

# SHARED SOCIETY: THEORY AND PRACTICE

## НОВИ ЦЕЛИ СЪС СТАРИ ИНСТРУМЕНТИ: ЕФЕКТИТЕ НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ

Татяна Томова<sup>1</sup>, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

### Резюме

*Настоящата статия представя идеята за „споделеното общество“ като опит за промяна в дневния ред на съвременните общества. Тази промяна е иницизирана и провеждана от глобалните неправителствени и финансово-икономически организации, разпространяващи някога Вашингтонския неолиберален консенсус, който продължава да бъде основна парадигма на публичното управление. На основата на опита на България се доказва, че новите цели за обществена споделеност изглеждат непостижими заради липсата на нови инструменти, които да адресират новите проблеми и да направят целите постижими. Основното твърдение е, че споделеността е невъзможна без въздействие върху подоходното неравенство или чрез намаляване на зависимостта на индивидите от заетостта.*

**Ключови думи:** споделено общество; социална политика; инструменти; неравенство.

## NEW GOALS WITH OLD INSTRUMENTS: THE EFFECTS OF SOCIAL POLICY IN BULGARIA

Tatyana Tomova<sup>2</sup>, Sofia University “St. Kliment Ohridski”

### Abstract

*This article presents the idea of the “shared society” as an attempt to change the agenda of contemporary societies. This change has been initiated and implemented by supranational*

---

<sup>1</sup> Татяна Томова е професор, доктор на политическите науки, преподавател в катедра „Публична администрация“ във Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Има дългогодишен опит в преподаването на публични и социални политики, вкл. на изработването на политики в ЕС. Основните ѝ компетенции са в областта на анализа и изследването на публичните и социалните политики с акцент върху социалното осигуряване, трудовите отношения, здравеопазването, политиката към малцинствени, вкл. етнически групи.

<sup>2</sup> Tatyana Tomova is a Professor, Doctor of Political Science, and lecturer at the Public Administration Department at the Faculty of Philosophy of Sofia University "St. Kliment Ohridski". She has extensive experience in teaching public and social policies, including policymaking in the EU. Her main competencies are in the field of analysis and research of public and social policies with an emphasis on social security, labor relations, healthcare, and policy towards minorities, including ethnic groups.

*organizations that once propagated the Washington neoliberal consensus, which continues to be the main paradigm of public governance. Based on the experience of Bulgaria, it is proven that the new goals of shared society seem unattainable due to the lack of new instruments to address the new problems and make the goals achievable. The main claim is that sharing is impossible without an impact on income inequality or by reducing the dependence of individuals on employment.*

**Keywords:** *shared society; social policy; instruments; inequality.*

## **КОНЦЕПЦИЯТА ЗА СПОДЕЛЕНОТО ОБЩЕСТВО В ДНЕВНИЯ РЕД НА ПОЛИТИКИТЕ**

Приемаме за истина, че през 70-те години на миналия век започва най-несоциалното време в публичното управление на модерното общество. Това твърдение трудно може да бъде опровергано – очевиден исторически факт е, че с политическите програми за дерегулация, приватизация, консолидация на данъчните системи, бюджетна дисциплина, свободно движение на капитали и т.н. (Williamson, 2009) се слага край на следвоенния консенсус и на 30-те славни години (Faure, 2012), през които икономическото нарастване и социалният прогрес вървят ръка за ръка и взаимно се подкрепят. В края на 80-те години Джон Уилямсън формулира 10-те принципа на икономическите политики, които остават в историята на управлението с термина „Вашингтонски консенсус“. В този период те се разпространяват от световните финансови институции към страните в криза и се превръщат в основна рецепта за справянето с нея. Успоредно с това политическите идеи правят остър завой към „минималната държава“ и автори като Робърт Нозик, Фридрих фон Хайек и Милтън Фридман заемат мястото на Джон Мейард Кейнс, Карл Полани и Уилям Беверидж. Вместо да се намесват и да предприемат мерки за разширяване на съвкупното търсене, държавите ограничават дейността си до защитата на вътрешната и външната сигурност и дават простор на индивидуалните права и дейности за сметка на колективните подходи.

Не мога – поне засега, да докажа, че съществуват дълги вълни в политиката, които променят приоритизацията на целите, както и баланса между икономическо и социално в подходите на публичното управление. Ако следваме обаче логиката на Владимир Пантин, тези вълни съществуват; те отразяват глобалните политически и икономически революции и предизвикват промени както в международните отношения, така и във вътрешната политика. Възходът на вълните в политиката е свързан с икономическа стабилност и развитие, спадът им – със социални конфликти и напрежение (Пантин [Pantin] 2006). Съвсем закономерно възходът на вълната води до политика, насочена преди всичко към икономиката. Точно обратното, спадът ѝ – до социални подходи, които да приглушат социалното напрежение и да създадат предпоставки за нова вълна на икономическо спокойствие.

Не споделям напълно обяснителната рамка на Пантин заради прекалено материалистическото обяснение на произхода на вълните. Въпреки това изследователският му подход не е за подценяване поради факта, че той не затваря историята на политиките в границите на държавите, а се опитва да обясни общата

траектория на развитието им, независимо от специфичния контекст и местната перцепция на проблемите, заради които политиките се предприемат.

Въпросът, който поставям в настоящата статия, макар и в голяма степен по-конкретен, е непосредствено свързан с идеята за вълните в политиките. В последните поне десет години наблюдаваме промяна в глобалния дневен ред на политиките, която поне привидно поставя край на неолибералната парадигма на публичното управление, властваща след формулирането на Вашингтонския консенсус.

Дори през тези около четири десетилетия, когато социалните показатели се възприемат като естествено следствие от икономическия ръст, твърденията, че икономическите и социалните цели на общественото развитие са в реципрочна връзка, никога не са изчезвали от науката. Съществуват множество изследвания, които доказват наличието на връзка между неравенствата и слабото икономическо представяне (Glaeser et al., 1995). Тази връзка се опосредства от слабата социална кохезия, която има едновременно материален и социално-психологически произход (Friedkin, 2004; Schiefer et al., 2017). При всички случаи именно неравенствата са източникът на социални разделителни линии и на слаба социална кохезия.

Въпреки това, както става обикновено, не науката, а неправителственият активизъм дава начален тласък на промяната в дневния ред на публичното управление. Концепцията за споделеното общество (shared society) влиза в обръщение благодарение на Мадридския клуб. Според собствената си оценка този клуб има съществено влияние за разработването на *Адженда 2030 на Обединените нации* (2015 г.)<sup>3</sup>, както и за превръщането на социалното включване в основен елемент в *Стратегията срещу нестабилността, конфликтите и насилието* (2020). От своя страна Ран Кутнер и Ехурд Ейран – и двамата от Университета в Хайфа, допринасят съществено за академичното дефиниране на споделените общества (Kuttner, 2017; Kuttner & Eiran, 2021).

Концепцията за споделено общество е общ термин, разработен през първото десетилетие на XXI век най-вече от практики и учени по разрешаване на конфликти, изграждане на мир и изследвания на развитието. То се определя като „социално сплотено общество. То е стабилно, безопасно. Това е мястото, където всички живеещи там се чувстват като у дома си. То зачита достойнството и човешките права на всеки индивид, като същевременно предоставя на всички равни възможности. То е толерантно. То уважава многообразието. Споделеното общество се изгражда и подхранва чрез силно политическо лидерство“ (Club de Madrid, 2011, цит. по Kuttner & Eiran, 2021). Споделеното общество се фокусира върху социалното приобщаване и равенството. То има за цел да гарантира, че всички хора, независимо от техния произход, имат равни възможности и са активно включени в социалния, икономическия и политическия живот. Акцентът е върху създаването на хармонична среда, в която всеки се чувства ценен и има чувство за принадлежност.

Горното определение съдържа минималните характеристики на концепцията. В същото време различните организации дават различен фокус. Според Кутнер и Ейран концепцията не е морално-етична, а по-скоро прагматична. Спецификата на дефинициите, зад които застават основните организации, ангажирани с

<sup>3</sup> Вж. <https://clubmadrid.org/club-de-madrid/>

разпространението ѝ, е свързан с пътя към сплотеното общество. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) определя сплотеното общество чрез неговия ангажимент към „благополучието на всички негови членове, борбата с изключването и маргинализацията. Това е общество, което създава чувство за принадлежност, насърчава доверието и предлага на членовете си възможност за възходяща социална мобилност“ (цит. по Kuttner & Eiran, 2021). Определението на Мадридския клуб е насочено по-скоро към културните различия и съвместното, мирно и равноправно съществуване на различните в ценностно отношение общности. Тези два фокуса – върху материалното различие на доходите и достъпа до услуги, от една страна, и върху ценностната идентификация – от друга, задават двете основни посоки, в които концепцията се развива. Пак те задават двете основни направления, в които се търсят практическите решения – чрез общите ценности, които обединяват (Beugelsdijk et al., 2016), или чрез намаляването на неравенството в разпределението на доходите.

