

РЕЦЕНЗИЯ

от проф. д-р Анна Славчева Кръстева

за доктората на Ваня Антонова Илиева

Хоризонталните политики в български контекст

с научен ръководител проф. дпн Татяна Томова

за присъждане на образователната и научна степен доктор по професионално направление 3.3. Политически науки (Публична администрация)

“В управленската практика липса единно разбиране за хоризонтални политики в България, въпреки засилената употреба на понятието.”Тази диагноза въвежда в контрастната и противоречива същност на предмета на изследване, в който дискурсите и практиките се разлетяват в различни посоки. Доколко дисертационният труд е успял да концептуализира, теоретизира и анализира комплексната същност на хоризонталните политики и неравномерния път на приложението им у нас е предмет на анализ на настоящата рецензия.

Сред многобройните *достойнства* на дисертацията бих открила най-съществените:

- Теоретичният дизайн на изследването е убедително артикулиран и структуриран с ясни формулирани цели, изследователски въпроси, задачи, методи, очаквани резултати. Основната цел на изследване на хоризонталните политики е конкретизирана в адекватни и съществени изследователски въпроси, сред които: Как навлиза понятието „хоризонтални политики“ в българската система за публично управление система?; Какви са дефицитите в българската управленска система по отношение на планирането и изпълнението на хоризонтални политики?; Какво е значението на координацията на участниците в процеса на формулиране и осъществяване на политиката и чрез какви механизми се реализира? Периодът е едновременно амбициозен и добре аргументиран – двете десетилетия между 2001г. и 2020г. позволяват да се открият континуитети и тенденции.
- Рефлексивният подход към изследването, открояването на неговите неизбежни ограничения придава академична плътност.

- Изследването следва класическа и убедителна схема – първа глава дефинира хоризонталността в публичното управление, втората го контекстуализира в българските условия и третата го специфицира на примера на демографската политика.
- Анализът на новия публичен мениджмънт е интересен в двойна перспектива. Първата е логиката на възникването и утвърждаването в западните страни, в които през 80-те години на XX век в публичната сфера започват да се развиват нови социално-икономически отношения, които оказват пряко влияние върху идейната рамка на управлението, където новият публичен мениджмънт цели да подобри ефикасността и ефективността на публичните услуги, включително чрез предлагането им от частния сектор. Втората перспектива е различната логика на навлизане на хоризонталността у нас, която дисертацията разгръща в следващата глава. Ключовите идеи на новия публичен мениджмънт са ясно открити и анализирани, а именно: децентрализация на управлението, пазарна логика, управление, основано на резултатите, ориентация към клиента, гъвкавост и иновации в публичния сектор. Тези характеристики подготвят читателя да търси доколко са приложени в публичното управление у нас. Анализът е балансиран и разглежда също така задълбочено недостатъците и ограниченията на новия публичен мениджмънт, сред които фрагментацията на административната система и прекаленото фокусиране върху ефективността.
- Анализът на хоризонталността убедително откроява двойствената природа и като характеристика на публичното управление и като процес в рамките на системата на изпълнителната власт. Двойствената природа на хоризонталността е още по-ярко проявена по отношение на засилено сътрудничество, от една страна, и увеличена ефикасност, от друга “Хоризонталността замества йерархичното управление и централизацията с коопериране, сътрудничество, координация, споделена отговорност за решения и резултати и готовност за работа чрез консенсус.” Ако тази дефиниция звучи с утопична нотка, други я приземяват, като я свързват със сложни проблеми: “Хоризонталният подход се разглежда като ефикасен, ефективен и икономичен подход към сложни въпроси на публичната политика” . Важно е да се отбележи, че все пак доста устойчиво звучи

утопичният рефрен за доброволно сътрудничество и размяна на ресурси: “Хоризонталното управление се различава от традиционния подход, тъй като счита „другите“ вече не за потенциални врагове, а за партньори.”

