

Рецензия

От: Проф. д.с.н. Духомир Владимиров Минев,
научна специалност „Социология”, ИФС-БАН.

Относно: дисертационен труд за присъждане на научната степен „Доктор на науките”,
на тема: Българският път в социалната политика. (История за прехода, който не
свършва).

Автор: доц. д-р Татяна Томова

Рецензията е подготвена съгласно Заповед на Ректора на СУ № 38-297/17.07.2020 г.

1. Описание на представения труд

Представеният труд е в обем 312 стр., включително списъка на използваната литература, и се състои от въведение, увод, три глави и заключение.

Целта на труда е да се изследва модела на социална политика в България, който се оформя в резултат на обществената трансформация на българското общество през 90-те години на миналия век.

Обект на изследването е този сегмент от обществения преход в българската държава и общество, в рамките на който се въвеждат новите модели на публично управление.

Предмет на изследването е моделът на социалната политика, който се оформя като резултат от цялостния обществен преход в страната.

При работата по труда са въведени някои предварителни ограничения. Може би основното от тях е, че се изключва обсъждането на нивото на демокрацията, а също така нагласите и капацитета на вземащите решения да формулират адекватни политики, въпреки значението, което напоследък се придава на тези фактори.¹ Те са заместени от представата за процес на политиките и понятието „референтна рамка на политиките“ (разбирана като „парадигмата от ценности и идеи за общественото развитие, спрямо която се прави експертния анализ, разработват се програмите на политическите партии и се идентифицират интересите на основните заинтересовани групи”).

Първата глава е посветена на вижданията за публичните политики, на самата социална политика (СП), и се въвежда инструменталния подход към социалната политика. Във втората глава се разглеждат различни модели на СП. Представя се систематизация на факторите за териториална и времева диференциация на политиките. В третата глава се анализира модерната социалната политика на България след промените от 90-те години на миналия век, идентифицира се пазарния модел и се търсят факторите, които могат да променят възприетия модел на социална политика.

¹ Според едно изследване на Глобалния дневен ред, през 2015 г. около 86% от анкетираните са посочили, че има световна криза на лидерството. Като централни аспекти на тази криза се посочват слабото съответствие между власт и компетентност на тези, които я упражняват, както и фактът, че властта не се упражнява непременно в полза на онези, които са избрали управляващите.

2. Основни моменти в труда

Използваната концептуална рамка за публичните политики, съответства на мейнстрийма на изследванията на политиките. Доц. Томова я представя като концепция, която слага край на макиавелизма в анализите на политиката и политическите институции, като се фокусира върху играта между множество влиятелни участници, които споделят или разменят ресурси, интереси, ценности; частните актьори влияят върху процеса на политиките заради контрола върху определен властови ресурс, който няма политически характер, но ги превръща в част от процеса на политиките; политиките трябва да получат критична маса обществена подкрепа; политиките и социалните им резултати зависят от групите, към които са насочени политиките. Процесът на политиките е основан на научно установени факти и като правило преследва социално полезни цели.

Тази представа пренебрегва тесния кръг от участници в процеса, както и отпадането на много от тях при формиране на политиките, не допуска възможността за тайни договори и коруптивни практики. В нея няма място за властващи елити, за плутокрация, за олигархия. Няма място за задкулисие, въпреки съвета на П. Бъргър, че социологът трябва да „гледа зад формалните механизми, за които се предполага, че регулират властта в общността...В някои случаи той може да стигне до извода, че да се търси реалната власт в публично признатите места е доста заблуждаващо”². Представата за публичните политики не допуска и онова, което подсказва И. Уолърстийн: „Бюрократиите и политиците на слабите държави (и дори на по-силните), ставайки по-слаби и губейки легитимност (а следователно контрол), са склонни в много случаи да слеят своите интереси с тези на всемогъщи мафии. В такива случаи може да бъде безполезно и безсмислено да разграничаваме тези две групи.”³

Динамиката и състоянието на модела на социална политика се представят по следния начин: в началото на прехода под влияние на различни фактори (главно трансфер, дифузия на политики) е създаден нов пазарен модел на социална политика. Въпреки неодобрението към ефектите от модела, той не търпи значителни промени, поради „зависимост от пътя” и „заклучването“ (дължащо се на: политическите стратегии за „търсене на вина“, нарастващата възвръщаемост на оформените обществени модели и състоянието на експертизата, което пък се влияе от учебните програми, по които се обучават новите специалисти за публичния сектор и публичното управление).

