

ПОЛИТИЧЕСКИЯТ КОНТЕКСТ НА ПЕНСИОННАТА РЕФОРМА И НА ВРЪЗКАТА “ИЗСЛЕДВАНИЯ – ПОЛИТИКА”*

Връзката между политика и научни изследвания в социалната област през последните години, между изследователи и политици не е била предмет на специални проучвания и оценки в българската литература. Това все още е едно “бяло петно”, което става още по-очевидно на фона на разширяващия се и задълбочаващ се интерес сред академичните среди извън България.¹ Във връзка с това *основната цел* е да се изясни политическият контекст, който направи възможна пенсионната реформа и по такъв начин откри по-широк „политически прозорец” за изследователите и практическото използване на техния професионален опит и резултати от проведени изследвания.

JEL: H11; J26

Политическата, икономическата и социалната необходимост от радикално реформиране на пенсионната система в България беше ясна още в началото на 90-те години на XX век – практически почти веднага след падането на комунистическия режим. С малки изключения политическите партии декларираха необходимостта от промяна на съществуващото пенсионно осигуряване и я включваха като приоритет в своите програмни документи. Поради редица причини – главно от политически и икономически характер, обаче тази реформа се забави. Забавянето, респ. пристъпването към реформиране на пенсионния модел, пряко повлия върху характера, съдържанието и интензивността на връзката между изследвания и политика, между изследователи и политици,² а с това – и върху възможностите за въздействие на изследванията върху политиката.

* Статията представя част от резултатите, постигнати при изпълнението на проект “The Pension Reform in Bulgaria: Bridging Social Policy Research and Policy Making”. Проектът се реализира в изпълнение на договор BRP 0340 между клуб “Икономика 2000” и Economics Education and Research Consortium, Inc. (клиент). Договорът е финансиран от Global Development Network – GDN в рамките на Bridging Research and Policy Project.

¹ Вж. *Crewe, E., J. Young*. Bridging Research and Policy. Context, Evidence and Links. Overseas Development Institute, ODI Working Paper 173, 2002; *De Vibe, M., I. Hovland, J. Young*. Bridging Research and Policy: An Annotated Bibliography. ODI Working Paper 174, 2002; *Nutley, S., I. Walter, H. Davies*. From knowing to doing: A framework for understanding the evidence-into-practice agenda. Discussion Paper, University of St. Andrews, 2002; *Nutley, S., I. Walter, H. Davies*. Research impact: a cross sector review (Literature review). University of St. Andrews, 2003; *Coleman, D*. Policy Research - Who Needs It? 1991; *Garrett, J., Y. Islam*. Policy Research and the Policy Process: Do the twain ever meet? Gatekeeper Series N 74, International Institute for Environment and Development (IIED), 1998; *Maxwell, S*. Is Anyone Listening? GDNNet [<http://nt1.ids.ac.uk/gdn/tools/respol.htm>].

² За целите на тази статия терминът “политици” включва представители и на изпълнителната, и на законодателната власт на национално равнище, които “правят” политиката (*policy makers*) и вземат решения (*decision makers*).

От гледна точка на политическия цикъл³ политическото решение за действително (*de facto et de jure*) пристъпване към подготовка (дизайн) и реализиране на пенсионната реформа беше взето през 1998 г. Нейното практическо осъществяване започна в началото на 2000 г., когато влезе в сила Кодексът за задължително обществено осигуряване (КЗОО).

Кои бяха основните параметри на политическия контекст в края на 90-те години, които направиха възможна пенсионната реформа и откриването на по-широк “политически прозорец” за изследователите и използването на техния професионален опит и резултати от изследвания? Отговорът на този базисен въпрос включва преди всичко изясняване на: макрополитическия контекст; специфичния контекст на формулирането на политиката; решаващите моменти в политическия процес; реализацията, като се обърне също внимание на ролята на политиците и на начина, по който те мислят. Този отговор би бил по-категоричен, ако се открият различията между параметрите на политическия контекст, съществувал в края и през първата половина на 90-те години, както и условията, при които се осъществи пенсионната реформа.

Политическата стабилност стана основна характеристика на *макрополитическия контекст* след пролетта на 1997 г., когато се проведеха предсрочни парламентарни избори и коалицията на Обединените демократични сили (ОДС) получи мнозинство в парламента. Избрано беше правителството на Иван Костов (тогава лидер на Съюза на демократичните сили), което по своя характер се приемаше за дясно и е първото след 1990 г., изкарало своя пълен четиригодишен мандат (до пролетта на 2001 г.). Дотогава политическата нестабилност беше една от типичните характеристики на българския политически живот. След 1989 г. на власт последователно бяха 7 правителства: три леви (1989 -1990 г. на Андрей Луканов – БКП; 1992 - 1994 г. на Любен Беров – с мандат на ДПС; 1995-1997 г. на Жан Виденов – БСП), едно дясно (1991-1992 г. на Филип Димитров – СДС), едно преходно коалиционно (1990-1991 г. – на Димитър Попов) и две служебни правителства, назначени от президента на страната (октомври 1994 – януари 1995 г. на Ренета Инджова и февруари – април 1997 г. на Стефан Софийански). Това на практика означаваше, че средната продължителност на управление на едно правителство беше само една година. След изборите през пролетта на 2001 г. изпълнителната власт се пое от действащото и в момента правителство на Симеон Сакскобургготски (НДСВ в коалиция с ДПС).

