



Аграрен университет – Пловдив, Научни трудове, т. LIX, кн. 5, 2015 г.
Юбилейна научна конференция с международно участие
Традиции и предизвикателства пред аграрното образование, наука и бизнес
Agricultural University – Plovdiv, Scientific Works, vol. LIX, book 5, 2015
Jubilee Scientific Conference with International Participation
Traditions and Challenges of Agricultural Education, Science and Business



DOI: 10.22620/sciworks.2015.05.014

**СОЦИАЛНАТА ПРОГРАМА КАТО СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА В
ОБЩЕСТВЕНОТО РАЗВИТИЕ**
**THE SOCIAL PROGRAMME AS A STRATEGIC FRAMEWORK IN SOCIAL
DEVELOPMENT**

Евгений Стоянов, Венелин Терзиев*
Evgeniy Stoyanov, Venelin Terziev*

Национален военен университет „Васил Левски“ – Велико Търново
Vasil Levski National Military University – Veliko Tarnovo

*E-mail: terziev@skmat.com

Abstract

In the modern conditions of dynamically changing social and economic environment, opportunities for the implementation of social programmes as a product of social programming must be carefully analyzed, taking into account the characteristics of the social programme and its role as a strategic framework for social development.

The study presents the theoretical basis and main advantages of social programmes, giving specific recommendations in the field of social governance and development of active social programmes.

Key words: program, plan, social programming.

ВЪВЕДЕНИЕ

В условията на изграждане на информационното общество се зараждат нови теоретични подходи, образува се нов модел от активни, динамично развиващи се социални програми, притежаващи потенциал за активно самоусъвършенстване и приспособяване към динамично изменящите се условия на социален живот. Наред с това, че в новите условия расте реална необходимост от ориентиране на социалните програми за разрешаване на проблемите на интелектуално образователното развитие, характеристиките на здравето и физическото развитие не губят своята социална значимост. Днес здравето на населението е реален показател за благосъстоянието на страната, отражение на качеството на живот и нивото на развитие на човешките ресурси. Състоянието на здравето пряко е свързано с дохода на глава от населението и с поддръжката на здравеопазването.

Основата на социалните ресурси за поддръжка на програмите условно може да се структуризира като съчетание от минимум три слоя на поддръжка. Вzeti заедно, тези три слоя образуват пространството от потоците на социалните ресурси за поддръжка.

Първият слой, първата ресурсна основа на пространството от потоци, се състои от верига електронни импулси (телекомуникация, компютърна обработка, системите за излъчване и високоскоростен транспорт, основан на информационните технологии).

Вторият слой от пространството на потоците се състои от възли и комуникационни центрове. Това са преди всичко големите социални институции, които са връзка на световната мрежа за поддръжка на социалните проекти.

Третият важен слой от пространството на потоците, се отнася към пространствената организация на доминиращия мениджърски елит, осъществяващ управленски функции, около който се гради организационното пространство.

Технократският, финансовият и мениджърският елит, които заемат в нашето общество водеща позиция, също така имат своите специфични пространствени изисквания, отнасящи се до материалната и пространствената база на своите интереси и действия.

В новите условия разработването на програми изисква залагането в механизма на реализирането им активна изследователска и новаторска работа за нейното самоусъвършенстване.

Адекватността на програмно-целевото социално управление в условията на нестабилен и постоянно променящ се начин на живот се проявява в неговата насоченост към активно изследване на резултатите от внедряването на социалната програма (социална оценка на резултатите от внедряването), привличане на широки слоеве от населението за нейното разработване.

Активните социални програми са система от социални проекти с пряка и обратна връзка на социалното взаимодействие, която определя възможностите за адаптация на компонентите на програмата към изменящите се изисквания спрямо нея. При това, във връзка с внедряването на социалната програма, може да се променят нейните социални цели, срокове за изпълнение, частично – участниците, и да се трансформира привлеченият социален ресурс.

