

Автореферат

На дисертационен труд за присъждане на научната степен
Доктор на науките

На тема:
Българският път в социалната политика

Автор: доц. д-р Татяна Томова

София 2020

Съдържание на дисертационния труд

Въведение	4
Увод	5
Първа глава. Социалната политика като инструмент на публичното управление	16
1. Публичната политика: научният инструмент на изследването	16
1.1. Основни тези на концепцията за публичната политика	19
1.2. Социалната политика като публична политика	27
1.3. Социалната политика като процес	30
1.4. Социалната политика като съдържание	35
2. Социална политика в условията на модерност	43
2.1. Пазар и политики	45
2.2. Фактори за появата и развитието на модерната социална политика	48
2.3. Декомпозиция на модерната социална политика	54
2.4. Традиционна и модерна социална политика	74
3. Избор на инструменти на публичното управление	78
4. От политики към институции и обратно	88
5. Тезите на Първа глава	91
Втора глава: Реалните типове на модерната социалната политика: конвергенция и дивергенция	93
1. Оформяне и институционализация на Западните социални държави	93
1.1 Произход на Западните социални държави	93
1.2. Модели на социална политика: териториален разрез	100
1.3. Развитие на моделите на социална политика в условията на съкращаване	113
1.3.1. Причини за политиката на съкращаване	113
1.3.2. Модели на приспособяване на западните социални държави	117
1.3.3. Резултати от съкращаването на социалните държави	129
1.4. Модели на социалната политика: времеви разрез	134
1.4.1. Теории за сближаването в социалната политика	138
1.4.1.1. Дифузия на политики	138
1.4.1.2. Трансфер на политики	143
1.4.1.3. Конвергенция	144

1.4. Пазарната парадигма на модерната социалната политика	159
2. Европейската социална политика като арена на учене	167
3. Конвергенция и дивергенция едновременно	178
4. Тезите на Втора глава	183
Глава Трета Социалната политика в България: от преход към застой	185
1. Процес на парадигмална промяна на социалната политика	189
1.1. Историята	189
1.2. Транзитологията и реформата на социалната политика	228
1.3. Дифузия на пазарната парадигма на политиката	244
2. Процес на приспособяване на социалната политика	259
2.1. Историята	259
2.2. Зависимостта от пътя в българската социална политика	266
2.3. Трансферът на политиките в рамките на европейската социална политика	273
3. Промяната?	292
3.1. Несъответствията в българския модел на социална политика	292
3.2. Мултистрийминг на промяната в политиките: многоизмерен модел на Джон Кингдън	297
3.3. Оценка на факторите на промяната на социалната политика	303
4. Тезите на Трета глава	307
Заключение	309
Литература	312

Нишите в теорията и практиките на социалната политика

Непредубеденото наблюдение на социалните науки и на обществените практики от последните 30 години в България показва няколко сериозни дефицита, заради които е разработен дисертационния труд „Българският път в социалната политика“.

Първият касае социалната политика: по ред причини, тя се свързва или с практиките от периода преди политико-икономическите промени през 90-те години на миналия век, или с левите управления и политически идеологии. Това прави невъзможни анализа и изследването на социалната политика като равностоен и затова алтернативен инструмент на публичното управление, с който могат да се постигат желани обществени цели.

Вторият дефицит се отнася до публичните политики като цяло. В най-честия случай те се свързват с т. нар. научен подход към публичното управление и свързаното с него използване на научни методи и особено на количествени данни. Това прави невъзможно обяснението на няколко очевидни факта, които съпътстват съвременността. Така без отговор оставят множество въпроси:

- ✔ Защо самите експертни анализи си противоречат?
- ✔ Защо експертите ангажират обществото с дебат за методите и за източниците на информация?
- ✔ Защо научно обосноваваните анализи на политиките не могат (в чести случаи) да бъдат приложени?
- ✔ Защо след като са приложени научно обосноваваните мерки (в чести случаи) не водят до желаните и очаквани резултати?

Обясненията на тези факти, не са (задължително) свързани с грешки в самите анализи, или с липса на политическа воля за приложението им, или с неспособност на публичните власти за осъществяване на мерките. Проблемите могат да бъдат и често са в това, че:

- ✔ Анализите правят различни предварителни допускания, вкл. за целите на развитието;
- ✔ Мерките стават непримени, защото основни ценности или влиятелни интереси правят ефективността им спорна и осъществяването им невъзможно;
- ✔ Самото им приложение попада в динамична среда и предизвиква промени в индивидуалното поведение, което почти никога не може да се предвиди.

Между тези два дефицита – разбирането за социалната и за публичните политики има връзка. Научният подход към политиките и задължителното му

обвързване с икономиката и иконометричните методи – подход, който завладя западния свят и неговите сфери на влияние, ограничи възможностите на публичното управление, „затваряйки го“ в рамките на предварително определените като правилни подходи и мерки. Това идеологизира публичното управление и не позволява дебатът за политиките на национално равнище да се осъществи, защото алтернативни идеи, или алтернативни тълкувания на публичните интереси не присъстват в него.

Дисертационният труд се справя с тези дефицити, като анализира факторите, които влияят на оформянето на актуалната социална политика и нейното последващо развитие. Изследването използва категориалния апарат на публичните политики, за да докаже, че съвременните процеси публичното управление са заложили в случилото се към края на 90-те години на миналия век и че решаването на очертаващите се проблеми предполага реформа, за която вътрешни условия не съществуват.

Основните изследователски въпроси в дисертационния труд

В България, през 90-те години, социалната политика е маргинална тема. След икономическата криза от 2008 г. се появяват слаби признаци за очертаването на някакъв обществен дебат за нея. Сега актуалната криза, свързана със световната пандемия от Ковид-19, предизвиква вълна от коментари за необходимата промяна в посока на използването ѝ.

Целта на настоящата работа е да изследва модела на социална политика в България, който се оформя в резултат на обществената трансформация на българското общество през 90-те години на миналия век. Това е актуална тема, защото необходимостта от провеждането на социална политика и аргументите за избор на определени нейни форми са обект на несиметрични дискусии, в които тезата, че социалната политика нарушава икономическата логика на развитие на капитализма и в този смисъл затруднява приспособяването към съвременния глобален пазар, преобладава. Другата логична теза, че социалната политика може да се използва за постигане на благоприятни икономически резултати, на практика не присъства в публичния дебат. Това състояние на идеите в българското общество превръща социалната политика в остатъчен инструмент, допустим единствено, за да предлага облекчение на индивидите, които не могат сами или чрез семейството си да осигурят всекидневието си.

