчивост на резултатите, тъй като мерките имат най-често реактивен и по-рядко изпреварващ характер, което е слабост на всяка една политика.

4.2. Резултати от проведено анкетно проучване

За целите на оценката беше проведено и електронното онлайн проучване на качеството на областните стратегии за развитие на социални услуги в България през периода 2016–2020 г. и в периода септември–октомври 2020 година, като линк към него е разпратен до всички 28 областни администрации. Три от областните администрации не се включиха в проучването и резултатите от изследването са базирани на отговорите на останалите 90%. Анкетната карта включва 13 въпроса във връзка с *подготовката и разработването на стратегията, изпълнението, мониторинга и идентифицирането на проблеми* в процеса на нейното изпълнение на ниво областни администрации и райони на планиране.² Тя има за цел да потвърди или отхвърли констатациите, направени в рамките на предходната многокритериална оценка чрез специално разработения чек лист.

² Анкетната карта е достъпна на адрес:

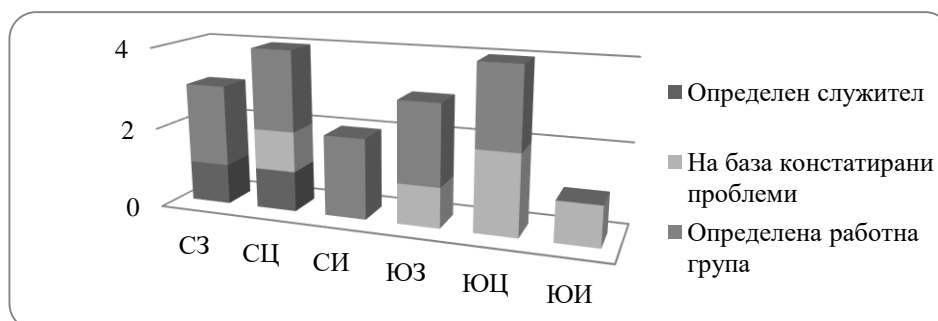
https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfSDXMMbjYTeYnVibu85y9Jn4U70L_XyC01J8dF1tvMjiK3Cw/viewform

4.2.1. Подготовка и разработване на Областна стратегия за социални услуги (2016–2020 г.)

За да се анализират подготовката и разработването на Областната стратегия за социални услуги (2016–2020 г.), в анкетната карта са включени следните аспекти:

- подготовка на аналитичната част;
- дефиниране на потребностите от социални услуги;
- привличане на неправителствения сектор при подготовката и изпълнението на стратегията.

Подготовката на аналитичната част на стратегията за социални услуги (2016–2020 г.) се анализира по използвани критерии и участници при нейното разработване. Повечето областни администрации използват съществуващата като база за разработване на нова стратегия. Това може да се приеме като начин за акумулиране на опит и експертиза по стратегическото планиране. Едва 36% от областните администрации (9) включват проблемното ориентиране в процеса на създаване на аналитичната част, а в Североизточен район изцяло липсват такива практики (вж. фиг. 1). Използването на стандартизиран подход, без установяване на конкретните проблеми в областта, води до мултиплициране на лоши практики в планирането на социалните услуги.

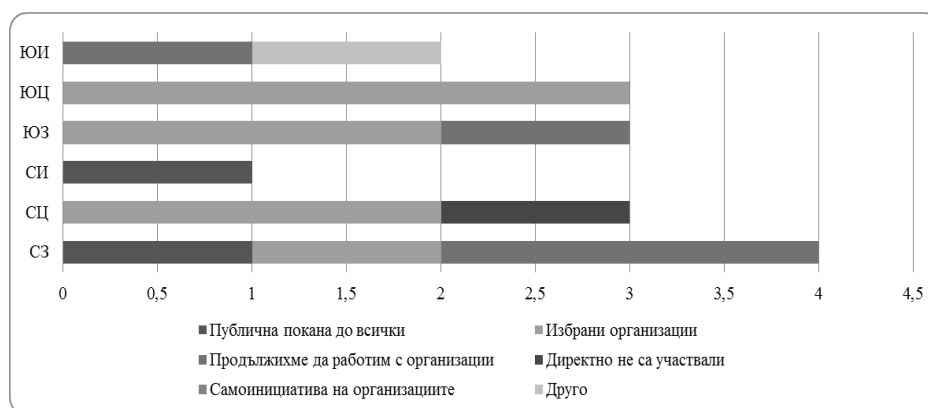


Фигура 1. Участие в подготовката на аналитичната част на стратегиите на ниво NUTS II

При дефинирането на потребностите от социални услуги се наблюдава ограниченост в избора на информационни канали, а там, където е използван по-широк кръг от гледни точки, източниците на информация се свеждат до информация, предоставена от общинските администрации, други институции и на база анализа на стратегията. Само в 10 областни администрации е включено проучване на настоящи и потенциални потребители на социални услуги по общини, на основата на което се определят реалните потребности в областта.

