КОНСУЛТАТИВНИТЕ СЪВЕТИ КАТО ИНСТРУМЕНТИ ЗА КООРДИНАЦИЯ НА ХОРИЗОНТАЛНИ ПОЛИТИКИ – ПРИМЕРЪТ НА ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА 1995 – 2020 г.

Ваня Илиева[1], ЕСТАТ

Резюме

В съвременните демократични държави консултативните съвети се оформят като способ за насърчаване на координацията, сътрудничеството и надграждането на капацитет от различни по вид участници в процеса на публичните политики. Естеството на демографската политика се отличава с висока степен на комплексност на проблемите и потенциалите им решения, както и с въздействие върху няколко други сектора на публичното управление. Поради тази причини координацията се оформя като своеобразно предизвикателство пред държавните власти. Един от възможните подходи, застъпен и в България, е създаването на консултативни съвети, натоварени и с координационни функции. Настоящата статия цели да представи развитието на съветите в областта на демографската политика и да се обобщят спецификите им в българската практика като инструменти за координация на демографската политика. Реализиран е сравнителен анализ на съветите, функциониращи в периода 1995 – 2020 г., по количествени и качествени критерии, отнасящи се до устройството и функционирането им.

Ключови думи: *хоризонтални политики, координация, консултативни съвети*.

THE ADVISORY COUNCILS AS TOOLS FOR COORDINATION OF HORIZONTAL POLICIES - THE EXAMPLE OF DEMOGRAPHIC POLICY IN BULGARIA IN THE PERIOD 1995-2020

Vanya Ilieva[2], ESTAT - agency for research and consultancy

Abstract

In modern democracies, consultative councils are taking shape as a way to promote coordination, cooperation and capacity building of various actors in the public policy

[1] Ваня Илиева е докторант в катедра "Публична администрация" във Философски факултет на Софийския университет "Св. Климент Охридски". Завършва бакалавърска степен по "Публична администрация" и магистърска степен по "Публичен мениджмънт и политики" в същия университет. Притежава опит в държавната администрация, изследователската и консултантската дейност. Научните ѝ интереси са в областта на публичните политики, хоризонталността и координацията в публичния сектор.

[2] Vanya Ilieva is a Ph.D. student at the Public Administration Department within the Faculty of Philosophy at the Sofia University “St. Kliment Ohridski”. She graduated witj a Bachelor's Program in Public Administration and a Master's Program in Public Management and Policies at the same University. She has experience in public administration, research and consulting. Her research interests are in the field of public policies, horizontality and coordination in the public sector.

process. The nature of demographic policy is characterized by a high degree of complexity of problems and their potential solutions, as well as an impact on several other sectors of public governance. For this reason, coordination is shaped as a kind of challenge for the state authorities. One of the possible approaches, advocated in Bulgaria as well, is the creation of advisory councils charged with coordination functions. This article aims to present the development of the councils in the field of demographic policy and to summarize their specifics in the Bulgarian practice as tools for the coordination of demographic policy. A comparative analysis of the councils operating in the period 1995-2020 was carried out according to quantitative and qualitative criteria related to their structure and functioning.
Keywords: *horizontal policies, coordination, advisory councils.*

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Новите условия за формулиране и осъществяване на публични политики налагат взаимодействие както между отделните държавни институции, така и между недържавни актьори. От една страна, това е породено от динамичните социално-икономически условия на управленската среда. От друга, изискванията към демократичните институции се увеличават, като те следва да се придържат към насърчаване на ефективността и ефикасността на политиките. Резултатите от проведените реформи в духа на Новия публичен мениджмънт и последващото утвърждаване на концепцията за Отзивчиво управление оказват своето влияние и върху цикъла на политиките. Специализацията на отделни административни структури във формулирането или в изпълнението на политиката, засилването на вертикалните зависимости между нивата на управление, оптимизацията на публичните бюджети за осъществяване на политики, необходимостта от съгласуваност на целите и приоритетите на управлението и тяхната операционализация във всяка област на управление налагат нуждата от системен подход за координиране.

