

РЕЦЕНЗИЯ

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

Автор на дисертационния труд: **ВЕСЕЛА СТЕФАНОВА ПОЛИТОВА**

Тема на дисертационния труд: **КАЧЕСТВО НА РЕГУЛАЦИИТЕ И ЗНАЧЕНИЕ
НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО В
СФЕРАТА НА ОБРАЗОВАНИЕТО**

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-38-179/16.04.2024 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 №9/02.04.2024 г.) и
- (2) Решение на Научното жури за изготвяне на становища (Протокол №1/17.04.2024 г., т. 2).

Данни за обучението и за дисертанта

Весела Стефанова Политова (02/01/1987) е приета за обучение в задочна докторантура в катедра „Публична администрация“ към Философски факултет при Софийски университет „Св. Климент Охридски“ през 2020 г. с 4 годишен срок на обучение от 20/07/2020 г. до 20/03/2024 г. За научен ръководител на докторантката по темата „Качество на регулациите и значение на оценката на въздействието в сферата на образованието“ е определена доц. д-р Елена Калфова.

Висшето си образование Весела Политова получава в Софийски университет, от където се дипломира с две бакалавърски и две магистърски степени. Специалностите по които се обучава очертават две образователни линии, които са определящи за интереса на дисертантката към разработваната от нея тематика в настоящото докторско изследване. Първата линия на обучение е по педагогика. През периода 2005-2009 г. Весела Политова се обучава в бакалавърска програма по „Педагогика“ (с бакалавърска степен от 2009 г.), а след обучение в магистърска програма по педагогика на девиантното поведение (2009-2011 г.) придобива и магистърска степен по педагогика. Втората обучителна линия е по публична администрация. Първоначално тя преминава пълния курс на обучение в бакалавърската програма по публична администрация (като втора специалност), по която придобива бакалавърска степен през 2011 г. Осем години по-късно, след натрупан педагогически стаж като младши учител на деца в предучилищна възраст, а по-късно първо като младши експерт (2012-2014 г.), а след това и като главен експерт (2014-2017 г.) в отдел „Образование, социални дейности, култура и спорт“ на Столична община, район „Изгрев“ тя завършва магистърска програма по „Оценка на политики и оценка на въздействие“ като придобива след

успешна защита на магистърска теза през 2020 г. магистърска степен и по „Публична администрация“ на СУ.

Възходящите линии на интензивно обучение по педагогика и публична администрация намират практическа реализация: 5 години тя е началник отдел „Образование, социални дейности, култура и спорт“ на Столична община, район „Изгрев“ (2017-2022 г.), след което преминава на работа в Национален институт по образование, като главен инспектор (2022-2023 г.) и държавен инспектор (2023 г. и към момента). Работата на Виктория Политова предоставя възможност за „поглед отвътре“ на регулациите в образователната система и обуславя нейния задълбочен професионален интерес към темата.

От значение за обучението в докторантура и за изследването са езиковите компетентности на дисертантката – владее английски и немски езици, притежава отличните комуникационни, организационно-управленски, професионални и дигитални умения. Целенасоченото образование в посочените области – педагогика и публична администрация, се допълва през годините с интензивно участие в разнообразни форми на допълнително обучение: за периода 2012-2023 г. тя е преминала е общо 26 обучения в областта на публичното управление, управлението на образованието, педагогически и организационни умения. Била е ръководител на 11 проекта, реализирани в педагогически структури в СО, район „Изгрев“, участник и представител на екипите на Националния инспекторат по образование в международните проекти GEMINI, STESSIE, PAIDEIA. През периода на докторантурата има участия в две международни научни конференции, организирани от катедрата по Публична администрация (2020, 2022 г.) и общо 4 публикации по темата на дисертацията.

Посочените основни биографични моменти показват, че обучението в докторантура е естествено продължение и връх на системно развивано образование. Изборът на тема в областта на оценката на въздействието на регулациите е мотивиран от устойчив интерес, в който се пресичат траекториите на обучението и практиката. Съчетаването на практическа работа на експертни и управленски позиции в образователната система, специализирано образование, научните и академични занимания са от голямо значение за успешното приключване на докторантурата.

