



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.2015.05.015

**СОЦИАЛНОТО ПРОГРАМИРАНЕ – ОСНОВА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА  
СОЦИАЛНОТО РАЗВИТИЕ**  
**SOCIAL PROGRAMMING – A BASIS FOR REGULATION OF THE 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](mailto:terziev@skmat.com)

**Abstract**

The study of the concept of social programming and its development in a historical light as done in this study, allows the identification of the main strengths and weaknesses of the approaches used to identify the role of social programming in the social governance. As a result of the analysis, the place of social programming as an important element in the organizational systems and a basis for regulating the social development, is substantiated from a scientific point of view.

**Key words:** program, programming, planning, management.

**ВЪВЕДЕНИЕ**

В съвременното обществено-икономическо и политическо пространство популярност придоби феноменът, наречен *социално програмиране*. За да изясним неговата същност и значимост за теорията и практиката на управлението в публичния сектор, ние се позоваваме на етимологията на понятието „програмиране“, чиито корени имат древногръцки произход („про“ – предварително, преди това, и „грамма“ – пиша, обозначавам (Речник на чуждите думи в българския език).

Оттук и неговото проявление е в съществителното „програма“, означаващо „предписание“, „известие“, „план за работа, дейност... основни задачи и цели на политическа партия, социална организация, обществен деец и други... кратко изложение на съдържанието... на учебен предмет...“.

В своето развитие понятието „програмиране“ в класическия си вид се налага в математиката като съвкупност от методи за създаване на алгоритъм на работа за електронноизчислителна машина... цялостен изчислителен

процес, който цели оптимизация на определен математически израз при дадени математически условия.

Приложимо в неговите разновидности на линейно програмиране (метод за намиране на максимума или минимума на линейна ограничителна функция при наличие на линейни ограничителни условия) и нелинейно програмиране (съвкупност от математически методи за определяне на най-голямата и най-малката стойност на нелинейните функции при наличие на ограничителни условия), в съвременния свят на информационните технологии това понятие е ключово за компютърната област (отъждествявано с кодирането).

Нещо повече, в своето широко тълкуване понятието „програмиране“ се свързва с кръг от действия в писмен вид, изразяващи предсказване, предвещаване, предупреждаване, заявяване, провъзгласяване, предписване, разпореждане (Terziev, 2013).

В тази палитра от значения на понятието „програмиране“ общото е, че с него се изразява определена страна на човешката дейност, а именно предварителното планиране на бъдещи действия и дейности, с обозначаване на техните ограничения. И именно тази страна се отличава с обществен характер, чието проявление е в необходимостта, от една страна, от вземане на решение, а, от друга – с изготвянето на програма, изразяваща определено предписание и публично обявление.

В този смисъл програмирането се явява процес по разработване на програми, разбирани като конкретен модел за целенасочена дейност за постигане на дадена цел на обществено-икономическото и политическото развитие в новия световен ред.

Съвременното третиране на понятието „програмиране“ го определя като общ принцип на управление, на основата на който субектът извежда действията си с определени средства в направление към целите, съобразно с динамичните промени на заобикалящата го среда. Казано по друг начин, върху конкретното съдържание, структура и динамика на целта, действията за нейното постигане са повлияни от предизвикателствата на средата, в която функционира системата, от степента на тяхното познаване и зависимостта на субекта, неговата ценностна ориентация, приоритетите, възможностите, с които разполага, избраните форми и методи за достигане на желаните резултат. Това повече от всякога определя необходимостта от алтернативност на решенията и избор на оптималния вариант, допринасящ за управлението по резултати. На тази основа възниква и така нареченият програмно-целеви подход на управление, чието проявление е в „Planning-Programming-Budgeting-System“ (PPBS) (Terziev, 2014; Dimitrova, 2011; Dimitrova, 2014).

