



Софийски университет „Св. Климент Охридски“  
Факултет по журналистика и масова комуникация  
Катедра „История и теория на журналистиката“

**Десислава Димитрова Колева**

Докторант в редовна форма на обучение

**Фискално пространство за социална политика. Предпоставки за  
публичен диалог**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на

дисертационен труд за присъждане на образователна и научната степен  
„доктор“

по професионално направление

3.5. Обществени комуникации и информационни науки  
(Икономическа журналистика)

Научен ръководител:  
проф. дсн. Петранка Филева

София

2017

Дисертационният труд е обсъден на заседание на катедра „История и теория на журналистиката“ на Факултета по журналистика и масова комуникация (ФЖМК) към СУ „Св. Климент Охридски“, проведено на 22 ноември 2017 г. и е насочен за публична защита.

Дисертацията на тема „Фискално пространство за социална политика. Предпоставки за публичен диалог“ е в общ обем от 392 страници. Състои се от увод, три глави, заключение, библиография и едно приложение, в което са поместени проведените от автора 20 интервюта за емпирично изследване.

## Съдържание на дисертационния труд

Увод.....	5
<b>Първа глава: Изграждане на теоретичната рамка.....</b>	<b>25</b>
<b>1. Дефиниране на понятията.....</b>	<b>25</b>
1.1. Фискална политика.....	25
1.2. Фискално пространство.....	36
1.3. Социална политика.....	46
1.4. Публичен диалог.....	56
<b>2. Полета на напрежение в опита за отваряне на фискална         пролука.....</b>	<b>69</b>
2.1. Поддържане на фискална дисциплина с помощта на фискални правила.....	69
2.2. Институционален контрол на законодателната и изпълнителната власт.....	77
2.3. Социален диалог при сблъсък на интереси .....	85
<b>3. Предпоставки за публичен диалог за разумна социална         политика.....</b>	<b>96</b>
3.1. Политиците – между рационализъм и популизъм.....	96
3.2. Условия за разширяване на дебата – намесата на експерти и граждани.....	110
3.3. Намеса на публичната комуникация (проактивно от страна на политиците) .....	125
3.4. Роля на медиите и журналистите.....	132

<b>Втора глава. Анализ на политики, нагласи и оценки.....</b>	<b>140</b>
<b>1. Анализ на фискалната политика в България 2013-2015 г.....</b>	<b>140</b>
1.1. Стремез към фискална дисциплина.....	140
1.2. Относителен дял на разходите за социални услуги.....	145
1.3. За ефективността на социалните разходи.....	147
1.4. Възможностите на инвестиционните програми.....	154
<b>2. Анализ на допитването до политици, експерти и журналисти.....</b>	<b>161</b>
2.1. За фискалната политика, фискалното пространство и ролята на Фискалния съвет.....	<b>166</b>
2.1.1. Мнението на политиците.....	166
2.1.2. Мнението на експертите.....	169
2.1.3. Мнението на журналистите.....	183
2.2. За ефективността на социалната политика.....	<b>187</b>
2.2.1. Мнението на политиците.....	187
2.2.2. Мнението на експертите.....	191
2.2.3. Мнението на журналистите.....	204
2.3. За социалния диалог и рисковете от популизъм.....	<b>207</b>
2.3.1. Мнението на политиците.....	207
2.3.2. Мнението на експертите.....	211
2.3.3. Мнението на журналистите.....	218
2.4. За публичния диалог и ролята на медиите.....	<b>222</b>
2.4.1. Мнението на политиците.....	222
2.4.2. Мнението на експертите.....	223
2.4.3. Мнението на журналистите.....	231
<b>3. За прозрачността на бюджетната процедура и ролята на медиите.....</b>	<b>235</b>

<b>Трета глава. Медийно отразяване на темите в социалната и фискалните политики покрай бюджетната процедура. Контент анализ на медийно съдържание – в. „Сега“ и в. „Труд“ за месеците септември-декември (2013 г., 2014 г., 2015 г.).....</b>	<b>248</b>
<b>1. Метод, хипотези, обхват на анализа.....</b>	<b>248</b>
<b>2. Количествен анализ на попадналите в извадката публикации.....</b>	<b>254</b>
<b>3. Качествен анализ на публикациите.....</b>	<b>269</b>
<b>Заклучение.....</b>	<b>284</b>
<b>Библиография.....</b>	<b>293</b>
<b>Приложение 1. Емпирично изследване. Дълбочинни интервюта с експерти.....</b>	<b>324</b>

## Актуалност

Актуалността на изследването се обуславя от нарастващата нужда от социални мерки в условията на икономическа несигурност и демографска криза. Тези условия отново извеждат на преден план дебата в Европейския съюз колко социални трябва да са държавите и къде е здравословното все пак за икономиката ниво. Въпросите за обхвата, целите и финансирането на социалната политика са все по-актуални в Европа. У нас те са на дневен ред в работата на всяко правителство, сблъскващо се с растящите очаквания на публиките за по-бързо догонване на стандарта на живот в останалите страни членки на Европейския съюз.

Актуалността на изследването се обуславя и от нуждата непрекъснато да се следи динамиката в обкръжението на националните държави. В условия на глобализация се увеличават предизвикателствата, които трябва да се решават с помощта на ефективно използван публичен ресурс – предизвикателства от сферата на климатичните промени, на миграционните процеси, на нуждата от иновации за създаване на конкурентни преимущества на нацията. Променят се и теоретичните възгледи, опитващи се да догонват стихията на пазарите.

Социалната политика засяга всички хора в една държава, независимо от техните възраст, образование, здравен статус или мястото им на пазара на труда. Степента на социална защита на гражданите, която правителствата осигуряват, е разделителната линия между богатите и бедни страни, като е израз не само на богатството, но и на солидарността в едно общество. За солидарността като ценност говори и Емил Дюркем. Според него видът солидарност дефинира различни типове общества<sup>1</sup>. Солидарността е

---

<sup>1</sup> В книгата си „За разделението на обществения труд“ през 1893 г. Дюркем разграничава два основни вида солидарност - механична и органична. При механичната солидарност интеграцията в обществото се поражда от хомогенността на

нишката, която „държи“ заедно модерните общества. Тя е основополагаща ценност за общността, а кризата, през която преминава в момента Европейският съюз, до голяма степен се дължи именно на все по-малкото солидарност сред държавите-членки.

В несигурната икономическа среда и при влошаваща се демографска картина натискът върху публичните финанси от страна на социалните системи става все по-значим. Именно поради това е много важно ограниченият така или иначе публичен ресурс да се изразходва рационално и ефективно, за да осигури качествени социални услуги за хората. Наред с рационалното мислене има сериозен популистки натиск. Както по света, така и у нас, все по-силни стават популистките политически гласове, които обещават бързо разрешаване на тежки социални проблеми, трупани с години. Особено по време на предизборни кампании ваят обещания от политиците за по-високи социални плащания и осигуряване на бърз просперитет за гражданите, но тези обещания често не са подплатени с финансов ресурс. Заради това е важно заинтересованите страни в публичния дебат да изобличават популистки идеи, които биха навредили на фискалната устойчивост, а впоследствие и на стабилността в страната. За да изпълняват реално тази роля, наред с редица други условия, е важно медиите да разбират същността и функциите на социалната и фискалната политика.

Социалната политика е неразривно обвързана с фискалната политика, като често двете биват противопоставяни. Неразумната социална политика, за която не е осигурен устойчив източник на финансиране, може да подкопае фискалната устойчивост на страната и вместо да доведе до повече социална

---

индивидите, които с свързани чрез подобна работа, обучение, вярвания, начин на живот, роднински връзки. Органичната солидарност е присъща на постиндустриалните общества, в които интеграцията между хората произтича от взаимозависимостта им. Те вече имат различни вярвания, обучение, опит, но се нуждаят един от друг, за да изпълняват задачите си и да постигат целите си. Изт.: Дюркем, Емил. За разделението на обществения труд. СОНМ, София, 2002.

защита, да предизвика още по-силно социално напрежение и обществени конфликти. Ето защо е необходимо да се води разумна социална политика в рамките на ограничения публичен ресурс – при спазване на принципите за рационалност и ефективност. Това обаче не означава, че стриктното съблюдаване на финансова дисциплина категорично изключва възможността да се заделя публичен ресурс за разрешаване на социални проблеми, които са приоритет в даден момент за обществото. Напротив, основната концепция, на която стъпва настоящата работа – за отваряне на фискално пространство - предполага, че е възможно, а и е необходимо, да се осигуряват достатъчно допълнителни бюджетни средства за качествено решаване на определени социални проблеми, но с мисълта за опазване на финансовата стабилност. Предпоставка за успеха на подобна мярка е заделеният ресурс да се харчи ефективно в реформирани социални системи.

Концепцията за фискалното пространство, която дава основата на тази работа, се препоръчва предимно за развиващите се страни, които се нуждаят от спешно разрешаване на инфраструктурни, образователни или други социални проблеми. Тази концепция обаче успешно се прилага и в развитите държави – например Европейската комисия и Международният валутен фонд усърдно насърчават страни с широко фискално пространство да използват тази възможност за инвестиции, които да повлекат икономически растеж, особено след последната криза от 2008 г.

Според възможно най-популярното звучене, фискалното пространство е отварянето на пролука в бюджета, която да позволява на правителството да осигури допълнителни средства за някакво желано обществено харчене. Отварянето на фискално пространство е част от фискалната политика на правителствата. Рискът в тази концепция е да не се появи противоречие между пазенето на макроикономическата стабилност и нуждата от социални



мерки, особено във фазите на спад и рецесия в икономиката. Концепцията обаче дава условията, при които това да не се случва. Отварянето на фискалната пролука не противоречи на оптималната фискална политика и е сред възможните решения на социалните проблеми.

Всъщност нарастващата нужда от фискално пространство за разрешаване на различни проблеми – инфраструктурни или социални, може да обясни защо концепцията, която първо се е появила за развиващите се страни, сега печели внимание в напредналите икономики. „Понятието за фискалното пространство се появи за развиващите се страни след Азиатска криза, за да се подчертае необходимостта от продължаване на финансирането за критично важната инфраструктура, независимо от нуждите от фискална консолидация. Някои автори свързват тази дискусия за създаването на фискално пространство и с необходимите ресурси, за да се посрещнат Целите на хилядолетието за развитие“<sup>2</sup>. За страните членки на ОИСР темата става актуална при перспективата за стесняване на бюджетното пространство. „Правителствата не са загрижени за фискалното пространство, когато има достатъчно ресурси за финансиране на текущите проблеми или на важни политически инициативи. Те обръщат внимание на фискалното пространство, когато бюджетът е стеснен и когато приоритетите се струпват при недостатъчно налични ресурси“<sup>3</sup>.

Заделянето на допълнителен ресурс за социална политика изисква политически избор, отразен чрез бюджета. Наличието на социален консенсус и силен политически ангажимент в подкрепа на подобно използване на публични финанси са от ключово значение, за да е устойчива тази

---

<sup>2</sup> Roy, Rathin, Antoine Heuty and Emmanuel Letouzé. Fiscal space for public investment: Towards a human development approach. [online]. UNDP. Paper prepared for the G-24 technical meeting, Singapore, September 2006. Available from: [https://g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-4\\_1.pdf](https://g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-4_1.pdf). [cited: May 2016].

<sup>3</sup> Schick, Allen. Budgeting for Fiscal Space. OECD Journal on Budgeting Volume 2009/2, p. 9.

политическа инициатива. Ето защо трябва да се използват и инструментите на социалния и публичния диалог, за да се убедят заинтересованите страни – социалните партньори, гражданите, а и медиите, в необходимостта от конкретните политики и избора на едни пред други инициативи. Ако се изберат консенсусни за обществото мерки, това би гарантирало тяхната приемственост и устойчивост, а това са предпоставки за ефективност в публичното харчене.