Въпреки изключителното разпространение на горните тези, всички правителства под една или друга форма правят социална политика, чрез която се намесват в

заетостта, в разпределението на доходите, в достъпа до публични и социални услуги и в крайна сметка – в потреблението. След икономическата криза от 2008 г. световната експертиза не само намали критичния си тон по отношение на социалната политика, но дори в голяма степен преформулира отношението си спрямо нея. Все по-често се обосновава необходимостта от нов подход към публичното управление и изработването на нови инструменти, чрез които да се коригират естествените следствия от свободната пазарна игра. Именити учени се обявяват за промяна на Европейски съюз, който според тях се е превърнал в Съюз на строгата икономия (austerity) и за нови политики, чиито фокус е върху заетостта, намаляването на неравенството, реформата на банковия сектор, ново данъчно облагане и нови социални политики¹. Според тях политиките, които след 2010 г. са наложени на европейските държави, засегнати от кризата, предизвикват намаляване на икономическия ръст и в същото време са социално несправедливи. Тези политики включват намаляване на публичното инвестиране, безпрецедентното орязване на заплатите и пенсиите, намаляване на социалните разходи, предназначени за най-нуждаещите се, изключително увеличаване на данъците за хората, които живеят от заплата, като всичко това води до нарастване на безработицата и до разграждане на основни социални институции. Цитираните икономисти предлагат нова макроикономическа стратегия, която подобно на подходите от следвоенния период, включва активна политика на заетост и социална солидарност спрямо необлагодетелстваните. Според тях нарастването на неравенството се превръща в един от основните проблеми, които публичното управление следва да адресира.

В резултат на променения дискурс и пробивът в говоренето за европейския политически дневен ред, Европейският съюз (ЕС) стартира инициативата за Европейския социален стълб, превърнал се при институционализирането си в Европейски стълб на социалните права. Дори самата промяна на използвания в европейския дискурс термин показва, че традиционните подходи оцеляват и че активните мерки отново отстъпват на регулаторните.

От гледна точка на социалната политика, България, макар и член на ЕС, е особен случай, подобен на страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ), различен от страните от Континентална и Южна Европа, и почти противоположен на

¹ Stiglitz, J. E.; Fitoussi, P.; Bofinger P.; Esping-Andersen, G.; Galbraith, J. K.; Grabel, I. (2014): A Call for Policy Change in Europe. In Challenge 57 (4), pp. 5–17.

скандинавските страни поне от гледна точка на преразпределението. Това превръща изследването на социалната политика в тема, която има съществено значение за решаването на проблемите пред публичното управление в страната. Въпросите „Каква е социалната политика в България?“, „Защо тя е такава, каквато е?“ и „Възможна ли е нейната промяна?“ са в основата на настоящата работа. Това не е анализ, а изследване на политики. Намерението не е да се формулират необходимите политики, а да бъде обяснен случилият се процес и вероятните сценарии за продължаването или прекъсването му.

Търсенето на отговор на тези въпроси се сблъсква с две съществени предизвикателства. Общественият преход от 90-те години е сложен процес, който поставя основите на ново общество, коренно различно от завареното. Много често той се анализира като преход към по-добър – по-справедлив, по-ефективен, по-работещ обществен модел. Това е идеологията на прехода, която все повече се разколебава заради очевидната невъзможност да се обявят някои неблагоприятни социални резултати за по-справедливи, или по-ефективни, или по-работещи. Съществува обаче един по-голям въпрос и той е свързан със съдържанието на промяната не на равнище принципи, а на инструментално равнище: не на равнище консолидирана демокрация, а на равнище партийна или електорална система; не на равнище пазарна икономика, а на равнище финансов надзор и регулации; не на равнище ефективен публичен сектор, а на равнище предоставяне на социални права и на социални услуги. Преходът на инструментално равнище е голямо предизвикателство както за практиките, така и за науката, защото той не е свързан с общ модел, характерен за Запада, или за модерността. Ако демокрацията и пазарната икономика са базови характеристики на западните държави, то инструментите, чрез които се постигат публичните цели в тях се различават значително.

Съществува и едно допълнително предизвикателство – десетилетието преди падането на Берлинската стена е десетилетие на радикална промяна на публичния сектор в западните държави, което включва промяна и на инструментите, чрез които се предоставят публичните услуги и се гарантират социалните права². На инструментално равнище преходът в държавите и обществата на страните от Централна и Източна

² Esping-Andersen G. (1996): Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies: SAGE Publications Ltd.

Европа (ЦИЕ), изглежда още по-противоречив поради приобщаването към модели, които са в процес трансформация и адаптация.

Освен че дава някои отговори, свързани с прехода през 90-те години на XX век и пътя (path), който тръгва от него, настоящото изследване отива отвъд социалната политика. Изясняването на условията, които правят промяната на публичните политики възможна, е съществен изследователски въпрос. Свеждането им единствено до изработването на идеята за политиките и приемането ѝ от легитимната власт, която има съответното мнозинство, за да я превърне от намерение в действие е в голяма степен заблуждаващо – най-малкото това разбиране за процеса на политиките не може да обясни поредица от действителни случаи, навсякъде в модерния свят.

Независимо че настоящото изследване разработва период, който предполага промяната като цел, т.е. за нейното осъществяване на инструментално равнище не са необходими особени предпоставки, публичното управление по принцип е консервативно и силите на приемственост обикновено надделяват над силите на промяна³. И все пак, понякога се очертават исторически моменти, в която радикалната промяна на публичното управление във всички обществени сфери става възможна. Т. нар. обществен преход от 90-те години на XX век е такава ситуация. В нея радикалната промяна става възможна, а силите на приемственост почти изчезват.