Обща характеристика на дисертационния труд

Дисертационният труд е в обем от 223 страници, от които 189 страници *основен текст*, структуриран така: увод, три глави и заключение. В основния текст на изследването са включени 24 фигури и 3 таблици, всички илюстрирани в глава 3 на дисертацията, чрез които се представят обобщени резултати от проведените емпирични изследвания на автора по темата на дисертацията. Поради тази причина, вероятно, авторът (1) не е счел за необходимо да посочи източник – всички фигури и таблици са дело на автора и (2) не е извел, традиционно в началото, на Списък на фигурите и таблиците в текста. Налице е Списък на използваните съкращения на български и на английски език, което подпомага четенето на ръкописа.

Важна част от методологията на изследването и разбирането на резултатите са двете приложения. Първото, дава представа разработената от автора Карта за оценка на качеството на нормативните актове като в нея може да се видят значенията на оценяваните по трите критерия индикатори (за разлика от кратката версия на картата (показана на с. 101-102). Второто приложение е таблица, която представя обобщаващ профил на проектите на нормативни актове (нови и за изменения) в периода 01/8/16 – 31/8/22, за които е обявено обществено обсъждане. Това са 71 проекта на нормативни актове, за които в таблицата се илюстрира изпълнението на всички индикатори (1÷6) по критерий 2 на оценката на качеството. Тази таблица е много добро аналитично решение, тъй като позволява да бъде направена ясна и аргументирана оценка (макар и по

формални признаци) на това, спазени ли са изискванията на Закона за нормативните актове при тяхната подготовка. Показани по този начин двете приложения са много важно допълнение към изложената в началото на глава 3 методология, което правят аргументацията на емпиричния анализ конкретна, убедителна и задълбочена, а обобщенията на резултатите научно валидни.

Друг много важен елемент от характеристиката на дисертацията е библиографската справка за използваната литература. Тя показва не толкова теоретичната, колкото емпиричната база на изследването и се съгласува със заявления и използван портфейл от изследователски методи – кабинетно проучване, вторичен анализ на данни и анализ на съдържанието. Библиографията включва общо 202 източника (показани на 18 страници), от които 52 са на английски език. Много полезно от гл.т. на работата с тях е че източниците са структурирани в 4 групи: (а) научни издания (общо 93 книги и статии, от които 31 на английски език); (б) официални аналитични и стратегически документи (общо 48 източника, от които 21 на английски език); (в) 13 интернет източници и (г) 48 нормативни документи. Може да се обобщи, че малко на $\frac{1}{2}$ от използваната литература осигурява сигурната и проверима информационна основа за проведения кабинетен анализ и за постигането на методологичните и научно-приложните цели на изследването.

Посочената литература отговаря изцяло на избраното тематично изследователско поле. Трябва да се посочи (случаят тук е такъв), че съставянето на библиография на източниците е и *резултат* от прецизно подготвен, обмислен и проведен изследователски процес, който доказва уменията на дисертанта. Библиографията е научен продукт, резултат от сериозни усилия по събиране, запознаване, систематизиране и обобщение на научна литература и информация по темата. Практически всички източниците са публично достъпни с коректно посочено авторство или интернет адрес, знак за следване на строго следване на правилата на научната етика, което гарантира прозрачност и проследимост на използваните данни и информация, а това в резултат повишава доверието в представените резултати и към дисертанта като изследовател. Нямам съмнения в коректността на докторанта при използване на посочените източници. Използваният начин за работа с литературата следва да бъде уеднаквен – в представения ръкопис той е „микс“ от цитиране в текста 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 – разбираем и убедителен. Запознаването ми с текста и прегледа на литературата ми дават основание да характеризирам дисертационното изследване като научен резултат с методологична и научно-приложна насоченост значимост.