Възникнал в средата на 60-те години в САЩ като система за планиране, програмиране и бюджетиране, програмно-целевият подход на управление най-напред се прилага в американската армия. Основан на идеята за ускоряване на процесите на разкриване на потенциала в една система при предварително зададени цели, програмно-целевият подход

бързо навлиза в края на 60-те и началото на 70-те години и в гражданския живот (първоначално в извънматериалната, а впоследствие – и в материалната сфера). Тази е причината на PPBS да се гледа като на прогрес в бюджетирането и управленско „чудо“.

В потвърждение на това са думите на тогавашния президент на САЩ Джонсън, според който: „Тази система трябва да осигури изпълнението на новите задачи по-бързо, по-добре и по-евтино чрез повече и по-качествена информация трябва да се генерира възможност за по-добри решения... Нашият процес за вземане на решения трябва да има същото равнище, както този, свързан с въоръженията и отбраната. Кратко и ясно казано, ние трябва да заменим нашите магарешки каручки с камиони и нашите стари оръдия с нови ракети“.

Това, което прави подхода уникален за приложение, е именно интеграцията на неговите три основни компонента – цели, програми, програмно-целева структура. И ако целите се свързват с мисията (стратегията) и оттук необходимостта от „единство на целите в рамките на една организация и осигуряването на база за разпределяне на организационните ресурси“, следователно и разкриване на организационния потенциал, то програмите се явяват конкретизацията на начините, по които следва да се използват ресурсите за реализация на целите. В този контекст всяка програма съдържа определени задачи, разпределени във времето и отнесени към съответните изпълнители. Всеки от компонентите на PPBS изразява определени управленски фази. Така планирането определя дългосрочните цели, като посочва това, което твърдо се възнамерява да се направи.

Програмирането се свързва с анализа и оценката на пътищата и възможностите за реализиране на целите (изработване и избор на алтернативни програми) в съответствие с анализа „разходи–ефекти (ползи)“ и прилагането на количествените методи за управление. Казано по друг начин, програмата е план с определени срокове (дати), като по този начин се посочва времето, когато ще се извърши това, което твърдо се възнамерява да се направи. Бюджетирането (финансирането) се свързва с избора на най-изгодните и най-ефективните програми и включването им в бюджета за финансиране и изпълнение. И тъй като бюджетът не е нищо друго, освен програма с разчетни цени, с него се дава представа колко средства са необходими и кога следва да се осигурят, за да се осигури възможност да се направи това, което твърдо и в точното време се възнамерява да се направи.

### **РОЛЯ И МЯСТО НА СОЦИАЛНОТО ПРОГРАМИРАНЕ В ОБЩЕСТВЕННОТО УПРАВЛЕНИЕ**

Посредством системния подход посочените управленски фази се интегрират в единна система на взаимосвързана основа и в определена връзка и зависимост с финансирането. Тази е причината един от най-авторитетните специалисти в областта на програмното управление – Чарлз Хитч (бивш президент на Калифорнийския университет и бивш помощник-

министър на отбраната на САЩ), да определя PPBS като „програмно финансиране“, основано на принципите, характерни за съвременната управленска практика. Първостепенно значение имат принципите за: дългосрочност на целите и очакваните крайни резултати; приоритизация и последователност на дейностите и степенуване на ресурсите в условията на тяхната ограниченост; комплексност при изучаване на всеки проблем – разглеждане на всеки въпрос или отделна област на дейност като система.

Оттук е и третирането на всяка система като съставна част на такава от по-горен разред и подчиняване на целите и задачите на отделните подсистеми на общата цел на системата; многовариантност на решенията, на пътищата и начините за достигане на дадена цел, което изисква изработването на алтернативни решения за действие; оценка и съпоставяне на ефективността на отделните алтернативи на основата на обективни критерии и с помощта на системния анализ и неговия инструментариум (моделирането, икономико-математическите методи на изследване и анализ на стойността, стойност–ефективност или стойност–полезност, методът на операционните изследвания, машинно и игрово имитиране и др.); непрекъснатост на планирането или прилагането на т.нар. *непрекъснат планов хоризонт* и осъществяване на необходимите корекции на плановете и програмите в процеса на тяхното изпълнение; съчетаване на програмно-целевия подход в управлението с финансиране на програмите в съответствие със степента на достигане на целите.