Очевидно е, че през първите 7-8 години след началото на политическите и икономическите промени, започнали в края на 1989 г., България се оказва (целенасочено или не) неподготвена рационално да управлява дълбоката криза, в

³ Имат се предвид следните фази на политическия цикъл: дефиниране на проблемите и “съставяне на дневния ред” – конструиране (формулиране) на политиката и на различни алтернативни решения – избор на решения и дизайн на политиката – реализиране – мониторинг и оценка (вж. *Crewe, E., J. Young*. Цит. съч., с. 6).

която изпадна. Тогавашните политически елити не съумяха (не можеха или не искаха) бързо да изработят и успешно да използват инструменти, които да противодействат на тази криза и да доведат до *позитивни резултати* за по-голяма част от населението, осигурявайки неговата подкрепа. Напротив, началото на 90-те години беше период, през който доминираха процеси, свързани с преразпределението на националното богатство и формирането на нови икономически и политически властови центрове.⁴ Политическата нестабилност, ширещата се аномия и икономическата несигурност създаваха благоприятна среда за протичането на тези трансформационни процеси, оказали се съществени за началото на българския преход.

Ето защо политическата стабилност след 1997 г., наличието на парламентарно мнозинство, подкрепящо правителството на Иван Костов, заедно с десния характер на провежданата от ОДС политика бяха едни от главните политически предпоставки за вземане на решение за подготовка и пристъпване към практическо радикално реформиране на пенсионната система. За пръв път в историята на съвременна България правителството оцени на практика (а не само на дума и чрез съответни декларации) необходимостта от радикални реформи в областта както на социалното осигуряване, така и на цялата система за социална защита.

Над 70% от анкетираните лица (експерти и политици)⁵ посочват като силен фактор за пристъпване към подготовка и практическо реформиране на пенсионната система наличието на политическа воля, отговорност и готовност на управляващата партия, както и на стабилно политическо мнозинство, което е позволило да се приемат новите закони (някои респонденти посочват отрицателното влияние на опозицията).

В допълнение на това се обръща внимание на положителното влияние на такива политически фактори като:

- наличието на консенсус в обществото за необходимостта от реформа (40% от анкетираните);
- привличането на социалните партньори като активна страна в процеса на реформата и тяхната подкрепа по това време, оказана в рамките на националния социален диалог (35% от анкетираните).

Тези изводи са подкрепени и обобщени от мнението на един от интервюираните експерти:

“Основните политически предпоставки и фактори, направили възможна пенсионната реформа са:

⁴ За повече подробности вж. Развитие на човека – България 1995. Национален доклад, С., ПРООН, 1995, гл. 2 “Икономическа стратификация и обедняване на населението”.

⁵ За целите на изследването през периода май - юни 2004 г. бяха интервюирани 20 експерти и политици, взели активно участие в подготовката и провеждането на пенсионната реформа. Подборът на респондентите беше съобразен с необходимостта да се проучат възможно най-широк кръг от гледни точки на двете страни – изследователи и ръководители.

- *реформаторски настроено дясно правителство със стабилна подкрепа в парламента;*
- *готовност да се поеме политическата отговорност за рестриктивните решения в реформата;*
- *привличане на синдикалните и работодателските организации на страната на реформаторите и в самия процес на подготовка на реформата;*
- *слаба и бягаща от отговорност лява опозиция, непредлагаща алтернатива.”*

Постигането на *икономическа стабилност* е друг важен елемент на макрополитическия контекст. Въвеждането на режима на валутен борд доведе до финансова стабилизация на страната. След няколко години на продължителен спад на икономическия растеж (с 11.7% през 1991 г. и 7.3% през 1992 г.), нестабилно оживление през 1994 - 1995 г. и отново спад (с над 10% през 1996 г. и с почти 7% през 1997 г.), през 1998 и 1999 г. беше регистриран ръст на БВП съответно с 3.7 и 2.3%. Тази тенденция се запази и през следващите години, когато БВП нарасна съответно с 5.4% през 2000 г., 4.1% през 2001 г., 4.9 и 4.3% през следващите две години. Инфлацията също беше овладяна и след рекордните стойности от 310.8% през 1996 г. и 578.6% през 1997 г. спадна до незначителните 1% и 6.2% съответно за 1998 г. и 1999 г. През следващите 4 години потребителските цени също поддържаха ниски темпове на нарастване – съответно 11.4, 4.8, 3.8 и 5.6%.

Не случайно почти всички анкетирани лица посочват икономическата стабилизация като важен фактор, направил възможно реформирането на пенсионната система. Все пак изследователите акцентират повече върху макроикономическите фактори, ускорили реформата (общата либерализация на икономиката, икономическия спад и последващата стабилизация, бюджетния дефицит), които правят невъзможна “субсидираната ѝ алтернатива”. Ръководителите посочват по-често вътрешните за пенсионната система икономически фактори – дефицита на осигурителния фонд, намаляването на икономически активното население (респ. фискалната база) и др.