Актуалност, значимост на темата и подход на изследване

В днешно време регулациите са навсякъде, засягат всички и всичко. Интересите са различни, но (вероятно) се схождат в едно – качеството на регулациите; а неговото осигуряване (и постигане) зависят от вниманието и отговорността, с които се подхожда към тяхното изработване и прилагане. За научната общност по публично управление качеството на регулациите е тема и научна задача с най-висок приоритет в изследователските програми за добро управление. За експертите и практиците от публичните институции и организации (не само от сектора на образованието) това е позната, но „изстрадана“ тема – недобре подготвеното, често и многократно променяно, несъгласувано, нехармонизирано и неефективно законодателство са централен проблем за начина по който функционират публичните системи и за ефективността на регулаторната практика. За ръководителите, по-доброто и устойчиво регулиране и приемане на по-качествено законодателство (регулаторна реформа) е ключова предпоставка и „необходимо условие“ в задачата за постигане на целите на публичните

политики. Гражданите и бизнеса, като „рецепиенти“ на регулациите, имат нужда от непротиворечива, прозрачна, справедлива, сигурна, мотивираща и работеща в техен интерес регулаторна среда, което (от тяхна гледна точка и с пълно право) може да се постигне с по-широкото им включване в процеса по тяхното създаване. Изглежда, че в това поле на заинтересованите страни темата за качествените нормативни актове е обединяваща. Което, странно се разминава с недостатъчното изследвания на научната общност (у нас) към темата; с ниския капацитет за подготовка обосновани решения и стъпили върху данни и доказателства нормативни актове; с пренебрежението към строгото спазване на изискваните от законодателството процедури и добри практики при приемане и оценка на нормативни актове; с незаинтересоваността на заинтересованите страни при подготовката на нормативни актове и др.под. практики. Дисертацията изследва тези въпроси в широкия контекст на научния проблем за качеството на регулациите като търси отговор в спазването на законово установените процедури за изработване на нормативни актове, т.е. в гарантиране на качеството на регулациите чрез осигуряване на качество на процеса на тяхната подготовка.

Специфичен е подходът на дисертантката по темата и той е определящ за дефинирането на обекта, предмета, а и на начина на изследване. Изборът на образователната система (и в частност на предучилищното и училищното образование) като предметна област на анализ е естествен поради дългогодишната вече практика на дисертантката на експертни и ръководни позиции в нея. Към това може да се добавят: (1) фундаменталното значение (казано най-общо) на системата на образование за хората и техните общности, (2) започналите след 2016 г. реформи в сферата на образованието и (3) фактът, че у нас сферата на образованието е изцяло регулирана от държавата. Авторката изхожда от презумпцията, че: (а) държавното регулиране е основна и неотменима част, но самостоятелна функция, на публичното управление; (б) за управлението чрез правила (за поведение) установени чрез нормативен акт критично важен е процесът на тяхното изработване; (в) като характеристика на доброто публично управление регулаторното качество може да бъде дефинитивно подобро и постигнато чрез прилагане на подхода и инструментите за оценка на въздействие на регулациите. Независимо от различните начини, по които се възприема и интерпретира оценката на въздействието, в дисертацията тя се разглежда като подход за осигуряване на ефективност на управлението. Провеждането на ефективни обществени консултации и най-вече извършването на (предварителна) оценка на въздействието са инструменти, чрез които се подпомага разработването и вземането на управленски решения, основани на данни, анализ и доказателства, отчитащи всички рискове и последици, при спазване на принципите на откритост, обоснованост, предвидимост и активно участие на заинтересованите страни.

Може да обобщим, че темата на дисертацията е *оригинална и е заявка за разгръщане на изследователска програма по голяма научно-приложна задача*, със непосредствено значение за публичното управление. Доколкото у нас все още са много малко изследванията, посветени на темата за регулаторното качество може да се твърди че темата запълва „бяло петно“ в по тази тема, стимулира и насочва регулаторната реформа в България. 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

Въведението представя синтезирано основните идеи на автора по темата и ключови елементи от плана на изследването (методологията на емпиричното проучване е представена в т.1 на 3-та глава). Планът е добре обмислен, а коректното му изпълнение е от съществено значение за валидността на получените резултати. Намирам, че като цяло дисертантът се е справил с тази задача.

