

Софийски университет „Св. Климент Охридски“
Философски факултет
Катедра „Публична администрация“

РЕЦЕНЗИЯ

от проф. ДПН **ТОДОР АЛЕКСАНДРОВ ТАНЕВ**
(СУ, катедра „Публична администрация“)

ЗА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД НА
ИСКРА ИВАНОВА МИЛЕВА

“Стратегически проблеми на взаимоотношенията държава-
висше образование- социална практика”
с научен ръководител проф. д-р Александър Иванов Маринов

за придобиване на образователна и научна степен „ДОКТОР” по
професионално направление 3.3. Политически науки (Публична
администрация)

за нуждите на защитата на труда през януари 2018 г.

1. Общи данни по процедурата. Представен е дисертационен труд с общ обем 202 стандартни страници (включително библиография и приложения), разделен на увод, 3 глави и заключение. Дисертационният труд съдържа обстойна библиография от общо 112 заглавия (монографии, статии, електронни научни ресурси), от които голяма част заемат документи и законодателни текстове.

Библиографията е предимно на български и английски език в приблизително равни части, като има отделни източници на френски и немски език. Тя е значителна по обем. *Научният апарат* е използван целесъобразно и творчески без „кухи обеми“ в хода на анализа. Дисертацията е информиран анализ на много и различни източници и документи, стъпил върху тезите на научния ръководител с добавяне на собствен значим нов елемент – „мрежите от стратегии“ във вертикален и хоризонтален план.

Авторефератът е коректно структуриран, логичен и представя точно дисертационния труд, неговите обект, предмет, теза, цели, структура, научен апарат, както и добре съставена Самооценка на приносите.

Дисертантът има общо 3 научни *публикации*, свързани с тематичния обхват на изследването, които са публикувани в научни издания (едната под печат).

Дисертационният труд в този вид *покрива основните изисквания* на Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България т. 24-34.

2. Обща оценка на дисертационния труд. Може да се направят следните обобщения за дисертационния труд:

(1) Темата е „дисертабилна“, тъй като съдържа реален и *значим* обществено-политически проблем, чийто анализ води към създаването на предписание. Работата притежава елементи както на аналитичност, така и на *приложимост*. Методологията убедително пресреща два *допълващи се подхода* (теоретичен дедуктивен и емпиричен индуктивен), всеки от тях съдържащо сравнение в значителна степен. Трудът е *структуриран логично* и води към изпълнение на своите *цели*.

(2) Дисертационният труд е *актуален* от една страна поради характеристиките на централния проблем и от друга – използвания научен инструментариум за неговия анализ. Актуалността на темата се определя от приоритетната позиция на политиката за развитие на висшето образование като област с ключово стратегическо значение в началото на 21 век в национален и международен план. Анализът обосновава необходимостта от съществено преосмисляне на съвременните процеси на трансформация на управлението на ВО. Актуалността на дисертационния труд се поддържа също така и от и от известния *дефицит* на теоретични изследвания върху българската практика на управление на сектора ВО и пригодността на държавната администрация, бизнеса, местните власти и гражданския сектор за ефективно развитие на висшия ешелон на човешкия капитал у нас.

(3) Трудът посреща претенцията за *научното направление* „политически науки“ с разширението в скоби „публична администрация“, тъй като изследва проблем, посветен на „реформата в политиките и администрирането на ВО, както и стратегическите перспективи

на стратегическото управление в глобалното информационно общество, основано на качествен човешки капитал.

(4) Дисертацията има *ясна теза* с аналитичен характер (необходимост от хоризонтални и вертикални връзки между ресорни стратегически проекти), предполагаща конкретна методологическа рамка и водеща до създаването на *модел* (управленска структура, *адаптирана* към българските условия на фона на проучване на разностранен чуждестранен опит). В този смисъл тезата е от типа, който не води до създаването на научен факт, а цели *предписанието* (надгражда описанието с обяснение, прогноза и достига до предписание).

(5) Същевременно защитата на тезата се „огъва“ пред *обективни предизвикателства*, каквито са разнопосочността на съществуващата теоретична база и несистемната практика. При тези обстоятелства опитът да се създаде собствен теоретичен център сполучва в достатъчна, но не в пълна степен.