Изборът на модел на социална политика в България през 90-те години зависи от множество фактори. Независимо от теоретичната парадигма, в рамките на която се развива конкретният анализ, въпросът за относителното влияние на наследството на държавния социализъм от една страна и на международните организации и западните държави от друга е от изключително значение. Първата теза акцентира върху зависимостта от пътя⁴ (path dependence, path dependency) при очертаването на новите обществени модели, втората - върху трансфера и дифузията на политики⁵ и в крайна сметка - на институции и модели. Въпросът „Кое влияние преобладава – наследените условия, в които се оформя моделът на публично управление или трансферът и дифузията на политики?“ е от съществено значение за разбирането на обществения преход. Фокусът на настоящото изследване е върху социалната политика, но чрез нея

³ Dunleavy P. (1989): The United Kingdom: Paradoxes of an Ungrounded Statismе. In Castles, F. G. (Ed.): The comparative history of public policy, Oxford University Press, pp. 242–292.

⁴ Pierson, P. (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In The American Political Science Review 94 (2), pp. 251–267.

⁵ Dolowitz, D. P.; Marsh, D. (2000): Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. Governance, vol. 13, pp. 5–24. 13, pp. 5–24.

то анализира съдържанието на прехода, защитавайки тезата, че този период от развитието на българската държава и общество „отваря прозорец на възможностите“⁶, през който трансферът на политики и скъсването с институционалната традиция става възможен. Веднъж въведен обаче, първоначалният модел очертава път (path), който ограничава следващите реформи и те остават в рамките на възприетата логиката докато не се появят благоприятни условия за промяната му. За социалната политика моментът, който поставя началото на българския път е периодът 1998 – 2000 г., когато се въвежда тристълбовата система в социалното осигуряване и осигурителния принцип в публичното здравеопазване. Всяка следваща промяна се възприема заради съществуващи неблагоприятни резултати, но не се отклонява от пътя, а търси решения чрез параметрични промени. Докога България ще върви по същия път е трудно да се каже. Още по-трудно е да се идентифицират тези личности, организации или групи, които могат да очертаят новия път. В тази си част настоящото изследване по-скоро формулира въпроси, отколкото дава отговори. Тезата, която се защитава е, че пътят се е превърнал в задънена улица и вече не съответства на обществените желания и потребности. Така въпросът, който остава без отговор е „Кой и кога може да промени очертания модел на социална политика?“.

Обект на настоящото изследване е този сегмент от обществения преход в българската държава и общество, в рамките на който се въвеждат новите модели на публично управление, съответстващи на демокрацията и пазарната икономика. Често този сегмент на прехода се подценява и на новите политики се гледа като на естествен резултат от въвеждането на двете основни характеристики на западния модел. Всъщност този сегмент от прехода има собствена логика. Преходът в политиката (politics) влияе върху прехода в политиките (policies), но не е единственият фактор за него. От своя страна, по същия начин както между политика (politics) и политики (policy) съществува реципрочна връзка⁷, по същия начин преходът в политиките влияе върху прехода в политиката. Акцентът в настоящото изследване обаче не е върху връзката между качеството на демокрацията и вида на социалната политика. Преходът в публичното управление, възприемането на новите публични политики, се изследва

⁶ Kingdon, J. (2001). Speech delivered at the Second Annual Quello Telecommunications Policy and Law Symposium. Washington D.C., 4/4/2001.

⁷ Howlett, M.; Ramesh M.; Perl A. (2009): Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. Third Edition: Oxford University.

като относително обособен преход, който протича в специфични условия и под влияние на специфични фактори.

Предмет на настоящото изследване е моделът на социалната политика, който се оформя като резултат от цялостния обществен преход в страната. Целта не е да се обяснят всички промени, а само тези, които задават логиката на подхода на публичното управление, избраният начин на въздействие и намеса по отношение на социалните структури. Да се изясни моделът, това означава да се идентифицира възприетото в публичното управление разбиране за социалната политика, за нейните цели, инструменти и желани резултати. Всъщност повечето анализи на публичните политики, вкл. и на социалната, се „давят“ във фактите за инструментите и практиките без да достигат до логиката на въздействието, която стои зад тях. На теоретично равнище настоящото изследване се стреми да реши въпросът за съдържанието на модела на социална политика, за да подреди хаоса от факти за това „какво публичните власти правят или не правят?“⁸ в социалната сфера и да изведе логиката, която ги обединява.

Основната цел на работата е да анализира актуалния модел на социална политика в България и да очертае възможностите за неговата промяна. Изследването се стреми да обоснове тезата, че общественият преход става предпоставка за дифузията и възприемането на модели на публично управление, които отговарят на преобладаващите през 90-те години идеи. След очертаването им, тези модели ограничават развитието и промяната на подходите на публичното управление, превръщайки се в път (path), по който единствено параметричните промени са възможни. Парадигмалната промяна е възможна единствено при ново отваряне на прозорец на възможностите, през който едновременно минават три течения: течението, свързано с идентификацията и сплотяването около проблема, течението, свързано с изработването на проекта за промяна и течението, свързано с наличието на политически условия за промяна⁹. Липсата на съвпадение между тези течения прави парадигмалната промяна невъзможна.

Предметът на изследването – моделът на социална политика, е свързан с втората основна изследователска теза, според която социалната политика в България е небалансирана. В нея преобладава защитната функция, която от своя страна се реализира на много ниско равнище на индивидуални потребности. Поради тази причина неочакваните и дори погрешни резултати от съществуващия модел на

⁸ Dye, T. R. (1972): Understanding Public Policy. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

⁹ Kingdon, пак там.

социална политика преобладават, стимулирайки появата на обществено недоволство и чувство за липса на социална справедливост.

В методологически план настоящото изследване се основава на разбирането, че като всяка публична политика, социалната политика има два основни аспекта: процес и съдържание. Процесът включва взаимодействието между заинтересованите страни и оформянето на т. нар. общности или мрежи на политиката. На повърхността, процесът е дебатът между участниците в него и сплотяването на част от тях около съдържанието на политиката, което от своя страна се състои от проблем, цели, инструменти и резултати. Изследването на процеса на политиката отговаря на въпроса „кой я формулира и осъществява?“, докато изследването на съдържанието изяснява въпроса „какво се предприема, за да се постигнат публичните цели?“.

