

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ТРАНСФЕР В ОБЛАСТТА НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ

Татяна Томова

Резюме

Моделът на социална политика в България комбинира нарастващи държавни разходи за социална сигурност, ниски социални придобивки и относително високо доходно неравенство. Тази странна комбинация от характеристики е следствие от опита да се стабилизира възприетия през 90-те години пазарен модел на социална политика без той да се променя радикално. Включването в европейския трансфер в областта на социалната политика допринася за това състояние, тъй като поради особеностите на европейските институции той се осъществява чрез меки форми, които променят идеите, леко влияят на практиките и оставят устойчиви моделите.

THE EUROPEAN TRANSFER OF SOCIAL POLICIES IN BULGARIA

Tatyana Tomova

Abstract

The Bulgarian Social Policy model is a mixture of increasing social expenses payed from the State, low social benefits and relatively high income inequality. This strange combination of peculiarities is a consequence of the try to stabilize without changing the market social policy model shaped during the 90s. The inclusion in the European transfer of social policies tends to support this situation. Because of specific European institutions it takes soft forms that change the ideas, lightly influence the practices and keep the models stable.

Въведение

С влизането си в ЕС през 2007 г. България е въввлечена в активен трансфер на законодателство и политики. Този процес трябва да доведе до постепенна конвергенция на обществените процеси и показатели в страната с тези в ЕС. Трансферът започва по-рано, като част от процеса на подготовка за присъединяване, но след пълноправното членство той разширява обхвата и интензивността си най-вече заради необходимостта въвеждането на *acquis communautaires* да се съпътства от активно приспособяване на вътрешните регулации към променената икономическа и социална среда на общия пазар. Така трансферът става двоен – от една страна той е предизвикан от стимули, които идват от общностното равнище, от друга – от вътрешни стимули за промяна и решаване на национални проблеми.

Да се обяснява европейската интеграция като трансфер на законодателство и политики не е нов научен подход, независимо, че много често използването му се определя като недоразвито (Bulmer, S., Padgett, S., 2005, p. 103). Изследователите, които приемат трансфера като обяснителна теоретична рамка на европейския процес, признават, че „ЕС е мощна платформа за трансфер на политики“ и че той се наблюдава във всички форми на европейско публично управление (Bulmer, S., Padgett, S., 2005, p. 124). Той обаче не протича по един и същи начин във всички европейски политики. Напротив, специфичните

институции на ЕС и свързаните с тях особени методи на европейските политики (Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M. A., 1998) очертават различни форми на трансфер, които едновременно протичат в общото европейско пространство. Резултатът е, че сближаването на страните-членки в различните области се случва с различна скорост.

Целта на настоящия доклад е да анализира особеностите на европейския трансфер в областта на социалната политика и да очертае резултатите от него в България. Социалната политика е особена сфера на европейска интеграция поради запазването на държавните компетенции и въвеждането на меки форми на европейско управление по отношение на свързаните с нея цели. Заради необвързващия ѝ характер, трансферът има голямо значение за случването на общата социална политика. Първата част от доклада изяснява видовете трансфер и свързаната с тях конвергенция. Втората част обяснява особеностите на европейския трансфер в процеса на общата социална политика. Третата е посветена на развитието на модела на социална политика в България след присъединяването ѝ към ЕС и прави предположения за влиянието на европейския трансфер върху него.

1. Видове трансфер и фактори на конвергенция

Анализите в областта на европейския трансфер се основават на станалото класическо определение, според което трансферът е „процес, при който знанието за политиките, административният ред, институциите и т.н. от определено време и/или място се използват за развитие на политиките, административния ред и институциите в друго време и/или място“ (Dolowitz, D. P., Marsh, D., 2000). Това пределно общо определение само подсказва, че става дума за много различни процеси, които си приличат единствено по това, че в рамките им чуждият опит се използва като източник за съдържанието на промяната. Процесът не може да бъде разбран, ако не се постави въпросът за видовете трансфер, които се различават най-малкото по степента на съвпадение между оригиналната и въвежданата практика. Следвайки Ричард Роуз видовете трансфери се делят на „подражателство“, „синтез“, „влияние“ и „неуспешен трансфер“ (Rose, R., 1993). При подражателството трансферираната практика копира оригиналната като отчита единствено някои особености, свързани с контекста и заради него незначително я коригира (Bulmer, S., Padgett, S., 2005, p. 106). Подражателството не означава пренебрегване на контекста, а само висока степен на съответствие между първоначалната и последващата практика. Синтезът предполага наличие на комбинация от практики в крайния вариант. Той е следствие на значителна промяна на първоначалната практика чрез обогатяването ѝ с елементи, които я допълват или които са привнесени от друг чужд опит. Влиянието е такава форма на трансфер, при която въведената практика само в общи линии наподобява първоначалната. При неуспешния трансфер между оригинала и трансферирания вариант няма съвпадение.

Видовете трансфер не са оценъчни дотолкова доколкото те не са обвързани със степента на успеха на промяната. Всъщност ако трансферът има за цел да пренесе една практика от едно място в друго или от едно време в друго, то тогава горното твърдение не е вярно и подражателството е свързано с висока степен на успех за разлика от неуспешния трансфер, който е провал. Въпросът обаче е в това, че трансферът не е самоцел. Той е по-скоро инструмент на промяната и в този смисъл дори неуспешният трансфер може да бъде успешен, ако осъществената промяна или липсата на такава води до желани резултати. В теоретичния дебат този проблем се превръща в спор за значението на контекста. Колкото повече се отчита контекста на трансфера, толкова по-голямо е приспособяването на трансферираната практика и в резултат – нейното отдалечаване от оригинала. Това може да е в полза на публичното управление, възможно е обаче и да е в негова вреда, ако променената практика произведе неочаквани резултати.

