

## СТАНОВИЩЕ

Относно: дисертационен труд за присъждане на ОНС „ДОКТОР“  
в професионално направление 3.3. Политически науки,  
по докторска програма „Публична администрация“

Автор на дисертационния труд: **Ваня Антонова Илиева**

Тема на дисертационния труд: **Хоризонталните политики в български контекст**

от: доц. д-р Александър Иванов Вълков

Университет за национално и световно стопанство - София  
факултет „Управление и администрация“  
катедра „Публична администрация“

Основание за представяне на становището:

- (1) Заповед № РД-38-25/16.01.2024 г. на Ректора на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ за утвърждаване на състав на научно жури по защита на дисертационния труд и присъждане на ОНС „доктор“ и Решение на Факултетния съвет на Философски факултет (Протокол №6/9.01.2024 г.) и
- (2) Решение на Научното жури за изготвяне на становища (Протокол №1/16.01.2024 г., т. 2).

### Данни за обучението и за дисертанта

Ваня Антонова Илиева (18/05/1994) е приета за обучение в задочна докторантура в катедра „Публична администрация“ към Философски факултет при Софийски университет „Св. Климент Охридски“ през 2019 г. със срок на обучение от 01/02/2019 г. до 01/02/2023 г. За научен ръководител на докторантката по темата „Хоризонталните политики в български контекст“ е определена проф. д.п.н. Татяна Томова.

Висшето си образование Ваня Илиева получава в Софийски университет. През периода 2013-2017 г. завършва обучението си в бакалавърската програма по „Публична администрация“ (придобива бакалавърска степен през 2017 г.), а през 2017-2018 г. се обучава в магистърска програма „Публична администрация“, водена от едноименната катедра. През 2018 г. защитава с отличие магистърска теза на тема „Хоризонтален подход при целеполагането: демографската политика на България в периода 2001-2017 г.“ и придобива магистърска степен по „Публична администрация“. Темата на разработената от нея магистърска теза е основа за бъдещото обучение и научни изследвания в докторската програма на катедрата, където започва обучение през 2019 г.

Интересът към научните изследвания и разработваната в рамките на докторантурата изследователска тема намират потвърждение и в заеманите от нея позиции, първо (по време на следването си в магистратура) като „младши експерт“ в Дирекция „Модернизация на администрацията“ в Администрация на Министерски съвет (2018) и на същата позиция в следващите две години в дирекция „Културно наследство, музеи и изобразителни изкуства“ в Министерство на културата. От 2021 г. работи като ръководител проекти в изследователска агенция ESTAT.

Владее испански език (ниво С1) и английски език (ниво В1).

Изборът на тема в областта на публичните политики е базиран върху устойчив интерес и е резултат на системно натрупвано знание по време на обучението си в

Софийски университет. Посочените основни моменти от биографията на дисертанта показват, че обучението в докторантура и изборът на изследователска тема е естествено продължение на образователния профил изграден от предходните образователни равнища.

### **Обща характеристика на дисертационния труд**

Дисертационният труд е в обем от 220 страници, от които 199 страници *основен текст*, структуриран така: въведение, три глави и заключение. В основния текст на изследването са включени 16 фигури и 12 таблици, които представят обобщени резултати от емпиричните изследвания по дисертацията. Списъци на фигурите и таблиците, както и списък на използваните в текста съкращения не са обособени в ръкописа на дисертацията. Разработеният от дисертанта въпросник за дълбочинни интервюта (качественото изследване по метода на неструктурираното интервю), включва 24 въпроса, разпределени в 6 блока е обособен в приложение в края на текста. В друго приложение са представени обобщени данни от проведеното количествено изследване (онлайн анкета в 22 административни структури) в трите основни разреза – административен опит, длъжност, вид администрация. Двете проучвания осигуряват необходимата (и достатъчна) информация за изпълнение на замисъла на дисертанта да изведе и анализира практическите измерения на работата по хоризонталните политики у нас. Налице е съответствие между емпиричните аргументи и получените резултати в контекста на възприетата стратегия на изследване, с което се осигурява научна цялост и завършеност на изследвания проблем.