3. Приноси.

Тезите и изводите в дисертационния труд ме засягат лично, тъй като по време на моя мандат като министър се завършиха и обсъдиха всички законопроекта и стратегически документи, които бяха приети малко по-късно. Гарантирам, че те са разгледани правилно, и балансирано.

Ценността на дисертационния труд е в неговия *критичен* и *приложен* заряд. Трудът *подкрепя* бавно пробиващото си в България път мнение, че вземането на конкретни стратегически решения следва да се синхронизира с решенията в паралелни стратегически сфери и същевременно да е подчинено на общо „гранд“ стратегическо ядро. Така трудът осъществява крачка напред в очертаване на силуета на нов модел на „3D“ *мрежово управление на ВО*, налагащ се от безпрецедентната му историческа роля. Подобна постановка е по принцип известна на кръг управляващи, но неизвестна за широките кръгове ръководители, затова е навременна.

Основният принос на Искра Милева е, че очертава особеностите на стратегирането в сферата на ВО, поставяйки го в контекста на двата действително *алтернативни подхода* – традиционното „затворено“ *секторно* стратегиране и въвеждането на „*междусекторно* стратегиране“ чрез изграждане на „*мрежи* от стратегии“, включвайки и *адаптирането* на чуждестранен опит в тази област. Анализираното противоборство е едновременно принос към *теорията* на стратегическото управление изобщо и към *развитието* на висшето образование като стратегически сегмент. Милева убеждава, че в перспектива „мрежата от междусекторни стратегии“ ще служи най-вече за регулиране на „триъгълника“ от отношения „държава – висше образование – социална практика“ (с. 16 и др.). Нехайството в това отношение би довело до фатални последици стратегическото управление на ВО и по този начин – на развитието на способна нация в ерата на глобалната конкуренция.

С една дума, приветствам и *подкрепям междусекторния подход по принцип* в практиката на публичното управление и намирам за важно административната наука да се

заеме най-сериозно с анализа му; Искра Милева е направила крачка точно в тази посока. Направеното е правилно, ново, не е привнесено или „измислено“.

В тази връзка са осъществени няколко *по-конкретни приноса*:

(1) Обосновано е цялостно, обхватно и адекватно разбиране за „социалната практика“ като партньор на висшето образование и потребител на неговите продукти, в т.ч. като алтернатива на идеята за съобразяване на висшето образование с „пазара на труда“ и „изискванията на бизнеса“.

(2) Оценката на Стратегията за ВО 2014-2020 г. като *амбивалентно* явление, чието положително лице е, че е открояващо се сполучлива и въобще че съществува и чиято отрицателна страна е, че е изолирана, конвенционална секторна стратегия.

(3) Вниманието, което се отделя на ролята на държавата при разработването на националната *гранд стратегия като задължителна база* за цялостния процес на стратегиране.

(4) Напълно съм съгласен с тезата, че „В процеса на този нов модел на междусекторно стратегиране в сферата на висшето образование МОН следва да има водеща-координираща, а не водеща-декретираща роля“ и че „отговорността следва да бъде *разпределяна* между всички заинтересовани страни“ (с. 189). Освен в процеса на планиране, *всички* заинтересовани страни трябва да са част от процесите по осъществяване и *контрол*, като подобаващата роля на МОН е да стимулира партньорството между институциите на ВО и различните категории потребители на знание в обществото.

(5) Удовлетворяващо е въвличането на подхода „*Нексус*“ в качеството му на „взаимовръзка или система от взаимовръзки“ за теоретизиране на „мрежите от стратегии“.

(6) Особено ценно за развитие на собствената теоретична база на управлението на ВО е интензивното използване в изследването на понятието „социална практика“ като „третия връх в стратегическия *триъгълник* наред с държавата и висшето образование“.

(7) Добра основа за изводи са две постановки: (1) че твърде много се фокусира върху релацията „бизнес – образование“ и неоправдано се подценява връзката на *университетите* с публичното управление, както и (2) че т.нар. „пазар на труда“ е възможно най-неправилната основа на планиране на развитието на ВО, която пряко подбива стратегирането.

