



СОЦИАЛНАТА ДЪРЖАВА ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА ПЕРСПЕКТИВАТА ЗА СОЦИАЛНИ ИНВЕСТИЦИИ: СОЦИАЛНИ ПРАВА – А СЕГА НАКЪДЕ?

THE WELFARE STATE THROUGH THE LENS OF THE SOCIAL INVESTMENT PERSPECTIVE: SOCIAL RIGHTS - AND NOW WHERE?

Милена Йоргова
Milena Yorgova

Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий“
„St. Cyril and St. Methodius“ University of Veliko Tarnovo

Abstract: The paper examines the transformations in modern welfare states and the use of social investment as an approach to limit and overcome the main challenges to the European social model. The conceptual development of the approach to the needs of the political commitment of the EU in the social sphere is built on the basis of the connections between economy, employment and social policy. The research interest in the issue is provoked by the different political interpretations regarding the achievement of the sustainability of the welfare state and their relationship with social rights and their scope.

Keywords: welfare state, social policies, social rights, social investment

JEL: I30, I38

ВЪВЕДЕНИЕ

Съвременните европейски общества са изправени пред сериозни предизвикателства от икономически, политически и демографски характер. Това провокира дебат относно бъдещето на социалните държави с оглед тяхната адекватност на променящата се структура на социалните рискове и гарантирането на финансова им устойчивост. Дискусията около необходимите трансформации извежда на преден план перспективата на социалните инвестиции. Тя се свързва с въвеждане на социалнополитически регулации, насочени към инвестиране в човешки капитал за повишаване на конкурентоспособността; развитие на социални услуги и политики в подкрепа на пазара на труда. Перспективата на социалните инвестиции поставя производителността на работната сила, увеличаването на заетостта и пригодността за заетост в основата на ограничаването на социалния и икономически риск и уязвимост като ориентираща траекторията на промени в социалните системи към засилване на индивидуалния избор и отговорност, а това провокира съмнения за риск от ерозиране на социалните права.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Социалните инвестиции влизат в обсега на изследователския интерес в края на 90-те години на XX век. Те се използват в различни дискурси с оглед повишаване качеството на човешкия

капитал и запълването на налични дефицити в социалните системи. Обикновено чрез тях се цели осигуряване на положително социално въздействие, както и възвращаемост на първоначалната инвестиция.

В рамките на дебата за бъдещето на социалната държава, социалните инвестиции се представят като разпределения за социални програми, които произвеждат възвращаемост и са насочени към бъдещото социално благосъстояние. Те са част от инструментариума на държавата за справяне с предизвикателствата чрез инвестиране в човешки капитал посредством реализиране на политики за развитие на социални услуги и политики в подкрепа на пазара на труда: образование и грижи в ранна детска възраст; висше образование и обучение през целия живот; активни политики на пазара на труда; политики в подкрепа на заетостта на жените; гъвкава сигурност. Тези политики са предназначени да повишат уменията и способностите на хората за пълноценно участие в заетостта и социалния живот (EP, 2013). Социалните инвестиции притежават капацитет за увеличаване броя и производителността на настоящата и бъдеща работна сила (Hemerijck, Ronchi and Plavgo, 2023).

