



СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”

ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ

КАТЕДРА „ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ”

**„Хоризонталните политики в български
контекст“**

АВТОРЕФЕРЕТ

НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД ЗА ПРИСЪЖДАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНА И НАУЧНА
СТЕПЕН „ДОКТОР” ПО ПРОФЕСИОНАЛНО НАПРАВЛЕНИЕ 3.3. ПОЛИТИЧЕСКИ
НАУКИ, ДОКТОРСКА ПРОГРАМА „ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ“

ВАНЯ АНТОНОВА ИЛИЕВА

ДОКТОРАНТ

ПРОФ. ДПН ТАТЯНА ТОМОВА,

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ

София,

2024

Дисертационният труд е в обем от 195 страници и включва въведение, три глави и заключение. В текста са поместени 12 таблици и 16 графики. Библиографията включва общо 119 източници, от които: 85 научни публикации; 11 нормативни актове и други актове на държавни органи; 14 стратегически и програмни документи; 9 интернет портали и сайтове. 85 от източниците са на английски език и 34 на български език.

Дисертационният труд е обсъден от катедра „Публична администрация“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ на 18.12.2023 г.

Защитата на дисертацията ще се проведе на 29.03.2024 г., 11:00 ч. в зала „Яйцето“, Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ на открито заседание на научно жури в състав:

1. Доц. д-р Елена Ангелова Калфова-Войнова, СУ
2. Доц. д-р Симеон Атанасов Петров, СУ
3. Проф. д-р Анна Славчева Кръстева, НБУ
4. Доц. д-р Александър Иванов Вълков, УНСС
5. Доц. д-р Веселина Тонева Жекова, ПУ

Официални рецензенти:

1. Доц. д-р Симеон Атанасов Петров
2. Проф. д-р Анна Славчева Кръстева

Съдържание

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИЯТА	5
Актуалност и значимост	5
Предмет и обект.....	7
Цели	8
Функции	9
Изследователски въпроси.....	9
Задачи	10
Теза	11
Изследователски резултати	11
Изследователски методи.....	12
Методи за анализ.....	12
Ограничения на труда.....	12
II. ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИЯТА.....	13
1. ПЪРВА ГЛАВА: ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ И ХОРИЗОНТАЛНО	
УПРАВЛЕНИЕ. ТЕОРИИ И ИДЕИ ЗА ХОРИЗОНТАЛНОСТТА В ПУБЛИЧНОТО	
УПРАВЛЕНИЕ	13
Зараждане на понятието „хоризонталност“ в публичното управление	13
Основни идеи и разбирания за хоризонталността	14
Секторни и хоризонтални политики	15
Роля на координацията при хоризонталните политики.....	16
Модел на адаптиране на хоризонтални и секторни политики.....	17
Мрежи на политиките и хоризонтално управление.....	18
Ползи и недостатъци от хоризонталния подход	19
2. ВТОРА ГЛАВА: ПОНЯТИЕТО „ХОРИЗОНТАЛНИ ПОЛИТИКИ“ В	
БЪЛГАРСКИ КОНТЕКСТ	19
Навлизане на понятието за хоризонтални политики в българската управленска	
система	19
Институционални условия за реализиране на хоризонтални политики	21
Практически измерения на работата по хоризонтални политики в България	24
3. ТРЕТА ГЛАВА: ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА	
2001-2020 Г.	27
Същност на демографската политика като хоризонтална политика.....	27
Институционални механизми за координация	28
Мрежи на демографската политика в България.....	31
Анализ на стратегически документи в областта на демографската политика	32

Резултати на демографската политика.....	35
Препоръки за подобряване на процесите по координация и адаптиране на политиките	36
4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	37
III. ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИ ТРУД	40
IV. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА	41

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

Актуалност и значимост

Оформянето на съвременното общество е съпроводено от редица изменения на естеството на публичното управление, очакванията към публичните власти и комуникацията между държавния сектор, гражданите и бизнеса. В условията на динамични социални, политически и икономически промени изискванията към дейността на публичния сектор включват все по-голям стремеж към ефективност, ефикасност и прозрачност. Наред с това се отчита и разширяване на кръга на непосредствените публични проблеми, които се отличават с все по-комплексен характер. В рамките на управленските науки през последните десетилетия се задълбочават изследванията на естеството и динамиката в развитието на публичните политики. Основната цел е насочена към търсенето на по-ефективни способности за справяне с публичните проблеми.

Органите на държавната власт се придържат към демократични стандарти за упражняване на властта, в това число и в процеса на формулиране и осъществяване на политиките. Органите на изпълнителната власт не се възприемат като единствен изразител на публичния интерес. Представителите групи с различни интереси от неправителствения сектор и бизнеса се включват като участници при дефинирането на проблемите, обсъжданията на потенциалните решения, контрола над дейността на властите. Разширяването на кръга от субекти, които участват в тези процеси, допълнително засилва комплексността на средата за управление.

На фона на всички тези характеристики на публичното управление и политики хоризонталността се превръща в термин, който набира популярност като начин, по който да се насърчи постигането на ефективност и ефикасност. Отражава се на подходите за разработване и осъществяване на публични политики, разрешаване на проблеми в обществената сфера, предоставянето на публични услуги и управленски практики. Понятието се разглежда в едни случаи като характеристика на публичното управление, а в други – като процес, протичащ в рамките на системата на изпълнителната власт. Въпреки натрупаното знание и практики по отношение на хоризонталните политики, все още има дефицити в разбиранията и същността на понятието. По отношение на работата по хоризонталните политики са налице пропуски в основни елементи, които влияят пряко на целия цикъл на политиката. Формулирането на изпълними цели, които засягат почти всички секторни политики, тяхното съгласувано изпълнение от множество

институционални участници и генерирането на въздействия, резултати и ефекти, засягащи различни сфери на обществения живот, е сериозно научно и практическо предизвикателство.

Започналите в началото на 90-те години на XX век промени в политическата система и преходът към пазарна икономика в България създават нуждата от инициране на множество реформи в почти всички сфери на публичното управление. Основните политически, икономически и социални трансформации, пред които е изправена страната през този период, дават своето отражение и върху демографското състояние на населението, динамиката на демографски тенденции, както и на държавната политиката в тази област. В бързо променящата се и динамична среда развитието на демографската политика започва да изпъква като водеща тема не само в управленското пространство, а и в обществото като цяло, тъй като качествените и количествените характеристики на населението имат съществено влияние върху цялостното развитие на страната.

В началото на XXI век в България вече са трайно установени негативни демографски тенденции. По всички основни демографски показатели се отчита сериозен спад – намаляване на раждаемостта, съчетано с увеличаване на смъртността и засилена вътрешна и външна емиграция се отразява съществено на количествените и качествените характеристики на населението. В следствие, структурата и териториалното разпределение на населението оказват пряко влияние върху развитието и управлението на почти всички обществени сектори и области.

Изборът на конкретната хоризонтална политика (демографска) е продиктуван от обстоятелствата, че тя олицетворява комплексен характер и онагледява в най-пълна степен обвързаността с множество сектори на публичното управление и засегнати обществени групи. Нейното формулиране и осъществяване е обвързано с дневния ред, проблемите, взетите решения и резултатите на поне няколко други политики. Динамиката на нейното развитие е продиктувана от състоянието на свързаните с нея секторите, с които отчитат преки връзки. От друга страна, секторните политики влияят върху демографската политика и проблемите, които тя трябва да реши чрез целите, постигнатите резултати и последиците от тях.

В този контекст се налага задълбочаване на съгласуваността на публичните организации с оглед естеството на публичните проблеми. Функционалните сфери на компетентност и правомощията на структурите на държавната администрация се разграничават формално. В определени случаи се възпрепятства оптималното

удовлетворяване на потребностите и нуждите на гражданите и техните организации. Управленската практика налага да се отчитат взаимозависимостите между структури, области на управление, политики и др. Въпреки това, организациите на изпълнителната власт се структурират въз основа на области на компетентност, йерархичност и стриктно разграничение на правомощия и задължения. Комуникационните процеси продължават да бъдат наситени с вертикални зависимости и йерархични връзки. Широко застъпен е секторният подход за проектиране и управление на политики и програми. В същото време, средата за управление е по-сложна, диверсифицирана и базирана на взаимозависимост на проблематиката.

Актуалността на темата произлиза не само от нуждата от изследвания на хоризонталните политики в България, но и от съществените негативни тенденции в областта на демографската политика. Чрез дисертационния труд е направен опит за изследване на българският опит при формулирането и осъществяването на хоризонтални политики. Установяването на проблемни елементи в тези процеси и анализът на предпоставките, които ги пораждават при този вид политики, има потенциал да обогати съществуващото знание за развитието на практиките при публичните политики в България. Изследването на демографската политика през призмата на нейните особености като хоризонтална политика спомага да бъдат идентифицирани недостатъците конкретно за тази политика. На тази основа се дефинират оптимални решения за рационализиране на процеса на политиката и за увеличаване на ефективността ѝ – силно необходими с оглед развитието на демографските проблеми и резултатите от политиката.

Предмет и обект

Обектът на настоящия труд са хоризонталните политики. Те са обхванати чрез необходимостта и трудностите пред процеса на тяхното формулиране и осъществяване в българския управленски контекст. **Предметът** на дисертационния труд е демографската политика в България в периода 2001-2020 г. Основен фокус се поставя върху дефицитите в изработването и осъществяването ѝ и начините за ограничаването им.

