

РЕЦЕНЗИЯ НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД
за получаване на образователната и научна степен “Доктор”
по професионално направление 3.3 Политология
(Публична администрация)

от: **доц. д-р Симеон Атанасов Петров,**

катедра „Публична администрация“, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Автор на дисертационния труд: **Ваня Антонова Илиева**, задочен докторант в катедра „Публична администрация“, Софийски университет „Св. Климент Охридски“;

Тема на дисертацията: **„Хоризонталните политики в български контекст“**

Научен ръководител на докторанта: **проф. д-рпн Татяна Томова;**

Рецензията се представя на основание на Заповед № РД 38-25/16.01.2024 г. на Ректора на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и (2) Решение на Научното жури от 16.01.2024 г. за определяне на рецензенти.

1. Данни за квалификацията, обучението и професионалния опит на докторанта

Ваня Антонова Илиева е отчислена с право на защита като задочен докторант в катедра „Публична администрация“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Тя е възпитаник последователно на бакалавърската програма „Публична администрация“ (завършена с отличен успех в периода 2013-2017 г.) и магистърската „Публичен мениджмънт и политики“ (завършена също с отличие в периода 2017-2018 г.) към катедра „Публична администрация“ на СУ. Ваня Илиева е разпознаваема от всички членове на колегията като активен и продуктивен студент и изследовател. Тя завърши магистърската си степен след защита на магистърска теза на тема „Хоризонтален подход при целеполагането: демографската политика на България в периода 2001 г. – 2017 г.“, която според мнението на изпитната комисия и личната ми оценка, в качеството ми на неин научен ръководител тогава, носеше научно-изследователския заряд да се превърне в сериозно дисертационно изследване.

Друг важен предразполагащ фактор за потенциалния успех на дисертационното изследване на Ваня Илиева е професионалната школовка, която тя получава в този период. Работата ѝ като експерт в Дирекция „Модернизация на администрацията“ в Администрацията на Министерския съвет (2018 г.) и Дирекция „Културно наследство, музеи и изобразителни изкуства“ в Министерство на културата (2019-2021 г.) и като ръководител проекти в ЕСТАТ (от 2021 г.) допълва добрата ѝ теоретична основа с практически опит в сферите на мониторинга и оценката на въздействието на политики, програми и проекти в публичния сектор; изследванията на общественото мнение; дизайна на социалните изследвания.

2. Обща характеристика на представения дисертационен труд

2.1. Формални параметри на дисертацията

Дисертационният труд на тема „Хоризонталните политики в български контекст“ е обсъден и насочен с единодушно решение към защита от катедра „Публична администрация“, Философски факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ на 18.12.2023 г. Представеният дисертационен труд е в общ обем от 220 страници (196 страници същински текст, структуриран във въведение, три глави и заключение; библиографски списък; и 3 приложения - Въпросник за дълбочинни интервюта; Резултати от проведено количествено изследване; Списък на административните структури, до които е изпратена покана за участие в онлайн анкетно проучване). В текста са поместени 12 таблици и 16 графики. Библиографията включва общо 119 източника, от които: 85 научни публикации; 25 нормативни и ненормативни акта на държавни органи; 9 онлайн източника. Повече от две трети от източниците са на английски език и включват ключовите заглавия и автори, работещи в тематичната област на хоризонталните политики и целеполагане. Малко под 30% от позованите научни публикации са от последните 10 години.

2.2. Обоснованост и актуалност на темата

Темата за хоризонталното целеполагане и хоризонталната координация е безспорно актуална и на теоретично и на практическо равнище. Същевременно в българската управленска литература може да се идентифицира сериозен дефицит на изследвания в тази посока. Няма да е пресилено твърдението, че предложеният дисертационен текст е един от първите целенасочени опити за дефиниране и анализ на хоризонталните политики в България, при това той стъпва на няколко отделни и мащабни емпирични

инструмента. Считам за убедителна аргументацията на дисертанта за необходимостта от подобно изследване. Позволявам си да добавя, че в българския контекст не става дума просто за идентифициране на добри или лоши институционални практики и резултати, а и за някои нерешени теоретико-приложни дилеми на генералния институционален модел, които произтичат от факта, че административната реформа в България направи опит да въведе практиките, свързани с традиционния (вебериански) модел, с новия публичен мениджмънт (new public management) и с доброто управление (good governance) едновременно през 90-те години и началото на новия век. Трите концепции не си противоречат единствено при условие, че въвеждането на всяка следваща внася корекции в установените вече практики, но в противен случай ефективността на процесите на координация при целеполагането, както между самите административни структури, така и между тях и другите участници в процеса на политиките става трудно уловима.