Друга икономическа предпоставка (този път с отрицателен знак) за пристъпване към реформиране на пенсионното осигуряване е високото равнище на вътрешния и външния дълг.⁶ Общият държавен и държавно гарантиран дълг (включващ “Вътрешен държавен и държавно гарантиран дълг” и “Външен държавен и държавно гарантиран дълг”) през 1999 г. е 19 631.5 млн. лв., което представлява над 82% от БВП. Държавата периодично емитираше (и емитира) държавни ценни книжа (ДЦК), за да финансира бюджетния дефицит и структурната реформа. Доходността им е гарантирана и по правило е над основния лихвен процент. Въвеждането на

⁶ На този фактор обръщат внимание и други автори. Вж. например *Muler, K. The Political Economy of Pension Reform in Central and Eastern Europe. – In: Reforming Public Pensions. Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries. OECD, 2003, p. 38.*

пенсионни осигурителни схеми от капиталов тип, управлявани от пенсионно-осигурителни дружества със законово регламентиран консервативен портфейл (включващ задължение за закупуване на ДЦК), откриваше възможност за създаване на източник за финансиране на вътрешния дълг в условията на валутен борд. Външният държавен дълг (който към края на 90-те години е 16.668 млн. лв. и е равен на 70% от БВП) пък в голяма степен се кредитира от международните финансови институции, които (главно МВФ) са пряко обвързани с политиката за макроикономическа стабилизация на страната. Част от политиката за постигане на такава стабилизация е ограничаването и повишаването на ефикасността на публичните разходи. Поради това тези институции и особено Световната банка (СБ), която е пряко ангажирана с реформирането на социалната сфера и омекотяването на социалните последици от реформите, от началото на прехода настояваха за радикално реформиране на пенсионната система и подкрепяха (технически и финансово) правителствените усилия в тази посока.

Ролята на *международните финансови институции* се посочва на практика от всички анкетирани като важен компонент на политическия контекст, направил възможна радикалната промяна на пенсионния модел в България.

Влиянието на СБ се свързва по-специално с две от насоките на нейната дейност - изследванията в областта на пенсионното осигуряване и конкретната техническа помощ за административния капацитет на България. Някои респонденти посочват едновременно влиянието СБ и МВФ като значимо. В този случай се има предвид тяхното участие при определянето на макроикономическите параметри и общата стабилизационна политика на страната – балансирането на пенсионния фонд винаги е било важно условие за кредитните споразумения на тези институции с правителството. Всички респонденти посочват и ролята на Американската агенция за международно развитие (ААМР), тъй като пенсионната реформа е приоритет в двустранното сътрудничество между България и САЩ и в периода на реформата беше оказана мащабна помощ. На трето място се отбелязва значението на стандартизиращите международни институции като МОТ, както и изискванията на европейското право.

Социално-икономическите и финансовите характеристики на пенсионната система също са важен елемент от контекста, в който стана възможно да се пристъпи към нейното фактическо реформиране.

1. *Финансова криза на пенсионното осигуряване, която се изразяваше в:*

- дефицитен бюджет – за периода 1991-1994 г. например сумарният дефицит в общия бюджет на социалното осигуряване беше над 23 млрд. лв., което представлява около 1/5 от разходите за пенсии по това време. Отрицателното салдо между годишните приходи и разходи беше между 10 и 20% от разходите за пенсии;

- значителна роля на “другите източници” и на първо място – на субсидиите от републиканския бюджет като приходоизточник за социалното осигуряване. През

1991 г. например делът на републиканския бюджет е почти 25%, през 1993-1994 г. е около 20%, а през следващите години се движи между 5 и 15%;

- намаляващ дял на собствените приходи и най-вече на тези от осигурителни вноски. Въпреки високия размер на последните, определящ значителна осигурителна тежест, приходите от тях намаляват от 95.5% през 1990 г. на 81.8% през 1996 г. и 78.8% през 1999 г.;

- залагане на дефицитен бюджет още в законите. 1995 е годината, през която със Закона за държавния бюджет е предвиден (за пръв път) планов дефицит в общия бюджет за социално осигуряване в размер на 9.6 млрд. лв.;

- текуща актуализация на бюджета на социалното осигуряване през някои години – например през 1996 г.;

- заемобразни безлихвени трансфери от други осигурителни фондове – например от фонд “Професионална квалификация и безработица” (1996-1997 г.).

2. *Увеличаване на коефициентите на зависимост*, които в голяма степен обуславят финансовата устойчивост на пенсионната система. За цялото последно десетилетие на миналия век те непрекъснато влошават своите стойности. Например коефициентът на пенсионна зависимост (определян като отношение между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица) от 54.3% през 1990 г. нараства на 69.2% през 1997 г. и на 83.3% през 1999 г., а през 2000 г. вече надминава 100% (това означава, че едно осигурено лице “издържа” един пенсионер, което е много висок пенсионен товар). Влошаването на тази характеристика на пенсионната система е пряко следствие от депопулацията и застаряването на населението, както и от намаляващата заетост на националния пазар на труда (между 1990 и 1998 г. броят на заетите лица спадна с 1285.8 хил. човека).

