

**СТАНОВИЩЕ 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:* **Весела Стефанова Политова**, задочен докторант в катедра „Публична администрация“, Софийски университет „Св. Климент Охридски“;

*Тема на дисертацията:* **„Качество на регулациите и значение на оценката на въздействието в сферата на образованието“**

*Научен ръководител на докторанта:* **доц. д-р Елена Калфова;**

Становището се представя на основание на Заповед № РД 38-179/16.04.2024 г. на Ректора на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и (2) Решение на Научното жури от 17.04.2024 г.

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

Весела Стефанова Политова е отчислена с право на защита като задочен докторант в катедра „Публична администрация“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Тя е възпитаник на бакалавърската програма „Публична администрация“ (в периода 2007-2011 г.) и магистърската програма „Оценка на политики и оценка на въздействие“ (2019-2020 г.), завършени с отличен успех. Впечатляващ е фактът, че в този период Весела Политова получава бакалавърска и магистърска степен и в областта на педагогиката, отново в СУ. Важен за потенциалния успех на дисертационното изследване на Весела Политова е професионалният ѝ опит. В продължение на повече от 10 години тя е ангажирана с управлението в образователния сектор, заемайки експертни, контролни и ръководни длъжности в Национален инспекторат по образованието и Столична община – район Изгрев, участва в множество проекти.

## **2. Обща характеристика на представения дисертационен труд**

### **2.1. Формални параметри на дисертацията**

Дисертационният труд на тема „Качество на регулациите и значение на оценката на въздействието в сферата на образованието“ беше обсъден и насочен към защита от катедра „Публична администрация“, Философски факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Важно е да се отбележи, че Весела Политова е направила значителни промени във връзка с представените ѝ въпроси и препоръки в рамките на вътрешната дискусия, за които смятам, че са повишили видимо качеството на изследването и изведените от него препоръки. Представеният дисертационен труд е в общ обем от 223 страници (189 страници същински текст, структуриран във въведение, три глави и заключение; библиографски списък; и 2 приложения - Карта за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование; и Данни за проведени обществени консултации за обявени проекти на нормативни актове и техни изменения). В текста са поместени 24 фигури и 3 таблици. Библиографията включва общо 202 източника, от които 93 научни публикации, около една трета от които са на английски език. Малко над 40% от позованите научни публикации са от последните 10 години.

### **2.2. Обоснованост и актуалност на темата**

Темата за влиянието на самия процес на изготвяне на различните нормативни актове и формалните процедури за оценка на въздействието е актуална и на теоретично и на практическо равнище. В българската управленска литература има относително малко изследвания на приложението на оценката на въздействието в различните сектори и особено в образованието. Представената дисертация е ценна в този смисъл и поради приложението на адаптираната от дисертанта методология от критерии и индикатори за оценка на качеството на процеса на изготвяне на регулаторните актове. Изведените констатации имат непосредствено значение за практиките по оценка на въздействието в България.

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

Предложеният от Весела Политова във въвеждащата част на дисертацията методологически дизайн е ясен и логичен. Предмет на изследването е приложението на оценката на въздействието като един от формалните инструменти за приемане на по-

качествени нормативни актове в сферата на предучилищното и училищното образование. Като основна цел на труда е посочено: „да се установи, как начинът, по който се осъществява нормотворческият процес и извършването на оценката на въздействието влияят върху качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование“. В съответствие с нея са формулирани 10 конкретни задачи пред изследването, които считам за изпълнени в голяма степен. Може би липсващ компонент е извеждането на конкретни препоръки за подобряване на самите процедури за предварителна и последваща оценка на въздействието, доколкото в текста преобладава изводът, че процедурите не се спазват или се negliжират, без да са изрично изведени недостатъците в самите норми за изготвянето на оценката на въздействието. Тезата, защитавана в дисертационния труд е, че „процесът на изработване на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование има съществено значение за качеството на самите нормативни актове, а извършването на оценка на въздействието като елемент от процеса е един от ключовите фактори за изработване и приемане на по-качествени нормативни актове“. Формулираната теза насочва към подобряване на конкретните практики и не предполага съществени теоретични претенции. В уводната част на дисертацията са посочени ограниченията в изследването, най-голямото от които е по-скоро загатнато – избраният предмет - спазването на законоустановените изисквания за изработване на самите нормативни актове оказва влияние и върху качеството им, но далеч не е единствено условие, а още повече гаранция за това.

