

---

**SOCIAL POLICY DEVELOPMENT AT THE BEGINNING OF 21ST CENTURY**

---

**Venelin Terziev**

Full Member of the Russian Academy of Natural History,  
Professor, Eng., D.Sc. (National Security), D.Sc. (Economics), D.Sc. (Social Activities), Ph.D.,  
Russian Academy of Natural History, Moscow, Russia  
Vasil Levski National Military University, Veliko Tarnovo, Bulgaria  
University of Rousse, Rousse, Bulgaria, [terziev@skmat.com](mailto:terziev@skmat.com)

**Preslava Dimitrova**

National Military University, Veliko Tarnovo, Bulgaria, [preslavatrendafilova@gmail.com](mailto:preslavatrendafilova@gmail.com)

**Abstract:** The social policy of a country is a set of specific activities aimed at regulating the social relations between different in their social status subjects. This approach to clarifying social policy is also called functional and essentially addresses social policy as an activity to regulate the relationship of equality or inequality in society. It provides an opportunity to look for inequalities in the economic positions of individuals in relation to ownership, labor and working conditions, distribution of income and consumption, social security and health, to look for the sources of these inequalities and their social justification or undue application.

The modern state takes on social functions that seek to regulate imbalances, to protect weak social positions and prevent the disintegration of the social system. It regulates the processes in society by harmonizing interests and opposing marginalization. Every modern country develops social activities that reflect the specifics of a particular society, correspond to its economic, political and cultural status. They are the result of political decisions aimed at directing and regulating the process of adaptation of the national society to the transformations of the market environment. Social policy is at the heart of the development and governance of each country. Despite the fact that too many factors and problems affect it, it largely determines the physical and mental state of the population as well as the relationships and interrelationships between people. On the other hand, social policy allows for a more global study and solving of vital social problems of civil society. On the basis of the programs and actions of political parties and state bodies, the guidelines for the development of society are outlined. Social policy should be seen as an activity to regulate the relationship of equality or inequality between different individuals and social groups in society. Its importance is determined by the possibility of establishing on the basis of the complex approach: the economic positions of the different social groups and individuals, by determining the differences between them in terms of income, consumption, working conditions, health, etc. ; to explain the causes of inequality; to look for concrete and specific measures to overcome the emerging social disparities.

**Keywords:** development, social entrepreneurship, social policy.

**РАЗВИТИЕ НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА В НАЧАЛОТО НА 21-ВИ ВЕК**

**Венелин Терзиев**

действителен член на Руската академия по естествознание, професор,  
доктор на икономическите науки, доктор на военните науки, доктор на науките Социални  
дейности, Русенски университет „Ангел Кънчев”, Русе, България  
Национален военен университет „Васил Левски”, Велико Търново, България  
Руска академия по естествознание, Москва, Русия, [terziev@skmat.com](mailto:terziev@skmat.com)

**Преслава Димитрова**

Национален военен университет „Васил Левски“ - Велико Търново, България  
[preslavatrendafilova@gmail.com](mailto:preslavatrendafilova@gmail.com)

**Резюме:** Социалната политика на дадена държава е съвкупност от специфични дейности, които целят да регулират социалните отношения между различни по своето социално положение субекти. Този подход към изясняването на социалната политика, разглежда социалната политика като дейност за регулиране на отношенията на равенство или неравенство в обществото. Той дава възможност да се търсят неравенства в икономическите позиции на индивидите във връзка със собствеността, труда и условията за труд,

разпределението на доходите и потреблението, социалното осигуряване и здравеопазването, да се търсят източниците за тези неравенства и тяхната социална оправданост или неоправданост.