Цели

Основната цел на труда е да бъде изследван процесът по формулиране и осъществяване на хоризонтални политики в условията на българската система за публично управление на основата на примера на демографската политика в страната в периода 2001-2020 г. За изпълнението на тази основна цел са формулирани три специфични цели:

1. Да се представи и анализира теоретичната рамка на хоризонталните политики, като се изведат основните характеристики и факторни зависимости на този вид политики.
2. Да се представи и анализира понятието „хоризонтални политики“, капацитета за тяхното реализиране в България и факторите, които оказват влияние върху този процес.
3. Да се изследва процеса на планиране и реализиране на демографската политика в страната в периода 2001-2020 г. с оглед представяне на проявените особености в национален контекст, дефицити и потенциални предложения за адаптиране на практиките за насърчаване на ефективността.

Периодът 2001-2020 г. е избран, защото предоставя достатъчно дълъг времеви интервал, в който да се проследи динамиката на развитие на системата за публично управление с оглед промените в практиките за работа по хоризонтални политики в България и конкретно – на избраната за изследване хоризонтална политика. През този период настъпват и значими събития, които променят и повлияват системата за управление и парадигмата за публичните политики – като членство на страната в ЕС, задълбочаването на интеграционните процеси в рамките на многостепенната система за управление, развитието на капацитет и прилагане на съвременни изисквания към работата на държавните органи и публичните политики и др.

По отношение на демографската политика следва да се има предвид, че демографските тенденции се оформят в следствие на дългогодишно установени фактори на външната среда и въздействия на публичните политики. Това налага за целите на дисертацията да се обособи достатъчно дълъг времеви период, който да позволява установяване на тенденции и практики с първостепенно значение за коректно изследване на хоризонталните политики в страната и на демографската политика в частност.

Функции

Двете **основни функции** на дисертационния труд са **дескриптивна и функционално-аналитична**. Първата функция засяга обхващането на теоретичната рамка за хоризонталните политики, която в последствие служи за последваща оценка на проявленията (наличие или отсъствие) на идентифицираните в научните изследвания и литература критични елементи за хоризонталните политики в България и в частност – на демографската политика. Тя се проявява и при систематизирането на разбиранията за хоризонтални политики и същността на демографската политика в България през разглеждания период. По отношение на втората функция, информацията, създадена чрез методологията за изследване, бива подложена на систематизиран анализ с цел да бъдат идентифицирани взаимовръзки между отделни елементи на изследвания вид политики. Основните аналитични изводи за естеството на изследваната хоризонтална политика (демографска политика) служат за основа при формулирането на препоръки за подобряване на процеса на политиката и нейните съставни елементи.

Изследователски въпроси

За изпълнение на посочените цели са дефинирани и основни **изследователски въпроси**, които са декомпозирани в хода на изследването.

1. Какви са особеностите на хоризонталните политики?
2. Как навлиза понятието „хоризонтални политики“ в българската система за публично управление система?
3. Защо демографската политика се определя като хоризонтална политика?
4. Какви са дефицитите в българската управленска система по отношение на планирането и изпълнението на хоризонтални политики?
5. Кои фактори оказват най-голямо влияние върху цикъла на хоризонталните политики в България?
6. Как протича процесът на формулиране на демографската политиката на теоретично и практическо ниво?
7. Какво е значението на координацията на участниците в процеса на формулиране и осъществяване на политиката и чрез какви механизми се реализира?
8. Кои са основните участници и каква е ролята им на всеки етап на политиката?

9. Какъв подход е избран за адаптиране на демографската политика и секторните политики, с които пряко е свързана?
10. Какви промени могат да бъдат въведени за насърчаване на ефективността и ефикасността на демографската политика?

Задачи

За изпълнението на всяка от специфичните цели в хода на изследването са поставени следните изследователски задачи:

1. Изясняване на генезиса на понятието „хоризонтални политики“.
2. Представяне на основните разбирания и особености на хоризонталните политики и извеждане на работно понятие за целите на дисертационния труд.
3. Анализ на основните елементи на хоризонталността в публичното управление – координация, адаптиране на политики, интегриране на политики.
4. Анализ на демографската политика и нейната „хоризонтална същност“.
5. Изследване на основните фактори, които опосредстват навлизането на понятието „публични политики“ и конкретно „хоризонтални политики“ в българската управленска система.
6. Извеждане на основни характеристики на системата за управление, които влияят върху формулирането и осъществяването на хоризонтални политики в България.
7. Обособяване и анализ на дефицитите при работа по хоризонтални политики в българската администрация.
8. Анализ на процесите по формулиране и осъществяване на демографската политика в България.
9. Изследване на институционалните механизми на координация и мрежите на политиките.
10. Анализ на основни стратегически документи в областта на демографската политика с оглед идентифициране на модел за адаптиране на секторните и хоризонталната политика.
11. Извеждане на препоръки за подобряване на процеса на политиката на базата на изведените специфики в български условия.

Теза

Процесът на формулиране и осъществяване на хоризонтални политики в България е централизиран, с ограничено участие на недържавни участници, неефективна координация между основните участници в процеса и слабо адаптиране на целите на хоризонталните политики към секторите, с които имат пряка връзка.

- В управленската практика липса единно разбиране за хоризонтални политики в България, въпреки засилената употреба на понятието.
- Основните проблемни елементи при формулирането и осъществяването на хоризонтални политики в страната са свързани с неефективната координация между административни структури, липса на комуникация и обмен на информация, пропуски при формулирането на общи цели и приоритети на всички участници и адаптирането на секторните и хоризонталните политики.
- Макар да има създадени институционални механизми за координация, практическата им работа е слаба и не подпомага съгласуваността на хоризонталната политика и секторните политики.
- Ефективността на процеса по формулиране и осъществяване на изследваната хоризонтална политика се влияе значително и от неформални правила, практики и култура за сътрудничество и взаимодействие между институционалните и неинституционалните актьори в цикъла на политика.

Изследователски резултати

Очакваните изследователски резултати са:

1. Идентификация на актуалните проблеми и тенденции в областта на хоризонталните политики на теоретично равнище.
2. Изследване на особеностите на българските практики при формиране и осъществяване на хоризонтални политики – фактори на процеса , основни проблеми и зависимости.
3. Изследване и дефиниране на подходите за формулиране и осъществяване на демографската политика в България.
4. Анализ на процеса и формите за координацията между участниците при формулирането и изпълнението политиката.
5. Идентифициране на модела на адаптиране на хоризонталната и секторните политики при демографската политика в България през разглеждания период.

6. **Формулиране и оценка на варианти за подобряване на процеса на формулиране и изпълнение на целите на политиката.**

Изследователски методи

За изпълнение на поставените цели и задачи е използвана комбинация от методи за набиране на информация. Първият приложен метод е **кабинетно проучване, анкетно проучване** сред 351 представители на специализираната администрация в централни структури на изпълнителната власт, ангажирани с формулиране и осъществяване на хоризонтални политики в България, **дълбочинно интервю** с 14 представители на държавната администрация, неправителствени организации и частни изследователски/консултантски агенции, **изследване на случай**.

Методи за анализ

За анализ на набраната качествена информация са използвани методите **анализ на съдържанието, анализ по метода на Теория на промяната, анализ на заинтересованите страни, сравнителен анализ**. За анализ на набраната количествена информация са приложени **дескриптивен анализ, анализ на едномерни и двумерни разпределения, вторичен анализ на данни**.

Ограничения на труда

Ограниченията на труда са свързани, както с обхвата на демографската политика, така и с комплексния ѝ характер. Тя засяга множество институционални представители и обществени групи, има обвързаност с различни секторни политики, засяга различни нива на управление (стратегическо, тактическо, оперативно). Поради тази причина не могат да бъдат обхванати всички направления на демографската политика, а са избрани базови сектори и политики, с които взаимодействието е най-силно и които дават възможност за обобщаване на основните проявени характеристики на политиката.

Осъщественият анализ и отправените препоръки в рамките на дисертационния труд се отнасят предимно за демографската политика в България в периода 2001-2020 г. Методологията на изследването е съобразена с конкретно избраната политика и дефинирания период на изследване. Директното им пренасяне към други политики, политически системи или периоди трябва да се верифицира допълнително.

II. ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИЯТА

1. ПЪРВА ГЛАВА: ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ И ХОРИЗОНТАЛНО УПРАВЛЕНИЕ. ТЕОРИИ И ИДЕИ ЗА ХОРИЗОНТАЛНОСТТА В ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Зараждане на понятието „хоризонталност“ в публичното управление

Оформянето на съвременното общество е съпроводено от редица изменения на естеството на публичното управление, очакванията към публичните власти и комуникацията между различни участници в процеса на политиките: държавния сектор, гражданите и бизнеса. В условията на динамични социални, политически и икономически промени изискванията към дейността на публичния сектор включват все по-голям стремеж към ефективност, ефикасност и прозрачност. Наред с това се отчита и разширяване на кръга на непосредствените публични проблеми, които се отличават и със все по-комплексен характер.

През 80-те години на XX век в публичната сфера започват да се развиват нови социално-икономически отношения, които оказват пряко влияние върху идейната рамка на управлението. Така започват да се възприемат в практиките идеите на Новият публичен мениджмънт (НПМ)¹ като съвкупност от административни практики и реформи. Целта на Новия публичен мениджмънт е да се подобри ефикасността и ефективността на публичните услуги чрез прилагане на управленски принципи от частния сектор. Под влиянието на НПМ реформите в публичния сектор се насочват към децентрализация на управлението, заимства от пазарната логика и ориентация чрез въвеждането на пазарни механизми за измерване на резултатите, повишаване на ефективността и ефикасността на публичния сектор, основано на резултатите, и ориентация „към клиента“, извеждане на отделни функции към външни доставчици. През това десетилетие се разпространява терминът „нова публична политика“.