Счита се, че състоянието на социалната политика е повлияно от негативната предубеденост към нея, породена от идеологизирането на вижданията и преценките за тази политика. Една възможност да се реабилитира социалната политика като инструмент на управлението е да се изчисти разбирането за нея от идеологическите

² Бъргър, П. *Покана за социология*. София: Лик.1999, стр. 39

³ Wallerstein, I. 1998 *Utopistics or historical choices of the twenty-first century*. New York: The New Press. 1998 p. 49-50

наслоявания и свързани с тях представи, като връзка с определени политически сили, или с предходния период от развитието на страната, или тезата за негативно влияние върху икономическото развитие и др..

За да се постигне деидеологизиране се разчита на инструменталния подход към политиките – според автора „това е единственият начин науката за политиките да се деидеологизира, което между впрочем е и изначалната идея на нейните основатели”.

Идеята е, че разглеждането на политиките като „инструмент“ (на управлението) акцентира върху техническата част на политиките, върху професионалното им изработване, лишено от влиянието на груповите интереси... Ако се гледа на политиката като на инструмент (каквато е гледната точка на труда), това означава, че тя се прави за да се постигне някаква цел... Ако се гледа на политиката като на (само)цел това означава, че тя се прави, защото така е правилно, или справедливо, или просто така се прави, а това създава връзка с идеология или ценностен комплекс.

Друга важна част на труда е прегледът на моделите на трансформация (реформи) на социалната политика. Този преглед е следваща логическа стъпка след постановката за възникване на нов универсален модел на социалната политика. Прегледът показва как е протекъл процеса на трансформация и различни варианти на реформиране

3. Актуалност и значимост на труда

Темата на труда е фокусирана върху българския модел на социална политика, но трудът не е затворен в специфично български рамки, а третира значими проблеми, които имат универсален характер:

- Като пример, може да се посочи критиката на свързването на социалната политика с леви управления и идеологии . Тази връзка все още запазва определена устойчивост в дебатите и литературата, въпреки че вече е анахронизъм. През последните години много изследвания ясно забелязват, че партийните програми стават неясни и сходни една на друга, което води до някаква „идеологическа и политическа хомогенност” и нарастваща липса на политическа идентичност. (Напр. Manuel Villaverde Cabral, Susana Salgado *The crisis of political representation: the Portuguese case (2002-2015)*).

– Скептицизмът към тезата за несъвместимост между социалната политика и пазарния механизъм, включително и за негативното влияние на социалната политика върху икономическия растеж. Тези виждания придобиха особено влияние през периода на свиването на държавите на благосъстоянието и тяхното развенчаване отне доста време и усилия на авторитетни учени и международни институции, включително и онези, които създадоха мита. Като пример може да се посочат изследванията, опровергаващи твърдението, че страни от Източна Азия са постигнали икономически успехи, защото са „зона свободна от социална политика” (Ha-Joon Chang , 2002, *The Role of Social Policy in Economic Development Some Theoretical Reflections and Lessons from East Asia*, а

report prepared for the UNRISD project on Social Policy in a Development Context in the UNRISD programme on Social Policy and Development November 2002 ▪ Geneva)

- Универсални и изключително актуални са и проблемите свързани с използването на научно знание при формулиране на политиките. Тези проблеми също повдигат реди въпроси и доц. Томова е посочила някои от тях: Защо самите експертни анализи си противоречат; защо научно обосноваването на политиките не могат (често) да бъдат приложени; защо след като са приложени научно обосноваваните мерки (често) не водят до желаните и очаквани резултати? Тези и други подобни въпроси имат фундаментално значение за разбиране на взаимодействието между знание и политики; между власт и науки.

- Може да се добави още един шрих към актуалността на темата – някои автори считат, че предстои промяна в досегашните политики, рамкирани от доста компрометираните идеи на неолиберализма и за такава промяна има немалко признаци – в дейността на ЕК, във вижданията на МВФ и СБ и други. Това е турбулентен период включително и за науката, тъй като привържениците на досегашния курс отстояват своите позиции и разполагат с ресурси за това, като така забавят промените. Разбира се, научните изследвания не играят значима роля за извършване на политически промени, но оспорването на стари догми е социално полезно.

Специфично български нюанси на тези универсални проблеми на СП са свързването на социалната политика с политическия режим преди прехода, слабостта на социалната политика, комбинирана с високо ниво на бедност и неравенства.