Съвременната държава поема социални функции, чрез които се стреми да регулира дисбалансите, да защитава слабите социални позиции и да не позволява разпадането на обществената система. Тя регулира процесите в обществото, като хармонизира интересите и се противопоставя на маргинализацията. Всяка модерна държава развива социални дейности, които отразяват особеностите на конкретното общество, съответстват на неговото икономическо, политическо и културно състояние. Плод са на политически решения, целящи да насочват и регулират процеса на адаптация на националното общество към трансформациите на пазарната среда. Социалната политика стои в основата на развитието и управлението на всяка страна. Независимо от това, че върху нея оказват влияние твърде голям брой фактори и проблеми, то тя до голяма степен определя физическото и психичното състояние на населението, както и взаимоотношенията и взаимовръзките между хората. От друга страна, социалната политика дава възможност за по-глобално изучаване и решаване на жизнено важни социални проблеми на гражданското общество. На базата на програмите и действията на политическите партии и на държавните органи се очертават насоките за развитие на обществото. Социалната политика следва да се разглежда като дейност за регулиране отношенията на равенство или неравенство между различните индивиди и социални групи в обществото. Нейното значение се определя от възможността на базата на комплексния подход да се установят: икономически позиции на различните социални групи и индивиди, като се определят различията между тях по отношение на доходи, потребление, условия на труд, здравеопазване и др; да се разкрият причините за неравенството; да се търсят конкретни и специфични мерки за преодоляване на възникналите социални различия.

**Ключови думи:** развитие, социалното предприемачество, социална политика.

### ВЪВЕДЕНИЕ

С оглед сравнително младото членство на България в Европейския съюз е необходимо по-подробното разглеждане на общите характеристики и тенденции на промени при социалните дейности в развитите европейски страни. Може да се предположи, че изграждането на общото европейско пространство не е свързано с ликвидирането на исторически създадените национални системи за социална защита, а по-скоро с тяхното запазване при признаване на различията. Националните системи едновременно се приближават и различават като националните социални институции са изложени на действието на общоевропейските политики и се опитват да посрещат очакванията на обществото като предлагат социални дейности според стандартите си.

Страните членки на ЕС полагат усилия да синхронизират политиките си в социалната сфера. Те предприемат реформи в социалната област на основата на ограничаване на социалните права. Както посочва Тимонен „глобализацията не води до сближаване, а по-скоро различните държави споделят обща траектория на ограничаване на социалните права” [1]. Всички те в различна степен са под влияние на неолибералните идеи. Преструктурират социалните си системи в рамките на политиката на задържане на разходите, ефикасност и достъпност. Според Доминели „социалната дейност в един постмодерен свят се характеризира с фрагментирана доставка на услуги чрез специализиране и договаряне” и още „днешните промени са резултат от международната конкуренция, която изисква от правителствата да се дистанцират от осигуряването на благосъстояние. В настоящия момент социалната дейност е локализирана в областта, в която се пресичат глобалните икономически сили, общоевропейските политически интереси и местните национални нужди” [2].

Реформите в страните от ЕС целят системите за социална защита да подпомагат хората да водят независим живот като запазват активността си в обществото, проявявайки индивидуална отговорност при поддържане и повишаване на жизнения си стандарт. Обществените институции се оттеглят от различни традиционни зони на сигурност и мястото им се заема от пазара. Въведените промени са в отговор на предизвикателствата, породени от интернационализацията на капитала и глобализацията на пазарите; ограниченията, наложени поради дефицит на националните бюджети и ниският ръст на производителността в публичния сектор; високата структурна безработица; демографските промени, засегнали силно възрастовата и семейна структура; миграцията.

Страните от ЕС реагират като развиват в държавния сектор пазарно ориентирани стратегии, предоставят помощи и услуги, ориентирани към потребителите, наблягат на изхода отколкото на входа на системата за социално подпомагане. Възприетите решенията са в рамките на схемите „повече пазар - по-малко държава” и „повече доброволно - по-малко професионално” ангажиране.

Балансирането на интересите на нуждаещите се, държавата и данъкоплатците, в тези условия е не лека задача особено като се има в предвид, че от една страна клиентите очакват да получат адекватна за потребността си помощ, от друга - държавната агенция финансира услугата и търси ефективно и трайно решение на проблема, а от трета - данъкоплатците очакват, че избраните мерки са възможно най-евтините. Все по-трудно социалните служби работят с гражданите при взаимно договорени, а не при пазарни условия.