Разработването на перспективата на социалните инвестиции отразява промените в структурите на социалните рискове. Променената рискова типология се проявява в увеличаване размера на социалните групи в риск, както и повишаване на вероятността дадени групи да бъдат засегнати; социалните рискове стават по-разнородни, по-малко предвидими и по-трудни за осигуряване; те са по-пряко свързани със събитията от живота и със заетостта (Leoni 2015, 2016). Определящите черти на перспективата на социалните инвестиции се основават на разбирането, че социалнополитическа регулация следва да осигурява дългосрочна социална и икономическа възвращаемост. Както Леони отбелязва „...вместо да застраховат и преразпределят и по този начин до голяма степен да „компенсират“ и „поправят“, системите за социална защита трябва да обърнат повече внимание на „подготвянето“ и „предотвратяването“ (Leoni, 2015, pp. 12). Постигането на това изисква изместване на фокуса към превенция на социалните рискове. Основните области на политическа намеса са формирането на човешки капитал във всички фази на живота, връзката между семейния и професионалния живот, трудовите отношения като интервенциите са групирани около фазите на жизнения цикъл – детство и младост, зряла възраст, старост. Тези интервенции могат да представляват инвестиции, които в средносрочен и дългосрочен план генерират възвръщаемост чрез повишаване на благосъстоянието и избягване на зависимостта от социални помощи. Във функционален план вниманието е насочено към производителността на работната сила, увеличаване на заетостта и пригодността за заетост. С приоритет се използват социални услуги и практики, поддържащи достъпа до благоприятни пазарни позиции като приоритизирането им е на основата на признаване решаващата роля на ранните интервенции и взаимозависимостта на социалните рискове в хода на живота. (Yorgova, 2023)

През призмата на перспективата на социалните инвестиции социалната държава запазва отношението си към преразпределението и социалната защита, но освен това инвестира в мерки за подпомагане на хората да реализират своите способности, превенция на рискове и борба с неравенствата между поколенията. (Hemerijck, Ronchi and Plavgo, 2023). В практически план обаче, в условията на строга финансова дисциплина перспективата на социалните инвестиции е прилагана предимно, във форми, които се доближават до нейното тясно разбиране (Leoni 2015, 2016), а именно като инвестиции, съсредоточени върху активирането, с ограничен фокус върху формирането на човешки капитал и тенденция към намаляване на социалната защита с произтичащо от това надценяване на потенциала за активизиране и изключване на социалното включване като необходим и взаимноподсилващ компонент. Това дава основание на изследователи (Busilacchi, Giovanola, 2023) да твърдят, че перспективата на социалните инвестиции се отнася нееднозначно към социалните права и позволява да бъдат поставяни различни акценти. От една страна - тя може да се разглежда като инструмент за овластяване и създаване на възможности, респ. за разширяване обхвата на социалните права на гражданите, а от друга като инструмент за дисциплиниране, респ. за ограничаване обхвата на социалните права. Други автори (Hemerijck, Ronchi and Plavgo, 2023) застъпват тезата за преминаване отвъд компромиса „равенство-ефективност“ като се допус-

не увеличаване на социалните разходи за формиране на човешки капитал и социалните услуги, насочени семейството. Използването на по-широк спектър от такива политически интервенции и инвестиции в различни етапи от живота на хората предполага увеличаване на количеството и качеството на заетостта. Това е особено необходимо в условията на застаряване на населението при увеличаване на рисковите фактори в живота на хора и нарастваща нужда от социална защита. В тази връзка трансформациите на социалната държава са свързани в голяма степен с пазара на труда и са насочени към увеличаване на заетостта и на пригодността за заетост чрез увеличаване на заетостта на жените, съвместяване на професионалния и семейния живот и активен живот на възрастните хора.

И все пак - как следва да се интерпретира перспективата за социални инвестиции с оглед на социалните права на гражданите?

Социалните права са права за посрещане на основни нужди, които са от съществено значение за благосъстоянието на човека. Те включват право на жилище, право на храна, право на здравеопазване, право на образование, право на социално осигуряване и социално подпомагане, право на труд и достойни условия на труд, право на създаване и членство в синдикат, вкл. право на колективно договаряне и право на стачка. (MacMillan, C. Michael, 1986, pp.3) Това са права, които се „основават на идеите за равенство и гарантират достъп до основни социални и икономически стоки, услуги и възможности“ (СЕ,2020) Тези права включват защита от крайна бедност и социална изолация, както и защита в трудни периоди от живота като позволяват да се поддържа определено равнище на материална сигурност и качество на живот. Мръчков (Mruchkov, 2020, pp.255) отбелязва, че социалните права са права на гражданите, намиращи се в състояние на уязвимост. Те са права за подкрепа, съдействие и подпомагане от държавата и обществото.