(8) Ценна е констатацията, че българската стратегия е разработена „за съобразяване с европейските насоки ... и с новата Оперативна програма“ поради което е налице „почти буквално *заимстване* на стратегически цели...“. Тъкмо на този фон изпъква липсата на пълноценна генерална стратегическа визия за България, която да дава насока и на ВО.

(9) Сериозен принос е изводът, че (1) ВО произтича от *гранд-стратегията* на обществото и така е фундамент на развитието и на сигурността (двете страни на един медал) и че (2) тази тенденция ще се разширява и задълбочава в следващите десетилетия, може би и столетия.

Накратко, както и някои други у нас приветствам и подкрепям междусекторния подход и субординацията с обществена гранд-стратегия в практиката на публичното

управление и намирам за важно с анализа му да се заеме най-сериозно административната наука; Искра Милева е направила опит точно в това отношение.

В допълнение на тези мои обобщения за приносните моменти потвърждавам, че съм съгласен със *самооценката* на дисертантката за направените приноси с изключение на последния. Четвъртият принос от „Самооценката“ намирам за вяло формулиран, маркиран, недовършен макар и с централно значение и основна претенция – моделирането.

Приносите са *достатъчно* много и *значими*, с което *съответстват* на претенцията за придобиване на степента „Доктор“ по направление 3.3 „Политически науки (Публична администрация)“.

4. Критични бележки и препоръки.

Одобрявайки напълно защитаваната теза, че „традиционното секторно стратегиране, което не отчита взаимовръзките на висшето образование с останалите сектори, не може да изпълни важната задача за оптимизиране на стратегическите аспекти на отношенията „държава - висше образование - социална практика“ намирам, че по ред причини тъкмо *в сферата на ВО приложението на междусекторния подход търпи множество ограничения*. На този фон намирам за прекомерно неограниченото третиране на този подход за стратегиране като панацея в конкретната област на ВО. Заявено е без пълномощно собствено доказване или без цитиране, че „Анализът (доколко подробен?) показва, че първите две години от изпълнението на Стратегията се характеризират с типичните за стратегирането у нас пороци... Заложеният потенциал (доколко той е обективно достатъчен да изпълни предписанията?) за постепенен преход от секторно към междусекторно стратегическо мислене и действие към момента не се оползотворява“. Дали връзката между междусекторното стратегиране и ВО е толкова пряка, както се предполага от първата до последната страница, толкова ли е приложим самият подход спрямо ВО, какви са ограниченията му?

- Новият модел на стратегическо управление, основан на „мрежи стратегии“ и „мрежи заинтересовани страни“ се прилага интензивно например в ПОО (вж. устройството на НАПОО например) или ПУО, но във ВО приложението му не може да не е по-ограничено, тъй като спори с водещия принцип на *академичната автономия*. Така че заявлението „Правомощията ... следва да бъдат разпределени между публичната власт, частния и гражданския сектор“ е непреодолимо ограничение – тук засилена роля играе и академичното самоуправление. Така МОН по определение винаги ще има проблеми с акредитацията, рейтингите, разпределението на бюджета за ВО, план-приема;

- Функциите на министерствата са процесно, не резултатно ориентирани и основните им управленски задачи са *разпределение* на средства. Докато това продължава, когато става дума за постигането на съвместен по възможност резултат (например качествено ВО), той ще се разглежда от алтернативните субекти като алтернативен обект на интереси, паралелни бюджети и други логически оправдани *некооперативни* междуинституционални отношения. Отделно оперативните програми са разпределени по отделни ресорни

министерства, а не предадени на мрежи от министерства. МС не се занимава като колективен орган с тези програми и е трудно да се експериментира със сложната област на ВО. Финансовото и правосъдното министерство ще продължат да изпълняват институционалната координираща роля между секторите под форма на ключови надинституционални инстанции.