Основен метод при провеждане на изследването, в съгласие със заявените теоретико-методологични цели и резултати от него е кабинетното проучване. То се опира на научната основа, осигурена от посочените в библиографията източници – общо 119, от които: 85 научни публикации, 11 нормативни актове и други актове на държавни органи, 14 стратегически и програмни документи, 9 интернет портали и сайтове. Библиографията е представена структурирано. Времевият обхват на посочената научна литература е от 1978 до 2023 г., което позволява на изследването да стъпи върху широка и стабилна научна основа. Близко  $\frac{3}{4}$  от източниците са на английски език. Всички източници са съотносими с темата на дисертацията. Те отговарят напълно на предметната област на изследването и подчертават значимостта на темата, теоретико-методологичния характер и приноси на дисертацията. Нямам съмнения в коректността на докторанта при използване на посочените източници. Използваният начин за работа с литературата е с индекс в текста и позоваване „под черта“. Дисертантът е работил коректно с посочената литература и данни. Литературата е представена коректно и в единен стил.

Езикът е ясен, стилът – с авторски почерк, разбираем и убедителен. Запознаването ми с текста и прегледа на литературата ми дават основание да характеризирам дисертационното изследване като научен продукт с теоретико-методологична и научно-методическа насоченост значимост.

### **Актуалност, значимост на темата и подход на изследване**

Темата на дисертацията е *оригинална и представлява заявка за изследване по голяма научна задача*, със значение за теорията и (още повече) практиката на модерното публично управление. Водещите обществени проблеми в днешно време се пораждат от множество и свързани (не дотам изучени) помежду си причини, изискват дългосрочни и многопосочни, но сходими усилия за тяхното решаване, интегрирани в различни системи и равнища, и накрая намират множество проявления в различен пространствен и времеви хоризонт. Големите обществени предизвикателства са комплексни по характер (с висока степен на сложност) и това предполага промяна на разбирането и на парадигмата на публичното управление. Успешното справяне (или адаптация към) с такъв тип предизвикателства/задачи изисква преодоляване на ограничителния и парциален характер

на „тунелните“ йерархии като механизъм за координиране (на управлението) и разширяване на присъщата на модерното публично управление хоризонталност. Хоризонталността (поставена като водещ акцент и в темата на дисертацията) изглежда простичко като решение/указание; но остава и загадка, що се касае отговорите на редица въпроси като практическите начини да я постигнем, до процесите, които я реализират, до елементите, които могат да я поддържат, до резултатите, които ще доведе и ред. др. Хоризонталността е фрактална характеристика, обективно съществуващ системобразуващ параметър за организираност (сложност) на обществения живот. Тя предефинира разбиранията за публично управление и следователно се отразява във всички негови страни (структури, процеси, хора, комуникации, и т.н.). Така бих обобщил, с други думи, заявеното и добре подчертано в първа глава разбиране и на дисертанта. Доказателствата за това са налице във всички елементи на дисертационното изследване и в целия текст на предоставения ръкопис – в теоретичен план (глава 1), в методологичен план (глава 2) и в практико-приложен план (глава 3).

В българската теоретична наука все още има много малко изследвания посветени конкретно на темата за хоризонталността в управлението (съответно за хоризонталните публични политики) и за присъщите на тях структури (мрежи) и процеси (координация) при целеполагането и при реалното функциониране на органите на власт и администрациите, на централно и на местно равнище. Може да се твърди че темата запълва „бяло петно“ в българската наука по тази тема и носи ползи за административната реформа в България. И доколкото хоризонталността се отнася към мащабни и ендемични обществени проблеми налице са и прагматичните аргументи за анализ на демографската политика през призмата на нейните особености като хоризонтална политика.