Весела Политова застъпва няколко кабинетни метода на изследване, които използва умело – анализ на актове, изследване на два конкретни случая и не на последно място – адаптиране и прилагане на методология от критерии и индикатори за оценка на качеството на процеса на изготвяне на регулаторните актове. Резултатите от тях са представени ясно и стегнато, най-вече чрез количествени данни. По мое мнение изследването щеше да спечели ако тези резултати бяха допълнени с провеждането на интервюта (или експертни карти), които биха дали широчина на изводите, особено по отношение на бариерите пред прилагането и неформалните процедури. Самата Весела Политова удачно застъпва двата подхода в друго свое изследване - „Приложение на оценката на въздействието в сферата на образованието на местно ниво“. Ползите от включването на представители на отговорните институции, например в МОН, можеха да бъдат и по-широки. Ще си позволя един пример – подобен контакт би направил достъпна за дисертанта информацията, че през 2023 г. тече процес по изготвяне на

последваща оценка на въздействието на ЗПУО (официално е публикувана на сайта на МОН на 26.01.2024 г.). Би осигурил и евентуален достъп до някои от изследванията (включително представителни), които съпътстват изготвянето на доклада по оценката. Разбира се, последната бележка не подменя сериозния изследователски труд, който е положен в дисертацията.

### **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. Първа глава „Еволюция на регулирането в публичното управление: пътят от регулиране към по-добро регулиране при осъществяване на публичните политики“ представлява академично издържан синтез на ключовите дефиниции и понятия, свързани с темата на дисертацията. Оценката на въздействието е позиционирана спрямо по-широките управленски категории на говърнанса, публичните политики, регулаторната роля на държавата. Някои елементи като регулациите като задължителен инструмент на политиките или регулирането като една от функциите на мениджмънта (стр.25) не са съвсем обвързани с фокуса на изследването. Същевременно две теоретични линии биха могли да се развият допълнително на теоретично равнище – политиките, основани на доказателства (сега маркирани на стр. 44) и теориите за процедурализма – разбирането за легитимността и спазването на „правилата на играта“ за водещ компонент на ефективността. Извън тези размишления изясняването на регулаторното качество и теорията за оценка на въздействието са съществен принос в дисертацията.

Втора глава „Регулаторна политика и оценка на въздействието в България“ съдържа полезен, изчерпателен анализ на нормативната уредба и практиките у нас. Весела Политова категорично демонстрира, че познава водещите изследвания в българската научна литература и логиката и развитието на правилата за оценка на въздействието в България. В края на главата тя прави плавен преход към образователната политика.

Трета глава „Процесът на изработване на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование и значението на оценката на въздействие за тяхното качество“ съдържа резултатите от емпиричните изследвания. Основен стълб тук е Картата за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование, която съдържа 23 индикатора, разпределени в 3 критерия. Количествено представените по систематичен начин данни помагат на читателя да разпознае ясно дефицитите в процеса на предварителната

оценка на въздействието още на ниво спазване на формалните процедури. Те са умело допълнени от качествен анализ на естеството на промените. Във вид на казуси са разгледани две кризисни ситуации - отражение на пандемията от Ковид 19 и на войната в Украйна върху функционирането на системата на предучилищното и училищното образование и предприетите нормативни промени. Самият избор на тези два „форсмажорни“ случая за целите на конкретното изследване за мен е спорен, но пък анализът е подробен и съдържателен. Похвално е извеждането на ясни изводи и обобщения в края на тази глава.