Процесът на комуникация и координация със заинтересованите страни е от изключително значение за качеството на стратегическия пла-

нов документ. Колкото по-широка е комуникацията, толкова по-добро е качеството на предлаганите социални услуги, тъй като се обхващат повече гледни точки и потребности. В изследването се очертава преобладаващо използване на един канал за комуникация (64%), което поставя под въпрос релевантността на планираните социални услуги в областта (вж. фиг. 2).



Фигура 2. Критерии при определяне начина за привличане на неправителствения сектор

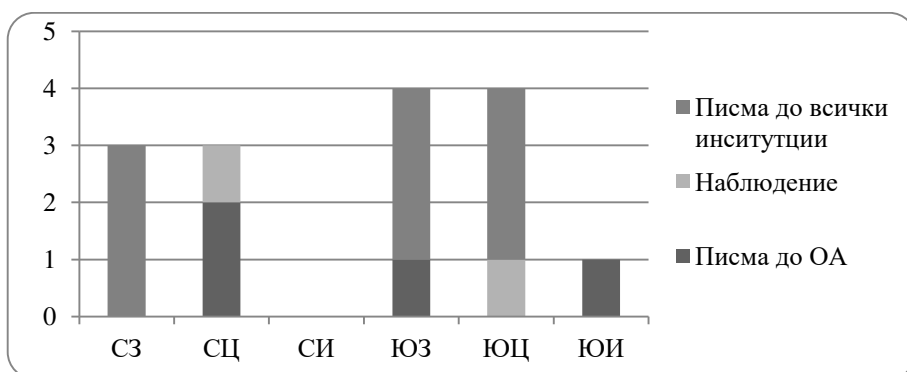
Притеснителен е фактът, че в областна администрация от Северния централен район заинтересованите страни са информирани, но не са участвали в подготовката и изпълнението на стратегията. Налице е добра практика в Южния централен район, където се използват три канала за комуникация с неправителствени организации.

4.2.2. Изпълнение и мониторинг на областните стратегии за развитие на социални услуги

Изпълнението и мониторингът на областните стратегии за развитие на социални услуги са анализирани посредством следните въпроси към респондентите:

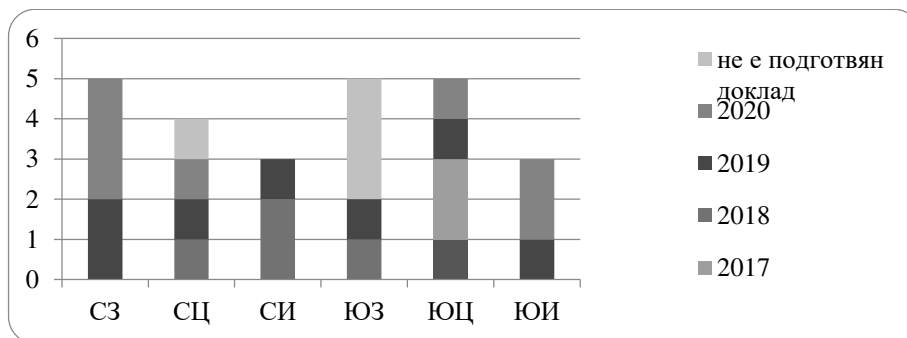
- Организация за *събирането на информация* за годишните мониторингови доклади;
- Последен *мониторингов доклад* (от ЗМО или друга вътрешна структура);
- *Периодичност на събиране на информация* за отчитане на напредъка по изпълнението на областната стратегия за развитие на социалните услуги;
- *Междинна оценка* (от външни експерти);
- *Последната актуализация* на областната стратегия за развитие на социалните услуги за периода 2016–2020.

