

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ „ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР”**  
**ФАКУЛТЕТ „МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И АДМИНИСТРАЦИЯ”**  
**КАТЕДРА „АДМИНИСТРАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ”**

**КОНСТАНТИН ДЕЛОВ ПИСКОВ**

**ИНОВАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИТЕ  
СОЦИАЛНИ УСЛУГИ  
(ЕВРОПЕЙСКИ КОНТЕКСТ)**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор” по научна специалност „Организация и управление извън сферата на материалното производство”

**Научен ръководител:**  
доц. д-р Мария Великова

**Рецензенти**

проф.д-р Павел Павлов  
проф.д-р Кръстьо Петков

**Варна**  
**2013**

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита пред научно жури от катедра “Администрация и управление” при факултет “Международна икономика и администрация” на ВСУ “Черноризец Храбър”-гр.Варна.

Дисертационният труд, с обем от 211 страници, се състои от увод, изложение в три глави, заключение, списък с използвана литература и четири приложения. Съдържанието на всяка от главите е разпределено в отделни параграфи, като в края на всяка глава са направени конкретни изводи. Основният текст съдържа 13 таблици и фигури. Списъкът на използваните литературни източници се състои от 141 заглавия на български, руски и английски език, както и 51 интернет адреси.

Авторът на дисертационният труд е преподавател в “Европейски колеж по икономика и управление” гр.Пловдив, и докторант на самостоятелна подготовка в катедра “Администрация и управление” на ВСУ “Черноризец Храбър” - гр. Варна.

Защитата на дисертационният труд пред Научно жури ще се състои на 15 юли 2013 г. от 11.00 часа в Заседателна зала на ЕКИУ Пловдив, на заседание на Научното жури. Материалите по защитата са на разположение на интересувашите се в канцеларията на катедра “Администрация и управление” към факултет “Международна икономика и администрация” на ВСУ “Черноризец Храбър”, стая Г-8, при Иванка Банкова-секретар на катедрата.

# I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

## 1. Въведение

Дълбоките социални трансформации в страните от Централна и Източна Европа, в т.ч. и в България, през последните две десетилетия предизвикват сериозни *социални неравенства*, които провокират социално-защитни практики както в международен, така и в национален контекст. *Динамиката* на социалните промени налага *нова социална политика* на правителствата, гъвкавост и прозрачност в подхода към социалните потребности и услуги, които да са в пряка зависимост от националните стандарти. Тези стандарти са институционализирани и норматизирани от общи рамкови и програмни документи, приложими в Европейския съюз. Стремещт да бъде създадена *нова социална среда* намира израз и в планирането, изпълнението и съдържанието на националните социални политики. Социалният жизнен стандарт, налаган от водещите в икономико-политически аспект страни в Европа, като правило *винаги е изоставащ спрямо обществените нагласи и очаквания*. В условията на световната икономическа и финансова криза, в необратимите глобални промени и високоразвитите технологии се очертава трайна тенденция за формиране на нов вид социална политика, *рефлекторна* на икономическите параметри, достигнати от дадена държава.

Анализът на политиката в социалната сфера в България, след приемането ѝ в Европейския съюз, очертава тенденцията на *разширяване* на социалните измерения и параметри, което е в пряка зависимост от стремежа към нарастване на икономическия ѝ потенциал и на страните-членки на общността като цяло.

*Неотложната необходимост* от нов модел и подход в социалната политика и възможностите за иновативно управление на местно равнище по-конкретно провокират интереса на автора към настоящия дисертационен труд.

Темата за управлението на общинските *социални услуги* е актуална и значима не само поради необходимостта от теоретически обобщения, изводи и препоръки на процесите в тази сфера. Тя е провокирана и от практическото им

приложение на местно равнище в контекста на *общите правила, принципи и политики, налагани от Европейския съюз*. Терминологията, която се използва за дефиниране и идентифициране в социалния сектор, търпи динамика относно трансформацията си, широтата на съдържанието си и обхвата, достигащ до понятието жизнен социален стандарт.

*В обсега на дисертационния труд* попадат социалните услуги като едно широко измерение, което изисква и предполага нов, динамичен и гъвкав начин на управлението им. Като реална практика на държавната и местната власт, а в последните години на *социално партньорство* между държавата и неправителствения сектор, между общините и лицензирани организации и между самия социален сектор и гражданите, предоставяните социални услуги налагат по-различно възприемане както от страна на доставчиците, така и от потребителите.

Авторът на дисертационния труд разглежда социалните услуги в *широк контекст* и тяхната връзка с формирането на *социален климат, социална среда и социален стандарт*.

## **2. Актуалност и значимост на темата**

Изборът на темата се аргументира не само с нейната *актуалност*, значимост и практическа приложимост. Темата за управление на социалните услуги е с потенциал за решаване на реални проблеми на общинско равнище. Съществуващата система на управление е *неефективна, остаряла и се нуждае от реформа*. Налице е остър дефицит от бюджетни средства, за да бъдат предоставяни ефективни и качествени услуги. *Недостатъчният граждански и обществен контрол*, непрекъснато променящата се нормативна база, *липсата на цялостна визия и устойчивост* на дългосрочните решения, програми и проекти са реална пречка пред местните власти и пред обществото като цяло за преодоляване на инертността в този процес.

За *българските общини* е от особено важно значение да бъде променен начинът, подходът и моделът на управление на социалните услуги. *Админист-*

*ративната обремененост, разделянето им на „делегирани” и „местни”* в много случаи е причина за припокриване на понятията дейност и услуги. Сложната система на финансиране, отчитане и формиране на различните социални фондове прави социалните услуги в значителна степен зависими и инерционни.

Налице е *липса на обществен консенсус* по отношение на бюджетно планираните и предоставяни социални услуги и реалната им необходимост и потребност. *Смесването на икономическия, политическия и административния подход* в управлението им предизвиква и поставя дисбаланси, които трябва да бъдат преодолени с прилагане на европейските практики, с намиране на алтернативи, с „неглижиране” на политическата зависимост в процеса на управление и ефективно структуриране на социалните услуги.

### **3. Обект и предмет на изследването**

**Обект** на дисертационния труд е управлението, финансирането и потенциалите за развитие на общинските социални услуги в контекста на европейската и националната социална политика, като ключов инструмент за решаване на социално-икономическите проблеми.

**Предмет** на изследване са възможностите за иновативно управление на социалните услуги чрез предлагане на концептуален модел, основан на нормативна изискуемост и административно-процедурни промени.

### **4. Изследователски проблем**

**Изследователският проблем** е породен от факта, че при сегашното състояние на социалните услуги те се предоставят и потребяват с редица ограничения от нормативно-административен характер. Налице е липса на обща информационна база на местно равнище и реална информационна необезпеченост за качествени социални услуги, неравномерност в развитието на социалните услуги и разделянето им на делегирани и местни, неефективно сътрудничество между публичните институции, неправителствения сектор, местните власти и гражданското общество.

## 5. Авторова теза

**Авторовата теза** на дисертационния труд е, че социалните услуги следва да бъдат дълбочинни и индивидуализирани през призмата на обществената потребност, планирани и предоставяни на основата на интегриран подход. Това би могло да се реализира само при ясно регламентирани условия и въвеждане на нов подход в управлението на услугите основан на „обществената социална рефлектност”.

Повишаването на ефективността, разширяването на обхвата и съдържанието на социалните услуги са свързани преди всичко с наличието на адекватен към реалностите инструментариум за иновативно управление на процеса на тяхното планиране, предоставяне и мониторинг.