- Заглавието на дисертацията предполага, в по-общ план, изследване на връзка, която отразява *научния проблем*, предмет на дисертационно изследване – това е връзката между качеството на регулациите и оценката на въздействие. В логиката на дисертанта оценката на въздействието (на регулациите) е ключов инструмент на публичното управление, чието използване има за резултат изработване и приемане на основани на данни и доказателства правителствени решения (изработване и приемане на нормативни актове). С други думи, изследването се интересува от въпрос, чийто отговор се определя като *основна цел* на дисертацията: как оценката на въздействието, като част от нормотворческия процес, влияе (подобрява) на качеството на нормативните актове? Тази връзка се проучва на предметната област на конкретна система, тази на предучилищно и училищно образование, което позволява да се дефинират еднозначно обекта и предмета изследването. Поставена в конкретната практическа среда идеята на изследването е видимо подчертана и по-конкретно и прецизно разписана (от заглавието) в наименованието на 3-та глава (*Процесът на изработване на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование и значението на оценката на въздействие за тяхното качество*). *Обект* на изследване са нормативните актове на национално равнище в посочената сфера, а предмет – прилагането на оценката на въздействието като част от процеса на създаване на нормативни актове за приемане на по-качествени нормативни актове. Системата на предучилищно и училищно образование е практическата среда, лабораторията, в която се провежда изследването. Концентрирана (разбираемо) върху този конкретен обект, дисертанта не разглежда възможностите за по-широко валидизиране на проучването си. Всъщност това би могло да бъде и препоръка за развитие на работата. В дисертацията не се коментира въпроса дали това изследване (елементи като методология, обобщения, методи на анализ и оценяване), проведено в образователна среда може да бъде разширено и потвърдено в други области. Това би повишило валидността и стойността на изследването.

- Замисълът на дисертацията би следвало да се реализира в конкретен план за работа, очертан в *задачите* на изследването и очакването за краен общ резултат (*тезата* на изследването). Във връзка с постигането на целта е направен списък от 10 задачи, които не са съотнесени към структурата на дисертационния труд (тя не се разглежда във въведението; кратко представяне на съдържанието е направено в автореферата). Доколкото задачите следва да задават ясна логическа верига на изследването, а всяка от тях да кореспондира с ясен резултат някои от тях са формулирани общо (т. 3, 4, и др.), а други повтарят целта (т. 8). Тезата, като обобщено описание на крайния научен резултат, задава рамката за осмисляне на дисертационното изследване и така тя изпълнява своята роля в плана на работата. Бих препоръчал прецизиране на неясни изрази („съществено значение“, „необходимото качество“, „би следвало“), както и очевидни такива („процесът на разработване на нормативни актове ... има съществено значение за качеството на самите нормативни актове“, с. 9).

- Много кратко е мястото на *методологията* и използваните *методи* в плана (те са разписани в гл. 3, т. 1 и приложение 1). Необходимостта от по-подробното им разискване тук идва от това, че аргументацията на използваната методология и избор на конкретни методи следва да се съотнесе с целта на работата и конкретните задачи, които очертават логиката на проучването. Пред вид темата намирам, че авторът правилно комбинира кабинетно проучване, анализ на документи и съдържание. Разработването на карта за оценка на нормотворческия процес е правилен ход, тъй като предполага универсалност на анализа, сравнимост на резултатите в рамките на страната, и възможност за мултиплициране на този аналитичен инструмент и в други предметни области. Емпиричното изследване предполага пълно мащабно проучване на дефинирани от автора признаци на качеството на регулациите в предучилищното и училищно образование след 2016 г. Зад това стои огромно усилие, за успеха на което

стои експертния опит на дисертанта. Важен момент, на който е обърнато внимание са очертаните ограничения най-вече по отношение на обхвата на изследването.

Не става ясно от текста коя и каква част от методиката за оценка (картата) е авторска – в заключението тя се определя като авторска, нов подход, различен от други автори (с.187), а в нейното представяне в началото на 3-та глава се определя като „широко прилагана“ и се прави рефериране към други автори (с. 100). Кабинетното и документално проучване изглежда оправдано и достатъчно при възприетото много тясно разбиране за „качествени нормативни актове“, такива, „които са изработени при спазване на законоустановените изисквания“ (с. 9). Този подход има нужда от допълнителна аргументация, доколкото изглежда тесен, изцяло формализиран (видно от изследваните индикатори) и поради това, спорен, тъй като свежда проучването до формална „оценка на съответствието“ (спрямо законоустановените изисквания). Разбира се при друга дефиниция и разбиране за качество на регулациите пакетът от приложими изследователски методи би могъл да изглежда различно.