Начините за събиране на информация за годишни мониторингови доклади показват нагласата на областните администрации за отчитане на напредъка по изпълнението, възможностите за подобрене, коригиране и актуализиране на стратегията. При организацията на събирането на информация за годишните мониторингови доклади в повечето областни администрации (60% от респондентите) посочват само един източник на информация, което води до ограничаване обхвата на мониторинга (вж. фиг. 3). Северозападен и Югоизточен район се очертават с най-много канали за информация. Добър индикатор е, че в изследването липсва областна администрация, която да разчита само на вторични източници на информация като годишните мониторингови доклади на общинските стратегии за развитие на социални услуги. Когато биват използвани, те винаги се съчетават с първични източници на информация.



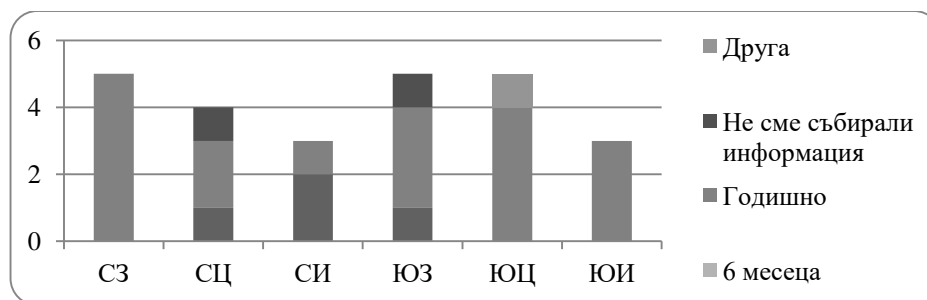
Фигура 3. Един критерий за организация на събирането на информация за годишни мониторингови доклади на ниво NUTS II

Честотата на изготвяне на мониторингови доклади (от ЗМО или друга вътрешна структура) е разгледана чрез проследяване на последния мониторингов доклад, който областните администрации докладват за периода 2016–2020 г. Във всяка областна стратегия се посочва, че е създадено и функционира Звено за мониторинг и контрол, което следва регулярно да изготвя мониторинговите доклади, но от данните става ясно, че в 16% от областите липсват подобни доклади, а ако те са разработвани, то е преди повече от 2 години (28% от администрациите). Това дава основание да се заключи, че при 44% от администрациите по райони на планиране, контролните функции са занижени за разлика от Северозападен и Югоизточен район (36%), където е налице засилена контролна дейност по изпълнението на стратегиите (вж. фиг. 4).



Фигура 4. Последен доклад от вътрешен мониторинг

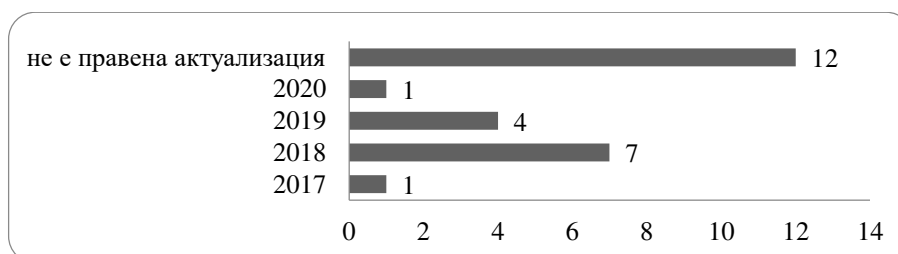
Периодичността на събиране на информация за отчитане на напредъка по изпълнението на областната стратегия също е индикатор за контрола по нейното изпълнение. Данните от проучването посочват, че 16% от администрациите не изготвят мониторингови доклади, като в 8% от тях липсва и събиране на информация за напредъка по стратегиите. Независимо от декларираната засилена контролна дейност, в Северозападния и Югоизточния район разчитат на събиране на информация на годишна база, което е ограничаващо, тъй като контролът е последващ (а не текущ) и затруднява своевременното отстраняване на проблемите (вж. фиг. 5).



Фигура 5. Периодичност на събиране на информация за отчитане на напредъка по изпълнението на областната стратегия

Изготвянето на междинна оценка от външни експерти е спорадична при стратегическото планиране на социалните услуги. В края на програмния период преобладаващият брой организации не са осъществили междинна оценка, а тези, които са използвали външни експерти, посочват, че това се осъществява в края на втората половина от програмния период – съответно през 2018 г. – 7 администрации, а през 2019 г. – 2. Обезпокоителен е фактът, че в 64% (16) от областните администрации липсва външна оценка върху изпълнението на стратегическите документи.

