



2019

АНАЛИЗ

От гледната точка на администрациите относно възможностите за подобряване гражданското участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на политиките по предоставяне на социални услуги



1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият анализ се реализира в рамките на проект „Решения за по-широко гражданско участие в политиката по предоставяне на социални услуги“, финансиран по ОП „Добро управление“. Той се базира на изследване на съществуващото законодателство в сферата на социалните политики, както и на проведеното по проекта проучване сред администрациите, насочено към подобряване възможностите за активното включване на граждани, НПО и бизнес в процесите по реализация на тези политики. В този смисъл анализът представлява по-задълбочено представяне на резултатите от проведеното проучване сред администрациите на възможностите за подобряване гражданското участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на политиките по предоставяне на социални услуги, както и конкретен анализ на съществуващото законодателство.

С анализа се цели да се очертае съществуващото положение при участието на гражданското общество в процесите по вземане на решения относно социалните услуги и да се очертаят решения и препоръки, които да подпомогнат включването на гражданите, бизнеса и НПО в процесите по формулиране и изпълнение на политики, касаещи социалните услуги.

Публичната администрация е отражение на институционалните основи на начина, по който се управляват държавите – както е казано в „Доброто управление: Значение на политологията“ / Holmberg S. and Rothstein B., Good Government: The Relevance of Political Science, Edward Elgar Publishing, 2012 г. /. Публичната администрация е насочена към нуждите на обществото и функционира въз основа на организационни структури, процеси, роли, взаимоотношения, политики и програми. Тя е отговорна за устойчивия икономически просперитет / Kaufmann, D. Kraay, and Zoido-Lobaton, Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196/ , социалното сближаване и благоденствието на хората / World Development, август 2013 г.; 48:19-31/. Тя влияе върху общественото доверие и формира условията за създаване на обществена стойност. А



Обществената стойност е стойността, споделена от всички участници в обществото: гражданите, предприятията, организациите и неформалните групи. Тя е резултат от всички решения за разпределяне на ресурсите, взети от всички заинтересовани страни в обществото като цяло. Именно затова търсим ролята на всяка заинтересована страна във взаимоотношенията – администрации – общество, свързани със социалната политика на България.

Важно е да се уточни, че по отношение на теоретичните дефиниции и разбирания се базираме на изследванията на Томас Байърл и Джери Кайфорд, които разграничават пет различни цели на гражданското участие:

- внедряване/инкорпориране на обществени ценности в решенията, което е фундаментално очакване в демокрацията;
- съществено подобряване на качеството на тези решения, например чрез предлагане и анализ на алтернативи или намиране на грешки в аргументацията или детайлите на предложените политики;
- разрешаване на конфликти между конкуриращи се интереси чрез посредничество, заглаждане на различия и промотиране на сътрудничеството от страна на институциите;
- създаване на доверие в институции и процеси и оттам повишаване на възможностите за разрешаване на проблеми;
- информиране и образование на обществото, в смисъла на повишаване на общественото разбиране на естеството на задачите и решенията и на изграждане на капацитет.

Българското законодателство, по принцип, предвижда различни възможности за участие на представителите на гражданското общество в процесите на вземане на решения. Взаимодействието между обществото и държавата, в този смисъл, е важно и определящо по отношение на това дали са налице основни демократични принципи и ценности. Когато то е ефективно и реално се случват нещата – то тогава се гарантира пълноценно включване на гражданите и отчитане в максимална степен



на мненията/становищата им за намиране на общото за всички „добро“ решение. В случая – касаещото сферата на социалните услуги. Затова и „диалогът“ между държавата и гражданското общество при планирането на социалните политики и вземане на решения в тази конкретна сфера често е представян като приоритет на правителството и важен механизъм за определяне на актуалния политически дневен ред. Още повече, че социалната сфера е тази, която по един или друг начин неизменно се усеща в живота на всеки човек. Европейският съюз, дори отчита, че има ограничени правомощия в социалната област, тъй като политиките на заетост и социално подпомагане се управляват главно от националните правителства. Например, отделните държави решават сами относно въпроси като минималната работна заплата, ролята на колективното договаряне между работодатели и синдикати, организацията на пенсионната система, възрастта за пенсиониране и обезщетенията за безработица.

Всичко гореизложено идва да покаже, че социалното измерение е важен момент във всяка национална политика, определя се основно от самата държава и постепенно се развива в процеса на интеграция и по отношение на валидирани социални инструменти на европейско ниво /законодателни актове, фондове и механизми за координация и наблюдение на националните политики/. Именно затова е важно администрациите да търсят повече информация и възможности за обмена на опит между заинтересованите страни, вкл. НПО от други държави по отношение на политиките им на социално включване, пенсионно осигуряване и борбата срещу бедността.

През ноември 2017 г. европейските институции обявиха изграждането на Европейски стълб на социалните права. Той включва законодателни инициативи в три области: осигуряване на равни възможности и достъп до пазара на труда; справедливи условия на труд и адекватна социална закрила. В рамките на стълба се определят 20 основни принципа и права с цел да се допринесе за справедливо и правилно функциониране на пазарите на труда и социалните системи. Той е замислен преди всичко за еврозоната, но е приложим за всички



държави — членки на ЕС, които желаят да участват в него. Постигането на резултати във връзка с принципите и правата, определени в Европейския стълб на социалните права, е съвместна отговорност на държавите членки, институциите на ЕС, социалните партньори и другите заинтересовани страни.

Представяме 20-те области по-долу с цел яснота на взаимовръзката на всеки принцип с добрата комуникация между администрациите и обществото – както и гражданите, така и фирмите, така и НПО-сектора и останалите формални и неформални организации, представящи активното гражданство:

Раздел I: Равни възможности и достъп до пазара на труда

1. Образование, обучение и учене през целия живот

Всеки има право на достъп до качествено и приобщаващо образование, обучение и учене през целия живот, с цел да поддържа и придобива умения, които му дават възможност да участва пълноценно в обществото и успешно да осъществява преходи на пазара на труда.