Специфичен ракурс на темата, подчертан като водещ научен и приложен проблем е този за *координацията на политиките*, както на хоризонталните, така и на секторните (и помежду им), в междуинституционална и вътрешна перспектива, от чието решаване зависи в най-голяма степен ефективността на публичното управление. Предполаган от заглавието този проблем може да се определи като основно поле за научно дирене в дисертацията, фокусната точка на приложената изследователска стратегия и търсените подобрения. Във връзка с рецензираната дисертация, трябва да се отбележи, че темата за координираността на публичното управление (политиките) е фундаментален проблем на публичното управление, чието изследване е централна задача в изследователската програма на катедра „Публична администрация“ към Софийски университет. Отбелязвам специално завършения през миналата година научен проект на тема „Изследване на механизмите на координация в публичното управление“ в който участват научният ръководител на дисертанта (проф. Т. Томова), доц. С. Петров – ръководител на научния колектив и като част от по-широкия кръг от участници в него на дисертанта В. Илиева. Участието на дисертанта в този проект е в синхрон с неговата работа по дисертацията, а резултатите между тях са сходими. Една от публикациите по проекта е публикация на дисертанта, посочена в автореферата (№7). Работата по дисертацията намира потвърждение в постигането на основната цел на този проект – в теоретичен план допълване на научното знание за координирането на множество разнородни участници и процеси при формулиране и осъществяване на публичните решения (политиките) и в приложен план, изработване на препоръки за подобряване на действащите механизми за координация при формулиране и осъществяване на публичните решения. Може да се обобщи, че дисертацията е съпътстващ значим резултат от фокусните изследвания, провеждани в катедрата по тази тема. Това говори за устойчивост и значимост на научните резултати. Подобно изследване и в очертанния контекст е ново за нашата научна литература, което го очертава като навременно и с добре открити практически ползи.

## Дизайн на изследването

Налице са всички основни елементи на изследователската инфраструктура, видни в уводната част на дисертацията (въведението). Планът на изследване е добре обмислен и подготвен, което е определящо за валидността на изследването и на резултатите. Намирам, че като цяло дисертантът се е справил с тази задача.

- Дефинирането на *обекта* на дисертацията се предпоставя от темата – хоризонталните политики. Анализът и изясняването на характеристиките на хоризонталните политики – в процеса на тяхното формулиране и осъществяване са заложили в специфичен, т.е. национален контекст. Този фокус задава *научния проблем* на дисертацията, което трябва да отразява *предметът* на дисертацията. Демографската политика е само конкретният „случай“, примерът на базата на който се извличат дефицитите в изработването и прилагането на политиката. В т.см. демографската политика не е предмет на дисертацията, а само пример/случай (както коректно е казано в дефинирането на целта), чрез който се обобщават черти които могат да бъдат наречени „национален контекст“.

- *Целевата мрежа на дисертацията* е подробно развита в няколко последователно свързани елемента: цели, изследователски въпроси, задачи, теза и изследователски резултати. Те очертават идеята на изследването и структурират логиката на разработката. *Основната цел* е решаването на (посочения по-горе) научен проблем (т.е. предмета на изследване): „процесът на формулиране и осъществяване на хоризонтални политики в условията на българската система за публично управление“ (с. 7). Демографската политика е само конкретния пример на базата на който се постига тази цел. Не е правилно че при определянето на тази цел дисертантът не я формулира като конкретен, очакван, проверим „резултат“, а като самия процес на изследване („да бъде изследван процесът“). Дезагрегирането на основната цел на три „специфични цели“ съответства на логиката и структурата на разработката: първата, теоретична рамка и основни характеристики на хоризонталните политики“, втората, институционални условия и капацитет за реализиране на хоризонтални политики в страната, и на тази основа, трето, извеждане на дефицити и подобрения при планиране и реализация на демографската политика в страната. Тази изследователска триада вмества в себе си разписания по-широк кръг от конкретни въпроси (общо 10 на брой) и изследователски задачи (общо 11). За постигане на по-голяма последователност и убедителност на целевата мрежа (изследователските въпроси – задачи – резултати) е необходимо те да бъдат структурирани в очертаната от дисертанта триединна логика на работата и да се търси тяхното конкретно/специфично описание (намирам че в текста те са смесени). В осмислянето на целевата мрежа работното правило е: задачите се описват като процес, докато резултатите като конкретни постижения.

- Посоченият „дефект“ се компенсира от много добре обмислената и развитата *теза* на дисертацията, която е „с лице“ към решаването на научния проблем и представя убедително обобщаващ резултат от проучването. Тезата прави ясна оценка на хоризонталните политики в страната, като извежда основните проблемни области и насоки на тяхното решаване.