Поради част от тези причини в науката и в практиката се появяват различни способи за рационализация на процесите по координиране на политиките. В рамките на хоризонталните политики координацията заема централно място. Тя създава условия за съгласуваност на управлението, ограничаване на дефицитите при поставяне на целите на политиките, намаляване на противоречията, изпълнение на предвидените мерки и дейности с по-малко ресурси и др. Интегрирането на секторните политики и адаптацията им спрямо хоризонталната политика не могат да бъдат постигнати без ефективен координационен процес.

В този контекст публичните власти прилагат различни форми за координация. Една от тях е използването на консултативните съвети като инструмент. Българската практика в областта на демографската политика е пример, чрез изследването на който да се проследи развитието, недостатъците и възможностите за оптимизиране на координацията на хоризонтални политики в страната. Въпреки че ефективната координация зависи в значителна степен и от неформалните „меки правила“ на взаимодействие, настоящата статия се съсредоточава върху конституираните консултативни органи. По този начин следва да се установи дали са налични условия за

развитие на ефективна координация между държавни и недържавни актьори в рамките на демографската политика.

2. ЗНАЧЕНИЕ НА КООРДИНАЦИЯТА ПРИ ХОРИЗОНТАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ

Въпреки липсата на единна дефиниция за понятието „хоризонтални политики“, възприемайки разбиранията на Гай Питърс, за целите на настоящата статия се приема, че те са сбор от дейности между две и повече организации, които не се намират в йерархична зависимост помежду си и работят съвместно за постигането на резултати и ефекти на политиката, които не биха могли да постигнат самостоятелно. Проблеми, които отчитат взаимообвързаности между множество социални групи, сектори и нива на управление, могат да се решат по-ефективно и по-ефикасно чрез общ хоризонтален подход (Bourgault and Lapierre, 2000). Поради тези специфики сред водещите аспекти при хоризонталните политики е координацията.

Като критичен минимум за наличие на **координация** се приема състоянието, при което различните организации – публични и частни, натоварени с дефинирането и прилагането на публични политики, работят заедно и не създават нито излишък, нито недостиг по отношение на обмяната и представянето на информация (Peters, 1998). Освен това в рамките на формалните и неформалните координационни механизми протича размяна на влияние, интереси и ресурси. Ефективността се повлиява от размера на организациите, техните мисии и функции, както и обкръжаващата среда, като в институционално отношение следва да се гарантира, че никоя управленска единица няма да бъде възпрепятствана от друга при търсенето на консенсус и баланс между целите (Bakvis, H., L. Juillet, 2004).

По отношение на държавните институции е характерно, че са засегнати множество такива, като обхватът на целите и процесът на целеполагане не са от компетентността, нито във възможностите само на една структура. Съгласуваността между тази група и останалите заинтересовани страни рефлектира върху успешното формиране на дългосрочни стратегии и споделени приоритети. Координацията между участниците е свързана с факта, че общите проблеми могат да бъдат установени с цената на по-малко ресурси и да бъдат надградени техните капацитети за работа в областта на хоризонталната политика. Приемайки идентифицирането на проблемите за отправна точка, всяка от участващите в процеса страни може да представи своите тези и съображение за намеса или ненамеса в управленската сфера. По този начин се създава благоприятна основа за задълбочаване на съгласуваността при формулирането на цели и принос за постигането им.

Координацията следва да протича оптимално между структурите на самата публична администрация като необходимо условие за гарантиране на единна държавна политика и следването на обща стратегическа посока на развитие. Неуспехите при сближаването на позициите между отделни структури около решаването на проблеми с хоризонтално въздействие са предизвикателство, което влошава процеса. Между структурите на администрацията не следва да се проявява конкуренция, слабо разпознаване на тяхната роля и ниска активност. Следва да бъдат споделяни информация, цели и власт, така че

участниците да разменят данни и знание, да формулират съвместно стъпките за постигане на целите, да вземат решения за общите цели (Motsi, 2009). Липсата на административен капацитет за провеждането на общи дейности с отражение върху различни управленски сектори застрашава както качеството на дефинираните цели на политиката, така и самото вземане на решения.