### **Цели, задачи, предмет и обект на изследването**

**Цел на изследването** е да се докаже, че отварянето на фискално пространство за социална политика е потенциална възможност за решаване на належащи социални проблеми, при условие, че се поддържа проактивна публична комуникация и се води активен социален диалог с ясни приоритети за ефективна икономическа политика.

#### **Задачи на изследването.**

1. Да се проследи при какви условия публичният ресурс може да бъде ефективно и рационално изразходван за социална политика.
2. Да се очертаят начините, по които, без да се нарушава макроикономическата стабилност, могат да се разкрият възможности за финансиране на социални мерки.
3. Да се анализират полетата на напрежение при съставяне на бюджета и при определяне на приоритетите за страната с оглед отваряне на фискално пространство за социална политика.
4. Да се дефинира ясно ролята на публичния диалог и публичната комуникация за постигане на съгласие сред заинтересованите страни, а оттам – устойчивост на политиките.

5. Да се потърсят емпирични доказателства за приложимостта на тезата, че отварянето на фискално пространство за социална политика е приложимо в България.

**Обект на изследването** е връзката между фискалната и социалната политика и наличието на предпоставки за ефективен публичен диалог за постигане на добър баланс между икономическите и социалните задачи на българското общество.

**Предмет на изследването** са социални потребности и бюджетни ограничения като предмет на публичния диалог между правителството и социалните партньори, с участието на експерти и на медиите, в периоди на приемане на Закона за държавния бюджет (2013 г. - 2015 г.)

### **Изследователска теза и методология на емпиричното изследване**

Основната **изследователска теза** в дисертационния труд е, че е възможно и необходимо правителствата да отворят фискална пролука за разрешаване на социални проблеми, но при строго съблюдаване на фискалната дисциплина. В условията на кризи и рецесия увеличените разходи за социалната политика могат да влязат в противоречие с макроикономическата стабилност. От друга страна, отварянето на фискалното пространство може да е инструмент за предвиждане и туширане на социално напрежение. Хипотезата е, че фискалното пространство позволява заделяне на значим публичен ресурс за определена желана от обществото цел и съответно за по-голяма намеса на държавата в икономическия живот, но все пак при надделяващото разумно мислене за опасността от дефицити и дългове. Ако социалната политика е съвместима с икономическия растеж и стабилността, то тя може да е приоритет на икономическата политика. Независимо от догмата на икономическата теория

трябва да се търси резерв за социални мерки – у нас дори още повече заради нерешените социални проблеми. В дългосрочен план остава изричното условие, че не бива да се нарушава макроикономическата стабилност. Доколкото това е цел на всички правителства, социалната политика не бива да ѝ противоречи.

Защо е толкова важно за България да полага сериозни усилия за отваряне на фискално пространство за разрешаване на социални проблеми? Страната ни принадлежи към групата на държавите с признаци на „догонващо развитие” и сериозни социални предизвикателства в рамките на Европейския съюз. Заради това са необходими изпреварващи усилия, подплатени със значителен ресурс, за да се скъси разстоянието между България и другите страни от ЕС по най-важните икономически, социални и други показатели на развитието. Стъпките по пътя на сближаващото развитие и „догонването“, което страната ни трябва да постигне, все още са твърде крехки и неуверени. Заради това са нужни по-сериозни усилия, включително финансови, за да се извърви този дълъг път на пълноценно приобщаване към ЕС. И отварянето на фискално пространство би могло да е част от тези усилия.

За да са ефективни тези усилия, е необходим публичен дебат в обществото за отваряне на фискално пространство. Публичният диалог е полезен, за да се очертае значението на ясни и разбираеми за публиката правила при заделянето на допълнителен ресурс за социална политика. Важно е да се провежда умела публична комуникация за представяне на сложната връзка между икономическите и социалните цели.

**Методология.** За доказване на тезите в работата е проведено проучване в няколко стъпки. На първо място са анализирани данните от държавните бюджети за тригодишен период – 2013 г. - 2015 г. Целта е да се докаже, че

провежданата икономическа политика от трите правителства, които се смениха през този период, поддържа фискалната устойчивост на страната, като нивата за дефицит и задлъжнялост са под праговете, наложени от европейските ограничения. Другата цел е да се покаже, че страната разполага с възможности за отваряне на фискално пространство за финансиране на политики, но тази възможност не се използва за мерки в социалната сфера. Анализирани са и конкретните примери за отваряне на фискална пролука за избрания период – двете инвестиционни програми за регионите и за енергийната ефективност, като се коментират съмненията в тяхната целесъобразност и ефективност. В тази част от изследването са анализирани и вторични емпирични данни – национално представителни социологически проучвания за нагласите на обществото към социалната и фискалната политики. Резултатите от проучванията отговарят на въпроса доколко са ефективни според обществото тези политики, какви са проблемите при изпълнението им и какви са очакванията за приоритетите.

Вторият метод е емпирично проучване, проведено чрез допитване до три групи експерти с помощта на дълбочинни интервюта. Допитването е на терен с извадка от 20 лица на приблизителна възраст между 30 и 70 години. Респондентите са разделени в три групи – политици, експерти и журналисти. Те са с безспорна експертиза в поне една от трите области – социална политика, икономическа политика и комуникации. Периодът на провеждане на интервютата е октомври 2015 г. – април 2017 г. Търси се експертната оценка за основните тематични кръгове в тази разработка – ефективността и рационалността на фискалната и социална политика у нас; проблемите в публичния диалог (и на социалния като част от него), ролята на медиите за постигане на обществен консенсус. С допитването се проверява също така дали участниците са запознати с концепцията за фискално пространство и

считат ли, че е приложима и за България. Отделен въпрос изследва информираността на интервюираните за Фискалния съвет и за ролята му за провеждане на устойчива фискална политика у нас.

Третата стъпка в проучването представлява контент анализ на две печатни медии – в. „Сега“ и в. „Труд“ за същия период (2013- 2015 г.). За проучване на медийното съдържание са избрани по четири месеца от трите години – от септември до декември, защото това е активният период от бюджетната процедура за публично обсъждане и приемане от Народното събрание на законопроекта на държавния бюджет за следващата година. Темите, около които е фокусиран анализът, са и основните за работа – социална и фискална политика, публичен и социален диалог. В тази работа контент анализът допълва метода на дълбочинните интервюта, като целта е изводите от допитването с експерти да се проверят и потвърдят с анализа на медийното съдържание. Така се затвърждават получените резултати от мненията на експертите по отношение на медийното отразяване чрез количествено и качествено изследване на материалите, свързани с бюджетната политика и проблемите в социалната сфера.

### **Приноси и ограничения**

Темата съдържа силен потенциал за научни приноси. Поставя се въпрос за връзката между фискалната и социалната политика и за ролята на публичната комуникация и публичния диалог за постигане на консенсус между социалните партньори и заинтересованите страни относно ефективното управление на публичния ресурс. Обвързването на тези въпроси в една работа е ново за българската наука. Прилага се интердисциплинарен подход, който обогатява теоретичната рамка и добавя данни за взаимовръзки и полета за анализ. Предлага се теза, която може успешно да бъде защитена с

помощта на емпирични проучвания. Изводите от тях могат да имат значим принос за теорията и практиката, за реализирането на устойчива връзка между фискалната и социалната политика.

Потенциалните **приноси** на изследването могат да се търсят в изграждането на теоретичната рамка и в резултатите от емпиричните изследвания. Въвежда се сравнително новата за теоретичните натрупвания у нас концепция за фискалното пространство. Търсят се доказателства, че тя е приложима за страната ни, представят се аргументи как да се използва конкретно за мерки в социалната политика. Анализират се проблемните полета при постигането на консенсус за отваряне на фискална пролука за социална политика. Въвежда се теоретично и практически новосъздадената институция – Фискален съвет, като участник в публичния диалог за устойчиви публични финанси и социални мерки. Фискалният съвет все още не е обект на теоретично изследване у нас, като тази работа прави първи стъпки към подобно теоретично обосноваване.

**Ограниченията.** Първото ограничение е свързано с необходимостта от стесняване на обхвата на социалната политика и изключване на политиките по здравеопазване и образование. В теоретичните възгледи социалната сигурност, образованието и здравеопазването дават пълната картина за социалната политика. Тук обаче се придържаме към по-тясната дефиниция за социална политика, която изключва политиките по здравеопазване и образование. Това ограничение се прави, за да се постигне концентриране на теоретичния и емпиричния анализ върху темата за отваряне на фискално пространство за социална защита. Ако при харченето на публични пари за образование и здравеопазване все пак има по-широк консенсус и това са разходи за човешки капитал, тоест става дума за напълно логично пазарно ориентирано поведение на държавата (разбира се, тук въпросът за

ефективността е отделен), то за социални помощи, по-високи доходи и най-общо, за повече социална сигурност, схващанията на едни или други икономически или политически кръгове се разминават.

Второто ограничение се отнася до избора на медии при повеждането на контент анализа като един от методите на емпиричен анализ, използван в този труд. Избрани са два печатни всекидневника, представящи в значителна степен разнообразието от печатни издания у нас. От емпиричния анализ на медиите са изключени електронните и социалните медии заради допускането, че печатните медии изпълняват по-успешно ролята на информатор и посредник във формирането на нагласи сред публиките. Приема се възгледът, че (извън специализираните медии) печатните медии заради спецификата си успяват да обяснят и коментират в по-голяма дълбочина социалните и фискални проблеми на аудиторията си от например електронните медии, в които новините са в секунди и минути, или от бореците се за кликове интернет сайтове, където краткостта е преимуществено предимство. Конкретният избор на двете издания е обусловен на първо място от критериите (с цялата условност) за качествена медия. Изборът на двете медии е по-задълбочено обоснован в емпиричната част на този труд.

### **Съдържание на дисертационния труд:**

**Първа глава** изгражда теоретичната рамка. В първия параграф са дефинирани понятията, с които по-нататък се разгръща основната теза за ползите и рисковете от отварянето на фискално пространство за социална политика.

**На първо място в този параграф** е представена фискалната политика. Последователно са изложени тези, твърдения и дискуссионни полета относно бюджетната и фискалната политика в променяща се вътрешна и външна



среда. Много от понятията са представени с позоваване на български автори, например, че фискалната политика е „процес на целенасочено изменение и манипулиране от страна на държавата на данъчното облагане и на държавните разходи”<sup>4</sup>, че „в широк смисъл с термина „фискална политика“ е прието да се нарича тази област от икономиката, която е непосредствено свързана с взаимодействието между държавните органи и всички останали субекти на стопанската дейност”<sup>5</sup>. Подробно е разгледана дефиницията, предложена от Министерство на финансите, представяща фискалната политика „като основният инструмент на правителството, който оказва влияние върху икономиката. Тя се запазва относително постоянна в дългосрочен план, като се базира на ниски данъци и желание за ограничаване на дефицитното финансиране на бюджета”<sup>6</sup>. Актуалността на темата за фискалната политика нараства под влияние на външни фактори. „Ролята и целите на фискалната политика отново бяха поставени на дневен ред след глобалната икономическа криза от 2008 г., когато правителствата се намесиха в подкрепа на финансовите системи, за тласък на растежа и намаляване на въздействието на кризата като цяло върху уязвимите групи в обществото”<sup>7</sup>.

Обърнато е внимание на дискусията относно вариантите на провежданата фискална политика, припомнени са основни постановки от макроикономическата теория за фискалната политика като дискреционна (целенасочена) и недискреционна. Дискреционната фискална политика е тази, която съзнателно се манипулира от държавата. Тя се провежда чрез изменения на данъчните ставки и обхвата, както и на държавни програми за инвестиции и заетост. Дискреционната политика бива стимулираща и

---

<sup>4</sup> Попов, Тодор, Тони Конджов, Роска Русинова и др. Макроикономика. София, ГорексПрес, 2004, стр.258.