Разглеждани в правен контекст социалните права се класифицират по своя предмет и съдържание в три групи – трудови права, осигурителни права, права на социално подпомагане. Всяка от тези групи представлява сложно правно образование, което съдържа съвкупност от конкретни и близки помежду си по съдържание и еднакви по природата си отделни социални права, със специфично за всяко от тях съдържание.“ (Mruchkov, 2020, pp.42) Съставляващите всяка група права имат общо функционално предназначение и свой специфичен кръг от правни субекти. И още – социалните права са субективни права. Те се отнасят до живота на отделния човек и по своята природа са съсредоточени върху личното съществуване и осъществяване в живота. (Mruchkov, 2020, pp.29) Тяхното действие е синергично, с оглед на възможността за съвместяване, редуване и допълване през целия живот. Социалните права достигат до гражданите и стават непосредствено осезаеми чрез законовата уредба. Те са силно чувствителни към провежданата държавна политика по тяхната защита.

Социалните права се обособяват в самостоятелна група през втората половина на XX век. Процесът на тяхното признаване, разширяване и обогатяване по обхват е сложен и дълъг. Те са регламентирани в източници от различен порядък – международни правни документи като Всеобщата декларация за правата на човека (1948), Международния пакт за икономически, социални и културни права (1966), Европейската социална харта (1961), Европейския стълб за социални права (2017), както и във вътрешното законодателство на страните като националната практика по отношение на тяхната конституционна и законова уредба е различна.

В общия случай държавата има задължение да осигури осъществяването на социалните права на гражданите наравно и в еднаква степен и с еднаква сила с другите им права (граждански, политически, културни и др). Това е обвързано, обаче с организацията и функционирането на конкретната държава и нейните икономически възможности. В тази връзка социалните права подлежат на постепенно изпълнение. Отделните държави в различна степен могат да гарантират еднаквото им спазване. Това дава възможност за политически интерпретации, в зависимост от ориентацията на публичната власт, която има задачата да осигури условия за тяхното пълноценно осъществяване.

В контекста на социалната държава социалните права на гражданите са защитени от система за преразпределение чрез държава, която е обществено обоснована и в приемливи граници за

дадено пазарно общество на определен етап от развитието му. Тази система е институционалният резултат от поемането на социални ангажменти от държавата за намеса или отношение към системата от фактори, касаещи благосъстоянието на обществото. Вградените в нея механизми на защита са реализирани чрез различни социалнополитически практики¹, които са продукт на политическия процес и са закрепени чрез законодателството. Наблюдават се различни варианти на публична организация на социалната сфера, които очертават различни стратегии на промяна и приспособяване към глобалната среда, но и на особеностите на конкретното общество. Конкретният национален модел на социалнополитическа регулация представлява специфична за всяка страна комбинация от универсалност, социално осигуряване, социално подпомагане, обществено и частно предоставяне на услуги, данъчни облекчения и политики на пазара на труда. Прилагането на един или друг инструмент зависи от тежестта на обществените разходи, демографската структура на населението, бедността, състава на работната сила, равнището на икономическо развитие, културата и политическата воля. (Yorgova, 2023)

Както Хемерийк (Hemerijck, 2014) отбелязва социалната държава има нормативен ангажмент за предоставяне на социални права на гражданите в области на основни нужди на човека, които са съществени за неговото благосъстоянието. През годините този ангажмент се променя и еволюира от универсална защита на социалните права през дерегулация, приватизация и бюджетни съкращения до комбинирано осъществяване на социална защита и социално насърчаване, при които важно място заемат индивидуалния избор и отговорност. Социалното насърчаване реализирано чрез политики за облекчаване на съвременните преходи на пазара на труда и повишаване на качеството на човешкия капитал е съчетано с поддържане на приобщаващи предпазни мрежи за минимален доход. Спектърът на намесите включва както компенсация на дохода, така и превенция на риска и изграждане на капацитет, които следва комбинирано да се изпълняват по балансиран и взаимно подсилващ се начин.