2. Равенство между половете

Равното третиране и равните възможности на мъжете и жените трябва да бъдат гарантирани и насърчавани във всички области, включително по отношение на участието в пазара на труда, реда и условията за наемане на работа и напредъка в кариерата. Жените и мъжете имат право на равно заплащане за равностоен труд.

3. Равни възможности

Независимо от пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация, всеки има право на равно третиране и равни възможности в областта на заетостта, социалната закрила, образованието, както и достъпа до стоки и услуги, които са на разположение на обществеността. Следва да се насърчава предоставянето на равни възможности на по-слабо представените групи.



4. Активна подкрепа за заетостта

Всеки има право на навременна и съобразена с нуждите помощ за подобряване на перспективите за заетост или самостоятелна заетост. Това включва правото да се получи подкрепа за търсене на работа, обучение и преквалификация. Всеки има право да прехвърля права на социална закрила и обучение по време на преходите в професионалния си живот.

Младите хора имат право на продължаващо образование, чиракуване, стаж или добро предложение за работа в рамките на 4 месеца, след като останат без работа или напуснат образователната система.

Безработните лица имат право на персонализирана, непрекъсната и последователна подкрепа. Трайно безработните лица имат право на задълбочена индивидуална оценка най-късно през 18-ия месец от периода на безработица.

Раздел II: Справедливи условия на труд

5. Сигурна и гъвкава заетост

Независимо от вида и продължителността на трудовото правоотношение, работниците имат право на справедливо и равно третиране по отношение на условията на труд и достъпа до социална закрила и обучение. Преходът към безсрочни форми на заетост следва да бъде насърчаван.

В съответствие със законовите разпоредби и колективните трудови договори трябва да бъде гарантирана необходимата гъвкавост за работодателите, за да могат бързо да се адаптират към промените в икономическите условия.

Новаторските форми на труд, които осигуряват качествени условия на работа, следва да бъдат насърчавани. Предприемачеството и самостоятелната заетост следва да бъдат стимулирани. Професионалната мобилност следва да се улеснява.



Трудовите правоотношения, които водят до несигурни условия на труд, следва да се предотвратяват, включително чрез забрана на злоупотребата с нетипични договори. Изпитателният срок следва да бъде с разумна продължителност.

6. Работни заплати

Работниците имат право на справедливо възнаграждение, което осигурява достоен стандарт на живот.

Следва да се осигуряват адекватни минимални работни заплати по такъв начин, че да се удовлетворяват потребностите на работника и неговото семейство в контекста на националните икономически и социални условия, като същевременно се запази достъпът до заетост и стимулите за търсене на работа. Следва да се предотвратява бедността сред работещите.

Всички работни заплати следва да се определят по прозрачен и предвидим начин в съответствие с националните практики и като се зачита автономността на социалните партньори.

7. Информация за условията на работа и защита в случай на уволнение

Работниците имат право да бъдат информирани писмено при наемането на работа за своите права и задължения, произтичащи от трудовите правоотношения, включително за изпитателния срок.

Преди уволнение работниците имат право да бъдат информирани за причините и да получат предизвестие в разумен срок. Те имат право на достъп до ефективно и безпристрастно разрешаване на спорове и, в случай на неоснователно уволнение — право на правна защита, включително подходящо обезщетение.



8. Социален диалог и участие на работниците

Следва да се провеждат консултации със социалните партньори относно разработването и изпълнението на политиките в областта на икономиката и заетостта и социалните политики в съответствие с националните практики. Те следва да бъдат насърчавани да договарят и сключват колективни трудови договори в области от значение за тях, при спазване на тяхната автономност и право на колективни действия. Когато е целесъобразно, сключените между социалните партньори споразумения следва да бъдат прилагани на равнището на Съюза и неговите държави членки.

Работниците или техните представители имат право да бъдат информирани и своевременно да се иска тяхното мнение по въпроси от значение за тях, особено във връзка с прехвърлянето, реструктурирането и сливането на предприятия и колективни уволнения.

Следва да се насърчава подкрепата за увеличаване на капацитета на социалните партньори с цел да се стимулира социалният диалог.

9. Баланс между работа и личен живот

Родителите и лицата с отговорности за полагане на грижи имат право на подходящ отпуск, гъвкаво работно време и достъп до услуги за полагане на грижи. Жените и мъжете следва да имат равнопоставен достъп до специални отпуски, за да изпълняват своите отговорности за полагане на грижи, и следва да бъдат насърчавани да ги използват по балансиран начин.



10. Здравословна, безопасна и добре приспособена работна среда и защита на личните данни

- *Работниците имат право на високо ниво на защита на здравето и безопасността на работното място.*
- *Работниците имат право на работна среда, приспособена към техните професионални нужди, която им дава възможност да удължат участието си на пазара на труда.*
- *Работниците имат право на защита на личните си данни в контекста на заетостта.*

Раздел III: Социална закрила и приобщаване

11. Грижи и подкрепа за децата

Децата имат право на достъпно ранно образование и грижи с добро качество. Децата имат право на закрила от бедност. Децата от семейства в неравностойно положение имат право на специални мерки за насърчаване на равните възможности.

12. Социална закрила

Независимо от вида и продължителността на своето трудово правоотношение, работниците и, при съпоставими условия, самостоятелно заетите лица, имат право на подходяща социална закрила.

13. Обезщетения за безработица

Безработните лица имат право на подходяща подкрепа за активизиране от публичните служби по заетостта, за да се интегрират (повторно) на пазара на труда, както и на адекватни обезщетения за безработица с разумна продължителност, в съответствие със своите вноски и с националните правила за



допустимост. Тези обезщетения не трябва да бъдат демотивиращ фактор за бързото завръщане към заетост.

14. Минимален доход

Всеки човек, който не разполага с достатъчно средства, има право на подходящи обезщетения за минимален доход, гарантиращи достоен живот на всички етапи от живота, както и ефективен достъп до стоки и услуги за подкрепа. За лицата, които могат да полагат труд, обезщетенията за минимален доход следва да бъдат съчетани със стимули за (повторно) интегриране на пазара на труда.