В началото на XXI<sup>ви</sup> век социалните дейности и политики в развитите европейски страни имат някои общи характеристики [6-13]:

### СОЦИАЛНА ПОМОЩ

През 80<sup>-те</sup> и 90<sup>-те</sup> години на XX<sup>-ти</sup> век са проведени мероприятия за опростяване и по-добра насоченост на действащите системи за социално подпомагане. Опростяването се изразява във въвеждане на базисни нива на помощите и добавки към тях за определени категории от населението - самотни родители, деца и липа с увреждания. Селективността цели насочване на помощите към най-нуждаещите се. По този начин помощ получават само индивиди, които попадат в дадена целева категория и са бедни. Реформите в системите за социална помощ целят ограничаване на социалните трансфери, както по отношение на броя на бенефициентите, така и по отношение на размера на плащанията. Прилагат се различни технологични варианти. Те засягат следните области:

- *Условия за достъп.* Необходимото условие, осигуряващо достъп до социална помощ е дохода. Използват се множество методики за изчисляването му. Възприетата методика непосредствено очертава клиентелата. В условията на финансова рестрикция обикновено се прибегва до занижаване на критичния доход и свиване на клиентелата. Поставят се и редица допълнителни условия като трудов статус, семейно положение, възраст и др., които ограничават достъпа до програмата.

- *Вид на помощта.* Помощите могат да се предоставят в пари или в натура. При паричните трансфери бедният има свободата сам да определя потреблението си. При натуралните помощи (парични помощи с определена цел) потреблението на нуждаещия се определя от програмата (целева помощ за наем на жилище, целева помощ за плащане на данък върху недвижими имоти и др.) Целевите помощи са значително по-рестриктивни към жизнения стандартна бедния.

- *Изисквания към поведението на подпомаганото лице.* Помощите могат да бъдат безусловни, но все по-често се прибегва до изисквания за препоръчително поведение към клиента. Пример в това отношение е прилаганата във Великобритания програма „От социална помощ към осигуряване на заетост”. Тя стартира в началото на 1998 година и предлага субсидирана заетост. Насочена е към групи от населението, които имат сериозни проблеми с намирането на работа. Това са младите хора на възраст от 18 до 25 години, самотните родители, продължително безработните и инвалидите. Схемата не е доброволна и при отказ от участие в нея, лицата губят правото си на социална помощ. По подобен начин е организирана и прилаганата в Холандия още от 1991 година програма за ресоциализация. Тя обвързва получаването на социална помощ с участие в различни корекционно-поведенчески програми. Предявяването на изисквания към поведението на клиента цели да го дисциплинира и да активизира икономическата му активност.

- *Управление на програмата за социална помощ.* Технологиите на програмата може да се определят от централната власт или от местните власти. Обикновено има възприети национални стандарти, гарантирани от държавата. Липсата на такива и децентрализацията в управлението водят до силна диференциация на придобивките и до увеличаване на регионалното неравенство сред бедните.

### СОЦИАЛНИ УСЛУГИ

Персоналните социални услуги са предназначени да задоволяват потребностите от социална грижа на определени групи от обществото - деца в нужда, възрастни хора, хора с психични проблеми, лица с умствена изостаналост и инвалиди. Услугите се предлагат от местните власти, благотворителни и частни организации. Държавната намеса в тази област се осъществява от местните агенции за социални услуги. Социалната грижа се реализира пол формата на: домашна грижа (клиентът е посещаван в дома си); дневна грижа (клиентът посещава заведение за определена част от деня или за целия ден); пансионатен тип грижа (клиентът напуска дома си, живее в заведение и получава грижа там). За Великобритания около 80% от общия обем грижа, получавана от лицата със специални нужди е от първия тип, около 15% е от втория и едва 3.5% от третия. Подобно е положението и при други развити европейски страни.

