

DECENTRALIZATION OF SOCIAL SERVICES IN BULGARIA – EXPECTATIONS AND REALITY

Abstract: In the last decade Bulgaria was trying to develop the decentralization in the state government and thus to provide services which are more effective and closer to citizens. One of the aims of the two strategies for decentralization adopted in the period 2006 – 2015 was to ensure decentralised social services for citizens. Now, after more than 10 years, the analyse shows that there is no progress and no decentralization. Some of the reasons for this is the mistaken understanding of the delegation as a form of decentralization. This is way the first part of this article tries to explain the main theoretical aspects of decentralization and its distinction from the delegation. The second part is aimed at explaining the main errors in the last strategies for decentralization and thus the reasons for their failure.

Author information:

Silviya Saltirova-Radkova
Chief Assistant PhD in Department of Social Work at
“Konstantin Preslavski” – University of Shumen
✉ s.radkova@shu.bg
🌐 Bulgaria

Keywords:

Social services, decentralization, administrative decentralization, delegation.

На 08.09.2016 г. Министерският съвет прие новата Стратегия за децентрализация за периода 2016 – 2025 г. Заложените в нея цели и приоритети са естествено продължение на Стратегията за децентрализация 2006 – 2015 и Актуализираната стратегия за децентрализация 2006 – 2015 г. Приемането на тези стратегии е отговор на тенденцията за повишаване ефективността на държавната администрация и предефиниране на нейната роля при изпълнение на държавната политика [1]. Едновременно с политиката за децентрализация на изпълнителната власт в България започна и реформа в социалната сфера, като бяха приети редица стратегически и програмни документи. В действителност Стратегията за децентрализация и Актуализираната Стратегия за децентрализация 2006 – 2015 г. са двата стратегически документа, в които процесите на децентрализация и реформа на социалната сфера се застъпиха. В стратегиите бяха предвидени няколко мерки за децентрализация на социалните услуги в страната (административна и финансова), които целяха да се подобри териториалното управление в страната и да се предоставят по-ефективни и качествени услуги [2]. Сега, след повече от 10 години от началото на тази реформа е време да бъде даде оценка на реалните резултати, до които тя доведе.

1. Децентрализацията като модел за осъществяване на изпълнителната власт

Един от основните въпроси, с който трябва да започне всяко изследване на процесите на децентрализация, е именно изясняването на същността на това понятие.

В административното право е прието, че съществуват общо три начина или три модела за реализиране на изпълнителната власт в една държава:

- централизация;
- деконцентрация;
- децентрализация.

Характерно за централизираната система на управление е, че при нея решенията се вземат на централно ниво, от най-висшестоящите органи на изпълнителната власт, докато териториалните структури и местните органи са с изключително ограничени правомощия. Въпреки обстоятелството, че чрез централизираното управление се осигурява по-голяма

координация и единност във вземаните решения, тя често се подлага на критика, тъй като чрез нея не може да се осигури ефективно уреждане на обществените отношения.

Деконцентрацията, от друга страна, представлява прехвърляне на правомощия от централното ниво на държавно управление към различни териториални структури, които са зависими от и подчинени на централните органи. Някои автори определят деконцентрацията като усъвършенстван модел на централизираното управление [3]. Интерес представлява начина, по който УНИЦЕФ дефинира процеса на децентрализация в Казахстан, като посочва, че там „децентрализацията е все още на фазата на деконцентрация“ [1], т.е. приема се, че деконцентрацията е един от етапите, през които преминава процесът на децентрализация. В действителност и двете твърдения могат да бъдат подкрепени. Основание за това е определянето на два вида деконцентрация – вертикална и хоризонтална. При вертикалната деконцентрация централните органи прехвърлят определени функции и правомощия на различни териториални звена на централно подчинение (класическото разбиране за деконцентрация). Имайки предвид сходствата на този вид деконцентрация с децентрализацията, може да се подкрепи и обоснове разбирането за деконцентрацията като фаза от процеса на децентрализация. От друга страна, при хоризонталната деконцентрация се наблюдава разделяне на функции между различни органи, които се намират на едно йерархично ниво. В тези случаи деконцентрацията действително може да бъде разглеждана като усъвършенствана форма на централизираното управление.

Децентрализацията се определя като процес, при който централните изпълнителни органи прехвърлят правомощия, компетенции и ресурси на избрани местни власти [3]. Националните стратегически документи възприемат класическото деление на формите на децентрализация на три:

- административна;
- финансова;
- политическа.

При административната децентрализация се прехвърлят два вида права и отговорности:

- „правомощия за вземане на решения, отнасящи се до вида, обхвата и качеството на публичните услуги“

- „правомощия за управление на дейностите, свързани с предоставяне на услугите“ [2].

Финансовата децентрализация „се характеризира с предоставяне на ресурси, прехвърляне на източници на ресурси, на права за определяне на техния размер, начин на използване и на отговорности за финансиране на публични услуги“, а политическата децентрализация се свързва с „предоставяне на правомощия за вземане на решения и контролиране на тяхното изпълнение на по-широк кръг от заинтересовани институции или такива, които са по-близо до гражданите и потребителите на услуги“ [2].