По своята същност в съвременните условия активните социални програми отразяват прехода от традиционен към иновационен модел на обществено развитие.

Именно този преход определя комплексното използване на социалните програми в рамките на иновационното творчество, партньорските отношения на участниците в програмата, делегирането на спомагателни функции на по-долустоящите структури, а така също и широкото участие на населението при реализирането на програмите.

ХАРАКТЕРНИ ОСОБЕНОСТИ НА СОЦИАЛНАТА ПРОГРАМА

В своята многоаспектност думата „програма“ широко навлиза в сферата на обществения живот, тълкувана още и като списък, указател, съобщения (на театрални, концертни изпълнения, в радио и телевизионни предавания, на автори на доклади, на научни конференции и симпозиуми) и т.н. Именно потенциалният диапазон на приложимост на това понятие е в основата на пренасянето на неговия общ смисъл върху все по-широки сфери на приложимост, в рамките на които да се дефинира неговото аспектно значение и съдържание.

За целите на нашето изследване ние детерминираме терминът „програма“ в аспекта на дадена обществена дейност, каквато е социалната. В този смисъл употребяваме понятието „социална програма“, чието дефиниране намира проявление в няколко аспекта (Terziev, 2015):

- социалната програма е перспективна концепция за ръста на благосъстоянието и развитието на социалните отношения. В нея се дава обща характеристика на стратегията за социално развитие на страната в определен исторически период, основните направления за повишаване на благосъстоянието и глобалните качествени и количествени показатели, които трябва да се достигнат за този период. Такива концепции се съдържат в програмните документи на управляващите партии и служат като база за разработка на съответните раздели на плановете за икономическо и социално развитие;

- социалните програми се явяват като специални раздели на плановете за икономическо и социално развитие (годишни или за по-дълъг период) на съответните райони за планиране, области и общини. Отразявайки по-пълно перспективните социални ориентири, те формират задачите за определен етап и пътищата за тяхното достигане, отразяват по-дълбоко внедряване на социалните критерии в планирането, икономическото развитие като цяло и на отделните му участъци. Нещо повече, те се явяват не само като краен резултат от планирането на развитието на икономиката, но и като комплекс от знания за нея;

- изпъкват специалните социални програми, предполагащи решението на определени социални задачи с възлов характер и съответстваща концентрация на ресурсите. В този смисъл терминът „социална програма“ е по-широко използван, независимо че се отнася до по-тясно понятие. Подобни програми често засягат различни раздели от социално-икономическите планове и изискват специална координация в развитието на различните отрасли на националната икономика.

Социалните програми съдържат конкретизация на целите и задачите, отразяват тяхната йерархия, служат за формиране на нови форми за удовлетворяване на социалните потребности на населението и създаване на адекватни, нови организационни връзки. В качеството на социална програма може с пълно основание да се разглежда съвкупността от набелязани и осъществими мероприятия (мерки) в една или в друга социална област, в случая, ако не са получили единен програмен документ, план и т.н., но

основани на обща концепция, взаимнообвързани и насочени към достигане на една комплексна цел.

Макар и отдавайки необходимото на времето в нашето общество – края на 70-те години, социалните програми се разглеждат в рамките на съществуващата тогава система на партийно ръководство и тотално държавно директивно планиране (Semenec, 1999).

Отбелязаните качества на социалните програми като концептуалност, целева насоченост за удовлетворяване на социалните потребности, в това число на нови форми, определяне на социалните ориентири в общественото развитие, на социалните критерии в развитието на икономиката, изразяването им в качествени и количествени показатели, видово разнообразие и социална гъвкавост, позволяват да се види в тях универсален метод за политическа и управленска дейност. Използването на този метод може да варира в зависимост от общите и специфичните социално-икономически, политически и други условия.