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

Авторефератът покрива стандартите на този академичен жанр и създава представа за структурата и методологията, за тезата и пътя към доказването ѝ. Смятам, че Весела Политова е положила необходимите усилия, за да се приемат без съществени забележки посочените от нея пет приноса. Особена значимост имат теоретичния преглед, анализа на формалните практики и прилагането на методология за предварителната оценка на въздействието.

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

В периода на докторантското си обучение Весела Политова е автор на три научни статии и участва в няколко научни форума и докторантски семинара. Това отговаря на задължителните минимални изисквания. Една статия е публикувана в нереферирано списание с научно рецензиране, а две в редактирани колективни токове на български език:

1. Политова, В. (2021). Приложение на оценката на въздействието в сферата на образованието на местно ниво. В: Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Философски факултет, Книга Докторанти 2020, том 5, стр. 337 – 358, УИ „Св. Климент Охридски“, София, 2021, ISSN 2534-935X.

2. Политова, В. (2022). Регулаторната реформа в сферата на образованието – предизвикателства пред публичното управление преди и по време на Ковид-19. В: Сборник с доклади от Пета международна конференция по публична администрация „Публичното управление след 2020: Какво знаем, когато не знаем нищо?“, София, 2021, стр. 227 – 243, УИ „Св. Климент Охридски“, София, 2022, ISBN 978-95407-5484-0.

3. Политова, В. (2023). Публичното управление в сферата на предучилищното и училищното образование в България в условията на глобална криза. В: Сп. „Публични политики.bg“, Volume 14/ Number 1/ April 2023, 60-71, ISSN 1314-2313.

Две от статиите са в голяма степен интегрирани в самия дисертационен труд и представляват предварителна верификация на двата казуса, изследвани в трета глава, поради което не е оправдано да се разглеждат подробно в настоящето становище. Самостоятелен интерес представлява статията „Приложение на оценката на въздействието в сферата на образованието на местно ниво“. Весела Политова изследва прилагането на оценката на въздействието в петте най-големи общини и тества количествените си индикатори за качество на оценките на въздействието. В резултат идентифицира съществени пропуски, свързани с наличието и качеството на общинските оценки. Особено достойнство в статията е допълването на количествените данни с качествено изследване (интервю) – подход, който ако беше приложен и в дисертационното изследване щеше да подобри обхвата му и практическата приложимост на изводите.

## **6. Критични бележки и въпроси**

Дисертацията, като всяко сериозно изследване, съдържа някои неясноти, повечето от които отбелязах в хода на настоящото становище. По-важните от тях могат да се обобщят така:

- Вероятно качеството на процеса на създаване на нормативните регулации зависи не само от спазването на процедурите, а и от качеството на самите процедури в български контекст;
- В бъдеще Весела Политова може да обърне повече внимание и на други фактори, влияещи на качеството на регулации извън формалната процедура по предварителна оценка на въздействието и акцента върху броя и честотата на промените в нормативните актове;
- Допълването на настоящите данни с информация от качествено изследване сред ключовите участници би подобрило и разширило изводите.

В тази връзка, отправям към дисертанта и следните въпроси:

1. Как оценявате публикуваната в началото на 2024 г. последваща оценка на въздействието на ЗПУО? Потвърждава ли тя направените изводи в дисертацията?
2. Как в оценката на въздействието следва да се „провери“ съблюдаването на стратегическите цели в сектора на образованието?
3. И накрая ще си позволя да помоля за синтезиран в няколко изречения отговор на един от двата изследователски въпроса поставени в началото на дисертацията: По какъв начин осъществяването на процеса по изработване на нормативните актове в областта на предучилищното и училищното образование оказва влияние върху тяхното качество?

## **7. Заключение**

Предложеният дисертационен труд „Качество на регулациите и значение на оценката на въздействието в сферата на образованието“ покрива напълно формалните нормативни изисквания. Това ми дава основание да дам положителната си оценка на дисертационния труд и да препоръчам 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 Весела Стефанова Политова.

Гр. София  
07.06.2024 г.

Член на научно жури:

доц. д-р Симеон Атанасов Петров