- Търсен е баланс в анализа между цели и реализация, между високите обещания на хоризонталния подход и практиката на прилагането му. Важно е открояването на институционални и неинституционални фактори, ограничаващи въвеждането на хоризонталност в управлението като секторен манталитет, липса на доверие, възприемане на възможното сътрудничество като конкуренция и намеса в сферата на компетентност.
- Сравнителният анализ на хоризонталните и секторните политики е убедително разгърнат по множество релевантни оси: обхват, координация и сътрудничество, цели и целепологане, гъвкавост и адаптивност. Ясно е анализирана комплексната и динамична взаимовръзка между хоризонтални и секторни политики: “Хоризонтална политика е тази, която чрез въздействие в рамките на определената ѝ сфера пряко влияе на развитието на отделните сектори. Валидно е и обратното въздействие. Хоризонталните и секторните политики са обвързани чрез резултата, който не може да бъде достигнат чрез самостоятелна намеса само в един сектор.”
- Zoom-ът, открояването на отделни понятия, подходи и тенденции илюстрира, че дисертацията мобилизира най-съвременните понятия в публичните политики. Характерни примери са подходът на цялостното управление (Whole-of-Government Approach) като цялостна стратегия, която включва координиране и съгласуване на усилията на множество държавни институции за справяне със сложни предизвикателства и постигане на всеобхватни цели и моделът на мрежово управление (Network Governance Model), мобилизиращ и актьори от публичния сектор, частния сектор, неправителствени организации (НПО-та) или други сегменти на обществото.
- Един от най-интересните теоретични центрове на изследването е прилагането и развитието на концепцията на научния ръководител проф. Томова за връзката между politics and policies, между политиката и публичните политики. Тя е разгърната по отношение на две детерминиращи тенденции – демократизацията и европеизацията. И двете поставят на нов идеологически и политически пиедестал изискването за иновирание на публичните политики

в посока на по-демократични практики. Хоризонталността се вписва напълно в новата идеолого-политическа парадигма: “Така темата за хоризонтални политики навлиза с оглед приемането на европейската концепция за публични политики в контекста на демократизацията на страната”.

- Сред ключовите достойнства на изследването е неговият критичен подход, приложен системно както по отношение анализа на понятията и концепциите, така и – с още по-голяма приложна сила – по отношение анализа на политиките. Координацията е ключов механизъм на хоризонталните политики, но изследването демонстрира, че техните организационни форми се влияят не от ясно зададени изисквания и измерители за работата и дейността им, а от несистемни фактори като ангажираност на участниците, мотивация за сътрудничество, доброволно участие. Ясно са очертани и съществените пропуски при контролна над дейността им, публичността и прозрачността, регламентирането на регулярността на работата им, отговорността в следствие за свършената или несвършена работа.
- Емпиричното изследване под формата на интервюта и непредставителна анкета валидира и обогатява изследването с интересни резултати като липсата на единно разбиране за понятието „хоризонтални политики“ и – още по-съществено – липсата на системен подход за работа по хоризонтални политики в административната система.
- Най-смелият теоретичен избор на докторантката е да се заеме с демографската политика – една от най-неработещите политики с впечатляващи отрицателни резултати – България е сред европейските “шампиони” в негативните демографски тенденции: “Всички основни показатели, към които са насочени целите на демографската политика в периода, продължават да влошават равнищата си от 2001 г. към 2020 г. Чрез изпълнението на политиката не само не са повлияни положително основни проблеми, но не е задържано нивото на негативният тренд. “ Авторката е по-балалнисара и съдържана, но на базата на нейното изследване читателят би могъл да определи демографската политика като анти-политика, която постига обратните цели на приоритизираните.
- Критичното перо на автора идентифицира и анализира редица отрицателни тенденции като системно увеличаване броя на държавните участници в

ключови координационни механизми като съветите, подсилена от стесняване броя и вида на включените недържавни организации.

