

**Рецензия на дисертационен труд: “Капацитет на българските правителства за промени в социално – икономическата политика (2001 – 2013)” от**

**Магдалена Искренова Каснакова**

*Доц. Даниел Смилов*

Дисертацията на Магдалена Каснакова представлява задълбочено и иновативно изследване, което цели да покаже с количествени методи наличието или отсъствието на капацитет за промяна на политиката от страна на българските правителства. Изследването представлява принос в българската политическа наука и демонстрира високо ниво на компетентност на докторанта. По тези причини препоръчвам на журито да присъди на Магдалена Каснакова степента доктор – докторанта напълно отговаря на изискванията на закона и академичните стандарти в политологията.

Изследването беше мотивирано от следната първоначална хипотеза:

С възхода на популизма в Източна Европа политическата надпревара започна силно да се измества от социално-икономически теми, към проблеми на антикорупцията и национализма. Новите популистки играчи залагат основно такива приоритети, докато традиционните социално-икономически разделителни линии в политиката постепенно избледняват. На този фон може да се предположи, че изпълнителната власт започва да губи капацитет за промяна на политиката точно в социално-икономическите сфери.

Операционализацията на тази хипотеза е изключително трудна и дисертантът положи много усилия и креативност, за да постигне интересен и значим краен резултат. За пълноценния отговор на формулирания по-горе въпрос са необходими още изследвания, но и тази дисертация предлага важни и методологически, и съдържателни заключения.

Изследването е организирано около следните елементи:

- 1) Детайлно проучване на управленските програми на три български правителства от периода 2001-2013 г. Управленските програми са показател за намеренията

и приоритизирането от страна на изпълнителната власт. Те са добър общ индикатор за стратегическата визия на управляващите;

- 2) Изработване на голям брой специфични индикатори (103) в социално-икономическата област, които обхващат основните политики в нея;
- 3) Даване на стойност – промяна, липса на промяна, частична промяна на всеки един от индикаторите на базата на задълбочен анализ на програмите;
- 4) Създаване на числово изражение на общата промяна в проценти;
- 5) Проследяване дали управленските приоритети са били последвани от внесени законодателни актове (анализ на правителствената законодателна инициатива);
- 6) Определяне на процентно съответствие между управленска програма и внесени законодателни актове.

Тези стъпки водят докторанта до наистина значима и голяма по обем емпирична работа. Към изследването има неприложен (но наличен) анекс от 300 страници, в който детайлно се разглеждат управленските програми на трите правителства и се дават и защитават стойностите на различните индикатори.

Набраната информация се използва, за да се даде отговор на следните четири по-конкретни хипотези:

- 1) Има ли намаляване на капацитета на правителствата да инициират промяна на политиката в социално-икономическата сфера. Тази хипотеза е отхвърлена на база на количественото изследване на техните програми. Оказва се, че по огромна част от индикаторите различните правителства излизат с идеи за поне частична промени:

*“Главният извод по отношение на Първата работна хипотеза е, че българските правителства разполагат с политически капацитет да изведат стратегическите си цели за промяна в своите управленски програми, т.е. изследваните правителства правилно улавят социално – икономическите проблеми и предписват мерки за справяне с тях.”*

- 2) Има ли голямо разминаване между целеполагането в програмите на правителствата и законопроектите от законодателната им програма? И тази

хипотеза е по-скоро отхвърлена – макар че разминаване има, то не е драстично:

*“Подробното проследяване на трендовете при изпълнението на целите в законопроекти, за всяко правителство отделно, за всяка група с индикатори ...разкрива, че при трите правителства доминира над частичното изпълнение на заложените цели от управленските програми в инициирани законопроекти с вносител МС. Този факт разкрива последователност и ефективно целеполагане над частичното, което позволява да бъде почти отхвърлена хипотезата. Анализираниите правителства притежават политическа ангажираност да разработят и внесат за обсъждане и гласуване законопроекти, в които са заложили стратегически цели от управленските програми. Недостатък на това ниво на изпълнение е, че в управленските програми ги няма подробно разписаните промени, а се задават по – общи цели и приоритети, което затруднява крайната оценка до колко присъства / отсъства изпълнение.”*

- 3) Промените са резултат най-вече от хармонизацията с европейското законодателство. Тази хипотеза по-скоро се отхвърля, защото средно около 41% от инициативите са резултат от членството ни в ЕС. Но и това е изключително висок процент, който може да се тълкува по-скоро като частично потвърждение на хипотезата;
- 4) Няма особена разлика между правителствата по отношение на капацитета им за промяна на социално-икономическата политика. Ако има разлики, то те не се обясняват с идеологически различия – леви, десни или центристи. Тази хипотеза е потвърдена. Разликите в количествено отношение между отделните правителства не са големи и трудно могат да доведат до категорични изводи. Авторът поставя правителствата на Станишев и Саксбурготски по-напред от това на Борисов, но също така установява, че при тях и ролята на ЕС е по-голяма заради предприсъединителния период, което може би обяснява и разликите.