Всъщност трансферът няма нищо друго освен инструментален характер. Основният аргумент за трансферирането на една практика (политика, институция или административен

ред) е това, че някъде или някога тя е довела до благоприятни резултати. Основният аргумент за успеха на една въведена практика – трансферирана или иновативна, е същият. Най-голямата заблуда на трансфера е, че въведената практика задължително води до резултатите, заради които тя се трансферира. Конкретни политики, институции или административен ред произвеждат специфични резултати в специфични условия. Необходимостта от управление на трансфера се свързва както с необходимостта да се въведе трансферираната практика, така и да се максимализират желаните резултати. Връзката трансферирани практики – резултати обаче е подвеждаща. Трудно, на практика невъзможно е да се определи коя е допустимата степен на промяна на трансферираната практика, след която трансферът е неуспешен. Още по-трудно е да се определи в каква степен практиката трябва да се адаптира към конкретните условия, за да се постигнат желаните резултати. Поради тази нееднозначност на връзката трансферирана практика – резултати, конвергенцията между страната, която изнася практиката и тази, която я внася, не е задължително следствие от процеса на трансфер. Конвергенцията може да касае само практиката, но да не се отнася до резултата, както и обратното – да се отнася до резултата, въпреки различието между практиките. Възможен е и вариант, при който нито по отношение на практиката, нито по отношение на резултата не се стига до конвергенция.

На повърхността горните разсъждения имат отношение по-скоро към професионалния анализ на трансфера и разработването на вариант за провеждането му. Всъщност изследването на Ричард Роуз е насочено именно към подобряване на управлението на трансфера. Това е и причината, поради която видовете трансфер се различават единствено чрез съответствието между оригиналната и трансферираната практика. Те не казват обаче нищо по отношение на постиганото съответствие между резултатите, продукт на оригиналната и съответно на трансферираната практика. Това, което ние твърдим е, че никой от видовете трансфер не може еднозначно да се свърже със степента на конвергенция между произведените резултати в страната износителка и страната вносителка. Последният процес не е просто следствие от трансфера на политики, а зависи от цяла поредица фактори, свързани с конкретния контекст на въвеждането. Този извод има отношение обаче и към изследването на трансфера, а не само към неговия анализ¹. Видовете трансфери следва да се различават и от гледна точка на съответствието между постиганите резултати. Ако една страна в следствие на трансфер на политики, не променя резултатите от тях, това е по-скоро провален трансфер, независимо от равнището на съответствие между практиките.

Трансферът на политики, институции или административен ред прилича на всеки друг процес на политики. Неговата особеност е в това, че в началото му освен, че знаем какво искаме да постигнем (резултати), знаем и как ще го постигнем (инструменти). Което означава, че самият процес не предполага професионален, сравнителен анализ на алтернативни инструменти, а придава ценност на определени практики, които в конкретен пространствен и/или времеви контекст, са довели до желаните резултати². Въпреки тази особеност обаче трансферът, както всеки процес на политики, е свързан със сложно взаимодействие между заинтересовани страни, които представят и защитават различни идеи за обществените процеси и различни интереси, свързани с резултатите от развитието им.

¹ По подобие на науката за политиките, за разлика от изследването на трансфера, което е по-скоро позитивно знание за практиките на публичното управление, анализът на трансфера създава нормативно знание, което изрично предписва правилния избор на вариант за трансфер и е предназначено непосредствено за нуждите на конкретна система за публично управление.

² Възможно е въвежданата практика да не е прилагана на друго място и по друго време, което означава, че не е налице предварителен, практически опит с нея. Тогава става дума не толкова за трансфер, колкото за дифузия на политики, понятие, което акцентира върху преноса и разпространението на идеи като предпоставка за промяната на политиките. Често двете понятия – трансфер и дифузия, се използват като синоними, но те не са, доколкото става дума за специфични акценти в изясняването на процесите, които водят до конвергенция.

Институциите имат значение за този процес, защото не само определят правилата на това взаимодействие, но и формират предпочитанията на заинтересованите страни. В този смисъл резултатът от трансфера зависи от институциите. Те имат значение за протичането на всеки един от етапите в цикъла на трансфера и могат да доведат както до промяна на въвежданата практика спрямо оригиналния вариант (влияние върху формулирането на политиките), така и до постигане на специфични резултати, различни от резултатите, получени в оригиналните условия на прилагането на трансферираната практика (влияние върху осъществяването).

Трансферът и конвергенцията са близки концепции, но разликата между тях е свързана с неоспоримия факт, че трансферът на практики не води задължително до сближаване на политическите общности, които участват в него. Конвергенцията се определя като „тенденцията обществата да нарастват еднакво, да развият сходни структури, процеси и действия“ (Kerr S., 1983). За разлика от трансфера, чиито фокус е върху процеса, конвергенцията акцентира върху резултата (Knill S., 2005, p. 766). В този смисъл трансферът описва процес, който трябва, но не е задължително да доведе до конвергенция. Разбирането за видовете трансфер предпоставят, че този процес може да доведе до имитация на практиките, но може да доведе и до съществена промяна на предприеманите действия (Rose R., 1991). Трансферът само в определени случаи може да доведе до конвергенция, както и конвергенцията може да се случи без наличието на трансфер, в резултат на други фактори.