2.3 Дизайн на изследването (обект, предмет, цели, ограничения, методи).

Предложеният от Ваня Илиева във въвеждащата част на дисертацията методологически дизайн е убедителен. Обект на изследването са хоризонталните политики. Предметът на дисертационния труд е хоризонталното целеполагане в България, с акцент в трета глава върху демографската политика. Като основна цел на труда е посочено: „да бъде изследван процесът по формулиране и осъществяване на хоризонтални политики в условията на българската система за публично управление на основата на примера на демографската политика в страната в периода 2001-2020 г.“. Посочената цел насочва към по-скоро описателни усилия, което личи в някои части на изследването, но считам, че особено в края на труда има достатъчно практико-приложими препоръки, които да подпомогнат не просто „снемането“ на картината, но и реалното подобряване на процеса и някои аспекти на публичното управление у нас.

В изпълнение на тази заявка считам за изпълнени специфичните цели на изследването: да се представи и анализира теоретичната рамка на хоризонталните политики; да се анализира и адаптира понятието „хоризонтални политики“ с оглед на капацитета за тяхното реализиране в България; да се изследва процеса на формулиране и осъществяване на демографската политика в България с акцент върху дефинирането на дефицити и препоръки.

Дисертантът поставя редица важни изследователски въпроси, сред които бих открил: Какви са особеностите на хоризонталните политики? Как навлиза понятието

„хоризонтални политики“ в българската система за публично управление? Какво е значението на координацията на участниците в процеса на формулиране и осъществяване на политиката и чрез какви механизми се реализира? Какъв подход е избран за адаптиране на демографската политика и секторните политики, с които пряко е свързана?

Специфичните цели на изследването си Ваня Илиева детайлизира в 11 конкретни изследователски задачи, които предполагат последователно и пълноценно доказване на тезата. Тук отново прави впечатление, че дисертантът подценява в известна степен потенциала в целия ход на изследването да извежда конкретни практически препоръки – едва в рамките на последната задача „извеждане на препоръки за подобряване на процеса на политиката на базата на изведените специфики в български условия“ има препратка към приноса за подобряване на практиката и то в контекста специално на демографската политика.

Формулираната в дисертацията теза е, че „процесът на формулиране и осъществяване на хоризонтални политики в България е централизиран, с ограничено участие на недържавни участници, неефективна координация между основните участници в процеса и слабо адаптиране на целите на хоризонталните политики към секторите, с които имат пряка връзка“. Тезата е предизвикателна, тъй като съдържа поне три, при това само относително свързани твърдения. Споделям последното с оглед сложността на изследването, а иначе намирам тезата (хипотезата) за добре формулирана и напълно подлежаща както на теоретично аргументиране, така и на емпирична проверка.

От теоретичните конкретизации за бъдещата обосновка на тезата се вижда, че още в началото на изследването са осъзнати редица критични въпроси за доказването ѝ: институционалните (включително неформални) механизми за координация; политическата и административна култура за сътрудничество и взаимодействие между институционалните и неинституционалните актьори и др. Формулирани са шест конкретни изследователски резултата, които в крайна сметка считам за изпълнени в много голяма степен, като може да има известни претенции към наличието на последния резултат „формулиране и оценка на варианти за подобряване на процеса на формулиране и изпълнение на целите на политиката“, доколкото някои от препоръките в края на текста не изглежда да имат достатъчно подкрепа в изложението и доколкото реалното претегляне на алтернативни варианти за реформи е условно.

Едно от големите достойнства на дисертационния труд е широкият набор от методи за изследване и анализ. Всички инструменти, заявени в уводната част са използвани

пълноценно и методологически издържано. Проведено е анкетно проучване, в което са обхванати 351 участници. Респондентите са представители на различни административни структури, които са идентифицирани от дисертанта като ангажирани с формулиране и осъществяване на хоризонтални политики в България. За допълване с качествени данни са проведени и 14 дълбочинни интервюта по метода „снежна топка“. Осъществени са и формален анализ на институционалното развитие на консултативните органи в областта на демографската политика и съдържателен анализ на ключови стратегически документи. Последните стъпват на ясно аргументирана авторска методика.

В края на уводната част докторантът признава, че част от изводите са лимитирани от избора на предмет на изследването в лицето на демографската политика. Може би най-голямото ограничение е свързано с твърде големия акцент върху формалните държавни организации – демографското целеполагане у нас е централизирано и така и в самото изследване ролята на недържавните организации остава само загатната. Всъщност за това допринася и изборът на обект на изследването – хоризонталните политики, а не хоризонталното целеполагане по принцип, който е донякъде дискуссионен.

3. Преценка на структурата и съдържанието на дисертационния труд

В дисертационния труд е възприет преобладаващият подход за структура – три обособени глави, в първата от които е теоретичната основа на разработката. Другите две глави са в по-голяма степен приложно-изследователски и стъпват на набор от конкретни изследователски инструменти.

Първа глава „Публични политики и хоризонтално управление. Теории и идеи за хоризонталността в публичното управление“ представлява академично издържан синтез на ключовите дефиниции и понятия, свързани с темата на дисертацията. Авторът показва, че е запознат критично с водещите трудове в областта и автори като Питърс, Мюлер, Борзел, Роудс и др. Теоретично са изяснени понятия като хоризонталност, секторност, мрежовост, направен е съвременен прочит на проблемите на координацията в публичния сектор. Стъпвайки на разбирането на Питърс за философски сблъсък на новия публичен мениджмънт с хоризонталната координация, Ваня Илиева показва, че някои от вменените изисквания за организационно и персонално индивидуализирана оценка на изпълнението в публичните структури, води до силна фрагментация, краткосрочни цели и абсолютизиране на ефикасността.

Сама по себе си тази теоретична глава е принос в българската управленска литература като целенасочен опит за обяснение на хоризонталността на ниво целеполагане. Въпреки това, някои параметри остават недоразвити. Въпросите породени от дилемата индивидуална организационна рационалност срещу колективна междуорганизационна рационалност са слабо застъпени. Доколкото направо в заключителните препоръки се говори за отворена координация и за формални форми на сътрудничество – не е обърнато теоретично внимание на съвременните управленски трактовки на процедурната рационалност – например теориите на съвещателното управление. Последните са част от събирателния образ на новото публично управление (new public governance), което в работата е значително по-малко застъпено от своя предшественик – новия публичен мениджмънт (new public management).

Друг теоретичен въпрос, който излиза на преден план, е дали разбирането за „хоризонтална политика“ трябва да се използва почти взаимозаменяемо с „хоризонтално целеполагане“. Самото приемане, че демографските проблеми са част от хоризонтална политика, съществуваща редом с други, но секторни политики, би трябвало да означава, че в поне известна степен имаме отделна общност на политиката, със своите публики (ситуационно заинтересовани страни) и относително установени институционални правила и отношения. Тъй като ситуационно заинтересованите страни, обаче, са обичайно секторно установени, самото понятие „хоризонтална политика“ предполага централизиран процес (последното е препратка към тезата на дисертацията). Ако съществуването на хоризонтални междусекторни цели пък е възможно извън институционално обособяване на хоризонтална политика, би било интересно да се оценят предимствата и недостатъците на тези евентуално алтернативни подходи. Посочвам последното провокиран от идеята в заключителните препоръки на дисертацията за съществуване на „хоризонтални принципи“, които възприемам именно като донякъде алтернативни на централизираната демографска политика. От друга страна в края на първа глава (стр. 72-75) се говори и за ползи и недостатъци от „хоризонталния подход“. Ако го приемем за събирателен за хоризонталната координация трябва да се отбележи, че недостатъците са твърде схематични и подценени, едва ли този подход е универсален управленски „лек“, но това сигурно е подчинено на желанието за безапелационна защита на тезата.

Ваня Илиева следва всички формални и неформални стандарти за цитиране и академичен език. Все пак може да се отбележи, че в точка 5 на втора глава „Модел на

адаптиране на хоризонтални и секторни политики“ (напр. стр. 48-55) липсва позоваване на теоретични източници, на база на които са направени съответните обобщения.

Втора глава „Понятието „хоризонтални политики“ в български контекст“ (стр. 77-141) разкрива богатия инструментално-изследователски арсенал на дисертанта. Направен е изчерпателен съдържателен анализ на съдържанието и развитието на нормативната уредба на координацията и хоризонтално целепологане. Представени и критично анализирани са резултатите от две много сериозни теренни изследвания. Анкетното изследване сред 351 държавни служители (от които около една трета на ръководни позиции) води до диагностициране на различни проблеми на координацията и хоризонталните политики. Анкетното изследване води до много интересни конкретни находки. Ще дам само един пример. Ако 59% от всички анкетирани служители споделят твърдението, че хоризонталните политики са специфични и имат особености при планиране и изпълнение, то има фрапиращи разлики на това възприятие спрямо вида на администрацията – 83% от служителите в Администрацията на МС и едва 45% от представители на различните министерства. Анкетната карта е изготвена професионално и е приложена надлежно, поместен е списък с идентифицираните и адресирани административни структури. Анкетата е на принципа на отзовалите се, но дисертантът не е коментирал изрично кои са тези администрации и дали пропорцията им трябва да се разглежда като ограничение за някои от изводите (тъй като са адресирани например 3 държавни агенции, 7 министерства, 7 изпълнителни агенции, а процентът на реални отговори е съответно 27,92%, 27,35% и 37,61%). Като формална забележка може да се отбележи, че заглавието на главата практически повтаря заглавието на самата дисертация.