15. Доходи и пенсии за старост

Работниците и самостоятелно заетите лица при пенсиониране имат право на пенсия, съответстваща на техните вноски и гарантираща адекватни доходи. Жените и мъжете следва да имат равни възможности за придобиване на пенсионни права. Всички хора в напреднала възраст имат право на средства, които да гарантират достоен живот.

16. Здравеопазване

Всеки има право на своевременно достъп до финансово достъпни профилактични и лечебни медицински грижи с добро качество.

17. Интеграция на хората с увреждания

Хората с увреждания имат право на подпомагане на доходите, което осигурява достоен живот, услуги, които им дават възможност да участват на пазара на труда и в обществото, и работна среда, приспособена към техните нужди.



18. Дългосрочни грижи

Всеки има право на достъп до финансово достъпни дългосрочни грижи с добро качество, по-специално домашни грижи и обществени услуги по места.

19. Жилищно настаняване и помощ за бездомните хора

а. На нуждаещите се следва да се предоставя достъп до социално жилищно настаняване или жилищно подпомагане с добро качество.

б. Уязвимите хора имат право да получават подходяща помощ и закрила срещу принудително изселване.

в. На бездомните хора следва да се предоставят подходящ подслон и услуги с цел да се насърчи тяхното социално приобщаване.

20. Достъп до основни услуги

Всеки има право на достъп до основни услуги с добро качество, включително водоснабдяване, канализация, енергия, транспорт, финансови услуги и цифрови комуникации. Следва да се осигури подкрепа за достъпа до такива услуги на нуждаещите се.

Като цяло политиката на ЕС в социалната сфера казва, че въпреки че националните и местните органи следва да носят и ще продължат да носят основната отговорност за действията в социалната област, ЕС ще проучи начините за допълнително подпомагане на действията на държавите членки, като използва пълноценно всички свои инструменти. Законодателството не само ще определя минимални стандарти, но и би могло в избрани области да хармонизира напълно правата на гражданите в целия ЕС с цел да се акцентира върху сближаването в социалната сфера. Но всичко това – с АКТИВНОТО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ. Ето защо, считаме, че проучванията за възможностите за подобряване на диалога граждани – институции са важни крачки напред в развитието на социалната ни политика.



2. АНАЛИЗ И ИЗВОДИ ОТ ПРОУЧВАНЕТО

През май 2019г. в рамките на проекта бе осъществено проучване сред администрациите относно възможностите за подобряване гражданското участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на политиките по предоставяне. Проучването се извърши чрез анкетиране с въпросник, съдържащ 14 въпроса. Бяха събрани общо 88 попълнени анкети, като 21 от тях са на служители в Областните администрации, а 67 от респондентите работят в Община. Отчита се по-голяма активност сред Областните администрации, като в проучването са взели участие 75% от всички Областни администрации в България, докато това важи за 25% от общините. Активността на Областните администрации се обяснява с факта, че те лично са получили поканата за включване в анкетирането, докато участието на общините зависи от условието да научат за анкетирането от Областните управители. Макар и с по-ограничено участие в проучването, мнението на общините носи ценна информация за нагласите относно гражданското участие на местно ниво. По-интересен е профилът на общините, тъй като в проучването са взели участие както съвсем малки по площ и брой население общини като например Община Чавдар (с 1230 души население), така и големи общини, които са административни центрове и областни градове, като например – Русе, Плевен, Враца, Сливен, Търговище, Силистра, Велико Търново и др. Като цяло броят на коректно попълнените въпросници надхвърли очакванията, така че изследването може да бъде считано за представително за целите, които си поставя.

Първи въпрос от анкетата носи информация за принадлежността на респондента към вида администрация – областна или общинска. На втори въпрос всички анкетираните са отговорили, че имат разработена или Областна стратегия за развитие на социалните услуги, или Общински план за развитие на социалните услуги. Това доказва, че институциите



като цяло спазват законовите разпоредби, свързани със социалните услуги и своите задължения, които произтичат от тях. Може да се направи извод, че политиката, свързана със социалните услуги, е планирана стратегически на областно и общинско ниво. Качеството на разработените стратегически документи не е било обект на проучването.

На въпроса „Кой е участвал в разработването на Областна стратегия за развитие на социалните услуги/Общински план за развитие на социалните услуги (Моля, отбележете всички участници в процеса по планиране)“, разпределението на отговорите е както следва:

- Експерти от администрацията - 82
- НПО - 36
- Бизнес - 4
- Доставчици на социални услуги - 53
- Външни експерти - 24
- Граждани – 12

Отговорите на трети въпрос показват, че стратегическите документи на областно и общинско ниво се разработват главно от експерти в администрациите. В работните групи на второ място са били привлечени доставчици на социални услуги, а на трето НПО. Участието на граждани и бизнес е най-слабо, съответно 13,6% и 4,5%. Въпреки това всяка трета администрация е поканила в работната група представители от неправителствения сектор. Освен това сред доставчиците на социални услуги също има неправителствени организации. Държавната администрация предпочита като партньорство с гражданите неправителствените обединения пред индивидуалното партньорство с отделни граждани или представители на бизнеса. При по-задълбочен анализ на въпросниците прави впечатление, че по-малките общини са разчитали на експерти от администрацията и доставчици на социални услуги за разработването на общинските си планове. Областните администрации и големите общини са тези, които са привлекли по-широк кръг заинтересовани лица. Това до известна степен се дължи и на



възможностите, които дават големите общини и областните центрове – в тях има много повече на брой регистрирани НПО, които са и активни в сферата на социалните услуги. Малките общини разполагат с ограничен брой НПО, като много често съществуващите НПО се изявяват в сфери, различни от социалните услуги. В тези случаи е по-подходящо в работните групи да бъдат привлечени граждани с активна обществена позиция, изявени общественици и хора, които имат отношение към социалните услуги, ползвали си са ги или са изградили косвено мнението си. Те биха били полезен партньор на администрациите от малките общини в страната. Като други участници в работната група някои от респондентите са посочили още представители на Регионалния инспекторат по образование, Регионалната здравна инспекция и Регионалната служба по заетостта.