## 6. Цел и задачи на дисертационния труд

Основната **цел**, поставена в дисертационния труд, е да се структурира концептуален модел за иновативно управление на социалните услуги на местно равнище, съобразен с общите програмни и рамкови документи на Европейския съюз и действащото българско законодателство. Да се предложи инструментариум за мониторинг и оценка на резултатите от иновативното управление на общинските социални услуги.

С оглед постигането на целта са поставени за разрешаване следните изследователски **задачи**:

- Да се анализира и оцени управлението на социалните услуги в контекста на европейската и българската социална политика.
- Да се очертае новата визия за управление на социалните услуги на национално и местно равнище.
- Да се изведат условията и предпоставките за иновативно управление на общинските социални услуги, като се открият, ограниченията и проблемите при предоставянето им.

- Да се направи оценка на състоянието и потенциалите, и да се систематизират възможни решения за иновиране управлението на социалните услуги в общините.
- Да се предложат нови подходи и инструменти за иновативно управление на общинските социални услуги.

## **7. Методология на изследването**

За теоретичната и методологическата база на дисертацията са използвани трудовете на български и чуждестранни учени по теория на системите на управление и проблемите в развитието на социалната икономика, политика и регулации, аналитични доклади, нормативни източници и други разработки в тези области. Изследвани са обществените отношения по повод производството, разпределението, обмена и потреблението на общинските социални услуги.

Дисертацията е основана на комплексния, системния и проектния подход. В извършените научни изследвания са използвани методите: анализ (сравнителен, приложен, проблемен), наблюдение, синтез, моделиране др.).

Авторът проведе собствено социологическо проучване в общините Пловдив и Стара Загора, както и в по-малки общини, изследвани като една обща група, групирана по общи характерни признаци, с цел аргументиране на необходимостта от промяна в областта на управлението на социалните услуги.

Акцентът е поставен върху потенциалите, възможностите и инструментите за иновативно управление на услугите със социален характер на местно равнище (вкл. чрез структуриране на концептуален модел и предлагане на методически насоки за мониторинг и оценка на резултатите от тяхното иновативно управление).

Предложеният модел, надгражда съществуващия такъв на местно равнище и е поставен на много широка плоскост, през призмата на обществената потребност като водеща при интегрирания подход за планиране, индивидуализиране и дълбочинност на услугите.

## **8. Ограничения на изследването**

Ограниченията са групирани по различни показатели като: времеви, институционални и териториални: разглежда се приоритетно периодът след присъединяването на България към ЕС; анализът на добрите практики на страни-членки на ЕС не обхваща всички, а само някои от тях; оценката на социалните услуги на местно равнище е конкретизирана в ограничен брой общини.

Различията в териториалния обхват, бюджетните средства, административния капацитет, както и липсата на изчерпателни статистически данни не позволява реален преглед на управленските аспекти, финансови възможности и съществуващите модели по общини. Ограниченията в изследваните общини са наложени от обективни фактори. Анализът е фокусиран върху тенденциите на общини с най-богата практиков социалната сфера, предоставяйки пълната гама от социални услуги и използвайки механизмите на финансирането по проекти и програми на ЕС, както и на общини с хроничен недостиг на финансиране, липса на административен капацитет и предоставяне само на част от социалните услуги.

## **II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Дисертационният труд, с обем от 211 страници, се състои от увод, изложение в три глави, заключение, списък с използвана литература и четири приложения. Съдържанието на всяка от главите е разпределено в отделни параграфи, като в края на всяка глава са направени конкретни изводи. Основният текст съдържа 13 таблици и фигури. Списъкът на използваните литературни източници се състои от 141 заглавия на български, руски и английски език, както и 51 интернет адреса.

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

### **УВОД**



## **ПЪРВА ГЛАВА. УПРАВЛЕНИЕ НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ В КОНТЕКСТА НА ЕВРОПЕЙСКАТА И БЪЛГАРСКАТА СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА**

1.1. Социалните услуги – инструмент на измерение на социалната кохезия в Европейския съюз.

1.2. Управление на социалните услуги в Европейския съюз – териториални аспекти.

1.3. Нова визия за управление на социалните услуги в България.

## **ВТОРА ГЛАВА. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ИНОВИРАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБЩИНСКИТЕ СОЦИАЛНИ УСЛУГИ**

2.1. Условия и ограничения за иновативно управление на общинските социални услуги.

2.2. Оценка на състоянието и потенциалите за иновиране управлението на общинските социални услуги.

2.3. Анализ на възможностите за осигуряване и развитие на иновативни социални услуги.

## **ТРЕТА ГЛАВА. КОНЦЕПТУАЛНИ ПОДХОДИ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ИНОВАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИТЕ СОЦИАЛНИ УСЛУГИ**

3.1. Ориентир за иновативно управление на общинските социални услуги.

3.2. Концептуален модел за иновативно управление на общинските социални услуги.

3.3. Мониторинг и оценка на резултатите от иновативното управление на общинските социални услуги.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ**

### **БИБЛИОГРАФИЯ**

### **ПРИЛОЖЕНИЯ**

### III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

**В Увода** на дисертационния труд е обоснован изборът на темата, в контекста на нейната актуалност, значимост и практическа приложимост. Формулирани са авторовата теза и изследователският проблем. Определени са предметът и обектът на дисертационното изследване. Дефинирани са целта и изследователските задачи. Посочени са използваните изследователски инструменти и ограниченията по изследваната проблематика.

**В първа глава „Управление на социалните услуги в контекста на европейската и българска социална политика“** са изследвани и оценени концептуалните измерения на управлението на социалните услуги. *Акцентът* е поставен върху услугите като основен инструмент и измерител за социалната кохезия в Европейски съюз. *Идентифицирани* са основните участници в процеса на управление на социалните услуги в Европа и е извършен териториален разрез с посочване на основните модели и взаимосвързки. В контекста на непрекъснато развиваща се пазарна конюнктура и нарастване на изискванията за предоставяне на обществени услуги от публичния и частен сектор, са разглеждани и коментирани характеристиките и принципите на съществуващи модели представени в европейски и български контекст.

Направен е преглед на европейското и българско законодателство, посочва се защо чрез нова визия и нов начин на реализация на социалните услуги ще се постигнат по-добри равнища на качество и ефективност при предоставянето и ползването им.

**В първи параграф “Социалните услуги – инструмент за измерване на социалната кохезия на Европейския съюз”** са дефинирани основните понятия в социалния сектор за различните страни членки на ЕС, представляващи изходна база за предоставянето на социални услуги в публичното пространство. *Приета е позицията*, че спецификата на организация на социалните услуги за всяка отделна държава се налага от редица фактори – традиции и народопсихология, финансови и данъчни системи, нива на заетост, мобилност на население-

то, състояние на жилищния фонд, гъстота на населението. Тъй като в тази област съществуват сходни проблеми в отделните държави-членки, е целесъобразно да се стимулира обменът на опит и добрите практики. *Направен е анализ на европейската политика в измерването на социалната кохезия и възможностите за прилагането им в отделните страни членки.*

Един от основните въпроси, който се поставя от европейската социална политика, е каква да бъде организацията на социалните услуги от гледна точка на това дали да се предоставят интегрирано с други услуги, или те да бъдат организирани напълно автономно от тях. В европейските страни съществуват съществени различия в това отношение – има държави, в които социалните услуги са интегрирани със здравните, и държави, в които те са напълно разделени. Някои социални услуги за деца например, могат да бъдат организирани едновременно с предоставянето на образование. Няма конкретни доказателства или емпирични изследвания кой подход е по-удачният. Засега се търси решение на въпроса и той е поставен на продължителни дискусии.