База за функциониране на PPBS са прилагането на икономическия подход към всяка дейност – обект на управлението, управлението на основата на системния подход и анализ, финансиране на програмно-целева основа, които по своето естество са три фундаментални теоретико-методологически положения. Това обосновава и определя PPBS като управленска концепция със специфични цели и задачи. По-съществените от тях са: уточняване на националните цели; съгласуване на дейностите на различните нива с тези цели; анализ и стойностна оценка на възможните алтернативи за действие; повишаване на ролята и ефективността на контрола посредством финансирането.

Реално съгласуването на дейността на управленския апарат и насочването му за реализацията на предварително определените цели се явява съдържанието на програмирането. Стойностната оценка на възможните алтернативи и техният анализ, както и повишаването на ролята, значението и ефективността на контрола, е свързано с предоставянето на средствата, т.е. финансирането, тълкувано като най-съществения елемент на системата. Това предполага положителните характеристики на PPBS, изразени в:

- възможността за координиране на планирането и подготовката за бюджетиране;
- прилагането на метода на непрекъснат планов хоризонт, на основата на който става възможно субординирането и централизирането на процеса на изготвяне на решенията;

- провеждането на многогодишен анализ, който позволява да се оценят предимствата и недостатъците на всяко възможно решение (глобално и рационално), а оттук – и изборът на адекватната на целите алтернатива;
- икономическата обосновааност на взетите решения от гледна точка на полезността и целесъобразността на разходите;
- обвързаността на изпълнението на взетите решения с финансирането им, което е израз на едновременното икономизиране и ефективното използване на ресурсите.

Прави впечатление, че PPBS представя бюджета като декларация на генералната политика, която определя ресурсите, необходими за изпълнението на крайните цели на управление. Същевременно системата разглежда дейностите като междинен стадий на трансформиране на ресурсите в услуги и полезност на всяка програма. А това по своето естество е израз на зависимостта „разходи–ефекти“ или основата на управлението по резултати.

Разбира се, PPBS не е лишена и от слабости. Предвид на това, че някои от целите и задачите имат специфичен характер, мнението на специалистите е, „че голямата трудност и основната слабост на цялостната система се състои в това, че от общите и общопризнати културно-специфични стойности, като мир, свобода, сигурност, справедливост, образование и здравеопазване, е трудно да се формулират такива подцели, които могат да служат като резултатни операционни инструменти на текущата политика“. Освен посоченото, от политико-юридическа гледна точка системата разширява възможностите и прерогативите на изпълнителната власт, докато тези на законодателната се намаляват. А това е основание за възникване на конфликти между тях.

Към всичко това следва под внимание да се вземе и обстоятелството, че PPBS не е обвързана с годишния цикъл при съставянето на бюджета. В резултат на това не е необичайна практиката на дублиране на решенията, взети на базата на програмите, синтез на различните аналитични изследвания и набелязване на бъдещите цели. Невинаги обаче те са съобразени с приоритетите и промените на средата. Не на последно място, големият документопоток и документооборот създават административни неудобства и засилват бюрократичните процеси.

Тези са и причините в края на 60-те и в началото на 70-те години PPBS, пренесена вече от американската армия и в гражданските структури, да остане в своето развитие на доктринално и експериментално ниво. В съвременните условия, макар и да е позагубила популярност, модифицираните варианти на PPBS оставят трайни следи в практиката на бюджетирането. Възприета е за приложение и от новоприетите страни членки на НАТО.