Институционалните механизми за координация имат своята роля за инициирането на този процес, неговото поддържане и резултатност. Формалните механизми могат да се проявяват в различна форма спрямо фигурата, приемаща отговорността за насърчаване на координацията. Тези форми не изместват функционалната компетентност на органите на власт, а допълват координацията в рамките на практиките и като „меки правила“. Възможни вариации в това отношение има при оглавяването на координацията от висшите политически органи на изпълнителната власт – правителство, министър-председател, ресорен заместник-министър председател, министър, както и от консултативни комисии, работни групи и др. (Peters, 1998). Наличието на подобрен механизъм отразява степента на осмисляне на значението на координацията и задълбочеността ѝ в организационно отношение, а нивото на оглавяването му – приоритетността, която е дадена на определена политика от изпълнителната власт. Включените участници и техният вид показват разпознаването от страна на публичните власти на ключовите и необходими партньори за насърчаване на хоризонталността.

Риск пред ефективността на политиката е и **взаимодействието между различните видове участници** – представителите на публичния сектор и останалите заинтересовани страни. Дейностите по поддържане и насърчаване на координацията не следва да бъдат ограничени до формално протичащи административни процедури. Ниската интензивност на обмяната на мнения, неправилното идентифициране и липса на ангажираност на основни заинтересовани страни може да доведе до затваряне на процеса по координация за външни за държавата актьори. В тези условия надделява чисто бюрократичният подход и могат да бъдат пропуснати важни оценки и препоръки на представителите на засегнати от политиката групи от населението.

В рамките на всеки сектор с първостепенна обвързаност с хоризонталната политика обикновено са налице влиятелни недържавни участници. Те разполагат с достатъчно ресурс за участие и разпространение на вижданията си за решаване на проблеми от политико-административното равнище и формирането на дневния ред на политиката, както и интереси, за да проявят активност при целеполагането. При целеполагането това предполага включването на множество заинтересовани страни, като водеща опасност е то да бъде блокирано при невъзможност за постигане на съгласие или консенсус. Също така при наличието на голям брой участници могат да се проявят трудности при приобщаването им.

3. СЪВЕТИ В ОБЛАСТТА НА ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА 1995 – 2020 г.

Една от формите на институционалните механизми на координация са съветите. В общия случай те са консултативни органи на изпълнителната власт, но в областта на демографската политика осъществяват и координационна функция от най-висок порядък. За целите на изследването е необходимо да се посочи, че се разглеждат формите за поддържане и задълбочаване на координацията в практически план, които не заменят вертикалната йерархия, субординация, нормативно овластените органи и административни структури, носещи отговорността за формулирането и изпълнението на политиката.

3.1. РАЗВИТИЕ НА СЪВЕТИ С КООРДИНАЦИОННИ ФУНКЦИИ В ОБЛАСТТА НА ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА 1995 – 2020 г.

Националният съвет по социалните и демографските въпроси (НССДВ) е създаден с Постановление №123 на Министерския съвет от 14 юни 1995 г. Това е първият съвет, който е нормативно натоварен с дейности, свързани с демографската политика. Съгласно Правилника за устройството и организацията на работата му той е „орган за осъществяване на консултации и сътрудничество за решаване на социалните проблеми на специфични групи от населението“.[3] Право на членство имат заместник министър-председател, който изпълнява и председателски функции в съвета, и определени от него лица от състава на министрите, ръководителите на централни ведомства и на техни заместници. Броят на представителите на държавния сектор не е изрично регламентиран.

В състава са включени представители на неправителствените организации (НПО) и асоциациите на такива, които имат социалнозначими функции и са признати от Министерския съвет (МС) за представителни на национално равнище. Изрично ограничение за членство е поставено пред организации на работниците и служителите и на работодателите, както и организации, регистрирани по Закона за политическите партии. Регламентирана е възможност за участие в отделни заседания на Съвета – с консултативна роля, на представители на научноизследователски институти, работещи в областта на социалната и демографската политика.

Основните дейности на НССДВ (чл. 2 от ПУОРНССДВ) са съсредоточени в подпомагане на активното провеждане социална, демографска, културна и образователна политика; проучване, анализ и разработване на предложения за усъвършенстване на системата за социални грижи и социално-осигурителни отношения; духовното и културното развитие на гражданите от специфичните групи от населението; реформи в трудовото и социалното законодателство; координиране на действията на министерствата и ведомствата с действията на НПО и осъществяване на взаимодействие с Националния съвет за тристранно сътрудничество.

[3] Чл. 1 от Правилника за устройството и организацията на работата на Националния съвет по социалните и демографските въпроси (ПУОРНССДВ), приложение към ПМС № 123 на от 14 юни 1995 г.