Основни научни постижения

Дисертацията е оформена в 3 глави. Структурата е логична и обоснована (с посочените в тази рецензия бележки). *Първа* глава има задачата да представи широката теоретична основа на държавното регулиране като самостоятелна функция на публично управление. *Втора* глава предлага аналитичен преглед на националната регулаторна политика и реформи с фокус избрания образователен сектор. *Трета* глава представя резултати от проведено емпирично проучване в две посоки: (а) на процеса на разработване на нормативните актове в предучилищното и училищно образование и (б) индикаторна оценка на качеството провежданите в сектора оценки на въздействието. Основните **постигания** в дисертацията могат да се обобщят накратко така:

- **Глава първа** („Еволюция на регулирането в публичното управление: пътят от регулиране към по-добро регулиране при осъществяване на публичните политики“) очертава широката теоретична рамка на изследването. Със значение за дисертационното изследване са следните теоретични обобщения: (1) Регулирането е самостоятелна функция в процеса на публично управление, насочена към постигане на целите на публичните политики, посредством правила за поведение, установени с нормативен акт; (2) Обществената значимост и разнообразие на формите на държавно регулиране нарастват с развитието на модерното публично управление. Управлението на/чрез политики изисква постоянен ангажимент на правителствените институции за „по-добро регулиране“. Качеството на регулирането е цел на регулаторната политика на правителство, което основава дейността си на базата на принципите на добро управление; (3) Регулаторната политика представлява цялостен и интегративен подход на правителството към разработването, прилагането и оценяването на регулациите, с фокус към резултатите от тях; (4) Концепцията за „Добро регулиране“ е съвременен и международно признат подход за управление на качеството на регулациите, основа за международни и национални регулаторни реформи, които се опират на институции и въвеждане на процедури и инструменти, които гарантират, че регулаторните резултати са ефективни, приобщаващи и устойчиви. Надграждащата концепция за „Интелигентно регулиране“ акцентира върху участието и споделяната отговорност на всички, които участват в политиките; (5) Оценката на въздействието е критично важна част от процеса на законотворчеството, която аргументира необходимостта от промяна в нормативните актове, чрез оценяване на административната тежест на законодателството, неговата ефективност, ефикасност откритост и прозрачност.

- **Втора глава** („Регулаторна политика и оценка на въздействието в България“), изпълнява свързваща задача. В нея дисертанта търси отговорите на два въпроса в национален контекст, които проправят пътя към провеждане на емпиричното изследване, чиито резултати се показват в трета глава: (а) Какви да действията на

българските правителства в хода на регулаторната реформа (в частност в сферата на образованието) и (б) Как се прилага оценката на въздействие при изработване на нормативните актове в сферата на образованието. На тази основа по-важни са следните обобщения: (1) Институционалната рамка на регулаторната политика на страната е добре развита, но нейното практическо осъществяване се сблъсква с ендемични проблеми: липса на правителствена стратегия в тази област; формално прилагане на ключови инструменти за изработване на регулациите; неефективен регулаторен надзор и контрол на качеството; недостатъчен административен капацитет; непрозрачно законодателство; честа промяна на основни закони; (2) Оценката на въздействието е задължителен елемент от законодателния процес, която в рамките на „интегрирания подход“ следва обособени процедурни етапи и аналитични стъпки, които дават възможност да се оцени прякото и непрякото икономическо, социално и екологично въздействие, спрямо засегнатите страни, като основа за изработване на нормативни актове и политики. Практиката у нас се характеризира с неспазване на нормативните изисквания за извършване на оценка, формално оценяване, нарушен диалог със заинтересованите страни.