- Същевременно гражданският сектор е *неадекватен*, когато става дума за високо експертни решения (ВО!), както и „бизнесът“ (средните и малки предприятия с множество проблеми съставляват между 80 и 90%), възпрян по тази причина от сериозна намеса в управлението на ВО. Националните работодателски организации, органите на местната власт, НПО традиционно не проявяват критична маса управленски интерес към ВО;

- Определено действие има разделението на *частни и държавни* институции на ВО, като стратегирането се отнася почти изцяло само за вторите – този въпрос се анализира, но още няма задоволителни експертни решения без политическа намеса;

- Ако се приеме, че *законите* са част от стратегическия процес, ЗВО е изменян и допълван 47 пъти, а ЗПОО – 27 пъти; предстоят сериозни промени в проблемно свързаните закони, като ЗРАС и пр. Съветът на ректорите почти явно се противопоставя на създаването на изцяло нови съвременни ЗВО и ЗРАС по обясними причини. Всичко това говори за съществуващи трудно преодолими ограничения пред „мрежуването“;

- Сферата на ВО търпи *атомиране* поради местни, финансови, политически и други интереси и много по-малко синхронизиране. ВО може и трябва да се извършва на равнището на МС между министрите (изпълнителната власт), стига да се възприеме като висша стратегическа област на развитие от „партийните и държавни ръководители“;

- Независимо от всичко, стратегията, плана и изпълнението ѝ са били обект на най-интензивно координиране, практически близко до „мрежуването“, със социалните партньори, МТСП и МРРБ, в резултат на което настъпиха отчетените първи сериозни положителни промени, като финансирането на ВО за качество, намаленият прием, системата от защитени и преференциални специалности и пр. Тъкмо междусекторност е била винаги търсена, но *в реално възможните ѝ граници* за конкретния случай с ВО.

Някои от тези и други ограничения на защитаваната теза трябва да се имат предвид, за да бъде анализът по-пълен и убедителен.

Имам и някои конкретни бележки:

(1) Остава все пак неясен/недоразвит *терминът* „мрежи от стратегии“. Основната яснота е, че става дума за синхрон между стратегическите проекти в отделни, зависими една от друга сфери. Така възникват обаче няколко въпроса, като: ако стратегирането е постоянно навигиране (“SAP”), постоянните му меандри няма ли да компрометират трайността на „мрежуването“ (време)? Докъде по вертикала („права линия“) и хоризонтала („сребрена линия“) реално може да се простира една „междусекторна мрежа“ (пространство) – дисертантката говори винаги в контекста на стратегията за ВО и само още една? Ако се следва „понятиен позитивизъм“, което по принцип приветствам, тогава би било добре да се приложат и теории, като Parallel processing и методи като Flow chart parallel

processing... Дали не става дума за системност при продължаващото стратегическо управление вместо за синхронно планиране? Възприетият модел на мрежите е явно линеен (синхронизиране, преливане на планове и цели), а би трябвало да е функционален (съвместност и кооперативност при самото управление като безкраен процес).

(2) Анализът на политики и стратегии по определение се подчинява или на *процедурните* последователни стъпки (изпълнението или неизпълнението им), или на *структурно-функционалните* характеристики на стратегирането (стратегическият процес и въпросите кой на кого какво как с какъв ефект). На този фон много използваният от авторката различен *Judgmental* подход, основан върху коментар на документи се оказва методология, която ограничава обяснителния елемент на анализа.

(3) Пропуснати от внимание са *вътрешните* за образователната система институционални прегради пред мрежовия подход, преди всичко отношенията между МОН и НАОА (с. 159), НАПОО, даже отношения между някои дирекции в структурата на министерството и т.н.

(5) Намирам, че твърде много се набляга върху „заинтересованите страни“, а те могат да представляват много различни неща, особено законспириран държавен централизъм (например „национално представени“ още не означава „браншови“ и пр.; националното представителство на „страна“ в ръководни органи на даден ресор е френски естатистки модел, който не работи добре у нас).

5. Лични впечатления за кандидата. Не познавам Искра Милева и нейната досегашна научно-изследователска работа.

Представените 3 статии донякъде повдигат завесата, като представят кандидатката за образователната и научна степен „Доктор“ като тесен и много последователен изследовател във все същата област на дисертацията.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: На основата на постигнатите научни приноси, както и поради актуалността и значението на анализа за усъвършенстване на управленската практика в тясната сфера на ВО но и на държавното ръководство като цяло предлагам на уважаемите членове на научното жури да гласуват ЗА присъждане на образователната и научна степен „Доктор“ по професионалното направление 3.3 „Политически науки (Публична администрация)“ на Искра Милева.

4.01.2018 г.

РЕЦЕНЗЕНТ: