

Становище на дисертационния труд
„Участие на лицата в неравностойно положение в държавното
управление“

разработена от Снежана Димитрова, ЮЗУ-Благоевград

Предложеният за рецензиране труд за присъждане на научната степен „доктор „ на Снежана Димитрова е разработена в три глави в размер на 160 страници и приложения от 19 страници. Докторската теза изследва участието на лицата в неравностойно положение в държавното управление, която е относително нова тема в научната литература, а в България –много слабо изследвана. В страната съществува емпирично познание, което е вградено в законови регулации и конкретни политики за социално включване на лицата в неравностойно положение на пазара на труда. В тази връзка констатираме една голяма слабост в разработването на публичните политики в България: липсата на сериозни научни изследвания, които да аргументират едни или други решения в тяхното моделиране. Поради липса на време и слаб научен потенциал, хармонизирането на публичните политики в България за последните 10 години се осъществи без сериозни предварителни анализи. В този смисъл, докторската теза на Снежана Димитрова е пробив в емпиричния подход към реформите в администрацията. Той разкрива алгоритъма, който е необходимо да се следва, за да постигнем добро управление в публичната администрация, а именно: задълбочено изследване на проблемите, анализ на действащите регулации и практики и извеждането на адекватни решения за моделирането на ефективни публични политики. Докторската дисертация на Снежана Димитрова илюстрира този научен подход.

По своята същност ,научните изследвания в публичната администрация са интердисциплинарни. Тезата на Снежана Димитрова не прави изключение в това отношение. В голяма степен обаче тя гравитира към правното, управленското и икономическо познание, защото става въпрос за участието в пазара на труда на една определена социална група. Този

подход на изследване е препоръчителен, защото нито едно от 3-те типа познание не може да се изключи в разработването на която и да е публична политика.

Разработената теза от докторантката се отличава с добра структура и логика на изложение. Отправна точка е фундаменталният анализ на принципите за равенство, недискриминация и представителност, върху основата на които се изгражда правната регулация за участието на лицата с неравностойно положение в държавното управление. Втората глава продължава логически първата, защото се анализират политиките и програмите на ЕС за заемане на длъжности в държавната администрация на тази социална група. След пълната и задълбочена картина на политиките на ЕС и на някои страни с добри практики по въпроса, в трета глава авторката преминава към неговото изследване в България. Този логически и сравнителен подход в изследването е позволил на авторката да направи критичен анализ на българската практика и да изведе поредица от условия и препоръки за разработването на публична политика, която се базира на „доказателства от добри решения и практики”(evidence based). Това е модерния подход за разработване на публичните политики, които се прилага във Великобритания и някои други страни на ЕС и който трасира пътя, който трябва да следва България в процеса на административните реформи.

Във въведението авторката представя методологическата рамка на своето изследване. Тя разкрива предмета на дисертацията, състоянието на научните изследвания и анализи по въпроса в страната, ограниченията в обхвата на изследването (фокусирано върху публичната администрация, а не върху пазара на труда като цяло!), подходите, които прилага в изследването и използваните източници. Тези стъпки разкриват, че авторката е формирала изследователско умение, което е индикатор за нейното научно израстване.

В докторският труд бих открил следните достойнства, които развиват новости в познанието по този недостатъчно изследван въпрос в страната:

1. Теоретическо аргументиране за принципите за равенство, недискриминация и представителност в държавното управление, върху които се изгражда тезата за заемане на длъжности на групите в неравностойно положение в публичната администрация. Авторката развива тезата за обективност на причините, довели до неравнопоставеност и следователно необходимостта от „позитивни” действия или „позитивна дискриминация” чрез предоставяне на „специфични” права за равнопоставеност на групите в неравностойно положение на пазара на труда и конкретно за работа в публичната администрация(с.16-20). В своя анализ по този въпрос, авторката се базира на тълкуванията на

международното право, залегнали в конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания , на МОТ за достъп до пазарите на труда и на европейското право, материализирано в Амстердамския договор и други законодателни решения като кодекс за заетост на хората с увреждания и директивите за недопускане на недискриминация към тази социална група. Като резултат са изведени убедителни аргументи ,че специалното третиране на групите в неравностойно положение е в духа на принципите за демократичност, равенство, справедливост и представителност върху които се изгражда модерната държава.(с.21-22)

2.Приемане на критерии за разграничаване и дефиниране на групите в неравностойно положение. Въпросът е важен за ефективността на публичната политика в тази област, защото тя се разработва за определена група.Авторката се придържа към дефиниции на групите, които са приети в международните научни изследвания и практики. Те включват хората с увреждания, хората от малцинствата и уязвими групи на пазара на труда. В тезата се стига до извода, че политиката относно групите в неравностойно положение е необходимо да се моделира като синтез на общи правни норми и процедури (осигуряващи равенство и недискриминация) и на специфични регулации, отчитаща характеристиките на всяка една група. Директивите на ЕС по въпроса следват този подход.(с40-44)

3.В докторската теза е направен системен и задълбочен анализ на политиката на ЕС за социалното включване, който по обясними причини е бенчмарк за България. Като резултат е налице отлична дисекция на политиките на ЕС и на няколко страни на общността по линия на законови регулации, политики, процедури и практики за заетост на хората с увреждания, малцинствата и уязвими групи в публичната администрация. Този добър „скрийнинг” на разработването и приложението на общностите политики е предварително и необходимо условие за ефективно хармонизиране на националната политика. Той позволява възприемане на „доказани на практика”(evidence based) добри решения и действия, които гарантират реалистичност и ефективност на регулациите за водене на политиката в дадена област. В случая ,авторката следва дедуктивния подход на познание, който има водещо значение в хармонизирането на националните политики с тези на ЕС. Допълнително разбира се, налагат експертни анализи и публични дебати преди добрите европейски решения и практики да се интегрират в националното законодателство.

4.Бенчмарк анализ на националната с европейската политика за заемане на длъжности от лицата в неравностойни положение в публичната администрация в България. В рамките на този сравнителен анализ, авторката прецизно разкрива ,че България има стратегия, има политика, има институционална организация и система за отчетност, има немалко добри практики, които са анализирани в глава 3.1(с.98-108).Тя обаче стига

до извода за неефективни решения в националната регулация и слабости в нейното приложение. Изложението в тази част на дисертацията е задълбочено и много ценно. Защо? В България (вероятно и в други страни), неправителствени организации, представящи групите с неравностойно положение, правят много често доста критични оценки за политиката на държавата в тази област. Липсата на задълбочено познание на експертите в администрацията не позволява да се защити аргументирано една или друга теза в разработването на публичната политика, което води до лобистки влияния в тяхното разработване. Докторската теза на Снежана Димитрова е решение на този проблем: тя „въоръжава“ администрацията с убедително познание по въпроса за доброто моделиране на политиката относно заетостта на групите в неравностойно положение в публичната администрация.

5. В дисертацията е направен един систематизиран и прецизен анализ на държавната служба в България. Той разкрива длъжностите, които групите с неравностойно положение биха могли да заемат при определени условия. Анализът е валиден не само за държавната, но и за териториалната администрация в страната. От изложението става ясно, че регулациите за държавната служба не възпрепятстват групите в неравностойно положение да заемат длъжности в нея. Резултатите обаче са скромни. В търсенето на отговор, авторката стига до извода, че бариерите са формалния подход към прилагане на националното законодателство и пасивността на институциите към осигуряване на заетост на хора с увреждания или пък на малцинствата. В същност това е фундаментален порок в действията на българската администрация, който не позволява да се приложи ефективно лансирания в тезата подход за „позитивна дискриминация“. Ето защо авторката напълно основателно препоръчва мерки и действия, които да формират „меки умения“ в поведението на ръководители и служители (кодекси за поведение, обучения и други) относно социалното включване на групите в неравностойно положение.

6. Логичен и ценен резултат от цялото изследване на докторската теза е последната част на трета глава, където авторката лансира поредица от предложения за разработването на нова национална стратегия и политика относно заетостта на групите в неравностойно положение в публичната администрация. В този аспект, дисертационния труд има важно приложното значение.

Някои слабости и критични бележки към докторската теза

Новостта на тезата, липсата на достатъчно научни анализи, интердисциплинарния характер на изследването са трудности, които са довели до някои слабости и пропуски в изложението.

Първо, в някои моменти, особено във втора глава, се губи изследователския елемент в изложението. Авторката прави описателен и фрагментарен преглед на решения и практики в няколко страни по ключови въпроси на социалното включване. В тази част, дисертационния труд звучи по-скоро като аналитичен доклад.

Второ, анализиранияте добри практики в политиката за заетост на индивидите в неравностойно положение в европейските страни се предлагат като решения за промени в националната политика по въпроса (втора и трета глава). В процеса на адаптирането обаче е необходим още един елемент, който авторката познава добре, а именно предварителната оценка на въздействието. Необяснимо защо обаче този въпрос е пренебрегнат, особено в случаите, където се налагат допълнителни бюджетни разходи. Той все пак е визиран индиректно в разгледаните проекти и програми за ромското включване. Разбира се, че дисертационния труд не се занимава с практическото разработване на политиката в тази област, но добрите практики в страни като Великобритания и Холандия са постигнати при други икономически възможности. Ето защо е необходимо да се оценяват и икономическите аспекти в разработване на съвременна политика относно заетостта на групите в неравностойно положение.

Трето, авторката е направила изследване относно заетостта на 3-те групи в неравностойно положение (с.125). В изложението обаче не става въпрос за кръга на въпросите и резултатите, а направен само аналитичен коментар. Дисертацията би повишила своята ценност в приложен план, ако проучването би било анализирано по-задълбочено.

Заклучение:

Като цяло докторска теза на Снежана Димитрова е новаторска по своето съдържание. Тя прилага подхода от общото към частното, от теоретичния към приложния анализ: най-напред изследва задълбочено международното и европейско право по въпроса, след това го транслира в политиката на ЕС на някои страни –членки като решения и добри практики и накрая прави задълбочен анализ на политиката на България относно заетостта на групите в неравностойно положение. Този подход е позволил на авторката не само да обогати познанието по въпроса като право, политика и добра практика, но и да стигне до ценни оценки и предложения за разработването на съвременна политика за социално включване на хората с увреждания, на малцинствата и ромите, както и някои уязвими групи. В този аспект, докторската разработка има силен приложен контекст.

Докторската теза на Сн.Димитрова е новаторска и от гледна точка на разработване на публичните политики в България. Тя прави пробив в емпиричния *sory-paste* модел за хармонизиране на националните политики

с общественото право. Резултатите от научното изследване в тезата разкриват ценни предложения за съвременно моделиране на политиката относно заетостта на групите в неравностойно положение в страната. С други думи, тезата на Сн.Димитрова „поставя коня на точното му място-пред каруцата”, нещо което липсва в разработването на повечето публични политики в страната и провеждането на административните реформи.

В хода на изследването докторантката прави сериозни анализи и стига до няколко съществени научни и приложни приноса:

- обосноваването на принципите за равнопоставеност и недискриминация и съвместимото извеждане в техните рамки на подхода за „специфични права” на групите в неравностойно положение. Този анализ е с фундаментален характер за политиката към посочените социални групи;
- необходимост от стратегическо планиране, което да отчете действието на всички фактори, имащи отношение към заетостта на групите в неравностойно положение. Не случайно докторантката разкрива решаващата роля на образованието за малцинствата и ромите за тяхното социално включване, а това е въпрос, който изисква стратегически решения и дългосрочни действия.
- извеждането на доказателства за добри решения (като добри практики), които експлицитно авторката предлага да се включат като регулации и инструменти в националната политика към групите в неравностойно положение.
- потребност от институционализация на проблемите за социалното включване чрез тяхното делегиране на специализирани органи (агенции за хора с увреждания) и звена във всяка една администрация (управление на човешки ресурси)
- формирането на подпомагаща култура в администрацията към заетите лица с неравностоен статут, като условие за тяхното ефективно социално включване.

С докторската си теза, авторката обогатява научното познание в страната по разглеждания въпрос. Тя е посочило коректно приносите, до които е достигнала на базата на състоянието на научните изследвания и сегашната политика по въпроса в страната. В изложението, докторантката е допуснала и някои слабости, произтичащи главно от изградения стереотип да прави аналитични доклади от работата си в държавната администрация. Тезата обаче разкрива, че тя е изградила способност да изследва интердисциплинарен проблем, доказателство за което са поредицата от анализи и изведените от тях ценни препоръки за заетостта на групите в неравностойно положение. Това е капитал, който може да се използва в разработването на нова стратегия и политика по въпроса. Допълнително обучението по тематиката на докторската теза ще допринесе за по-доброто изпълнение на публичната политика в тази

област. Ангажираността на авторката на докторската теза в работни групи, консултативни екипи и в преподаването относно заетостта на неравностойните групи в публичната администрация биха увеличили мулпликационния ефект от дисертационния труд.

Като имам пред вид приносите на авторката в изложението, изграденото умение да постави и анализира въпроси с повишена изследователска трудност, както и изведените ценни препоръки за разработването на ефективна политика за заетост на групите в неравностойно положение в администрацията, препоръчвам научното жури да вземе решение за присъждане на научната степен „доктор” на Снежана Димитрова .

София 27.08.2012
g.manliev@gmail.bg

Доц.д-р Георги Манлиев