- Значително място в плана (с. 11-16) е отделено на методологията на дисертационното изследване. Желанието за подробна аргументация на използваните методи, на което се базира изследването следва да се оцени позитивно. Също така, комбинирането на пространен и задълбочен теоретичен анализ и емпирично проучване (кабинетно и „на терен“) посредством количествени и качествени методи заслужава адмиратация. Все пак, намирам че двете части „т. 9 Изследователски методи“ и т. 10. Методи на анализ“ са некоректно озаглавени и между тях има препокриване. В т. 9 става дума за аргументация на използвания изследователски подход, а в т. 10

вниманието е насочено към конкретните методи използвани в дисертацията. Аргументацията при избора на конкретни методи трябва да следва поставените задачи по описаната логика на изследване.

### **Основни научни постижения**

Дисертацията е оформена в 3 глави. Структурата е логична и обоснована. Първа глава има задачата да теоретизира хоризонталността като определящ принцип на управлението чрез политики. Втора глава е методологическа по своя характер и е посветена на проучване на капацитета за хоризонтално управление в страната. Трета глава преследва научно-приложна функция като идентифицира дефицити и решения за подобряване на демографската политика, разглеждана като хоризонтална политика. Основните **постигания** в дисертацията могат да се обобщят накратко така:

- **Глава първа** („Публични политики и хоризонтално управление. Теории и идеи за хоризонталността в публичното управление“) очертава широката теоретична рамка на изследването. Със значение за дисертационното изследване са следните теоретични обобщения: (1) Хоризонталността е (управленски) *подход* за споделено и координирано вземане на решения, формулиране и осъществяване на политики, приложим към решаването на сложни/комплексни проблеми; (2) Като определящ *параметър* за синергия хоризонталността изразява взаимната обвързаност в целия управленски процес и на всички равнища в полето на публичните политики – вътрешно организационно, междуинституционално и междусекторно, между държавата, бизнеса и гражданското общество; (3) Хоризонталността е интегрираща и надграждаща *концепция* за управление, която замества йерархичните и централизираните механизми за координация с коопериране, сътрудничество, партньорство, нейерархични структури при управление, основано на консенсус споделено вземане на решения (власт), отговорност за тях и за резултатите от тях; (4) Хоризонталната политика е *инструмент* за интегриране на власт и ресурси на публичното управление, насочени към решаването на проблеми, които засягат различни сектори и равнища на управление, което изисква съгласуване на политиките и действията в различните сектори за постигане на общи цели; (5) Практическото взаимодействие между (институционалните участници на) хоризонталните и секторните политики се определя от тяхната доминация в процеса на координиране/вземане на решения и приложимия модел на взаимна адаптация; (6) Мрежата на хоризонталната политика е платформа за вземане на решения, основана на насърчаване на участието на заинтересованите страни и тяхната ангажираност, което позволява по-добро планиране и изпълнение на политиката.

- **Втора глава** („Понятието „хоризонтални политики“ в български контекст“) търси отговори на въпроси свързани с навлизането на хоризонталните политики в публичното управление в страната. В противовес на наименованието на тази глава, хоризонталните политики са обект на интерес не като понятие, а на *приложно* равнище, което насочва дисертанта в търсенето на емпирични потвърждения за условията, факторите и капацитета на публичното управление при формулиране и изпълнение на хоризонтални политики. Това е правилното решение. Реализирано е по правилния начин – чрез комбиниране на количествени и качествени методи. На тази основа по-важни са следните постижения: (1) Идеите и практиките на управление чрез публични политики в страната са резултат от обществено-политически и икономически промени през последните 30 години (демократизация, пазарна икономика, членство в ЕС); (2) Три десетилетия по-късно на фона на растящата необходимост от хоризонтални политики са налице системни пропуски, свързани с изграждането на институционалните механизми за координация, адаптирането на хоризонталните и секторните политики, оценката и мониторинга на политиката, както и цялостната организационна и административна култура за работа по този вид политики; (3) Липсват специално създадени и с фокус върху естеството на хоризонталните политики съгласувателни

процедури и институционални форми и механизми за координация, което води до неефективна работа по хоризонталните политики; (4) Капацитетът за работа по хоризонтални политики в страната не се изгражда на базата на единен държавен подход в рамките на системата на публично управление; (5) Ключови предизвикателства пред хоризонталните политики в национален контекст са координацията между различните администрации; адаптирането на секторните и хоризонталните политики; съгласуваността на целите и тяхното изпълнение; мониторинга и оценката на тези политики; повишаване на заинтересоваността и ангажираността на заинтересованите страни.