Редица изследователи (Busilacchi, Giovanola, 2023; Hemerijck, Ronchi and Plavgo, 2023) подчертават, че перспективата за социални инвестиции разглежда социалната държава като продуктивен фактор, който може да се използва за увеличаване възможностите за развитие. В тази връзка овластяването и създаването на възможности на гражданите да проявят своите способности е ключ към постигането на финансова устойчивост на социалната държава. При това обаче, следва да се отчита, че състоянието на уязвимост е строго индивидуално за всяко лице от дадена социална група, изложена на определен социален риск. И още - при упражняване на социалното си право лицата се ръководят от личен интерес за ползността му в съответствие със субективната си оценката на загубите на благополучие. Това може да породи проблеми при реализирането на социалните права с оглед постигане на социална справедливост.

Автори (Busilacchi, Giovanola, 2023) обръщат внимание на връзката „отговорности – способности“, проявяваща се както на индивидуално, така и на обществено ниво. Тази връзка е определяща за отношенията между индивида и държавата. Според тях перспективата на социалните инвестиции допуска тя да се интерпретира от една страна като разширяване на обществената отговорност и изграждане на иновативни отношения между индивида и обществото, а от друга - трансфер на обществената отговорност към индивидите, засилване на условността при предоставяне на подкрепа, гарантиране на социални права само на лица, отговарящи на определени специфични изисквания с отношение към заетостта. Причините за тази двойственост според тези изследователи са в политическите основи.

Бусилачи и Джованола (Busilacchi, Giovanola 2023) смятат, че идеите за индивидуален избор и отговорност, вградени в перспективата на социалните инвестиции най-добре могат да бъдат

¹ Социалнополитическа практика: бюрократична процедура за признаване и гарантиране на правото на определена социална група да разполага със средства и/или жизнени шансове, които не са проекция на пазарната ѝ позиция. Прилагането ѝ предполага създаване на специална организация и определяне на начина за мобилизиране на необходимите средства. (Брайкова, 2000, с.111)

обосновани от позициите на егалитаризма на късмета². Според тях този възглед е опит да се възстанови значението на индивидуалния избор и отговорност в рамките на егалитаризма. Според Дуоркин равенството и свободата са съвместими. Между тях няма концептуално противоречие когато човек има свободата сам да избира как да води живота си и да е отговорен за последствията от този избор. Необходимо е да се намалят ефектите от наследените различия и чистия късмет. Това позволява да бъде защитен принципа на равенството, (разбрано като равенство на възможностите) без да са необходими ограничения на свободата на избор. (Smilov, 2015) Механизмите на защита следва да са проектирани така, че да дават равен начален шанс и в същото време да стимулират гражданите да бъдат по-отговорни за собствените си избори. На компенсация могат да подлежат както дефицитите в перспективите за благосъстояние, така и дефицитите в ресурсите на гражданите, но само тези от тях, които не отразяват избора на субекта. (Knight, 2013)

Някои изследователи (Busilacchi, Giovanola, 2023; Knight, 2013) отбелязват, че егалитаризма на късмета поставя индивидуалната отговорност като условие за достъп до социална защита и справедливо разпределение на социалните права. Той пренебрегва значението на социалните детерминанти на индивидуалната отговорност и разбира социалната защита като зависима от отговорността на индивида. По този начин има опасност социалната държава да се отдалечи от принципите на уважение и загриженост към всички граждани, зачитане на тяхното достойнство, равнопоставеност и равното третиране, респ. това да доведе до ерозиране на социалните права.