- **Трета глава** („Процесът на изработване на нормативни актове в сферата на предучилищното и училищното образование и значението на оценката на въздействие за тяхното качество“) заема централно място, тъй като доказателствата по отношение на тезата, целта и задачите намират тук емпиричното си потвърждение. Познаването и задълбоченото проучване по темата на процесите по изработване и промяна на нормативните актове са основание да определим анализа като практически ценен като основа за промени в регулаторната политика на системата на предучилищното и училищно образование. Обобщаването на конкретните резултати от анализа надхвърлят полето на образованието, а методиката за оценка може да бъде приложена като методологическо решение и в други сектори. Двете части на изследването целят да бъдат извлечени общи и допълващи се характеристики относно процеса на изработване на нормативни актове и подобряване на тяхното качество, и в т.с.м. те се допълват, а комбинирането на методите е обосновано и успешно. По-важни обобщения илюстриращи резултатите от анализа са: (1) Честата промяна и мащабни промени в законодателството (независимо от причините, наложили промените) за кратък период от време е сред най-важните характеристики, които дават негативно отражение върху качеството на регулациите в изследваната област. Турбулентната промяна в регулациите има дългосрочни последици – тя не само води до нестабилност на средата и затруднява участниците в процесите, но изкривява очакванията, ерозира стимулите, и формира култура на пренебрежение към нормите; (2) Задължително спазване на законоустановените изисквания при подготовката и публикуване на нормативните актове, провеждане на (предварителна) оценка на въздействието на всички актове и разширяване на активния диалог със заинтересованите страни са минимално необходимите стъпки за стартиране на устойчив процес на подобряване на качеството на нормативните актове; (3) Експертно провеждане на частичните предварителни оценки на въздействието във варианти, които позволяват реален избор в широк спектър (в т.ч. съ-регулации и квази-регулации), ще повиши качеството (обективността) на регулациите; (4) При непредвидени кризисни обстоятелства устойчивата нормативната уредба стимулира правителството да търси решения не в хаотичните и мащабни нормативни промени, а в алтернативни възможности за регулиране и решаване на екстремно възникнали обществени нужди. Това увеличава спектъра от възможности на правителството и ефективността на публичното управление.

Научни и научно-приложни приноси

Направената в автореферата самооценка на приносите (с. 27-28) подчертават преобладаващия методологичен и научно-приложен характер на дисертационното

изследване. Приносите трябва да идентифицират *нов за науката резултат*. От тази гл.т. смятам за недобре формулиран и извън конкретния фокус на темата на дисертацията описаният под №4 принос (с. 28). По-конкретното формулиране на някои от препоръките като научно-приложни приноси е по-коректно. Основание за последното е че препоръките само маркират най-общии насоки за промяна (спорна и непроучена в рамките на дисертационното изследване е препоръката за обособяване на отделно звено в Министерството на образованието и науката, с предмет на дейност извършване на оценка на въздействието).

При оценката на съдържанието на дисертацията, по-нагоре в рецензията са маркирани конкретни научни постижения. Друг опит за прецизиране и допълване на приносните моменти може да изглежда така:

- **с теоретико-методологичен характер:** систематизиране на подходи, концепции, модели за регулирането в контекста на публичното управление; понятийна интерпретация и разработване на работни дефиниции на понятията – регулация, регулаторно качество, оценка на въздействието на регулациите; идентификация и оценка на прилаганите подходи за „по-добро регулиране“ и подобряване на качеството на законодателството от водещите в областта на регулаторната политика международни организации;

- **с научно-приложен характер:** на основата на изследване на процеса на разработване на нормативни актове е установено значението на оценката на въздействието за подобряване на тяхното качество; адаптирана и приложена за сферата на училищното и предучилищното образование карта за оценка на действащата нормативна уредба по критерии и индикатори, които позволяват еднозначна оценка на качеството на изработване на нормативни актове; направена е оценка на качеството на изработване на нормативни актове в училищното и предучилищното образование на национално равнище след началото на образователната реформа от 2016 г.; идентифицирани са проблеми и устойчиви практики, които намаляват качеството на процеса на разработване на нормативни актове; очертани са насоки за подобряване на нормотворческия процес и качеството на оценката на въздействието (уеднаквяване на процедурите при оценка на въздействието на законопроекти при различни вносители; подобряване на формуляра за оценка; и др.).

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

Оценка на публикациите на дисертанта по темата на изследването

Дисертационният труд не е публикуван като самостоятелно монографично изследване. В автореферата, както и в приложения към документите Списък на отпечатаните научни трудове, свързани с дисертационния труд са посочени общо 4 *самостоятелни публикации по темата на дисертацията* (с. 28), всички на български език. Публикациите са направени в периода 2021-2023 г., т.е. в периода на докторантурата. В Справката за съответствие с националните минимални изисквания за образователна и научна степен „доктор“ са посочени 3 публикации по темата (научният доклад, публикуван в Сборника с доклади от Шестата международна научна конференция по публична администрация е публикуван и като статия в списание Публични политики.bg). Към материалите по защитата коректно са приложени три публикации (един научен доклад и две статии), обект на оценка в тази рецензия. Публикациите са в авторитетни издания с научно рецензиране, което осигурява научна видимост на резултатите от изследването. Броят и структурата на публикациите покриват минималните национални изисквания за кредити от публикации. Посочените публикации отразяват основни моменти, резултати и постижения, свързани с отделни етапи от

изследователската работа на дисертантката. Тя е активен участник със свои публикации в ежегодната годишна научна конференция (и сборник) на катедрата.