Видовете конвергенция се различават на основата на особеностите на сближаването между сравняваните страни. Най-разпространеният вид конвергенция е т. нар. σ (сигма)-конвергенция, която се изразява в намаляване на разликите между участниците в процеса. За разлика от нея β (бета)-конвергенцията е процес, в резултат на който изоставащите страни настигат водещите. При γ (гама)-конвергенцията сближаването се състои в това, че определена страна променя поредното си място в класирането на сравняваните страни по определен показател. Накрая съществува и δ (делта)-конвергенция, при която тя е следствие от приближаването на всички сравнявани страни към примерен модел (Knill S., 2005, p. 769). Между видовете конвергенция няма задължителна връзка – наличието на една от тях не означава, че е налице и друга.

Трансферът е една от възможните предпоставки за появата на конвергенцията, независимо от конкретния ѝ вид. Обобщението на литературата в областта на конвергенцията (Knill S., 2005) свежда причините за сближаването на структурите, процесите и политиките в различните политически общности до пет: наличието на еднакви проблеми, на които държавите отговарят по сходен начин; налагането на политики най-често от международни организации заради асиметрии в политическата или икономическата власт; хармонизацията с международното или наднационалното право; глобалната конкуренция и свързаната с нея конкуренция по отношение на регулирането; международната комуникация. И петте причини могат да доведат до трансфери, при които се възприемат вече или някъде прилагани практики. Наличието на конвергенция в случаите на трансфер обаче, не е задължително следствие от него, а зависи от вида му. При подражанието конвергенцията би следвало да е по-силно изразена отколкото при синтеза, влиянието или проваления трансфер.

Независимо от разликата между двете концепции, трансферът и конвергенцията са процеси, които в голяма степен се припокриват, защото трансферът задължително води в една или друга степен до конвергенция, а тя от своя страна най-често се случва чрез трансфер. Поради това можем да приемем, че наличието на фактори, които улесняват конвергенцията, улесняват и трансфера. Нещо повече – колкото по-силно са изразени тези фактори, толкова по-висока е степента на конвергенция, както и вероятността за възприемането на по-строги форми на трансфер. Според обобщението на литературата в

областта на конвергенцията, факторите, които улесняват процеса са две групи (Knill С., 2005, pp. 700 - 701). Първата група се отнася до сходството между страната, която изнася и тази, която внася съответната практика. Институционалното сходство, културното сходство и сходството в социално-икономическите структури и развитие са предпоставка за успешен трансфер и висока степен на конвергенция в случай на трансфер. В областта на социалната политика наследеното разнообразие на моделите в страните-членки на ЕС не създава достатъчно предпоставки за лесна и бърза конвергенция. Ако следваме методологията на Г. Еспинг-Андерсън, в ЕС съществуват 5 различни модела на социална политика – 3 анализирани от самия автор в значителната му книга „Трите свята на социалния капитализъм“ (Esping-Anderson, G.,1999) и още 2, очертани през 80 и 90-те години на ХХ век съответно в страните от Южна Европа (Ferreira, M. (ed.), 2005) и в тези от Централна и Източна Европа (Cerami, A.,(2006). 5-те модела се различават структурно – зад тях стои различна философия на намеса на държавата в регулирането на социалните отношения. Тази различна философия на намеса е довела до възприемането на различни практики. Последните се различават по социалната характеристика на клиентите, по правата, които предоставят, по начина на финансиране, по резултатите, които предизвикват.

Втората група фактори, които улесняват процесите на трансфер и конвергенция са свързани с особеностите на пренасяната политика. Ако тя има преразпределителни характеристики конвергенцията е много по-слабо изразена – това означава по-слаби трансфери и по-ниска степен на конвергенция в социалната политика в сравнение с регулаторните политики. Освен особеностите на самата политика, конкретното ѝ измерение влияе на конвергенцията и на трансфера – идейните парадигми се пренасят много по-трудно в сравнение с инструментите. Това е причината поради която съвременният трансфер е насочен повече към инструментите, защото той заобикаля политическия дебат (Lascoumes, P., Le Galès, P., 2007) и създава условия за по-строги форми на трансфер поради ограничаване на противоречията вътре в приемащата страна.

Общата социална политика е особен феномен както като процес, така и като съдържание. Много малко идеи, залегнали в нея, имат подчертано социално измерение, коригиращо естественото действие на пазара. По-голямата част от съдържанието ѝ съответства на типа „ориентирани към предлагането политики“, които са фаворизирани от нео-либералните икономисти и са напълно съвместими с максималната икономическа интеграция“ (Scharpf F. W., 2002, p. 654). Това са пригодността за заетост, което включва подобряването на уменията и повишаване на инициативността на безработните; предприемачеството, което включва ограничаване на бюрокрацията и другите причини за стартиране на бизнес; адаптивността, което включва дерегулацията на защитата на заетостта и т.н. Единственото изключение от ориентираните към предлагането мерки е намерението за „модернизация на системата за социална защита“, което обаче все още се ограничава до финансова стабилизация на пенсионната система (Scharpf F. W., 2002: 655). Последната мярка се появява повече като следствие от правилата на икономическия и валутен съюз, отколкото на интереси, свързани с коригирането на пазара и постигане на социални цели. Това прави резултатите от трансфера в социалната сфера противоречиви – строгите форми на трансфер би трябвало да доведат до резултати, които съответстват по-скоро на целите за финансова стабилизация, отколкото на цели със социално измерение. Всичко това налага изводът, че конвергенцията в социалната политика и конкретно в европейската социална политика е трудна, а когато тя все пак се случва, това води до практики, които дават простор на пазарната регулация. Колкото и парадоксално да звучи строгите форми на трансфер в европейската социална политика водят до несоциални резултати.