<sup>5</sup> Статов, Стати и Петкан Илиев. Макроикономика. София, НБУ-ЦДО, 2001, с. 187.

<sup>6</sup> Министерство на финансите. Информационен бюлетин на Министерство на финансите „Бюджет 2016”, достъпен на [www.minfin.bg](http://www.minfin.bg).

<sup>7</sup> Horton, Mark and Asmaa El-Ganainy. Fiscal policy: taking and giving away. [online]. IMF, 2012. [cited November 2016]. Available from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/fiscpol.htm#author>.

рестриктивна. Целта и при двата вида е чрез стимулиране или забавяне на икономическия растеж да се постигне равномерно и нециклично икономическо развитие.

Тези постановки предполагат активна намеса на държавата с цел да тласне икономиката в една или друга посока в зависимост от икономическата конюнктура. На тази намеса обаче в теорията се гледа по различен начин. Докато икономистите от школата на Джон Мейнърд Кейнс виждат във фискалната политика основно средство за регулиране на циклите, то монетаристите и неокласиците подлагат на съмнение ефективността на фискалната политика и я смятат дори за дестабилизираща. Последната криза даде обаче нов тласък на кейнсианската теория. Неокейнсианците (авторите Стенли Фишър, Оливие Бланшард, Джоузеф Стиглиц и др.) предлагат като рецепта за излизане от кризата повишаването на публичните разходи чрез увеличаване на дефицита, за да се съживи търсенето. Обратните решения трябва да се прилагат при икономически бум. Проблемът в този случай е, че съкращаването на публичните разходи или увеличаването на данъците среща съпротивата на избирателите. Правителствата следователно не са склонни да приемат фискална консолидация, защото се опасяват, че ще загубят следващите избори<sup>8</sup>.

Обърнато е внимание на това, че фискалната политика може да се подобри чрез въвеждането на фискални правила, с които да се гарантира натрупването на фискални буфери и поддържането на нисък държавен дълг. Това би позволило използването на фискалната политика за стабилизационни цели в периоди на криза<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Манлиев, Георги. Преценка на стабилизационната роля на фискалната политика // Икономическа мисъл, София, 5/2012, с. 8.

<sup>9</sup> Stiglitz, Joseph. Macroeconomics, monetary policy and the crisis. [online] IMF Conference on Macro and Growth Policies in the Wake of the Crisis, March 2011. [cited September 2016]. Available from: <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res/pdf/JSpresentation.pdf>.

**Във втората точка на този параграф** е представена концепцията за фискално пространство, ограниченията пред нея и критиките. Поддържането на фискална устойчивост е в основата на концепцията за фискалното пространство. Тази концепция търси възможности за използване на фискалната политика за въздействие върху икономическата среда съгласно приоритетите в развитието на една или друга държава, опазвайки макроикономическата стабилност в дългосрочен план.

Терминът фискално пространство (fiscal space) и концепцията около това понятие са представени и защитени най-напред задълбочено от Хелър в дискуссионен документ на Международния валутен фонд<sup>10</sup>. Според Хелър в по-широк смисъл фискалното пространство може да бъде дефинирано като наличието на възможност в бюджета, която позволява на правителството да предоставя ресурси за желана цел. Обикновено идеята е, че при създаването на фискално пространство могат да се намерят допълнителни ресурси за някакво нужно на обществото харчене.

Стимулът за създаване на фискално пространство се засилва, когато се очаква, че от направените разходи ще се постигне увеличен растеж в средносрочен план, който ще донесе бъдещи бюджетните приходи. Обхватът, в който да бъде увеличено фискалното пространство, е стриктно специфичен за различните страни. „Той зависи от настоящата структура на икономиката, качеството на фискалните институции, доверието към правителството, както и от структурните реформи, които влияят на ефикасността на разпределението на ресурсите и растежа в бъдеще. Всяка страна се сблъсква със специфични институционални, социални и политически ограничения, които влияят на способността на правителството да изпълнява продължителни политики за поддържане на макроикономическата

---

<sup>10</sup> Heller, Peter. Understanding Fiscal Space // IMF Policy Discussion Paper. 2005, p. 3.

стабилност, фискалната устойчивост и растеж. Обаче фискалното пространство е необходимо не само да финансира нови или разширени политики, но и като елемент от политическите буфери, които са нужни за отговор на външни шокове”<sup>11</sup>. Редица автори посочват, че концепцията за фискалното пространство всъщност се прилага в някаква степен във всички страни, а не само в тези с догонващ характер на развитие<sup>12</sup>.

Комитетът за развитие към Международния валутен фонд дава подобна дефиниция за фискалното пространство като „пространството (разликата) между настоящото ниво на разходи и максималното ниво, до което правителството може да достигне, без да навреди на платежоспособността си”<sup>13</sup>. Според друга дефиниция „фискалното пространство е разликата между текущото ниво на дълга и лимита на дълга (специфичен за страната), тоест нивото на дълга, отвъд което фискалната платежоспособност се срива”<sup>14</sup>.

Хиюти и Рой са сред критиците на концепцията. Тяхната критика всъщност отразява и противоречието в нея: „как е възможно да се гарантира, че правителството харчи достатъчно, за да изпълни целите си по редуциране на бедността и в същото време да не се допусне ръстът на разходите да се отрази на макроикономическата стабилност, следователно да се разрушат условията, необходими за устойчиво развитие?”<sup>15</sup>. С други думи, концепцията за фискалното пространство отразява традиционния проблем в процеса на бюджетирането, пред който се изправят правителствата – как по най-добрия начин да се приоритизират разходите на фона на приходите в

---

<sup>11</sup> Harris, Elliott. Financing social protection floors: consideration of fiscal space. IMF, US, p. 7.

<sup>12</sup> Официална дефиниция за развиващи се страни не е приета – международните организации като ООН, ОИСР, МВФ и др. все пак се позовават на някои общи критерии, когато разделят световната карта на развити и развиващи се страни: във втората част от страните продължителността на живота е ниска, доходът на глава от населението е нисък, достъпът до образование и здравни грижи – силно ограничен.

<sup>13</sup> Heuty, Antoine and Rathin Roy. Fiscal space: policy options for financing human development. Earthscan, London, 2009, p. 32.

<sup>14</sup> Ghosh, Atish, Jun I. Kim, Enrique Mendoza, Jonathan Ostry and Mahvash Qureshi. Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies // The Economic Journal 123, 2013, p. 32.

<sup>15</sup> Idem, p. 33.

бюджета, така че в крайна сметка да не се наруши финансовата устойчивост и стабилност на страната в настоящия момент, но и в дългосрочен план.

Признавайки критиките на Пероти, Хюти и Рой дават по-детайлна дефиниция за фискално пространство: „конкретни управленски действия за засилване на мобилизацията на вътрешните ресурси и за провеждане на необходимите реформи, за да се осигури подходящата управленска, институционална и икономическа среда, така че тези действия да са ефективни”<sup>16</sup>.

В литературата са описани няколко метода за оценка на фискалното пространство – чрез нивото на дълга, потенциалните приходи към скритите задължения, платежния баланс и др. Първите опити за изчисляване на фискалното пространство прави Боун през 1998 г. и 2008 г., като анализира динамиката в данните на дълга спрямо БВП в САЩ<sup>17</sup>. В този подход фискалното пространство може да бъде или нула, или безкрайно в зависимост от реакцията на първичния фискален баланс към публичния дълг в миналото. Безкрайно е, ако реакцията е достатъчно силна и обратно.

Аргументът, че правителствата не могат да си позволят публичните разходи за социална защита на населението, е все по-малко застъпен както в теорията, така и в практиката. „Да се намери фискално пространство за критично важни икономически и социални инвестиции е необходимо за постигане на растеж също както и за устойчиво развитие на човешкия капитал особено по време на икономически спад”, пишат авторите Изабел Оритз и др. в изследване на Международната организация на труда<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Roy, Rathin and Antoine Heuty. Investing in development: The MDGs, Aid and the Sustainable Capital Accumulation. Columbia School of International and Public Affairs Journal, 58(2), 2005, p. 8.

<sup>17</sup> Bohn, Henning. The behavior of us public debt and deficits // Quarterly Journal of Economics 113 (3), 1998, p. 949–963; Bohn, Henning. The sustainability of fiscal policy in the united states in Neck Reinhard and Jan-Egbert Sturm. Sustainability of Public Debt. Cambridge, MA: MIT Press, 2008, p. 15–49.

<sup>18</sup> Oritz, Isabel, Matthew Cummins and Kalaivani Karunanethy. Fiscal Space for Social Protection Options to Expand Social Investments in 187 Countries. [online]. ESS Working Paper no. 48, International labour office, Geneva, 2015, p. 12. [cited:

Авторите предлагат осем варианта за създаване на фискално пространство, които се основават на политиките на ООН. При слабото глобално възстановяване създаването на възможности за растеж и за социална защита са от ключово значение.

**На трето място** идва дефиниране на понятието социалната политика, на нейните задачи и цели, обект и субект. Важно е да се отбележи, че социалната политика не се отнася само и единствено до изпадналите в нужда членове на обществото, а засяга всеки един гражданин. Социалната политика е „свкупност от регулиращи въздействия на държавата (общината) с цел осигуряване на равенство и справедливост в рамките на икономическите възможности на обществото при задоволяване на основните жизнени потребности на хората”<sup>19</sup>. Според Брайкова социалната политика е свкупност от управленски дейности, които институциите предприемат, за да регулират отношенията между различните социални групи и индивидите в едно общество във връзка с удовлетворяване на основните им жизнени интереси, намаляване на социалното неравенство и постигане на социална сигурност за всички граждани<sup>20</sup>.

Класическото „оправдание” за провеждане на социална политика е постигане на социална справедливост<sup>21</sup>, въпреки че далеч не винаги това е резултатът от социалните мерки. Бевъридж призовава да се „атакуват петте гиганта: нуждата, болестите, невежеството, мизерията и безработицата”<sup>22</sup>.

---

December 2016]. Available from: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressourceId=51537>.

<sup>19</sup> Христова, Светлинка и Христо Христов. Социална политика. София, Сиела, 1999 с. 9.

<sup>20</sup> Брайкова, Татяна. Теория на социалната политика. София, Парадигма, 2000, с. 18-25.

<sup>21</sup> „Социалната справедливост е оценъчно понятие за социални явления, което изразява мярката на предоставянето и изискването и тяхното съотношение. Социалната справедливост е относителна по място и време. Обикновено се дефинира като разпространението на жизнени блага и като цяло на сигурността върху всички хора, независимо от техния трудов статус и икономически позиции”. Димова, Душка, Богдана Георгиева и Надежда Янева. Социална политика. София, Тракия-М, 2000, с. 53.

<sup>22</sup> Baldock, John, Lavinia Mitton, Nick Manning and Sarah Vickerstaff. Social Policy. Fifth edition. Oxford, Oxford university press, 2012, p. 2.

Това може да стане чрез „публични действия, предприети в отговор на нивата на уязвимост, риск, и материални лишения, които се считат за социално неприемливи в дадено общество“<sup>23</sup>. Нужна е добре планирана социална програма, която цели да подобри благосъстоянието на населението като цяло, следвайки икономическото развитие, т.е. нужни са „мерки, които имат ефект върху благосъстоянието на хората“<sup>24</sup>. Същността е умишлена намеса на държавата в преразпределението на ресурсите между гражданите, за да се постигнат целите на благоденствието. Добавят се усилията на семейните и общностните мрежи, пазарът, доброволческите и благотворителните организации, международните организации и договорености“<sup>25</sup>. Според дефиницията на Световната банка социалната политика се дефинира като публична политика, която цели да промотира социалното развитие, и съдържа цели като социално включване, устойчиви доходи, равенство на половете<sup>26</sup>. Според Международната организация на труда “социалната защита се свързва с различни публични институции, норми и програми, които целят да предпазят работниците и техните семейства от непредвидените заплахи за основния жизнен стандарт. Общо те могат да бъдат групирани в три основни категории: социално осигуряване, социално подпомагане и регулиране на трудовия пазар”<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Conway, Tim, Arjan de Haan and Andy. Norton Social Protection: New Directions of Donor Agencies. Department for International Development, London, 2000. Cited in: Barrientos, Armando. Poverty reduction and policy regimes. [online]. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper Number 42, 2010, p. 21. [cited: September 2016]. Available from: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/973B0F57CA78D834C12576DB003BE255/\\$file/Barrientos-pp.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/973B0F57CA78D834C12576DB003BE255/$file/Barrientos-pp.pdf).