Първият фокус – този върху обединяващите ценности, не е толкова революционен спрямо наследената парадигма на публичното управление. Неслучайно той се развива в рамките на изследванията за изграждане на мир и решаване на конфликти. Вторият – този върху преразпределението и политиките, които променят икономическите ситуации на засегнатите граждани в едно общество, представлява своеобразно връщане към следвоенния консенсус – социално-пазарната икономика на Валтер Екен и Лудвиг Ерхард и социалната държава на Уилям Беверидж. Първият фокус е съсредоточен върху образованието и културата. Вторият, за да бъде следван в практиките, предполага цялостно преформулиране на политиките от времето след 80-те години на миналия век. Първият подход е труден за осъществяване, тъй като е свързан с преодоляване на традиционни поведенчески стереотипи, но той не пречи на мейнстрийма в публичното управление и по-лесно може да бъде възприет и следван. Вторият фокус – този върху промяната на материалните фактори, изглежда по-лесен за осъществяване, но и невъзможен за възприемане поради връщането към отдавна забравени практики отпреди неолиберализма, монетаризма и новия публичен мениджмънт.

Поне един факт с глобално измерение доказва, че вторият подход е намерил вече място в дневния ред на политиките. Той е свързан с приемането на *Адженда 2030 на Обединените нации* и превръщането на въведените в нея *17 Цели за устойчиво развитие*<sup>4</sup> и *169 подцели*. В своята съвкупност тези цели, подписани и превърнати в конкретни планове за действие от всичките 193 държави – членки на ООН, променят напълно подхода на публичното управление, като възстановяват забравената през последните десетилетия реципрочна връзка между икономика и социално развитие.

Нямам никакви основания да смятам, че този преход е устойчива тенденция. Проблемът е в двойствеността на подхода, следван от най-влиятелните финансиращи глобални организации – Международния валутен фонд (МВФ) и Световната банка. И двете организации приемат значението на социалното развитие за справянето с икономическите проблеми. През второто десетилетие на настоящия век Световната банка включва в ключовите си глобални цели за развитие изкореняването на крайната бедност и увеличаването на доходите на най-бедните 40% от развиващите се страни. От

---

<sup>4</sup> Вж. <https://sdgs.un.org/goals>

своя страна МВФ публикува от свое име изследване, което приема разпределението на доходите като причина и следствие от икономическия растеж (вж. Ostry et al., 2014). Проблемът е, че изследванията доказват, а споменатите организации приемат, че тази връзка е различна в различните от икономическа гледна точка страни и че ефектът от нарастващото неравенство върху БВП на глава от населението е отрицателен в относително богатите страни, но положителен в бедните страни (Galor & Zeira, 1993). Като следствие светът се развива по (поне) две направления – едното със социален дневен ред, в който социалното неравенство се превръща в основна тема, другото – с остатъчна социална политика, очертана през 90-те години на миналия век и изцяло подчинена на приоритетите за финансовата стабилност и икономически растеж.

### ПОЛИТИКИ ЗА СПОДЕЛЕНО ОБЩЕСТВО

Споделеното общество се фокусира върху социалното приобщаване и равенството. Концепцията предполага, че всички индивиди – независимо от техния произход, имат равни възможности и се включват активно в социалния, икономическия и политическия живот. Акцентът е върху създаването на хармонична среда, в която всеки се чувства ценен и има чувство за принадлежност.

Въпросът е как се постига това?

Европейските политики за социално включване имат относително дълга история. Те стартират в самото начало на новия век и още тогава формулират цели, които изглеждат трудно постижими поради намерението „изключените“ групи да бъдат включени в нормалното икономическо и социално възпроизводство. Поради особеностите на европейския процес в социалната сфера държавите членки сами трябва да идентифицират изключените групи и да предприемат мерки за тяхното включване.