Единствено изследването на процеса на политиките и на връзките между съдържанието на политиките и факторите, които го определят може да отговори на въпроса „защо политиките са такива, каквито са?“. Подобен изследователски въпрос се формулира най-вече в рамките на сравнителните изследвания на социалната политика. Те се опитват да обяснят факторите, поради които конкретни политически общности възприемат и превръщат в институции специфични политики, различни от тези, следвани от други. На друго изследователско равнище това е въпросът за детерминантите на политиките. Най-често те се свързват със социално-икономическата, с политическата и с идейно-ценностната среда, в които политиките придобиват специфична форма. По отношение на детерминантите на политиките в научната литература няма единомислие. Съществуват множество теории, които поставят съдържанието на политиките в зависимост от различни фактори. Нещо повече – много често конкретният случай получава конкретно обяснение, което не може да бъде приложено към други подобни случаи.

Въвеждането на понятието за процес на политиките дава възможност да се преодолее противоречията в разбирането за детерминанти на политиката. То в концентриран вид съдържа особеностите на социално-икономическата, политическата и културната среда: институциите задават правилата на взаимодействието между участниците, ценностите определят тяхното поведение, а социално-икономическата среда оформя проблемите, на които политиките отговарят. В този смисъл взаимодействието между участниците в процеса на политиките и оформянето на общностите на политиките е превърната форма и конкретен израз на особеностите на

средата, в която то протича. В изследователски план възстановяването на процеса е предпоставка за обяснение на съдържанието на политиката.

В теоретичен план процесът и съдържанието на политиките са взаимосвързани. Връзката между тях обаче не е реципрочна. В тази връзка процесът е факторът, а съдържанието – променливата. Това означава, че целите и инструментите на политиката не са случаен избор, а в голяма степен зависят от начина, по който протича процесът на тяхното формулиране и осъществяване.

Изхождайки от горните теоретични предпоставки настоящото изследване обяснява процеса на социалната политика след края на 80-те години, за да обясни предпоставките, които оформят съдържанието ѝ и на тази основа прави изводи за особеностите на възприетия модел и за перспективите пред развитието му.

Социалната политика рядко е самостоятелен изследователски обект в актуалната българска научна литература. Доколкото тя се появява понякога, то е по-скоро, за да се обоснове необходимостта от възприемането на определени практики или напротив – да се отхвърлят други като неприложими. Леко раздвижване в това отношение се забелязва след кризата от 2008 г., но и този социален факт не успява да отключи изследователския интерес към нея.

Този факт не е просто научна слабост или дефицит. Той съответства на влиятелните обществени и експертни нагласи от времето на т. нар. преход (90-те години на миналия век) за принципното противоречие между пазарна икономика и социална политика. Заради разграничаването от миналото на държавния социализъм, по-скоро подсъзнателно в обществените нагласи или имплицитно в експертните анализи, се възприема идеята, че демокрацията и свободната икономика не търпят социалната политика, както и обратното. Социалната политика и отношението към нея се превръща в един от многото индикатори за преодоляването на наследството от предходната обществена система. Тази гледна точка повлиява едновременно науката, българският прочит на политическите идеологии (вкл. лявата), образованието и издателската дейност.

В следствие на това, на инструментално равнище през този период на трансформация на българското общество, в публичното управление на страната се възприемат ценности и идеи, според които социалната политика по принцип води до пазарни и икономически неблагоприятия и поради това може да се използва само под формата на компенсация за социално слабите социални слоеве. Идеята, че социалната политика може да се използва за цялостно управление на обществените процеси и за

постигане на желано състояние на организирани общности изчезва – както в научните изследвания, така и в публичния дебат.

По същото време, дори малко по-рано, аналогичен подбор на проблематика и подходи завладява и световната научна литература. Свиването на научните изследвания за социалната политика протича едновременно с фактическото „свиване“ на западната социална държава. През 80-те години на миналия век идеите и практиките на публичното управление в условията на пазарна икономика и политическа демокрация сменят траекторията си, зададена от следвоенния период. И именно този подход, белязан от понятието „свиване“, се възприема в България, както и във всички страни от ЦИЕ по време на радикалната обществена трансформация от 90-те години на миналия век.

Този подход на политиките, възприет през 90-те години на миналия век и белязал цялото обществено развитие в България поне досега, следва да бъде анализиран: като произход, съдържание, практики и въздействия. Посочената научна необходимост е следствие от допускането, че подходът на „свиването“ се превръща в парадигма на публичното управление и построява „път“, който определя съдържанието на всяка следваща реформа. В същото време се появяват обществени противоречия и дефицити, които заради зависимостта от „пътя“ не могат да бъдат адресирани в рамките на държавната организация. „Пътят“ е толкова устойчив, че само външни фактори или сериозна криза могат да предизвикат отклонението от него.

Аргументацията на горната теза минава през изясняването на няколко относително обособени изследователски въпроса.

Първият е свързан със съдържанието на понятието за социална политика. По ред причини социалната политика е силно идеологизирана. Тя се свързва или с лявата политическа идеология, или с практиките на публично управление в условията на държавен социализъм. Подобен подход влиза в противоречие с широкото използване на инструменти на социалната политика в публичното управление на капитализма, както и с факта, че голяма част от реформите там са правени от десни политици и са аргументирани чрез десни идеи.

Вторият въпрос е за моделите на социална политика и обвързването им с обществения контекст на тяхното очертаване. Сам по себе си този въпрос е повод за цялостно изследване поради наличието на огромен брой литературата, която търси отговора му. Той опира преди всичко до идеята за наличието на различни форми на социална политика в рамките на политическата демокрация и пазарната икономика.

Тази тема занимава множество изследователи и е в основата на изграждането на концепциите за семействата нации¹⁰, за режимите на социална политика¹¹, за разновидностите на капитализма¹² и т.н. Тези концепции обаче се отнасят до разновидностите на икономическите и социалните политики, изведени на основата на практиките от периода на Западните социални държави (50-те – 70-те години на XX век). Те обясняват различието в териториален аспект и търсят обяснение за съществуването му. Това направление в развитието на науката е изключително важно, защото то е в основата на сравнителните изследвания и на идентификацията на факторите на политиките. За да обясним обаче развитието на социалната политика в България и очертаването на българския модел е необходимо да изясним различието в моделите на социална политика във времеви аспект. Това означава да идентифицираме етапите в развитието на „Западния модел“ и да изведем особеностите на публичното управление, които го съпътстват. Подобно цялостно изследване в литературата не съществува. Налице са множество изследвания, които очертават модела на социална политика по време на индустриалния капитализъм и разпространението му¹³, преходът към активна намеса на държавата в икономиката и социалния живот след Голямата депресия и особено след Втората световна война¹⁴ и накрая – преходът към пазарен модел на публично управление през 80-те години на XX век¹⁵. Съществуват времеви модели на социална политика, а вероятно и на публично управление като цяло, които независимо от спецификите на възприемането им в отделните семейства нации, в или за определен период от време влияят и оформят конкретните практики, както и посоката на реформирането им. За обяснение на българския модел на социална

¹⁰ Flora, P. (Ed.) (1986): *Growth to limits: the Western European welfare states since World War II*. Walter de Gruyter. 2 volumes; Obinger, H.; Wagschal, U. (2001): *Families of nations and public policy*. In *West European Politics* 24 (1), pp. 99–114.