Липсва *актуализация на областната стратегия* за развитие на социалните услуги за периода 2016–2020 в 48% от анкетираните областни администрации. Северозападният и Югоизточният район (36% от всички анкетирани – вж. фиг. 6) се открояват със засилена контролна дейност по изпълнението на стратегиите и годишно събиране на информация за изпълнението на стратегията, но не са правили актуализация. Само 3 от областните администрации (една в Югоизточен и две в Северозападен район) посочват, че са актуализирали стратегията си. Това поставя под въпрос ефективността на осъществявания контрол и мониторинг на стратегията, защото не са предприети действия за отстраняването на възникналите проблеми.



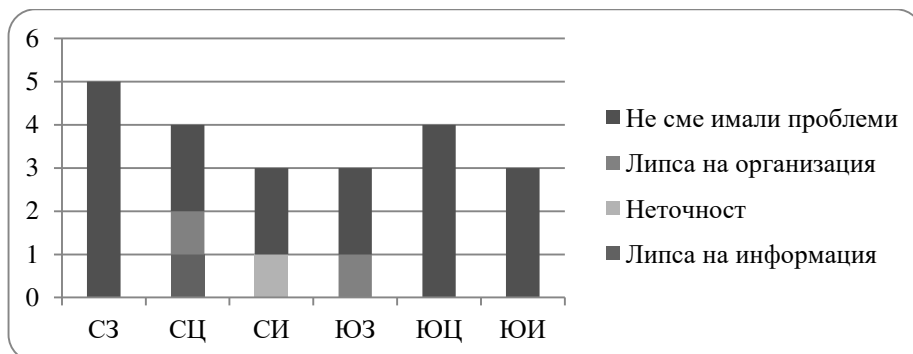
Фигура 6. Актуализация на областната стратегия за развитие на социалните услуги по областни администрации

4.2.3. Идентифицирани проблеми при изпълнението на стратегията

Въпросите в анкетната карта, свързани с идентифициране на проблемите в процеса на изпълнението на стратегията, са в следните направления:

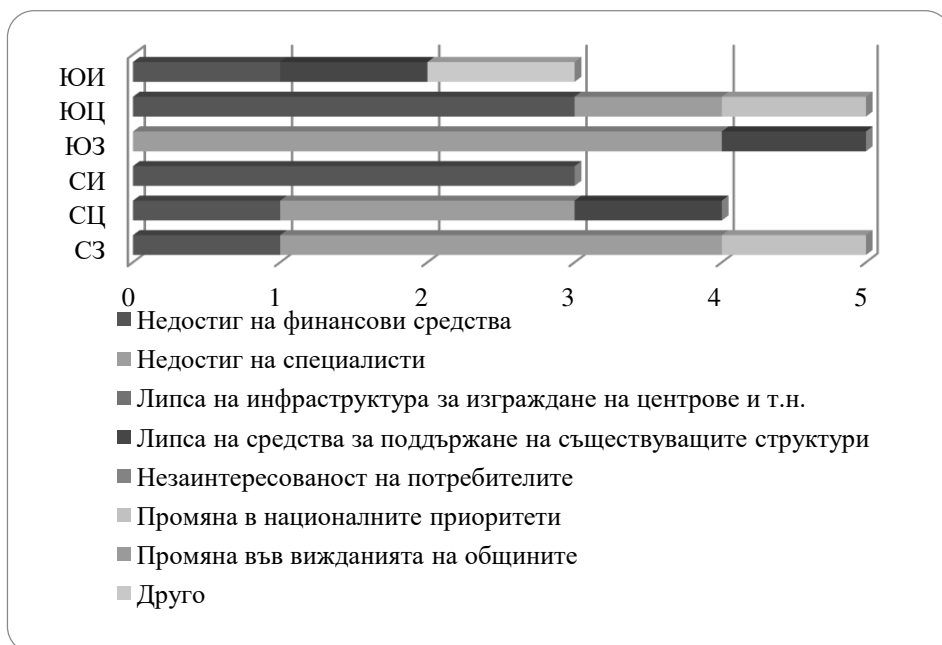
- *проблеми при отчитане на напредъка* по изпълнението на областната стратегия за развитие на социалните услуги;
- *основен проблем при реализация на стратегията* за социални услуги;
- *степен на въздействие на политическите промени* върху социалната политика на ниво област.