<sup>24</sup> Hall, Anthony and James Midgley. Social Policy for Development // The Journal of Sociology & Social Welfare: Vol. 33: Iss. 1, Article 20. [cited: June 2016]. Available from: <http://scholarworks.wmich.edu/jssw/vol33/iss1/20>.

<sup>25</sup> Baldock, John, Lavinia Mitton, Nick Manning and Sarah Vickerstaff. Social Policy. Fifth edition. Oxford, Oxford university press, 2012, p. 2.

<sup>26</sup> World Bank. Home page. World Bank's Social Development Strategy, 2005. [cited September 2016]. Available from: <http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/overview#2>.

<sup>27</sup> Barrientos, Armando. Poverty reduction and policy regimes. [online]. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper Number 42, 2010, p. 21. [cited: September 2016]. Available from: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/973B0F57CA78D834C12576DB003BE255/\\$file/Barrientos-pp.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/973B0F57CA78D834C12576DB003BE255/$file/Barrientos-pp.pdf).

Социалните политики имат тясна връзка с икономиката и икономическия растеж. „Социалната политика представлява колективна намеса в икономиката, чрез която се влияе на достъпа до сигурни средства за препитание и доходи. По този начин социалната политика играе преразпределителна, защитна и трансформираща роля. Тези роли винаги действат в синергия, но различните страни все пак поставят акцент върху една или друга”<sup>28</sup>.

Социалните политики са тясно свързани и с политическата система на държавата. Според някои автори социалните политики следва да се разглеждат като функция на властта в политическа общност, т.е. тук се подчертава ролята на властта като социален регулатор. Както бе посочено в една от дефинициите, социалната политика трябва да регулира социалните конфликти. „Социалният конфликт представлява сблъсък, стълкновение, борба в една или друга степен на интензитет между социални групи, общности, слоеве, между различни институции, на базата на противопоставили ги противоречия, прераснали в осъзнати интереси по повод на различни по характер социални ценности, принципи и норми, на дефицит на ресурси, статусни, престижни и властови претенции. Той отразява връзки и взаимоотношения между социалните групи и общности в сферата по-конкретно на преразпределителните отношения”<sup>29</sup>.

Няколко са функциите на социалната политика: защитна (или още подпомагаща, съхраняваща, гарантираща<sup>30</sup>) – да се създадат условия на индивида или групата за достоен живот; разпределителна – да следи и регулира проявяващите се пазарни дефекти при разпределението на

---

<sup>28</sup> Titmuss, Robert. What is social policy // Social policy. Allen & Unwin, London, 1974. [cited: June 2016]. Available from: <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/titmuss.pdf>.

<sup>29</sup> Пак там, с. 66.

<sup>30</sup> Димова, Душка, Богдана Георгиева и Надежда Янева. Социална политика. София, Тракия-М, 2000, с. 44.



факторните доходи; преразпределителната – да гарантира социална сигурност за онези индивиди в обществото, които не участват в трудовия процес по една или друга причина; производствено-икономическа – да взема мерки в областта на образованието, квалификация и преквалификация, заетост и др., за да съдейства за общата икономическа резултатност в страната. „Всъщност преразпределението се гради върху права и принципи за равен достъп до определен обем от фундаментални услуги и блага”<sup>31</sup>. За три основни функции се говори и в документи на Европейската комисия - социални инвестиции, социална защита и икономическа стабилизация <sup>32</sup>.

Социалната политика е неизменно свързана с фискалната политика на правителствата. „Дебатите около фискалната политика неизменно са свързани с разбиранията до каква степен държавата се е ангажирала с участието си в социално-икономическия живот на страната. Най-често индикаторът, който се прилага, за да се измери до каква степен държавните органи участват в социално-икономическия живот, е съотношението на публичните разходи към размера на БВП”<sup>33</sup>. Разбира се, този показател е само количествен и не показва ефективността на вложените средства.

**В края на първия параграф**, посветен на дефиниране на понятията, идва анализът на публичния диалог и публичната сфера. Така се затваря кръгът от понятия, нужни за разгръщане на тезата – че за провеждане на определени политики в условията на ограничени ресурси трябва да се избират приоритети с голяма доза обществено съгласие. Публичният диалог е основата за утвърждаване и провеждане на политиките в едно общество. Публичната комуникация от страна на политиците е част от публичния

---

<sup>31</sup> Piketty, Thomas. Capital in the twenty-first century. London, The Belknap Press of Harvard University Press, 2014, p. 336.

<sup>32</sup> Social policies // Social Europe guide, Volume 5, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013.

<sup>33</sup> Маринов, Калин. Фискална политика и управление на фискалния дефицит. Отражения и изводи за България. [online]. Институт за икономическа политика, София, 2010, с. 2., [цит. юли 2016]. Достъпен на: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/07837.pdf>.

диалог, която цели убеждаването<sup>34</sup> на заинтересованите страни. Медиите в тази постановка се явяват посредник между управляващите и заинтересованите страни, средство за ефективна публична комуникация и среда, в която публичният диалог се води.

След представяне най-напред на теоретичните схващания около публики и публичност, а след това около диалог и дебат, се стига до съчетанието „публичен диалог“, дефиниран тук като начин за включване на гражданите в процеса на вземане на политически решения по въпроси, които засягат техния живот. „Публичният диалог е процес, в който членове на публиката взаимодействат с учени, заинтересовани от проблема (например фондации, бизнес организации и групи на натиск) и политици, за да обсъдят въпроси, важни за бъдещи политически решения“<sup>35</sup>. Добрата политика изисква ангажиране на публиката, за да се осигури възможно най-широко информиране и обратна връзка.

Според идеите на делиберативната демокрация не е нужно да се провежда публичен диалог, когато важни решения вече са взети, или когато няма реалистична възможност процесът на ангажиране на публиката или публичният диалог да повлияят на решението. Публичният диалог е инструмент за създаване на публичната сфера, която представлява отворено и проницаемо „социално пространство“, в което може да се осъществи дискурсивно формиране на политическа воля и мнение. Хабермас дефинира публичната сфера като виртуална или имагинерна общност, която не съществува непременно в някакво конкретно пространство. В своята идеална

---

<sup>34</sup> Процесът на убеждаване сам по себе си е комуникационен процес. Уилбър Шрам казва, че това е процес, който се състои от въвеждане на някаква информация, която води реципиента до преценка на неговите схващания за обкръжаващата го среда, а посредством това – до преценка на нуждите и начините да ги задоволи, на обществените взаимоотношения или убежденията”. Шрам, Уилбър. Характер на комуникацията между хората // Комуникацията. Библиотека Социален прогрес. София, Факултет по журналистика и масова комуникация, 1992, с. 58.

<sup>35</sup> Value and benefits of dialogue. A Route to Better Policy. [online]. Available from: <http://www.sciencewise-erc.org.uk/cms/value-and-benefits-of-dialogue/>. [cited: November 2016].

форма публичната сфера е „съставена от частни лица, събрани като публика, обсъждащи нуждите на обществото с държавата“<sup>36</sup>. Чрез актове на събиране и диалог, публичната сфера генерира мнения и отношения, които служат да потвърдят или не и така да напътстват държавните дела. В идеални условия, публичната сфера е източник на обществено мнение, нужно „да легитимира властта във всяка функционираща демокрация“<sup>37</sup>.

Според Мануел Кастелс публичната сфера е пространство за комуникация на идеи и проекти, които произтичат от обществото и са адресирани към вземащите решения в институциите на обществото. Между държавата и обществото лежи публичната сфера, определяна от Хабермас като „мрежа за комуникиране на информация и гледни точки“. Кастелс потвърждава възгледите на Хабермас, че публичната сфера е съществен компонент на социално-политическата организация, защото тя е пространството, където хората се събират като граждани и артикулират своите автономни възгледи, за да повлияят на политическите институции на обществото.

В следващата стъпка в изграждането на теоретичната рамка са очертани възможните полетата на напрежение в опита за отваряне на фискална пролука. Първото ограничение идва от необходимостта да се поддържа строга фискална дисциплина, наложена не само от рационално политическо мислене, но и отвън – от изискванията за стабилни публични финанси и за балансиран бюджет, които налага Европейският съюз. Тук е мястото на критериите от Маастрихт за поддържане на фискална устойчивост, които са задължителни за всички страни, но далеч не всички членки успяват да удържат публичните си финанси в тези граници. Второто

---

<sup>36</sup> Habermas, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society*. Trans. Thomas Burger with Frederick Lawrence. Cambridge, MA: MIT Press, 1991, p. 176.

<sup>37</sup> Rutherford, Paul. *Endless Propaganda: The Advertising of Public Goods*. Toronto: University of Toronto Press, 2000, p. 18.

поле на напрежение може да се появи от институционалния контрол на законодателната власт. Разгледани са няколко нива на този контрол – комисиите в парламента, в които се осъществява експертният дебат – между политиците, изпълнителната власт, експерти и граждански организации – при приемането на законопроекти, решения. Другото институционално ограничение пред правителствата идва от новата институция – Фискалния съвет, която трябва да следи строго за спазването на фискалната стабилност и за това дали се провежда устойчива фискална политика. Представени са подробно предпоставките, наложили регламентирането на съвета у нас, неговите задачи и роля в публичния дебат, както и ограниченията пред дейността му – както нормативно заложените, така и породени от все още неактивната му роля в публичния диалог. Основната предпоставка за ефективността на фискалните съвети във всички страни според изследванията по темата е тяхната независимост от политическата система – изпълнителна и законодателна власт. Това именно е сред основните проблеми и пречки, които по принцип се разглеждат в литературата пред работата на „кучета пазачи“ на фискалната устойчивост. Това засега се очертава и като основен проблем пред работата на Фискалния съвет у нас.

Още едно поле на напрежение се крие в социалния диалог като сблъсък на интереси между трите страни – правителство, работодатели и работници. Изведена е тезата, че ефективният социален диалог би трябвало да е гаранция за установяването на социален мир и стабилност в обществото; той носи потенциал да идентифицира и разрешава важни икономически и социални проблеми; съдейства за доброто управление и в крайна сметка спомага за икономическия растеж в страната. Освен теоретичната обосновка, са посочени и редицата предизвикателства и проблеми пред социалния диалог у нас – представителността на социалните партньори и на правителството;

воденето на социалния диалог проформа от кабинета, за да провежда политиките, които е избрал така или иначе или откровеното незачитане на мнението на синдикатите и работодателските организации; трудното постигане на консенсус между социалните партньори и др.

На следващо място са изведени предпоставките за ефективен публичен диалог за разумна социална политика. Изяснени са политическото поведение и политическите решения през призмата на две понятия – за рационализма и популизма. Предложени са теории за рационалния избор, а политическите решения се мерят през икономическа ефективност и рационалността в политическия избор. Икономическите анализатори дават два аспекта на ефективността – алокативна (ефективността в разпределението на ресурсите) и техническата или производствена ефективност (разбирането е публичните блага да се произвеждат с минимални разходи). В теорията за публичния избор централно място заема концепцията за политическия бизнес цикъл. Публичният избор се определя от така наречения „среден избирател“ (междинен избирател) – този, който избира управляващите партия (или партии) и в името на когото те решават за какво и колко да се харчи. Проблемът обаче е, че политиците не винаги правят рационален избор, а преследват своя политически интерес – да максимизират гласовете за своята партия на следващите избори. Попадайки в капана на политическия бизнес цикъл, политиците неизменно проявяват и широко застъпеното в публичния диалог днес понятие за популизъм. Тук са дадени някои дефинициите за популизъм, както и критиките за неговата ограничена научна и практическа стойност.