Едновременното адекватно разграничаване на фазите на управлението – планиране, програмиране и бюджетиране, анализът и подходящата оценка на тяхното взаимодействие, е в подкрепа на избора на тези страни. Става дума за едно непреходно достойнство на PPBS, което не е

за подценяване. Освен това тя изисква специално внимание и на съотношението между приходите и разходите. По-конкретно се държи сметка на действителната цена на трансформираните ресурси, необходими за постигането на предварително зададен резултат, определен като възможност или изпълнение на задължение, което е в подкрепа на управлението по резултати, на ролята и мястото на програмирането в управлението на обществените процеси. А то, управлението, прилага определен инструментариум за въздействие върху хората, включващ:

- йерархията, организация, в която начинът за въздействие (отношение спрямо властта) е подчинението, натискът отгоре върху човек с помощта на принудата, контролът върху разпределението на ресурсите и др.;
- културата, като израз на изработени и признати от обществото и организациите групи от ценности, социални норми, установки и стереотипи за поведение, ритуали, изискващи хората да се държат по строго определен начин;
- пазарът, изразен чрез мрежата от равнопоставени отношения по хоризонтала, основани на покупко-продажбата на различни блага, на отношение към собственост, на равновесие в интересите на продавач и купувач. В живите, в реалните стопански и обществени системи те почти винаги съществуват. По-важното е на какво се дава приоритет и на кое се залага най-вече.

И тъй като програмирането е съпътствано от употребата на посочения инструментариум на управлението, обстоятелството, че то е това, което осигурява организацията, която сама по себе си е йерархична, с характерните отношения на власт, подчинение и т.н., в която е налице „систематизирано, съзнателно обединение на действията на хората, преследващи достигането на определени цели“, е в подкрепа на твърдението, че то е общ принцип на управление. И то на управление, ориентирано към резултати.

Нещо повече, това осигуряване на организацията чрез програмирането може да се представи като набор от определени съставляващи компоненти: свързване на целта с възможните средства за достигане, избор на вариант и утвърждаването му в качеството на необходим; изработване, възпроизводство и коригиране на изпреварващ алгоритъм или прототип за действия, водещи към достигането на целта; структуриране на тези действия по определен начин, придаването им на целесъобразност и последователност, без които самите действия са само отделни, разпокъсани актове, несвързани в единен процес; комуникация на програмата с агентите, мониторинг на техните действия по нея.

Програмирането се явява важен елемент в целенасочените системи, особена разновидност на които се явяват организационните системи. По своята същност организационната система е такава система, чието предназначение е съгласуване на действията на целеустремени части, каквито са социалните групи и личности и целенаправление (средства и

предмети за дейност) с глобална цел, а именно получаване на определен резултат (краен продукт).

Казано по друг начин, програмирането по определен образ и начин свързва целеустремената част от организационната система със средствата и предметите на дейност. Така в организационната система възниква йерархия, разпределение на властно-разпоредителните и изпълнителските функции между субектите на програмата.

Във фокуса на вниманието е редно да се постави силната взаимовръзка между формите на организационната система и програмирането. „Твърдата“ (условно наричана „административно-командна“) организационна система, като правило обуславя съответните форми на програмиране и видовете програми от вида на директивен план. „Меката“ („либерално-демократичната“) система определя само общите ориентири и препоръки за достигането им.

В практиката обаче можем да срещнем и различни симбиози между „твърди“ и „меки“ системи в многообразните комбинации на програмирането. Това е едната страна на взаимовръзката между формите на организационната система и програмирането. Не е за пренебрегване и другата страна, при която проявлението е в обратното въздействие на формата на програмирането и неговият продукт – програмите върху организационната система. Изработената и фиксирана в определен вид програма може да детерминира определена форма на системата. Измененията в програмата (корекциите) като правило довеждат и до съответни промени в самата система.

Изработването на образ и начин (модел) за действие, чието проявление е в програмите във всички елементи, започвайки от разкриване на целта и свършвайки с проверка на постигнатия резултат, се базира върху ценностната ориентация на субектите, осъзнаването и избора на най-значимите потребности и тези или онези начини за тяхното задоволяване. Това на свой ред е свързано с нормативната страна на културата, която чрез програмирането получава регулативно-управленско решение. И тук е проявлението на нееднозначната връзка между програмирането и пазара, с неговата „невидима ръка“.