Тенденцията в повечето европейски държави е свързана със засилване на участието на потребителите в процеса на предоставяне на социални услуги. Основният фактор за това са честите критики за лошото качество на социалните услуги, особено в аспекта на тяхната недостатъчна адекватност на нуждите и потребностите на лицата, към които те са ориентирани. Засилва се т. нар. „консюмъризм“ като понятие, включващо широкото участие на потребителите в процеса на предоставяне на социални услуги и контрола върху тях. В резултат на това традиционният подход на предоставяне на социални услуги се заменя с отворени механизми на потребителско участие. Нарастващото участие на потребителите на социални услуги е нееднозначно по последици. *Авторът е на мнение, че съществуват много традиционни практики в социалната работа и бюрократизъм, които трудно кореспондират с необходимостта от участие на потребителите в процеса на предоставяне и контрол на социалните услуги. Най-развитата системата на интегриране на потребителите в процеса на контрол на социалните услуги е моделът за социална кохезия и измерител за качеството и ефективност-*

та от предоставяне на услугите. Социалната политика е изцяло насочена към удовлетворяване на нуждите на потребителя на социални услуги.

**Във втори параграф “Управление на социалните услуги в Европейски съюз – териториални аспекти”** е направен анализ на териториално – географски принцип на начините и формите на управление на социалните услуги в страни членки на ЕС. Разгледани са и са очертани добрите практики и подходи на четири различни модела на управление. Компетенциите на Европейския съюз по отношение предоставянето на социални услуги са разгледани в контекста на концепцията за поделената отговорност и компетентност между Европейския съюз и страните-членки. Страните-членки са свободни да дадат определение на понятието услуги от обществен интерес и съответните институции могат да регламентират съдържанието на услугите и как те да бъдат организирани, финансирани, предоставяни и контролирани. От друга страна, Европейският съюз изисква страните-членки да спазват определени общи правила и принципи, когато регламентират съдържанието и предоставянето на услугите. Независимо че социалните услуги са организирани по различен начин в отделните страни-членки, те се подчиняват на общи принципи, очертаващи общата рамка на европейско ниво, които са:

- Държавните органи на различните управленски равнища да работят близо до гражданите.
- Осигуряване на достъп на гражданите до качествени социални услуги на територията на страните-членки.
- Прилагане на индивидуален подход и принцип на солидарността при предоставяне на социални услуги.
- Изискване за участие на трета финансираща страна.
- Въвличане на потребителите в процеса на тяхното предоставяне и администриране „нищо за нас без нас”.
- Децентрализация на организацията на социалните услуги от централно към местно ниво.

- Възлагане на социални услуги от обществен интерес на частни доставчици.
- Използване на различни форми на публично частни партньорства и на други източници на финансиране за допълване на публичното финансиране.
- Прозрачност на политики и процедури.
- Правна сигурност.

Социалните политики, следвани в страните-членки на ЕС, прилагат разнообразни подходи за управление и подобряване на качеството на предлаганите социални услуги. Разнообразието във формулирането на критерии и контролни процедури се дължи на липсата на унифицирани изисквания за социалните услуги в Европейския съюз. Те се явяват елемент от правопорядъка на всяка държава-членка, като тя автономно определя формите на организация и контрол на социалните услуги, предоставяни на нейните граждани.

**В трети параграф ”Нова визия за управление на социалните услуги в България”,** от генезиса на проблематиката, разгледана в теоретико-практичен аспект, се очертава нова, различна по съдържание и качествени измерители визия за управлението на услугите в сектора.

Според докторанта, организираната система от социални услуги, изградена у нас на професионално ниво, гарантира полагане на държавни грижи за тези хора чрез системата за социално подпомагане. Равният достъп до качествени и ефективни услуги за уязвимите групи е решаващ за тяхното ефективно социално включване и участие в живота на обществото.

Осигуряването на равен достъп до услуги несъмнено е едно от основните предизвикателства в борбата със социалното изключване в България, като неговият ефект и устойчивост се засилват, когато подходът е индивидуален и крайната цел е интеграция на пазара на труда.

В системата на социалните услуги разгърнатата мрежа от услуги в общността и доставчици в цялата страна ще допринесе за по-добър достъп до качествени грижи за българските граждани. Утвърждаването на модела на регио-

нално планиране на услугите ще гарантира разкриването на социални услуги, отговарящи на конкретните потребности на хората от целевите групи.

Важно предизвикателство е „премахването на институционалния модел на грижа”. Осигуряването на равен достъп до услуги несъмнено е едно от основните предизвикателства в борбата със социалното изключване в България, като неговият ефект и устойчивост се засилват, когато подходът е индивидуален и крайната цел е интеграция на пазара на труда.

Като *развитие на авторовата теза* на настоящия дисертационен труд докторантът *отстоява виждането си*, че в новата визия социалните услуги следва да се разглеждат не само като комплекс от мерки и вид дейности, а като част от една цялостна социално-икономическа политика, включваща в себе си този вид услуги, като елемент от изпълване със съдържание на понятията „социален климат”, „социален стандарт”, „социална среда”. Глобализационните процеси, развитието на високите технологии, все по-нарастващото се очертаване на човека като „социален субект – потребител”, налагат и изискват услуги, които обхващат обществото като цяло, а не само отделни уязвими целеви групи.

**Авторовото определение** на социалните услуги е: *„Социалните услуги са рефлексни на обществените нужди и потребности, формиращи отношения между обектите и субектите на социалната политика, които способстват за създаването на социална среда, адекватна на очакванията за нов социален климат в обществото”*.

## **ИЗВОДИ ОТ ПЪРВА ГЛАВА**

- Социалните политики, респ. предоставянето на социалните услуги от държавите-членки на ЕС са с тенденция към адаптиране спрямо непрекъснатите промени със социален, икономически и културен характер. Социалната действителност отбелязва трайното присъствие на социална изолация и социални неравенства. Отчитането на териториалните специфики при предоставянето и управлението на социалните услуги в ЕС, прородени от финансови, административни, климатични и други дисбаланси, позволяват да бъде изградена обща

концепция за социалните услуги, обхващаща отделните страни и територии съобразно тяхната обособеност и специфичност.

- Социалните услуги са само един елемент от европейската система на услуги от обществен интерес, но те представляват важен стожер на европейския социален модел и общество. От една страна, качествените и достъпни социални услуги са предпоставка за социално включване и постигане на социална кохезия, а, от друга страна – техният потенциал за създаване на работни места и ангажиране на потребителите в процеса на предоставянето им ги превръща в интегрална част от „Европа 2020“, която е стратегията на ЕС за растеж през следващото десетилетие.

- Социалната кохезия не може да реши и премахне социалните проблеми, но може да смекчи социалните контрасти и да отслаби икономическата тежест върху социално слабите.

- Компетенциите на ЕС по отношение предоставянето на социални услуги се разглеждат в контекста на концепцията за поделената отговорност и компетентност между ЕС и страните-членки. Страните-членки са свободни да дадат определение на понятието „услуги от обществен интерес“, а съответните институции могат да регламентират съдържанието на услугите и как те да бъдат организирани, финансирани, предоставяни и контролирани.

- През последните няколко десетилетия развитието на социалните услуги в Европа, вкл. и в България, се характеризира с две паралелни тенденции: (1) прехвърляне на функции и компетентност от централна към местна власт и (2) увеличаване ролята на частните доставчици и НПО, и възприемането на пазарни подходи в процеса на предоставяне на различните публични услуги.

- *Авторовото виждане по този въпрос е, че неправителственият сектор и външните доставчици (като търговски дружества) са своеобразен катализатор на социалното предприемачество от страна на бизнеса. Социално обществените цели, които си поставят съвременните общества, могат да бъдат реализирани и постигнати единствено чрез акумулиране и модифициране на вакуума, създаден между двата сектора на база финансов ресурс, административен потенциал,*

нормативна ограниченост и др. Рязкото им разграничаване означава спирачка за реализирането на потенциалните им ресурси чрез иновативни методи и подходи.