Политиката на социално включване придобива по-ясни измерения със създаването и приемането на основния документ в тази област – *Европейския стълб на социалните права*, който включва двайсет основни принципа. На последните се гледа като на основа за изграждането на справедливи и добре функциониращи пазари на труда и системи за социална закрила. Основните цели за периода до 2030 г. са свързани със сферите на заетостта, образованието за възрастни и бедността.<sup>5</sup> България, като част от Европейския съюз, изработва и приема *Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030*, в която е формулирана целта за намаляване на броя на лицата в риск от бедност или социално изключване със 787 000 души със специален фокус върху намаляването на детската бедност.<sup>6</sup>

Имам всички основания да твърдя, че на равнище „цели“ политиките се връщат към следвоенния период. Философията на социално-пазарната икономика, залегнала в основата на икономическото и социалното възстановяване на Западна Германия, обосновава необходимостта от включване на групите, които не участват в създаването на икономическия растеж, в неговото разпределение (Müller-Armack, 1978). В резултат на предприетите мерки е очертана икономическа система, която съчетава капиталистическата икономика на свободния пазар със социални политики за групите

<sup>5</sup>Вж. [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en?prefLang=bg](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/european-pillar-social-rights-20-principles_en?prefLang=bg)

<sup>6</sup> Вж. <https://www.mlsp.government.bg/uploads/35/sv/nsnbnsv-2030-dop-izm-2.pdf>

извън пазара на труда. Тя е комбинация от свободен пазар, който насърчава конкуренцията и иновациите; социална държава, която предоставя обществени услуги, включително здравеопазване и образование; данъчна система, основана на прогресивното подоходно облагане, приходите от което се използват за намаляване на неравенството чрез социални програми; регулации, които осигуряват справедлива конкуренция и защита на потребителите (Eucken, 1989).

Именно инструментите прокарват съществената разлика между споделеното общество и социално-пазарната икономика. Докато социално-пазарната икономика е обществен модел, в който е намерен баланс между икономическо и социално, споделеното общество е концепция, която се стреми към приобщаване без промяна на икономическия модел. Практиките, свързани с нея, включват политики и инициативи, насочени към насърчаване на социалното сближаване и приобщаване. Те са по-скоро остатъчни, прилагат се след като свободният пазар разпредели ресурсите и като цяло имат крайно ограничен ефект.

Публичните политики за споделено общество имат относително кратка история. Ето защо трудно можем да говорим за действителна оценка на тяхната ефективност. Това, което се вижда с просто око обаче, е, че тези политики нямат необратим характер и този факт е заложен в самия начин на тяхното осъществяване. Те се формулират и имплементират под формата на проекти, финансирани от световните организации, които разпространяват концепцията. Поради това те предизвикват малки стъпки в посока на концепцията, без да се превръщат – поне засега, в институции.

В научната литература политиките за споделено общество се разбират по-скоро като цялостна промяна на парадигмата на публичното управление: „Изграждането на споделени общества е междусекторен подход, който се стреми да бъде всеобхватен, холистичен по обхват и като такъв – приложим във всички области на публичните политики. Този подход включва и области на политиката, които на пръв поглед не изглеждат свързани със споделеното общество (развитието на инфраструктурата например)“ (Kuttner & Eiran, 2021).

Подобен подход наподобява в голяма степен подхода на социално-пазарната икономика. Въпросът е, че този подход не е реализиран. Действителните политики, насочени към изграждане на споделено общество, имат секторен характер и поне засега не влияят на обществената система като цяло. Това твърдение се потвърждава от мащабно сравнително изследване (включени са примери от над 50 страни), чиято цел е да установи начина, по който съвременните общества адаптират своите политики с цел да преодолеят културните и социалните разделителни линии (вж. Fitzduff & McCartney, 2013). Общото между изследваните практики е, че те се отнасят до социалните неравенства и имат за цел да предоставят равни възможности за всички граждани. Това включва достъп до образование, здравеопазване и заетост; програми за социално сближаване и насърчаване на разбирателството и сътрудничеството между различни групи (включително инициативи за културен обмен, антидискриминационни кампании и дейности за общностно изграждане). Този тип политики обхващат и законодателни промени, чрез които да се защитят индивидуалните права, за да насърчат социалната справедливост (включително закони за антидискриминация, защита на правата на

човека и механизми за отговор на жалбите на гражданите). Съществена тежест сред политиките за споделено общество имат насърчаването на образованието, информираността, както и осъзнаването на важността на приобщаването и многообразието (включително училищни програми, кампании за обществена осведоменост и програми за обучение на държавни служители).