2. Европейският трансфер в областта на социалната политика

В многостепенната система на Европейско управление влиянието на институциите върху процеса на трансфер протича поне на две нива. От една страна става дума за институциите, които влияят на отношенията между общността, представена от наднационалните организации и държавите-членки и определят в каква степен трансферите, предизвикани на европейско равнище са задължителни за националното равнище. От друга – става дума за институциите, на базата на които протичат отношенията вътре в страните-членки и определят в каква степен един трансфер, предизвикан на европейско равнище може да бъде осъществен в конкретна страна-членки. Колкото по-малко задължителен е трансферът на европейско равнище, толкова повече той става зависим от вътрешните институции и като следствие толкова по-малко той води до конвергенция.

Изследването на Бълмър и Пъджет (Bulmer, S., Padgett, S., 2005) установява връзката между институционалните особености на европейско публичното управление (European governance) и вида трансфер (табл. 1). Без това да е заявено изрично, то се основава на тезата, че в ЕС едновременно съществуват различни методи (начини) на европейски публични политики (Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M. A., 1998), които се различават по институционалния си дизайн и поради това предизвикват специфичен набор от вероятни видове трансфер. Този институционален дизайн включва както формалните правила и процедури на взимане на решения, така и неформалните - повтарящите се практики, споделените ценности, установения стил на комуникация, възприетите административни процедури и т.н.

Табл. 1 Връзка между метода (начина) на европейско публично управление и видовете трансфер (Bulmer, S., Padgett, S., 2005, p. 107)

Метод на европейско публично управление	Институционални променливи	Набор от вероятни видове трансфер
Йерархичен	Пълномощие/делегиран мандат на наднационалните институции; набор от правила; наличие на санкции или стимули	Подражание - синтез
Преговорен	Правила за взимане на решения/ Начин на преговори:	
	Квалифицирано мнозинство + разрешаване на проблем; Съгласие + договаряне	Подражание - Синтез Синтез – Провален трансфер
Подпомагач	Институционализация: - Въведени цели в договорите; - Специфика на общите насоки; - Бенчмаркинг чрез количествени индикатори; Интензивност на обмен в мрежата	Влияние – Провален трансфер

Йерархичният начин на европейско управление се характеризира с висока степен на предоставена или делегирана власт на наднационалните институции. По силата на европейското право те формулират и налагат политиките в страните-членки. Ролята на държавното равнище е ограничена и се разпростира основно до осъществяването на вече изработените политики. Заради относителната свобода на държавите дори този метод на европейско управление не води задължително до подражателство. Той ограничава обаче възможностите им за специфично прилагане и не позволява трансферът да се превърне във

влияние или още по-малко – в неуспешен трансфер. Подобен метод на европейско управление се установява най-вече в сферите на изключителна компетентност, като го откриваме в почти чист вид в политиката за защита на конкуренцията, където преките изпълнителни функции на Комисията и допълващата ги роля на Съда на Европейските общности създават непосредствени условия за трансфер, който по-скоро не позволява разнообразието.

Дори и в рамките на силно институционализираната среда на йерархичния метод на европейско управление съществуват вариации, които създават предпоставки за известна промяна на трансферираните в страните-членки практики при запазване все пак на основните характеристики на общия модел. Тези вариации са свързани с разликите между негативната и позитивната интеграция, които се осъществяват в рамките на преобладаващо йерархичен модел на управление, но поради особеностите на начина на „влизване“ на общите практики в страните-членки водят до специфични следствия за съдържанието на трансфера. Негативната интеграция, която по съдържание е интеграция чрез отпадане на националните правила и възстановяване на либералния пазар, се осъществява заради ангажименти на държавите, произтичащи от договорите или като следствие от решенията на Комисията или на Съда (Scharpf, F. W., 1994). За разлика от нея, позитивната интеграция, която по съдържание е въвеждане на общи правила, се осъществява чрез вторичното право, основно чрез Директиви, и поради това оставя много по-голяма възможност за вариации в трансферирания вариант (Scharpf, F. W., 1994). При въвеждането на вторичното право особеностите на политическите системи на страните-членки, както и на собствените им публично-частни мрежи водят до известни отклонения при въвеждането на общия модел.