В този смисъл е значима ролята на експертите и гражданите в публичния диалог. Тяхната намеса е условие за разширяване и рационализиране на публичния дебат по социалната и фискалната политики.

Експертите са професионалисти, натрупали знание и умения, които не се поставят под съмнение и мнението им може да е полезно за намиране на решения на едни или други проблеми.

Тук идва и ролята на публичната комуникация от страна на правителството и ролята на медиите и журналистите. Описана е необходимостта от проактивна публична комуникация от страна на политиците, като представата е, че публичната комуникация в успешния си вариант е диалогична, тоест може да се разглежда като част от публичния диалог. Предложени са редица дефиниции на комуникацията и в частност на публичната комуникация като „социална технология“ (по Липман). Дефинирани са още ролята и значението на публичната комуникация от страна на политиците като посредник между хората и управляващите, като средство за убеждаване на публиката в необходимостта от определени политики. Въведена е ролята на медиите в тази комуникация и в публичния диалог, но не по принцип функцията и ролята на медиите, а само тези, които помагат в диалога за утвърждаването на фискални и социални мерки.

„Публичната комуникация е средство, чрез което се организират, координират и интегрират обществените взаимоотношения“<sup>38</sup>. Публичната комуникация в случая може да се разглежда и като политическа комуникация. Линда Каид обяснява, че понятието политическа комуникация първо се използва, за да се опише процесът, чрез който политическите институции и гражданите си взаимодействат и политическите влияния са мобилизирани и предавани<sup>39</sup>. „Политическата комуникация може да се определи като такъв динамичен процес, при който една или друга политика с помощта на средствата за масова информация (и чрез други канали) се

---

<sup>38</sup> Петев, Тодор. Комуникационната спирала – трансформации и конфликти. София, Аскони-издат, 2008, с. 17.

<sup>39</sup> Kaid, Linda. Handbook of political communication research. London, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2004, p. 16.

свежда до хората, чрез което се реализира пряка и обратна връзка между управляващите и управляваните и властта и обществото”<sup>40</sup>.

Функциите на комуникацията от страна на политиците Манолов обобщава така: политическата комуникация е посредник между хората и политическия елит; информира гражданите за вземането на политическите решения и състоянието на политическия живот, формира определен тип политическа култура, мислене, ценности, идеали; средство за усъвършенстване на механизмите за подбор на управляващите елити; способства за изграждане на конкретен тип обществено мнение; могъщ лост за манипулиране на общественото съзнание в интерес на различни политически каузи с позволени и непозволени средства<sup>41</sup>.

Политическата комуникация е също вид убеждаваща комуникация, като се има предвид целите ѝ – да аргументира решения, да накара гражданите да изберат една алтернатива пред друга. „Убеждаваща политическа комуникация – за извършване на промяна на/в съществуващите електорални нагласи, които се преориентират към действия, изцяло обърнати в полза на дадени партии и кандидати”<sup>42</sup>. Гюстав Льбон представя четири главни фактора на убеждаването – престиж; бездоказателствено утвърждение, повторение, умствена зараза – политическа психология<sup>43</sup>. Политическата комуникация трябва да бъде ефективна, за да се постигне въздействие в рамките на комуникационния процес. А няма ефективна политическа комуникация, ако тя не формира обществено мнение.

Отделено е специално внимание на гражданската журналистика, която по дефиниция би защитавала най-добре интереса на обществото. Според

---

<sup>40</sup> Манолов, Георги. Политическият пазар. Том първи, Пловдив, Унив. изд. Паисий Хилендарски, 2008, с. 226.

<sup>41</sup> Манолов, Георги. Политическият пазар. Том първи. Пловдив, Унив. Изд. Паисий Хилендарски, 2008, с. 226-227.

<sup>42</sup> Пак там.

<sup>43</sup> Льбон, Густав. Цит. съчтения, с. 137, цит. по Манолов, Георги. Политическият пазар. Том първи, Пловдив, Унив. Изд. Паисий Хилендарски, 2008, с. 227.

Роузън, журналистиката е „социална институция, която е чудесно позиционирана, за да поддържа публичния диалог”. Журналистиката трябва не само да се вслушва по-добре в гражданите като част от ролята ѝ да комуникира новините, но трябва също така да помага на гражданите да се вслушват по-добре един в друг<sup>44</sup>. Както Дюи показва, „социалните мрежи и демократичната ни социална система зависят от силата на разговора в публичното пространство”<sup>45</sup>. Според Кристианс, Фере и Факлър журналистиката осигурява необходимия форум за актуализиране на реториката на диалогичния достъп и пространство<sup>46</sup>.

Според Хаас и Щайнер експертите и журналистите интерпретират незаинтересоваността на хората да гласуват като доказателство за широко разпространеното публично недоволство от политическия дискурс в медиите. В резултат на това много новинарски организации започват да експериментират с различни начини, за да повишат гражданското ангажиране и участие в демократичните процеси и да преосмислят връзката си с аудиторията. Вместо да мислят за себе си като доставчици на информация за „консуматори”, някои новинарски редакции пробват разнообразни начини, за да катализират разговор между гражданите. През 2007 г. Хаас казва, че публичната журналистика би трябвало да цели да създаде отворена, делиберативна публична сфера, в която журналистите да споделят своя авторитет с гражданите при определянето на дневния ред на обществото. Нещо повече, журналистите би трябвало да подпомагат подхранването на публична сфера, съставена от множество дискурсивни

---

<sup>44</sup> Anderson, Rob, Kenneth N. Cissna, Meghan K. Clune. The rhetoric of public dialogue //Communication Research Trends, Volume 22, Number 1, 2003, p. 19. [cited: May 2017]. Available from: <http://cscc.scu.edu>.

<sup>45</sup> Dewey, John. The public and its problems. Chicago: Swallow Press. Cited in: Anderson, Rob., Kenneth N. Cissna, Meghan K. Clune. The rhetoric of public dialogue //Communication Research Trends, Volume 22, Number 1, 2003, p.18. [cited: May 2017]. Available from: <http://cscc.scu.edu>.

<sup>46</sup> Christians, Clifford, John Ferre and P.Mark Fackler. Good News. Social ethics and the press. Oxford University Press, 1993. Cited in: Anderson, Rob., Kenneth N. Cissna, Meghan K. Clune.The rethoric of public dialogue //Communication Research Trends, Volume 22, Number 1, 2003, p.20. Available from: <http://cscc.scu.edu>.



теми, а цел на публичната журналистика да е решаването на определени проблеми в обществото. Хаас стъпва на понятието на Хабермас за „делиберативна публика” и на критиката на Фрейзър на това понятие. „Следвайки Фрейзър бих оспорил твърдението, че журналистите трябва да правят всички възможни усилия, за да поддържат процеса на публична делиберация колкото е възможно по-отворен и по-включващ. За да открият скрити конфликти на интереси сред различните социални групи, журналистите трябва да подпомогнат тези подгрупи да поставят под съмнение утвърдените разлики между темите от публичен интерес и тези от частен интерес, като предоставят на гражданите възможности те да въвеждат теми за делиберация, които в миналото са били табу. Журналистите трябва да предоставят възможности на гражданите да решават сами кои теми да изпъкват в даден контекст”<sup>47</sup>.

### **Втора глава. Анализ на политики, нагласи и оценки.**

Втората глава на работата е съсредоточена върху емпиричното проучване, което включва няколко метода. Анализът на рамката и философията на държавния бюджет за избрания период – 2013 г., 2014 г. и 2015 г., предполага да се открият някои разлики, тъй като през трите години на власт се сменят три правителства с различна идеология (и два служебни кабинета, чиито управления обаче не влияят съществено на провежданите политики заради ограничените им правомощия при липсата на Народно събрание). И трите правителства водят устойчива фискална политика, но не поставят като основен приоритет социалната политика. Дори и правителството на министър-председателя Пламен Орешарски, което е ляво и поставя акцент върху социалните мерки, предпочита да задели значим ресурс за регионална политика, вместо за социална. Липсват дискреционни мерки,

---

<sup>47</sup> Haas, Tanni. The pursuit of public journalism: theory, practice and criticism. New York, Routledge, 2007, chapter 2, p. 39.

насочени към финансиране на разумни социални мерки. Пазенето на строга фискална дисциплина е задача № 1 пред управляващите. Социална политика не е приоритет, доколкото не получава по-значително финансиране от общия публичен ресурс, а само толкова, че да се изпълняват все пак социалните функции на държавата.

Доказателство за възможността да се отваря фискална пролука в бюджета през наблюдаваните години са двете инвестиционни програми - публичната инвестиционна програма за регионите от 2014 г. с бюджет от 500 млн. лв. и националната програма за обновяване на многофамилните жилища с бюджет от 2 млрд. лв. от 2015 г. Двете програми са пример за целенасочени усилия за отваряне на фискално пространство за финансиране на определени политики, които изпълняват и социални функции, но не финансират социални мерки в чист вид. Те са и примерите, които респондентите в дълбочинните интервюта категорично посочват за отваряне на фискално пространство за разглежданите три години. Без да го комуникират по този начин пред обществото, правителствата всъщност отвориха значително фискално пространство, целенасочено финансирано от бюджета, за да проведат конкретни политики, като не нарушават фискалната стабилност в краткосрочен и средносрочен план. Тоест без да се обясни чрез публична комуникация като отваряне на фискално пространство, правителствата сториха точно това. Нещо повече – и при двете програми решението е взето „еднолично“ от управляващите – без провеждане на публичен диалог, в който да се потърси мнението на заинтересованите страни, без дори да се обяснят мотивите за избора на инвестиции точно в тези сфери, предпочетени пред други. И двете програми породиха тежки съмнения в рационалността на избора и обвинения за популизъм на двете правителства. Въпреки нерационалното изразходване на ресурса, двете програми са доказателство за

това, че в държавния бюджет съществува възможност за отваряне на фискална пролука. За съжаление, когато се вземат подобни решения, публичен дебат по тях със заинтересовани страни не съществува. Този извод се доказва с резултатите от дълбочинните интервюта с политици, експерти и журналисти.

Това именно е следващата стъпка в емпиричното изследване - допитването до 20 експерти – политици, експерти и журналисти. Анализирани са отговорите им по основните теми за фискална и социална политики, публичен и социален диалог, рационалност и популизъм в поведението на политиците, ролята на медиите. Показано е доколко респондентите смятат социалната политика у нас за ефективна и какви са причините това по-скоро да е реторичен въпрос за почти 100% от интервюираните. Потърсен е отговор за степента, в която държавата трябва да води целенасочена фискална политика. Мненията на трите групи експерти за социалния и публичния диалог са представени подробно от гледна точка на това дали те се използват ефективно за водене на устойчиви политики. Разбира се, подробно са представени дефицитите в двата вида диалог според експертите. Медиите също са разкритикувани в значителна степен по отношение на ролята, която играят в представянето на този диалог. Примерите за отваряне на фискално пространство, които дават респондентите, съвпадат с анализираниите в първата част на емпиричното проучване и доказват категорично тезата за възможността и необходимостта да се отваря фискална пролука за решаване на социални проблеми.