От 70-те години в политическия и управленския речник се утвърди терминът „целева комплексна програма“, под който се разбира обикновено „директивен и адресен документ, представляващ обвързан по ресурси, изпълнители и срокове за осъществяване на комплекс от взаимно обвързани задачи и мероприятия, обединени от обща цел“ (Semenec, 1999).

Признавайки важността на такива програми в практиката на управление, е необходимо да се отбележи, че тяхното общо наименование не е най-подходящото. Прилагателните „целева“ и „комплексно“ характеризират атрибутивните, иманентни свойства на всяка програма, а не само от дадения клас. Нецелеви и некомплексни програми просто не съществуват. Всяка програма в явен или скрит вид съдържа цел и някакъв набор или комплекс от средства за осъществяване.

Този случай още веднъж потвърждава необходимостта от терминологичен анализ и намиране на адекватно определение. Терминът „програма“ започна да се използва от американските политици и в научните среди за обозначаване на част от бюджетния процес като насока за финансови средства при решаването на определени социални и/или икономически задачи.

Следва да се отбележи, че в повечето от аспектите определения става отъждествяване на понятието за *програма* с понятието за *план*, като се наблюдава преливане на съдържанието на едното понятие в другото. Получава се кръг от дефиниции от типа „програма, това е определен вид програма“ и т.н. В този кръг се вкарват понятията *проект*, *модел* и т.н., трактовката на които също не е постоянна.

Отъждествяването на термина програма с термина план изкривява същността на програмно-целевия подход на управление и интегрираността на фазите на управление – планиране, програмиране, бюджетиране. Всяка от тях изпълнява определени функции в управленския процес и за резултат има определени продукти. И ако с фазата планиране се дава отговор на въпроса какво (следва да се направи), с фазата програмиране се търси отговорът на

въпроса кога (да се направи), а с фазата бюджетиране се дава отговор на въпроса колко и какви ресурси са необходими (за това, което предстои да се направи).

Същественото е, че това са въпросите на всеки управленски процес, обединени от въпроса „Защо?“. Тази е причината да се търси обособеността на програмирането като междинен етап между планирането (определянето на дългосрочните цели) и бюджетирането (конкретизация на обвързаността на целите с ресурсната осигуреност). А това малко или много изразява зависимостта „ресурси–способности–ефекти“, която е в основата на управлението по резултати.

СОЦИАЛНАТА ПРОГРАМА – ПРОДУКТ НА СОЦИАЛНО ПРОГРАМИРАНЕ

Програмирането, като основа на управлението в публичния сектор, в частност и на управлението на ресурсите на държавата, е междинен етап между планирането и бюджетирането при изпълнение на социалната политика на държавата.

Причината за социалното програмиране е заложена в самата същност на планирането като вид предвиждане. То, планирането, включва в себе си дейностите по „разпределение на ресурсите, адаптацията към външната среда, вътрешната координация и организационно-стратегическото сътрудничество“ (Angelov, 1995; Andreeva, 2011; Dimitrova, 2014). Именно на основата на подхода на непрекъснатия планов хоризонт се прогнозира бъдещите действия, свързани със социалната политика на държавата и се осигурява балансираност между дългосрочните приоритети и краткосрочните изисквания и очаквания на обществото от социалната политика на държавата. Казано по друг начин, планирането пряко е свързано с изготвянето на програми. Нещо повече, програмите се явяват свързващото звено между мисията, целите и плановете. Посредством тях се обвързват целите с ресурсите, като „отразяват целия потенциал за осъществяване на поставените цели“ (материални, финансови, човешки, информационни ресурси).

Резултат от процеса на планиране са програмните указания на отделните министерства и ведомства, които ежегодно предоставят „критериите, целите, приоритетите и средносрочната финансова рамка, които са база за ефективно управление на програмите“.

В програмните указания на министерствата и ведомствата се синтезират всички планове, разработени от тях, финансово обвързани по програми и гарантиращи изпълнението на програмните цели в социалната сфера. Това означава, че програмните указания са основа за реализиране на бюджетирането като проявление на един от най-разпространените методи за съгласуване на изпълнението на социалния план с ресурсите.

