

## ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД СПЛОТЯВАНЕТО ОКОЛО ОБЩИ ЦЕЛИ И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ХОРИЗОНТАЛНИ ПОЛИТИКИ В БЪЛГАРСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Ваня Илиева<sup>1</sup>, ЕСТАТ

### Резюме

*Хоризонталните политики третираат комплексни проблеми, засягащи множество сектори на публичното управление и включващи разнообразни взаимосвързани участници. Поради това преодоляването на конфликти, споделянето на общи цели и обединяването около взаимно допълващи се мерки са основни фактори за ефективността на политиката. В тези условия държавната администрация е сред основните участници в процеса на политиките. Настоящият анализ цели да представи практически проблеми, пред които е изправена централната администрацията в процесите на формулиране и изпълнение на хоризонтални политики на базата на резултати от проведено проучване сред държавни служители. Основните изводи очертават трудностите и дефицитите в практиките при работа по хоризонтални политики, както и приоритетните направления за подобряване на административния капацитет и културата за работа по хоризонтални политики.*

**Ключови думи:** хоризонтални политики, координация, държавна администрация, административен капацитет.

## CHALLENGES IN ACHIEVING COHESION AROUND COMMON GOALS AND IMPLEMENTING HORIZONTAL POLICIES IN THE BULGARIAN ADMINISTRATION

Vanya Ilieva<sup>2</sup>, ESTAT - agency for research and consultancy

### Abstract

*Horizontal policies address complex issues that affect multiple sectors of public administration and involve a variety of interconnected stakeholders. Therefore, overcoming conflicts, sharing common goals, and uniting around mutually complementary measures are*

---

<sup>1</sup> Ваня Илиева притежава докторска степен по политически науки, придобита 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.

<sup>2</sup> Vanya Ilieva has a PhD in Political Science from the Public Administration Department at the Faculty of Philosophy of Sofia University "St. Kliment Ohridski". She has a Bachelor's degree in Public Administration and a Master's degree in Public Management and Policy from the same University. She has experience in public administration, research and consultancy. Her scientific interests are in the field of public policies, horizontality and coordination in the public sector.

*key factors for policy effectiveness. In this context, public administration is among the main actors in the policymaking process. This report aims to present the practical challenges faced by the central administration in the formulation and implementation of horizontal policies, based on the results of a survey conducted among public officials. The main conclusions of the report outline the challenges and deficiencies in the practices related to horizontal policies, as well as the priority areas for improving administrative capacity and the culture of working on this type of policies.*

**Keywords:** *horizontal policies, coordination, public administration, administrative capacity.*

## ВЪВЕДЕНИЕ

Естеството на хоризонталните политики предполага не само сътрудничество, но и координация между всички актьори в процеса на политиките. Както на етапа на формулиране на политиката и дефиниране на целите, така и на етапа на изпълнението и мониторинг ѝ действията между участниците следва да бъдат комуникирани и съгласувани. Ефективността на хоризонталните политики се повлиява пряко от качеството и задълбочеността на координацията между отделните административни структури, както и между администрацията и засегнатите обществени групи. В тези процеси ролята на представителите на администрацията има съществено значение за постигането на целите и желаните резултати от политиката.

Сплотяването около общи цели и изпълнението на хоризонтални политики обаче има критични елементи, които се проявяват под различна форма и с различна интензивност в практиките. Теоретичната рамка на хоризонталните политики представя основните дефицити при дефинирането на общи цели, възприемането им от участниците и изпълнението им. Потенциалните критични елементи могат да бъдат изследвани чрез аналитични документи, стратегически и планови документи, вторични данни от мониторинга на политики и др. Наред с това обаче значима информация за практическите трудности може да бъде предоставена от държавни служители, пряко ангажирани с хоризонтални политики в своята област на компетентност.

Настоящата статия представя обобщени резултати от количествено проучване сред служители, назначени по служебно правоотношение в специализираната администрация на административни структури, подпомагащи изпълнителната власт. Основната цел е да бъде обогатено изследването на темата в българската административна система с информация за практически проблеми, пред които е изправена централната администрация в процесите на формулиране и изпълнение на хоризонтални политики на базата на нагласите и мненията служителите. Проучването е проведено в периода юни – септември 2023 г. по метода на отзовалите се чрез онлайн въпросник за самопопълване. Въпросникът е разпространен само сред специализирани дирекции на централни администрации на изпълнителната власт, в чиято функционална компетентност попада работа по конкретни хоризонтални политики. Избрани са административни структури с оглед на работата им както при формулирането на политиката, така и при изпълнението ѝ.