¹¹ Esping-Andersen, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*.: Princeton University Press.

¹² Hall, P.; Soskice, D. (2001): *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*.: Oxford University Press.

¹³ Ginsburg, N. (1979): *Class, capital and social policy*; Macmillan International Higher Education; Fraser, D. (1992): *The evolution of the British welfare state: a history of social policy since the Industrial Revolution*; Macmillan International Higher Education.

¹⁴ Dobbin, F. R. (1993): *The social construction of the great depression: industrial policy during the 1930s in the United States, Britain, and France*. In *Theory and Society* 22(1), pp. 1–56.; Amenta, E.; Carruthers, B. G. (1998): *The formative years of US social spending policies: Theories of the welfare state and the American states during the Great Depression*. In *American Sociological Review* 53 (5), pp. 661–678.; Ferguson, T. (1984): *From normalcy to New Deal: Industrial structure, party competition, and American public policy in the Great Depression*. In *International Organization*, 38 (1), 41–94.

¹⁵ Frederickson, H. G. (1980): *New public administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press; Bonoli, G. (2006): *New social risks and the politics of post-industrial social policies*. In Armingeon K., Bonoli G. (eds.): *The politics of post-industrial welfare state*, pp. 3–27.

политика позоваването на близостта – културна и институционална, с конкретна западна държава не е достатъчно. Подобен фактор има значение, но определящ е фактът, че модерната социална политика на България се институционализира към края на 90-те години и оформя своето съдържание в съответствие с процесите на дисперсия на конкретни идеи и теории за общественото развитие. За обяснение на процесите в България по време на т. нар. преход, времевият аспект в разновидностите на публичното управление на капитализма има превес над териториалния.

Третият изследователски въпрос е свързан с оформянето на българския модел на социална политика. След първоначалното му институционално оформяне се предприемат множество реформи, но те остават в рамките на възприетата в края на 90-те години парадигма. Трите десетилетия след началото са само поддържане на „пътя“, по която българското общество тръгва през 90-те години на миналия век. Факторите, които пазят „пътя“ характеризират обществото като цяло, а не само особеностите на политическата власт в него.

Отговорът на четвъртия изследователски въпрос в голяма степен е обречен, поради почти непредвидимото социално бъдеще. Очевидно е, че „пътят“ не води там, където българските граждани очакват. Може ли да се отклоним от него – вероятно да, при наличието на поредица от фактори. Четвъртият изследователски въпрос е свързан с тези фактори и възможността те да съвпадат във времето.

Формулираните изследователски въпроси задават структурата на настоящия дисертационен труд. В първата част се дефинира инструменталният подход към социалната политика и възможността тя да бъде използвана за постигане на колективни цели независимо от природата на политическата власт. Във втората се обосновава необходимостта от комбинирането на териториалния и времеви разрез при анализа на моделите на социална политика. Прави се опит за систематизация на факторите за териториална и времева диференциация на публичните политики. В третата се анализира модерната социалната политика на България след промените от 90-те години на миналия век и се търсят доказателства за съответствието ѝ на пазарния модел. На тази основа се идентифицират факторите, които могат да променят възприетия модел на социална политика и се правят изводи за перспективите пред развитието му.

Основните тези на дисертационния труд

- ✓ Изследването на социалната политика в понятията на публичните политики дава възможност да се преодолее разликата между икономическите и

социологическите анализи, които водят до противоположни оценки за нея и до противоречиви аргументи за необходимостта от приложението ѝ.

- ✓ Концепцията за публичните политики е свързана с бихейвиоризма в политическата наука и предполага, че действията, които публичните власти предприемат за постигане на публични цели са свързани с цяла поредица от фактори, между които поведението на участниците в процеса на нейното формулиране и осъществяване и специфичната връзка и взаимодействие между тях имат основно значение.
- ✓ Изследователското поле, свързано със социалната политика, обхваща изключително голям брой практики, които привидно нямат нищо общо помежду си. Изработването на идеален тип социална политика преодолява този изследователски хаос и дава възможност за обяснение на различните подходи, които модерните политическите общности са предприемали за справяне със социалните проблеми,
- ✓ Социалната политика е въздействие на политическата власт върху социалната структура на обществото, която не води до промяна на системните му характеристики, а по-скоро отговаря на идентифицирани публични проблеми. В условията на модерност пазарното разпределение и потребление се коригира или видоизменя чрез социалната политика. В крайна сметка съвременните политически общности са специфична смес от регулация (контрол) чрез властта и пазарна конкуренция между свободни индивиди.
- ✓ Както дебатът, така и част от изследванията на социалната политика я натоварват с ценности и чрез тях се опитват да оценят приложимостта ѝ. Инструменталният подход към социалната политика предполага да се идентифицира какво може да се постигне чрез нея, какви промени в обществените процеси могат да се предизвикат. Това означава да се разработи технологията на социалната политика. Дали тя ще се използва или не, кой инструмент от възможния инструментариум ще се избере и приложи, е въпрос, който се решава в процеса на естественото и в голяма степен неформално оформяне на общностите на политиките.
- ✓ Политиките са продукт на конкретен исторически момент и ситуация. Тяхното институционализиране ги пренася във времето и те продължават да се прилагат, макар и преформулирани, в резултат на институционалната традиция. От своя страна възпроизводството им възпроизвежда и обществените отношения, които

са ги предизвикали. Преносът не е само времеви, той е и пространствен – между обособените на териториален принцип политическите общности.