На пръв поглед се натрапва противоречивостта между двете категории. Програмирането, с неговото иманентно свойство към въвеждане на системност, структуриране на процесите, формализация на въздействието върху тях и пазара, с неговото класическо свойство на стихийно преплитане и сблъсък между различните обществени сили. При едно по-задълбочено вникване в същността на тези две категории се открояват редица моменти, които ги свързват. Преди всичко следва да се разграничават социалното програмиране посредством пазара като социален институт и държавното програмиране на икономиката с пазарен характер, а чрез нея – и социалната сфера.

Първото от тях се явява като социално програмиране посредством „невидимата ръка на пазара“, открито още от Адам Смит. „Невидимата ръка

на пазара”, програмирайки егоистичните интереси на производителите и потребителите, ги насочва към цел, невлизаща в техните намерения. Преследвайки своите собствени интереси, те предприемат такива действия, които служат на интересите на обществото. В съответствие с това ефективните социални програми следва да предвиждат изгодите от вложенията в тази или в онази тяхна съставляваща. Изцяло финансираните от държавния бюджет държавни програми не са ефективни нито икономически, нито социално, тъй като икономиката като цяло определя благосъстоянието на обществото по определение.

Програмно Адам Смит изразява това твърдение в принцип „Laissez faire”, съгласно с който отделните хора и предприятия са длъжни да действат в икономиката без намесата на държавата.

В практиката на общественно-историческото развитие от онова време в абсолютен вид в нито една страна това положение не е реализирано. Обаче намесата на държавата в икономиката до XX век е „пасивно”, инцидентно и в повечето от случаите носи характера на извънредни мерки по време на войни или косвено регулиране посредством законодателството и паричната система.

В XX век се увеличава системната намеса на държавата в икономическата и в други сфери на обществения живот. В тази обща тенденция едно от централните места заема въпросът за съотношението между държавното регулиране и пазарното саморегулиране. Опитът откроява три насоки (модели) при решаването на този въпрос, а именно в СССР и групата страни от Централна и Югоизточна Европа, Централна и Югоизточна Азия, известни като социалистически страни. Според общоприетата терминология „комунистически блок” до началото на 90-те години, под влияние на марксистката доктрина и нейните модификации, се реализира модел на централизирано, директивно планиране на икономическото и социалното развитие, игнориращо влиянието на пазара.

При това с процеса на одържавяване на икономиката протича все по-голямо нарастване на сферите от обществения живот, пряко или твърдо регулирани от дадената система. В рамките на този модел са открити редица методи, в частност балансовият и нормативният, приложими на практика във всяка форма на програмиране. Коректно може да се каже, че този модел дава тласък за разработване на методологията и натрупване на ценен опит за социално планиране, социално проектиране и някои други форми за социално програмиране.

В принципно друго направление – до 30-те години, върви практиката на „пасивно” участие на държавата в икономиката на другите страни, където терминът „планиране”, според забележката на Ф. Полак, е “ругатня”. Според него „... дълбоката икономическа криза през 30-те години, дошла след безчислени други бедствия, разтреса самите основи на западната система на производство, произвежда също и революция в икономическата мисъл” (Vasilyev, 1999; Vasilyuk, 1995).



Тази революция, свързана с използването на доктрината на Дж. Кейнс, предполага „активна“ намеса на държавата, в това число с помощта на програмирането в икономическата сфера. В началото на 30-те години в различни страни се появяват проекти за държавни програми, чиято цел е да намалят безработицата и да смекчат другите прояви на кризата (в частност „планът Папен“ в Германия, „планът Марке“ и „Планът за мобилизация на икономиката за създаване на нов социален порядък“ във Франция, „Програмата за развитие на долината на река Тенеси в САЩ“ и др.). Програмирането започва активно да се прилага в дейността на отделните фирми, заводите Форд, компанията „Локхийд“ и др.