Дисертацията има следните характеристики:

*Концептуализация и теоретизация:* Авторът си е направил труда да изясни детайлно използваните понятия, както и да предложи теоретичен модел, стъпвайки на вече правени изследвания. Цитирането на такива изследвания не отнема от иновативността,

защото Каснакова е адаптирала идеите им към твърде различните институционални български реалности, което не е малко постижение. При изясняването на понятията понякога се достига до прекомерен детайл, но този дефект лесно може да бъде отстранен, когато трудът се готви за публикация;

*Приоритет на количествената оценка:* Дисертацията е специфична комбинация от количествен и качествен анализ. Разбиването на управленските програми на 103 индикатора дава възможност на докторанта след това да измерва промяната вътре в тях. Самото определяне на тези 103 индикатора е резултат на качествен анализ на важността на определени политики. Тук има известен субективизъм и зависимост от експертната оценка на кандидата, която е неизбежна в подобен род изследвания. Други изследователи със сигурност биха генерирали различни индикатори, но припокриването все пак би било голямо. Трябва да се каже, че индикаторите, предложени от Каснакова, дават много широк и коректен поглед върху социално-икономическата сфера. Едно възражение към подхода ѝ би било, че всеки един от тези индикатори е с равна тежест, което рядко се случва в политиката. Но пък експертното диференциране на тежестта на различните индикатори би вкарало ново ниво на субективизъм, така че в крайна сметка подходът на автора е по-скоро оправдан.

*Приоритет на законодателството:* Авторът се фокусира върху управленската и законодателната програма на правителствата. Едно възражение към този подход е, че той не включва подзаконовите актове, които също могат да съдържат ключови промени на политиката. Това безспорно е така. Но, все пак най-важните промени в една парламентарна република са по правило законодателно разписани и това оправдава фокуса на автора. Нещо повече, нейното изследване може да се допълни със сходно изследване за подзаконови актове, но това би било огромна работа, многократно надхвърляща изискванията за докторска степен.

*Иновативност:* Методологията, изработена от Каснакова, е иновативна и не е тествана в този ѝ вид нито у нас, нито в чужбина. Затова данните от първите три правителства, върху които е приложена, не могат да бъдат използвани за дефинитивни заключения. Ако този метод се прилага и в бъдеще, той ще генерира много полезна информация за тенденциите в целеполагането и приоритизирането от страна на

изпълнителната власт. Дори и с данни от три правителства определени интересни изводи се налагат.

*Коректност на изводите:* Авторът много внимателно извежда своите заключения, като винаги споменава ограниченията на методологията.

Като всяко ново изследване в дадена област и това има своите слабости, повечето от които са известни на докторанта и представляват осъзнат избор между опции, всяка от които води до специфични проблеми:

- 1) Авторът се фокусира върху управленските програми и законодателните инициативи на правителството. Те наистина са добър индикатор за капацитет за промяна, но все пак крайният продукт на тази линия е ПРОМЕНЕНОТО законодателство (с влязъл в сила закон). Каснакова не включва тази крайна фаза. Причините са от два типа. Първите са логистични – изследването би станало още по-сложно. Вторите са, че в крайният продукт се сливат усилията и на депутати, и на правителство и не е съвсем ясно коя промяна е резултат на правителствен, и коя на парламентарен капацитет. И двете причини са валидни, но все пак е редно в бъдещи изследвания по темата този проблем да бъде отчетен. Това, което наистина “спасява” изследването на Каснакова е, че по принцип в една парламентарна република над 90% от законопроектите са резултат на правителствени инициативи. Нещо повече, българският парламент е по-скоро rubber stamp parliament – легислатура, която подпечатва волята на правителството. Това е съдържателното оправдание на нейния фокус върху правителствената инициатива като ключов индикатор.
- 2) Изводите от изследването могат да подлежат и на по-детайлни и нюансирани интерпретации. Безспорен факт е, че правителствата генерират много законодателни “промени” в социално-икономическата област. Промяната на закона не винаги води до реална политическа промяна, обаче. Тук количествено-законодателният подход на Каснакова има видими ограничения и трябва да бъде допълнен от контрол по отношение на реалността (reality check). Може да се окаже, че въпреки голямата законодателна активност, сравнително малки параметри на реална промяна са били генерирани от дадено правителство. Тъй като опитите да се мери “реалната” промяна в

икономическата среда са далеч по-разпространени, изследването на Каснакова е особено ценно, защото то може да бъде съпоставено с подобни изследвания. От една такава съпоставка вече ще може да се види и какво от инициативата на правителствата е дало “реален” резултат. В този смисъл изследването на Каснакова отваря много научни възможности – дава както интересни отговори, така и нови въпроси.

- 3) Изследването показва, че съществува голяма институционална инерция да се правят законодателни промени: реформи. Част от тази инерция идва отвън, но по-голямата ѝ част е вътрешно мотивирана. Правителствата генерират огромен брой “видими” резултати под формата на законодателни промени. Това става в среда, в която е изключително трудно да се стигне до авторитетен анализ на съдържанието и качеството на тези промени. Изследването на Каснакова е научно, емпирично потвърждение на този проблем, без да е негово решение. Приносът ѝ е безспорен, но и необходимостта от изследвания на “реалните” резултати от реформи е очевидна.

На фона на тези бележки, още веднъж изразявам твърдото си убеждение в качествата на дисертацията на Каснакова и предлагам тя да получи степента доктор, тъй като е изпълнила всички условия за това. Нещо повече, по задълбоченост и положен труд нейната дисертация се откроява и може да бъде сочена за пример.