3. *Нарастваща тежест на разходите за пенсии*. В условията на икономическа стагнация и на фона на драстичния спад на БВП през първата половина на 90-те години делът на разходите за пенсии в него се увеличава и преминава границата на 10-те процента (през 1993 г.). Това развитие на системата за социално осигуряване оказва силно обратно въздействие върху общата икономическа криза и е основна причина за нарастване на бюджетния дефицит. В средата на десетилетието този дял намалява (до около 6.2% през 1997 г.), което се дължи главно на описаните по-горе мерки за стабилизиране на пенсионната система. След 1998 г. обаче той отново започва да расте, което индикира изчерпване потенциала на тези мерки.

Пенсионната система стана едно от най-значителните разходни пера на държавния бюджет - делът на разходите за социално осигуряване в него през 1990 г. е 19.3%, през 1991-1993 г. - около 27% и през 1994 г. - около 28%. Тя се превърна в заложник на рестриктивната бюджетна политика, но и във важен фактор за финансовата стабилизация на страната.

5. *Малки по размер пенсии с ниска покупателна сила*. Намаленият дял на разходите за пенсии е свързан със значителен спад в доходите и в

жизнения стандарт на пенсионерите. Той се изразява най-вече в: спад на реалните пенсии; намаляване на тяхната покупателна сила; понижаване на коефициента на заместване (съотношението на средната пенсия със средната и с минималната работна заплата). Например реалното намаление на пенсиите в края на 90-те години е над $\frac{3}{4}$ пъти спрямо 1990 г. Коефициентът на заместване на средната пенсия спрямо средната заплата през 1996-1997 г. е 0.303 при 0.328 през 1990 г. Не случайно през този период в България “пенсионер” се утвърди като синоним на “беден”. Ниският жизнен стандарт както на пенсионерите, така и на голяма част от населението породил изисквания и очаквания от страна на обществото към бъдещата пенсионна система. Това се подчертава и от анкетиранията лица.

Интервюираните експерти и политици също свързват необходимостта и неизбежността на пенсионната реформа със състоянието на действащата (тогава) пенсионна система:

“Съществуващото законодателство беше пригодно за други условия.”

“Съществуващата пенсионна система не беше ефективна – например плащаха се високи вноски (което беше предпоставка за големи очаквания), а плащанията (респ. коефициентът на заместване) бяха ниски. Това дискредитираше пенсионната система и създаваше социално напрежение.”

Респондентите са единодушни, че “ниските пенсии, високите вноски, големият пенсионен товар” като иманентни черти на стария пенсионен модел биха довели до неговия скорошен финансов крах, което наложи и направи възможно търсенето и практическото имплементиране на радикални промени.

Изчерпването на предишния пенсионен модел и опасността от бързо финансово дестабилизиране на старата пенсионна система са оценени като значим фактор, но с относително по-слабо действие от субективните фактори като експертния потенциал и политическата воля. Подобно мнение е солиден аргумент в подкрепа на предварителната хипотеза на това изследване, че взаимодействието между изследванията и политиката наистина е важно за България, а не е само съпътстващо явление в един процес, наложен от неизбежната икономическа необходимост да се реформира пенсионната система и (може би на първо място) от благоприятна политическа среда.

Някои респонденти по-нататък дават следното обяснение за баланса между икономическите и политическите фактори: *“Старата пенсионна система не беше рухнала напълно, не сме стигали до положение да не можем да изплащаме пенсиите. Перспективите за финансов крах се отнасяха за по-далечно бъдеще. Затова политическите фактори имат по-силно значение от икономическите и финансовите.”*

В този смисъл *обществените очаквания* не се оценяват като фактор, който е имал силно влияние върху формирането на политическия контекст (това мнение изразяват около половината интервюирани лица). Някои даже определят въздействието му с отрицателен знак, т.е. преекспонираните очаквания на населението отчасти са пречели на реформата.

Наличието на сравнително ясни идеи и концепция за реформиране на пенсионната система обаче почти единодушно се оценява като силен фактор с положително въздействие върху непосредствената подготовка (1998-1999 г.) и стартирането на пенсионната реформа (2000 г.) – около 90% от анкетираните поддържат тази оценка.

Подобна е оценката за значението и на *наличието на подготвени експерти*. Някои респонденти правят уговорката, че в началото на реформата не е имало такива, но в резултат от взаимодействието равнището на знания се е повишило: *“Част от пенсионната реформата се състоеше именно в обучение на експерти, затова не можем да твърдим, че тя е заварила достатъчно подготвени специалисти.”*

Като много силна се оценява ролята на *личната ангажираност с реформирането на пенсионната система на част от тогавашния политически елит*. Въз основа на това може да се направи категоричният извод, че личностният фактор, наличието и изявата на политически и обществени лидери с ясно изразена мотивация и воля за промяна е важна и в определена степен решаваща движеща сила за успешното управление и осъществяване на пенсионната реформа.

Политическата свобода е една от най-важните предпоставки за взаимодействие между науката и практиката. Повечето респонденти оценяват високо нейното равнище в страната през периода на реформата. Все пак около една четвърт от тях го определят като “средно”.