- ✓ Дефиницията на социалната политика като инструмент на публичното управление има няколко следствия. От една страна, разбрана по този начин тя се състои от множество техники, които са съпоставими помежду си единствено от гледна точка на резултатите, до които водят при приложението си в конкретна социално-икономическа среда. От друга изборът на тези инструменти в реална ситуация зависи от особеностите на политическата власт, както и от влиятелните заинтересовани страни и взаимодействието между тях. Поради тази причина част от теоретично възможните инструменти стават неприложими и списъкът от възможни техники на практика намалява. Към тези допускания се прибавя и едно трето, което е свързано с процеса на превръщане на конкретни политики в институции, поради което отношенията от миналото, в което политиките са формулирани и осъществени, се пренасят в бъдещето.
- ✓ Към края на 80-те години на миналия век съществуват четири европейски модела на модерна социална политика. Те са продукт на институционална традиция, започнала със законодателните реформи на Бисмарк в края на 80-те години на XIX век и нейната последваща дисперсия в целия свят. Окончателно европейските модели на социална политика са оформени в следвоенния период с макроикономическото регулиране на съвкупното търсене и разширяването на потреблението чрез пълната заетост и преразпределението и регулирането на доходите. През 80-те години на миналия век, с разпространението на идеите за глобализацията и на теорията за новия публичен мениджмънт западните модели на модерна социална политика навлизат в период на трансформация без да губят обаче структурните си характеристики.
- ✓ Съществува линия (път) в институционалното развитие, която започва с едно, в голяма степен непредвидимо – заради случайното натрупване на няколко социални факта, явление. Тази линия (път) трудно може да се прекъсне, освен при наличието на външен, при това разрушителен фактор. Докато това не се случи институционалната логика, въведена с първото събитие се възпроизвежда от само себе си.
- ✓ Европейските модели на модерна социална политика се очертават в резултат на едновременно протичащи конвергентни и дивергентни процеси. Конвергенцията е следствие от разпространението на определени идеи за света, които

реформират гледните точки на всички основни участници в процеса: политическите идеологии, нагласите и ценностите на бюрокрацията, референтната рамка както на експертизата за политиките, така и тази, чрез която обществените групи виждат груповите си интереси. Дивергентните процеси са следствие от вътрешните особености на самостоятелните политически общности: съществуващите институции и особено институционалната традиция, властовите ресурси и тяхното разпределение, поведението на основните участници в процеса на политиките.

- ✓ Политиките са „зависими от пътя“. От изследователска гледна точка това означава, че установяването на това, откъде тръгва пътят е основополагащо. Пренесено към развитието на капитализма, това означава, че ако Бисмарк беше измислил нещо друго, а не социалното осигуряване, или Маркс не беше написал Манифеста на комунистическата партия, или „Новият договор“ на Франклин Делано Рузвелт не беше успял, въпросите, свързани със социалната политика в момента дори и в България нямаше да стоят по този начин. Възможните политики, които изключват този предшестваш опит, всъщност са неприложими. Както изследването, така и анализът на политики не може да не се съобразява със зависимостта от пътя.
- ✓ Наличието на път не означава, че промяната не е възможна. От гледна точка на съдържанието на политиките промяната остава в рамките на зададената традиция, но е в състояние да я трансформира значително. Самата промяна обаче става възможна при наличието на съвпадащи във времето факти. Тя предполага както промяна на идеите за политиките, така и политически и обществени условия, които да я позволят. Както изследването на политиките, така и анализът на политиките не може да не се съобразява със зависимостта от множеството течения, от които промяната в публичното управление зависи.
- ✓ България реформира социалната си политика, възприемайки пазарния модел, който е резултат от световна дифузия на идеи за политиките. Така възприетият модел се оформя в резултат на конвергентни фактори. Това е конвергенция към идеален модел, който дава тон на реформите в западните социални държави, но никъде не е реализиран напълно. В страните от ЦИЕ, поради институционалния вакуум на прехода, степента на конвергенция е много по-силно изразена.
- ✓ Във вътрешен план в областта на социалната политика се оформя институционален вакуум, благодарение на който става възможно световната

дифузия на идеи да доведе до радикална реформа. Като резултат от световната дифузия във вътрешен план се създава подкрепяща коалиция, която е достатъчна за въвеждане на пазарните принципи на предоставяне на социални права и услуги без отчитане на специфичния контекст.

- ✓ Поради слабото икономическо представяне въведеният пазарен модел на социална политика е променян многократно. Той е слабо защитен и не може да компенсира слабостите на икономиката. Нещо повече – в тези икономически условия, той не може да съществува и поддържането му налага разширяване на ролята на държавата заради стабилизацията и запазването му. Така българското общество, след като приема приватизацията на социалната държава като единственото правилно решение, разширява непрекъснато държавното ѝ финансиране. Това не променя на парадигмално равнище въведеният модел, тъй като на разширената роля на държавата се гледа като на временна мярка.
- ✓ В така очертания модел на социална политика, 20 години след въвеждането му поредица от несъответствия стават очевидни. Моделът, който по замисъл се самоиздържа чрез вноските или допълнителните плащания на носителите на социални права, непрекъснато увеличава дефицита си. Последният се покрива от държавния бюджет и общото данъчно облагане. Здравната система не е в състояние да ограничи потреблението и разходите, свързани с поддържането ѝ. Българската социална политика и вътрешните политически предпочитания задържат изграждането на общия пазар в рамките на ЕС, заради по-ниската цена на труда, която тя формира. Накрая институциите на социалната политика не създават подкрепа за себе си. Напротив – масово гражданите се чувстват ошетени от прехода и от провежданата социална политика.
- ✓ Въпреки тези несъответствия пазарният модел на социална политика е дълбоко вкоренен в българското общество. Три са основните причини за това: липсата на алтернатива, заради липсата на дебат в експертизата; едностранчивата подготовка на специалистите за публичното управление; възвръщаемостта на пазарния модел на социална политика поради ползите, които той създава за частните осигурителни и застрахователни дружества, както и за определени групи в медицинското съсловие и за работодателите като цяло.
- ✓ Към момента промяната на българския модел на социална политика зависи единствено от екзогенни фактори. Няколко явления могат да променят ситуацията. От една страна това е появата на друга легитимна референтна рамка,

различна от неолиберализма и новия публичен мениджмънт. От друга – това е отказът от политическите стратегии за „търсене на вина“ и замяната им със стратегии за „създаване на общност“.