На четвърти въпрос „По какъв начин бе определен съставът на работната група“ се открояват два отговора, които дават голяма обща преднина на вземането на решение относно участниците в работната група след обсъждане със заинтересовани страни, а не еднолично от Областния управител или кмета. Отново се наблюдава тенденцията в по-малките общини решението да се взема еднолично или най-много след обсъждане с експерти от администрацията. По-големите общини са определили състава на работната група след запитване до повече заинтересовани страни, едва три обаче са го направили чрез публична покана. В две общини решението за състава на работната група е взето от Общинския съвет или Обществен съвет за социално подпомагане, който отново е избран с решение на Общинския съвет. Разпределението по отговори е както следва:

- Еднолично със заповед на областния управител/кмета - 16
- Със заповед на областния управител/кмета след обсъждане с експерти от администрацията - 40
- След запитване до заинтересовани страни, които да определят свои представители в работната група - 33



- С публична обява, даваща възможност на още по-широк кръг заинтересовани страни да се включат в процеса по разработване - 3
- По друг начин. - 6
Моля, уточнете.....
Решение на общински съвет - 2

Петият въпрос от проучването беше: Как оценявате участието на представителите на НПО в работната група (моля, отговорете, ако е приложимо):

- Много активно - участваха с адекватни мнения и предложения, които допринесоха пряко за конкретни изводи и за формулирането на приоритети, цели и мерки на Стратегията/Плана - 18
- Средно активно - споделяха мнения, които понякога бяха ценни за дискусиата и допринесоха до известна степен за конкретни изводи и за формулирането на приоритети, цели и мерки на Стратегията/Плана - 17
- Слабо активно - изслушваха останалите, но не даваха предложения и не участваха в дискусиите - 5
- Бяха включени, но не идваха на заседанията на работната група и/или не даваха писмена обратна връзка – 2

При 36 администрации, отговорили в по-горен въпрос, че са включили в състава на работната си група НПО, тук са дадени повече отговори – общо 42 души са дали оценка на работата на НПО и приноса към социалните услуги. Отговорите показват, че като цяло НПО са имали над средно активно участие в работната група. 42,8% смятат, че НПО са допринесли с адекватни мнения, предложения, конкретни изводи за формулирането на приоритети, цели и мерки на Стратегията/Плана, а 40,5% оценяват приноса им като ценен и добър до известна степен. 11,9% са изтъкнали, че участието на НПО е било по-скоро пасивно. 4,8% посочват, че НПО не са взели участие, въпреки, че са били поканени да участват.



Въпросът, измерващ оценката на администрациите по отношение участието на представителите на бизнеса в работната група, структурира отговорите по следния начин:

- Много активно - участваха с адекватни мнения и предложения, които допринесоха пряко за конкретни изводи и за формулирането на приоритети, цели и мерки на Стратегията/Плана - 2
- Средно активно - споделяха мнения, които понякога бяха ценни за дискусиата и допринесоха до известна степен за конкретни изводи и за формулирането на приоритети, цели и мерки на Стратегията/Плана - 2
- Слабо активно - изслушваха останалите, но не даваха предложения и не участваха в дискусиите - 4
- Бяха включени, но не идваха на заседанията на работната група и/или не даваха писмена обратна връзка – 4

При 4 администрации, отговорили в по-горен въпрос, че са включили в състава на работната си група представители на бизнеса, тук са дадени повече отговори – общо 12 души са дали оценка на работата на бизнеса и приноса към социалните услуги. Отговорите тук показват по-скоро слабо и пасивно участие на бизнеса. 33,3% от отговорилите 12 смятат, че бизнесът само е изслушвал останалите, без да дава предложения и да участва в дискусиите. Според други 33,3% представителите на бизнеса изобщо не са взели участие, въпреки че са били поканени да участват. По 16,6% от отговорите са в полза на активното и средно активното участие на бизнеса, който е допринесъл в дискусиите и е дал мнение относно социалните услуги.

Последната група участници в разработването на стратегическите документи, касаещи социалните услуги, която администрациите са оценявали, са гражданите. Отговорилите на този въпрос се разпределят така:



- Много активно - участваха с адекватни мнения и предложения, които допринесоха пряко за конкретни изводи и за формулирането на приоритети, цели и мерки на Стратегията/Плана - 5
- Средно активно - споделяха мнения, които понякога бяха ценни за дискусиата и допринесоха до известна степен за конкретни изводи и за формулирането на приоритети, цели и мерки на Стратегията/Плана - 5
- Слабо активно - изслушваха останалите, но не даваха предложения и не участваха в дискусиите - 5
- Бяха включени, но не идваха на заседанията на работната група и/или не даваха писмена обратна връзка - 3

При 12 администрации, отговорили в по-горен въпрос, че са включили в състава на работната си група граждани, тук са дадени повече отговори – общо 18 души са дали оценка на работата на гражданите и приноса към социалните услуги. Отговорите са разпределени равномерно между силно, слабо и средно активно, като всеки отговор е събрал 27,8%. 16,6% посочват, че гражданите са били включени в работната група, но реално не са взели участие. Отговорите на този въпрос могат да се обобщят в полза на едно средно активно участие на гражданите, което е имало известен принос за разработването на стратегическия документ, касаещ социалните услуги.

Цялостният принос на представителите на НПО, бизнеса и гражданите в работната група се оценява от администрациите по следния начин:

	☺ отлично	☹ добро	☹ незадоволително
НПО	16	20	8
бизнес	1	4	11
граждани	3	7	10

Независимо от отговорите на предходните въпроси и уточнението в анкетата, че на този въпрос се отговаря, ако е приложимо, броят на отговорите продължава да нараства както следва:



- за НПО – 44
- за бизнес – 16
- за граждани – 20

Вероятно по-голямата част от отговорилите са дали цялостна оценка на работата си с посочените групи, а не конкретно на ниво определяне на политиката за социални услуги.