Статията „Приложение на оценката на въздействието в сферата на образованието на местно ниво“ (2021) търси отговор на въпроса за приложението на оценката на въздействие на нормативните актове на местно ниво и по-конкретно в сферата на предучилищното и училищното образование. Статията очертава синтезирано теоретичната рамка на оценката на въздействието като инструмент на публичното управление и нейната специфика на равнище местна власт. На тази основа се представят данни от авторско анкетно проучване по темата на територията на общините Столична, Пловдив, Варна, Бургас и Стара Загора. Резултатите индикират два основни проблема: (1) не всички общини подлагат на предварителна оценка на въздействието приеманите от тях нормативни актове в образователната сфера и (2) оценките на въздействието не винаги са с необходимото качество.

Предмет на научния доклад „Регулаторната реформа в сферата на образованието – предизвикателства пред публичното управление преди и по време на Ковид-19“ (2022) са реформите в образователната система в контекста на доброто публично управление. Това позволява да се изведат две ключови непосредствени предизвикателства пред развитието на реформата: (1) оценка на реформата базата на ясни критерии и индикатори за резултатите от нея, чрез качествено проведена последваща оценка на въздействието на Закона за предучилищното и училищното образование и (2) оценка на влиянието на пандемията от CoVid-19 върху нормативната уредба и в по-широк план върху управлението и функционирането на системата на предучилищно и училищно образование.

Последното е предмет и на третата публикация – статията „Публичното управление в сферата на предучилищното и училищното образование в България в условията на глобална криза“ (2023). Статията разширява глобалния кризисен контекст, който „дирижира“ действията на правителствата и мотивира (оправдава) тяхната намеса в управлението на обществения живот, в т.ч. и образователната система. Предмет на статията са мерките в образователния сектор, предприемани от българското правителство в отговор на глобалната криза. Основно предизвикателство в такава среда е осигуряването на стабилно публично управление.

Видно от публикациите, че те относително самостоятелни разработки, които са конкретен аналитичен разрез от проведеното в рамките дисертацията цялостно изследване. Извършената изследователска работа и резултати са представени на научната общност в реномирани издания. Налице е синхрон между изследователска работа по темата и извършената публикационна дейност. Публикациите представят докторантката като оригинален изследовател по значима и важна за публичното управление тема.

Оценка на автореферата

Авторефератът е в общ обем от 28 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, което отразява вярно и точно всички основни моменти, идеи и резултати, представени в дисертационното изследване. Авторефератът предоставя структурирана информация за актуалността и значимостта на изследвания проблем, за мотивацията на дисертанта за разработване на изследването, за основната теза, целите и задачите на дисертацията, представени са пълно и убедително авторските резултати и решения, основа за получените научно-приложни резултати и новости. 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 на изследването. В хода на работата си дисертантът показва умения за анализ на емпирични данни и за теоретични обобщения. Към отправените по-горе в рецензията бележки и коментари може да се добави като по-важно следното:

- Търсеният като водещ научно-приложен акцент на изследването е ясно забележим в доминацията на трета глава. Тя, както беше отбелязано, е проектирана и изпълнена като аналитична част. Представянето на резултатите от емпиричното кабинетно проучване заема $\frac{1}{2}$ от съдържанието на текста, което определям като дисбаланс. В стремежа си да бъде максимално убедителна дисертантката представя резултатите от анализа на отделни страни от процеса на разработване и приемане на нормативни актове чрез подробно описание за всеки един от тях (този аналитичен подход може да бъде определен като „атомизиран“). Това изпълва текста с редица подробности (напр. свързани с описание на съдържанието на регулациите и др., с.107-125; 155-169), за сметка на обобщаване на проявлението на анализирани характеристики. Подходът на „атомизиране“ се отразява на качеството на анализа, като го прави повече описателен, отколкото аналитичен и фокусиран върху причините;