При *отчитане напредъка по изпълнението* на областната стратегия за развитие на социалните услуги се констатира, че 72% от администрациите не изпитват проблеми (вж. фиг. 7), но в останалите случаи се налага изводът, че проблемите са фундаментални и са на ниво разработване на самата стратегия. Използват се неточни индикатори, без възможност за проследимост между начални и целеви стойности, което възпрепятства реализирането на целите. Някои от областните администрации изпитват и управленски дефицит, проблеми в комуникацията и невъзможност за събиране на информация. Всички тези проблеми показват липса на институционален капацитет в почти една трета от областните администрации.



Фигура 7. Разпределение на проблемите при отчитане на напредъка по изпълнението на областната стратегия за развитие на социални услуги

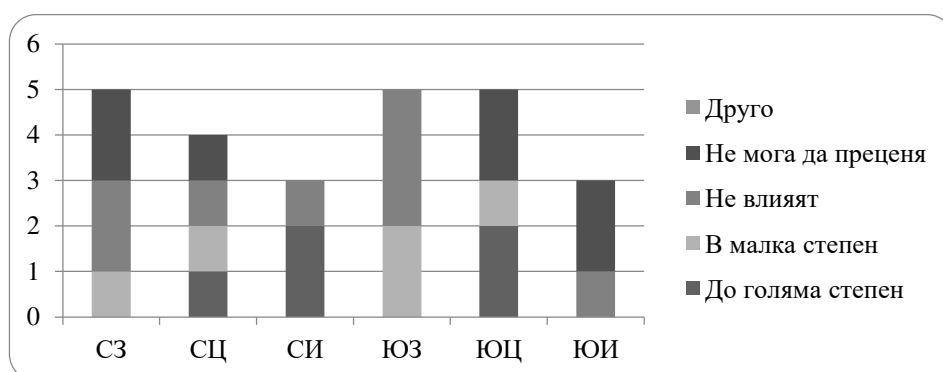
Данните от проучването очертават като съществени *проблеми при реализация на стратегията* за социални услуги липсата на финансови средства и недостига на специалисти. С изключение на Югоизточен и Североизточен район институционалните проблеми са повсеместни (вж. фиг. 8).



Фигура 8. Проблеми при реализация на стратегиите за социални услуги

Налице е слабо изразено *политическо въздействие* върху реализацията на областните стратегии за социални услуги. Влиянието на полити-

ческите промени върху социалната политика на ниво област се установява при 40% от анкетираните, докато останалите 30% не могат да определят степента на въздействие, а 30% смятат, че няма такова. Само 20% от анкетираните определят политическото въздействие като съществено (вж. фиг. 9).



Фигура 9. Степен на влияние на политическите промени върху социалната политика

На основата на проведеното анкетно проучване могат да се направят следните **обобщения и изводи** относно качеството на областните стратегии за развитие на социални услуги в България през периода 2016–2020 г.

Първо. Прилага се стандартизиран подход при разработване на стратегията, без да се установяват конкретните проблеми на областта, което предизвиква мултиплициране на неефективни практики в планирането на социалните услуги.

Второ. Ограничен е изборът на информационни канали при дефинирането на потребностите от социални услуги, а където се използват повече източници, информацията се свежда до тази, предоставена от общинските администрации, други институции и на база анализа на стратегията. Само в 10 областни администрации е включено проучване на настоящи и потенциални потребители на социални услуги по общини за определяне на реалните потребности.

Трето. Преобладаващо едноканалната комуникация със заинтересованите страни поставя под въпрос качеството на предлаганите социални услуги. Притеснителен е фактът, че дори и информирани, заинтересованите страни не участват в подготовката и изпълнението на стратегията. Това налага, областните администрации да фокусират повече усилия и активират комуникацията с партньорите на местно равнище.

Четвърто. В значителна част от областните администрации липсва институционален капацитет, независимо че повечето от респондентите посочват, че не изпитват проблеми при отчитането на напредъка в изпълне-

нието на областната стратегия за развитие на социалните услуги. В някои от областните администрации проблемите са фундаментални и са на ниво разработване на самата стратегия, като освен управленски дефицит посочват и липса на финансови средства, проблеми в комуникацията и събирането на информация.