В реалните практики икономическото включване е част от политиките за споделено общество, но то се разбира единствено и само като справедливо разпределение на възможностите. Всякакво преразпределение на ресурсите влиза в противоречие с наследената от 80-те години на миналия век бюджетна дисциплина и финансова стабилност.

Както вече посочих, тези стратегии за управление имат за цел да създадат общество, в което всеки се чувства ценен и включен, насърчавайки чувството за принадлежност и взаимно уважение. Затова и голяма част от литературата, посветена на политиките за споделено общество, обосновават необходимостта от изграждане на споделени убеждения и ценности. В своя социално-психологически анализ Даниел Бар-Тал изследва природата и функциите на четири ключови типа обществени вярвания – патриотизъм, гарантиране на сигурност, външна обсада и делегитимиране. Според него те се разпространяват чрез митове, колективни спомени, символи, идеологии, образи на „нас“ и на „другите“, цели, ценности, обществени стремежи и т.н. Тези общи вярвания създават общност и имат силата да преодоляват разделителните линии, напреженията и конфликтите в обществото (Bar-Tal, 2000). Проблемът е във факта, че този начин за създаване на общностна сплотеност обикновено води до създаване на представата за „ние“ и за „другите“. Това не е съдържанието на концепцията за споделеното общество. Създаването му чрез обща вяра е хубава идея, но системата от ценности, която сплотява, без да разделя, която е утвърждаваща, а не отричаща, е трудна за разработване и разпространяване. И поне засега не е очевидна.

Политиките за споделено общество включват и създаване на механизми за приобщаващо вземане на решения. Появява се концепцията за споделеното управление, което създава предпоставки всички групи, особено маргинализираните общности, да имат глас в процесите на вземане на решения (Olson, 2009).

На пръв поглед концепцията за споделеното общество е по-всеобхватна в сравнение с концепцията за социално-пазарната икономика. Тя (потенциално) обхваща всички маргинализирани групи, акцентира върху достъпа до услуги и стимулира споделеното управление. Но всъщност не е така. Социално-пазарната икономика адресира само една разделителна линия – хора на и извън пазара на труда, акцентира върху преразпределението на доходи и няма отношение към институциите и процедурите на публичното управление, защото социалният консенсус е постигнат на политическо равнище.

Без съмнение социално-пазарната икономика е изключително успешна концепция за времето си. Тя отговаря на определени обществени потребности и на специфични обществени възможности. Нейното приложение е свързано по-скоро с индустриалния растеж и с устойчивото нарастване на работните места. Социалната политика от този период отговаря на интересите на работниците и служителите толкова, колкото и на

работодателите поради високите потребности от работна сила. В този смисъл сравнението между двете концепции изглежда спекулативно, ако се стремим да докажем, че едната е по-добра от другата. Целта обаче не е такава. Сравнението ни е необходимо, за да докажем, че нещо в новия социален дневен ред – както на теоретично, така и на практическо равнище, липсва.

Концепцията за споделеното общество и практиките, свързани с нея, доказват, че нови цели със стари инструменти не се постигат. Споделеното общество в сегашния му вид цели да приобщи към обществените процеси тези, които са по-скоро ошетени вследствие на протичането им. В същото време тази цел се постига с политики, институционализирани в правото и в знанието през 80-те и 90-те години на миналия век.

Възникват два въпроса. Възможно ли е споделеното общество, ако разчитаме само и единствено на инструменти като убеждението и културното скъсяване на социалните дистанции? И още – възможно ли е споделеното общество без намаляване на подходното неравенство?

В съвременните политики рядко се говори за неравенството в доходите. То (понякога) намира място сред поредицата от неравенства, които споделеното общество и политиките на социално включване имат намерение да адресират. Всъщност неравенството в доходите, без да е единственото неравенство, което предизвиква останалите, може и често е фактор за забавяне на развитието. То може да предизвика по-нисък икономически ръст, защото може да ограничи способността на хората с по-ниски доходи да инвестират в образование и умения, намалявайки общата производителност на работната сила. Неравенството в доходите може да доведе до социално напрежение и вълнения, които да дестабилизируют обществата и да спрат инвестициите. Подходното неравенство води до различия в достъпа до здравеопазване и образование. Лошото здраве и по-ниските образователни постижения могат да намалят човешкия капитал и в крайна сметка да забавят развитието. Високото подходно неравенство може да подкопае политическата стабилност и управление, като предизвика липса на доверие в институциите и увеличи корупцията. Когато доходът е концентриран в ръцете на малка група от населението, това обикновено води до по-ниско потребление, което от своя страна забавя икономическия ръст. Всички тези твърдения не са нищо повече от допускания. Те могат и да не са верни в обществена среда, в която има развити публични, масово достъпни и безплатни за потребителя услуги или строги регулации върху доходите от труд, инвестиции и собственост. Без това обаче, горните твърдения се превръщат в реалност.