Преобладаващото общо впечатление за взаимодействието с НПО е че то е било добро, докато при групите на бизнеса и гражданите то е незадоволително. Най-силно изразено е незадоволството на администрациите от участието на бизнеса, където маржът на отговорите е най-голям в полза на „незадоволително“.

Следващият блок от въпроси (9, 10, 11 и 12 въпрос) дава възможност да се проучи дали идентифицираните заинтересовани страни – НПО, граждани и бизнес – са включени в процесите по мониторинг. Всяка група се изследва по отделно, което дава възможност за количествени натрупвания и сравнение на резултатите при повторно провеждане на проучването след години. Към главния въпрос е зададен доуточняващ подвъпрос, който дава възможност за предоставяне на информация, която е специфична за организацията на респондента. Отговорите на доуточняващите въпроси следва да бъдат релевантни към отговорите във въпрос 9.

По-голямата част от анкетираните са дали повече от един отговор на този въпрос. В 40,9% от всички 88 администрации, попълнили въпросника има структурирани звена за мониторинг и оценка, като в 10,2% е структурирана група, а не звено, която извършва наблюдението върху развитието на социалните услуги. Има и администрации, в които мониторингът се извършва от Обществен съвет по социално подпомагане и услуги, т.е. колективният орган, отговарящ експертно за социалните услуги, извършва дейност в тази посока. Останалите малко под 50% респонденти извършват мониторинг като администрациите или събират информация от социалните услуги, правят посещения на място или наблюдават индикаторите. Мониторингът на терен е най-ефективен, но изисква финансов ресурс. Голяма част от администрациите все още



извършват мониторинг без отделяне от работното място, т.е. чрез събиране на информация от отделните социални услуги. Обикновено за наблюдение на индикаторите се набира информация, т.е. двата метода за мониторинг се съчетават. Две от всички 88 администрации са признали, че не извършват мониторинг.

Конкретната разбивка на резултатите е както следва:

По какъв начин осъществявате мониторинг върху изпълнението на Областната стратегия/ Общинския план?

- Има структурирано звено за мониторинг и оценка - 36
- Има създадена нарочна група - 9
- Наблюдение на заложените индикатори в Стратегията /Плана - 45
- Събиране на информация от социалните услуги, вкл. посещение на място - 53
- По друг начин – моля уточнете – 5

Извършването на мониторинг е сложен процес и обикновено, за да бъде ефективен е нужно да се съчетаят различни методи в една обща система за мониторинг и оценка.

Изграждането на цялостна функционираща система за мониторинг и оценка предполага комплекс от дейности, които се осъществяват на няколко етапа:

- създаване на структура и изграждане на екип;
- развитие на уменията и капацитета за мониторинг и оценка;
- осмисляне и конкретизиране на системата от индикатори;
- планиране и изпълнение на дейности за мониторинг и оценка;
- разпространение на заключенията от мониторинга и оценката;
- актуализиране на планове и дейности в съответствие с направените препоръки.

За съжаление една голяма част от администрациите извършват мониторинг „на парче“ като просто събират информация от услугите, която служи единствено за отчитане. Нужно е в екипите, които извършват мониторинг действително да се привлекат хора, които са специалисти в



тази област, както и външни наблюдатели, които могат да дадат една по-безпристрастна оценка какво е нивото на предоставяне на социални услуги. Ето тук е и ролята на НПО, гражданите и бизнеса. Те могат и трябва да бъдат привлечани с звената за мониторинг и оценка и то най-вече при посещенията на място в услугите.

Въпреки че болшинството администрации са изградили някаква система за мониторинг, остава въпросът до колко този вид мониторинг е ефективен и би довел до някакви последващи действия за подобряване на дадена социална услуга. Областните администрации например не разполагат със собствен финансов ресурс, а като второстепенни разпоредители с бюджетни кредити, те почти не планират разходи, свързани с прилагането на политиката по предоставяне на социални услуги. Към Областните стратегии за развитие на социалните услуги се структурират най-често звена за мониторинг и оценка. Конкретните цели и задачи на системата за мониторинг и оценка, част от която са и звената, са:

1. Да осигурява постоянен поток от актуална информация за развитието на социалната среда на областно ниво
2. Да обезпечи текущия мониторинг на изпълнението на дейностите по Стратегията на областно и общинско ниво, чрез:
 - Събиране на информация за обема и преките резултати от осъществяваните дейности / услуги;
 - Пряко наблюдение на хода, методите и начините на текущото изпълнение на планираните дейности, както и на степента на изпълнение на времевия график на дейности и резултати;
 - Анализ на резултатите от мониторинга в сравнение със заложените количествени и качествени индикатори в Плана за действие;
 - Предоставяне на консултации и съвети на място на преките изпълнители на стратегията – общини, външните доставчици на услугите, свързани сектори и др. за подобряване на дейностите и качеството на социалните услуги.



3. Да гарантира системното актуализиране на Областната стратегия, подобряването на политиките за социално включване и постоянното усъвършенстване на социалните услуги и мерки чрез:

- Предоставяне на конкретни препоръки за актуализиране на цялостната Стратегия по отношение на избраните приоритетни направления, дългосрочни и конкретни цели на интервенцията;
- Препоръки и текуща, актуална информация за оперативно препланиране на дейностите и следващите етапи от изпълнението на предвидените дейности – социални услуги и мерки;
- Системна обратна връзка от потребителите на услуги и препоръки за подобряване на вида и качеството на услугите в съответствие с реалните групови и индивидуални потребности;
- Консултации и методическа помощ за усъвършенстване и подобряване на качеството на социалните услуги по места;
- Идентифициране на добрите практики и научените уроци от осъществяването на Областната стратегия и мултиплициране на натрупания опит по места.