Изводите от дисертационното изследване

Тази дисертация беше разработена, не за да се търси вина или да се правят реминисценции на миналото на държавния социализъм. Точно обратното – една от много важните й тези е, че „търсенето на вина“ като политическа стратегия на прехода и на всички тези 30 години след падането на Берлинската стена е в основата на блокирания процес на промяна на публичните политики и заради това - на невъзможността да се намерят решения, които се възприемат като рационални, ефективни или справедливи от гражданите.

Не става дума и за преоценка на прехода от 90-те години на миналия век. Напротив – дисертацията обяснява това, което се случва тогава като случаен (непредвиден и непланиран) процес, в който се срещат множество събития, така че осъществените промени изглеждат като естествен резултат от интернационализацията и дифузията на пазарната парадигма за света от една страна, както и от особеностите на вътрешните политически, икономически, културни и социални взаимодействия.

В модела на публично управление, който се оформя в резултат на прехода, конвергентните тенденции преобладават над дивергентните. При това става дума за конвергенция към идеален модел, резултат от развитието на идеите, а не на реални процеси. Тези идеи се превръщат в референтна рамка, която определя едновременно съдържанието на експертните анализи, политическите програми на основните политически сили, идентификацията на интересите на основните обществени групи. Това не означава, че те чрез своите представители не влизат в дебат помежду си. Това обаче е дебат за инструментите и техниките на приложението им, които задължително се оценяват от гледна точка на пазарната парадигма на политиките.

Тази ситуация създава необходимите предпоставки преходът към пазарна икономика и демокрация да се случи, но тя „заклучва“ възприетите модели и прави невъзможна промяната на политиките поне досега – 30 години след началото. Така преходът от 90-те години създава път, който прави възможна само малката промяна, която адаптира обществените модели, без да променя основните им принципи.

„Заклучването“ е следствие от няколко фактора.

Политическите стратегии на прехода за „търсене на вина“ непрекъснато се възпроизвеждат. Това е начинът, по който политическите сили искат доверието на гражданите и подкрепата на външните участници в процеса на политиките. Така дебатът за политиките (какво да се прави?) се измества винаги в посока на конкуренцията за овладяване на политическата власт (кой го прави?). По принцип успешните политики са консенсусни. Това не означава, че няма (обективно) печеливши и губещи от тях. Това означава, че никой (никоя обществена група) не се чувства ошетен и може да ги приеме. Когато политическият дискурс разделя обществото, общественият консенсус не е възможен.

Вторият фактор за „заклучването“ на обществените модели, въведени като част от прехода през 90-те години на миналия път е свързан със състоянието на вътрешната експертиза. Както университетските и научни общности, така и държавните служители продължават да възпроизвеждат влиянието на пазарната парадигма на публично управление и да се ръководят от нея при експертните анализи. Всъщност сред експертната в България дебат за модела на публично управление няма. Всички спорове са привидни, защото те са обединени от подхода. Дори да се появят различни, научно обосновани представи за общественото развитие, те остават маргинални и не се превръщат в референтна рамка в професионалния анализ на политики. Това състояние на експертната се засилва и от факта, че класическите икономисти имат запазена, при това първостепенна ниша в експертните анализи, както и в публичното им разпространение чрез медиите.

Третият фактор, който възпроизвежда пътя, тръгнал от прехода, е нарастващата възвръщаемост на възприетите модели на публично управление. Последните създават ползи за огромно количество частни – търговски и с идеална цел, организации, както и за свързаните с тях граждани. В здравеопазването – това са успешните лечебни заведения и част от медицинския персонал, който поема огромната част от услугите и затова е платен непропорционално спрямо равнището на доходите в страната; в социалната политика и в социалните услуги – това са частните осигурителни дружества, както и организациите с идеална цел, към които държавата прехвърля функции; в активните политики на заетост – това са търговските дружества, които получават субсидии (на конкурентен, проектен принцип) за осъществяване на съответните мерки; в самия процес на публично управление – всички организации които получиха и получават достъп до формулирането на политики. Всички тези организации (и не само те) са заинтересовани от възпроизводството на възприетите

модели. Преходът създаде своите „щастливи групи“, които защитават получените социални позиции.

Четвъртия фактор е свързан с липсата на нова вълна на световна или наднационална дифузия на идеи за публичното управление. Въпреки че световните финансови организации смекчават постепенно тона си по отношение на социалната политика, нова парадигма на публично управление засега няма. Замяната на Новия публичен мениджмънт с Доброто управление не води към голяма промяна. Самата световна социална наука, в голяма степен заради световната дифузия на пазарния модел, се е превърнала в наука за добрите практики. Тя не ражда - поне засега, ново знание за общественото развитие.

При наличието на тези фактори, промяната на политиките може да бъде предизвикана единствено от криза, която да размести пластовете в експертизата и в идеите на основните участници в политиките. Подобна предпоставка не е свързана единствено с възможността за поява на нов участник. Ако новият участник споделя референтната рамка, която роди и проведе прехода, промяна в публичните политики няма да има. Възможно е съществуващ участник в процеса на политиките да промени собствената си референтна рамка – в този случай вероятността за промяна е много по-голяма. Появата на нов участник, който е носител на нови идеи, е сигурната предпоставка за промяна

Другата възможна тенденция, която може да създаде предпоставки за промяна във вътрешните публични политики е свързана с вероятното очертаване на глобалното публично управление. Това обаче засега е по-скоро в сферата на фантастиката.

Тази история е изведена на основата на развитието на социалната политика в България. Струва ни се обаче, че тя е вярна по принцип.