Основен недостатък на двете стратегии от 2006 г. и 2009 г. е приемането на делегирането като по-ниска степен на административна децентрализация [2], [4]. Този подход е напълно погрешен и неправилен. Не само в теорията [5], но и в практиката [6] се приема, че делегирането е законово предвидена възможност горестоящ административен орган временно да предостави някои от правомощията си на подчинените му органи. Възприемането на делегирането като средство за децентрализация е напълно погрешно и на практика може да се определи като една от основните причини за неуспеха на предприетите мерки за децентрализация.

2. Децентрализация на социалните услуги в България в периода 2006 – 2015 г.

Както вече беше отбелязано в периода 2006-2015 г. в България бяха приети две стратегии – Стратегията за децентрализация, която действаше от 2006 г. до 2009 г. и Актуализираната Стратегия за децентрализация – за периода от 2009 г. до 2015 г.

В Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2006-2009 г. бяха предвидени няколко мерки, насочени към децентрализация на социалните услуги [7]:

- преминаване на домовете за отглеждане на деца, лишени от родителски грижи, с изключение тези с национално значение, към общините като делегирана услуга;
- преминаване на домове за медико-социални грижи към общините като делегирана услуга;
- създаване и текущо предоставяне на алтернативни социални услуги в общността.

Основен недостатък на предвидените мерки е липсата на ясно разграничение между децентрализацията и делегирането на правомощия. Поради това, на практика не може да се възприеме, че формулираните мерки са насочени към децентрализация на социалните услуги, тъй като всички те предвиждат делегирането на правомощия. Показателен за това е и фактът, че за необходимите за изпълнение на мерките нормативни промени и действия е предвидено, че е достатъчно издаването на решения на Министерски съвет. За да има реална децентрализация в сферата на държавното управление, е необходимо да се предвидят съответните законодателни промени, които да уредят конкретните дейности и услуги като предоставяни от местните органи, а не от централната власт.

С приетата през 2016 г. Стратегия за децентрализация 2016 – 2025 г. беше отчетено изпълнението на предходните две стратегии, като в сектора „Социални дейности“ се отчита единствено сферата на управлението на социалните услуги, тъй като останалите сфери от сектора „остават извън обсега на мерките за децентрализация на държавното управление“ [8]. Като напредък в областта на децентрализацията на социалните услуги се отчита въвеждането на задължение за кмета на общината да организира разработването на стратегия за развитие на социалните услуги на общинско равнище, както и план за нейното изпълнение (**чл. 366 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане(ППСЗП)**[9]). Освен това се предвижда възможност кметът на общината да възлага управлението на социални услуги, които са делегирани от държавата дейности и местни дейности, на външни изпълнители (**чл. 37 от ППЗСП**[9]).

В резултат от оценката на изпълнението на стратегиите за децентрализация за периода 2006 – 2015 г. се отчитат следните проблемни области и възможности за продължаване на процеса на децентрализация:

- увеличаване на финансирането за делегираните дейности;
- участие на общините при определяне на стандартите за предоставяне на социални услуги;
- по-активно включване на граждански организации при предоставянето на социални услуги и в процеса на управление на сектора;
- развитие на комплексни социални услуги, за да бъдат удовлетворени нуждите на лицата във всеки конкретен случай [8].

В заключение може да се обобщи, че започналият през 2006 г. процес на децентрализация в сферата на социалните услуги в България е в застой. Основните стратегически документи за периода 2006 – 2015 г., изхождайки от напълно погрешното разбиране за делегирането като форма на децентрализацията, не предвиждат почти никакви мерки, насочени към реална децентрализация на предоставяните социални услуги. С оглед на това е необходимо в

следващия програмен период (2016 – 2019 г.) да се предприемат конкретни мерки за предоставяне на повече правомощия и ресурси на общините в сферата на социалните услуги. Този въпрос е от изключителна важност, тъй като именно чрез децентрализиране на държавното управление ще се предостави възможност на гражданите не само да бъдат по-близо до предоставените услуги, но и самите те да вземат участие във формирането на местната политика в сферата на социалните услуги.

References:

1. UNICEF, 'Decentralization and Access to Social Services for Children in CEE/CIS Region', *Terms of Reference*.
2. Council of Ministers, Republic of Bulgaria, *Updated Decentralization Strategy 2006 - 2015*. Adopted by Council of Ministers' Decision No № 454 of 2 July 2010., 2009.
3. **M. Neikova, 2012:** 'The Process of Decentralization - A Primary Factor in Increasing the Efficiency of Administration', *Burgas Free University Annual*, vol. XXVII, pp. 315–318, 2012.
4. Council of Ministers, Republic of Bulgaria, *Decentralization Strategy*. Adopted by Council of Ministers' Decision No 424 of 5 June 2006, 2006.
5. **E. Kundeva,** 'Delegirane na administrativni pravomoshtiya', *Pravno-informatsionna sistema Ciela*.
6. General Meeting of Judges of the Supreme Administrative Court, *Interpretative Decision No 4/2004 on administrative case NoTR-4/2002*. 2004.
7. Council of Ministers, Republic of Bulgaria, *Program for the Implementation of the Decentralization Strategy 2006-2009*. Adopted by Council of Ministers' Decision No 424 of 5 June 2006, 2006.
8. Council of Ministers, Republic of Bulgaria, *Decentralization Strategy 2016 - 2025*. Adopted by Council of Ministers' Decision No 735 of 8 September 2016, 2016.
9. *Rules for Implementation of the Social Assistance Act*. last amended and supplemented: State Gazette, issue 17 of 21 February 2017.