За да бъдат ефективни звената за мониторинг и оценка и да провеждат мониторинг не само под формата на годишен доклад, който компилират, е необходимо обезпечаване на работата им с финансов ресурс. Това би помогнало значително да набавят информация от първа ръка, посещавайки отделните социални услуги. На второ място констатациите им при проверките на място би трябвало да имат някакво отражение за подобряване средата, в която се предоставят социалните услуги. На този етап дори и да има препоръки на звената за мониторинг и оценка те остават без последствия, тъй като звената законово не разполагат с права, които да гарантират, че ще произтекат някакви реални промени в социалните услуги. Напротив – често пъти в социалните услуги битува чувството за безнаказаност, често пъти те отказват на звената за мониторинг и оценка посещения на място и т.н.



Известни са и случаи, когато доставчици на социални услуги претендират, че изнесената информация в докладите на звената е невярна, уронва престижа им и заплашват със съдебно производство. Именно затова са нужни законови промени, които ясно да регламентират дейността на звената за мониторинг и оценка и които да ги „натоварят“ с права да налагат предписания и глоби. От друга страна звената за мониторинг са изключително подходящи „структури“, в които могат да бъдат привлечени граждани, бизнес или представители на неправителствения сектор.

На групата от следващите три въпроса респондентите не винаги са отговаряли с една от двете възможности – „да“ или „не“, затова сборът на отговорите не дава общия брой респонденти – 88. От отговора на 10 въпрос „Включени ли са НПО в процесите по мониторинг /съгласно отговорите на въпрос 9/“ става ясно, че само 28,9% от администрациите са включили по някакъв начин НПО в процесите по мониторинг:

- Да - 24
- Не - 59

Една част от тях уточняват, че представители на НПО са включени като членове на ЗМО или структурираната работна група. Други са дали информация, че при мониторинга се вземат под внимание мнения, предложения анализи на НПО. По-масова е практиката НПО да бъдат изключени като активна страна в процесите по мониторинг на социалните услуги на областно и общинско ниво. 71,1% от отговорилите администрации се причисляват към практиката да не привличат НПО в мониторинга. От уточненията към въпроса става ясно, че администрациите често пъти се допитват до НПО и събират мнения, предложения, анализи. Някои НПО в следствие на резултатите от мониторинга са разработили проекти за повишаване качеството на социалните услуги. Неправителствените организации, които са и доставчици на социални услуги, предоставят информация за целите на годишния мониторинг в рамките на анкетни карти за социалните услуги по общини.



На 11 въпрос „Включени ли са гражданите в процесите по мониторинг /съгласно отговорите на въпрос 9/“ са отговорили общо 85 души. Тук отговорите „да“ и „не“ ясно се разполагат на двата полюса.

- Да - 11
- Не - 74

Едва 12,9% от администрациите са включили граждани в процесите по мониторинг на социалните услуги и политиката, свързана с тях. Обикновено включването се изразява в попълване на анкети за удовлетвореност и обратна връзка. 87,1% от администрациите не са привлекли гражданите като участник в мониторинга на тази политика. Много по-слабо засегната е практиката да се привличат гражданите като физически лица при партнирането си с администрациите. От отговорите става ясно, че администрациите предпочитат организираната форма на гражданско участие, т.е. тогава, когато гражданите са сдружени в неправителствена организация. От уточненията към отговорите става ясно, че гражданите са включени в процесите по мониторинг чрез анкети за обратна връзка, предложения и сигнали. Като ползватели на социални услуги те периодично се анкетираат във връзка с качеството на предлаганите социални услуги. Има респонденти, които са посочили, че гражданите не участват в процесите по мониторинг, тъй като са им отправяли покани, но не са получили отговор, не е било заявено желание и интерес. Други коментари допълват картината, че заседанията, на които се одобряват документите за мониторинг са публични и гражданите имат възможност да се включат при обсъжданията при желание.

Отговорите относно участието на бизнеса в процесите по мониторинг запазват тенденцията и от предходните въпроси, по-голям дял на отговорилите с „не“.

Включени ли са представители на бизнеса в процесите по мониторинг /съгласно отговорите на въпрос 9/

- Да - 3
- Не - 81



Тук разликата е още по-драстична, тъй като от общо 84 отговора, само 3,6% са включили представители на бизнеса в процесите по мониторинг. В техния случай участието на бизнеса се изразява в принос при разработването на доклад-анализ от мониторинга. 96,4% от администрациите не са осигурили участието на бизнеса в мониторинга на социални услуги и политики. Има респонденти, които са посочили, че представителите на бизнеса не участват в процесите по мониторинг, тъй като не проявяват желание и интерес.

На 13 въпрос „Как смятате, че гражданското участие в процеса по формулиране и прилагане на политиките, касаещи социалните услуги би могло да се подобри?“ респондентите са имали възможност да дават повече от един верни отговора. Общият брой отговори е 145 като те се подреждат в както следва:

- Администрациите трябва да бъдат по-активни и да търсят партньорството на гражданите, НПО и бизнеса - 9
- Администрациите трябва да привличат за партньори само граждани, НПО и бизнес, които са компетентни по политиките, касаещи социални услуги - 22
- Администрациите трябва да вземат под внимание и да изслушват всички граждани, НПО и бизнес, които споделят виждания за развитието на социалните услуги - 25
- Гражданите, НПО и бизнеса трябва да бъдат по-активни и да предлагат сами партньорството си на администрациите - 38
- И двете страни трябва да бъдат по-активни - 51

Процентното разпределение в низходящ ред е следното:

- И двете страни трябва да бъдат по-активни – 35,2%
- Гражданите, НПО и бизнеса трябва да бъдат по-активни и да предлагат сами партньорството си на администрациите – 26,2%