Програмите са „съвкупност от мероприятия, конкретизирани по срокове и изпълнители и насочени към осъществяването на една или няколко цели“ (Andreeva, 2001). Така от гледна точка на програмно-целевото управление програмирането следва да определи целесъобразността при избора на един или друг подход за поддържането на указанията. То

осигурява онзи механизъм, който позволява откриването на комбинацията от условията за най-пълното задоволяване на социалните потребности в рамките на ограничените бюджетни ресурси.

В този смисъл чрез програмирането става възможно разработването на алтернативни варианти за вземането на оптимално решение при управлението на социалните процеси и на ресурси за изграждането и поддържането на целесъобразни социални политики и привеждането им към динамичните промени на факторите на социалната среда. А това е в основата на т.нар. „управленско проектиране“ (Kamenov, 1999), което играе свързващата роля между ресурсния потенциал и целите и задачите на социалната политика.

От една страна, управленското проектиране се свързва с конкретните фактори и условията за постигане на крайните цели, като дава отговор на въпросите „какво–ако“. От друга страна, то е синтезиращ в себе си модел на различните страни на управлението на социалните процеси, като по този начин става възможно да се получи обобщен поглед за социалната политика. Така при разработването на програмите посредством проектирането се обхващат различни връзки и зависимости при управлението на социалните процеси, които при други условия не биха били установени. По този начин всяка една част от проектите се обвързва с бюджетните ограничения, като на основата на различните комбинации от условия и възможности те се синтезират в програмите.

В този смисъл програмите се разглеждат като интегриран план на използване на ресурсите за социални дейности, съобразен с настъпилите промени на социалната среда. Именно това и обстоятелството, че разработването на алтернативни програми се обосновава от променливите разходи, без да е необходимо тяхното прецизиране, прави програмирането необходим етап на програмно-целевото управление на социалните процеси. Системният анализ на мисиите, целите и задачите на социалната политика се приема за предимство на този междинен етап между планирането и бюджетирането.

Алтернативният подход при избора на методи за изпълнение на социалните политики е в основата на ефективното разпределение на ресурсите за изпълнението на различни задачи и свързаните с тях разнородни по характер ресурси.

Прави впечатление терминологичната многозначност при дефинирането на програмите, което води до затруднения в политическата и управленската дейност. Известни са опитите да се излезе от това положение на законодателно ниво, като се предлага в правен порядък точна смислова определеност на понятието *програма*. В един от първите подобни опити, предприет от конгреса на САЩ през 1975 г. в закона „За държавната икономика и реформа на разходите за 1976 г.“, програмата се определя като основа за бюджетно направление на дейността на органите за държавна власт. С други думи, юридически оформено е установеното в практиката видово (аспектно) тълкуване на понятието (Terziev, 2013). Докато учените

спорят, законодателите, използвайки техните разработки, дават тълкуване на понятията за конкретни условия. Въпреки това, въпросът за термина „програма“ изисква по-нататъшно разглеждане и принципно решаване. Казано по друг начин, отговорът следва да се търси не в последователността на термини, разположени в редица, а в обобщението на смисловите трактовки, в логиката на общи същностни качества.

На фона на изложените трактовки, без да се претендира за окончателна редакция, програмата може да се определи като динамичен, структуриран образ и начин на действие (фиксиран в определени знакови системи), създаван за координирано взаимодействие от субектите на дейност по целенасочено въздействие върху обект (предмет) на тази дейност с помощта на обвързани с ресурси, изпълнители и срокове за осъществяване комплекс от задачи и мероприятия.

От гледна точка на социалните процеси социалните програми може да се дефинират като динамичен, структуриран образ и начин на действие (фиксиран в текста на програмата), създаван за координирано взаимодействие от субектите на властта, насочен за решаване на социално значими проблеми с помощта на обвързан с ресурси, изпълнители и срокове за осъществяване комплекс от задачи и мероприятия.