**Трета глава. Медийно отразяване на темите в социалната и фискалните политики покрай бюджетната процедура.**

Третата част е посветена на контент анализа на две печатни медии – в. „Сега“ и в. „Труд“. Контент анализът (анализът на съдържанието) представлява „интердисциплинарен метод за набиране на информация“<sup>48</sup>. Както обясняват Чакалов и Бондиков, този метод дава възможност за получаване на количествена и качествена информация и изводи и се разглежда като количествено и качествено изражение на проявлението на дадено събитие във времето и пространството. Методът се използва често при изследване на комуникацията, ефикасен е при проучване на медия, реклама, съобщение, за голям обем от документи.

В дисертационния труд е направен количествен и качествен анализ на избрано по ключови думи медийно съдържание. За отсяване на единиците в социалната политика са използвани широк спектър от ключови думи, които определят четири подгрупи:

- социална политика; социална сфера/социален сектор; социални мерки; социално подпомагане/социални помощи; семейни помощи/детски;
- пенсия; пенсионер; Национален осигурителен институт (НОИ); Държавно обществено осигуряване; пенсиониране; пенсионна възраст; пенсионна реформа;
- социално осигуряване/социални осигуровки; социални обезщетения (болнични, майчински);
- минимална (работна) заплата; минимален осигурителен доход; минимален осигурителен праг, максимален осигурителен доход.

Анализирани са съдържателни единици, които се намират на първа страница, във вътрешноинформационните страници и в аналитичните страници и включват поне една от избраните ключови думи. В обема

---

<sup>48</sup> Чакалов, Борис и Венцислав Бондиков. Методи за изследване на масовата комуникация. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2015, с. 332.

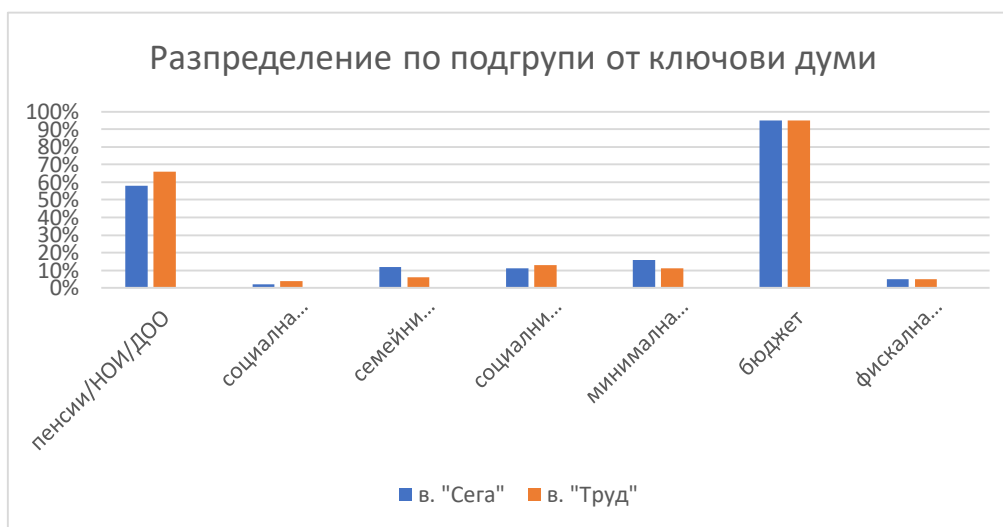
съдържание, избрано за анализ, за общо 12 месеца от 2013 г., 2014 г., 2015 г., попадат общо 596 единици. От тях във в. „Сега“ са 273. Изследваните материали от в. „Труд“ са 288. От тях обаче 18 не са смислово свързани с двете сфери. Така свързаните смислово с двете теми единици във в. „Труд“ остават 270. Двете издания си поделят почти поравно анализирани единици (с лек превес на в. „Сега“). Това прави общо за двете издания 543 единици, съдържателно свързани със социалната и фискалната/финансовата политики.

По отношение на честотата на отразяване на теми от фискалната и социалната политики в изданията може да се заключи, че тя е значителна, защото за разглеждания период се появяват публикации по двете теми почти във всеки брой на двете издания през четирите месеца (с изключение на неделните броеве на в. „Труд“).

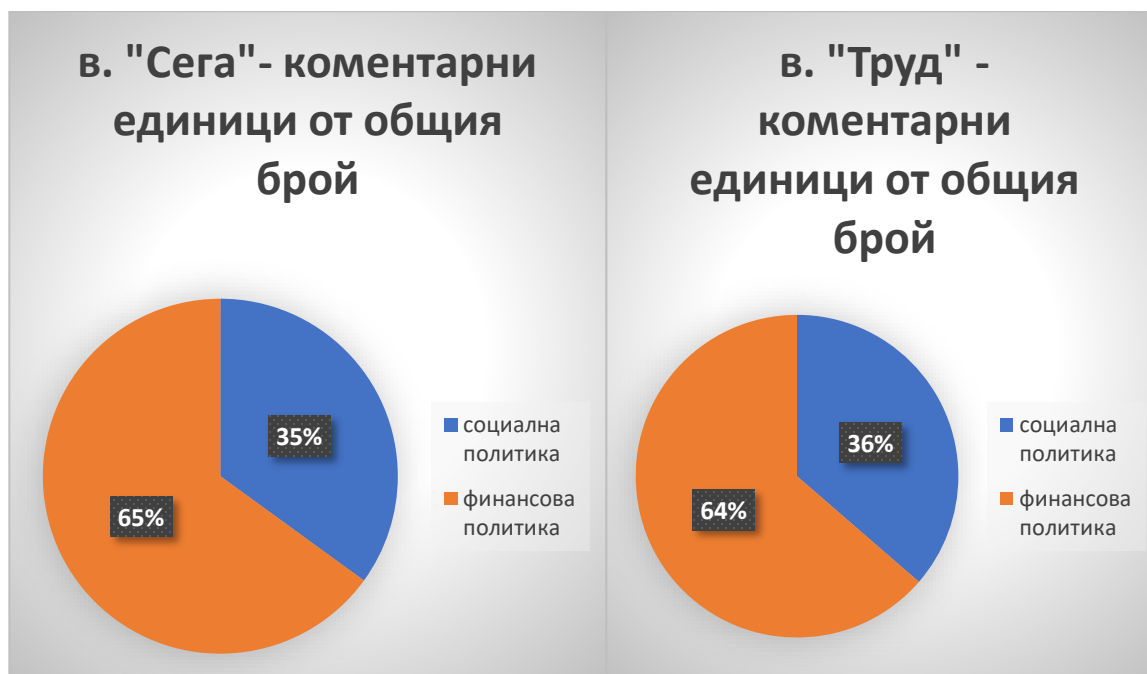
Следващите диаграми представят в графичен вид резултатите от количествения контент анализ. В процентно изражение в. „Труд“ има повече публикации от финансовата сфера, а в. „Сега“ – от социалната политика, но като цяло материалите от двете сфери са поравно разпределени, което до голяма степен е обусловено от свързаността на двете политики.



Анализирани по подгрупи от ключови думи в двете сфери, данните ясно показват кои подтеми от социалната и фискалната политика присъстват най-често на страниците на изданията. И в двете издания доминират публикации, свързани с пенсии, НОИ, ДОО и с държавния бюджет. Аналитичните единици, свързани с държавния бюджет, държавен дълг, държавен заем, бюджетен дефицит и актуализация на бюджета са по 95% и в двете издания от всички материали, посветени на финансова политика. Съответно в двете издания едва по 5% от публикациите са свързани тясно с фискалната политика - фискален резерв, фискална устойчивост или Фискален съвет. Следващата диаграма показва графично тези данни:

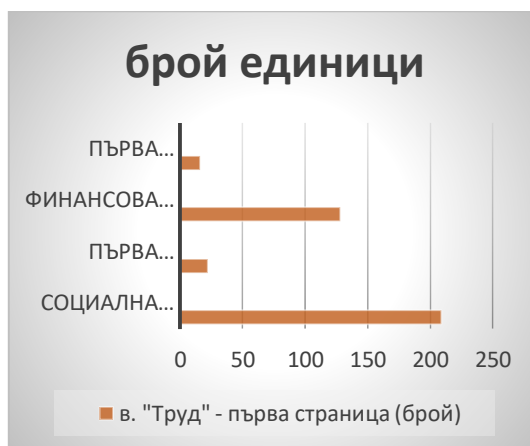


Още един разрез на получените данни дава разделянето на аналитичните единиците според жанра на материалите и според това дали са поместени на първа страница на изданията или във вътрешните информационни страници. Графично данните за двата вестника изглеждат така:



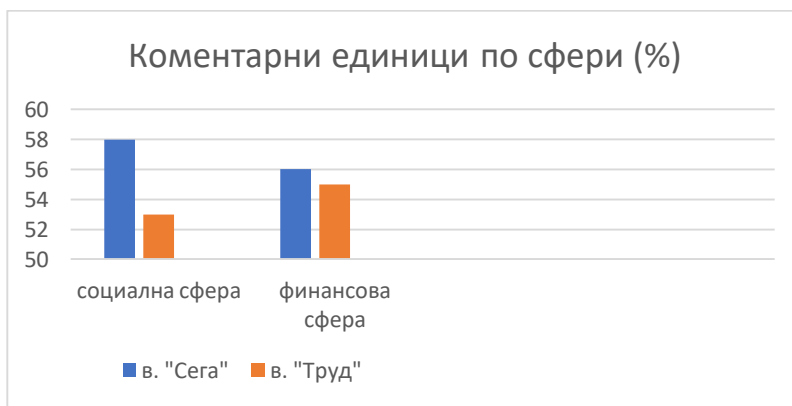
Следващият разрез на данните показва колко от изследваните публикации са водещ материал на вестника или започващ от първа страница. Този разрез на данните дава категорична оценка за важността на темите в двете издания и за редакционната политика по отношение на тези теми. За в. „Сега“ те са сред най-важните, които намират много често място на първа страница и на коментарните страници, докато за в. „Труд“ може да се заключи, че това са второстепенни теми, защото макар и отразени с много като брой единици, те не се преборват за челото на вестника, чиято тема всеки ден е най-важната за дневния ред според редакцията на изданието, нито намират толкова сериозно място при коментарите и анализите.

Така изглеждат данните графично:



И така друг поглед върху данните дава представа за плурализма в гледните точки и за експертизата на авторите в изданията по темите. Това е изследването на аналитичните материали – колко от тях са на автори от вестника и колко на външни автори – финансови и социални експерти. Хипотезата, която се появи от отговорите на журналистите, че медиите канят едни и същи говорители по темата за бюджета – „елитарна група от икономисти – така наречените либерални икономисти“ по определението на Цветелина Йорданова, което ограничава възможността за плуралистичен дебат със сблъсък на идеи относно финансовата и социалната сфера.

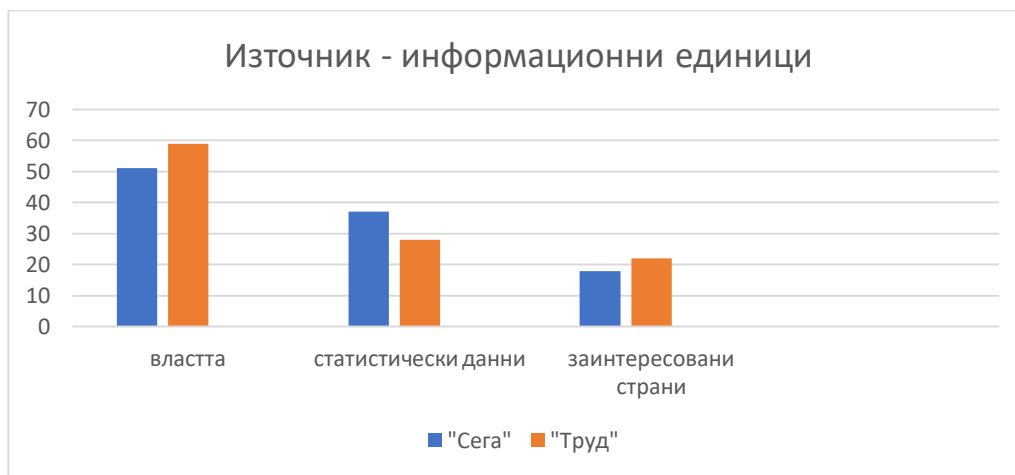
Следващата диаграма показва как са разпределени в двете издания само коментарно-аналитичните единици от двете теми:





Последната диаграма показва, че аналитичните материали във в. „Сега“ и по двете теми са повече като брой (а и като обем) от тези във в. „Труд“. Освен това материалите във в. „Сега“, свързани със социалната сфера и с финансовата политика и бюджета, на първа страница (така нареченото „чело“ на вестника или дописка/коментар, които започват от първа страница и се пренасят във вътрешните страници) са значително повече. Това показва отново важността, която изданията придават на двете теми. Очевидно, когато темата е смятана за важна, тя попада на първа страница и е водещ материал за броя. Съответно винаги най-важните коментари намират място на първа страница (като отправка към аналитичните страници).