По този начин е направен опит да се обхванат измеренията на основни специфични елементи на хоризонталните политики в целия им цикъл. В проучването участват 351

души със статус на държавни служители, заемащи експертни и ръководни длъжности. Натрупаната информация позволява да бъдат обобщени мнения, оценки и разбирания за проблематиката при работата с хоризонталните политики в администрацията.

## ХОРИЗОНТАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ В ПРАКТИКАТА НА БЪЛГАРСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Познанията за понятието „хоризонтални политики“ и разбирането му сред администрацията на изпълнителната власт е ключов индикатор за капацитета за координация и съгласуваност на целите на хоризонталните политики и насърчаването на съгласуваност със секторните политики, които имат отношение към тях. Наличието на знание и разбиране за особеностите на тези политики е предпоставка и за ефективното участие и координация между административните структури и политиките, с които те са ангажирани.

Поради значението на осведомеността и познаването на хоризонтални политики, участниците в проучването са попитани за техните възприятия за понятието. Преобладава разбирането, че хоризонталните политики са специфични и имат особености при планиране и изпълнение. Общо 59.3% от участниците споделят, че това твърдение е най-близко до тяхното мнение. Този резултат показва, че понятието е не само познато, но и е възприета нагласата, че работата по тях предполага различен подход. Само 14.0% не разпознават специфични проявления на този тип политики и възприемат обособяването им само като теоретично понятие без приложение. Тази група участници не отчита в практиката си необходимост от по-различен подход на работа при формулирането и осъществяването на хоризонтални политики. Други 26.8% не могат да изразят мнение. Този висок процент колебаещи се е индикация за дефицити в интерпретацията и в практиките.

**Таблица 1. Резултати на въпрос „Кое от следните твърдения е най-близко до Вашето мнение?“**

|                                                                                                                          |                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <b>*възможен само един отговор</b>                                                                                       | <b>351 души</b> |
| Хоризонталните политики са специфични и имат особености при планиране и изпълнение                                       | 59.3%           |
| Хоризонталните политики са само теоретично понятие и в практиката няма по-различни особености при планиране и изпълнение | 14.0%           |
| Не мога да преценя                                                                                                       | 26.8%           |

Една част от участниците – 35.3%, споделят, че срещат изрично понятието и темата за хоризонтални политики предимно в работата си в национален контекст. За 22.5% това се случва предимно когато изпълняват свои задължения, свързани с политики, програми и други работни задачи в контекста на членството на България в ЕС. Други близо 27.9% от анкетираните заявяват, че няма значима разлика при работата им както на национално, така и на европейско ниво. Ниски дялове се измерват по отношение на служителите, които изобщо не срещат отделно обособено споменаване на

хоризонталните политики като тематика или не могат да преценят. Тези резултати сочат, че темата за хоризонталните политики е комуникирана и позната в работата на администрацията.

**Таблица 2. Резултати на въпрос „В работата си срещате темата за хоризонтални политики повече на национално ниво или повече на европейско ниво?“**

| <i>*възможен само един отговор</i> | <i>351 души</i> |
|------------------------------------|-----------------|
| Национално                         | 35.3%           |
| Европейско                         | 22.5%           |
| Срещам еднакво често*              | 27.9%           |
| Не срещам изобщо                   | 9.1%            |
| Не мога да преценя                 | 5.1%            |

*\*и на национално, и на европейско ниво*

Участниците в проучването са попитани кои проблеми лично са срещали в работа си по хоризонтални политики. Отговорите на този въпрос показват доколко изведените основни критични елементи и спецификите при формулирането и осъществяването на политиките намират отражение в работата на българската държавна администрация. Обобщените резултати са представени в следващата таблица.