Ключов в даденото определение се явява начинът на действие и свързаният с тях определен подход. Преди да извърши едни или други практически действия, субектът мислено построява техния образ „модус вивенди“. Този сложен мисловен процес се базира на необходимостта и възможността за удовлетворяване на някаква потребност, имаща важно значение за субекта, за решаването на проблеми и за предположим резултат от предприеманите действия.

Във вида на настоящите действия програмата отговаря на въпроса „Какво да се прави?“, но отговорът на дадения въпрос неизбежно е свързан с другия – „Как да се прави?“. С определянето на начина за предстоящата дейност „модус операнди“ изборът и редът за употреба е някаква съвкупност от средства за получаване на търсения резултат.

Тези средства може вече реално да съществуват или да предстои да бъдат създадени. Във всеки случай те предварително се подбират и подреждат в определена структура и последователност (логическа и темпорална). Тук също така трябва да се определят структурата и последователността на операциите по употреба на тези средства, респективно усилията на авторите и изпълнителите на програмата.

Поливалентната, многопластова и достатъчно сложна конструкция на програмата, темпоралността ѝ и участието в нея на редица изпълнители обуславят необходимостта от документална (знакова) фиксация и система за проследяване на реализацията ѝ.

В процеса на осъществяване както на отделните елементи, така и на цялата конструкция на програмата, може да се преразглеждат, коригират, модифицират или прекратяват действия в зададеното качество. При това от програмата за поведение и взаимодействие между отделните субекти може

да се съставят интегрални програми, реализиращи цели, които не влизат в намеренията на първичните участници. Не на последно място терминът „програма“ изразява една от най-важните характеристики на човешката дейност, а именно изпреварването на каквито и да е действия от техния мислен образ.

Програмата се явява особен продукт на индивидуална и/или колективна мисловна дейност с практеологическа насоченост и се проявява като родова категория за много специални или частни конструкции, в които се създава конкретен модел за целенасочена дейност или концепция за социално развитие на региона, областта или общината, целеви програми за социална защита на населението, комплексна програма по заетост и т.н.

В зависимост от степента на декомпозиране на приоритетите може да се разграничат следните нива на разработване на програми:

- на първо ниво се разработват основните програми, отразяващи целите и задачите по социални политики в съответствие с дългосрочните цели за развитие. Всяка основна програма съдържа в себе си програмните цели, организационните структури, участващи в програмата, отговорността за изпълнението на програмата, външните фактори, които биха могли да окажат въздействие върху постигането на целите на програмата, необходимите информационни източници и тригодишната бюджетна прогноза по ведомствени и администрирани параграфи на програмата;
- на второ ниво се разработват програмите, в които се идентифицират съответните компоненти по видове социални политики;
- на трето ниво е определянето на подпрограмите като конкретизация на програмите по структури;
- на четвърто ниво се дефинират програмните елементи, които притежават относителна автономност, позволяват остойностяването, оценката и разделното разпределение на ресурсите, рефлектиращи върху социалния потенциал;
- на пето ниво се обособяват програмните поделементи като детайлизация на програмните елементи по приоритетни операции.

Практическата реализация на програмите на всяко от посочените нива не е лишена и от някои недостатъци. Твърде често разработването на програмите се съпровожда от конфликт на интереси между органите, които моделират, и тези, които бюджетира.

Липсата на координация между тях и дефицитът на ясни правила и процедури за определяне на финансовите квоти по програми може да поставят под съмнение обективността и прозрачността на финансовата обвързаност на програмите в рамките на финансовите ограничения. Нещо повече, това може да ги лиши от реалност и да застраши тяхната обективна реализация поради ресурсна неосигуреност.