Навлизането на Новият публичен мениджмънт в практиката създава и проблеми за публичното управление. На базата на трудовете на изследователите Б. Гай Питърс², Баквиш и Жулиет³, Кристенсен и Ладрейд⁴ са изведени основните негативни проявления,

¹ Маринов. Ал. Увод в публичната администрация. (2012). Флорир., стр. 120 – 124

² Peters. B. Guy . The Future of Governing: Four Emerging Models. (2001). University Press of Kansas

³ Bakvis, H. & Juillet, L. The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership. (2004)

⁴ Christensen, T., P. Laegreid. Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. (2011). Cambridge University Press

следствие от практиките в духа на Новия публичен мениджмънт. Те са свързани предимно със силна фрагментация на административната система, несъгласуваност на политики, програми, проекти и услуги, работа по различни приоритети и цели, конкуренция за ресурси, прекомерно голямото акцентирание върху ефикасността и др., изведени в научните изследвания.

Наред с това съвременните предизвикателства са сложни и многостранни. Решаването на тези проблеми изисква всеобхватен и интегриран подход, който надхвърля границите на отделните сектори. Налице е и взаимосвързаност между различните области на публичните политики. За да се разрешат комплексните проблеми на политиките, то се появява необходимост от цялостни и устойчиви цели за развитие, които да удовлетворяват и нуждите на гражданите по оптимален начин. Предпоставките, които опосредстват изразената тенденция към „хоризонталност“⁵ в публичната администрация и управление са свързани с обстоятелствата, че традиционните йерархични модели отстъпват място на мрежови форми и повече сътрудничество между административните структури, неправителствени организации, бизнес организации и други заинтересовани страни, секторният подход при публичните политики не може да намери подходящи решения на взаимнообвързаните проблеми, към публичните власти се проявяват нов тип изисквания и очаквания. Поради тази причина в научния и практическия дебат на преден план излиза необходимостта от въвеждането на хоризонталност в управлението, като се поставя фокус и върху хоризонталните политики.

Основни идеи и разбирания за хоризонталността

Хоризонталността в публичното управление е общ събирателен термин, който обхваща редица подходи за разработване и осъществяване на публични политики, разрешаване на проблеми в обществената сфера, предоставянето на публични услуги и управленски практики. Понятието се разглежда в едни случаи като характеристика на публичното управление, а в други – като процес, протичащ в рамките на системата на изпълнителната власт. Засяга и се реализира в рамките на една организация между съставните ѝ звена, между самостоятелни структури от един и същ порядък, между различни нива управление, както и между публичния, частния и неправителствения

⁵ Bakvis, H. & Juillet, L. (2004). The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership.

сектор. Хоризонталността замества йерархичното управление и централизацията с коопериране, сътрудничество, координация, споделена отговорност за решения и резултати и готовност за работа чрез консенсус.

На базата на всички разгледани позиции и описания на понятието, в **обобщен вид** и за целите на дисертационния труд основополагащи за изследователската рамка за няколко основни положения. Отличителни са нейерархичните структури при управление, вкл. в следствие и при планирането и изпълнението на публични политики. Хоризонталното управление се противопоставя на „вертикалната“ структура на власт, където решенията по разработването на политики и изпълнението на услуги се вземат по централизиран начин. При хоризонталния подход въпросите се разглеждат от участници, които сътрудничат и споделят власт и отговорност. Въпреки това в правителството хоризонталните инициативи не могат да заменят или да функционират без окончателно преглед и одобрение от страна на конкретна административна структура. За ефективното формулиране и осъществяване на хоризонтални политики се залага преимуществено на партньорство между участници и се загърбва потенциалната конкуренция между тях за ресурси, представителство, визия за изпълнение на политиката, предпочитания към собствения сектор. При тези условия координацията придобива съществено значение.

Секторни и хоризонтални политики

Разлика между секторни и хоризонтални политики се проявява при сравнението им по няколко основни елемента на политиките. В дисертационния труд са разгледани различията, които се проявяват по отношение на обхвата на всеки от двата вида политики, координацията и сътрудничество в цикъла на политиките, целите и процеса на целеполагане, типа проблеми, които следва да решават, адаптивност към управленската среда.

На базата на съществуващите **разбирания за секторните политики**, може да бъде възприето обобщението, че те се отнасят до набор от правителствени мерки, стратегии и инициативи, които са специално предназначени за решаване на проблеми и насърчаване на развитието в определен дял от публичната сфера, която подлежи на регулиране и управление от публичните власти, съгласно установените норми и практики. Секторните политики се фокусират върху характеристики, предизвикателства

и възможности на конкретен сектор. Този вид политики имат за цел да подобрят резултатите, конкурентоспособността и устойчивостта на целевия сектор.

Концепцията за **хоризонтални политики** се появи в отговор на признанието, че много обществени предизвикателства и проблеми са сложни, взаимосвързани и не могат да бъдат ефективно решени в рамките на традиционните секторни подходи. Терминът „хоризонтални политики“ се отнася до стратегии и инициативи, които обхващат различни сектори и нива на управление, за да се постигнат интегрирани и координирани решения на многостранни проблеми.

Хоризонтална политика е тази, която чрез въздействие в рамките на определената ѝ сфера пряко влияе на развитието на отделните сектори. Валидно е и обратното въздействие. Резултатите на хоризонталната политика се постигат чрез дейности и мерки, предприети като част от секторните политики, с които тя е неизменно свързана. По този начин се обособяват и секторни политики с хоризонтално въздействие. При тях различните области, с чието управление са натоварени отговорните институции, преминават през синхронизирано действие за постигане на общ резултат. Хоризонталните и секторните политики са обвързани чрез резултата, който не може да бъде достигнат чрез самостоятелна намеса само в един сектор. Обикновено процесът на политиката засяга множество институции и органи на власт, а реализацията ѝ не е от компетентността, нито от възможностите само на една институция. Това налага и координация на целите, за да са наясно всички участници в процеса какъв е общият им стремеж спрямо спецификите на всяка област.

Роля на координацията при хоризонталните политики

По отношение на формулирането и осъществяването на хоризонтални политики координацията придобива съществено значение за самия цикъл на политиките и за постигането на целите. Разгледани са теоретичните подходи, обособени от Б. Гай Питърс по отношение на създаването и поддържането на координация – чрез йерархия, пазар и мрежа. Разделителната линия между трите е начинът на пораждаване на координация, който се създава чрез налагане (от централно ниво към периферия) или чрез договаряне (между равнопоставени участници). Анализирани са ползите и техните недостатъци през призмата на хоризонталните политики.

Представени са практическите варианти за създаване на механизъм на координация в рамките на публичното управление. В тази класификация на възможности се отразява и степента на взаимодействие и сътрудничество между основните политически участници и административни структури, т.е. разглежда се етап, в който политиката вече е институционализирана и „в максимална степен протича в рамките на институционалния ред.“⁶ Нивата са разграничени едно от друго в зависимост от степента на общи действия и ангажираност. В зависимост от това се обособяват 9 равнища⁷, като прегледът започва от най-слабата проява на координация и завършва с идеален модел на координация на изпълнението политиките: централният колегиален орган на изпълнителната власт, министър-председател, заместник-министър председател, министър, заместник-министър, министър без портфейл, отделна централна администрация, междуведомствена комисия, работна група.

В организационно отношение Питърс изследва и институционализирането на механизъм за координация при изпълнението на политики. Подходът обаче може да бъде адаптиран и към формулирането на политики. Анализирани са техники, които се разграничават една от друга спрямо инициативата и поддържащата роля в процеса на хоризонталното управление в практически план, а не спрямо нормативните правомощия и компетентността. Водещата роля принадлежи на органите на изпълнителната власт.

Модел на адаптиране на хоризонтални и секторни политики

Най-популярните подходи на действие при създаването и прилагането на хоризонтални политики се обособяват спрямо вземането на решения и доминиране в условията на взаимодействие между хоризонталната политика и секторната политика. В зависимост от интензитета на обмяната на информация, практиките за поддържане на координация, вземането на решения, поддържане на процеса на политика се обособяват три основни подхода: център (хоризонтална политика) – периферия (секторни политики), периферия (секторни политики) - център (хоризонтална политика) и хибриден вариант на балансирано взаимодействие.

⁶ Томова, Т. Публичните политики. София, УИ Св. Климент Охридски. (2003), стр. 121

⁷ Peters, B.G. Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination, (1998), p. 7

Анализирани са и теоретичните модели за адаптиране на хоризонталните и секторните политики въз основа на основните идеи на цялостното управление⁸, Модел на внедрено управление⁹, адаптивно управление¹⁰, моделът на мрежово управление.¹¹

Мрежи на политиките и хоризонтално управление

Развитието на разбиранията на мрежите на политиките датират от 60-те и 70-те години на XX век. Изследователите разглеждат мрежите като „съвкупност от политически актьори във и извън правителството, които участват или се интересуват от създаването на публична политика и/или отношенията между тези участници“¹². Минималната обобщена дефиниция за политическа мрежа показва, че „всяка мрежа действа в определен сектор конкретни политики и няма влияние върху останалата част от политическите решения“.¹³ Плуралистичната теория разглежда представителството на интересите като система, в която взимат участие множество участници, които не се намират в йерархия помежду си, конкурират се, сътрудничат си, разнообразни са по своята същност. Корпоративната концепция за публичните политики възприема по-структурирана представа за представителството на интереси. При нея „публичната политика е продукт от договаряне в рамките на затворена общност“¹⁴. Според концепцията за политическите мрежи „представителството на интереси е различно в отделните сфери на политическото управление, а зависимостта вътре в общността на политиката не е йерархизирана“¹⁵. В тази част от дисертационния труд са обобщени видовете мрежи и техните особености при политиките.