Йерархичният метод на европейско управление, но в „мекия“ му вариант на интеграция (Bulmer, S., Padgett, S., 2005) чрез вторичното право има значение за развитието на общата социална политика. Той се открива в областта на защитата на заетостта чрез въвеждане на минимални стандарти за условията на труд – първия в исторически план стълб на европейската социална политика (Rhodes, M., 2005). Развитието на общата политика за защита на заетостта започва във връзка с идентификацията на проблема за социалния дъмпинг. Последният представлява асиметрия в цената на труда на общия пазар, а тя от своя страна е следствие както от различното икономическо развитие на държавите-членки, така и от структурните разлики във вътрешните социални политики, които водят до различна степен на защита на труда и като следствие – до различната му цена за работодателя (Majone, G., 1993). Разликите в цената на труда естествено нарушават свободната конкуренцията на общия пазар и изкривяват равнопоставеността на икономическите субекти в него. Европейската общност, без промяна на компетенциите в областта на социалната политика, стартира политика на защита на заетостта чрез въвеждането на минимални стандарти за условията на труд, които са задължителни за страните-членки. Последните остават свободни да въведат собствени стандарти на защита на труда, ако те не падат под фиксираните на европейско равнище минимални стандарти. Така предприеманите мерки не противоречат на общностното право, защото суверенитетът на държавите до равнищата на минималните стандарти за защита на труда е запазен. Минималните стандарти се налагат чрез вторичното право - основно чрез Директиви, които държавите-членки въвеждат според специфичните си условия и механизми за изработване и взимане на решения.

Преговорният метод на европейско управление отваря много по-широко възможностите за вариации в процеса на трансфер. Той обаче е толкова непредсказуем, че в неговите рамки всички форми на трансфер са възможни. За разлика от йерархичния метод и протичащия в неговите рамки трансфер от наднационалните институции към страните-членки, преговорният метод е основата за обратен трансфер – от страните членки към общоевропейското равнище. Като резултат от този трансфер национални модели и практики

се възприемат като общоевропейски и „влизат“ в общностното право или се разпространяват от Комисията като „добри“. Преговорният метод се очертава в тези области на европейската интеграция, където представители на държавите-членки изработват общи решения чрез процедурите на взимане на решения. Този институционализиран процес се основава на неформални преговори, в които държавите представят и разменят своите предпочитания. Последните в най-честия случай са свързани със защитата и разпространението на собствените им модели и политики в общото европейско пространство. Две институционални променливи, които очертават различни форми на преговорен метод на европейско управление, са свързани с вида на осъществявания трансфер: от една страна това е въведената процедура на взимане на решение в Съвета на ЕС; от друга – това е установеният стил на преговори. При процедурата на квалифицирано мнозинство, както и в случай, че процесът като стил на комуникация е насочен към разрешаване на проблем, трансферът е по-строг и не позволява значителни вариации в трансферираната практика. Точно обратното – съгласието като процедура на взимане на решение и договарянето като преобладаващ преговорен стил предизвикват по-слаби форми на трансфер – от влияние до провален трансфер.

С Единния Европейски Акт квалифицираното мнозинство е въведено в общата социална политика, което дава възможност за по-бързо развитие на общите практики и за по-строги форми на трансфер. В същото време тази процедура на взимане на решения се допълва от труден процес на договаряне, в който държавите членки трудно преодоляват различието си. Дебатът за социалната политика в ЕС е структуриран от две разделителни линии (Leibfried S., 2005). Едната е непосредствено свързана с разбирането за необходимостта от използването на социалната политика в условията на пазарна регулация и оформя наличието на две групи държави в ЕС. Другата е свързана с разбирането за субсидиарността, съответно с необходимостта от прехвърляне на пълномощия и компетенции към общностното равнище и оформя други две групи. Между двете разделителни линии и оформяните от тях групи няма задължително съвпадение. Субсидиарността може да бъде комбинирана както с идеята за свободен пазар, така и с идеята за социална регулация. Същото важи и за федерализма. В резултат се оформят четири групи участници в преговорите. Значителният брой гледни точки не позволява стилът на преговорите да се преориентира към разрешаването на проблема и остава в логиката на договарянето.

При подпомагания метод на европейско управление страните-членки трансферират модели помежду си. Европейското равнище и наднационалните институции в лицето на Комисията само улеснява този процес като създава предпоставки и условия за протичането му. Този метод на европейско управление се очертава в сферите, където държавите запазват компетенциите си и следователно моделите и политиките, които възприемат, зависят повече от особеностите на политическите им системи и публично-частните им мрежи отколкото от импулсите, които идват от ЕС. Процесите, свързани с подпомагания метод на европейско управление са по-скоро правно необвързани и протичат само дотолкова доколкото в приемащата страна съществуват благоприятни условия за трансфер. Това води до по-меки форми на трансфер, които варират от влияние до провален трансфер. При наличието на определени институционални предпоставки и най-вече – на организиран процес на координация на действията на държавите (Отворен метод на координация) нараства вероятността за трансфер под формата на влияние. Тази форма на трансфер, макар и да предполага голямо разнообразие на възприеманите модели в страните-членки, все пак позволява сближаването им.

След приемането на Амстердамския договор, с Решение на Съвета на ЕС е институционализиран Отвореният метод на координация (ОМК). Първоначално той е приложен в сферата на заетостта, а по-късно придобива значение за развитието и на други

сфери в общата социална политика. Особеностите на ОМК са анализирани многократно, включително и в българската научна литература (Петров, С.2014 [Petrov, S. 2014], Tomova, T., 2012). Ако се спираме на него, то е само защото този метод в голяма степен обяснява защо трансферите в областта на общата социална политика по-скоро не водят до конвергентни процеси. ОМК се възприема като допълнителен метод, който не е алтернатива на общностния метод. Въпреки това той разширява компетенциите на наднационалното равнище като дава възможност общи политики да се изработват дори когато държавите запазват компетентността си в съответната сфера. Именно затова ОМК се тълкува като форма на преотстъпване на суверенитет (Radaelli, C. M., 2003) независимо от липсата на нормативно закрепено предоставяне на компетентност чрез първичното право.