При функционирането на НССДВ не е заложен механизъм за отчетност. Не е налична регламентация на годишна работна програма, регулярност на заседанията и изискване за отчетност на дейността. Спомагателните структури, подпомагащи съвета, се изчерпват със секретариат, който да осигурява подготовката и организацията на неговите заседания. Създадена е възможност за изграждане на помощни експертни звена, комисии, групи и др. при необходимост и ситуационно при възникнала потребност.

Националният съвет по етническите и демографските въпроси (НСЕДВ) е създаден с Постановление № 449 на Министерския съвет от 4 декември 1997 г. Функционира в периода 1997 – 2004 г. Съгласно чл. 1 от Правилника за устройството и организацията на работа на НСЕДВ към МС той е „орган за осъществяване на консултации, сътрудничество и координация между правителствените органи и неправителствените организации с цел формиране и реализиране на националната политика по отношение на етническите и демографските въпроси и миграцията“.

Членството в НСЕДВ е уредено като постоянно и асоциирано. Председателството се поема от заместник министър-председател. Чл. 3, ал. 7 от Правилника за устройството и организацията на работа на този съвет посочва, че представителите на постоянните и асоциираните членове имат еднакви права и задължения. Постоянни членове са представители на министерства, които отговарят за политики с пряко въздействие върху демографската политика, Агенцията за българите в чужбина, Дирекцията по вероизповеданията, Националното бюро за териториалното убежище и бежанците и Националния статистически институт, както и представители на обществени организации на етническите групи и българската диаспора, чиято дейност съответства на целите и задачите на Съвет и които са регистрирани по Закона за лицата и семейството. Нивото на представителство е заместник-министри и ръководители на административни структури.

Асоциираните членове могат да бъдат представители на ведомства, научни институти или НПО, поканени за целта от председателя на Националния съвет. Изрично ограничение за членство е поставено само за политическите партии. Изискване към НПО за присъединяване (постоянно или асоциирано) е наличието на съдебна регистрация, устав и представяне на списък на местните им структури с адреси и телефони на техните официални представители.

В правомощията на НСЕДВ са: разработване на стратегии и мерки за демографската политика и миграционните процеси в страната; координация на държавните органи и НПО; подпомагане на контактите на различните етнически групи; съдействие за провеждане на външната политика на Република България; подпомагане на изпълнението на национално значими национални и регионални проекти, свързани с етническите взаимоотношения, демографската политика и миграционните процеси; организиране на изследователска дейност по въпроси, засягащи неговата дейност и др. Налице е разширяване и детайлизиране на кръга на функционална компетентност в сравнение с предходния съвет.

В Правилника за устройството и организацията на работа на Националния съвет не е разписано изискване за приемане на годишна програма и годишен отчет за дейността. Заложена е регулярност на заседанията, които трябва да се реализират най-малко веднъж на 3 месеца. Спомагателни структури за функциониране са секретариат и работни групи.

Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси (НССЕДВ) е създаден с Постановление № 333 на Министерския съвет от 10 декември 2004 г. Регламентация на създаване на съвети към МС към този момент е заложена вече в Закона за администрацията (чл. 21). НССЕДВ е консултативен и координиращ орган, който подпомага МС в провеждането на държавната политика по отношение на етническите и демографските въпроси съгласно чл. 1, ал. 1 от Правилника за устройството и дейността му. През 2007 г. правилникът е съществено изменен, но съветът продължава да функционира до 2014 г.

Следваща особеност, която значително разграничава действащия в този период съвет, е съставът му. Председател е министър без портфейл. Асоциираното членство е премахнато. Постоянни негови членове, представители на държавния сектор, са по един заместник-министър на 14 министерства, както и ръководителите на Националния статистически институт, Държавната агенция за закрила на детето, Държавната агенция за българите в чужбина, Държавната агенция за бежанците, Агенцията по заетостта и Агенцията за социално подпомагане. Друга особеност е, че в състава са включени представители на Българската академия на науките (БАН) и на Националното сдружение на общините в Република България (НАСОРБ).