Държавните социални служби играят стратегическа роля в предлагането на социални услуги. Те се явяват както директни доставчици, така и координатори, а в някои страни и купувачи на социални услуги. Наблюдава се тясно сътрудничество между тях и здравните служби, свързано е изграждането на

интегрирана система за дългосрочна грижа. Това рефлектира върху модела на обслужване на лицата със специални нужди. Те са подпомагани, за да оцелеят в обичайната си среда и едва при изчерпване на всички възможности за това са настанявани в институция. Така например основните потребители на пансионатен тип грижа са възрастните хора над 85 години. Средният им престой в институция е около 2.5 години. Редуцирането на гериатричните легла в болниците налага нарастване на леглата в сестрински домове или в общежития за стари хора, като само в Шотландия от 5 000 през 1987г. те достигат 20 000 през 1997г. [3]. При клиенти с физически увреждания, психически проблеми и умствена изостаналост усилията са насочени към интегрирането им в общността. Те получават предимно домашна и дневна грижа. Така например по данни от 2002г. за Шотландия около 60000 души от тези категории са обхванати от домашна грижа, като най-голям е броя на лицата с физически увреждания. Те съставляват 90% от обслужваните. Дневна грижа получават около 12000 души от посочените категории, като най-голям е броя на лицата с умствена изостаналост. Те са 70% от потребителите на този тип грижа [4].

Допускат се различни възможности за участие на частни предприемачи и неправителствени организации с идеална цел в сферата на социалните услуги. Приватизацията и децентрализацията цели както спестяване на пари на данъкоплатеца, така и освобождаване на държавата от някои аспекти на социалните услуги. Въвеждат се такси за социалните услуги. Често таксите се субсидират от държавата.

Новите условия налагат доставчиците на услуги да бъдат по-ефективни и да подобряват услугите, ако желаят да оцелеят на пазара. Подобряването на услугите има три аспекта, които характеризират промяната в предлагането на персоналните социални услуги:

- *въвеждане на комплексно оценяване на здравните и социални потребности*, детерминирано от това какво е нужно, а не от това какво е достъпно.

- *управление на грижите* - главните приоритети на мениджмънта в социалната сфера са ефективност, икономия, ефикасност. Свързани са с увеличаване на заетостта на персонала и в същото време с редуциране на бюджетите на местните социални служби. Управленските решения се търсят в рамките на все по-разнообразни социалните услуги, с по-добро качество, при по-строги критерии за достъп до обществено финансираните услуги, прецизно оценяване на индивидуалните потребности и съобразяване е ресурсите.

- *включване на потребителя* - привличане на потребителя на социални услуги и на неговите близки при оценяване на потребностите, отчитане на желанията им и винаги когато е възможно включване във вземането на решения, свързани с грижите за тях. Предоставяне на потребителя възможност за избор както по отношение на наличните услуги, така в рамките на самата услуга.

Възможностите за смесена икономика в сферата на социалните услуги налагат въвеждането на стандарти за социални грижи. Те са разработени от позициите на потребителите на персонални социални услуги и съдържат описание на това, което всяко лице трябва да очаква от доставчика на съответната услуга. Фокусирани са върху качеството на живот, което потребителя на услугата действително получава. Стандартите са подчинени на принципите на уважение, зачитане на личното достойнство, уединение, избор, безопасност, равенство и разнообразие.

### **СОЦИАЛНА РАБОТА**

В последните години отговорността на социалната работа и на социалните работници в Европейските страни нараства. Колкото по-индустриално развита е една страна, толкова повече социални работници се използват в системите за социално подпомагане. Държавите възприели либерален режим на социална регулация (Великобритания) въвеждат дерегулация и приватизация в социалната сфера. Заетостта в тази област нараства за сметка на ниско платени работни места и почасова заетост. Голяма част от местата са субсидирани. Германия, както и останалите страни с консервативен режим на социалнополитическа регулация продължават да разчитат на щедри помощи, свързани със заетостта и доходите. Социалните услуги не са се разраснали, има далеч по-малко разкрити работни места. Благотворителните асоциации са основните доставчици на социални услуги. Те осигуряват така нар. „безплатна социална работа”. Под това понятие се разбира всеки вид социална подкрепа, предлагана свободно и с идеална цел, по начин определен от организацията. Асоциациите имат свободата да постигат собствени цели, за разлика от държавните агенции свързани с общественото осигуряване. Около 75% от всички социални услуги в Германия се извършват от благотворителните асоциации [5]. Страните, придържащи се към социалнодемократичен модел на социална регулация продължават да поддържат идеята за равенство и солидарност, въпреки че ограничават средствата отпускани за социално подпомагане. Преобладава общественото предлагане на социални услуги. Заетите в тази сфера се радват на добро заплащане.