**Таблица 3. Резултати на въпрос „Когато сте работили по задачи, свързани с хоризонтални политики, срещали ли сте лично проблеми в някои от следните аспекти?“**

| <i>*възможен повече от един отговор</i>                                         | <i>351 души</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Координация с други административни структури                                   | 61.5%           |
| Слаби комуникация и обмен на информация                                         | 37.3%           |
| Неефективно изпълнение на вече договорени дейности между различни администрации | 34.2%           |
| Недостатъчно ресурси                                                            | 32.5%           |
| Незаинтересованост на участниците и слаба ангажираност                          | 31.6%           |
| Неефективни работни групи, комисии, съвети                                      | 31.6%           |
| Липса на ясна отговорност за работата и лидерство                               | 27.9%           |
| Обединяване около общи цели и приоритети на всички участници                    | 24.5%           |
| Координация вътре в административната структура                                 | 23.4%           |
| Ограничения на нормативна уредба и функциите на всяка структура                 | 19.7%           |
| Слабости при публичността, прозрачността и отчетността                          | 16.2%           |
| Работа със заинтересовани страни/граждани и бизнес                              | 9.1%            |
| Политически фактори                                                             | 7.7%            |
| Нито едно от посочените                                                         | 4.8%            |

На базата на резултатите се оформят три групи проблеми при работата по хоризонтални политики:

- **Основни проблеми** – тази група включва проблемите, събрани над 50% подкрепа от респондентите. Подобна честота на срещане на проблема очертава значимост за процеса на дефиниране и сплотяване около целите на политиката и тяхното изпълнение. Единственият основен проблем сред служителите в администрацията е **координация с други административни структури** (61.5%).

- **Силно изразени проблеми** – този вид проблеми събират дял от 25% до 50% от отговорите на респондентите. Тяхното проявление в работата на администрацията е с по-малка честота, но те имат потенциал да създадат затруднения в процеса на политиката. Въздействията им могат да окажат негативно въздействие върху политиките. В тази група проблеми са поставени: слаби комуникация и обмен на информация (37.3%); неефективно изпълнение на вече договорени дейности между различни администрации (34.2%); недостатъчно ресурси (32.5%); незаинтересованост на участниците и слаба ангажираност (31.6%); неефективни работни групи, комисии, съвети (31.6%) и липса на ясна отговорност за работата и лидерство (27.9%).

- **Умерено изразени проблеми** – тази група проблеми се посочва от под 25% от респондентите. В групата влизат проблемни елементи, които влияят на процеса на политиката, но не са решаващи за нейното формулиране и прилагане. Може да се приеме, че те имат по-слабо въздействие върху практиките в български условия. В тази група проблеми попадат: обединяване около общи цели и приоритети на всички участници (24.5%); координация вътре в административната структура (23.4%); ограничения на нормативна уредба и функциите на всяка структура (19.7%); слабости при публичността, прозрачността и отчетността (16.2%); работа със заинтересовани страни/граждани и бизнес (9.1%) и политически фактори (7.7%).

Според мнозинството от участниците в проучването най-големият проблем при работа по хоризонтални политики е **координацията между различни администрации**. Мащабът на този проблем си проличава и в сравнителен план спрямо останалите посочени трудности. Дефицитите на междуправителствена координация се срещат близо 2 пъти по-често от останалите умерени проблеми. Слабостите в координацията са елемент на хоризонталните политики, който оказва негативно влияние на всички фази на политиката. Рисковете, които тя създава, рефлектират директно върху целите, дейностите и мерките за тяхното изпълнение по сектори, както и върху ефектите и резултатите, които се постигат.

**Силно изразените проблеми, но все пак с второстепенно значение, са 6.** Те следва да бъдат разглеждани както самостоятелно с оглед на това какви въздействия върху политиката могат да окажат, така и в контекста на останалите водещи проблеми. Причината за това е, че те се реализират едновременно в хода на политиката, а не изолирано. Комбинацията им може да застраши ефективността на политиките. Според данните вторият по значимост проблем е **неефективната комуникация и обмен на информация**. Слабостите в това отношение оказват влияние и на качеството на координацията. Ненавременното споделяне на данни има потенциал да застраши

обективното дефиниране на публичните проблеми, които трябва да бъдат решени, измерението им в секторните политики, формулирането на цели, мониторинга и оценката на политиката.

**Неефективното изпълнение на вече договорени дейности между различни администрации** се нарежда на трето място. Този проблем засяга изключително изпълнението на политиката. В резултат от планирането на политиката засегнатите администрации определят конкретните дейности/мерки за адаптирането на целите на политиката към своите сектори. Наблюденията показват, че изпълнението не постига целите, макар да е поет ангажимент. На нивото на централната администрация това има директно негативно влияние. Потенциално обяснение на честата проява на проблема се свързва с неразпознаването на собствената роля на административните структури при изпълнението на политиката, придаване на приоритет на целите на конкретна администрация за сметка на общите цели, negliжиране на значението на съвместна работа по хоризонталната политика.