- Множеството дефицити и отрицателни тенденции биват иновативно концептуализирани. Най-голямата концептуална находка е “бюрократична мрежа”. То е оксиморон, но е отлично защитен с данни от изследването, че демографските мрежи в България са доминирани от държавни институции в две ключови насоки – количествено (значителен брой държавни актьори и слабо участие на недържавни участници) и като символна и административна власт (представителите на държавната власт доминират всички участници в мрежата и оказват основното влияние при определянето на политиката). Критичният патос на изследването не се спира при установяването на отделни отрицателни явления, а подсилва една негативна тенденция с друга като заключението, че самите държавни участници се отчуждават от демографската политика и – противно на хоризонталните принципи – оставят Министерство на труда и социалната политика пълновластно да царства в демографската политика. Обобщеният извод е изведен силно и категорично: 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

Няма изследване без теоретични дефицити. Бих открила няколко в теоретичния дизайн и обосноваването на методологията. В тях има неубедителни елементи от различен характер:

- Някои са структурни като представяне на теоретичните резултати преди методите.
- Други са свързани с академичния жанр на докторско изследване, което не изисква и не предполага да се посочват елементарни техники на онлайн търсене като “Структурирано онлайн търсене в уебсайтове и бази данни; • • Структурирано онлайн търсене в базовата търсачка на Google (<https://www.google.com/>)”

- Не достатъчно убедителна е дефиницията на функции: дескриптивна функция (дисертационния труд описва общата теоретична рамка за хоризонталните политики) и функционално-аналитична функция (информация, създадена чрез методологията за изследване, бива подложена на систематизиран анализ.) Конституирането на общата теоретична рамка на хоризонталните политики също изисква анализ.
- Тезата, обратно, е интересно формулирана, но не като хипотеза, която да бъде валидирана или фалшифицирана в изследването, а по-скоро като резултати от вече проведено изследване, които не би трябвало да предхождат, а да следват целия анализ.
- Недостатъчно убедително звучи ‘ползи’ вместо предимства, когато докторантката сравнява силните и слабите страни на явленията, които изучава (“ползи и недостатъци”).
- Интервютата с представители на публичната администрация и други стейкхолдъри рядко напълно отговарят на профила и изискванията на “дълбочинно” интервю, което не намалява тяхната стойност, нито информацията, която генерират, но други определения за интервю вероятно биха били по-адекватни.

Няма изследване без неизбежни дефицити и несъвършенства. Същественото е, че резултатите са по-многобройни.

Бих отправила към докторантката *два въпроса*

Бихте ли поразсъждавали допълнително на защитата върху парадокса, че множество български институционални и политически актьори ярко приоритизират и активно популяризират в публичното пространство демографската политика, а тя все още продължава да произвежда негативни тенденции.

Демографската политика е любима на множество националистически и популистски политически актьори. Този политически фактор оказва ли влияние върху демографската политика като хоризонтална политика?

И двата въпроса са политологични, докторантката има свободата да ги засегне само в сферата на своите компетенции по публична администрация.

Публикации

Дисертационното изследване вече е в научен оборот, като е изкристализирало в 8 публикации – значителен брой за докторат.

Справката за приносите коректно посочва важни аспекти и етапи на изследването

Най-значителни, сериозно защитени в изследването са приноси 5 и 6.

Първи и втори принос биха могли да се обединят.

Някои формулировки звучат дескриптивно и са по-скоро описание на изследването отколкото значителен принос, например “Проучени са практическите измерения на проблемите в процеса на демографската политика чрез изследване на мненията, нагласите и оценките на експерти и практики в области на хоризонтални политики. Анализирани са капацитетът и факторите, които оказват влияние върху процеса на хоризонталните политики. “

Същественото е, че приносите са оригинални, резултат на самостоятелно изследване и добре аргументирани.

Заключение

В резултат на високата оценка и достойнствата на дисертационния труд категорично препоръчвам на членовете на уважаемото научното жури да гласуват единодушно в подкрепа на присъждането на образователната и научна степен “доктор” в професионално направление 3.3. Политически науки (Публична администрация)

Проф. д-р Анна Кръстева

14.03.24