Самооценка на приносите
в дисертационния труд за присъждане на научната степен „Доктор на науките“
„Българският път в социалната политика“

Автор: доц. д-р Татяна Томова

1. За изследванията на публичните политики
 - a. Приема се и се прилага тезата, че процесът на политиките е случаен и в голяма степен непредвидим.
 - b. Разграничават се процесът и съдържанието на политиките. Обосновава се необходимостта процес и съдържание да се изследват едновременно. При изследването на политиките това означава съдържанието на политиките да се обяснява чрез процеса, довел до тяхното формулиране и осъществяване. При изследването за политиките (професионалният анализ на политики) това означава възможните алтернативни политики да се оценяват от гледна точка на ограниченията в избора, които процесът налага.
 - c. Въвежда се инструменталният подход към политиките, според който те нямат предпоставена цел, а могат да се използват за осъществяването на определени въздействия, чрез които се постигат колективни цели. Следствие от приложението на инструменталния подход към политиките е тезата, че всяка политическа власт, независимо от характеристиките си, разполага с един и същи набор от инструменти (политики) за въздействие върху общността от хора, над която има правомощия. Дали ги прилага или не, зависи от процеса на изработване на политиките, както и от правилата (институциите), които го структурират.
 - d. Приема се и се прилага тезата, че политиките зависят много повече от идеите, които стоят зад изработването им, отколкото от фактите, свързани със средата, в която те се прилагат. Въвежда се понятието „референтна рамка на политиките“ – това е парадигмата от ценности и идеи за общественото развитие, спрямо която се прави експертният анализ, разработват се програмите на политическите партии и се идентифицират интересите на основните заинтересовани групи.
 - e. Разработва се система от критерии за типологизация на инструментите на социалната политика.
2. За моделите на модерна социална политика

a. Обосновава се съществуването на териториални и времеви модели на модерна социална политика. Времевите модели се очертават в резултат на движението на идеите и разпространението им сред свързани общества и държави. Териториалните модели пречупват времевите модели спрямо вътрешните особености на относително затворената политическа общност. Времевите модели и тяхното разпространение са в основата на конвергентните процеси, докато пространствените модели са следствие от дивергентни фактори. Всеки конкретен модел е комбинация от конвергентни и дивергентни тенденции.

b. Извеждат се характеристиките на пазарния модел на социална политика, който се очертава в следствие на глобалното разпространение на идеите на глобализацията, неолиберализма и новия публичен мениджмънт. Анализира се влиянието му върху страните от ЦИЕ, където „институционалният вакуум“ предизвикан от прехода през 90-те години на миналия век прави възможно възприемането му в много по-голяма степен в сравнение с това в старите западни демокрации.

3. За изследването на прехода през 90-те години на миналия век

a. Обосновава се тезата, че от него започва път, който ограничава следващите промени в политиките;

b. Пътят и „заклучването“ на социалната политика се поддържа от политическите стратегии за „търсене на вина“, от липсата на адекватен дебат сред експертите, както и от нарастващата възвръщаемост на въведените практики.

4. За процеса на институционализация и развитие на модерната социална политика в България.

a. Извежда се новият модел на социална политика, въведен в края на 90-те години на миналия век и се обосновава високата степен на съответствието му с пазарния модел. В новата социална политика на България преобладават конвергентните пред дивергентните тенденции.

b. Извеждат се факторите за очертаването на новия модел на социална политика. Той се обяснява преди всичко като следствие от интернационализацията на вътрешните политики и на дифузията на неолибералните идеи и идеите на новия публичен мениджмънт.

c. Доказва се тезата, че новият модел на социална политика води до неочаквани резултати, заради особената среда, в която той се прилага.

d. Аргументира се наличието на зависимост от пътя в развитието на социалната политика. Възприетият модел на социална политика е „заклучен“ заради непрекъснатото възпроизвеждащата се референтна рамка на прехода. Затова всички реформи остават в логиката на първоначалния модел.

Публикации на доц. д-р Татяна Томова, включени в процедурата за получаване на научната степен „Доктор на науките“

- ✓ Tomova, T., 2017, България в европейската социална политика: интеграция на практики, дезинтеграция на модели. Социологически проблеми, 49(1-2), с. 75-100, ISSN 0324-1572.
- ✓ Томова, Т., 2013, Българската социална политика: в капана на глобализационните илюзии, в Канева, Л., Мизов, М., Кандиларов, Е., (съст.) Изследвания по история на социализма в България. Т. 4, Преходът-II, Фондация „Фридрих Еберт“, ISBN 978-954-2982-03-6 с. 302 – 338
- ✓ Брайкова Т., 1999, Социалното равенство и пълната заетост като цели на публичната политика през 90-те години: българският случай, в Карасимеонов Г., Константинов Е. (ред.) България 1999: Социални и политически ценности, ISBN 954-616-054-7, 41-68
- ✓ Статии и доклади, публикувани в нереферирани списания с научно рецензиране или публикувани в редактирани колективни толове
- ✓ Tomova, T., 2019, The Market Model of Social Policy and Its Implementation in Bulgaria." Yearbook of UNWE Годишник на УНСС 1, 205-222. ISSN (print): 1312-5486
- ✓ Томова, Т, 2014, Публични политики и гражданско участие, в Кабаков Ив. (ред.) Идеи в мениджмънта и политиките за култура 2007-2013, Университетско издателство „Св. Кл. Охридски“, с 403-409, ISBN - 978-954-07-3702-7
- ✓ Tomova, T., 2012, European Social Policy: Do The States Matter?, сп. Публични политики.bg, том 3, брой 1, с. 3-18, ISSN 1314-2313.
- ✓ Томова, Т., 2011, Концепцията за политиките между идеологията на пазарната конкуренция и рационалността на публичното управление, сп. Публични политики.bg, том 2, брой 2, с. 17-34, ISSN 1314-2313
- ✓ Татяна Томова, 2008, Оценка на социалната политика в България: изводи за бъдещето, в „България в ЕС: очаквания и реалности“, в България в Европейския съюз: очаквания и реалности : Сборник материали от Научна конференция Членство на България в ЕС: очаквания и реалности, 10.06.2008, ISBN 978-954-368-024-5 с. 109-125
- ✓ Томова, Т., 2008, Социалната политика и предизвикателствата на бедността, в Гетова, М., Стоичков, Й., (съст.), Демокрацията през XXI век: От лозунг към

революция: Докторски проект : Доклади от четвъртия международен семинар "Демокрацията в Латинска Америка през XXI век", стр. 53-67, ISBN 9789545354922

- ✓ Брайкова Т., 2001, Форми на корупция в социалната сфера и механизми за ограничаването им, в Има ли корупция в социалната сфера?, 2001, ISBN 954-616-089-X с. 7-18
- ✓ Braykova T., 1998, Bulgarian Welfare State Reform: Interests and Policy choice, in Jabes J. Public Administration and Social policies in Central and Eastern Europe ISBN 80-967616-7-6, p. 62-70
- ✓ Брайкова Т., 1997, Структурната реформа на социалната държава в България – практики и сценарии, в Политически изследвания ISSN 0861-4830, 156-167