На четвърто място участниците поставят **ограничените ресурси** за изпълнение на политиката. Проблемът с недостига на ресурси не е специфичен само за хоризонталните политики и не се поражда от естеството на типа политика. Той се явява симптом на други управленски дефицити, тъй като може да се прояви във всеки управленски сектор независимо от конкретната тематика, с която е ангажиран. Липсата на достатъчно ресурси при хоризонталните политики обаче може създаде множество допълнителни затруднения за постигането на целите. Пропуските в обезпечеността се отразяват на създаването на ефективни механизми за координация, обмена на данни и информация, интегрирането и изпълнението на политиките чрез програми, проекти, мерки и др., механизмите за мониторинг и оценка.

Последните два проблема в тази група са **незаинтересоваността на участниците и слабата им ангажираност, както и неефективността на работни групи, комисии и съвети**. Първият от тях може да попречи на формулирането на последователни и ефективни политики. Това създава рискове, че дадена административна структура може да не отделя необходимото време, ресурси или експертен капацитет за задълбочено проучване и разработване на политики. Липсата на разпознаване на институционалната роля в цикъла на политиката поражда непоследователност и може да доведе до липса на фокус върху устойчивото разработване на цели, мерки, приоритети и др. Това от своя страна пречи на изграждането на ясна и дългосрочна перспектива за работата по този вид политики. Различните отдели или администрации могат да преследват индивидуални планове, вместо да работят съвместно. От това следва и опасност от провеждането на несъгласувани и неефективни политики, липса на конкретни планове за изпълнение на политиката, дублиране на програми.

Неефективността на консултативните и координационните механизми, като **работни групи, съвети и комисии, в голяма степен и липсата на ясна отговорност за работата и лидерство** имат отражение върху останалите посочени проблеми. Недостатъците в това отношение могат да се пораждат от липсата на необходими предпоставки за работа на съответните механизми, слаба координация между отделните администрации, неподходящ подбор на участници в съответните комисии

или групи и др. Тази група проблеми индикира за неразвита практика за съвместна работа, слаба мотивация за участие, формално присъствие на членовете на съветите/групите без реална практическа полза за съвместната дейност по политиките.

В последната **група проблеми (умерено изразени)** се включват 7 елемента на работата по хоризонтални политики. **Невъзможността за обединяване около общи цели и приоритети на всички участници** при хоризонталните политики създава условия за нарушаване на процеса на планиране на политиката, като не се обхващат публичните проблеми и не се отчитат техните измерения в различните управленски сектори. Този проблем е пряко свързан с недостатъците на координацията, неясното разпределение на отговорностите и липсата на лидерство в процеса на политиката. Между отделните административни структури често се проявява отчуждаване от процеса на политиките.

**Координацията вътре в административната структура** е проблем на самата административна култура и мениджмънта на административно ниво. Когато една структура не може да консолидира мненията и позициите около обща институционална позиция по политиката, тя не успява ефективно да взаимодейства с останалите структури в хода на планирането и изпълнението на политиката. Представянето на позициите обичайно се проявява слабо, когато няма вътрешна съгласуваност.

**Ограниченията на нормативната уредба и функциите на всяка структура** в контекста на хоризонталните политики водят до риск от пропуски, неясноти, объркване и трудности при определяне на отговорностите за изпълнението на целите. **Слабостите при публичността, прозрачността и отчетността и дефицитите при работа със заинтересованите страни, граждани и бизнес** водят до ограничена информираност на обществеността за целите, значението и потенциалното въздействие на политиката. Липсата на информираност и добро взаимодействие със заинтересованите страни може да доведе до намаляване на обществената подкрепа и ангажираност, което да възпрепятства ефективността на политиката и да намали доверието към институциите и предприетите мерки от публичните власти.

Най-рядко срещаният проблем са **политическите фактори**. Това може да се разпознае като положителна констатация в рамките на изследването. На теоретично ниво един от потенциалните сериозни проблеми за хоризонталните политики се поражда именно от политически фактори. Риск представлява възможността политическото ръководство да не разпознава тематиката и комплексността на хоризонталната политика и респективно – да не окаже необходимата политическа подкрепа и подходящ подход на управление на експертите, заети в областта. Друг риск в тази връзка е хоризонталната политика да бъде „заложник“ на усложнена политическа обстановка. В български контекст тези потенциални трудности не се разпознават от служителите в администрацията. На тази основа може да се твърди, че политическото ниво в най-малка степен изиграва негативна роля при хоризонталните политики.