Политиката на социално включване, зад която стои идеята за споделеното общество, съдържа в себе си допускането, че подходното неравенство ще се преодолее като следствие от участието в управлението, споделените форми на икономическа дейност, достъпа до образование и здравеопазване, достъпа до жилище и т.н. Засега отговорът как ще стане това не е ясен. Напротив, сегашната политика в много случаи не просто възпроизвежда, но и разширява неравенствата. Нещо като порочен кръг – имаш малки или никакви доходи, защото нямаш образование, но нямаш образование, защото имаш ниски доходи. Идеята, че споделеното пътуване (споделена икономика) или проектът за

културни дейности сред маргинализираните групи ще те измъкнат от тази ситуация, е повече от наивна. Това съвсем не означава, че не трябва да ги има.

## **СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА И ПОДОХОДНОТО НЕРАВЕНСТВО: БЪЛГАРСКИЯТ СЛУЧАЙ<sup>7</sup>**

Както вече споменахме, България си има *Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030*. В нея е формулирана целта за намаляване на броя на лицата в риск от бедност или социално изключване с между 10 и 15% от цялото население на страната. Планирани са множество мерки, чрез които тази цел трябва да бъде постигната. В същото време институционализираната социална политика не предполага такъв грандиозен социален ефект в рамките на един относително кратък период, в който, освен всичко друго, непредвидимостта и несигурността изглеждат изключително големи.

Ефектите на социалната политика по принцип се създават като следствие от четири различни направления на намеса – регулациите върху цената на труда, негативните трансфери, позитивните трансфери, достъпа до услуги. Институциите в тези четири сфери оформят прилаганата социална политика и ефекта от нея. Допълнителен резултат по отношение на социалните показатели се създава от временните социални програми, които обаче не могат значително да променят ефекта от въведената във формалното право социална политика.

Цената на труда – заедно с броя на наетите в едно предприятие, определя тази част от новосъздадения продукт, която отива за издръжка и възпроизводство на заетите. Като правило колкото по-голяма е тази част, толкова по-малко са парите, които се разпределят за печалба и за инвестиции. В голяма степен цената на труда зависи от регулациите по отношение на условията на труд.

България е сред европейските страни с относително най-ниска цена на труда. Тя попада в една група със страни, като Румъния и Латвия. В същата група попадат Сърбия и Украйна.

Второто направление на въздействие чрез социалната политика – негативните трансфери, определят разполагаемите доходи. От особеностите на данъчната система зависи промяната на разпределението на първичното (на пазара на труда) разпределение на доходите. Според показателя „данъци, плащани от домакинството“ България е сред страните, където данъците на домакинството са относително ниски. Страните, където данъците са по-ниски, са Испания, Латвия и Естония. По този показател България е в една група с Чехия.

Разпределението на данъчната тежест върху различните доходни групи (*квинтили* според методологията на Евростат) показва, че данъчната система е изградена по такъв начин, че първият квинтил плаща (като относителен дял от доходите си) най-малко данъци. Четвъртият и петият квинтил плащат приблизително еднакво, като делът от техните доходи, които отиват за данъци, е най-висок. Профилите на разпределението на данъчната тежест е различен в различните европейски страни. Профилът на България е

---

<sup>7</sup> Анализът на състоянието на социалната политика в България е направен на основата на данни на Евростат. Вж. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

най-близък до този на Чехия. Различни профили се наблюдават в Дания, където всички квинтили плащат приблизително еднакво, и в Унгария, където данъците, плащани от домакинствата от петия квинтил, са най-ниски. Заключение е очевидно – данъчната система в България увеличава неравенството, създавано на пазара на труда, в Дания – не го променя, а в Унгария го намалява.