Медийната и академичната свобода като компоненти на политическия контекст през 90-те години (и след това) са на равнище, което гарантира свобода на мненията и независимост на изследванията относно състоянието на пенсионната система и нейното реформиране. Медиите постепенно се утвърдиха като независима “четвърта” власт, която (в една или друга степен) обективно информира обществото и дава трибуна на различни индивидуални, институционални, корпоративни и други мнения. Не случайно интервюираните експерти и политици почти единодушно оценяват високо свободата на словото (медийната свобода) и на научните изследвания.

В същото време в условията на академична свобода развитието на науката и на възможностите за извършване на изследвания през първата половина на 90-те години се характеризира с някои съществени особености:

- силно ограничаване на бюджетната издръжка на държавните научни звена към БАН;
- съкращаване на академични научни звена и намаляване броя на лицата, занимаващи се с научни изследвания, вкл. в областта на хуманитарните науки;
- преминаване на редица изследователи от научния сектор към сферата на политиката (законодателната и изпълнителната власт). В редица случаи след това част от тях се завръщаха към научна дейност, а натрупаният опит в политиката обогатяваше изследователската им работа и улесняваше връзката между изследователи и политици;

- закриване на т.нар. “ведомствени” (към различните министерства) научни институти, занимаващи се със секторни изследвания. Например през 1991 г. е закрит Институтът по труда към Министерството на труда и социалната политика, а през 1994 г. – Институтът по социално осигуряване и социалното подпомагане към същото министерство (създаден през 1992 г.); в началото на 90-те години е закрит и Институтът по финанси към Министерството на финансите;

- практическо спиране на притока на млади изследователи в академичните структури, извършващи научни изследвания в хуманитарните науки (вкл. икономика и социология);

- съществено разрастване на университетския сектор и увеличаване на финансовата самостоятелност на висшите учебни заведения.

Това ограничаваше възможностите за извършване на сравнително спокойна, задълбочена и “изпреварваща” изследователска дейност, която да е търсена от политическия елит и от практиците: *“Що се отнася до научните изследвания, не по-малко важно е резултатите им да достигат до тези, които трябва да ги използват”*.

Все пак, дори и в тези условия се съхраниха основни академични и университетски изследователски центрове в областта на социалното осигуряване и изобщо – на социалната политика: институтите по икономика и по социология към БАН; Стопанската академия – Свищов, УНСС - София. В рамките на държавните институции,⁷ макар и в силно редуциран вид, се запазиха звена, извършващи анализаторска дейност, свързана с разработването на конкретни политики. Това беше важна институционална предпоставка за поддържане на връзката “наука – политика (практика)”.

При подобни ограничения и при наличието на относително по-слабо търсене ролята на изследователите през този период на “матуризация” (узряване) на пенсионната реформа в нейния български вариант се свеждаше предимно до: акумулиране на знания, оценки и идеи; участие в разработването на “междинни” стратегически документи (например “Бялата книга” – 1992-1993 г.); открояване и налагане в публичното пространство на кръг от изследователи и изследователски центрове с потенциал да допринесат за подготовката на пенсионната реформа; изграждане и използване на базисни форми на взаимодействие с политиците – кръгли маси, дискусии, семинари, конференции, публикации и изяви в медиите.

С развитието на третия сектор и на гражданското общество в България се утвърдиха неправителствени организации (НПО) от типа “мозъчни центрове”,⁸

⁷ Например в МТСП, в ГУСО, а след 1996 г. – в НОИ, Центъра за икономически анализи и прогнози.

⁸ Като пример могат да бъдат посочени Центърът за изследване на демокрацията, Центърът за либерални стратегии, клуб “Икономика 2000”, Центърът за икономическо развитие, институтите за социални и синдикални изследвания към КНСБ и към КТ “Подкрепа” и др.

които извършваха (и извършват) различни изследвания в областта на социалната защита на населението. Тяхната дейност, особено през първата половина на 90-те години, беше възможна най-вече поради наличието на търсене на услугите им от страна главно на външни институции и донори (СБ, ОИСР, ПРООН, ААМР и др.). Резултатите от разработките на НПО се ползваха и от широк кръг национални институции. Развитието на такъв тип организации, изследвания и финансиране - най-често базирано на пазарни принципи, даваше възможност за запазване и развитие на изследователския потенциал (част от академичните учени преминаха в третия сектор) и за натрупване на "нови, модерни, търсени" знания, които да бъдат използвани при дизайна и осъществяването на пенсионната реформа.

Утвърждаването на третия сектор допринесе и за развитието на гражданското общество в страната. Това на свой ред създаде благоприятни предпоставки за възприемане на необходимостта и неизбежността на пенсионната реформа, както и за пристъпване към нейната подготовка с участието на широк кръг заинтересувани страни.

Развитието на социалния диалог,⁹ участието на социалните партньори във формирането на социалната политика, въвеждането на трипартизма в управлението на някои осигурителни фондове (например за осигуряване при безработица, за обществено осигуряване) беше също част от политическия контекст, който увеличаваше търсенето на резултати от научни изследвания и на експертния опит на изследователите.