Пето. В повечето областни администрации се наблюдава слаба контролна функция и ограничаване на мониторинга до използване на един източник на информация. Периодичността на събиране на информация за отчитане на напредъка по изпълнението на областната стратегия за развитие на социалните услуги най-често е на годишна база, което ограничава контрола и затруднява своевременното отстраняване на възникналите проблеми. Често липсва актуализация на областната стратегия, а междинна оценка (от външни експерти) се извършва рядко, което е сигнал за недостатъчен институционален капацитет.

Шесто. Съществените проблеми при реализация на стратегията за социални услуги често намират израз в липса на финансови средства и недостиг на специалисти. Забелязва се слабо изразено въздействие на политическата среда върху реализацията на стратегията. Повечето от областните администрации не изпитват проблеми, но в останалите случаи се налага изводът, че проблемите са фундаментални и са на ниво разработване на самата стратегия.

Седмо. Съществуват отлики по отношение на процеса по стратегическо планиране и коректното изпълнение на неговите етапи. Тези отлики се констатира при контент анализа на документи и резултатите от анкетното проучване. В по-голямата си част администрациите и служителите, ангажирани със социалната политика, не отчитат слабостите на процеса като: липса на адекватен мониторинг, резултатите от който да бъдат комуникирани със заинтересованите страни, ограниченото им включване, статичност на документа и отсъствие на актуализации, липса на отчетност по отношение напредъка по индикатори и др. Това говори за системен проблем, свързан с функционирането и експертизата на институциите, отговорни за формулирането и провеждането на социална политика на областно ниво.

5. Перспективи пред стратегическото планиране на социалните услуги

Установените слабости на практиката контрастират със съществуващи модерни подходи за планиране. На дневен ред е интегрираното планиране, което търси и решава проблемите в динамика. Именно в тази връзка са и промените в нормативната уредба и въвеждането на нова организация на планиране на потребностите и на видовете социални услуги.

Чрез новата нормативна и стратегическа рамка, която отчита добри практики и научни постижения, се очаква да се преодолее статичността на системата за предоставяне на социални услуги, да се оптимизира финансирането и да се повиши качеството и удовлетвореността на потребителите.

Перспективите пред стратегическото планиране на социалните услуги са свързани с внедряване на организационни, институционални и административни практики, които да преодолеят констатираните досега слабости, а именно (Bogdanova, Shishmanova, Parashkevova, & Stoyanova, 2020):

- Затруднен достъп до социални услуги на лицата в риск;
- Липса на релация между услугите и потребностите поради реактивното планиране на последните;
- Нормативно идентифициране и задоволяване на потребностите на база съществуващи практики и стандарти;
- Липса на практики и организационни възможности за предоставяне на координирани интегрирани социални услуги;
- Слаба координация и комуникация при изпълнението на социални политики както между институциите, така и между тях и заинтересованите страни;
- Отсъствие на основен институционален център, който да възлага, организира и контролира провеждането на социални политики, в т.ч. и стратегии;
- Системно недофинансиране на социалните услуги при непрекъснато нарастване на потребностите от такива;
- Силна централизация и концентрация в публичните администрации на процеса по предоставяне на социални услуги на потребителите от общностите;
- Липса на гъвкавост при предоставянето на социални услуги, породена от отсъствието на система от инструменти за доставка на тези услуги чрез различни организационни форми като звена, приемни и др., обслужващи по-малък кръг от население със специфични потребности;
- Недостиг на информация – количествена и качествена, разбираемо представена за съществуващи и предоставяни социални услуги и правомощията на самите доставчици;
- Ограничено възлагане на външни доставчици на предоставянето на социални услуги и концентриране на социални дейности в местните власти, т.е. в публичния сектор;
- Дублиращи се функции между институциите и припокриване на правомощия, съответно размиване на отговорности;
- Липса на експертиза, опит и виждане за подобряване на механизмите за формулиране на публични политики на областно ниво. Това е системен административно-институционален проблем, който крие рискове относно ефективността на работата на органите на изпълнителната власт.