ОМК е въведен в политика на създаване на заетост още в края на 90-те години. По-късно той постепенно е въведен и в други сфери: социална защита и социално изключване (от Договора в Ница, 2000 г), пенсионна политика (2001 г), здравеопазване (2004 г.), семейна политика и равенство между половете, образователна политика (Минков, Ж., 2011 [Minkov, J. 2011]). Този процес има изключително значение за размяната на практики между страните-членки, но заради особеностите му трансферът варира от влияние до провален трансфер и не води до съществено сближаване на практиките.

Въпреки подозренията за ниската ефективност на ОМК, мониторингът на изпълнението на Европейската стратегия за заетост показва, че още в началните години на приложението ѝ се постига известно сближаване между страните-членки. Основният резултат е свързан с преориентацията от пасивни към активни мерки на пазара на труда, разширяването на социалното партньорство, възприемането на мерки за съвместяване на заетостта и семейния живот, както и на мерки за задържане на възрастните заети на работа. В същото време мониторингът отчита недостатъчен прогрес в следните области: младежка безработица, справяне с дългосрочната безработица, реформа на осигуряването в случай на безработица, разширяване на заетостта в услугите, модернизация на организацията на труда, промяна на данъците, така че да станат по-благоприятни за заетостта, борба срещу неравенството между мъже и жени, подобряване на статистическите индикатори (Nemerijck A., 2002). Регистрираният прогрес е по отношение на целите и практиките, не на резултатите. Развитието е белязано повече от конвергенция на цели, отколкото от хармонизация (Nemerijck A., 2002) на обществено-икономически условия.

3. Резултати от включването на България в европейския трансфер на социални политики

Участието на България в европейския трансфер на политики започва много по-рано от датата на пълноправното ѝ членство в ЕС. До пълноправното членство в съюза обаче влиянието на европейския трансфер се допълва и следователно видоизменя и от други източници на дифузия на идеи за политиките. Всъщност източникът на трансфер никога не е един тъй като в международното пространство съществуват множество организации, които по една или друга причина разпространяват модели и политики. В случая на пълноправно членство обаче ЕС придобива надмощие над останалите източници на трансфер, поради факта, че той не е традиционна международна организация, а като особена политическа общност със специфични институции обвързва държавите-членки чрез задължението за възприемане на определени правила и чрез организираното им участие в процесите на обмен на идеи и практики. Това е причината, поради която настоящото изследване обхваща периода на пълноправното членство на страната в ЕС и търси ефектите от задължителното включване в европейския трансфер. Изследването няма за цел да докаже нетния ефект и в този смисъл да изчисти резултатите, които са следствие от трансфера от други източници или от самостоятелното приспособяване на страната към световните търговски и вътрешните социални процеси. Резултатът, който анализираме е следствие от

всичко това, но в рамките на този конгломерат от фактори, европейският трансфер има основополагащо значение заради включването на страната в европейската политическа система. Ако европейският трансфер води до резултати това би означавало показателите за България да се приближават като тенденция до средните за ЕС, а това от своя страна би било белег, че страната участва в процес на σ (сигма)-конвергенция.

Изследването показва, че нищо от това не е налице. България запазва особения си модел и само го приспособява към общоевропейската институционална и социално-икономическа среда. За целите на изследването социалната политика е описана чрез показателите, използвани в сравнителното изследване на Сент-Арно и Бернар (Saint-Arnaud, S., P. Bernard. 2003). Според тях моделът на социална политика се измерва чрез три групи показатели. Първата от тях се отнася до характеристиките на държавните програми и включва: държавни разходи, здравни разходи, държавни разходи за здраве, обществени разходи за образование, брой лекари, разходи за социална защита, приходи от социални плащания на работодателите, подоходни и корпоративни данъци, индивидуални данъци, разходи за държавните чиновници. Втората група показатели касаят променливи, които характеризират социалната ситуация: подоходно неравенство, участие на жените на пазара на труда, ръст на БВП, фертилност, инфлация, продължителност на живот, детска смъртност, безработица. Третата група показатели се отнася до политическото доверие. Последната група показатели не е използвана за целите на настоящото изследване поради липсата на достатъчна информация за тях.