Това се отнася и за областта на социалното осигуряване, където също се разширяваше и подобряваше културата на използване на този опит. Различните заинтересувани страни аргументираха своите позиции с резултати от изследвания и изчисления (статистически, актюерски и др.), правени от изследователи и изследователски центрове.¹⁰

В рамките на очерчания дотук общ макрополитически контекст се формираше и *специфичният контекст на формулирането на политиката в областта на пенсионното осигуряване и неговото реформиране*. Под влияние на описаните политически, икономически и социални фактори от вътрешен и външен характер важността на пенсионната реформа за обществото нарасна изключително много. Стана съвсем очевидно, че реформата рискува да закъснее фатално, че по-нататъшното ѝ отлагане само увеличава рисковете и я прави по-трудно поносима за обществото и за хората. Например актюерски разчети,

⁹ Вж. Шопов, Г. Състояние на социалния диалог в България. С., Европейска фондация за обучение (Торино, Италия), Център за развитие на човешките ресурси, 2002.

¹⁰ Като пример могат да се посочат актюерските разчети, извършвани от НОИ във връзка с подготовката на различни варианти на пенсионната реформа – разчети, които бяха достъпни за всички заинтересувани страни. Представителите на КНСБ широко използваха резултатите от работата на изследователите от своя синдикален институт за социални изследвания. При разработването на дизайна на втория пенсионен стълб се използваха резултатите от изследване на клуб "Икономика 2000", финансирано от датското правителство.

направени през 1999 г. във връзка с подготовката на реформата, показваха, че ако в пенсионната система нищо не се промени, много скоро ще възникне сериозна финансова дестабилизация на общественото осигуряване, което ще заплаши нормалното му функциониране и изплащането на пенсиите.

Не случайно преобладаваща част от интервюираните посочиха, че “реформата закъсня” или беше извършена “в последния възможен момент”. Към пенсионната реформа се пристъпи 10 години след началото на прехода към пазарна икономика и това дава основание да се говори за закъснение:

“Основните икономически, демографски и социално-икономически фактори бяха с по-лоши параметри в момента, когато реформата започна, в сравнение с началото на 90-те години. Това направи прехода към пенсионната реформа значително по-болезнен и по-труден.”

“Ако реформата беше проведена десетина години по-рано..., тя щеше да се осъществи по-лесно.

Същевременно респондентите, които я определят като навременна, поясняват, че и в други страни в процес на либерализация се наблюдава подобно отлагане, аргументирайки се и с факта, че в България не се е стигало до пълен колапс на системата и невъзможност да се изплащат пенсиите. Тези пояснения са направени главно от респондентите-изследователи.

Повече от половината респонденти определят реформата като “радикална”, а около една трета - като умерена. Няма респонденти, които да смятат, че тя е била палиативна. При някои оценката в момента на приемането на новото законодателство е “промяната беше радикална”, но четири години по-късно тази оценка преминава в “умерена”. Промяната в мнението си те обясняват с това, че в публичното пространство се появяват крайно либерални възгледи за минимизиране на осигурителните вноски и ограничаване на преразпределителните процеси в полза на по-ниско-доходните групи. Други респонденти подчертават, че компромисите с първоначалните позиции са направени с цел постигане на консенсус: *“Това беше неизбежно, тъй като беше необходимо да има съгласие и по този начин се стегна до отстъпления по някои основни параметри.”* В този контекст оценката на реформата като “умерена” трябва да се тълкува по-скоро като “балансирана”, т.е. отчитаща както съображенията за ефективност, така и осигуряването на адекватна социална защита.

Единодушна обаче е оценката, че промяната на пенсионния модел беше абсолютно неизбежна и необходима:

“Проблемите на системата бяха ясно изявени и идентифицирани. Промяната беше наложителна още в началото на прехода и ако се беше пристъпило по-навреме към реформа, тя би могла да бъде много по-спокойно обмислена, планирана, разработена и обоснована на експертно равнище. И най-важното - щеше да бъде по-плавно развивана във времето, а следователно и по-поносима за поколенията в по-напреднала възраст.”

“Ако реформата беше осъществена по-рано, би било възможно преходът да е по-плавен и оттам тя да има по-голяма обществена подкрепа.”

“Пенсионната реформа беше навременна в смисъл, че “хванахме последния влак”. Днес виждаме с какви огромни проблеми се сблъскват при прокарването на подобни пенсионни реформи страни като Италия и Франция. “Последният влак” беше хванат и защото разходопокривната система беше пред колапс и всяко забавяне можеше да е фатално, и защото съществуваше уникална ситуация, при която пенсионната реформа беше подкрепена от всички социални партньори. Или според теорията на министър Нейков “при социалната политика възможностите различни неща да бъдат осъществени изглеждат като прозорци, които се отварят и затварят. Изпусне ли се моментът, когато един прозорец е все още отворен, след това няма как да се мине през затворен прозорец”. В нашия случай пенсионната реформа беше извършена, докато прозорецът беше все още отворен.”

Парламентите и правителствата до 1997 г. предприемаха частични мерки и промени, насочени предимно към финансовото стабилизиране на пенсионната система в рамките на съществуващия (наследен от социализма) модел от разходопокривен тип. От гледна точка на политическия цикъл на пенсионната реформа действията стигаха до подготвителни фази като идентификация на проблеми, формулиране на възможни решения за реформи и политики в областта на пенсионното осигуряване (например разработването на “Бялата книга” през 1992-1993 г.). Поради посочените политикоикономически и социални причини обаче не се пристъпваше към практическото радикално реформиране на пенсионната система. Това ограничаваше: търсенето на експертиза и резултати, които изследователите можеха да предложат на политиките; възможностите пред изследователите активно да предлагат своя опит и научни резултати.