Представители на неправителствения сектор могат да бъдат юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза по Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Оформят се две групи организации: на български граждани, принадлежащи към етнически малцинства, и други юридически лица. И двете групи трябва да имат уставни цели, осъществена най-малко двегодишна активна общественополезна дейност с национално значение, съответстваща на целите на съвета, приети с решение на председателя на съвета.

Координационните функции на този съвет са значително по-застъпени в сравнение с предходните два. Сферата му на компетентност също е разширена, като изрично са посочени и секторните политики, за чиято координация съдейства НССЕДВ. Според чл. 1, ал. 2 от Правилника за дейността му съветът е отговорен за сътрудничеството и координацията между държавните органи и сдруженията на български граждани, предлага, анализира и координира мерки за гарантирането на правото на човешко развитие; запазването и укрепването на етническата толерантност и разбирателство; интеграционния процес; регулирането на демографските процеси в страната; осигуряването на взаимната връзка и координация между политиката за населението и политиката за устойчиво развитие в областта на здравеопазването, образованието и науката, културата, спорта, икономиката, заетостта, социалното подпомагане, регионалното развитие и благоустройството; гарантирането на равенството между половете; поощряването на младежта и др.

И при този съвет липсва регламентация на работната програма, но е затвърдена практиката за задължителна регулярност на заседанията. В неговия правилник[4] е въведено и задължението за представяне на ежегоден доклад за дейността му пред МС, за разлика от предишните съвети. НССЕДВ се различава значително и по изградените спомагателни структури. Освен стандартните форми на секретариат, който има оперативни функции и работни групи при текущи задачи, са създадени и Комисия за интеграция на ромите и областни съвети за сътрудничество по етническите и демографските въпроси в рамките на областните администрации.

С Постановление № 351 от 20 декември 2006 г. е приет нов Правилник за устройството и дейността на ***Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси (НССЕДВ)***. В организационен план са въведени значителни промени. Председателството е поето отново от заместник министър-председател, тъй като следващ състав на МС не предвижда министър без портфейл с подобни правомощия в областта на демографската политика. Заместник-председателите са двама на брой. Предвидено е участие на по-голям брой държавни участници. Останалите представители са непроменени, като изискването от най-малко двегодишна дейност с национално значение към неправителствените организации е увеличено на тригодишна активна обществено полезна дейност.

Национален съвет по демографска политика (НСДП) се създава с Постановление № 138 на Министерския съвет от 2 юни 2014 г. Председателството му първоначално е поето от министъра на труда и социалната политика, а впоследствие от заместник министър-председател. НСДП е „консултативен орган за осъществяване на сътрудничество и координация между държавните органи и институции, органите на местното самоуправление и неправителствени организации, регистрирани в обществена полза, при разработването, планирането, програмирането, идентифициране на ресурсното осигуряване, наблюдението и оценката на изпълнението на държавната интегрирана хоризонтална междусекторна демографска политика“.[5]

Особеност във функционално отношение е, че при НСДП са определени точни цели, залегнали в акта за създаването му. В чл. 3 от ПМС № 138 от 2 юни 2014 г. са дефинирани като цели балансираното демографско развитие чрез забавяне на темповете на намаляване на броя на населението с тенденция за стабилизирането му в дългосрочен план, осигуряване на високо качество на човешкия капитал и адаптиране на социалните системи и секторните политики към застаряването на населението и на работната сила. Правомощията на НСДП са свързани с осъществяване на мониторинг на изпълнението на национални стратегически документи в областта на тази политика, изработването на законопроекти и проекти на други актове с въздействие върху демографското развитие и развитието на качеството на човешкия капитал, както и с изготвянето на препоръки за развитието на демографската политика и др.

[4] Правилник за устройството и дейността на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси към МС, приложение към ПМС № 351 от 20 декември 2006 г.

[5] Чл. 2 от ПМС № 138 от 2 юни 2014 г.

В състава като членове се включват заместник-министри на все повече сфери на политики, изпълнителните директори на Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане, Агенцията за хората с увреждания, Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, председателите на Държавната агенция за закрила на детето, Държавната агенция за българите в чужбина, Държавната агенция за бежанците, управителите на НОИ и НЗОК и председателят на НСИ. Наблюдава се разширяване на кръга политики, с които протича координация, както и увеличаване на броя на участниците от държавния сектор.