Значението на мрежите за хоризонталните политики се изразява в спецификите, които могат да се проявят при процесите на вземане на решения, ангажирането на заинтересованите страни, комуникацията, координацията, решаването на конфликти, планирането и изпълнението на политиката, ефективното интегриране на политики и

⁸ Hill, M., Peter L. Hupe. (2002). Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice

⁹ Kashwan, P., R. Holahan. Nested governance for effective REDD+: institutional and political arguments, International Journal of the Commons, Vol. 8, No. 2 (August 2014), pp. 554-575

¹⁰ McLain, R., Robert G. Lee. (1996). Adaptive management: Promises and pitfalls

¹¹ Keith G. Provan, Patrick Kenis, Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 2, April 2008

¹² Compston, H. (2009). Policy networks and Policy change. Putting Policy Network Theory to the Test, p. 7.

¹³ Танев, Т. (2008). Анализ на публичните политики. София: Военно издателство, стр. 39.

¹⁴ Пак там, стр. 23.

¹⁵ Пак там, стр. 23.

синхронизиране, споделянето на ресурси, възможностите за допълване на капацитети от различни типове участници.

Ползи и недостатъци от хоризонталния подход

Въз основа на литературния обзор са отчетени главните ползи от хоризонталния подход. В обобщен вид, основните положителни следствия, които могат да бъдат постигнати от този подход, се държат на това, че той създава предпоставки за оптимален отговор на сложни управленски проблеми, насърчава ефикасността на политиките, подпомага ефикасното изразходване на ресурси, включва различни заинтересовани страни. Улеснява подбора на инструменти на политиките, които в най-голяма степен отговарят на нуждите, ограничава строго бюрократичния подход, подобрява формалната и неформална координация и комуникация.

Въпреки че хоризонталността има своите ползи, тя има и ограничения. Те могат да произлязат от системни и културни предизвикателства, както и от липсата на капацитет в управленската система. Системните предизвикателства включват процесите и структурите в управлението, като управление, отчетност, практики на бюджетиране или съществуващо законодателство и политики. Културните предизвикателства са влиянията на ценностите и разбиранията за съвместна работа, както в структурите на държавната власт, така и сред отделни групи от обществото. Отразява липсата на доверие, нежелание за поемане на риска, нежелание да участват и секторен манталитет в една организация, водещ до конкуренция и възприемане като намеса в сферата на компетентност. Предизвикателствата пред капацитета са свързани с неадекватност на ресурси като инфраструктура, човешки ресурси и хоризонтални умения и обучение.

2. ВТОРА ГЛАВА: ПОНЯТИЕТО „ХОРИЗОНТАЛНИ ПОЛИТИКИ“ В БЪЛГАРСКИ КОНТЕКСТ

Навлизане на понятието за хоризонтални политики в българската управленска система

Навлизането и по-широката употреба на понятието в България има различен път в сравнение с управленските западноевропейски системи. Редица събития от световен и европейски мащаб оказват своето влияние при промяната на характера и естеството на управлението в страната. В края на 80-те и началото на 90-те години на XX век в България започва преход от тоталитарен към демократичен режим на управление.

Предвид политическите събития в международен план, страната поема нов път към демократизиране, пазарна икономика и промяна на конституционния ред и структурите на държавната власт.¹⁶ Промените в политическото управление отразяват и изменят цялото общество не само в политическо, но и в икономическо, социално и културно отношение.

В следствие на тези промени, системата на държавното управление съответства на „промяна на парадигмата на публичната политика в обществата от западноевропейски тип, извършена през 80-те години на същото столетие.“¹⁷ В страната започва да се възприемат нови демократични ценности реализиране на управлението. В това число се включва и участието на гражданите в процесите на политиките. Промяна се отчита и в използваните инструменти за публичните политики. Политиката се оформя като процес, в който участие могат да имат различни типове участници, дори и такива, които не са част от държавния апарат. Йерархичните отношения между държавата и обществото са изцяло променени.

В тези изменени условия възникват и **предпоставки за промяна в практиките, обучение на управленските кадри, развитие на научните идеи и гражданското общество.** Така темата за хоризонтални политики навлиза с оглед приемането на **европейската концепция за публични политики** в контекста на демократизацията на страната. Нуждата от координация, решаване на сложни междусекторни въпроси, съгласуваност на целите са част от работата на държавната администрация, но разбирането на специфичността на този вид политики и изпълнението им с оглед на критичните елементи за тяхната ефективност се развиват по-бавно и с натрупването на още фактори.

В рамките на националната управленска система употребата на понятието е повлияно и съпътства **членството на страната в ЕС.** Употребата на „хоризонталност“ и „хоризонтални политики“ се отчита още по време на предприсъединителния период (до 2007 г.) в практиката. Доста по-активна употреба се отчита с течение на развитието на капацитет в областта на европейските политики, взаимнообвързаността с правото на европейския съюз и наднационалните стратегически и планови документи. Водещо влияние се наблюдава по отношение на заложените европейски хоризонтални принципи,

¹⁶ Rossi, F. M., (2012). The Elite Coup: The transition to democracy in Bulgaria. COSMOS, European University Institute

¹⁷ Томова, Т. (2003). Публичните политики. София: УИ Св. Климент Охридски, стр. 176

оперативните програми и управленски инструменти. По отношение на България може да се твърди, че навлизането им е свързано с външни фактори, които обвързват управленската среда. Осмислянето на необходимостта от засилване на хоризонталността и специфичността на този вид политики е пряко повлияно и от европейската интеграция на страната.

Институционални условия за реализиране на хоризонтални политики

Както на етап формулиране, така и на етап изпълнение на политиката следва да се анализират **основните процедури за координация** в рамките на изпълнителната власт в България. В чл. 32, ал. 1 от посочения акт е регламентирано, че „Членовете на Министерския съвет съгласуват въпросите, на които те са вносителите, с останалите министри“. По този начин изрично се създава задължение за протичане на координация по целесъобразност между отделните органи на изпълнителната власт, които предлагат и внасят проекти на актове от компетентността на правителството в ръководените от тях ресори. Наличието на тази процедура е обвързваща за всички централни и териториални органи на изпълнителната власт и структурите, създадени със закон или постановление на Министерския съвет, имащи отношение към осъществяването на изпълнителната власт.

Зададена е рамка за взаимна обмяна на информация и становища между административните звена в различни сектори на публичното управление при отчитане на тяхната функционална и тематична компетентност, т.е. с какъв сектор на управление и тематика са ангажирани. Изискването ангажира не само вносителите да уведомят останалите институции, но структурите в системата на изпълнителната власт имат ангажимент да участват в **координационния съгласователен механизъм**. Това експлицитно е заложено в изискването, че „по представените за съгласуване проекти на актове министрите изразяват становище относно съответствието им с програмата на правителството за управление на страната и ... определената държавна политика в ръководената или координираната от тях сфера на обществения живот.“.

Тази **процедура за координация**, от една страна, има информативно значение, тъй като предоставя нужно по качество и по обем информация за предвидени и целенасочени мерки в отделни сектори. От друга страна, дава възможност за синхронизиране на дейностите в отделни сектори на управлението. Положителните

ефекти, които може да създаде ефективното ѝ прилагане, са свързани с подобряването на процеса на вземане на решения. Сътрудничеството прави възможно по-точното и по-обширно разбиране на проблемите в зависимост от текущите проблеми и особености на всяка от политиките. Различните институции могат да допринесат със своите професионални знания, познаване на секторната среда за управление, наличие на влиятелни групи по интереси и заинтересовани страни, данни за тенденции и др. Също така, спомогна и за избягването на негативни въздействия на решения и намеси от един сектор върху други области на управлението.

Следва да се отбележи, че чрез тази процедура се задава критичният минимум изисквания, чрез които да се оценят управленските намерения и да се намали риска при провеждането на политиките. Сътрудничеството позволява по-задълбочено оценяване на влиянието на всяка намеса не само в съответния ресор, към който е насочена, но и като цяло за останалите сектори. Съгласувателната процедура е предимно с **вътрешно институционална насоченост**, но предвид изискванията за публикуване на част от актовете, то може да подобри прозрачността в процеса на вземане на решения.

В определени случаи е предоставена възможност за участие във формалната процедура по координация **и на консултативни органи**. Практическата възможност за участие чрез изказване на мнения и становища на базата на специфичната експертиза е предоставена на по-широк кръг субекти. Ограниченията на участието обаче са зададени на нормативно ниво, като не се изисква системно съгласуване с консултативните съвети.

Следващият елемент за създаване на условия за ефективна координация на политиките, в т.ч. и на хоризонталните политики, са **наличните институционални механизми за консултации и координация**. Със Закона за администрацията¹⁸ са регламентирани възможностите за създаване на съвети за координация и консултация от различни органи на изпълнителната власт – Министерския съвет, министри, председател на държавна агенция, изпълнителни директори на изпълнителните агенции. Основните форми са **консултативни съвети, работни групи, междуведомствени комисии**.

Разграниченията им са според формата и състава, функции, начина на конституиране и тематичния обхват. С най-широк тематичен обхват и сбор от функции

¹⁸ Обн., ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г., посл. доп., бр. 88 от 20.10.2023 г., в сила от 20.10.2023 г.