В края на 90-те години вече съществуваше ясно изявена политическа воля и действия за реформа не само на пенсионното осигуряване, но и за модернизиране на социалната защита. В рамките на две години например бяха приети и влязоха в сила законите за насърчаване на заетостта и защита при безработица (1997); за социално подпомагане (1998), за задължително здравно осигуряване (1999), за охрана на труда (1999). Те създадоха нормативните рамки на реструктурирането и подобряването на системата за социална защита в страната и пенсионната реформа се вписваше в радикалните трансформационни процеси.

Характерът на тази реформа като дизайн и практическо реализиране се определя като “радикален” от преобладаващата част от интервюираните експерти и политици.

“Реформата беше радикална най-малкото защото въведе “триколонната” социалноосигурителна система – въведе капиталопокривна

осигурителна схема за родените след 31 декември 1959 г., и защото (заедно със Закона за допълнителното доброволно социално осигуряване) отвори вратите и за частната инициатива в социалното осигуряване. Днес, когато осигурителната ни система е обект на атаки от всякакви “експерти”, критиците ѝ продължават да премълчават точно тези абсолютно радикални аспекти на пенсионната реформа от 1998 – 1999 г.”

Политическото решение в края на 90-те години за пристъпването към подготовката и провеждането на пенсионната реформа увеличи търсенето и използването на експерти знания и оценки. То откри “нови политически прозорци” пред изследователите и пред възможностите им да повлияят върху формирането на политиката в областта на пенсионното осигуряване. Това обяснява факта, че изследователите бяха около 1/3 от работната група, подготвила Стратегията за пенсионната реформа и проектозакона за Кодекса за задължително обществено осигуряване (КЗОО). Ръководителят на работната група Йордан Христосков също е изявен изследовател (доктор по икономика, старши научен сътрудник в Икономическия институт на БАН и преподавател). Неговият опит на учен се съчетава с богат опит на политик, формирал и осъществявал социалната политика през 90-те години - в областта на пазара на труда (от 1992 г. като зам.-министър на труда и социалната политика и началник на Националната служба по заетостта), като министър в служебното правителство на Р. Инджова (края на 1994 - началото на 1995 г.) и като съветник по социалната политика на президента на Р България Жельо Желев (1997-1998 г.).

Подобен опит – на учени и на политици, имаха голяма част от изследователите, участвали в работната група. Това обстоятелство беше допълнителна предпоставка за по-успешната трансмисия на научни знания в конкретни стратегически документи и закони, регламентиращи пенсионната реформа.

Решаващ принос за формирането на “специфичния политически контекст” в края на 90-те години имат ключови фигури от централната изпълнителна власт по това време – преди всичко министърът на труда и социалната политика (Иван Нейков), както и председателят на Парламентарната комисия по труда и социалната политика (Светлана Дянкова) и управителят на НОИ (Николай Николов).

Министърът на труда беше инициатор за създаването на работната група по пенсионната реформа и “дизайнер” на формата на нейната работа. Той водеше повече от заседанията на тази група, които бяха отворени за участието на основните заинтересувани страни (депутати от всички парламентарни групи, социални партньори, представители на държавни институции, на частни застрахователни и пенсионноосигурителни дружества). Министър Нейков вече притежаваше опит като политик – министър в

служебното правителство на Ст. Софийски (1997), лидер на Конфедерацията на независимите синдикати в България, юрист по трудово право и участник в създаването на синдикалната осигурителна компания "Доверие". Тези обстоятелства в определена степен улесняваха диалога му със социалните партньори (национално представените синдикати и организации на работодателите), както и с представителите на осигурителните дружества, участващи в заседанията на работната група. Участието му в редица национални и международни форуми през 90-те години, на които изследователи, политици, социални партньори и др. многократно обсъждаха проблеми на социалната политика и на общественото осигуряване в частност, спомогна за сближаване на позициите и за изграждане на доверие между министъра (който в случая беше един от водещите политици) и изследователите от работната група.

Ролята на тези ключови фигури се подчертава и от интервюираните за целите на изследването експерти и политици: *"Ще се ограничи като откроя ролята на министър Иван Нейков и на Йордан Христосков, около когото се беше консолидирал забележителен екип."*

Важна роля в пенсионната реформа изигра и председателят на Комисията по труда и социалната политика към Народното събрание г-жа Светлана Дянова. Тя успя умело да балансира интересите на отделните групи – синдикати, работодатели, представители на пенсионно-осигурителните дружества, и да намери компромисни решения по ключови въпроси на реформата. Чрез този подход тя съумя да постигне по-широка политическа подкрепа в процеса на подготовката и приемането на новото пенсионно законодателство.

Управителят на НОИ по това време участваше както със своя експертен и политически опит (на зам.-министър и ръководител на осигурителния институт), така и с ангажиране на експертните ресурси на НОИ в дизайна на реформата.