Позитивните трансфери не предизвикват сериозни корекции на доходното неравенство в България. Като изключим на практика всеобхватната пенсионна система, която осигурява заместващи доходи на групите извън пазара на труда, останалите социални плащания са изключително ниски и не съответстват дори на минималните стандарти на живот. Самата пенсионна система е слабо преразпределителна в хоризонтален план (разликата между минималната и максималната пенсия за възраст и осигурителен стаж към момента е 6 пъти) и няма значим ефект върху доходното неравенство – разделението при пенсионерите възпроизвежда разделението по време на активния им живот. Сравнена с пенсионните системи в другите европейски страни, тази в България не попада сред най-ниско разходните – относителният дял на пенсионните разходи спрямо общите публични разходи в прибалтийските държави, както и в Хърватия и в Словения, са по-ниски. Това обаче няма пряко отношение към преразпределението и влиянието на системата върху доходното неравенство – и нискоразходните системи могат да бъдат силно преразпределителни. Ниските разходи обаче задължително водят до ниска степен на заместване на доходите на възрастните хора – този показател за България е сред най-ниските в ЕС. Само Литва и Естония имат по-ниско заместване. Това прави пенсионерите потенциално по-уязвими в сравнение с активното население в страната. Във връзка с направените по-горе коментари силно уязвими са тези пенсионери, чиито пенсии са на равнището или под средната пенсия. Като се има предвид, че като правило тази група поради високата си възраст има нужда от по-висок достъп до публични услуги, тя е застрашена от социално изключване в много по-голяма степен от всички останали.

Социалните разходи в България са изключително ниски – тя и Румъния съставляват групата на европейските страни с най-ниски социални разходи (като относителен дял в общите разходи). Прибалтийските републики, които често се дават като пример за неолиберални политики, имат по-високи социални разходи. Същата ситуация очертава и другият относителен показател – социални разходи на човек от населението. Социалните разходи са толкова ниски не само защото размерът на социалните помощи не съответства на никакви социални стандарти. Ниските социални разходи са следствие и от относително ниския брой обхванати от преките плащания на социалното подпомагане.

Достъпът до публични услуги и качеството им в България не компенсират слабостта на социалните трансфери. На институционално равнище достъпът до здравни услуги, който се получава като следствие от задължителни, платени индивидуално или от държавата осигурителни вноски, е равен – всички имат право на едно и също. Въпреки това в системата на публичното здравеопазване са налице множество проблеми, които на практика ограничават достъпа, намаляват качеството на услугата или са свързани със значителни доплащания от страна на пациента. Социалните услуги от своя страна

са предназначени за малък брой хора и като правило отговарят преди всичко на нуждата. Правото на гражданите на достойно качество на живот не се възприема като основание за предлагане и достъп до социални услуги. Изключение правят детските градини, които съвсем наскоро бяха превърнати в универсална услуга.

В резултат на минималистичния подход при намесата в социалните процеси България е сред страните с най-висок *Джини коефициент* в ЕС. Само прибалтийските държави имат сравним с българския *Джини коефициент*. Конкретният показател за България (2023 г.) обаче е най-високият в ЕС. Само Турция, която е включена в официалната статистика на Евростат, има по-висок показател за доходно неравенство.

Доходното неравенство е продукт преди всичко на реалната икономика. Негативните и позитивните трансфери само го коригират в съответствие с обществено желаните цели. Относително ниската степен на доходното неравенство може да е следствие от регулациите върху формирането на основните доходи – такъв е случаят на Германия. В тези случаи негативните – и особено позитивните трансфери, могат и да не създават ново неравенство, тъй като общият резултат е съвкупен. В България обаче тази благоприятна предпоставка – ниска степен на доходно неравенство, създавано от реалния сектор, не съществува. България е сред европейските страни – заедно с Румъния, Литва и Латвия, с най-висока степен на неравенство при разпределението на доходите, мерено чрез съотношението на доходите на най-богатия и на най-бедния квинтил.

Вече видяхме, че показателите, свързани с различните инструменти на социалната политика, доказват, че последната не коригира първичното неравенство. В някаква степен социалната политика в България поддържа минимални стандарти за групите извън пазара на труда. В същото време бедните в голямата си част остават бедни и след социалните трансфери – след тях относителният дял на хората в риск от бедност (тези, които през последната година са живели с доходи на равнището или по-ниски от 20% от средните доходи за страната) остава висок, като само Литва, Естония и Румъния са с по-висок дял по този показател.