Членове на НСДП са също и представители на представителните организации на национално равнище на работниците/служителите и на работодателите, изпълнителният директор на НСОРБ и председателят на БЧК. Кръгът на НПО с право на членство е редуциран. Представителите са дефинирани в нормативния акт и поради тази причина няма критерии за членство, на базата на които да се допускат и други участници. Съгласно чл. 8, ал. 1, т. 4 от ПМС № 138 от 2 юни 2014 г. могат да бъдат включвани представители на държавни органи, БАН, научни институти, висши училища, органи на местното самоуправление, НПО и други организации или граждани, но само в качеството им на наблюдатели. Заложено е задължението за изработване и приемане на годишна работна програма и представяне на годишен отчет пред МС. Съветът заседава най-малко веднъж на 3 месеца. Секретариатът остава единствената спомагателна структура.

3.2. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА СЪВЕТИТЕ В ОБЛАСТТА НА ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ

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. Следващата таблица онагледява това сравнение.

Таблица 1. Сравнение на съветите в областта на демографската политика в периода 1995 – 2020 г.

Критерии:	**Национален съвет по социалните и демографските въпроси**	**Национален съвет по етническите и демографските въпроси**	**Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси**		**Национален съвет по демографска политика**
Период на действие	1995 – 1997	1997 – 2004	2004 - 2007	2007 – 2014	2014 – досега
Основание за създаване	Конституция на РБ	Конституция на РБ	Закон за администрацията (ЗА)		ЗА
Председател	заместник министър-председател	заместник министър-председател	министър без портфейл	заместник министър-председател	министър на труда и социалната политика/ заместник министър-председател
Заместник-	министър на труда	няма	няма	2 заместник-	няма

председател	и социалните грижи			председатели,	
Членове	Представители на: МС; Централни ведомства; НПО	Представители на: министерства; централни администрации; дирекция от специализираната адм. на МС; обществени организации на етническите групи и българската диаспора	Представители на: министерства; държавни агенции; изпълнителни агенци; БАН; НСОРБ; сдружения на български граждани, принадлежащи към етнически малцинства; други юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза		Представители на: министерства; изпълнителни агенции; държавни агенции; НОИ и НЗОК; Синдикати; Работодателски организации; НСОРБ; БЧК
Брой представители на държавата	неопределяем	15	21	23	25
Ниво на представителство на държавните участници	министри и ръководители на централни ведомства	заместник-министри и ръководители на структури	заместник-министри и ръководители на централни администрации		заместник-министри, ръководители на централни администрации или овлстени лица
Представители на НПО	да	да	да		да
Представители на научната общност	не	не	да		не
Представители на работници и работодатели	не	не	не		да
Изисквания към недържавни участници включване в състава	Признати за представителни на национално равнище НПО равнище; Да не са организации на работниците и на работодателите; Да не са организации, регистрирани по ЗПП	Наличие на: съдебно решение за регистрация; устав; списък на местните структури с адреси и телефони на официални представители.	Наличие на: регистрирация по ЗЮЛНЦ; уставни цели; най-малко двегодишна активна общественопол езна дейност с национално значение	Наличие на: регистрирация по ЗЮЛНЦ; уставни цели; най-малко тригодишна активна общественополе зна дейност с национално значение	Изрично посочени участници; няма критерии за членство
Регламентация на годишната програма	не	не	не		да
Регламентирана регулярност на заседанията	няма	най-малко веднъж на 3 месеца	най-малко веднъж на 3 месеца		най-малко веднъж на 3 месеца
Регламентация на отчет за дейността	не	не	да	не	да
Спомагателни структури	Секретариат	Секретариат, работни групи	Комисия за интеграция на ромите, областни съвети,	Областни съвети, общински съвети за сътрудничество,	Секретариат

			работни групи, секретариат	секретариат	
Брой изменения на правилника за дейността	0	4	2	8	2
Вид функции	консултативни и координационни				
Брой правомощия, посочени в акт	5	8	15	14	6
Набор от политики, заложени в акт	4	12	17	20	20

За период от 15 години 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 години. 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 година. Тази честота е обусловена от актуализиране на съставите при промени в състава на Министерския съвет и структурите на държавната администрация, промени в правомощията на съвета и организационни въпроси, касаещи заседанията им. Въпреки това 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. Впоследствие основанията се съдържат в Закона за администрацията. Наблюдава се уреждане на законово ниво на създаването, закриването, действието, състава и членството в съветите, отчетността на работата им и др.