и правомощия са съветите, създавани към Министерския съвет. Колкото по-високо в йерархията на изпълнителната власт е даден орган, толкова по-обхватни организационни структури за координация може да създава. Съветите, подчинени на Министерския съвет, освен като консултативни органи, се създават с изрично възлагане и на координационни функции. При разглежданите форми за координация се констатира, че е застъпено както политическото ниво за координация, така и експертното. Обичайно, тези форми обхващат различни институционални участници. При някои от тях, най-вече консултативните съвети, съществува възможност за включване и на представители на недържавни актьори. Формалните механизми за дейността им поставят само обща рамка и много често не конкретизират способите за отчетност и прозрачност на работата им. Докато съветите са трайно установени органи, то работните групи и комисии са временни за разрешаване на конкретен проблем. По този начин се предоставят алтернативи за избор на подходящ подход в зависимост от обхвата на въпросите, които трябва да бъдат координирани.

В практиката на администрацията са включени още няколко изисквания и процедури, които могат да бъдат използвани за подобряване на формулирането и осъществяването на хоризонтални политики в страната. Макар да не са целенасочено създадени за нуждите на хоризонтални политики, те все пак способстват и за рационализацията при работа по такъв вид политики. Това са изискването за извършване на оценка на **въздействието и провеждане на обществени консултации**. Основният положителен ефект от тях от гледна точка на хоризонталните политики е, че създават условия за по-всеобхватен поглед към проблемите на политиките, интересите на заинтересованите страни, идентифициране Основният недостатък на двата инструмента е, че е задължително да бъдат прилагани в определени случаи, а не съпътстват цялостната дейност на администрацията.

Оценката на въздействието е от съществено значение за подобряване на хоризонталните политики, защото оказва влияние на всички изведени на теоретични ниво проблематични елементи при този вид политики: подобряване на разбирането за естеството на политиката, вземане на решения, отчитане на комплексния характер на политиката, включване на заинтересовани страни, оптимизиране на ресурсите, споделяне на опит и информация, създаване на по-добри условия за адаптиране към среда и между различните видове политики, адаптиране към променящите се условия на средата, мониторинг и оценка на ефектите и резултатите.

Прегледът на **формалните условия на управленската среда, които влияят върху хоризонталните политики, показва, че са налице критичен минимум условия** за насърчаване на тяхната ефективност. Разгледаните елементи и процедури не са създадени специфично за балансиране на проблемни специфики на хоризонталните политики, но имат позитивна роля за тяхното реализиране. Създадената съгласувателна процедура има определен ред за взаимодействие между множеството администрации, но за да послужи ефективно при адаптирането на политики в контекста на хоризонталните такива, основната роля е на отделните експерти, които участват в нея. Формално могат да бъдат изпълнени всички изисквания по съгласуване, но все пак по целесъобразност да се допуснат пропуски.

По отношение на **организационните форми на координация** се констатира, че те успехът от тяхната дейност се влияе от несистемни фактори като ангажираност на участниците, мотивация за сътрудничество, доброволно участие, а не от ясно зададени изисквания и измерители за работата и дейността им. Има съществени пропуски при контролна над дейността им, публичността и прозрачността, регламентирането на регулярността на работата им, отговорността в следствие за свършената или несвършена работа. При оценката на въздействието е налице разработена стандартизирана форма за оценка на въздействието (формуляр), която в някои случаи изисква маркиране на наличието или отсъствието на определени общи влияния, а не задълбочен анализ на измеренията на тези въздействия. В този смисъл практиката все ще се развива, като не е оползотворен капацитетът за извършване на оценка на въздействието.

Практически измерения на работата по хоризонтални политики в България

Резултати от проведени дълбочинни интервюта

На базата на изказаните мнения и оценки от участниците в дълбочинните интервюта може да се обобщи, че в практиката **няма възприето единно разбиране за понятието „хоризонтални политики“**. В голяма степен в администрацията понятието се използва „интуитивно“ без задълбочени познания за спецификите на този тип политики. Отчита се наличието на обща идея, в която основен фокус има **координацията и съвместната работа** между много структури с функции по разглежданата политика. Сред представителите на гражданския сектор, както и сред тези от частни изследователски агенции, в голяма степен се наблюдават сходни позиции и мнения.

Всеобщо е мнението, че активното застъпване на хоризонталните политики в публичното управление е повлияно от членството на страната в ЕС.

Налице е условен капацитет за съвместна работа между различни институции по политики, които засягат повече от един сектор на управлението. **Степента на развитие на практиките отново зависи от конкретната политика, а не от системен подход за работа по хоризонтални политики в административната система.** Основните предизвикателства пред формулирането и осъществяването на хоризонтални политика са свързани с **координацията, адаптирането на секторните и хоризонталните политики и съгласуваността на целите и тяхното изпълнение, мониторинга и оценката** на тези политики.

По отношение на наличните **координационни звена** по различни хоризонтални политики също се отчитат дефицити. Един от тях е ресурсната обезпеченост. Независимо от институционалната форма на тези звена (съвети, комисии, групи) липсата на ресурс ограничава възможностите им за пряко влияние върху политиката. Друг проблем е, че част от тях има само съвещателни/консултативни функции. При **планирането на политиката се наблюдава най-висока ангажираност на основната административна структура, в чиято функционална компетентност** е заложена дадена област на обществените отношения. Целите на секторните политики **рядко се формулират с оглед на целите на хоризонталната политика.**

Резултати от анкетно проучване

За да бъде обогатено изследването на темата в условията на българската система за управление, са изследвани практиките, нагласите и проблемите, които срещат служителите, ангажирани с работа по хоризонтални политики. Макар и проведеното количествено проучване да не е представително за заетите в държавната администрация, работещи конкретно по хоризонтални политики, натрупаната база с индивидуални отговори на 351 участници позволява да се очертаят проблематични области при хоризонталните политики в практиката.

Над половината от участниците (53%) в проучването споделят мнението, че хоризонталните политики са специфични и имат особености при планиране и изпълнение. Този резултат показва, че сред значителна част понятието е не само познато, но и са възприети разбиранията, че работата по хоризонтални политики предполага различен подход.

Попитани кои са проблемите, които лично са срещали при работа в хоризонтални политики, се генерират резултати, обособени в три групи.

- **Основни проблеми** – тази група включва отговори, събрали над 50% подкрепа от респондентите. Такава честота на срещане на проблема има най-силна значимост за процеса на политиката. Според данните **основният проблем** на хоризонталните политики в България е **координацията между различни администрации**.
- **Силно изразени проблеми** – този вид проблеми събират дял от 25% до 50% от респондентите. Тяхната честота на проявление в работата на администрацията е по-малка, но имат потенциал да създадат затруднения в процеса на политиката. Въздействията им в процеса на политиката се усещат и имат негативно въздействие. В тази група попадат слаба комуникация и обмен на информация, неефективно изпълнение на вече договорени дейности, недостатъчно ресурси, незаинтересованост на участниците и слаба ангажираност, неефективни работни групи, комисии и съвети, липса на ясна отговорност за работата и лидерство.
- **Умерено изразени проблеми** – тази група получава дял под 25% от отговорите на респондентите. В групата попадат проблемни елементи, които оказват влияние върху политиката, но не оказват решаващо влияние върху нейното формулиране и осъществяване. Може да се приеме, че те имат по-слабо въздействие върху хоризонталните политики в български условия. В тази група попадат трудно обединяване около общи цели и приоритети, координация вътре в административната структура, ограничения на нормативната уредба и функциите на всяка структура, имаща отношение към хоризонталната политика, слабости при публичността, прозрачността и отчетността, работа със заинтересовани страни, политически фактори.

Макар участвалите в проучването да посочват, че разбират спецификата на хоризонталните политики, то проблемите, които срещат при работата си не са изолирани недостатъци само при тези политики. Мнозинството (62%) споделят, че тези аспекти създават трудности независимо по какъв тип задачи работят и не се проявяват само при хоризонтални политики. Това означава, че административния капацитет в администрацията като цяло има съществени пропуски. Това директно оказва влияние и върху средата за работа по разглеждания вид политики. Потвърждава се, че пропуските при хоризонталните политики са отражение на по-мощабни дефицити в организацията и управление на административната работа, капацитета за работа по публични политики, културата на сътрудничество и практиките.

С оглед посочените проблеми в работата по хоризонтални политики, участниците в проучването бяха помолени да споделят кои според тях са **петте най-важни елемента за насърчаване на ефективността** както при формулирането, така и при изпълнението на хоризонтални политики в България. Респондентите определят като най-значими елементи координацията с други административни структури, комуникацията и обмен на информация, дефинирането на общи цели и приоритети на всички участници, координация вътре в административната структура и ресурсна обезпеченост. Това би имало най-силен ефект както върху процеса на работа, така и върху постигането на целите на политиката.

След като споделят мненията и нагласите си, участниците в проучването бяха помолени да оценят и административния капацитет и култура за съвместна работа по хоризонтални политики в българската държавна администрация като цяло и в собствената си структура по скалата от 1 до 5, където 1 означава „Слаб“, а 5 – „Отличен“. Самите държавни служители са по-критични към администрацията като цяло и смятат, и поставят средна оценка 3 от 5. Всички участници са поставят по-висока оценка на съответната административна структура, в която са заети. Самооценката за собствената администрация средно е 3.6 от 5 и се приближава повече до значението „много добър“ капацитет и култура за работа по хоризонтални политики.

3. ТРЕТА ГЛАВА: ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА 2001-2020 Г.