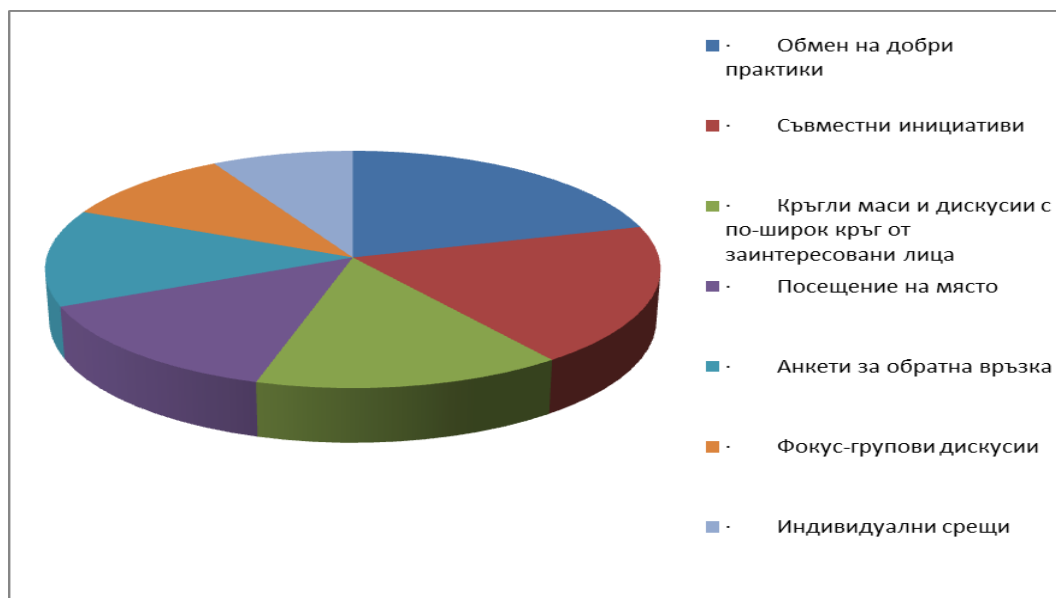
- Администрациите трябва да вземат под внимание и да изслушват всички граждани, НПО и бизнес, които споделят виждания за развитието на социалните услуги – 17,2%
- Администрациите трябва да привличат за партньори само граждани, НПО и бизнес, които са компетентни по политиките, касаещи социални услуги – 15,2%
- Администрациите трябва да бъдат по-активни и да търсят партньорството на гражданите, НПО и бизнеса – 6,2%

На 14 въпрос „Кои форми на сътрудничество определяте като най-подходящи?“ респондентите са дали по няколко верни отговора. Общият брой отговори е 304:

- Фокус-групови дискусии - 31
- Индивидуални срещи - 25
- Кръгли маси и дискусии с по-широк кръг от заинтересовани лица - 45
- Анкети за обратна връзка - 40
- Съвместни инициативи - 58
- Посещение на място - 42
- Обмен на добри практики - 63

Процентното разпределение в низходящ ред е следното:

- Обмен на добри практики – 20,7%
- Съвместни инициативи – 19,1%
- Кръгли маси и дискусии с по-широк кръг от заинтересовани лица – 14,8%
- Посещение на място – 13,8%
- Анкети за обратна връзка – 13,2%
- Фокус-групови дискусии – 10,2%
- Индивидуални срещи – 8,2%



3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общите изводи на анализа от направеното проучване могат да се съотнесат по следния начин към възможностите за включване на гражданите – спрямо гледната точка на администрациите - за да може гражданското участие изобщо да се реализира и да бъде активна опция за управлението е необходимо наличието на някои предпоставки. В различните режими предпоставките са специфични, като за контекста на нашата страна трябва да се отчете, че има голяма и двупосочна връзка между гражданското участие и отвореността и прозрачността в управлението.

В този смисъл, за да се гарантират както участието, така и отвореността и прозрачността Йезекил Дрор извежда следните четири условия:

- *да е достигнато сравнително високо ниво на качество в работата. Ако такова ниво не е достигнато, участието повече ще пречи, защото ще разобличава некомпетентни служители и решения;*



- да бъдат разграничени въпроси, които пряко засягат интересите на гражданите, от такива със стратегическо и дългосрочно значение. По първите участието трябва енергично да се насърчава, докато за вторите трябва внимателно да се преценява кога, как и доколко е допустимо участие;
- необходимо е налично подходящо/минимално ниво на политическа и административна култура и заинтересованост сред масите. Ако преобладаващата част от обществото не е запозната с нормативни, процедурни или ситуационни особености, напълно възможно е малки групи да използват активната си позиция като манипулират решенията в тясно собствена изгода и в ущърб на обществения интерес;
- гражданското участие и прозрачността трябва първо да имат успехи в партиите и политиката (politics) и едва след това в публичното управление. При положение че партиите не успяват да стимулират активността на своите членове и симпатизанти, не канализират и защитават пълноценно интересите на своите поддръжници, няма как да очакваме, че ако спечелят властта ще толерират намеса на гражданите в публичните политики [Kelly, ed., 1999, 65-66].

Темата е изключително важна, защото още в Договора от Рим от 1957 г. са залегнали основни принципи като еднакво заплащане за мъжете и жените и правото на свободно движение на работещите. За да стане възможна тази мобилност, са приети правила за взаимно признаване на дипломи, за осигуряване на медицинско лечение в чужбина и за натрупване на пенсионните права. Налице е и правна рамка за условията на труд и трудовата безопасност, както и законодателство срещу дискриминацията на работното място. Всички тези промени – впечатляващи за времето си, са били следствие от разговорите между заинтересованите страни и положителната нагласа на управляващите да са полезни. Ето защо ролята на администрациите е ключова – всички



граждани очакват добро управление със следните основни характеристики:

- *върховенство на закона;*
- *равнопоставеност;*
- *отчетност и прозрачност;*
- *отговорност;*
- *ефективност и ефикасност;*
- *широко участие на обществото и изграждане на консенсус;*
- *всеобхватност и стратегическа визия.*

В съвременното общество държавата е изправена пред няколко основни задачи - да предоставя качествени услуги с по-малко ресурси, да адаптира своята работа към нов тип общество – основано на информационните технологии, да подобри бизнес средата и да осигурява по-добри услуги на бизнеса в подкрепа на неговата конкурентоспособност и развитие. Доброто управление води до повече доверие и повече ангажираност на обществото поради това възстановяването на доверието на гражданите към администрацията е от ключово значение. /изт. Стратегия за развитие на администрацията 2014-2020г/.