След идентифицирането на проблемите участниците са попитани при какви условия ги срещат. На декларативно ниво те твърдят, че разбират спецификата на хоризонталните политики, но проблемите, които срещат при работата си по тях, не са изолирани недостатъци само при тези политики. Мнозинството споделят, че тези **трудности се срещат независимо от това по какъв тип задачи работят служителите** и не се

проявяват само при хоризонтални политики. Това означава, че административният капацитет има съществени пропуски. Потвърждава се, че пропуските при хоризонталните политики са отражение на по-мощни дефицити в организацията и управлението на административната работа, в капацитета за работа по публични политики, в културата на сътрудничество и практиките.

**Таблица 4. Резултати на въпрос „Повечето от тези проблеми само при работа по хоризонтални политики ли срещате, или и при други задачи?“**

| <i>*възможен само един отговор</i>                           | <i>351 души</i> |
|--------------------------------------------------------------|-----------------|
| Само при хоризонтални политики                               | 7.1%            |
| При различни задачи, независимо с какви политики са свързани | 61.5%           |
| Не мога да преценя                                           | 31.3%           |

С оглед на посочените проблеми 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. Идентифицираните приоритетни елементи за подобряване на работата са в пряка връзка с отчетените най-сериозни проблеми. Респондентите определят като най-значими координацията с други административни структури, комуникацията и обмена на информация, дефинирането на общи цели и приоритети на всички участници, координацията вътре в административната структура и ресурсната обезпеченост. Това би имало най-силен ефект както върху процеса на работа, така и върху постигането на целите на политиката.

**Таблица 5. Резултати на въпрос „Моля, изберете до 5 елемента, които според Вас са най-важни за ефективно планиране и изпълнение на хоризонтални политики в България.“**

| <i>*възможни до пет отговора</i>                                 | <i>351 души</i> |
|------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Координация с други административни структури                    | 65.0%           |
| Комуникация и обмен на информация                                | 54.1%           |
| Общи цели и приоритети на всички участници                       | 50.7%           |
| Координация вътре в административната структура                  | 48.1%           |
| Ресурсна обезпеченост                                            | 42.5%           |
| Подобрения на нормативна уредба                                  | 35.6%           |
| Изпълнение на договорени дейности между различни администрации   | 35.0%           |
| Публичност, прозрачност и отчетност                              | 31.6%           |
| Ефективно участие в работни групи, комисии, съвети               | 24.8%           |
| Ангажираност на участниците и споделяне на общи работни ценности | 20.5%           |
| Отговорност за работата и лидерство                              | 16.0%           |
| Работа със заинтересовани страни/граждани и бизнес               | 11.7%           |
| Нито едно от посочените                                          | 5.1%            |

Ангажираността на участниците и споделянето на общи работни ценности, определянето на отговорността за работата и лидерството, както и сътрудничеството със заинтересованите страни/граждани и бизнес се подценява от държавните служители.

На следващо място участниците оценяват административния капацитет и култура за съвместна работа по хоризонтални политики в българската държавна администрация като цяло и конкретно в администрацията, в която са назначени по служебно правоотношение. Оценките на тези два въпроса спомагат за описването на общата картина, в която се реализират хоризонталните политики и степента на осмисляне на проблематиката. Оценките са поставяни по скалата от 1 до 5, където 1 е минималната оценка и означава „Слаб“, а максималната оценка е 5 и означава „Отличен“.

На базата на всички отговори се изчислява **средна оценка на държавната администрация 3.04 от максимална 5**. Това означава, че самите държавни служители смятат, че административният капацитет е на добро ниво. Културата за сътрудничество и взаимодействие по хоризонтални политики е на междинно ниво в развитието си. Помолени да оценят конкретно административния капацитет и култура на администрацията, в която работят, всички участници поставят по-високи оценки от средните за държавната администрация като цяло. Всички респонденти виждат своите структури като по-подготвени за ефективно участие в цикъла на тези политики. Проявява се по-положителна нагласа към собствената структура за сметка на повече критичност към останалите. **Средната оценка на този въпрос се равнява на 3.56 от 5** и се приближава повече до значението „много добър“ капацитет и култура за работа по хоризонтални политики.