Особен тласък програмирането има след Втората световна война в Западна Германия (във връзка с „планът Маршал“), във Франция (Държавен план за развитие на националната икономика за 1947-1952 г.), в Япония и още редица други страни. В по-нататъшното развитие на държавното програмиране в страните с пазарна икономика се наблюдават противоречиви явления, свързани ту с усилване, ту с намаляване на държавната намеса в определени социално-икономически и политически ситуации.

Като цяло „съединяването“ на пазарните фактори с програмирането става една от водещите тенденции в общественото развитие. Въпреки това, тезата „Laissez faire“ не е забравена и не е изхвърлена от политическия лексикон. Тя действа като принцип на тези обществени сили, които съдържат иманентните сили на всяка държава да подчини всеки и всичко. Практически във всяка фирма се разработват перспективни и текущи „бизнес планове“, маркетингови проекти, програми за работа с персонала и др. (Terziev, 2015).

Под егидата на международните организации (ООН, Юнеско, ЕС, Световната организация по труда и др.) се разработват международни социални програми, отчитащи пазарните условия при своята реализация. В тази сложна структура даже на национално ниво не се реализира „законът за планомерно и пропорционално развитие“, заради който се строи системата на тоталното държавно директивно планиране. Тя е тази, която дава своите възможности за определена организация на взаимодействието между заинтересованите участници в общественозначимите дейности.

## ИЗВОДИ

1. Програмирането е механизъм, който се отнася към класа на много сложните системи, при които съставлящите ги елементи притежават голяма свобода на поведение. Връзката между елементите, както и на самата система със средата, се отличават с гъвкавост и неустойчивост. Съставът и структурата на системата не са точно определени, а границите не са конкретно обозначени.

2. Обективно голямата неяснота и високата степен на неопределеност, характерни за системата, предпоставят „изкривено“ нейно представяне и възприемане от обществото. Въпреки това понятието напуска плоскостта на политическите и идеологическите разсъждения на предмета „да бъдеш или не“ и влиза в употреба на общественото управление с

изискването за дълбока теоретична и методическа преработка и методико-технологично осмисляне, чието проявление е в изработваните програми като проявление на предписателната (деонтичната) страна на човешката дейност. Ефективността (икономическа и социална) на функциониращата и развиваща се социална система винаги се явява резултат от действията на всички фактори на системата в тяхната съвкупност, представяна като интегративна резултативност.

3. Непротиворечивостта и сложността на връзката между икономическата и социалната ефективност е обусловена от методическия принцип, според който реализацията на социалната програма сама по себе си се превръща в катализатор за ефективно обществено-икономическо развитие.

#### REFERENCES

*Vasilyev, V. P.*, 1999. Sotsiologicheskaya problema upravleniya i sotsialnoy zashtita. Sotsiologicheskie issledovaniya//№11.

*Vasilyuk, F. E.*, 1995. Tipologiya perezhivaniya razlichnyh kriticheskikh situatsiy. Psihologich. Zhurnal. № 5, T. 16.

*Dimitrova, S.* Menidzhmant na resursite v dinamichno promenyashtata se sreda na sigurnost. Primaks – Ruse, 2014.

*Dimitrova, S.*, 2011. Upravlenie na resursite za otbrana v sektora za sigurnost. V.T.

Rechnik na chuzhdite dumi v balgarskiya ezik, S., 1982.

*Terziev, V.*, 2013. Vazdeystvie na politikite na pazara na truda za osiguryavane na zaetost. Dema-pres – Ruse.

*Terziev, V.*, 2014. Vazmozhnosti za povishavane na effektivnostta na sotsialnata adaptatsiya na voennosluzheshti osvobodeni ot voenna sluzhba. Primaks – Ruse.

*Terziev, V.*, 2015. Predizvikatelstva pred sotsialnoto programirane v konteksta na nasarchavaneto na sotsialnata aktivnost i reguliraneto na sotsialnoto razvitie chrez aktivni politiki, Primaks – Ruse.