По отношение на председателството на съветите най-застъпеният вариант е то да бъде поето от заместник министър-председател. При този вариант на оглавяване на координационния механизъм са налице няколко предпоставки за ефективност в зависимост от обхвата на ресора, натовареността и разпределението на влияние в рамките на колегиалния орган. Гай Питърс отчита, че тази фигура има потенциална власт за обвързване на структурите в общ механизъм, интерес и отговорност към качеството на координацията и резултатността. От друга страна, заместник-министър председателите често имат множество ангажименти в разнообразни направления и това може да попречи на ефективността на процеса.

Интерес представлява практика между 2004 – 2007 г., когато председателството е поверено на министър без портфейл. Такъв орган може да поеме цялостния процес по координиране на междусекторните въпроси. Формата е удачна, тъй като на органа не са дадени други правомощия извън тези и няма опасност да бъде пренатоварен. Недостатъците ѝ са свързани с това, че често министрите без портфейл не притежават

достатъчно влияние в правителството, за да ангажират останалите в общата дейност. Също така не разполагат с достатъчно ресурси.

Сред основните въпроси при сравнението на съветите са членството и критериите за допустимост за участие. В разглеждания период се наблюдава 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 представени НПО, но се очертава тенденция към стесняване на броя и вида им. В НССДВ са налични и ограничения за членство, като не се допускат представители на синдикални организации и организации на работодателите, както и политически партии. При НСЕДВ се облекчават изискванията за членство, докато при НССЕДВ е регламентирано изискване за най-малко двугодишна активна обществено полезна дейност с национално значение, което впоследствие е увеличено на тригодишна. Последният съвет не поставя изисквания към представителите на гражданския сектор, тъй като регламентира изрична възможност за участие само на БЧК. В него са включени и представители на социалните партньори. Имайки предвид, че в началото на изграждането на съвети този тип организации са изрично изключени от съставите, това се явява специфика в процеса на развитието им.

НССЕДВ е единственият съвет, при който независимо от промените в дейността и структурата представители на научната общност участват в състава като постоянни членове. При останалите има възможност за покана на заседанията при отчетена необходимост от консултация. Предвид комплексния характер на демографската политика множеството междусекторни въпроси, които възникват при формулирането на целите, приоритетите и мерките, както и при изпълнението на заложените стратегически и управленски цели, задълбочаването на сътрудничеството с научната общност притежава потенциал за повишаване на експертния и изследователски капацитет.

От гледна точка на прозрачността и отчетността на съветите значение имат 3 критерия: наличието на регламентирано изискване за приемане на годишна работна програма, регламентацията на регулярността на заседанията и задължението за отчетност на дейността. По отношение на първия критерий от 1995 г. до създаването на НСДП през 2014 г. няма такова изискване към съветите. Честотата на заседанията е най-малко веднъж на 3 месеца, което има превантивен ефект срещу само формалното функциониране. Представянето на годишен отчет за дейността е заложено в правилниците на НССЕДВ в периода 2004 – 2007 г. и на НСДП.

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. Комисията за интеграция на ромите има консултативна роля по отношение на въпроси, свързани с формулирането и провеждането на държавната политика. Тя дублира част от функциите на съвета. Членовете ѝ са участници в НССЕДВ и това поставя под въпрос необходимостта от нея. 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 на 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, както и към роля в разработването на законови и подзаконови нормативни актове, реализирането на проекти, програми и др.

Последният критерий е наборът от политики, посочени изрично в правилниците за организация и дейност на включените в координационния процес структури. Той отразява обхвата на координация между хоризонталната политика и политиките с пряко отношение към нейното формулиране и осъществяване. Трябва да се има предвид, че ефектите от координацията и резултатите от нея се влияят в по-голяма степен от практиките и т.нар. „меки правила“, отколкото от формалните норми. Възможни са също и съгласуваност и сътрудничество между различни органи, имащи отношение към демографската политика и без това да е нормативно разписано. Въпреки това регламентацията на кръг политики, които са свързани в координационния механизъм, показва, че те са разпознати като пряко обвързани с провеждането на демографската политика.