- **Трета глава** („Демографската политика в България в периода 2001-2020 г.“) е разгърнат „анализ на случай“ на примера на прилаганата в страната през последните две декади демографска политика. Приемливи са аргументите на дисертанта, които обосновават демографските политики като типичен пример за хоризонтална политика. В продължение на анализа в предходната глава дисертантът фокусира вниманието си върху ключови за политиките управленски аспекти: институционалните механизми за координация, политическите мрежи и стратегическите решения. По-важни обобщения илюстриращи резултатите от анализа са: (1) Недобра институционална архитектура и недобре работещи координационни механизми на демографска политика. Налице е слабо отражение на демографските цели в свързаните с демографската политика целеви сектори (експлицитен подход за дефиниране на политика и хибриден подход за интегриране със свързаните с нея сектори); (2) Бюрократична мрежа на демографската политика (слабо участие на недържавни участници) и експлицитно задаване на специфични демографски цели на ангажираните на национално ниво участници; (3) Основни управленски проблеми: липса на комплексна (демографска) стратегия, която да насочва различните секторни политики; планиране в средносрочен хоризонт; отсъствие на механизми (показатели и индикатори) за измерване на успеха или влиянието на демографската политика; (4) Устойчиво подобряване на процеса на координация и обвързването на секторните с демографската политика може да бъде постигнато чрез: имплементиране на принципите на Отворения метод на координация, адаптирани за демографската политика; въвеждане на демографската политика като (задължителен) хоризонтален принцип при провеждането на (секторни) политики; въвеждане на демографската политика като задължителен елемент при оценка на въздействието.

### **Научни и научно-приложни приноси**

Приемам обобщените от дисертантката научни резултати, посочени в автореферата (с. 40). Посочени са общо 6 научни приноса. Първият (според номерацията в автореферата) има теоретична значимост, следващите три (2 - 4) са с методологичен характер, а последните два (5 - 6) имат научно-приложно значение.

Посочените резултати и приноси са дело на автора на изследването. Налице са възможности за разширяване и продължаване на научното изследване.

### **Публикации и участие в научни форуми**

Налице е *много висока обща и регулярно извършвана публикационна активност* на докторантката по темата на изследването. На последната страница в автореферата (с. 41) са посочени 8 (осем) *научни публикации* в периода 2019 – 2024 г. Всички публикации са в периода на докторантурата (последната е преминала процес на рецензиране и е приета за публикуване, поради което следва да бъде приета и отчетена в Справката за съответствие с националните минимални изисквания – таблица 2, група Г, т. 7). Общият брой на точките от публикации са 80, т.е. техният брой е 2,66 пъти над минималните национални изисквания за публикации от страна на докторанта. Само една от публикациите е в съавторство, останалите са изцяло авторски. Всички публикации са научни доклади,

седем от които са публикувани в сборници издавани от Университетско издателство на Софийски университет. Докторантката е активен участник със свои публикации в ежегодната годишна научна конференция (и сборник) на катедрата.

Публикациите са регулярни и тяхната последователност отразява отделните етапи и постижения от дисертационното изследване. Докладите „*Хоризонталният подход на целепологане – специфики и резултати на демографската политика в България*“ (2019) и „*Теории и идеи за хоризонталността в публичното управление*“ (2021) са посветени на хоризонталният подход в публичното управление и на особеностите на процеса на целепологане в рамките на хоризонталните политики. Публикациите „*Измерения на поколенческата справедливост в демографската политика на България*“ (2021) и „*Механизми за координация на хоризонтални политики: същност и функции на Националния съвет по демографска политика*“ (2021) очертават предизвикателствата пред демографските процеси и взаимната обвързаност на демографската политика със секторните политики. На въпросите за механизмите за координация на демографската политика са посветени научните доклади – „*Националният план за възстановяване и устойчивост: дефицити при формулирането на хоризонтални политики*“ (2022) и „*Сравнителен анализ на координационни механизми при хоризонтални политики в България*“ (2023). Последните два доклада – „*Консултативните съвети като инструменти за координация на хоризонтални политики*“ (2023) и „*Политическа мрежа на демографската политика в България*“ (2024) представят анализ на политическата мрежа на демографската политика и на тази основа ключов подход, насочени към подобряване на координацията.