Същност на демографската политика като хоризонтална политика

За демографска политика не съществува единно определение. Множеството варианти за определянето ѝ преминават през „усилията на националното правителство да повлияе върху трите демографски променливи, а именно, раждаемостта, смъртността и миграцията“¹⁹, „набор от координирани правила, насочени към постигането на някои демографски цели, например постигане на постоянно население или нулев ръст на населението“²⁰ или „директни и индиректни мерки, формулирани от редица социални институции, включително правителство, които умишлено или не, могат да повлияят на размера, прираста или географското разпределение, както и възрастовата структура на

¹⁹ Sarikaki, A., Institutional Reactions towards low fertility trends in Greece, Wales, 2001, p. 4

²⁰ Sarikaki, A., Institutional Reactions towards low fertility trends in Greece, Wales, 2001, p. 4

конкретната популация“²¹. Сред най-основните разбирания за нея е „съзнателно конструирани или модифицирани институционални мерки и/или специфични програми, чрез които правителствата влияят пряко или косвено на демографски промени“.²²

От представените основни дефиниции на теоретично и на практическо ниво **демографската политика** се обособява като понятие чрез разглеждането на наборите от управленски политики, мерки и инициативи, предназначени да повлияят на динамиката на населението. Населението традиционно се поставя в ограниченията на определена географска област. Тези политики имат за цел да се справят с различни демографски предизвикателства и възможности, свързани с естеството на демографията като наука. Пример за такива са ръст или спад на населението, възрастово разпределение, миграционни модели, раждаемост и обща структура на населението и др. Разглеждат се елементите, които създават излишъци или дисбаланси в дадено общество. Демографските политики често включват комбинация от социални, икономически и здравни интервенции за постигане на конкретни демографски цели.

Демографската политика се определя като хоризонтална поради две взаимно свързани основни причини. Първата е, че целите и резултатите ѝ пряко влияят на състоянието и развитието на няколко секторни политики едновременно. От друга страна, самите цели и резултати на тази политика се поражда в следствие на динамиката на развитието на секторните политики. Демографската политика „пресича“ останалите. Така се поражда двупосочна зависимост. Някои от взаимовръзките между демографската политика и другите политики се поражда пряко от спецификата на отношенията между тях. В други случаи, последствията от и за демографската политика са косвени. Те имат проявления главно, защото публичното управление действа в обща система.

Институционални механизми за координация

Сравнителният анализ на съветите, действащи в периода 1995-2020 г., е осъществен на базата на две групи качествени и количествени критерии: отнасящи се до устройството и отнасящи се до функционирането. Чрез системата от критерии за анализ се дава възможност отделните аспекти на координационните механизми да бъдат еднакво интерпретирани. По този начин се допълва анализа със задълбочена информация

²¹ Sarikaki, A., Institutional Reactions towards low fertility trends in Greece, Wales, 2001, p. 4

²² Demeny, P., Population Policy: A Concise Summary, New York, 2003, p. 3

и води до издържани и логични изводи и констатации. При сравнителния анализ се гарантира, че са взети предвид различни проявления на изследваните механизми във времето. Изследвани са следните органи: Национален съвет по социалните и демографските въпроси (НССДВ), Националният съвет по етническите и демографските въпроси (НСЕДВ), Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси (НССЕДВ) и Национален съвет по демографска политика (НСДП).

За разглеждания период се създават 4 съвета с координационни функции в областта на демографската политика, като се **отчита нарастване на периода на действие на един съвет**. Средната продължителност на съществуване се равнява на малко над 4 год. С прегледа се установява, че промените на актовете, уреждащи статута, структурата и функциите на съветите, са чести. Средно измененията и допълненията на актовете се случват на период от 1 год. Честите промени създават трудности пред установяването на трайна практика при координирането и адаптирането на секторните политики с демографската политика.

Основанията за приемане на постановленията за създаване на първите два съвета препращат към чл. 105, ал. 2 от Конституцията на Република България. Към този период няма ясна дефинирана роля и значение на подобни форми за консултации и координация. В последствие, основанията се съдържат в Закона за администрацията. Наблюдава се законово уреждане на създаването, закриването, действието, състава и членството в съветите, отчетността на работата им и др. Това опосредства по-широкото използване на подобни координационни механизми в практиката.

По отношение на **председателството** на съветите най-застъпеният вариант е то да бъде поето от заместник министър-председател. Тази фигура има потенциал на власт за обвързване на структурите в общ механизъм, интерес и отговорност към качеството на координацията и резултатността. Сред основните въпроси са и **членството и критериите за допустимост за участие**. Наблюдава се **системно увеличаване на броя на държавните участници**. Първоначално концентрацията и нивото на представителство са съсредоточени предимно на министерско равнище. Със създаването на НССДВ и НССЕДВ се преминава към разширяване на броя на участниците. Дефинирани са представители на все повече ресорни министерства и централни администрации, като НСДП надхвърля рамките на изпълнителната власт, присъединявайки структури, подчинени на Народното събрание.

Във всички от разглежданите съвети са включени недържавни участници, но се очертава **тенденция към стесняване на броя и вида организации**. Първите три съвета поставят различни условия и изисквания към неправителствените организации, за да бъдат включени като членове на съответния съвет. Постепенно тези изисквания се увеличават и утежняват, като при последно действащият съвет се регламентира изрична възможност за участие само на БЧК и на представители на социалните партньори. НССЕДВ е единственият съвет, при който независимо от промените в дейността и структурата представители на научната общност участват в състава като постоянни членове.

Секретариатът на всеки съвет е стандартна форма за оперативното подпомагане на дейността, комуникацията между членовете и организацията на заседанията. Обичайно тези функции се поемат от звено от специализираната администрация на ведомство, в чиято функционална компетентност попада демографската политика. Свикването на работни и експертни групи и комисии има ситуационен характер за решаване на конкретен въпрос или проблем и няма постоянно действие. Специфична е практиката при НССЕДВ, който развива най-много спомагателни структури за реализиране на правомощията си. Въвеждането на областните съвети за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, а по-късно и общинските такива, е особеност, израз на процесите по децентрализация и координация между различни административни нива на управление. След преустановяване на действието им, в НСДП се наблюдава консолидация на състава и структурата.

Първият съвет има общ кръг правомощия. С развитието на практиките при следващите съвети този кръг **постепенно се разширява и детайлизира**. От проучване, анализиране и разработване предложения за усъвършенстване на съответните управленски системи, свързани с демографската политика, се преминава към отговорности по отношение на формулирането и изпълнението на водещите стратегически документи при тази политика, роля в разработването на закони и подзаконови нормативни актове, реализирането на проекти, програми и др.

Наборът от политики, които изрично са посочени в правилните за организация и дейност на тези структури като включени в координационния процес, също постепенно се увеличава. Това отразява обхвата на координация между хоризонталната политика и политиките с пряко отношение към нейното формулиране и осъществяване. НССДВ поставя водещо място на координацията на демографската политика със социалната,

здравната, образователната и културната политики. НСЕДВ засилва значението на координацията по отношение на ромската интеграция, миграцията, политиката към българите в чужбина и бежанците и 10 от политиките, за които има ресорни министри в състава на тогавашния състав на МС. При НССЕДВ и НСДП разширението на набора на политики се задълбочава значително, достигайки до 20 секторни политики, определени от изпълнителната власт.

Мрежи на демографската политика в България

Мрежата на демографската политика може да бъде определена като **„бюрократична мрежа“**. Налице е значителен брой държавни актьори и слабо участие на недържавни участници. Неправителствени организации, ангажирани с тази политика, нямат влияние при формулирането и изпълнението на политиката. Освен преобладаващият брой, представителите на държавната власт доминират всички участници в мрежата. Те оказват основното влияние при определянето на политиката. Най-голяма тежест при тази политика има Министерство на труда и социалната политика.

Наблюдава се **„отчуждаване“** сред държавни участници от различни управленски сектори в рамките на демографската политика. В секторите на управление с влияние върху демографските тенденции и измерения се обособяват собствени мрежи и влиятелни заинтересовани страни, които изиграват своята роля при насочването на курса на публичните решения. Те не намират място в мрежата на демографската политика. Основната водеща роля на базата на ресурс, влияние и интерес в обхвата на демографската политика принадлежи на МСТП.

Основните ползи от подобен тип мрежа са, че множеството представители на държавата могат да обхванат различни проявления на проблемите, породени от демографската политика. Могат да бъдат идентифицирани недостатъците в повече сектори с цената на по-малко ресурси и да се разчетат конкретните социални нужди, на които публичното управление трябва да отговори. Решенията, изработени в мрежата, получават легитимност. Влиянието на частни интереси е ограничено. Интензивното партньорство между институциите осигурява необходимите предпоставки за рационализиране на процесите по управление на политиката. Създава се благоприятна

среда за консенсус между участниците, ограничават се конфликтите и не се проявява конкуренция между тях. Решенията имат по-голяма трайност във времето.

Недостатъците на тази мрежа са, че останалите държавни актьори приемат в по-голяма степен пасивна роля, тъй като МТСП доминира мрежата. Наблюдава се вторично обвързване със секторните политики и ефективното им адаптиране спрямо целите на демографската политика бива поставено под въпрос. При подобно разпределение на участниците в мрежата се ограничават възможностите за промяна на зададения курс, в случай че инструментите на политиката не постигат заложените цели. Също така, за разрешаването на дефинираните проблеми се предлагат ограничен брой алтернативи. Капацитетът на участниците и техните ресурси могат да породят риск за успеха на политиката. Генерираната подкрепа за политиката обичайно е слаба, решенията не се разпознават от всички заинтересовани страни и демографската политика остава „извън“ фокуса на управленския дебат.