Посочените слабости по презумпция са част както от действащата до 2020 година нормативна база, така и от утвърдени практики, липса на организационен капацитет и административен интерес за промяна. Това влошава качеството не само на документите, които разписват развитието на социалните услуги (в случая това са стратегиите), но и на самите услуги. На практика разгледаните областни стратегии за развитие на социалните услуги за периода 2016–2020 г. не предвиждат развитие. Те обличат в стратегическа рамка действащи от години неефективни механизми за планиране и предоставяне на услуги за общността. Липсата на финансови инструменти за обезпечаване на мерките и дейностите на областно ниво формализират тяхното съществуване и ги поставят в зависимост от общинското изпълнение на аналогичните стратегии. Неслучайно в новата организация на планирането на потребностите, разписана в Закона за социалните услуги (Закон за социалните услуги, 2020), областните стратегии не присъстват. И така фокусът се измества към общините, които имат по-големи правомощия и възможности за адекватно покриване, включително и чрез доставчици, на потребностите от социални услуги.

Заклучение

Предизвикателствата, пред които сме изправени днес, поставят на сериозни изпитания социалните политики, в частност предоставянето на социални услуги. Изявеният динамизъм и комплицираността на протичащите процеси налагат бързи, гъвкави, компетентни и ефективни решения относно удовлетворяването на социалните потребности на хората. Както стана ясно, особено значение в това отношение има доброто планиране на социалните услуги.

Извършеното чрез многокритериална оценка и анкетно проучване изследване на областните стратегии за развитие на социалните услуги за периода 2016–2020 г. разкри редица техни недостатъци, които за съжаление доминират над положителните им страни. Това в голяма степен компрометира социалната политика в тази сфера и нейното планиране на областно ниво, като поставя под въпрос качествено задоволяване на нуждите от социални услуги. Става ясно, че без приложение на проактивен, проблемно ориентиран подход; ангажирано отношение и отговорно изпълнение на дейностите по планирането; тясна обвързаност на предприеманите мерки с изявените потребности и адекватна финансова осигуреност; усъвършенстване на нормативната база; активна комуникация и координация на институциите; достатъчен експертен, административен и управленски капацитет не може да се постигнат ефективни резултати нито при планирането, нито при предоставянето и ползването на социални услуги. Това са и основните насоки, в които трябва да се реформира и мо-

дернизира стратегическото планиране на социалните политики на субнационално равнище. Крачка напред в тази посока е новата регламентация в Закона за социалните услуги и предвиденото създаване на нови институционални структури и свързани документи, както и засилването на ролята на общините. Всичко това, заедно с препоръките за насърчаване на социалните иновации и за адаптация на утвърдени добри практики към спецификите на локално ниво, ще допринесат за усъвършенстване на стратегическото планиране в тази сфера и като цяло за подобряване качеството на социалните услуги.

Използвани източници

- Bochel, H., & Daly, G. (2014). *Social Policy*. Routledge, UK: 3ed Edition.
- Bochel, H., & Daly, G. (2020). *Social Policy. Fourth Edition*. London: Routledge.
- Bogdanova, M., Shishmanova, P., Parashkevova, E. & Stoyanova, M. (2020). Conceptual model for institutional analysis of the social services planning practice. *6th International Conference on Advances in Education Abstracts & Proceedings* (стр. 307-3016). OCERINT.
- Council, o. t. (24 June 1988 г.). *Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing fina.*
- Hallsworth, M., & Rutter, J. (н.д.). *Making policy better: improving Whitehall's core business*. UK: Institute for Government.
- Horvath, G. (No. 23 1998 г.). *Regional and Cohesion Policy in Hungary*. Свалено от CENTRE FOR REGIONAL STUDIES OF HUNGARIAN ACADEMY OF SCIENCES,; <https://discussionpapers.rkk.hu/index.php/DP/article/view/2148/3992>
- Horváth, G. (2007). The Dilemmas of Creating Regions in Eastern and Central Europe. . *Regionality and/or Locality, Pécs: Centre for Regional Studies. Discussion Papers, Special*, стр. 13-28.
- J-Pal Europe. (2011). *Social Experimentation. A methodological guide for policy makers*. Wroclaw.
- Kay, J. (2010). *Obliquity: Why Our Goals Are Best Achieved Indirectly. Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners*. (2020). Свалено от <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners>
- Recommendations for the future of EUPAN*. (2020). Свалено от https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/EUPAN_2015_Recommendations_for_the_Future_of_EUPAN.pdf