Разбивката на данните според източника на информационните единици показва, че значителна част от новините за социалната и фискалната политики в медиите са институционални. Това, разбира се, е очаквано, защото решенията в тези сфери зависят от управляващите и политиците. И за двете издания най-честият източник са управляващото правителство (заедно с министрите и изпълнителните агенции към министерствата, НОИ) и народни представители. Може да се заключи, че властта успешно комуникира посланията си, ако се съди по честотата на появата им в медиите. Данните изглеждат така:



Медийният анализ продължава с **качествен анализ на попадналите в извадката съдържателни единици**, чиято задача е да очертае ролята на медиите в поддържането на публичен диалог за ефективността и качеството на финансовата и фискалната политика. Структурата на този емпиричен анализ се диктува от логиката на теоретичното изложение за връзката между фискална и социална политика, провеждана под влиянието на социалния и по-широко, на публичния диалог.

Първият очертаващ се извод е, че медиите отразяват активно разработването и приемането на държавния бюджет и не само информират обществеността, но се отнасят критично към подготовката и приемането му. Както видяхме от количествения анализ на избраната извадка, за медиите бюджетът е основна тема при писане за финансова и фискална политика. В публикациите се анализират параметрите по бюджета, като се критикуват традиционните искания на ведомствата за повече средства без подобряване на ефективността. Разобличават се „математическите трикове“, с които финансовото министерство удържа на хартия разходите, но не и реално. Обект на вниманието на журналистите и на критичен анализ съвсем логично е процедурата за приемане на бюджета. Дали това е интересно за аудиторията и дали си заслужава да бъде следено, е въпрос с ясен отговор „да“, но дали за политиците това е изгодно. Прието е да се смята, че ако бюджетът е скучен за публиката, то всичко е наред – държавните финанси са устойчиви, дългът и дефицитът – под контрол, бюджетните системи получават средства поне колкото да функционират, няма финансова криза.

От анализа на публикациите в двата вестника се потвърждава изводът от допитването на експертите и журналистите, че процедурата по бюджета не е достатъчно прозрачна, независимо от нормативните предписания за публичност и прозрачност. Наблюдава се неспазване на сроковете за

публично обсъждане на проектите; приемане „на тъмно“ на проектобюджета от Министерски съвет, без отчитане на резултатите от обществените обсъждания; липса на аргументирано – с разчети за ефекта – обосноваване на исканията на министерствата на повече разходи. В медиите бюджетът се отразява информационно предимно като послания от управляващи/депутати и статистически данни, но не липсват материали, посветени на конфликти между заинтересованите страни по параметрите и скандалите около публичните финанси.

Липсата на дълбочина в отразяването на темата за фискалната политика може да се види от пасивността на двете издания по повод създаването на Фискалния съвет. Критичното отношение на медиите по темата за финансовата и фискалната политика се проявява очаквано при проследяването на теми, свързани с очаквани, провеждани, заобикаляни реформи. От анализа на медийното съдържание може да се направи извод, че една от най-устойчивите теми за медиите е процесът на реформи в една или друга обществена система на страната ни.

Наблюдава се разграничаване от популистките ходове на политиците. От анализа на влезлите в извадката публикации може да се докаже очакването, че медиите като коригираща властта ще критикуват мерките, взети под вреден за финансовата дисциплина натиск и избличават популистките изказвания от страна на управляващите по отношение на бюджета. Не са спестени критиките за поведението на политиците, ръководено от политическия бизнес цикъл и щедрите обещания преди изборите, които неподплатени с финансов ресурс и забравени след изборите, остават просто популизъм. „Доказан факт е, че преди избори най-много се лъже. Доказан факт е, че няма управляващи, които да са изпълнили и една малка част от големите си идеи, "продадени" на избирателите. Не защото

нямат желание, а защото реалността и особено финансовите възможности на бюджета се оказват твърде скромни за бурната им фантазия<sup>49</sup>. В предизборните кампании се дават гръмки обещания и за социалната сфера, които обаче, ако са финансово необезпечени, биват забравяни бързо след края на вота. За повишаване на качеството на публичния и предизборен дебат е необходимо мерките от предизборните програми да бъдат придружени и от финансова обосновка, за да се прецени доколко и в какъв срок са изпълними – това обаче не е практика у нас.

Не се потвърждава очакването, че медиите като критичният и обективен наблюдател на политическите процеси биха се ангажирали по-силно с посредничество между аудиторията и участниците в така наречения социален диалог. Социалният диалог влиза във вниманието на медиите само или предимно, когато носи някакъв конфликтен заряд. Отразят се предимно споровете, а публиката остава с впечатлението, че социалните партньори „извиват ръцете“ на правителството.

Социалният диалог като част от публичния диалог се представя като позиции на двете страни – синдикати и работодатели – по отделни политики и по бюджета общо. Акцентира се върху няколко проблема в него. На първо място несъобразяването на правителството със становищата на социалните партньори основно по социални мерки и решения. На второ място се обръща внимание на твърде различните позиции на социалните партньори, острото несъгласие между тях, честите заплахи с протести – от страна на синдикатите, когато не са съгласни с някое решение на кабинета в социалната сфера, като пенсионната реформа например. Едни и същи полета на конфликт присъстват и в трите години покрай бюджетната процедура – размерите на минималната заплата, минималните и максималният

---

<sup>49</sup> Петрова, Таня. Преди избори се лъже, след избори се маже // Сега, 23 септември, 2013, с. 9.

осигурителни прагове. Тази устойчивост показва, че това са нерешени проблеми с години. Кабинетът не се съобразява с мненията на социалните партньори, а бюджетът не се променя под техен натиск.

По-оптимистично могат да звучат изводите за ролята на медиите в публичния диалог по повод фискалната политика. От направения анализ на публикациите може да се съди, че медиите имат положителен принос за поддържането на уравновесен публичен диалог по чувствителните теми за разходите на правителството. Медиите поддържат мненията за балансиран бюджет и за съблюдаване на фискалните ограничения, наложени за дефицит и дълг. Нито веднъж не е застъпена тезата, че те трябва да се нарушават в името на някаква цел дори и само в краткосрочен план. Напротив, призивите за бюджетна дисциплина са устойчиви и през трите години, а актуализациите на бюджета не се приемат положително, особено ако са свързани с необходимостта от нови заеми.<sup>50</sup>

Като извод от качествения анализ на публикациите в двете издания, посветени на фискалната политика, може да се обобщи, че медиите призовават към разумна финансова политика, реформи в отделните сектори и бюджетна дисциплина, за да се поддържа фискалната стабилност на страната, но и за да има по-голям ефект от харченето на публичен ресурс. Медиите не се поддават на популистките намерения за неразумно бюджетно харчене и изобличават популистките обещания, когато те не са финансово обезпечени.

Медиите поддържат дебат за разумна социална политика, която да не нарушава финансовата стабилност на държавата. По принцип тезата, че трябва да се увеличат социални плащания без разуми реформи в социалните системи трудно намира място по страниците на двете издания. Появяват се информационни дописки, в които тезата за необходимостта от увеличаване

---

<sup>50</sup> Йорданова, Цветелина. Милионите от бюджета няма да накарат жените да раждат // Труд, 16 декември, 2015, с. 14.

на социалните плащания присъства, но те са основно с източник синдикалните организации или опозиционните партии в парламента.

### **Изводи**

В тази разработка се разкрива връзката между фискалната и социалната политика при постигане на основните цели на съвременното общество. Тя е дефинирана върху основните принципи на икономическото мислене и се концентрира върху ефективността и рационалността при използването на ограничения публичен ресурс. Тази връзка е проблематизирана през концепцията за фискално пространство, разработена най-напред от експерти на Международния валутен фонд за целите на развитието в по-слабо развитите държави, но препоръчвана все по-често от експерти на ОИСР за бюджетирането в развитите държави. Показани са потенциалните полета на напрежение при използването на тази концепция, така че да се докаже необходимостта от проактивна публична комуникация от страна на правителството, както и от активен публичен диалог с участието на най-широка група от заинтересовани лица, експерти и граждани.

Няколко са изводите, които могат да се изведат от проведените за целите на дисертационния труд емпирични проучвания. На първо място анализът на бюджетните данни потвърждава хипотезата, че правителствата в периода 2013-2015 г. разполагат с достатъчно голяма възможност да маневрират в рамките на бюджетните ограничения и да отворят фискална пролука за разрешаване на социални проблеми, като заделянето на допълнителния ресурс не би навредило на макроикономическата стабилност в страната. Нивата на дефицит и дълг са под законовите ограничения и въпреки кризите страната преминава без сътресения на публичните финанси именно защото потенциално разполага с фискално пространство. Анализът

на фискалната политика показва обаче, че правителствата не провеждат целенасочена фискална политика, за да решават най-належащи социални проблеми. Напротив – води се рестриктивна и проциклична политика, трите разгледани правителства пазят стриктно фискалната дисциплина и не подлагат на риск фискалната устойчивост на страната. Това е задача от първостепенна важност за управляващите, което, разбира се, е добре за стабилността в страната, но този стремеж към фискална дисциплина се отразява негативно на социалната сфера.

Изводите от допитването с политици, експерти и журналисти потвърждават резултатите от първата стъпка на емпиричното проучване. Според експертите в опит да се пази фискалната дисциплина с цената на всичко, фискалната политика е подчинена на принципа за "презастраховане на приходите", не се използват в пълна степен възможностите на дискреционната фискална политика за стимулиране на стопанския живот. Но доколко държавата трябва да се намесва в икономиката и да провежда целенасочена фискална политика, за да влияе на икономическия цикъл, кое е здравословното ниво за обществото, е въпрос, на който няма еднозначен отговор. Мненията по-скоро клонят към възможно по-минимално ниво на намеса, но има и теза, че социално-икономическото развитие на страната е такова, че без целенасочени усилия на държавата не е възможно да се постигне догонващото развитие в рамките на ЕС. Като цяло изводът е, че държавата трябва да създава правила и условия за стопанския живот, разумни регулации, без да се намесва прекалено. А разумната фискална политика, която според всички трябва да се следва, не означава непременно и единствено рестриктивна фискална политика. Безспорно се потвърждава, че стремежът трябва да е към балансиран бюджет, усилията за фискална консолидация да са по-значими (сред изводите от допитването е, че тези

усилия или липсват, или са неуспешни) и да не се допуска дългово финансиране на социалната политика.

Изводите за ролята на Фискалния съвет не са никак оптимистични за бъдещата му роля. Макар повечето от експертите да са съгласни, че на теория тези институции трябва да помогнат за водене на устойчива фискална политика, изводът е, че Фискалният съвет няма да участва активно в публичния дебат за устойчиви публични финанси, нито ще подобри с независима експертиза качеството на този дебат, защото най-вероятно няма да може да остане независим от политическата система. Този недостатък е нормативно заложен и опасенията, че съветът е създаден само за да се отчете пред Брюксел, са сериозни. Сред изводите, макар и в по-малка степен, са и тезите, че този съвет изобщо не може да има роля като външен обективен коректив на фискалната политика.