Анализ на стратегически документи в областта на демографската политика

Прегледът на основните политически документи, които имат най-съществено значение за развитието на демографската политика в България, откроява две стратегии, стоящи в основата на тази политика. В периода 2001 – 2020 г. има два политически документа, които експлицитно изразяват целите на демографската политика. Това са Национална стратегия за демографско развитие на Република България 2006 – 2020 г. и Актуализирана национална стратегия за демографско развитие на населението на Република България 2012 – 2030 г. Документи, които операционализират целите в тези стратегии, са плановете за тяхното изпълнение. Секторните документи, с които тези демографски стратегии могат да си оказват взаимно влияние през разглеждания период са многобройни и с множество актуализации. Поради тази причина в дисертационния труд са избрани конкретни документи от сектори с първостепенна обвързаност с демографската политика през периода.

Основните констатации от прегледа и анализа на стратегическите документи са свързани с няколко базови елемента. Идентифицирането на основните недостатъци в стратегическия подход и адаптацията на секторните политики в демографската политика включва разпознаване на области, където се проявяват дефицити по отношение на обвързаността между целите. Въпреки наличието на отделни стратегически документи

за **демографска политика липса на комплексна стратегия**, която да обхване конкретно подходите за интервенции в секторите. В документите са взети предвид проблемите както на демографската политика, така и на отделните сектори и са анализирани обстойно. Въпреки това, основният фокус се поставя на проблемите в секторите и последващото им въздействие върху демографската политика. Този поход не е грешен, а само разкрива естеството на практиките. Приема се, че въздействията от секторните политики сами по себе си са достатъчни за подобряване на демографските тенденции.

В отделните секторни стратегии обаче **по-трудно се разпознава съобразяването с комплексна и интегрирана демографска стратегия**. Не е налице общ план, който насочва различни секторни политики (например, здравеопазване, образование, заетост) към демографските цели. Това от своя страна може да ограничи ефективността на отделните политики и да доведе до пропуски при синхронизирането на разходите по политики без да се гарантират желаните ефекти и резултати.

Идентифицирани са средносрочни периоди за планиране. Не е достатъчно **коректно обхваната дългосрочната перспектива** пред демографските процеси. Това от своя страна рефлектира и върху целите в секторните политики. По отношение на използваните данни и информация за планиране на демографската политика е използван широк набор. Описанието на ситуацията е общо за демографската политика, като е обърнато внимание конкретно и на измеренията по секторни политики. Акцентира се **прекомерно върху настоящи силно изразени проблеми по сектори**, които изискваш спешна намеса на публичните власти и прилагане на инструменти на политиките. Въпросите, които касаят по-дълги периоди, са обхванати общо. Не е отчетена достатъчно точно бъдещата динамика на средата, в която трябва да се изпълнят целите и мерки на демографската политика. Обхващането само на настоящата демографска картина е положителна констатация, но трябва да се отчете, че демографските тенденции са трайно установени в България. Във всички стратегически документи се анализират приложените мерки спрямо създаването на документите, а не със задълбочен бъдещ хоризонт.

При разработването и адаптирането на демографската политика спрямо секторите не се отчита оптимално участие на заинтересовани страни. Дори от при проведените обществени консултации има **слаба и ограничена активност на недържавни актьори** в тези процеси. За успешното изпълнение на демографските политики е необходимо сътрудничество между различни заинтересовани страни, включително администрация,

НПО и частния сектор. Съществуването на недостиг на участие на тези страни в разработката и изпълнението на политиките има потенциал да ограничи въздействието на документите. В тази ситуация е следвам предимно административен подход за разработването на разгледаните документи и най-вече тези в областта на демографската политика. Ограниченото участие на заинтересовани страни създава риск от липса на припознаване на политиката, отдалечаване на демографската политика от целевите групи, към които тя е насочена, negliжиране на демографските неравенства, непропорционално разпределение на ползите.

Зададените рамки на стратегическите документи в областта на демографската политика в разглеждания период **не предоставят механизми за приспособяване към промените на управленската среда**. Такива промени са потенциално възможни по инициатива на администрацията или по инициатива на орган на власт, но не са включени в документите по систематичен начин. Това създава риск за засилване на неефективността на изпълнението на целите, в случай че секторните политики не са приспособими към динамиката на демографските процеси.

Интердисциплинарният и междусекторният подход са застъпени в демографската политика, но не са приложени в секторните политики. По този начин само демографската политика се съобразява с особеностите на секторите, с които има първостепенна връзка. Обратната обвързаност (от секторите към хоризонталната политика) не е развита в разгледаните документи. По дефиниция спрямо теоретичната рамка в Първа глава демографската политика изисква междудисциплинарен подход, който взема предвид икономически, социални, културни, политически, екологични и други фактори. Недостатък може да възникне, след като секторните политики действат изолирано, без да се отчита свързаността на демографските въпроси.

Също не са **поставени механизми за измерване на влиянията на секторните действия и мерки върху демографията**. Значителен недостатък е отсъствието на добре дефинирани индикаторите и показатели за измерване на успеха или влиянието на демографските политики. Без ясни референтни точки става трудно да се оцени напредъкът, а са анализира общото състояние на демографските тенденции без да се конкретизира кои елементи на политиката не са били ефективни. Налице е **слаб прогрес** по отношение на разрешаването на взаимосвързани проблеми на демографската политика и секторните политики.

Резултати на демографската политика

На базата на отчетите на действащия стратегически документ в областта на демографската политика се констатира развитието на демографската картина в страната по основни показатели като раждаемост, смъртност, структура на населението, миграция и др. **Не се наблюдава анализ и/или отчитане на влиянието на изпълнението на мерките, насочени към повлияването на демографските тенденции.** Възприет е формат, който обобщава данните за актуалната демографска картина към съответната година.

Анализът на изпълнението на политиката не анализира преките последици от изпълнението на формулираните мерки в стратегическите документи. В структурата на документите се отразяват дали са изпълнени предвидени мерки и дейности, а **не как са изпълнени конкретно и до какви ефекти и резултати са довели.** Изпълнението на демографските приоритети е представено чрез информация от отделни административни структури на изпълнителната власт за състоянието на секторните политики и мерки. И в това отношение се констатира слабости при установяването на степента на влияние върху демографските проблеми. Не се анализират и взаимовръзките между изпълнените мерки в различните сектори. Последваща оценка на въздействието на стратегическите документи и изпълнените мерки и дейности в областта на демографската политика не е осъществява през периода 2001-2020 г.

Освен отчетените **пропуски в мониторинга и оценката** на резултатите от демографската политика, друг важен елемент за анализ на състоянието на демографските тенденции през периода 2001-2020 г. е проследяването на основните показатели за населението, заложен в стратегическите документи. **Всички основни показатели,** към които са насочени целите на демографската политика в периода, продължават да влошават равнищата си от 2001 г. към 2020 г. Чрез изпълнението на политиката не само не са повлияни положително основни проблеми, но не е задържано нивото на негативният тренд. Негативните тенденции в България се обобщават като „Задълбочаващата се демографска криза и свързаните с нея неблагоприятни количествени промени на демографските параметри се отличават с много голяма интензивност през последните три десетилетия и достигат такива прагови състояния, при които се наблюдава трайна дестабилизация в режима на естественото възпроизводство“²³.

²³ Бърдаров, Г., Н. Илиева. (2018). Хоризонт 2030. Демографски тенденции в България. София. Фондация Фридрих Еберт, Бюро България, стр. 5

Препоръки за подобряване на процесите по координация и адаптиране на политиките

Една от възможностите за повишаване на ефективността в процеса е взаимстването на общите положения и на **Отворения метод на координация (ОМК)**. По отношение на хоризонталните политики методът предлага значителни предимства, които могат да подобрят както **целеполагането, така и изпълнението на формулираните цели**. ОМК подпомага преосмислянето на целите и идеите с оглед обмяната на информация. Това показва влияние и върху **промяната на нормите и правилата**, позволява участието както **държавни, така и недържавни субекти** в цикъла на политиките, **сближава позициите**, така че да се насочат към общи цели, насърчава дискусиите и експертността и др.²⁴

Самият метод съвместява „взаимното учене и съвместното изграждане на съгласие за общо тълкуване на проблеми, цели и резултати като фактори за развитие и промяна на публичните политики“.²⁵ Чрез приложението му може да бъде повлиян цялостният цикъл на политиката, тъй като развива практиките при съвместната работа. При демографската политика това е от изключително значение, именно заради нейния характер и множеството влияния със сектори, заинтересовани страни, институциите и т.н. ОМК подпомага създаването на **устойчиви сътрудничества**, подобряване на **връзката между отделните участници**, засегнати от политика, създава условия за подобряване на **разбирането за ролята** на всеки от засегнатите секторни актьори в областта на демографските проблеми, утвърждаването на **формални и неформални канали** за комуникация и координация.

Въвеждането на **демографската политика като хоризонтален принцип** при работата по политики означава тя да бъде застъпена като елемент във всички сектори при цялостното им изпълнение на правомощията и функциите на публичните институции. Така се избягва централизирането на процесите и създаването на по-утежнени административни процедури за контрол върху адаптирането на секторни и хоризонтални политики. Осигурява се начин, по който отделните оправомощени структури

²⁴ Петров, С., Отвореният метод на координация – нещо ново, нещо старо или нещо назаем. // сп. Публични политики.bg, 2014, Г.5, бр. 1, стр. 101 - 106

²⁵ Петров, С., Множество актьори с противоречащи си интереси – институционална среда, в която копирането на политики е невъзможно. // Публични политики.bg, 2018, Г.9, бр. 1, стр. 53

самостоятелно да са ангажирани да съобразят секторното управление с по-широкия контекст на демографската политика.