Въпреки различията в статуса на социалния работник в развитите европейски страни, той е висококвалифициран и ангажиран с дейности, подпомагащи клиента в ежедневието и осигуряващи включването му в обществото. Социалният работник е все по-малко ангажиран с пряко обгрижване на клиента и все повече с управление на процеса на предоставяне на грижата или помощта.

Развитието на социалната работа в Европейските страни е свързано със следните ограничения:

- *нарастващото обществено недоверие към социалната работа.* То налага процеса на социална работа да става все по-прозрачен както за клиента, така и за финансиращата агенция. Това ще рече идентифициране на всички компоненти на извършваните услуги и плащания; ясно дефиниране на целите, задачите и обектите на интервенция; супервизия на процеса на социална работа.

- *разумно използване на обществените средства.* Това ограничение е свързано с повишаване на ефективността на социалната работа. Постига се чрез: оценка на потребностите на клиента, с цел да се установи оправдана ли е намесата на социалния работник във всеки индивидуален случай; поемане на отговорност от клиента да сътрудничи в процеса; разработване на план за помощ, който е резултат на съгласуваните усилия на социалния работник и клиента. Планът е под формата на договор за формално гарантиране на задължението на клиента да участва в процеса, като се търси максимизиране на възможностите и способността му за социална промяна и лична отговорност.

- *постигане на позитивни резултати в реални срокове.* Социалната работа се ориентира към реални, достижими за клиента цели в рамките на разумни периоди от времето като се отчитат способностите му и влиянието на средата. Значението ѝ се определя не само по изхода, но и по качеството на намеса. Това изисква установяване на стандарти за качество и възприемане на мерки по управление качеството на процеса на социална работа.

- *намаляване на разходите чрез делегиране на определени дейности на помощник-специалисти или доброволци.*

Сравнителният анализ на социалните дейности в страните от ЕС показва, че развитието на социалните дейности е повлияно от нарастващата несигурност на пазара на труда; високото ниво на безработица; поляризацията на доходите; прогресивното застаряване на населението; увеличаването на дисфункционалните семейства в резултат на безработицата и разводите; намаляването на хората, които в домашни условия полагат грижи за близък със специални нужди, като все повече жени излизат от тази категория и се включват в пазара на труда; реструктурирането на здравните системи и ограничаването на разходите за здравни услуги. Нараства фрагментацията на общностите като всяка общност се стреми да задоволи специфичните си потребности като изисква все повече правомощия, трансфери и услуги. Гражданските сдружения и организации играят активна роля в този процес. „Новите” потребителите ясно формулират своите искания за повече права, достъп до информация и по-високо качество на услугите.

Търсенето на социални дейности нараства като се наблюдава разрастване на персоналните социални услуги и по-високи очаквания към качеството им. Налага се интегриран подход на работа на социалните служби със здравните и образователни институции, полицията.

Съществуващите различия в търсенето на социални дейности на регионално ниво налагат централизиран подход в управлението на големите програми за поддържане на доходите и децентрализиран подход в предлагането на социални услуги, основан на насоченост към определени групи; локализация на обслужването; по-голяма отговорност от страна на местните общности и власти; по-строга оценка на квалификационните условия и по-голям контрол върху ефективността.

Страните от ЕС се стремят към ефективност на социалните дейности като прилагат три групи стратегии:

- *Намаляване на разходите* - ограничаване на социалните трансфери чрез по добра насоченост, целеви групи и въвеждане на програми „от социална помощ към заетост”; пренасочване на хората към услуги предлагани в общността и към семейството; пренасочване на услуги от здравния сектор към социалния.