Други автори (Hemerijck, Ronchi and Plavgo, 2023) считат, че политическите основи на перспективата на социалните инвестиции следват да се търсят в разработките на Амартия Сен и Марта Нусбаум за способностите и минималните блага, тъй като те в по-голяма степен отговарят на нуждите на глобализиращите се общества, в които държавите изпитват затруднения при гарантирането на социална справедливост. Тези теоретични идеи насочват вниманието към необходимостта да се гарантира необходим минимум от възможности в обществото, за да се запази човешкото достойнство. Изхожда се от разбирането, че хората са хетерогенни и имат различни нужди, притежават различни способности, респ. по различен начин могат да се възползват от определени ресурси, за да превърнат първичните блага във функционалности. По тази причина оценката на индивидуалното благосъстояние трябва да се прави с оглед на способностите на хора. Социалната справедливост се свързва с разпределението на способностите по начин, който позволява всяко лице да получи „прагово ниво от всяка способност, под което се приема, че истинското функциониране на човека не е възможно“ (Nussbaum, 2006) Този т.нар. „основен социален минимум“ за всички е необходим, за да се запази човешкото достойнство.

Хемерийк (Hemerijck, 2014) отбелязва, че при перспективата на социалните инвестиции се наблюдава бавно предефиниране на самата идея за социална справедливост: от разбиране на справедливостта от гледна точка на равенство на доходите към разбиране на солидарността и справедливостта като право и задължение за оказване на необходимата индивидуална подкрепа на нуждите на всеки, така че това да води към процъфтяване на всички. И още – в нейната основа лежи преориентиране на социалното гражданство от логиката на *свобода от нуждата* към логиката на *свобода на действие*, приложена към съвместяването на работа и семеен живот чрез социални услуги и гарантиране на *висок социален минимум*, позволяващи гражданите да водят по-пълноценен и по-удовлетворяващ живот.

Адекватната социална защита на минималните доходи е критична предпоставка за реализиране на социалноинвестиционни политики и инициативи. (Hemerijck, 2014) Само в този случай е възможно изграждането на иновативни отношения между индивида и обществото, при което обществената отговорност към подпомагане на навременните индивидуални избори на гражданите в областта на образованието и грижите в ранна детска възраст, образование, обучение, учене през

² „Егалитаризъм на късмета“ е термин, въведен от Елизабет Андерсън (Anderson, Elizabeth S. 1999. What is the Point of Equality? Ethics, 109, 287–337), за да опише група от егалитарни теории за справедливостта. Тези теории са чувствителни към отговорността. Според тях човек не може да бъде виновен за нещо, което е въпрос на късмет, респ. принципа на равенство изисква да бъде сведено до минимум влиянието на обстоятелствата върху разпределенията като в същото време се засили ролята на избора.

целия живот, заетост и съвместяване на професионалния и личния живот, дългосрочни грижи се засилва. Това може да доведе до обогатяване обхвата на социалните права на гражданите, при което по ефективен начин да се съчетават равенството и своден избор.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Социалните инвестиции се реализират чрез набор от политики и програми, насочени към ограничаване на социалния и икономически риск и уязвимост. Те са фокусирани върху развитието на човешкия капитал и заетостта. Тези политики и програми реализират широк спектър от намеси във всички етапи на човешкия живот като по този начин допринасят за подобряване на способностите и възможностите на хората за участие в съвременните пазари на труда, с оглед постигане на високи нива на заетост, социално включване, индивидуална активност и удовлетворение от живота.

Европейският съюз има важна роля в налагането на социалните инвестиции като концептуална рамка за разбиране на промените, а също и като нормативна идея за насочване на политиките. Той представя социалните инвестиции като основна функция на социалната държава през XXI век, наред с регулирането на пазара на труда и социалната защита (ЕС, 2023, pp.1). Наблюдават се индикации на общоевропейско ниво за насърчаване реализацията на по-интензивни социални инвестиции в областта на заетостта, доходите и социалната защита, здравеопазването и образованието, при отчитане на националните специфики на страните-членки на ЕС по отношение на социална уязвимост и институционална динамика.