При това състояние на социалната политика вероятността целите на националната стратегия за справяне с бедността изглежда нищожна. Очакването за рязко оживление на икономиката не може да преодолее високите равнища на доходното неравенство – последното е следствие от разпределението, не от ръста. Целите на социално включване се нуждаят от съответни инструменти, които да ги направят възможни.

Подобни инструменти трябва да намалят зависимостта на индивидите от пазара на труда и от заетостта по принцип. Много държави експериментират с безусловния минимален доход и с намалената работна седмица въпреки все още влиятелната съпротива срещу въвеждането им. Въпросът е докъде обществото може да се разкъсва. И дали без влияние върху доходното неравенство то може да се превърне в споделено.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Обикновено опитът на България се подценява. В най-честия случай обществените проблеми в страната, включително тези, свързани с публичното управление, се

анализират като отклонение от правилото заради неопитност или корупция. Без да подценявам значението на тези фактори, струва ми се, че опитът на България е показателен за правилото. Той само доказва, че нови цели със стари инструменти не се постигат. Необходими се структурни промени, които да променят разпределението на доходите – както първичното – чрез икономиката, така и вторичното – чрез социалната политика.

Този извод важи и за дневния ред, свързан с идеята за споделеното общество. Той не може да доведе до формулиране на нови политики, ако принципите на разпределението на доходите не се променят. Без това създаването на споделено общество остава в сферата на идеите и ценностите. При наличието на държавни граници обаче, най-лесният начин за това е външният враг. Но това не е безопасно за никого.

## БИБЛИОГРАФИЯ

Пантин, В. И. (2006) *Философия исторического прогнозирования: ритмы истории и перспективы мирового развития в первой половине XXI века*. Дубна: Феникс+. [Pantin, V. I. (2006) *Filosofia istoricheskogo prognozirovania: ritmy istorii i perspektivy mirovogo razvitiya v pervoy polovine XXI veka*. Dubna: Feniks+.]

Bar-Tal, D. (2000) *Shared beliefs in a society: Social psychological analysis*. London: Sage.

Beugelsdijk, S., M. J. Klasing. (2016) *Diversity and trust: The role of shared values*. In: *Journal of Comparative Economics* 44.3: 522 – 540.

Galor, O., Zeira, J. (1993) *Income distribution and macroeconomics*. In: *The review of economic studies*, 60(1), 35 – 52.

Glaeser, E., Scheinkman, J., Shleifer A. (1995) *Economic growth in a cross-section of cities*. In: *Journal of monetary economics* 36.1: 117 – 143.

Eucken, W. (1989) *What kind of economic and social system? Germany's social market economy: Origins and evolution*. London: Palgrave Macmillan UK, 27 – 45.

Faure, B. (2012) *La glorieuse trentenaire. A propos du 30e anniversaire de la loi du 2 mars 1982*. *Actualité juridique droit administratif*, 14, 738 – 742.

Fitzduff, M., McCartney, C. (2013) *Implementing policies for shared societies. Public policies in shared societies: A comparative approach*, 241 – 263.

Friedkin, N. (2004) *Social cohesion*. In: *Annual Review of Sociology*, 30 (1), 409 – 425.

Kuttner, R. (2017) *From Co-existence to Shared Society: A Paradigm Shifts in Intercommunity Peacebuilding Among Jews and Arabs in Israel*. *Negotiation and Conflict Management Research* 10 (3), 179 – 198.

Kuttner, R., Eiran, E. (2021) *Shared Society: Concept, implementation and the road ahead*. *Conflict Resolution Quarterly*, vol. 39 (2) 81.

Müller-Armack, A. (1978) *The social market economy as an economic and social order*. *Review of Social Economy*, 36(3), 325 – 331.

Olson, G. (2009) *Exactly what is 'shared governance'?* *The Chronicle of Higher Education*.

Ostry, J. D., Berg, A., Tsangarides, Ch. (2014) Redistribution, inequality and growth. International Monetary Fund.

Schiefer, D., Van der Noll, J. (2017) The essentials of social cohesion: A literature review. In: Social Indicators Research, 132, 579 – 603.

Williamson, J. (2009) A short history of the Washington Consensus. Law & Bus. Rev. Am. 15: 7.