4. Приносни моменти

Самооценката на приносите съответства на съдържанието на представения труд.

Бих подчертал някои компоненти на труда, които според мен имат приносен характер, но ми струва, че не са достатъчно подчертани в справката за приносите.

4.1.Идеята да се освободи социалната политика от идеологически етикети и идеологически базирани преценки и свързването на политиката с определени политически сили или периоди в миналото е важна за изследванията на политиките, тъй като някои автори намират, че тези изследвания са силно идеологизирани. Въпреки че се съмнявам, че деидеологизирането би допринесло съществено за промени в модела на СП (и дори че въобще е възможно), все пак намирам за значимо самото подчертаване на проблема с идеологическите влияния и на необходимостта от вънасяне на повече професионализъм, и ограничаване на манипулативните, идеологически базирани виждания и преценки.

4.2.Използването на инструментален подход при интерпретирането на социалната политика също е полезна идея. Значението на този подход не се изчерпва само с възможностите за деидеологизиране. Според Пиер Лакум и Патрик Льо Гал инструментариумът на публичната политика е основен въпрос в публичната политика, тъй като позволява да се развие теория за връзка между управляващите и управляваните (всеки инструмент представлява съкратена форма на знание за социалния контрол и начините за неговото упражняване); и че работещите инструменти не са неутрални устройства: те произвеждат

специфични ефекти, независимо от преследваната цел и така структурират публичната политика според тяхната собствена логика.

- 4.3. Критиката на тезата, че политическа власт с определена идеологическа идентификация прави точно определени политики или поне ограничава своя избор в рамките на определен набор от допустими мерки. Тази критика намира опора и във факта, че през последните десетилетия в управлението на много страни се сменяха различни политически сили, които обаче неизменно поддържаха курса на свиване на социалната политика.
- 4.4. Според мен е важно и изтъкването на факта, че редуцирането на социалната политика е свързано с ограничаване на демокрацията. Доц. Томова е привела редица мнения по този въпрос. („Най-важният аспект от пенсионната реформа е това, че тя предполага отмяна на демократичните механизми (Pierson 1996). В повечето случаи гражданите не са информирани за реформите и нейните последици (Neu 2003). Ако разбираме демокрацията като система на политическо оспорване (Дал 1999), то стратегиите, избягващи вината, я унищожават (Neu 2003, p. 84)“.
- 4.5. Критицизмът по отношение на пазарния модел на социалната политика е основателен и се подкрепя от многобройни емпирични изследвания.

5. Критични бележки

5.1. При разглеждането на начина, по който се използва знанието при формиране на политиките, не са използвани резултати от значими научни изследвания, които са придобили широка известност и авторитет. Имам предвид констатираното от изследователи на рисковете (У. Бек, О. Цин и др.) „политизиране на знанието“, т.е. производство на частично и противоречиво знание, което позволява при формулиране на политики да се използва само определено знание. Други емпирични изследвания показват, че точно това се и случва в процеса на политиките - използва се частично знание, което отговаря на предварителните нагласи на вземащите решения. Нещо повече – идеята да се правят политики, основани на знание (доказателства) се провали, тъй като много изследвания се провеждат, за да подкрепят провежданите политики. Затова две английски изследователки пишат следното по повод на инициативата да се правят политики, основани на доказателства: „Интуитивно, да се основават политиките, които засягат живота на хората и икономиката, на солидни академични изследвания, звучи рационално и желателно. Но такива подходи са фундаментално провалени поради факта, че Правителството, в най-широк смисъл, се стреми да овладее и контролира процесът на производство на знание, до такава степен, че този тип изследвания може да се определят като „доказателства, основани на политиките“ (Rebecca Boden and Debbie Epstein (2006): *Managing the research imagination? Globalisation and research in higher education*, *Globalisation, Societies and Education*, 4:2, 223-236).

Накратко казано, резултатите от изследванията на създаването и използването на знанието при формиране на политиките биха могли да подкрепят тезата за идеологизиране - деидеологизиране, но според мен тази възможност не е достатъчно използвана.

5.2. В схващането (определението) за социалната политика изглежда има някакъв проблем. Политиката се разглежда като въздействие на политическата власт върху социалната структура на обществото, която не води до промяна на системните му характеристики, а по-скоро отговаря на идентифицирани публични проблеми (Автореф. Стр. 16).