- Новата визия за управление на социалните услуги в България е свързана с децентрализацията и деинституционализацията на социалните услуги и доближаването им до обичайната домашна среда, като един от приоритетите в политиката за предоставяне на социални услуги. Тя следва да продължи чрез разширяване на териториалния обхват, повишаване на качеството и разнообразието на социални и здравни услуги в рамките на общността. Един от основните акценти в тази насока е ориентиран към създаване на условия за развитие и използване на социалния капитал, като се стимулират общностните инициативи за създаване на партньорства, мрежи, укрепване на социалния и гражданския диалог.

- За постигане на дълготраен и устойчив ефект на резултатите в преодоляването на социалното изключване се наблюдава стремеж на регионално, национално и местно равнище към укрепване на връзката между активната политика на пазара на труда, политиката за повишаване на жизнения стандарт и доходите на населението, както и политиката по социално подпомагане.

**Във втора глава „Предизвикателства и възможности за иновирание управлението на общинските социални услуги”** е *направен преглед (нормативен, финансов и административен)* на условията и предпоставките за иновативно управление на общинските социални услуги. *Разгледани са в детайли и са анализирани ограниченията* за иновирание на управлението им, както в нормативен аспект, така и в практическата им реализация. *Направени са заключения и са представени резултатите* от собственото проучване, изследващо възможностите за осигуряване и развитие на иновативни социални услуги. *Акцентът е поставен* върху цялостната оценка на състоянието за приложимост на иновациите в управлението на социалните услуги, конкретизирани са подсекторите и направленията по дейности, носители на реален потенциал за иновации. *Извършен е анализ* на макрорамката в страната и влиянието ѝ върху дъл-



бочината и скоростта на прилагането на иновативно управление в сектора. Предложени са конкретни промени в начина и подхода в организацията и управлението на услугите.

**В първи параграф “Условия и ограничения за иновативно управление на общинските социални услуги” са систематизирани** множество проблеми и ограничения за прилагането на иновативно управление в социалния сектор и в частност на социалните услуги в общините от административно-управленски (липса на капацитет, зрялост и опит за нововъведения), финансов (липса на средства и усложнената система на финансиране от разделението на дейностите) и нормативно-правен (недостатъчно ясна и дълбочинна нормативна база) характер.

Убеждението на докторанта е, че *социалната иновация* следва да се определи като нововъведение в обществото, свързано с т.нар. парадокс на развитието; новото като раждащо се веднага; като потенциално заложено; като спомен за старото; като възобновяване на забравеното; като съвпадение на резултата със скритата установка. *Авторовото мнение* по отношение на ефектите на иновативното социално управление е, че то се определя в теоретичната си част като такова с изходящите си компоненти и съставки. Най-съществената част от иновативното социално управление е възприемането на иновациите от страна на обществото като цяло и на индивидите, потребители на социални иновирани услуги и дейности. *Рефлексните социални услуги са плод и резултат от възприемането на иновациите* от страна на гражданите като потребители и ползватели на услуги. Именно степента на общественото социално възприемане (във възходяща скала или градация) определя и е правопрпорционална на крайните резултати от социалното управление и настъпилите социални изменения за и във обществото. Социалните изменения са естествена реакция и среда за създаването на социален климат в обществото, основан на сигурност и устойчив социален стандарт. Според автора социално иновативно управление е *“Цялостен отворен процес на иновирание чрез администрирането като политически инструмент, създаване на нови модели за взаимодействие между публичния и*

*частния сектор, промяна във възгледите на обекта и субекта на управление, водещи до социални изменения и създаването на нова социално-обществена среда.”*

*Иновативното управление включва социална защита и социално включване, с което да се подкрепя прилагането на т. нар. отворен метод на координация (ОМК) в сферата на социалната защита и социалното включване.*

*Открити са нерешените проблеми на реформиране в сектора, следствие на прилагането на основните принципи на социалната реформа, разрешаването на които е обходима предпоставка за иновиране на управлението му.*

Независимо от съществуващите правни възможности за реализиране на двата основни принципа на социалната реформа – децентрализацията и деинституционализацията, все още трудно може да се каже, че предоставянето на качествени социални услуги и тяхното иновативно управление в България е факт.

Сериозна пречка за създаването на добра мрежа от социални услуги е и изолацията на различните „играчи” – доставчици, възложители и финансиращи организации. На практика в рамките на различни проекти НПО (доставчици на социални услуги) разкриват и закриват социални услуги. Местните им партньори (общинските администрации) и АСП нямат цялостна представа за тези услуги, нито дали може по-ефективно и целенасочено да бъде използван техният ресурс (включително и като бъдат подкрепени по-дългосрочно), създавайки по този начин локални мрежи от социални услуги. Така спорадичното и хаотично на места разкриване на социални услуги в общността до голяма степен затруднява успешната деинституционализация.

*Убеждението на автора е, че постигането на устойчивост в процеса на предоставяне на социални услуги е съществена характеристика на иновативния модел на тяхното управление и е основно предизвикателство пред местната власт. Авторската позиция се основава на схващането, че адекватността на предлаганите социални услуги спрямо наличните потребности от услуги е друго базисно условие за устойчивост на услугите.*

**Във втори параграф “Оценка на състоянието и потенциалите за иновирание на управлението на общинските социални услуги” е извършен анализ на състоянието и възможностите за управление чрез иновации в социалния сектор. Разгледаните в предходния параграф условия, предпоставки и ограниченията за иновативно управление на общинските социални услуги налагат необходимостта от тяхното конкретизиране и илюстриране с определени обекти.**

*Детайлното анализиране на ситуацията в Р. България е извършено чрез обхват на три групи общини:*

Изследвана е община (Пловдив), предоставяща ползването на всички социални услуги съгласно ЗСП и ППЗСП, община (Стара Загора) с европейска ориентация по отношение на социалните услуги (работа по програми и проекти, ефективно включване на неправителствения сектор, наличен административен капацитет, съотношение между делегирани и извънделегирани дейности и услуги), както и общини, групирани по общи характерни признаци – население до 50 000 души, недостатъчна степен на финансиране, липса на административен капацитет, доминиращ дял на делегираните държавни дейности и услуги в общинските бюджети.

*Проучването на състоянието в общините е фокусирано върху потребностите от социални услуги, разглеждани в общия контекст на социоекономическите проблеми, политики и мерки за социално включване на уязвимите общности и групи от населението. Обхватът на темите включва широк кръг социоекономически проблеми, демографски тенденции, общо състояние на сектора социални услуги като достъп, капацитет и качество на наличните услуги. Анализът на ситуацията и оценката на потребностите идентифицират основните проблеми и формулират най-важните въпроси, които се отнасят до състоянието, развитието и потенциалите за иновативно управление на социалните услуги на територията на общините Пловдив, Стара Загора и група общини с недостатъчен административен и финансов капацитет и с малък брой жители в тях. Като резултат от проучването са очертани основните фактори, които формират рисковите групи, нуждаещи се от социални услуги и мерки, кои-*

то целят да променят причините, пораждащи конкретната ситуация на неравнопоставеност на уязвимите групи.

Обобщените изводи от анализа на ситуацията и събраните конкретни данни са основа за адекватното планиране на капацитета на социалните услуги и за избора на тяхната форма – начин на осигуряване на достъп и достигане до клиентите, обслужващи едно или няколко населени места, както и за разработване на “смесени” услуги. Препоръките са съобразени с нагласите и очакванията както на различните участници в предоставянето на услугите, така и на настоящите и потенциалните ползватели – рискови групи и индивиди, за които са предназначени социалните услуги и мерки за социално включване. Анализът на общините обхваща социалните услуги, мерки и дейности, които са необходими за осъществяване на ефективна политика за подкрепа на индивидите и групите в риск, в съответствие с техните реални потребности и съвременни стандарти за качество и достъпност. Без извършването на тези анализи и оценка на състоянието е невъзможно да се определят възможностите за иновативно управление и средата му за динамизиране в българските общини.

**В трети параграф “Анализ на възможностите за осигуряване на развитие на иновативни социални услуги” са обобщени** редица проблеми и са конкретизирани пречки пред прилагането на иновативното управление на социалните услуги в българските общини. *Анализирани са* детайлно възможностите за развитие на иновативното управление в общините.

*Докторантът бе провокиран от предизвикателството да се намерят механизмите и определи „виртуален” на първо време модел за иновиране на социалния сектор в частност услугите и извърши изследване на база мнението на потребителите на предлаганите услуги от Община Пловдив, Община Стара Загора и 5 (пет) броя общини, групирани по признак брой жители до 50 хиляди – Кирково, Брезово, Куклен, Братя Даскалови и Черноочене.*

*В тематично отношение изследването е структурирано така, че да бъдат получени и систематизирани емпирични данни, различни въпроси доказващи или отхвърлящи тезата за необходимостта от създаване на модел за ино-*

*вативно управление на социалните услуги в общините в Р.България, заложен в дисертационния труд.*

*Основните цели на изследването са свързани с:*

- Установяване нивото на удовлетвореност на потребителите на социални услуги на територията на изследваните общини;
- Измерване качеството на социалните услуги;
- Оценка на нагласата на изследваните лица спрямо алтернативните социални услуги, свързани с процеса на деинституционализация и иновативно управление в социалната сфера.

*На база резултатите от изследването и интерпретацията им докторанта прави следните по-важни изводи:*

- Социалните услуги не се предоставят след изготвяне на дългосрочен план с ползвателя на съответната услуга.
- Липса на съдържателна и систематична методология за оценка на потребностите от социални услуги на населението в изследваните общини. Необходимо е по-активно привличане на самите потребители при оценяване на потребностите им, както и публично оповестяване на резултатите от оценката, за да могат доставчиците на социални услуги да планират своята работа съобразно оценките.
- Липса на ясно регламентирани стандарти за качеството на отделните социални услуги, съобразени с тяхната специфика, както и на измерими индикатори за качество. В социалното законодателство са регламентирани предимно количествени индикатори за качество - например размер на предоставените финансови средства, брой на ангажирания персонал и други, които не измерват какво се получава обективно “на изхода” на услугата.
- Наблюдава се слаба гражданска активност при идентифицирането на потребностите на социални услуги.
- Наличие на “архитектурна бариера” за трудно подвижните и незрящи лица.

- Социалните услуги за интеграция не са обособени като специализирани услуги, насочени към преодоляването на конкретния дефицит.
- Информираността на гражданите и комуникациите с администрацията са на ниско ниво.
- Неравномерно разпределение на мрежата на доставчици на социални услуги. Много често организациите, предоставящи социални услуги, получават временно финансиране по различни проекти, което влияе върху дългосрочността и ефективността на услугите. Добрите практики са изолирани и в много от случаите не се разпознават от ангажирани местни институции.
- Разграничаването на необходимостта от дефиниране на целевите групи, ползватели на социални услуги, е равно на посочилите необходимостта от разглеждането на обществото като целева група при предоставянето на услугите. Ползвателите показват желание за неразграничение на социалните дейности, услуги, потребности и др. Налице е обществена нагласа за формиране на социална среда, включваща всички посочени компоненти.
- Нивото на социална и гражданска култура на анкетираните е под средното такова. Ползвателите имат нагласа за изпълнение на “задължение” от страна на публичния сектор при предоставянето на социални услуги.
- Налице е явно изразено мнение за необходимостта от извън институционална подкрепа.
- Получаването на услугите е административно обременено и е свързано с генериране на обемен трафик от документи, процедури и дейности.
- Обществото е много чувствително към услугите, насочени към децата – с характерно отклоняващо се поведение, като жертви на насилие, за подпомагане в училище, срещу дискриминацията в детска възраст, за безпризорните деца и децата в институциите от интернатен тип.
- Социалните услуги се нуждаят от диверсификация и деинституционализация. Обществото възприема услугите като продукт на публичния сектор.

Проявява се желание за промяна в управлението на социалните услуги и иновации при предоставянето им.

- Налице е административно-политическо недоверие, проявено от анкетираните. Хроничният дефицит на средства се възприема като неспособност и нежелание на управляващите за промени в социалната сфера.

- Социалните услуги се развиват прогресивно и се оформя реален пазар. Неправителственият сектор присъства осезаемо на този пазар.

- Въпреки наличието на множество програми, стратегии и дългосрочно планиране на социалните услуги, липсва ясен модел за предоставянето и ползването им на регионално общинско ниво. В средните и малките общини се работи на принципа “колкото средства са налични, толкова услуги предоставяме”.

*Изследването потвърди извършения документален анализ и идентифицирането на проблемите, нормативните пречки и административните трудности за успешно прилагане на иновации в управлението на социалните услуги на общинско равнище.*

## **ИЗВОДИ ОТ ВТОРА ГЛАВА**

- Иновативното управление на социалните услуги има за цел да разрешава социални проблеми чрез идентифициране (предлагане) на нови форми на взаимодействие, организация и услуги, подобряващи качеството на живот на индивида и на общността. Иновирването на управлението на социалните услуги задължително включват нови форми на организация и по-добри начини за решаване на социалните проблеми и удовлетворяване на социалните потребности.

- Целта на съвременната социална политика на България е свързана с развитието на креативни социални услуги с гъвкави характеристики – комплексни по форма, интегрирани по съдържание, ориентирани основно към диверсификация на грижите, индивидуалния подход, интервенцията в семейна среда и повишаване на мобилността. Това, от своя страна, налага необходимостта от прилагането на нов подход в управлението на социалните услуги, а именно иновативното управление, което се изразява в повсеместното въвеждане на възможно най-адекватни мерки за осигуряване на социална защита на нуждае-

щите се, като водещият признак е задоволяване в максимална степен на потребностите.

- Засилена е активността на общинско равнище по отношение на предоставянето на социалните услуги като цяло, причина за което е както стремежът на местните власти към разкриването на нови работни места, така и задоволяването на актуални потребности на рискови групи в общността. Наблюдава се значително развитие на услугите в общността, които са държавно делегирана дейност.

- Независимо от постигнатия напредък, в реализирането на двата основни принципа на социалната реформа – децентрализацията и деинституционализацията, все още трудно може да се каже, че предоставянето на качествени социални услуги и тяхното иновативно управление в България е факт.

Първият основен приоритет на реформата – децентрализацията (включително и финансовата), се развива трудно и среща проблеми не толкова от гледна точка на правната рамка, колкото поради така наречения „проблем на нагласите“.

Вторият основен приоритет на реформата – деинституционализацията, също не постига сериозни резултати. Много от социалните институции, които не отговарят на съвременните изисквания, продължават да съществуват във вида или близко до вида, в който са били през последните 10 години.

- В някои общини, въпреки усложнените икономически условия в страната, и предвид ограничените финансови ресурси на местните бюджети, се развиват и се предоставят социални услуги – „местна дейност“, като най-широките са залегнали в общини с относителна финансова самостоятелност, и такива, които са „протежирани“ от политическото управление на страната чрез финансови инструменти. Малките по територия и финансова рамка общини на този етап не могат да прилагат модел за иновативно управление на социалните услуги, поради ярко изразен дефицит на финансови ресурси и административен капацитет.

- Основният извод от изследването е, че на този етап общините нямат необходимия инструментариум за управление на процеса за иновации в соци-



алния сектор. Това потвърждава авторовата теза за необходимостта от изграждане на модел за иновативно управление на социалните услуги.

**В трета глава “Концептуални подходи и инструменти за иновативно управление на общинските социални услуги” акцентът е върху основния ключов момент при реализирането на практико-приложната насоченост на иновативното управление на общинските социални услуги, а именно *структуриране на концептуален модел за иновативно управление на общинските социални услуги*. Защитена е позицията, че регулирането и регламентирането ще спомогнат за предоставянето на качествени и високо ефективни социални услуги, отговарящи на потребностите на ползвателите и на обществените очаквания. Приложен е систематичния подход, очертани са конкретните практически стъпки и са регламентирани процедурите за разработването на концептуалния модел. Чрез детайлизирането му и практическото му приложение авторът отстоява своите виждания за “надграждане” в социалния сектор и преминаване през обществената призма на очакванията и реалното изпълнение от страна на общинските власти от “социално включване, социална адаптация и социални грижи” към “социален климат, социална среда и социален стандарт”.**

Подчертана е ролята и значението на измерване на резултатите и мониторинга от предоставените иновативни социални услуги.

**В първи параграф “Ориентири за иновативно управление на общинските социални услуги” са изведени и обосновани основните ориентири за параметрите на концептуалния модел за иновативно управление на социалните услуги.**

В основата на очертаването и идентифицирането на ориентирите и необходимостта от изграждане на концептуален модел стои *убеждението на докторанта, че доминантната е върху социалната ефективност, при която резултатите се измерват с комплекс от показатели, характеризиращи постиженията в: реализирането на по-висока продължителност на живота; развитие на образованието и квалификацията на работната сила на населението; осигуряване*

на висока заетост и ограничаване на безработицата; поддържане на добро здраве на населението; увеличаване на доходите; ликвидиране на бедността и др. Те се приемат като т.нар. измерители за ефективността от предоставените социални услуги.

*Авторът защитава идеята, че оптималният синтез между посочените теоретически и приложно-практически компоненти осигурява квалифицираното използване на труд с по-високо ниво на осмисленост, целенасоченост и ефективност. Обхватът от умения, необходими за реализирането на социалната работа, се определя от следните фактори: поставената цел и задачи на социалната работа; потребностите и свързаните с тях действия на субектите в работното взаимоотношение; достъпът до ресурсите, както и възможностите и обстоятелства в процеса на подпомагане и др. Ориентирите за иновативното управление на социалните услуги включват и специфични критерии и стандарти за предоставяне на социални услуги в общността.*

*Обосновано е твърдението за ключова роля и място на супервизията като една от основните характеристики и ориентир за иновативното управление на социалните услуги.*

**Във втори параграф “Концептуален модел за иновативно управление на общинските социални услуги” е очертана концептуалната рамка и съдържанието на модела за иновативно управление на социалните услуги в общините. Аргументирано е, че структурирането на такъв модел води до по-високо качество на процеса на управление при предоставянето на услуги и тяхната ефективност и целесъобразност. Предназначението на моделът е да подпомогне местните власти и общинската администрация при предоставянето и иновирането на социалните услуги, който да е достатъчно универсален и приложим за всички общини на територията на страната.**

Докторантът извежда предизвикателствата, свързани с преодоляване на ограничените при структурирането на модела, по-съществени от които са.

- На първо място се нарежда административно-териториалното устройство на територията на Република България и наличието на значителни

междуобщински различия. Всяка община има своите специфични особености в демографско, икономическо и социално отношение. Основните различия между общинските административни структури, оказващи влияние върху провежданата местна социална политика, са свързани с: размера на общинските бюджети; степента на усвоените средства по проекти и програми за външно финансиране; съотношението между социалните услуги – държавно делегирана дейност и тези, които са местна дейност; изградените взаимоотношения между държавата и отделните общини (неплатени суми от страна на държавата).

- На второ място, качествени социални услуги могат да се предоставят само с обезпечен финансов ресурс, което е сериозен проблем за малките общини, поради ограничените им финансови възможности. Това дава отражение както върху дофинансирането на държавно делегираните дейности, така и върху предлагането на местните социални услуги.

- На трето място, финансирането на социалните услуги „държавно делегирана дейност” се определя на национално ниво, без да се отчитат местните потребности, спецификите и разликите в стандарта на отделните региони и общини в страната. Работи се на принципа „да се запълнят делегираните бюджети с минимум средства”, без да се акцентира върху потребностите и качеството.

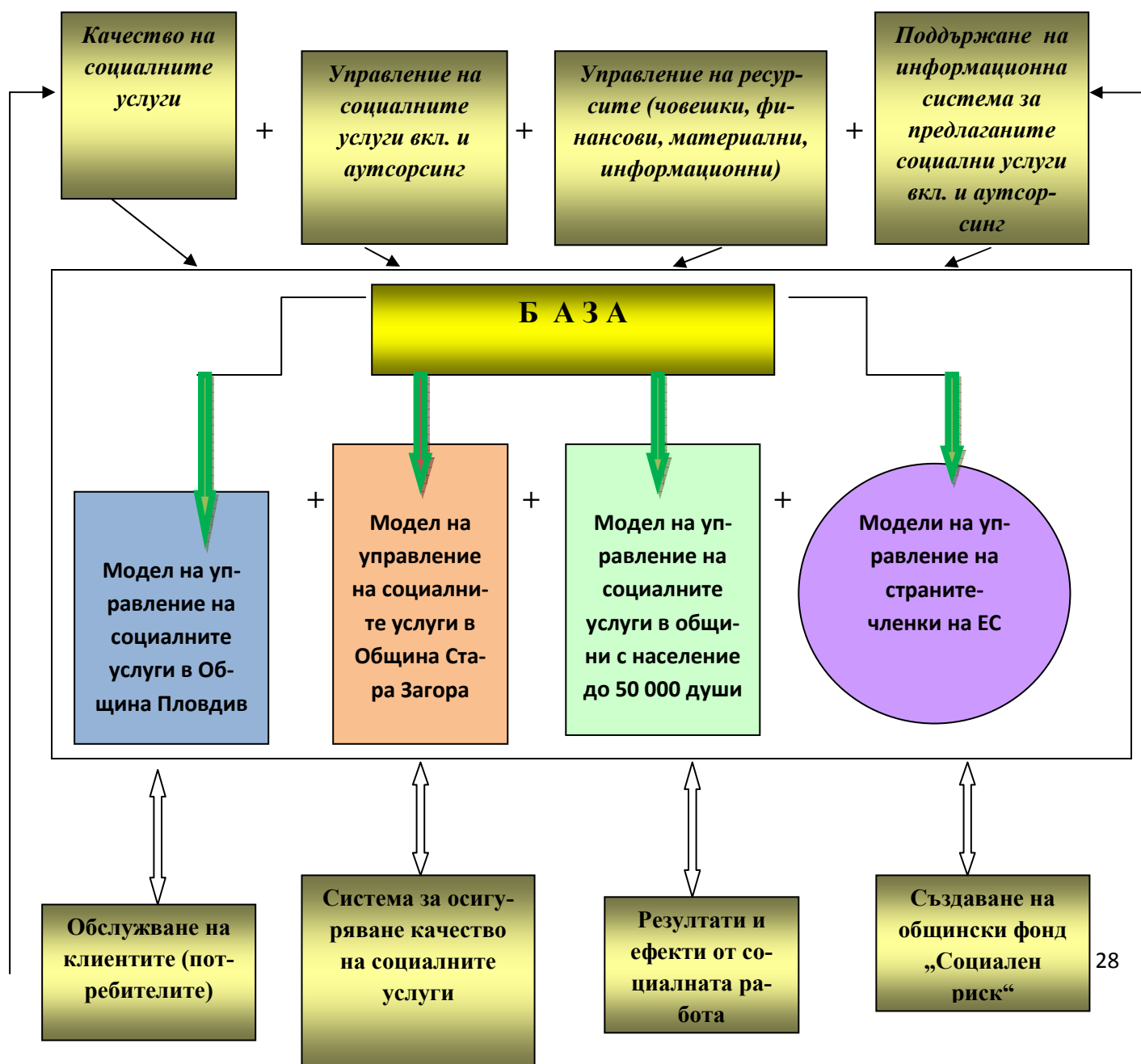
- На четвърто място, финансовите средства от фондовете на ЕС за управление на социални услуги се отпускат на принципа на грантови схеми, които са с малък бюджет и са краткосрочни. Това води до планиране и финансиране на социални услуги, които имат временен характер в рамките на даден проект и не се мисли за осигуряването на тяхната устойчивост и реализиране след приключване на проекта.