- *Промяна в управлението* - възприемане на национални стандарти, гарантирани от държавата; разделяне на продавачи и купувачи; въвеждане на договорното начало при предоставянето на услуги; приватизация на публичния сектор и изграждане на системи за продължаващо професионално обучение с цел актуализиране и разширяване на квалификацията на социалния работник.

- *Промяна във финансирането* - въвеждане на такси за социални услуги; увеличаване на таксите за потребителите; финансиране чрез трансфери от страна на публичния сектор - социално осигуряване и други обществени фондове, субсидии от Европейския съюз; пренасочване на услуги към неправителствения сектор.

**ЛИТЕРАТУРА**

- [1] Stepney, P. Ford, D. Social Work, Models. Methods and Theories, pp.5, 1998.
- [2] Dominelli, L. Deprofessionalising Social Work, pp.157, 1996.
- [3] English, J. Social Services in Scotland, 1998.
- [4] Social Work Services, Annual report – 2006, SWSI.
- [5] Ad. Adams&co, Fundamental og social Work in Selected European Countries, 2006.
- [6] Терзиев, В., Георгиев, М. Социалната икономика и европейският социален модел. // Сборник доклади от научна конференция „Актуални проблеми на сигурността” 25-26 октомври 2018 г., Научно направление „Социални и правни аспекти на сигурността и отбраната”, НБУ „Васил Левски”, Велико Търново, България, 4, 2018, стр. 114-137, ISSN 2367-7465.
- [7] Terziev, V., Georgiev, M. A strategic framework for the development of social entrepreneurship in Bulgaria. // Knowledge – International Journal, August 2018, Institute of Knowledge Management, Skopje, Macedonia, 25, 2018, N1, pp. 23-34, ISSN 1857-923X (for e-version), ISSN 2545 – 4439 (for printed version).
- [8] Terziev, V., Georgiev, M. Support for the development of social entrepreneurship in Bulgaria. // Knowledge – International Journal, September 2018, Institute of Knowledge Management, Skopje, Macedonia, 26, 2018, N1, pp.57-74, ISSN 1857-923X (for e-version), ISSN 2545 – 4439 (for printed version).
- [9] Терзиев, В., Георгиев, М. Характеристики на системата за социално подпомагане. // Сборник доклади от годишна университетска научна конференция 14-15 юни 2018 г., Електронно издание, НБУ Васил Левски- Велико Търново, Велико Търново, 2018, стр. 959-969, ISBN 978-619-7246-20-9 (online e-book), ISSN 2367-7481.
- [10] Терзиев, В., Георгиев, М. Социална защита на уязвимите групи от населението в България. // Сборник доклади от годишна университетска научна конференция 14-15 юни 2018 г., Електронно издание, НБУ Васил Левски- Велико Търново, Велико Търново, 2018, стр. 970-975, ISBN 978-619-7246-20-9 (online e-book), ISSN 2367-7481.
- [11] Terziev, V., Banabakova, V., Georgiev, M. Modern dimensions of social policies. // International journal scientific papers Vol 23.4 Promoted in Budva, Montenegro 24-27.05.2018, ИКМ - Skopje, 23, 2018, N 4, pp. 935-944, ISSN 1857-923X (for e-version) ISSN 2545- 4439 (for printed version).
- [12] Terziev, V., Banabakova, V., Georgiev, M. Social support as part of social policy. // International journal scientific papers Vol 23.4 Promoted in Budva, Montenegro 24-27.05.2018, ИКМ - Skopje, 23, 2018, N 4, pp. 973-980, ISSN 1857-923X (for e-version) ISSN 2545 - 4439 (for printed version).
- [13] Terziev, V., Banabakova, V., Georgiev, M. Structure of the social welfare system in Bulgaria. // International journal scientific papers Vol 23.4 Promoted in Budva, Montenegro 24-27.05.2018, ИКМ - Skopje, 23, 2018, N 4, pp. 1275-1281, ISSN 1857-923X (for e-version) ISSN 2545 - 4439 (for printed version).