Анализът на данните за социалната политика в България¹ дава основание да се смята, че страната не се приближава към някакъв осреднен европейски модел, а по-скоро запазва характеристики, които е придобила преди присъединяването. Осъществяваните политики се характеризират с относително ниски равнища на държавни разходи, които въпреки че нарастват спрямо 2006 г. с по-бързи темпове в сравнение със средните показатели за ЕС (28) продължават да се задържат на относително по-ниски нива. Здравните разходи и разходите за образование са по-ниски, но все пак сравними със средните в ЕС. Това, което характеризира страната обаче са относително много високите стойности на частните разходи като дял от общите разходи за тези публични услуги. Социалните разходи в страната остават изключително ниски, независимо от тенденцията към увеличаването им за изследвания период – към 2014 г. те са 64,5 % от средните за ЕС. Относително по-ниски остават и равнищата на социални приходи за сметка на работодателите. По отношение на този показател след 2012 година в страната се наблюдава тенденция към увеличаване. Независимо, че социалните приходи за сметка на държавата растат много бързо, те продължават да остават ниски в сравнение със средните за ЕС. Ръстът им обаче е изключително бърз като тази тенденция започва още през 2008 г. Данъците върху доходите остават изключително ниски в сравнителен план – към 2014 г. те като % от БВП не надхвърлят 42% от средните стойности за ЕС. Социалните придобивки остават относително ниски – ръстът им спрямо 2006 г. е почти равен с ръста на средните стойности по този показател за ЕС. Към 2014 г. в България те, като % от БВП, са 74% от средните стойности по този показател за ЕС.

Характеристиките на социалната ситуация – втората група показатели за модела на социална политика, имат двойко значение. От една страна те са резултат от държавните политики. От друга – те са фактор за възприемането им, доколкото социално-икономическите характеристики, както и проблемите имат значение за предприеманите действия и въвежданите практики, което означава, че влияят и на трансферите.

Социално-икономическата ситуация в България за периода след присъединяването към ЕС е противоречива. Тя е относително стабилна, дори благоприятна в икономически

¹ Цялото изследване се основава на данните на Евростат <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

план. В социален план обаче показателите са противоречиви, а някои от тях – дори неблагоприятни. Най-проблематична изглежда тенденцията, свързана с доходното неравенство, измерено чрез коефициента на Джини. През 2006 г. според доходното си неравенство България е на равнището на средния за ЕС показател. След тази дата обаче, равнището на неравенство като цяло бързо нараства при наличието на един относителен спад в първите години на икономическата криза. Най-рязкото покачване на доходното неравенство е именно през годината на присъединяване към ЕС – 2007. След излизането от икономическата криза неравенството отново расте много бързо. Страната има добро представяне по отношение на участието на жените на пазара на труда. Общата тенденция за изследвания период е благоприятна и към 2014 г. стойностите за този показател на България са на равнището на средните за ЕС. В условията на криза се наблюдава силен спад на стойностите на този показател – явление, което средните стойности за ЕС не показват. Фертилността в страната и като тенденция и като стойности към 2014 г. е сравнима със средните показатели за ЕС. За разлика от нея продължителността на живот показва тенденции подобни на средните за ЕС, но изостава значително като стойности. Противоречива е картината на детската смъртност. За разлика от средното равнище в ЕС, което за изследвания период се задържа на приблизително едни и същи стойности, в България този показател спада много по-бързо. В същото време обаче той се задържа на равнища, далеч по-високи от средните за ЕС.

Ръстът на БВП за изследвания период в страната по-често надхвърля средните равнища за ЕС. Изключение правят годините на икономическа криза, когато обаче този показател както като тенденция, така и като стойности е съвсем близо до средното равнище в ЕС. След 2014 г. този ръст в България е значително над средните европейски стойности. Инфлацията в страната е относително по-висока в сравнение със средното равнище за ЕС до 2011 г., след което започва да спада по-бързо и да запазва по-ниски стойности. След 2013 г. тя е с отрицателни стойности. Кривата на безработицата за изследвания период също показва собствена логика на развитие. В условията на икономическа криза безработицата в България е по-висока в сравнение със средната стойност за ЕС, но след 2014 спада по-бързо и остава по-ниска.

Направеното сравнение не изяснява напълно модела на социална политика в България, но очертава някои трайни негови характеристики. Сред тях основната е комбинацията от непрекъснато нарастващи държавни разходи за социална защита, относително ниски социални придобивки и увеличаващи се, относително високи равнища на доходно неравенство. Тази комбинация е напълно нетипична за старите европейски демокрации, където високите държавни разходи предполагат високи социални придобивки и ниски равнища на неравенство.

Моделът на социална политика в България е възприет в края на 90-те години като част от обществения преход към демокрация и пазарна икономика. Той се очертава в резултат на дифузията на идеите за пазарния модел на социална политика, който се характеризира с преобладаваща ориентация към социалното подпомагане, съществена роля на частни организации в предоставянето на социални услуги и ограничаване на социалните придобивки и усложняване на правилата за достъп до социалните програми (Pierson, P., 1996). И трите характеристики намаляват финансовия натиск върху държавата и в някаква степен - социалните ѝ ангажменти. Пазарният модел на социална политика се възприема от всички развити държави като идеален модел на необходимите реформи в западната социална държава. За разлика от старите демокрации, където този модел е ориентир за реформите на съществуващите институции на социалната политика, в България той се възприема като основен.

Нарастващата (финансова) роля на държавата в българската социална политика не е част от възприетия модел, напротив тя е в пълно противоречие с него. Две са възможните

причини за тази тенденция. От една страна вътрешно политически причини и поддържането на достатъчни равнища на социална сплотеност могат да бъдат в основата ѝ. Тази причина обаче по-скоро би довела до увеличаване на социалните придобивки, което всъщност не се наблюдава. Втората възможна причина е свързана с влиянието на ЕС. Европейският модел предполага сигурност на социалните права най-вече заради целите за изграждане на общия пазар и регулиране на мобилността. Поради това поддържането на стабилността на социалните програми, макар и в компетентността на държавите, е част от европейското управление.