Не случайно Стратегията за развитие на администрацията 2014-2020г започва със следният текст:

„Средата, в която функционира администрацията през последните години е затруднена – влошена финансово-икономическа обстановка, бедност, нарастващо обществено недоволство, желание за повече публичен контрол върху дейността на институциите, по-висока възискателност към обществените услуги и очаквания за осигуряване на качество на живот. Във времена на финансови затруднения търсенето на обществени услуги и подкрепа от държавата нараства, но от друга страна фискалните



ограничения водят до намаляване на разходите за провеждане на публични политики. В тези времена е важно да се постигне баланс, но това е трудна задача. По социално-икономически критерии и по базови показатели, като икономическа свобода, бизнес среда, образование, свобода на словото Република България е на едно от последните места в Европейския съюз. По степента на удовлетвореност от начина си на живот българското общество е на едно от последните места в света. Това е проблем, тъй като администрацията е двигателят, който може да ускорява или забавя, който може да координира и направлява, но и да блокира обществените усилия за по-добър живот. Именно поради това България се нуждае от нарастване на продуктивността на администрацията и по-ефективно използване на ограничените бюджетни ресурси за качествено предоставяне на публичните услуги. България се нуждае от креативна и отговорна администрация, изоставила традициите на рутинната работа, ориентирана към решаване на проблемите на хората и действаща като стожер за спазването на законите и на демократичната легитимност.“

Тук идва мястото и на настоящия проект, който чрез поредицата изследвания и анализи цели да покаже възможности в сферата на социалните политики, насочени към подобряване възможностите за активното включване на граждани, НПО и бизнес в процесите по реализация на тези политики.

Примери за това има – както редицата инициативи на Българския център по нестопанско право за нормативни промени с цел усъвършенстване предлагането и мониторинга на социалните услуги, така и съществуването на редица консултативни комисии към Парламента и различните министерства – например: Комисия по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите, Комисия по труда, социалната и демографската политика и др.

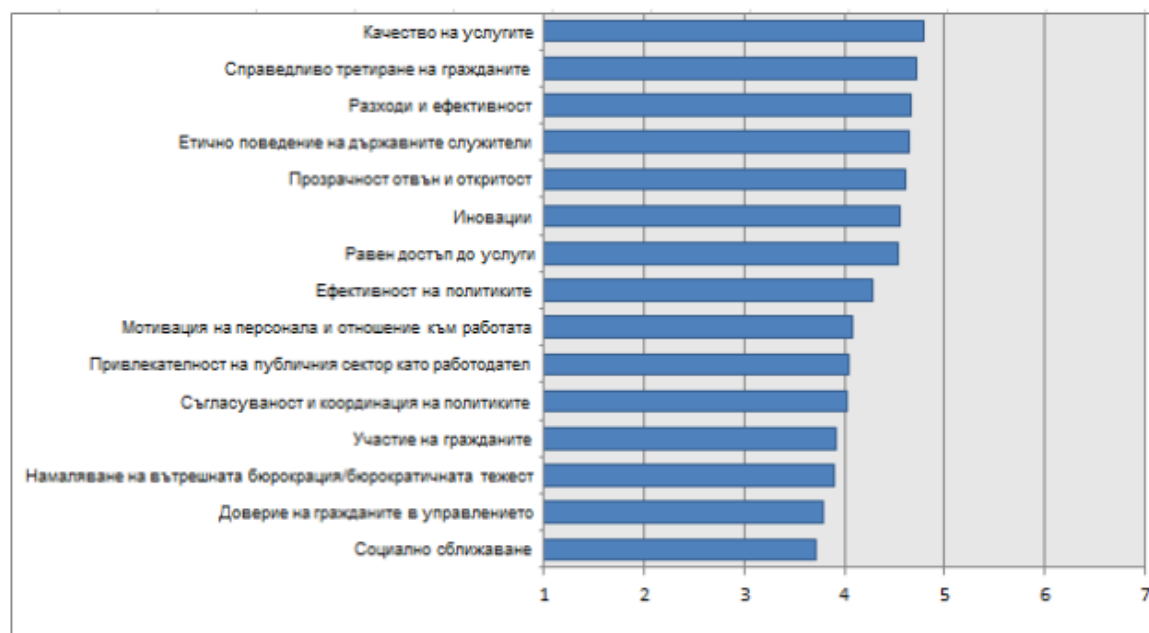
Също така, още през 2015г. Министерството на труда и социалната политика актуализира Правилника за устройството и



дейността на Националния съвет за интеграция на хората с увреждания и критериите за представителност на организациите на хората с увреждания и на организациите за хора с увреждания. С промените се постигна уеднаквяване на практиката по устройството и дейността на Националния съвет за интеграция на хората с увреждания (НСИХУ) с другите национални съвети – консултативни органи към администрацията на Министерски съвет и съобразяване на Правилника с разпоредбите на Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ)

През последните две десетилетия на реформи в държавите членки донякъде се подобриха ефективността на разходите и ефективността на публичната администрация. Фигурата по-долу представя резултатите от проучване в сферата.

Фигура 1 – Постижения на реформите



Източник: Hammerschmid, et al



Като цяло институциите са станали по-отворени и прозрачни, като достъпът до услуги и качеството на услугите са се подобрили. И все пак доверието на гражданите в управлението, социалното сближаване и привлекателността на публичния сектор като работодател намаляват и необходимостта от ефективен диалог се засилва. И двете страни трябва да са активни, за да се случи това – администрациите да „търсят“ срещи с граждани, бизнес, НПО и заедно да усъвършенстват политическата рамка – както цялостната, така и в частност – тази на социалната сфера.

Този документ е създаден в рамките на проект № BG05SFOP001-2.009-0160-C01 „Решения за по-широко гражданско участие в политиката по предоставяне на социални услуги“ с бенефициент Сдружение „Инициатива за развитие“, и партньор Фондация „Обществен дарителски фонд – Габрово“. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, чрез Европейския социален фонд.

Цялата отговорност за съдържанието на публикацията се носи от Сдружение „Инициатива за развитие“ – Габрово и при никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и/или на Управляващия орган.