- На пето място, микромениджмънт на програмите – управляващите органи в голяма част от общините не разполагат с необходимия опитен и квалифициран персонал. Евентуалните последващи обвинения в корупция и проверки са причина ръководителите на местно ниво да осъществяват „мик-

ромениджмънт”, а не да следят за качеството на изпълняваните проекти.

Предложеният модел очертава пътищата за справяне с горните предизвикателства, спомага за осъществяване на цялостен баланс по отношение на социалните услуги в общините и включва всички етапи и фази на тяхното предоставяне: от „входа” (потребителите се разглеждат като елемент на цялото общество, а не само като целеви групи), през системата за качество и контрол, до отчитане на крайните ефекти и резултати. Мнението на докторанта е, че така структурираният модел може да допринесе за преодоляване дисбаланса между поставените цели и постигнатите резултати при предоставянето на социалните услуги, за ефикасното функциониране на системата и за ограничаване рисковете от социално изключване.

*Концептуален модел на иновативно управление на социални услуги*





В трети параграф „... оценка на резултатите от иновативното управление на общинските социални услуги” е обоснован изборът на показатели за изпълнение при извършване на мониторинг на иновативното управление на социалните услуги. Изведена е ролята на ефективността и ефикасността от приложението на концептуалния модел в контекста на последващите мониторинг и оценка на въздействие. Посочени са индикаторите, приложими спрямо предложения модел, полезността им, пряко свързани с методите на наблюдение и оценка.

Изводите и препоръките от оценката и мониторинга на цялостното въздействие и ефект от иновативното управление на социалните услуги, при така предложения модел, служат за основна база и програмиране на последващата интервенция – политики, стратегии, мерки. Надграждане и доусъвършенстване на концептуалния модел.

Доразвита е идеята, че мониторингът на управление на социалните услуги в иновативното им управление трябва да бъде осъществен на следните етапи: изясняване какво ще бъде подложено на мониторинг (изхождайки от поставените задачи, целеви групи и видове дейности); подбор на въпросите, които ще бъдат зададени (в конкретика към предложения модел, обхващащ широк кръг от социалния сектор); установяване на система за обработка на данните; уточ-

няване на периодите, в които ще се прави мониторинг (оптимално като срокове съобразени с нововъведенията и неприложимостта до момента на модела); разглеждане на процеса в дълбочина. Мониторингът и оценката са неизменно свързани. Те дори често се възприемат като синоними, каквито всъщност не са – те са отделни дейности, макар че до известна степен се припокриват. Мониторингът в случая съществува и сам за себе си, но обикновено се разглежда като първи етап от процеса на оценяване. Един от ключовите моменти за мониторирането на социални услуги в общините е свързан с избора на показатели на изпълнение. Практиката показва, че е необходимо да се формулират няколко равнища на показатели за измерване на изпълнението: показатели за индивидуално равнище; показатели за групово равнище; показатели за организационно равнище; показатели на общностно равнище и показатели на равнището на цялата община. Тази практическа насоченост се използва и при иновативното управление чрез концептуалния модел.

#### **ИЗВОДИ ОТ ТРЕТА ГЛАВА:**

- Резултатите от направеното проучване дават основание да се изведат следните ориентири за иновативно управление на общинските социални услуги:

- разработване на система за подпомагане и консултиране на потребителите при избор на социална услуга; изготвяне на адекватна и гъвкава регламентация на стандартите за качество на социалните услуги в общността; регламентиране на контролни механизми за оценяване на качеството на социалните услуги и наличие на ефективен контролен орган; обвързване на предоставянето на публични финансови средства с постигане на определено качество на услугата; делегиране на дейности и привличане на партньори;

- стимулиране сътрудничеството между общините и другите институции, ангажирани в социалната сфера, както и сътрудничеството с други доставчици на социални услуги, което ще създаде възможности за ускоряване на реформата в социалния сектор и ще допринесе за прилагането на добри практики при възлагане и договаряне на социални услуги. Във връзка с целесъобразното

разходване на средствата от държавния бюджет се препоръчва да се извърши промяна в Допълнителните разпоредби на Закона за държавния бюджет, като се регламентира възможността прехвърлянето на преходния остатък от издръжката на една услуга за следваща година да се използва само за социални услуги (към момента общините имат възможност да използват останалите средства от издръжката на социална услуга за други цели – напр. инфраструктурни обекти в общината или др.).

- въвеждане на информационна система в общините по отношение на предоставянето на социални услуги на местно равнище чрез създаване на обща национална информационна база за социални услуги, включваща електронно социално досие на потребителя и използването, както и е-социална индивидуална карта. Изграждането на обща база данни в настоящия етап е възможно в големите общини с относителна финансова самостоятелност. Предлагането и потреблението на социални услуги е свързано с генериране на обемен трафик от документи, което забавя ползването на самата услуга и влияе на качеството ѝ.

- създаване на специализиран общински фонд „Социален риск“ и аутсорсинг на социалните услуги и дейности в общините. Осигуряването на средства за извънредни ситуации и възлагането на дейности по управление и финансиране на външни доставчици спомага за по-високо ниво на „социална сигурност“ като възприятие от страна на обществото и постигане на целите в социалния сектор в отделните общини.

Авторът приема за ключови мястото и ролята на супервизията като една от основните ориентири за иновативното управление на социалните услуги.

- Решаването на социалните проблеми или превантивното им свеждане до минимум, преодоляването и/или избягването на социални конфликти е сред от основните задачи на предложения концептуален модел за иновативно управление на социалните услуги в общините. Не може да се твърди, че това е панацеята за недопускането им, но е един от начините за изместване на фокуса на

целевата група, върху която въздейства определен модел или определен начин на управление за предоставяне и потребление на социалните услуги.

- Отчитайки спецификата на системата на социалните услуги, предложеният концептуален модел е свързан с управлението на качеството на социалната работа и поставя фокуса върху клиентите (потребителите) на конкретната социална услуга. На този етап се извършва управление на взаимоотношенията, като се акцентира на отговорността по отношение на обслужването.

- С оглед на успешното прилагане на предложения модел се подчертава необходимостта от извършване на финален анализ и оценка на резултатите от гледна точка на ефективността му. Осъществяването на редовен (превантивен) мониторинг в модела и крайните отчетени резултати са основен източник за информация по отношение на неговото прилагане и мултиплициране.