### **Оценка на автореферата**

Авторефератът е в общ обем от 41 страници. Разработен е на български и на английски език. Той е самостоятелен текст, който може да се определи като резюме на основните части от дисертационното изследване. Съдържанието на дисертацията е представено синтезирано, в логическата свързаност на отделните части, подчертани са основните изводи за всеки етап на изследването. Текстът е ясен, стегнат, четивен и разбираем. Налице са справки за научните новости/приносите и за публикациите по темата на дисертационния труд.

### **Бележки и препоръки**

Дисертацията свидетелства за висока компетентност на автора по темата, прецизност и самостоятелност в провеждането на изследването. В хода на работата си дисертантът показва умения за анализ на емпирични данни и за теоретични обобщения. По-горе по отношение на планиране на изследването бяха направени някои бележки и препоръки. Към тях може да се добави следното:

- Възможност за композиционно подобряване на представения ръкопис е допълнителното вътрешно структуриране на текста в рамките на обособените точки (напр. при обобщаване на теоретичните концепции и модели или при представяне на емпиричните резултати). Това би спомогнало да се избегнат някои повторения при теоретизирането на проблематиката (в гл. 1 и сл.) и представянето на резултатите (гл.2, т. 3);
- Препоръчаните насоки за подобряване на демографската политика изглеждат разнопосочни: от една страна отворения метод на координация (той се появява като решение едва на финала на дисертацията) с присъщите за него акценти към сътрудничество, разбиране на ролята на всеки един участник, диалог и сближаване на позициите, и т.н., и задължителния характер (подчиненост) на демографската политика при провеждане на секторните, при мониторинга и оценката;

- Нито една от публикациите на автора не представя резултати от направените от него емпирични проучвания. Всички те обобщават резултати от кабинетни проучвания по темата на дисертацията. Участието в научни форуми е важно, но публикациите в научна периодика (научни статии) и споделяне на резултатите от направените емпирични изследвания е възможност (и необходимост), която ще представи докторантката като перспективен изследовател в научната общност по публично управление;

Бележките не нарушават цялостното и много позитивно впечатление от представената дисертация и от убедително показаните качества на изследовател от страна на дисертанта.

### **Въпроси**

**а)** Централен въпрос, развит в дисертацията (съвсем правилно), подробно и с аргументи, е този за координирането между хоризонталните и секторните политики. Как обаче според дисертанта стои въпроса за координацията между самите хоризонтални политики?

**б)** В проведеното анкетно проучване на с. 118 и на с. 129 са показани съответно два обобщени „профила“, съответно на най-често срещаните лично проблеми и на най-важните области на подобрения (мерки) в описаните вече проблеми. Логично изглежда, приоритетните подобрения да отговарят на най-важните проблеми. С изключение на първите два – координацията с други административни структури и комуникация и обмен на информация, посочената сходимост не е налице. На какво според дисертантката може да се дължи това „разминаване“?

### **Заклучение**

Дисертационният труд е оригинално изследване по актуална, значима в научен и практически план тема. Авторът показва компетентността си по поставения проблем, доказва че притежава задълбочени теоретични знания, в състояние е да провежда самостоятелно научно изследване и да генерира оригинални теоретико-методологични и научно-приложни решения. Тезата на изследването е доказана, а поставените задачи са решени. Получени са конкретни приноси с научен и научно-приложен характер, които са основание за устойчивост на изследването и които очертават възможности за развитие.

Гореизложеното ми дава основание да дам **положителна оценка** на дисертационния труд. Препоръчвам на уважаваните членове на научното жури да подкрепят решение **ЗА присъждане на ОНС „ДОКТОР“** по „Публична администрация“ в професионално направление 3.3. Политически науки на **ВАНЯ АНТОНОВА ИЛИЕВА**.

14.03.2024 г.

София

(п):

доц.д-р Александър Вълков