**Таблица 6. Резултати на въпроси „Каква оценка бихте поставили на административния капацитет и културата за съвместна работа по хоризонтални политики в българската държавна администрация като цяло по скалата от 1 до 5, където 1 означава „Слаб“, а 5 – „Отличен“? “ и „А каква оценка бихте поставили на административния капацитет и културата за съвместна работа по хоризонтални политики във Вашата администрация\* по скалата от 1 до 5, където 1 означава „Слаб“, а 5 – „Отличен“?“**

| <b>*възможен само един отговор на всеки въпрос;<br/>изчислена средна оценка на базата на оценките на 351 души</b> | <b>в българската държавна администрация</b> | <b>в административната структура, в която респондентите са назначени</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Средна оценка на административния капацитет и културата за съвместна работа по хоризонтални политики              | 3.04                                        | 3.56                                                                     |

## ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сред служителите в българската администрация съществува разбиране относно същността на хоризонталните политики и тяхната специфичност. Дори да не могат да представят коректни теоретични разбирания, в практиката си те припознават необходимостта от специфичен подход при тяхното планиране и изпълнение. **Самото понятие е комуникирано и популяризирано сред администрацията.** Оценките за административния капацитет и културата за работа по хоризонтални политики в България са на междинно ниво.

Осъзнатата работата по този вид политики и цялостната тематика в България не се проявява единствено в контекста на политиките на ЕС. Членството на страна в ЕС е оказало влияние върху националната управленска система и понастоящем хоризонталните политики са интегрирана част от публичното управление. Осмислянето им се осъществява и на национално ниво спрямо характеристики на системата от институции и практики за управление.

Най-сериозното предизвикателство във връзка с целеполагането и изпълнението е **координацията между различни административни структури.** Този недостатък в работата на администрацията се среща значително по-често от всички останали. От ключово значение са необходимостта от ефективно сътрудничество между институционалните актьори в рамките на хоризонталните политики, интегрирането и съгласуването на секторни политики, програми и проекти. Поради това недостатъците в координацията между структурите в практическата работа създава съществени рискове пред разрешаването на публични проблеми и постигането на целите.

**Силно изразените проблеми**, които държавните служители срещат в практиката си, са слаба комуникация и обмен на информация; неефективно изпълнение на вече договорени дейности между различни администрации; недостатъчно ресурси; незаинтересованост на участниците и слаба ангажираност; неефективни работни групи, комисии, съвети и липса на ясна отговорност за работата и лидерство. **Умерено изразени проблеми** са обединяването около общи цели и приоритети на всички участници; координацията вътре в административната структура; ограниченията на нормативна уредба и функциите на всяка структура; слабостите при публичността, прозрачността и отчетността; работата със заинтересовани страни/граждани и бизнес и политическите фактори.

Проблемите следва да се разглеждат заедно, тъй като са взаимнообвързани и създават общи предизвикателства при работата по хоризонтални политики. Очертаната от резултатите картина маркира значителни пропуски в обезпечеността на дейността и административния капацитет. Отчитат се и слабости по отношение на културата и мотивацията за работа по комплексните междусекторни въпроси. Потвърждава се мнението, че тези проблеми се срещат в администрацията независимо от вида задачи и политики. Това е индикация за системни проблеми и по-сериозни отклонения от стандартите за ефективност на публичното управление.

Приоритетните направления, по които следва да се положат усилия с цел неутрализиране на проблемните елементи при хоризонталните политики, са пряко

свързани с идентифицираните пропуски. Усилия следва да се положат за подобряване на координацията с други административни структури, комуникацията и обмена на информация, обединяването около общи цели и приоритети на всички участници (в конкретната политика), координацията вътре в административната структура и ресурсната обеспеченост.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Bakvis, H. & Juillet, L. (2004) The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership. Available at [http://www.cspc-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P124\\_e.pdf](http://www.cspc-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P124_e.pdf)
- Bourgault, J. and René Lapierre. (2000) Horizontality and public management. Ottawa: Canadian Centre for Management Development. Available at <https://bit.ly/3GNFgqh>
- Bovens, Mark. (1998) The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations. Available at <https://bit.ly/3GrlFf8>
- Candel, J. J. L. (2019) The Expediency of Policy Integration. Policy Studies 42. Available at <https://bit.ly/47G1qWV>
- Domorenok, E., Graziano, P., Polverari, L. (2021) Introduction: policy integration and institutional capacity: theoretical, conceptual and empirical challenges. Available at <https://bit.ly/3DOuRXQ>
- Hill, M., Peter L. Hupe. (2002) Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. Available at <https://bit.ly/46INtX8>
- Peters, B.G. (1998) Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. Available at [http://www.cspc-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P78\\_e.pdf](http://www.cspc-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P78_e.pdf)