- Подходящи индикатори, отразяващи очакваните резултати от иновативното управление на общинските социални услуги, са: развити нови умения у потребителите; развит и предоставен нов пакет от услуги; нови партньорства и дейности, инициирани от самите потребители (контакти с институции и организации, проучвания, срещи, самопомощ, обмен на информация, др.); разширена дейност на доставчиците на услуги (нови дейности, разширени контакти, доброволци, новооткрити структури - центрове, зали); увеличен капацитет на местните експерти (обучени учители, социални работници, ключови фигури в конкретни умения, добро разпределение на ролите в екипа, др.).

- Оценката на ефекта на политиките на социално включване е важен инструмент в иновативното управление на социалната промяна. Изводите и препоръките от оценката на цялостното въздействие и ефект от иновативното управление на социалните услуги служат за програмиране на последващата интервенция – политики, стратегии, мерки.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В България бе необходим продължителен период от време, за да се достигне до разбирането, че уязвимите групи следва да бъдат разглеждани като



хора със способности и потенциал, а не единствено като хора с проблеми и ограничения. Споделеното разбиране от обществото на една различна философия за грижа – тази за равните възможности, вече е начин на мислене в институциите и сред гражданското общество. Политиката на равните възможности се разглежда като достъп до здравни, образователни, административни и др. услуги, дейности, информация за всички, включително и за уязвимите групи от хора.

*Резултатите от дисертационното изследване потвърждават авторската теза*, че за преодоляване на съществуващия дисбаланс между набеязаните цели и достигнатите резултати при функционирането на системата на социални услуги на местно равнище са необходими нови форми и възможности за приложение на един иновативен, усъвършенстван инструментариум за финансиране, управление, дългосрочно планиране и развитие на социалните услуги.

За иновативност в управлението на социалните услуги може да се говори при постигнато качество и ефективност на услугите. Критерий за този краен резултат е спазването на заложените стандарти за качество и гъвкавостта на системата за управление на процеса на т.нар. „път на услугата”. Именно тази възможност за бърза промяна на решенията при променени потребности гарантира доброто осигуряване на подходящи услуги. Тук трябва да се уточни, че качествената услуга и съответно нейното иновативно управление не бива да се разбира единствено и само като грижа за нуждаещите се, а и като осигуряване на условия за възпитание, образование, усвояване на умения за самостоятелен живот, личностно развитие на потребителя на услугата.

Другият важен аспект от разбирането за качество на социалната работа в контекста на иновативното управление на социалните услуги се изразява в съответствието на изискванията, степента на съвършенство, т.е. установяването на качеството на социалните дейности и услуги предполага наличието на определени стандарти – изисквания, с които параметрите на услугата се сравняват. По този начин се оценява доколко услугата отговаря на предназначението си и в каква степен удовлетворява потребностите на клиентите.

Следователно ефективни и качествени услуги може да бъдат предоставени при приложението на нов управленски подход и инструментариум за тяхното планиране, контролиране и разширяване, основан на структурирането на модел, надграден към съществуващия такъв на местно равнище, който е поставен на много широка плоскост. Чрез услуги, които се предоставят в контекста на реформиране на адекватна социална обществена среда, се постига създаването на нов вид разбиране при тяхното предоставяне и потребление.

Това може да се реализира чрез прилагане на *интегриран подход*, който включва: предоставяне на социални услуги и подкрепа, едновременно с осигуряване на достъпна среда; осъществяване на междусекторен подход, който обединява ресурсите на сектори като образование, здравеопазване и социален; координация на всички равнища между институциите, ангажирани в провеждането на публични политики.

*Основните аргументи*, с които авторът подкрепя тези твърдения и изводи са:

- българските общини са изправени пред сериозното предизвикателство да променят и усъвършенстват системата на социални услуги, които се предоставят на тяхната територия чрез: постигне на по-голяма гъвкавост; осигуряване активно включване на потребителите; прилагане на иновативни модели на социални услуги с оглед повишаване качеството на съществуващите с акцент върху постигнатия резултат.

- финансовата макроикономическа рамка и демографските тенденции оказват силен натиск по отношение на потребностите на различни групи лица в неравностойно положение на местно равнище, които следва да бъдат изведени към самата общност извън институционалната си рамка.

- наличието на политическа воля на местните управленски структури е гаранция за активна работа по отношение повишаването на качеството на живот на гражданите. Това е и важна предпоставка за успешното осъществяване и реализация на стратегическите цели, формулирани в стратегическите документи на местно равнище.

- местните власти в България е необходимо да разработят програми за развитие на своя капацитет и в най-голяма степен да се възползват от възможностите за партньорство и взаимодействие в социалната сфера с други ангажирани актьори – неправителствени организации, доставчици на услуги, органи и институции на национално ниво, представители на бизнеса и др.

- изследването показва основни характеристики, които носят белезите на инструмент, чрез който ще се реализира концепция на „ново обществено управление на общинските социални услуги”.

- изпълнението на практика на трите „де” – децентрализация, дерегулация и деинституционализация, само по себе си не е достатъчно като условие за ефективни, качествени и с ниска себестойност социални услуги.

- непрекъснатите административни и структурни реформи, промяната на нормативни актове на принципа „защото е трябвало да стане” затрудняват местните власти в хода на реализирането на социалната политика, насочена към гражданите. Непрекъснатото търсене от страна на все по-големи групи потребители на различни видове социални услуги изисква инвестиции в процеса на управление и изграждане на модели за социална политика на местно равнище.

- европейските директиви, рамкови програми и проекти могат да бъдат приложени и мултиплицирани не на принципа „отгоре- надолу”, а чрез използване на инструментариум за управление и структуриране на модели, които да мултиплицират ефекта чрез *рефлекторна социална субординация*.

#### **IV. ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

1. Теоретично и концептуално е обоснована необходимостта от приложение на интегриран подход за предоставяне на социалните услуги, основан на налагащата се в Европейския съюз нова парадигма за тяхното управление, в контекста на развитието на човешкия капитал и в условията на нови социални рискове.

2. От генезиса на проблематиката, разгледана в теоретико-практичен аспект, е очертана нова, различна по съдържание и качествени измерители, визия за управление на социалните услуги на национално и местно равнище.

3. На основата на представени резултати от собственото проучване е направена цялостната оценка на състоянието и възможностите за приложимост на иновациите в управлението на социалните услуги, конкретизирани са подсекторите и направленията по дейности, носители на реален потенциал за иновации, предложени са възможни решения за иновиране управлението на социалните услуги в общините.

4. Структуриран е концептуален модел за иновативно управление на социалните услуги на местно равнище, съобразен с общите програмни и рамкови документи на Европейския съюз и действащото българско законодателство.

5. Предложен е усъвършенстван инструментариум за мониторинг и оценка на резултатите от иновативното управление на общинските социални услуги.

## **V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

1. Писков, К. „Мониторингът – новата визия за предоставяне на социални услуги”, сп. „Родопи”, бр.3/4, стр. 10-20, 2012.

2. Писков, К. „Социалната политика и обществената цена” – сборник научни трудове ЕКИУ, книга 9, стр. 68-74, 2011.

3. Писков, К. „Сравнителната социална политика – патернализъм или инструмент за социално равновесие” – сборник научни трудове ЕКИУ кн.11, стр. 34-55, 2012.

4. Piskov, K. „Финансирование муниципальных социальных услуг в Болгарии-проблемы и вызовы” – Сборник научных трудов I часть, стр.297-303., Издательство Политехнического университета Санкт-Петербург, МАНВШ, СПГПУ, 2011.

5. Piskov, K., „The public price of asociality”, KSI .Knowledge society n. 3, p.103-107, 2011.