Европейският съюз използва перспективата на социалните инвестиции за рестартиране на социалното си измерение като през нея се обръща отново към идеята за силната социална държава, която е проактивна от гледна точка на жизнения цикъл на човека. Той изгражда политическия си ангажимент като се опира на нарастващата сложност на многобройните неблагоприятни последици, които засягат населението; необходимостта от по-добра координация между икономика и социална политика през призмата на заетостта; мобилизиране на всички за участие с оглед разширяване на финансовите възможности за покриване на рисковете.

REFERENCES

1. **Braykova, T., (2000).** Theory of Social Policy. Sofia: Paradigm (in Bulgarian)
2. **Busilacchi, G., Giovanola, B., (2023).** Contemporary European Welfare State Transformations and the Risk of Erosion of Social Rights: A Normative Analysis of the Social Investment Approach. *Societies.*; 13(2):21. <https://doi.org/10.3390/soc13020021> [Accessed 03 April 2023]
3. Council of Europe 2020, The evolution of human rights. Manual for Human Rights Education with Young people. Available at: <https://www.coe.int/en/web/compass/the-evolution-of-human-rights> [Accessed 03 April 2023]
4. European Commission 2023, The future of social protection and of the welfare state in the EU. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/842d8006-c3b3-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-283143938> [Accessed 03 April 2023]
5. European Parliament 2013, Social investment for growth and cohesion. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0266_EN.htm [Accessed 03 April 2023]
6. **Hemerijck, A., S. Ronchi, I. Plavgo. (2023).** Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states, *Socio-Economic Review*, Volume 21, Issue 1, 479–500, <https://doi.org/10.1093/ser/mwac035> [Accessed 03 April 2023]
7. **Hemerijck, A., (2014).** Social investment «stocks», «flows» and «buffers», in „Politiche Sociali, Social Policies“ 1/2014, pp. 9-26, doi: 10.7389/76572 [Accessed 03 April 2023]
8. **Yorgova, M., (2023).** Йоргова, Милена. The welfare state through the lens of the social investment perspective: transformations and challenges - *Civil Review*, Special issue IV, 2023, pp.209–218
9. **Knight, C., (2013).** Luck egalitarianism. *Philosophy Compass*, 8(10), pp. 924–934. doi: 10.1111/phc3.12077 [Accessed 03 April 2023]

10. **Leoni, T., (2015).** The social investment perspective as guiding principle for welfare state adjustment. Available at: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-social-investment-perspective-as-guiding-for-Wifo/ca404c5980b8bb591e3df2b53aa3b4c21545fa20> [Accessed 03 April 2023]
11. **Leoni, T., (2016).** Social Investment as a Perspective on Welfare State Transformation in Europe. *Intereconomics* 51,194–200. Available at: <https://www.proquest.com/openview/6a47fb729d5f8edb7498da23b4440918/1?pq-origsite=gscholar&cbl=37948> [Accessed 03 April 2023]
12. **MacMillan, C. Michael, (1986).** „Social versus Political Rights“. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*. **19** (2): 283–304. doi:10.1017/S0008423900054020. [Accessed 03 April 2023]
13. **Morel, N., B. Palier, J. Palme (eds.) (2012).** Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges. Bristol: Policy Press.
14. **Mruchkov, V., (2020).** Social rights of Bulgarian citizens. Sofia: Ciela (in Bulgarian)
15. **Nussbaum, M., (2006).** Frontiers of Justice (Disability, Nationality, Species Membership). The Belknap Press, USA, pp.70–78.
16. **Smilov, V., (2015).** Liberalism, market and Equality. (Roland Dworkin). Available at: Либерализъм, пазар и равенство | Портал за култура, изкуство и общество (kultura.bg) [Accessed 03 April 2023]

За контакти:

Милена Йоргова, доцент, доктор
Служебен адрес: гр. Велико Търново, 5000, ул. „Арх. Г. Козаров“ №1
Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий“
Стопански факултет
Катедра „Организация и методология на социалните дейности“
Ел. поща: m.yorgova@ts.uni-vt.bg