Подобряване на координацията и адаптирането на демографската политика и секторните политики, които влияят върху демографското състояние и тенденции, може да се постигне чрез **въвеждането на демографската политика като задължителен елемент при оценката на въздействието на законодателството и управленските документи (стратегии, програми, проекти) в България**. Оценката, като „средство за по-добро вземане на решения и за гарантиране на качеството и устойчивостта на публичните политики“²⁶ и насочена към „идентифицирането, предвиждането и оценката на възможните положителни и отрицателни резултати от възприемането на дадена публична политика“²⁷, спомага за рационализирането на процеса. При демографската политика този метод дава възможности за обхващането на всички аспекти на демографската политика и всички връзки между нея и секторите. Тази особеност на хоризонталната политика е и основното предизвикателство пред нейното формулиране и изпълнение. Поради тази причина методът е полезен, защото адресира основните критични елементи в процеса на политиката.

Положително въздействие върху хоризонталните политики би имало и внедряването на **доброволни форми за сътрудничество**. Те имат потенциал за създаване на звена за неформално сътрудничество и решаване на взаимни проблеми в областта на хоризонталните политики. Неформалните комисии или групи насърчават сътрудничеството между различните административни единици, създават платформа за диалог за изглаждане на проблеми и противоречия между участниците в цикъла на политиката, обмяната на информация. Ограничаването на бюрократичния подход и допълването на „твърдите“ правила с доброволни форми на сътрудничество могат да доведат до рационализиране на целия цикъл на политиката, тъй като повлияват и административната култура за съвместна работа.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Хоризонталната политика може да бъде дефинирана и чрез процеса на координацията и управлението на сбор от дейности между две и повече организации, които не се намират в йерархична зависимост помежду си и работят съвместно за

²⁶ Калфова, Е. Лекционен курс „Оценка на въздействието“, 2017, <https://elearn.uni-sofia.bg/>

²⁷ Калфова, Е. Лекционен курс „Оценка на въздействието“, 2017, <https://elearn.uni-sofia.bg/>

постигането на резултати и ефекти на политиката, които не биха могли да постигнат самостоятелно.

В българската управленска практика все още не е ясно разпознаваемо единно разбиране за хоризонтални политики. Макар да се разчита нуждата от взаимна съгласуваност на политиките, координация и сътрудничество между отделните административни структури помежду им и между тях и заинтересованите страни, все още се регистрират значителни пропуски. Те поставят под риск цялостното управление на комплексни проблеми. Най-ясно очертани са проблемите при изграждането на институционални механизми за координация, адаптирането на хоризонталните и секторните политики, оценката и мониторинга на политиката, както и цялостната култура за работа по този вид политики, в т.ч. ангажираност, разпознаване на ролята в процеса, лидерство и готовност за сътрудничество. Често се проявява отчужденост между административните структури, които са отговорни за сътрудничеството по хоризонталната политика.

Отчита се, че в рамките на институционалната система **има създадени предпоставки** за координиране и адаптиране по хоризонтални политики. Наличните изисквания за **оценка на въздействието** на законодателството, **съгласувателната процедура** по реда на Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, изискванията за провеждане на **обществени консултации** и наличните възможности за създаване на **координационни съвети, комисии, работни групи** могат да бъдат използвани и при хоризонталните политики в България. Тези механизми обаче **не са създадени със специален фокус** върху естеството на хоризонталните политики, а представляват по-широка рамка за управление. Установява се, че в **практиката не се използва пълния капацитет** на създадените възможности.

По отношение на демографската политика е избран **хибриден подход за интегриране** на целите и приоритети ѝ в секторите, с които тя е свързана. Приложен е експлицитен подход за дефиниране на политика, при който тя е определена и заявена в изричен документ чрез декларираните цели и формално прилагани мерки, които са пряко насочени към динамиката на населението. Въпреки това по отношение на адаптацията **отражението на демографските цели в целевите сектори за интервенции е слабо**. Секторните политики се формулират и осъществяват на базата на потребностите на самия сектор, а не с оглед потребностите на демографската политика и междусекторната обвързаност. Разчита се предимно на **вторични въздействия** върху целевите

демографски проблеми. Резултатите от секторните политики не се разглеждат през призмата на влиянието им върху демографската политика.

Прегледът на **структурите и функциите на съветите, действащи в периода 1995-2020 г.**, показва освен техните особености, че се създава основа и форма за ефективност на координацията. Създадени са рамковите правила и процедури, които да спомогнат процеса, но резултатът от координацията и нейната задълбоченост зависят от поведението на участниците, взаимното им разпознаване като партньори и ресурсите за влияние. Оформена е **бюрократична мрежа на демографската политика** в периода.

Съставът на съветите е доминиран от държавни участници, тъй като ролята на тези органи в значителна степен е да поддържат институционална координация. По отношение на **недържавните участници** се наблюдава тенденция за стесняване на кръга представители. Подобряване на работата на съветите като институционален механизъм за координация може да се получи чрез **приобщаването на гражданския сектор и външни за администрацията актьори**. Ползността от това се изразява в експертно подпомагане, откритост на управлението, осигуряване на подкрепа за решения.

Демографската политика в българския институционален контекст се нуждае от **внедряването на елементи**, които да направят процеса по-координиран, да зададат механизми за обвързване на секторните политики с демографската политика и да създават условия за участие на различни типове участници извън оправомощените органи на власт и подпомагащите ги администрации на централно ниво.

Взаимстването на основно положения и принципи от **Отворения метод на координация**, въвеждането на демографската политика като **хоризонтален принцип** чрез залагането ѝ като **задължителен елемент при оценката на въздействието** в България и използването на **доброволни форми за сътрудничество** създават взаимно допълващи се ефекти, които да повлияят положително върху установените дефицити при хоризонталните политики и в частност – на демографската. Те задават потенциал за създаването на условия за увеличаване на ефективността на политика, които са от първостепенно значение с оглед състоянието на демографските тенденции и стратегическото значение на демографската политика в България.

III. ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИ ТРУД

1. Обобщени и анализирани са ключовите теории и идеи за хоризонталните политики, изведени са най-значимите характеристики на този вид политики и факторите, които оказват въздействие върху ефективността на политиката.
2. Установени са „слабите места“ в процеса на хоризонталните политики. Анализирани са особеностите на системата за публично управление, които създават предпоставки за формулирането и осъществяването на този вид политики.
3. Изследвано е очертаването на хоризонталните политики в България и са формулирани особеностите на практиките в областите на хоризонталните политики в национален контекст.
4. Изследвани са проявленията на критичните точки на хоризонталните политики в българската практика. Проучени са практическите измерения на проблемите в процеса на демографската политика чрез изследване на мненията, нагласите и оценките на експерти и практики в области на хоризонтални политики. Анализирани са капацитетът и факторите, които оказват влияние върху процеса на хоризонталните политики.
5. Изследван е процесът на формулиране и изпълнение на демографската политика в страната в периода 2001-2020 г. с фокус върху дефицитите в хоризонталните политики в български контекст. Доказано е, че процесът на формулиране и осъществяване на хоризонтални политики и конкретно при демографската политика в България е централизиран, с ограничено участие на недържавни участници, неефективна координация между основните участници в процеса и слабо адаптиране на целите на хоризонталните политики към секторите, с които имат пряка връзка.
6. Формулирани са предложения, които имат потенциал да спомогнат за подобряване на ефективността на демографската политика. Анализирана е ползата от приложението на Отворения метод на координация (ОМК) във вътрешната, национална система на публично управление, въвеждането на демографската политика като хоризонтален принцип и критерий при оценката на въздействието на нормативни документи и документи на публичното управление (стратегии, политики, програми и проекти), използването на доброволни форми на координация.

IV. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

1. Илиева, В. (2019). *Хоризонталният подход на целеполагане – специфики и резултати на демографската политика в България*. Сборник „30 години реформи на публичното управление в Централна и Източна Европа“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, ISBN 9789540748436, стр. 285-300
2. Илиева, В. (2021), *Теории и идеи за хоризонталността в публичното управление*. Сборник „Докторантски четения 2020“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, ISSN: 2603–3453, стр. 387-403
3. Илиева, В., (2021). *Измерения на поколенческата справедливост в демографската политика на България*. Сборник „Административната справедливост като елемент на доброто управление“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, ISBN 978-954-07-5251-8, стр. 315-332
4. Илиева, В. (2023). *Сравнителен анализ на координационни механизми при хоризонтални политики в България*. Сборник „Докторантски четения 2021“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, ISSN 2603-3453, стр. 465-483
5. Илиева, В, М Владимирова. (2022). *Националният план за възстановяване и устойчивост: дефицити при формулирането на хоризонтални политики*. Сборник „Публичното управление след 2020: Какво знаем, когато не знаем нищо?“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, ISBN 9789540754840, стр. 198-216
6. Илиева, В. (2021). *Механизми за координация на хоризонтални политики: същност и функции на Националния съвет по демографска политика*. Сборник „Пространство – Общество – Икономика“, том 3, София, издателство „Атласи“, ISBN 978-619-238-200-1, стр. 216-233
7. Илиева, В., (2023). *Консултативните съвети като инструменти за координация на хоризонтални политики – примерът на демографската политика в България в периода 1995-2020 г.* Сборник „Публичната администрация при глобалната криза: между либерализма и етатизма“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, ISBN 9789540757322, стр. 413-428
8. Илиева, В. *Политическа мрежа на демографската политика в България*. Сборник „Докторантски четения 2023“ – преминалата редакция и приет текст за публикуване; предстои публикуване.