Ако оставим настрана неяснотата по повод връзката между социална структура и системни характеристики, възниква въпросът: щом социалната политика влияе върху социалната структура, то една силна социална политика сигурно би влязла в колизия с базисна промяна по време на прехода - появата на нови компоненти на социалната структура – групата на „печелившите”, концентрираща доходи и богатство (собствениците – „назначени за капиталисти”) и нарастването на „прекариата”. В такъв случай изглежда логично социалната политика (нейното влияние върху социалната структура) да бъде редуцирана до някакъв минимум, за да не противодейства на централните промени в социалната структура. И това може да бъде важно обяснение за колапса на социалната политика.

5.3. Според мен е преувеличена ролята на идеологизирането на социалната политика като фактор на негативизма към социалната политика. Вярно е, че по повод на социалната политика интензивно се използват идеологически обосновани аргументи, но това по-скоро отразява проблеми с нивото на експертността. Реалните причини за слабостите на социалната политика са други и доц. Томова е посочила част от тях.

5.4. Струва ми се преувеличено и твърдението, че разглеждането на политиките като „инструмент“ ще акцентира върху професионалното им изработване, лишено от влиянието на груповите интереси. Едва ли е възможно формирането на политиките да може да бъде лишено от влиянието на групови интереси. Впрочем, при разглеждането на публичните политики не се посочва такава възможност. Прилагането на инструменталния подход води и до друго преувеличено твърдение: че социалната политика не може да променя системните характеристики; че не е в състояние да променя обществената система. Това е вярно, например, по отношение на нормативния и институционалния ред, но много изследвания показват, че продължителна експанзия на социалната политика може да променя базисни пропорции на разпределението на БВП; може да променя подоходните неравенства, да внася промени в трудовото поведение, а понякога - и в политическото. Тези промени вероятно са и една от причините за периодичните промени в социалната политика – последователните разширявания и свивания на социалната политика. Един старши икономически съветник на Татчър твърдеше, че целта на монетаризма е била да постави работническата класа на мястото ѝ. Флукуациите на социалната политика може да намерят и теоретична основа в теорията на Хабермас за загубване на автентичността на социалната система и нейното възстановяване чрез повишена експлоатация и засилена репресия.

5.5. Трудът има някои особености, които сякаш му придават белези на учебник. Например:

- Тезите се представят в края на съответната глава и поради това, поне в някои случаи, изглеждат като подчертаване на основни моменти от предходното изложение. Някои тези съдържат базисни познания по проблема и изглеждат доста общи. Например, тезата, че „Концепцията за публичните политики е свързана с бихейвиоризма в политическата наука и предполага, че действията, които публичните власти предприемат за постигане на публични цели са свързани с цяла поредица от фактори, между които поведението на участниците в процеса на нейното формулиране

и осъществяване и специфичната връзка и взаимодействие между тях имат основно значение.”

- Обширно се представят различни автори и школи, но понякога представянето им изглежда самоцелно (да запознае читателя).

- Третата глава, която е най-пряко свързана с темата на труда, представлява около 1/6 част от целия труд. Дори ако се добави и първа глава, поради това, че играе ролята на концептуална рамка, се оказва, че двете глави заедно обхващат около половината от труда.

Критичните бележки вероятно се нуждаят от едно пояснение тъй като в тях не е включено споменатото в началото игнориране на сегменти от социалните реалности, които често играят значима роля при формиране на политиките. Тази критика е избегната тъй като се отнася по-скоро до състоянието на изследванията на публичните политики, отколкото до представения труд. Трудът не следва да бъде критикуван за това, че се придържа към елементи на доминираща или поне доста разпространена представа, а пък и целта му е друга. Друг е въпросът че според някои автори игнорирането на сегменти от реалностите е признак за сериозен проблем - че самата представа за публичните политики е идеологизирана или дори се е превърнала в идеология сама по себе си.

Изисквания по Закона за развитие на академичния състав

От представената справка се вижда също, че доц. Т. Томова отговаря и на националните изисквания по Закона за развитие на академичния състав, за присъждане на научната степен „доктор на науките”

Заклучение: Имайки предвид изтъкнатите положителни страни и направените критични бележки, считам, че трудът на тема: „Българският път в социалната политика. (История за прехода, който не свършва)” притежава качествата на дисертационен труд за присъждане на научната степен „доктор на науките”. Тъй като са покрити и националните минимални изисквания, считам че доц. д-р Татяна Томова отговаря на изискванията за присъждане на научната степен „доктор на науките” и ще гласувам за това.

София. 08.09. 2020

Рецензент: проф. д.с.н. Д. Минев