Доказва се и хипотезата, че у нас е възможно, но и необходимо да се отваря фискално пространство за целенасочено финансиране на програми, които да адресират социално-икономическите проблеми, но тази възможност не се използва в социалната политика. Примерите, които доказват тази теза, са двете програми за инвестиции в регионите (с ресурс от 500 млн. лв.) и за енергийната ефективност (с ресурс от 2 млрд. лв.) на правителствата съответно от 2014 г. и 2015 г. Тези програми се посочват категорично и от експертите в допитването с дълбочинните интервюта, от които също се налага изводът, че концепцията за фискално пространство не само е приложима за България, но и реално се прилага. Управляващите не използват възможностите на публичната комуникация и публичния диалог, за да проведат дебат за убеждаване от необходимостта от целево финансиране на точно тези програми – защо те са приоритет на правителствата не е ясно обосновано и тук се проявява проблемът от концепцията за избора на



„желаната цел“, който посочват респондентите. Това прави програмите неустойчиви, защото за тях в обществото и сред заинтересованите срани няма консенсус. Изпълнението им пък показва сериозни съмнения за ефективността и целесъобразността на похарчения публичен ресурс и липсата на рационален избор – политиците по-скоро са водени от политическия бизнес цикъл и желанието да спечелят гласоподаватели.

Анализът на публичните разходи за социална политика показва, че тя не е приоритет на правителствата, за тази политика не се отпуска по-значително финансиране от общия публичен ресурс, а само толкова, че да се изпълняват основните социални функции на държавата. Изводът е, че социалната политика по принцип не е приоритет и заради това управляващите подхождат към финансирането ѝ на принципа на „остатъчната величина“. Политиките в социалната сфера се преповтарят с всеки следващ държавен бюджет, а в най-добрия случай се залага минимално увеличение по някои пера. Липсва оценка на ефективността на провежданите политики, липсва програмно бюджетирание, не се следи изпълнението на целите, доколкото въобще се поставят. Тези недостатъци подкопават ефективността на вложените публични средства.

Данните за ефективността на социалните мерки от анализа на вторичните данни (национално представителни проучвания за удовлетвореността от социалните политики и за очакванията към икономическата политика) също показват, че в обществото има тежко чувство за неефективност и несправедливост на социалната политика. Социалната политика не е ефективна по отношение на обхват, цели, адекватност на плащанията, таргетиране. Основен проблем експертите виждат в липсата на обвързаност на социалните помощи с интеграция на пазара на труда. Социалното подпомагане е подчинено на рестриктивната

бюджетна политика и залага на пасивни политики за борба с бедността, които не постигат целите си.

Социалният диалог като част от общия публичен диалог в страната на теория помага за постигане на стабилност, за обществен консенсус при необходимостта от антикризисни мерки, за намиране на устойчиви решения в социалната сфера, но при условие, че трите страни са равностойни партньори в този диалог. У нас обаче по-скоро се подхожда формално към тристранния диалог и той страда от редица дефицити – представителността на социалните партньори, политизирането на този диалог, невъзможността да се стигне до консенсус заради „извиването на ръце“ и заради защитаването на собствените интереси на трите страни без мисъл за общия интерес. Заради тези недостатъци се налага изводът, че социалният диалог се обезсмисля на сегашното си ниво.

По отношение на ролята на медиите в публичния дебат по бюджетната и социалната политика се идентифицират няколко проблема. На първо място е липсата на професионализация на журналистите по отношение на темите от двете сфери, а на второ – невъзможността на медиите за реално влияние върху правителствените решения, което се обуславя от редица фактори като тяхната независимост, но и степента на демократичното развитие в страната и зрелостта на гражданското общество. Липсата на обективност на медиите е сериозна пречка пред възможността да се води реален публичен диалог по политики. Изводът е, че имаме сериозни проблеми във функционирането на публичната сфера, включително по темата финанси и социална политика – липсват ясни правила за избор на теми и събеседници на медиите. Медиите по-скоро следват политиците в публичния дебат, отколкото да провокират сами дебат или да представят независими гледни точки.

Невъзможността за реален публичен дебат по фискални и социални политики се корени и във факта, че процедурата по подготвянето и приемането на бюджета не е достатъчно публична. Макар нормативно да е добре разписана, с няколко нива на контрол от заинтересованите страни и от законодателната власт, бюджетната процедура притежава недостатъци, които снижават качеството на публичния дебат по бюджетните политики – това е изводът, който се налага от отговорите. Няколко тенденции се открояват тук – намаляването на ролята на публичните дебати, все по-слабо участие на заинтересованите, дебатът се профанизира и се заменя с „хвалебствени“ коментари или целенасочени самоцелни критики. Идентифицирани са още следните проблеми. На първо място липсата на програмно бюджетирание прави дискусиата около бюджета съсредоточена само върху няколко макроикономически параметри. Медиите също не полагат усилия да представят задълбочен анализ на политиките. Някои решения в бюджета се вземат под натиск на определени заинтересовани и лобистки групи. Няколко нива на лобизъм се очертават – при данъчните закони лобизмът е в полза на корпоративния сектор; в разходната част – повече средства се дават за общини, управлявани от партията на власт, за определени групи, които са добре организирани и оказват системен натиск (земеделските производители, силовите структури).

С медийния анализ се доказват няколко тези от допитването с експертите по отношение на ролята на медиите в публичния дебат за социалната и фискалната политики и възможностите за отваряне на фискално пространство. Първият извод е, че липсва качествен публичен диалог по тези въпроси, защото липсва в голяма степен задълбочен медиен интерес към темите, но и заради липсата на достатъчно прозрачност при бюджетната процедура, както и на оценка на ефективността на програмите и мерките, на

програмни бюджети, за да се състои аргументирано обсъждане на политиките в бюджета. На второ място се потвърди тезата за говорителите в публичното пространство – медиите ограничават разнообразието от гледни точки чрез включване на едни и същи външни експерти, които коментират „дежурно“ бюджета за следващата година. На трето място темите от социалната и фискалната политики присъстват с голяма честота в медиите, от което се заключава, че интересът към тях е значителен.

От медийния анализ могат да се направят изводи, че не всички теми от сферата на фискалната и социалната политика намират сериозно отразяване. Количественият контент анализ показва, че по отношение на социалната сфера най-сериозен интерес предизвикват темите, свързани с пенсии и Държавното обществено осигуряване. От фискалната сфера доминират темите, свързани с държавния бюджет, държавен дълг, държавен заем, бюджетен дефицит и актуализация на бюджета. Медиите припознават социалния диалог като инструмент в публичния дебат по темите от социалната и фискалната политика, но предимно когато този диалог носи конфликтен заряд. Значителна част от материалите за социалната и фискалната политики в медиите са институционални, но медиите все пак не са безкритичен посредник на управляващите в публичната сфера.

От анализа на коментарните материали следват няколко заключения. Независимо от ограничаването на плурализма в гледните точки, медиите все пак отразяват активно разработването и приемането на държавния бюджет и не само информират обществеността, но се отнасят критично към подготовката и приемането му. На критика се подлага процедурата за приемане на бюджета. Критично отношение има по отношение на очакваните реформи или отказа от такива. Медиите разграничават и в повечето случаи изобличават популистките обещания и мерки на политиците.

Доказва се очакването, че медиите в общия случай играят роля на коректив на властта по отношение на вредни за финансовата дисциплина натиск или популизъм. В този смисъл се разграничава и поведението на политиците, водени от политическия бизнес цикъл. Не се потвърждава обаче допускането, че медиите биха се ангажирали по-силно с посредничество между аудиторията и участниците в социалния диалог. Социалният диалог влиза във вниманието на медиите само или предимно когато носи някакъв конфликтен заряд. Отразяват се предимно споровете, а публиката остава с впечатление, че социалните партньори „извиват ръцете“ на правителството.

По отношение на публичния диалог за фискална политика може да се заключи, че медиите имат положителен принос за поддържането на уравновесен публичен диалог по чувствителните теми за разходите на правителството. Медиите също като експертите поддържат тезата за необходимостта от балансиран бюджет и за съблюдаване на фискалните ограничения, наложени за дефицит и дълг. Не се появява в медийния анализ теза, че фискалната дисциплина трябва да се наруши, за да се постигне определен цел. Напротив, медиите призовават към разумна финансова политика, реформи в определени сфери и бюджетна дисциплина, но към по-голяма ефективност на публичния ресурс.

Медиите също така поддържат дебат за разумна социална политика, която да не влиза в противоречие с финансовата стабилност. Тук нуждата от реформи е ясно застъпена в медийното съдържание – призовава се за реформи в социални програми, които от години се изпълняват без оценка на ефективността. Но медиите не успяват да провокират дебат за възможността за по-добро адресиране на някои социални проблеми чрез по-ефективно разходване на публичния ресурс.

Социалната политика като инструмент за преразпределение на ограничени ресурс крие риск за макроикономическата стабилност. Решаването на всички социални проблеми едновременно изисква огромен ресурс. Затова наличните средства, определени от икономическия потенциал на една страна, трябва да се приоритизират и да се харчат ефективно. В обществото е необходимо да се водят активни публичен и социален диалог, за да се постига обществено съгласие по дългосрочните приоритети, за които да се отделя целенасочено финансиране (да се отваря фискално пространство). Не бива обаче да се преминава границата на икономически рационалното.

Политиците често се водят от политическия бизнес цикъл – предприемат популистки стъпки, за да си осигурят изборна победа. На полето на социалната политика най-често се проявяват популистките обещания. Медиите изобличават популизма на политиците и критикуват необосновани финансово предложения. Те имат потенциал да поддържат системните връзки и да влияят върху публичния диалог. Медиите у нас с най-голяма честота препредават институционалната информация, но оптимистичното е, че не липсват задълбочени анализи и коментари по бюджетната и социалната политики.

Съблюдаването на макроикономическата стабилност често изключва напълно социалната политика, в представите на политиците двете понятия са взаимоизключващи се. Фискалното пространство е начин да се реши това противоречие. Социалната политика може да е приоритет на икономическата политика, когато е съвместима с икономически растеж, със стабилност. Тя е част от идеите за устойчиво развитие, което предполага търсене на резерв за социални мерки, а оттам и за дългосрочна политическа и икономическа стабилност.

## Приноси на дисертационния труд

Основните приноси на настоящото изследване се изразяват в:

1. Представена е относително новата концепция за фискалното пространство като едно от възможните решения за финансиране на социални мерки при съблюдаване на фискалната устойчивост.
2. Приложен е интердисциплинарен теоретичен подход за представяне на публичния диалог и публичната комуникация като инструмент за по-ефективно управление на публичния ресурс.
3. Очертана е ролята на експертите в публичния диалог. Направен е задълбочен анализ на данни от дълбочинни интервюта с 20 експерти, разделени в три групи: политици, експерти, журналисти.
4. Анализирано е медийно съдържание в извадка за три години, с което се потвърждават някои изказвания на експертите и се разкриват силните и слабите страни на участието на медиите в публичния диалог.
5. Въвежда се теоретично и практически една новосъздадената институция – Фискален съвет, като участник в публичния диалог за устойчиви публични финанси и социални мерки.

## Списък с публикации по темата

1. Колева, Десислава. Фискалният съвет в контекста на концепцията за фискално пространство. Критики и медийно отразяване // Медиите на 21 век. Онлайн издание за изследвания, анализи и критика/ ФЖМК на СУ, 2017. Достъпно на: <http://www.newmedia21.eu>.
2. Колева, Десислава. Публичен диалог и публична комуникация за откриване на фискално пространство // Годишник на ФЖМК. София, Унив. изд. Св. Климент Охридски, 2017.