НССДВ поставя на водещо място координацията на демографската политика със социалната, здравната, образователната и културната политики. По своята същност те са политики от първи ред на пряка връзка с демографската област. 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 разширяването на набора на политики се задълбочава значително, достигайки до 20 секторни политики, определени от изпълнителната власт.

4. ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прегледът на структурите и функциите на съветите, действащи в периода 1995 – 2020 г. показва не само техните особености, но и 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 размяна на влияние.

Координационният процес е силно доминиран от държавните актьори и това стеснява възможността за включване на представители на недържавния сектор. Следва да се отчете, че тази политика сама по себе си е по-разпознаваема в дневния ред на институциите, но не и в обществения дебат за публичното управление. Основният акцент се поставя на секторните политики, които имат пряко влияние върху демографската. Тези обстоятелства оказват своето влияние и върху формирането на координационния механизъм.

Демографската политика в българския институционален контекст се нуждае от внедряването на елементи, които да направят процеса отворен за участници извън оправомощените органи на власт и подпомагащите ги администрации на централно ниво. Установява се ограниченото участие на НПО, както и слабото застъпване на експертното ниво на управление. Тези участници биха могли да подобрят процеса чрез експертиза, обмяна на идейно ниво и възможност за използването на капацитета на различни участници, който да генерира добавена полза.

Предвид посочените специфики на демографската политика, множеството ѝ взаимовръзки със секторни политики и степента на сложност при изграждането на координационен механизъм, е необходим единен и цялостен подход, който да отразява всички тези особености. Отчитането на стратегическото ѝ място и преплитането на множество оперативни въпроси, надхвърлящи секторното разпределение, очертават и необходимост от прилагане на компенсаторни механизми, които да създават предпоставки за поддържане на диалог и сътрудничество между основните актьори както във фазата на целеполагането, така и в рамките на изпълнението на политиката. Ограничаването на бюрократичния подход и намаляването на ролята на „твърдите“ правила могат да доведат до засилване на влиянието на практиките, които осигуряват устойчивост.

БИБЛИОГРАФИЯ

Peters, B. Guy (1998) Managing horizontal government. The politics of coordination. Otava: Canadian Centre for Management Development.

Bourgault, J., Lapierre, R. (2000) Hozitontality and public management. Otava: Canadian Centre for Management Development.

Закон за администрацията, обн. ДВ. бр. 130 от 5 ноември 1998 г. [Zakon za administratsiyata, obn. DV. br. 130 ot 5 noemvri 1998 g.]

Постановление № 123 на Министерския съвет от 14 юни 1995 г., обн. ДВ, бр.7 от 23 юни 1995 г., достъпно в http://pris.government.bg/ [Postanovlenie № 123 na Ministerskia savet ot 14 yuni 1995 g., obn. DV, br.7 ot 23 yuni 1995 g., dostapno v http://pris.government.bg/]

Постановление № 449 на Министерския съвет от 4 декември 1997 г., обн. ДВ, бр. 118 от 1997 г., достъпно в http://pris.government.bg/ [Postanovlenie № 449 na Ministerskia savet ot 4 dekemvri 1997 g., obn. DV, br. 118 ot 1997 g., dostapno v http://pris.government.bg/]

Постановление № 333 на Министерския съвет от 10 декември 2004 г., обн. ДВ, бр. 110 от 2004 г., достъпно в http://pris.government.bg/ [Postanovlenie № 333 na Ministerskia savet ot 10 dekemvri 2004 g., obn. DV, br. 110 ot 2004 g., dostapno v http://pris.government.bg/]

Постановление № 351 на Министерския съвет от 20 декември 2006 г., обн. ДВ, бр. 2 от 2007 г., достъпно в http://pris.government.bg/ [Postanovlenie № 351 na Ministerskia savet ot 20 dekemvri 2006 g., obn. DV, br. 2 ot 2007 g., dostapno v http://pris.government.bg/]

Постановление № 138 на Министерския съвет от 2 юни 2014 г., обн. ДВ, бр. 48 от 2014 г., достъпно в http://pris.government.bg/ [Postanovlenie № 138 na Ministerskia savet ot 2 yuni 2014 g., obn. DV, br. 48 ot 2014 g., dostapno v http://pris.government.bg/]

https://saveti.government.bg/web/guest