Трета глава „Демографската политика в България в периода 2001-2020 г.“ съдържа подробен анализ и позиционирането на демографската политика като хоризонтална. Както тук, така и във втора глава (където разгледан е най-малко периода на действие на Закона за администрацията от 1998 г.), изследването всъщност надскача дори заявения период - от 2001 година. Институционалното развитие на консултативните съвети по социалните и демографските въпроси всъщност е проследено до 1995 г.

Има собствени методики на изследване – в таблица 11 е направен сравнителен анализ на съветите в областта на демографската политика по авторски критерии като наличие на представители на научната общност и/или гражданския сектор, наличие на спомагателни структури, брой и вид на функциите, механизми за отчетност и т.н. Таблица 12 пък отчита връзка на демографската политика в секторните стратегии,

които са идентифицирани като важни. И тук са разкрити много полезни констатации – напр. от 11 разгледани съдържателно стратегически документа само в 3 се констатира пряко обвързване с целите на демографската политика.

Като теоретико-приложно „попадение“ бих отбелязал обвързването на теоретичната класификация на видовете мрежи на политиките с конкретните параметри на демографската политика и определянето ѝ като „бюрократична мрежа“ (стр.166).

В точка 6 „Препоръки за подобряване на процесите по координация и адаптиране на политиките“ са синтезирани няколко много перспективни идеи. Тази част, макар безспорно да отпраща към подобряването на практиката, съдържа някои предложения, които се появяват някак неочаквано, без да стъпват на достатъчно теоретична основа и конкретните изследвания. Препоръките свързани с Отворения метод на координация (ОМК се появява като понятие едва на 185 стр. в самите препоръки) и хоризонталните принципи са пример за това, а същото важи донякъде и за оценката на въздействието. Изводите са много полезни и остава въпросът доколко приложими са в други политики.

4. Оценка на автореферата и идентифициране и оценяване на научните и научно-приложните приноси

Авторефератът напълно покрива стандартите на този академичен жанр и създава ясна представа за структурата и методологията, за изследванията и препоръките в стегнат и синезиран вид. Напълно се съгласявам с приносните моменти, които Ваня Илиева посочва в края на автореферата. Както вече отбелязах – това е първото целенасочено и самостоятелно изследване на хоризонталните политики и хоризонталното целеполагане на български език - обобщени и анализирани са ключовите теории и идеи, изведени са най-значимите характеристики, които оказват въздействие върху ефективността на политиката. Анализирани са особеностите на българската система за публично управление, в контекста на преплитането на идеите на новия публичен мениджмънт и новото публично управление. Формулирани са предложения, които имат потенциал да спомогнат за подобряване на ефективността на демографската политика и хоризонталното целеполагане и т.н. Към приносите бих причислил и изработения инструментариум за изследване на консултативните съвети и връзките на стратегическите цели на демографската политика, който изглежда приложим и за други публични политики, вкл. секторни. Теренните проучвания съдържат много богата информация, която дава поле и за препоръки отвъд преките цели на изследването.

5. Публикации и участие в научни форуми

В периода на докторантското си обучение Ваня Илиева има впечатляваща научно-изследователска активност. Тя е автор на осем научни статии и има дейно участие на няколко международни научни форума и докторантски семинара. Всички статии са публикувани в нереферирани списания с научно рецензиране и редактирани колективни толове на български език, като една от статиите е в съавторство:

1. Илиева, В. (2019) Хоризонталният подход на целеполагане – специфики и резултати на демографската политика в България, в: Сборник „30 години реформи на публичното управление в Централна и Източна Европа“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, ISBN 9789540748436, стр. 285-300
2. Илиева, В. (2021) Теории и идеи за хоризонталността в публичното управление, в: Сборник „Докторантски четения 2020“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, ISSN: 2603–3453, стр. 387-403
3. Илиева, В. (2021) Измерения на поколенческата справедливост в демографската политика на България, в: Сборник „Административната справедливост като елемент на доброто управление“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, ISBN 978-954-07-5251-8, стр. 315-332
4. Илиева, В. (2023) Сравнителен анализ на координационни механизми при хоризонтални политики в България. Сборник „Докторантски четения 2021“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, ISSN 2603-3453, стр. 465-483
5. Илиева, В., Владимиров, М. (2022) Националният план за възстановяване и устойчивост: дефицити при формулирането на хоризонтални политики, в: Сборник „Публичното управление след 2020: Какво знаем, когато не знаем нищо?“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, ISBN 9789540754840, стр. 198-216
6. Илиева, В. (2021) Механизми за координация на хоризонтални политики: същност и функции на Националния съвет по демографска политика, в: Сборник „Пространство – Общество – Икономика“, том 3, София, издателство „Атласи“, ISBN 978-619-238-200-1, стр. 216-233
7. Илиева, В., (2023) Консултативните съвети като инструменти за координация на хоризонтални политики – примерът на демографската политика в България в периода 1995-2020 г. в: Сборник „Публичната администрация при глобалната криза: между либерализма и етатизма“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, ISBN 9789540757322, стр. 413-428

8. Илиева, В. (2024) Политическа мрежа на демографската политика в България, в: Сборник „Докторантски четения 2023“ – предстоящо към момента на рецензията публикуване.

За целите на настоящата рецензия не считам за необходимо да коментирам поотделно достоинства на всяка публикация по две основни причини. От една страна, всички статии са публикувани в рецензирани издания, сериозни научни сборници, а самият аз съм бил рецензент и съставител на някои от тях. Втората причина е по-важна и е съдържателна. В съответствие с доминиращата тенденция сред докторантите огромната част от теоретичните достижения на статиите и конкретните изследвания всъщност са се прелели в самия дисертационен труд. Това предполага, че смисловите коментари по дисертационния текст покриват и статиите заложи в неговата основа. Подобен подход има безспорно предимство – хипотезите и изследователския апарат се верифицират постъпателно сред членовете на научната общност и дават увереност на докторанта за посоката на изследването. От друга страна, обаче, се крие риск на места да се загуби логическата връзка между отделните части на дисертационния труд, което макар и в малка степен за забелязва и в работата на Ваня Илиева. Така или иначе аз съм убеден в изследователския ѝ потенциал да разшири полето на научните си интереси.

6. Критични бележки и въпроси

Дисертацията, като всяко сериозно изследване, съдържа някои спорни моменти и недовършени заявки, повечето от които отбелязах в хода на настоящата рецензия. По-важните от тях могат да се обобщят така:

- Някои от изводите и препоръките в края не изглеждат достатъчно стъпили на теорията и резултатите от различните изследвания;
- В малка степен са разгледани критично недостатъците на разбирането за хоризонтални политики и са претеглени различни алтернативни варианти;
- Някои конкретни практически линии за подобрения и реформи са пренебрегнати – детайли на координационните и съвещателните методи, евентуалната нужда от ново разбиране за компетентностите в администрацията и евентуалната нужда от специфични обучения и др.

В тази връзка, отправям към дисертанта и следните въпроси:

1. Какво препоръчвате да са промени на нивото на институционалните договорености и конкретните процедури, за да се подобри ефективността на процеса?
2. Идеите на „доброто“ управление как се отразяват на хоризонталното целеполагане?
3. Може ли да се вгради логиката на колективната рационалност и координацията по споделени цели и едновременно да се запази отчетността и ясната отговорност?

7. Заключение

Предложеният дисертационен труд „Хоризонталните политики в български контекст“ е сериозна академична разработка с конкретни теоретични и практически приноси. Освен отлична теоретична подготовка Ваня Илиева показва отлично владение на различни и разнообразни изследователски методи и инструменти и убедително доказва изследователската си теза. Подобно застъпване на няколко обхватни качествени и количествени изследвания е рядко в дисертационните текстове в последните години. Текстът оставя и няколко неизяснени траектории и спорни посоки, но те не отменят приноса му.

Гореизложеното ми дава основание да дам уверено положителната си оценка на дисертационния труд и препоръчвам на членове на научното жури да подкрепят решение ЗА присъждане на ОНС „ДОКТОР“ по „Политология (Публична администрация)“ в професионално направление 3.3. Политически науки на Ваня Антонова Илиева.

Гр. София

10.03.2024 г.

Член на научно жури - рецензент:

доц. д-р Симеон Атанасов Петров