Заклучение

Трансферът на политики, институции и административни практики е свързан с два големи мита. От една страна, ако трансферираната практика се различава от своя оригинал, това се обяснява с влиянието на вътрешните заинтересовани страни и е повод за критика. От друга страна, ако трансферираната практика копира напълно оригиналната, това се обяснява с отдалечаването от вътрешния контекст и отново е повод за критика. Всъщност видът трансфер зависи не само от вътрешни фактори, още по-малко от виновно поведение на тези, от които той се предприема. Трансферът е институционално обусловен и протича в сложна, често противоречива среда.

Особеностите на метода и на съдържанието на европейската социалната политика водят и до особености на европейския трансфер в тази област:

- Наследените съществени разлики в социалните политики на страните-членки правят трансфера труден и по-скоро водят до меки форми на неговото протичане. Поради това и конвергенцията в тази област е слаба и бавна;
- Поради преразпределителния характер на социалната политика, трансферите на нейните практики са по-трудни в сравнение с тези в областите на останалите политики;
- В ЕС очертаните методи на европейско управление водят до меки форми на трансфер в социалната политика – от синтез до влияние.
- Съдържанието на общата социална политика е такова, че трансферът му води до резултати, които нямат очевидни социални измерения.

Тези предпоставки обясняват в голяма степен развитието на социалната политика на България след влизането ѝ в ЕС. Тя търпи влиянието на европейския трансфер, но не конвергира, въпреки възприемането на отделни практики. Единственият очевиден резултат е увеличаването на държавните разходи за социална сигурност заради стабилизацията на възприетия в края на 90-те години модел на ниски социални придобивки и високо подходящо неравенство.

Особеностите на европейския трансфер в социалната сфера не позволяват значителни резултати по отношение на модела в страните-членки. Той води до преки промени по отношение на идеите, до отделни нововъведения по отношение на практиките и до липса на промени по отношение на съществуващите модели. Така моделите запазват институционалните си особености и само се адаптират към общоевропейската среда. Дали тази адаптация ще доведе до качествена промяна на модела в България и каква би била посоката на тази промяна към момента трудно може да се предвиди. При всички случаи обаче отговорът на този въпрос остава в зависимост от един единствен фактор. Само промяната в модела на европейския трансфер и пренасочването му към по-строгите му форми може да стимулира качествена промяна на модела на социална политика в България. Това обаче зависи от развитието на общата социална политика, чиято перспектива засега остава неизвестна.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Минков, Ж. (2011). Социална политика на Европейския съюз-цели, нива и обхват. Scholar Electronic Archiv, NBU, http://eprints.nbu.bg/851/1/Social_policy_of_the_EU_Zhivko_Minkov_2011.pdf [Minkov, Zh. (2011). Socialna politika na Evropeiskiya saiuz-celi, niva i obhvat. Scholar Electronic Archiv, NBU, http://eprints.nbu.bg/851/1/Social_policy_of_the_EU_Zhivko_Minkov_2011.pdf]
- Петров, С. (2014). Отвореният метод на координация – нещо ново, нещо старо или нещо назаем. Публични политики. BG (ISSN 1314-2313), 5(1), <http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/198/177> [Petrov, S. (2014). Otvoreniyat metod na koordinaciya – neshto novo, neshto staro ili neshto nazaem. Publichni politiki. BG (ISSN 1314-2313), 5(1), <http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/198/177>]
- Bulmer, S., & Padgett, S. (2005). Policy transfer in the European Union: an institutionalist perspective. *British journal of political science*, 35(01), 103-126.
- Cerami, A. (2006). *Social policy in Central and Eastern Europe: The emergence of a new European welfare regime* (Vol. 43). LIT Verlag Münster.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23
- Ferrera, M. (Ed.). (2005). *Welfare state reform in southern Europe: fighting poverty and social exclusion in Greece, Italy, Spain and Portugal*. Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hemerijck, A. (2002). The self-transformation of the European social model (s). *Internationale Politik und Gesellschaft*, (4), 39-67.
- Kerr, C. (1983). *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European public policy*, 12(5), 764-774.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments: From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.
- Leibfried, S., (2005). *Social Policy. Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, 234 - 279.
- Majone, G. (1993). The European Community between social policy and social regulation. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(2), 153-170.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World politics*, 48, 143-179.
- Radaelli, C. M. (2003). *The Open Method of Co-ordination*. Swedish Institute for European Policy Studies Rapport, (1)

- Rhodes, M. (2005). *Employment policy. Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, 279-304.
- Rose, R. (1991). 'What is lesson-drawing?', *Journal of Public Policy* 11: 3–30.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space* (Vol. 91). Chatham House Publishers.
- Saint-Arnaud, S., and P. Bernard. 2003. *Convergence or Resilience? A Hierarchical Cluster Analysis of the Welfare Regimes in Advanced Countries*. *Current Sociology* 51 (5):499-527.)
- Scharpf, F. W. (1994). Games real actors could play positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of theoretical politics*, 6(1), 27-53.
- Scharpf, F. W. (2002). The European social model. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645-670.
- Tomova, T. (2012). *European Social Policy & Do the States matter?*. Публични политики. ВГ (ISSN 1314-2313), 3(1).
- Wallace, H., Wallace, W., & Pollack, M. A. (2005). *Policy-making in the European Union*. New York, NY: Oxford University Press.