- Дисертантката умело и коректно въвежда ограничения в провеждането на изследването (те са по отношение на обекта, времеви и съдържателни). Но стои принципен въпрос, за предпоставянето на оценката на въздействието като ключов фактор (необходимо условие) за качеството на процеса на нормотворчество, а от тук и на регулаторното качество. Фокусът в дисертацията е върху спазването и качествено изпълнение на изискванията на Закона за нормативните актове. Но както пише авторката на с. 30 „качеството на регулирането обхваща процесите, чрез които се *разработват, прилагат и оценяват* регулациите“. С други думи, от управленска гл.т., каквато е и позицията на авторката, *важен е целия процес*. Една спекулация тук може би е на място: вероятно резултатите са причина упорито да се избягва е да не бъде правена последваща оценка на въздействието от Закона за предучилищното и училищното образование (както и вероятно на други регулации). Право на дисертантката е да изведе (доказателствено) на преден план ключов аспект на изследването (както е в случая с предварителната оценка на въздействието), но извън прилагането и резултатите от регулирането, трудно може да съдим за „значението на оценката на въздействието“, каквато е идеята според темата на дисертацията. В чисто технически план може да предполагаме, че строгото спазване на изискванията на Закона за нормативните актове и провеждане (а не избягване) на оценка на въздействието ще допринесе за качеството на регулациите, но тя не е само експертно-технически и инструментален въпрос;

- И на последно място, както възможността предложена в предходния коментар, налице е още една линия на развитие на дисертационното изследване, за което в трета глава са посветени последните 4 страници. Това са препоръките за постигане на по-висока ефективност на нормотворческия процес и качество на нормативните актове в системата на предучилищното и училищното образование. Намирам, че тук дисертантката би могла да развие далеч по-подробно (поне като отделен параграф), обвързано и аргументирано идеи, свързани с подобряване на различни страни на процеса на нормотворчество (а и на неговото прилагане) – като административния капацитет, институционалния контрол и отговорност, организационните процедури, и др. под.

Бележките, изложени тук, са опит за добронамерен разговор с автора (и по които той може да вземе отношение при защитата), част от дискусията по наистина важната тема предмет на дисертацията. Те не нарушават цялостното и много позитивно впечатление от представената дисертация и от убедително показаните качества на изследовател от страна на дисертанта.

Въпроси

а) В очертаната тенденция към „по-добра регулация“ оценката на въздействието се разглежда като „интегриран процес“ (с. 49) и подход, който изисква спазване на принципа за „задълбочена и балансирана оценка на всички въздействия, като позволява представянето на цялостен анализ и идентифицирането на компромиси, когато е уместно“ (с. 55). Как според дисертантката би се реализирал този подход, при условие че в обхвата на оценката попаднат релевантни, но противоречиви въздействия, измервани с различни инструменти? Играе ли роля, в тази оценка, видът на въздействията (преки – косвени; текущи – дългосрочни)? Задължително ли е нейното прилагане и не разширява ли излишно интегративния подход обхвата на оценката, което може да е за сметка на качеството на политиката?

б) Според обобщените данни в таблицата на приложение 2 е ясно забележима „особеност“, която бих определил като „йерархия на оценките“: само нормативни актове от най-висок порядък (Закон, постановление на правителството) имат предварителна оценка на въздействието (без да коментираме качеството на оценката) и становище на дирекция „Модернизация на администрацията“. Как дисертантката би коментирала този факт и сигнал за какво е той?

Заклучение

Дисертационният труд е оригинално изследване по актуална и значима в научен и научно-приложен план тема. Авторът аргументирано доказва, че извършването на експертни и качествени оценки на въздействието ще допринесе за приемането на по-качествени нормативни актове, което е от решаващо практическо значение за подобряване на качеството на публичното управление като цяло. Дисертантът показва висока научна компетентност по поставения проблем, чрез демонстрацията на задълбочени теоретични знания, умения формулира, планира и провежда самостоятелно научно изследване и да генерира оригинални, обосновани и работещи 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 **ВЕСЕЛА СТЕФАНОВА ПОЛИТОВА**.

12.06.2024 г.

София

(п):

доц. д-р Александър Вълков