Тази е причината за търсене и осмисляне на подходите за определяне на критерии и показатели за ефективна програмна дейност и търсенето на пътища за оказване на целесъобразно управленско въздействие на социума чрез резултатно програмиране.

ИЗВОДИ

1. Съвременното третиране на програмирането като общ принцип на управление се свързва с предварително планирани бъдещи действия и дейности, насочени към постигането на определена цел с определени средства, съобразно с предизвикателствата на динамичните промени в социалната среда на основата на алтернативност на решенията и избор на оптималния вариант, допринасящ за управлението по резултати. Като основа на управлението в публичния сектор, в частност и на управлението на ресурсите на държавата, програмирането е междинен етап между планирането и бюджетирането при изпълнение на социалните политики на държавата.

2. Конкретизацията на целите на общественото управление е посредством социалната програма, като динамичен, структуриран образ и начин на действие за координирано взаимодействие от субектите на властта, което позволява решаването на социално значими проблеми, съобразно с тяхната ресурсна обвързаност, изпълнители и срокове за решаване на комплекс от задачи и мероприятия.

3. Съвременните социални програми в условията на пазарно стопанство може да се проявят в редица форми, които имат на свой ред специфични принципи, методи, технологии за определяне и достигане до социалните цели, пътища и средства за реализация на развитието на човешките ресурси. Общата тенденция при разработването и реализацията на социалните програми за развитие на човешките ресурси се състои в това, че тяхната преимуществена целева ориентация е свързана с разрешаването на проблема за здравето и физическото развитие на населението, за интелектуалното и образователно развитие на човешките ресурси.

4. Приложението на социалните програми в условията на съвременната пазарна система на производство изисква не само дълбоки знания и разбиране на неговата природа и същност, но и творчески умения да се използват специфичните форми на дадения метод за социално управление, изработвайки детайлните технологични процедури за съставянето на социални програми и тяхната реализация в съответствие с принципите за системно социално управление. А това означава да се изработят и приложат детайлни технологични процедури за съставянето на социални програми и тяхната реализация в съответствие с принципите за системно социално управление.

5. Обективното предпочитание за участие в активни социални програми, които синтезират в себе си активни проекти, разглеждани като комплекс от поточни проекти, основани на социалните процеси, насочени към човешкото развитие. Социалните процеси, базиращи се на активното програмиране и проектиране, имат нестабилен, динамичен характер и затова именно те са на преден план в активните социални програми.

6. Теоретико-прагматичният обзор на социалното програмиране позволява приложимостта на подходяща методология за разработване на активна социална програма, чиято най-важна цел е детерминирана от

изпреварващото ниво на познания, предвиждане и достигане на социално значими последствия от бъдещето при формирането на общия обществен процес. За оценката на ефективността на социалната програма е необходимо дефинирането на точни критерии, своеобразни ориентири и конкретни показатели, които могат да служат като формално приети стандарти за социално обслужване и като параметри на самата програма.

REFERENCES

- Andreeva, M.*, 2001. Strategicheski menidzhmant. Varna.
- Angelov, A.*, 1995. Osnovi na menidzhmanta. S.
- Dimitrova, S.*, 2014. Menidzhmant na resursite v dinamichno promenyashkata se sreda na sigurnost. Primaks – Ruse.
- Kamenov, K.*, 1999. Menidzhmant, V. T.
- Semenets, N.*, 1999. Institut sotsialnoy zashtityi voennosluzhashtih v usloviyah sotsialnogo reformirovaniya. Dis. kand. sots. nauk. – Saratov
- Terziev, V.*, 2015. Predizvikatelstva pred sotsialnoto programirane v konteksta na nasarchavaneto na sotsialnata aktivnost i reguliraneto na sotsialnoto razvitie chrez aktivni politiki, Primaks – Ruse.
- Terziev, V.*, 2013. Vazdeystvie na politikite na pazara na truda za osiguruvane na zaetost. Izdatelstvo Dema Pres – Ruse.