- Smelser, N., & Baltes, P. (2001). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Pergamon.
- (2015). *Social policy innovation*. European Commission.
- Spicker, P. (2014). *Social Policy. Theory and Practice. 3rd Edition*. Bristol: Policy Press.
- Sutcliffe, S., & Court, J. (2005). *Evidence-based policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?* Overseas Development Institute.
- Sutcliffe, S., & Court, J. (2005). *Evidence-based policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?* Overseas Development Institute.
- The New Synthesis of Public Administration Fieldbook*. (2020). Свалено от <https://www.csc.gov.sg/articles/review-the-new-synthesis-of-public-administration-fieldbook>
- Брайкова, Т. (2000). *Теория на социалната политика*. София: Парадигма.
- Димова, Д. (2000). *Социална политика*. София. Европейска комисия. (н.д.). Свалено от <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1138&langId=bg>
- ЕП. Регламент (ЕО) № 176/2008 на Европейския парламент и на Съвета . (н.д.). *ЕП. Регламент (ЕО) № 176/2008 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на приложенията на Регламент № 1059/2003, допълващ класификацията с новоприетите държави членки*, 2008. http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pages/Classifcs/EC_REG_176
-
- Закон за регионалното развитие. (н.д.). *Закон за регионалното развитие, Обн. ДВ. бр.50 от 30 Май 2008г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.28 от 29 Март 2018г.*
- Закон за социалните услуги. (01 юли 2020 г.). Свалено от <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137191914>
- Закон за устройство на територията. (2001). *Закон за устройство на територията. В сила от 31.03.2001 г.*
- Институт за пазарна икономика. (18 08 2018 г.). *Регионални профили : Препоръки за развитие 2018*. Свалено от Регионални профили, [www.regionalprofilies.bg: http://ime.bg/var/images/grppp2018_ime.pdf](http://ime.bg/var/images/grppp2018_ime.pdf)
- Комитет за наблюдение на Конгреса на местните и регионални власти. . (2011). *Местна и регионална демокрация в България. Страсбург*.
- Моллов, Б. (23 4 2018 г.). *Варианти за нови райони за планиране в България от ниво NUTS 2*. Свалено от Градът: https://gradat.bg/news/2018/04/23/3167498_arh_belin_mollov_varianti_zh_zh_novi_raioni_zh_planirane/
- (2018). *Най-добрите практики в обществените политики относно европейската социална икономика след икономическата криза*. Европейски икономически и социален комитет.

- (2011). *Национална концепция за социална икономика*. София. *Национална стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България”*. (н.д.). Свалено от [file:///C:/Users/User/Downloads/Vizia%20deinstitutionalizacia%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Vizia%20deinstitutionalizacia%20(1).pdf)
- Николова, Д. (23 2018 г.). *Новите райони на България – ще се отреже ли достъпът до евросредства на част от територията?* Свалено от Институт за пазарна икономика: <http://ime.bg/bg/articles/novite-raioni-na-byulgariya-shte-se-otreje-li-dostupyt-do-evrosredstva-na-chast-ot-teritoriyata/>
- Организация за икономическо сътрудничество и развитие*. (н.д.). Свалено от <http://www.oecd.org/about/>
- Правилник за прилагане на закона за регионално развитие. (н.д.). *Правилник за прилагане на закона за регионално развитие, Обн. ДВ. бр.80 от 12 Септември 2008г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.50 от 1 Юли 2016г.*
- (2017). *Развитие на социалната икономика на ЕС през последните години*. Европейски икономически и социален комитет.
- Регламент (ЕО) № 1059/2003. (н.д.). *Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS)*.
- Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент. (2003).
- Стратегически документи на национално ниво*. (н.д.). Свалено от file:///C:/Users/User/Downloads/strategicdocuments_20201022131426.pdf
- Стратегия за децентрализация 2016-2025 г. (2016).
- Събева, С. (18 май 2020 г.). *Законът за социалните услуги ще повиши качеството на услугите и нивото на професионалистите*.
- Терзиев, В. (2018). *Политики и инструменти за социално развитие*. София.
- ФРМС. (2013). *Анализ на състоянието и тенденциите за промени в обхвата на районите от нива 1, 2 и 3 в Република България в контекста на общата класификация на териториалните единици за статистически цели в Европейския съюз*. София: ФРМС.