Следователно може да се обобщи, че:

- идеята за създаването на такава група, включваща експерти от държавните институции, изследователи, политици, чуждестранни експерти, представители на социалните партньори, на осигурителни компании и на други заинтересувани страни;

- формата ѝ на работа (съществуването на постоянно ядро, към което съобразно спецификата на разработваната проблематика се присъединяват други експерти);

- наличието на лидери, съчетаващи в себе си специфичен професионален, изследователски и политически опит и висока мотивация;

- отвореният характер на заседанията и на работните материали, които бяха достъпни за всички участници и заинтересувани институции; привличането на депутати в по-важните заседания и др.;

- работата с медиите (медийната стратегия на реформата предвиждаше редовно информирание на журналистите, както и тяхното "обучение" по дизайна на новия пенсионен модел);

- поддържането на постоянна гореща връзка с обществеността чрез срещи, на които се представяха основните параметри на реформата и се приемаха предложения и критични бележки с цел да се избягнат настроеня срещу нея;

- ясно изразената политическа подкрепа на работата на тази група от страна на управляващото мнозинство;

- експертната и финансовата подкрепата от международни финансови институции (преди всичко СБ и ААМР),

се оказаха ключови предпоставка за изграждането и постигането на *консенсус* още в работните фази на политическия цикъл, както и за цялостната успешна подготовка и реализация на реформата в областта на пенсионното осигуряване.

Този подход позволи обсъжданията в парламента на Стратегията за пенсионна реформа и на проектозакона за КЗОО (подготвени от работната група и приети от правителството) да се насочат към уточняване на едни или други важни детайли, засягащи различни политически и корпоративни интереси, но без да се поставя под съмнение цялостният дизайн на новия пенсионен модел и на параметрите на реформата. Това дава основание да се твърди, че в България беше избран парламентарно-корпоративен стил на пенсионната реформа.¹¹

Наличието на политически консенсус относно дизайна и стъпките за провеждане на пенсионната реформа, запазването на параметрите на общите социално-икономически и политически условия, набраната скорост в осъществяването на реформата и постигнатите вече резултати, както и фактът, че ръководителят на работната група беше избран от парламента за управител на НОИ, бяха част от предпоставките новото правителство на Симеон Сакскобургготски да продължи и развие политиката на промени. Пример за това са въвеждането на минималните осигурителни прагове и задължителната регистрация на трудовите договори (2003 г.), както и кодификацията на нормативната материя, регламентираща социалното осигуряване чрез приемането на Кодекса за социално осигуряване (2003 г.).

Във фазата на *практическо провеждане на реформата* обаче политиките в значително по-малка степен търсеха изследователите. Решаващата роля вече принадлежеше на експертите от държавните институции и на техните ръководители. На този етап от политическия цикъл “политическите прозорци” пред изследователите започнаха да се стесняват. Епизодично се извършваха *ex-post* оценки на реформата и на резултатите от нея.¹²

¹¹ Вж. *Muler, K.* Цит. съч., с. 35.

¹² Вж. например “Социалната оценка на въздействието на пенсионната реформа върху рисковите групи от населението” – изследване, финансирано от UNDESA и реализирано през 2000 г. от неправителствената организация клуб “Икономика 2000”; *Шолов, Г.* Финансова стабилизация на пенсионната реформа в период на реструктуриране. С., 2001; *Shopov, G.* Bulgarian Pension System in Restructuring. - In: Ten Years of Economic Transformation, Vol. III. Kari Liuhdo (ed.).

От гледна точка на политическия цикъл и на ролята на различните ключови фигури в разработването и въвеждането на новата пенсионна система решаващо значение в българския случай имаше:

- ясното обосноваване на необходимостта, смисъла и съдържанието на реформата и на прехода към новата система за пенсионно осигуряване, изясняването на ползите и загубите от промените от гледна точка на различните заинтересувани страни;
- изборът на подходящите хора и екип, които да подготвят и проведат реформата;
- скоростта на реформата;
- уловеният подходящ момент (momentum) за развиване и затваряне на политическия цикъл.

Във връзка с последното и като част от политическия контекст има основания да се твърди, че до 1996-1997 г. промените в пенсионната система, респ. провежданата политика на промени, имат частичен и несистемен характер. Някои от тях обаче играят важна подготвителна роля за "същинската" реформа, към чието подготвяне и провеждане (като решителен момент от политическия процес в тази област) се пристъпи в края на 90-те години на миналия и в началото на XXI век.

"Пенсионната реформа не започва от определена дата и не става "отведнъж". В старата система с течение на годините се извършваха различни промени – например въвеждането на индивидуалния пенсионен коефициент (1996); на изискването да се отчита целият осигурителен стаж (1996). Освен това етапите бяха поставени правилно, вкл. подготовката на администрацията и укрепването на управленския капацитет. Изключително важен подготвителен момент и предпоставка беше изграждането на информационната система. Това - за разлика от здравната система, впоследствие спести много проблеми."

Анализът на заинтересуваните страни позволява те да се идентифицират, да се систематизират техните интереси (в голяма степен описани по-горе) и експертно да се определи типът и равнището на влиянието им върху пенсионната реформа. По такъв начин е възможно порелефно, структурирано и в съпоставителен план да се очертаят различни параметри на политическия контекст на тази реформа.

На представената матрица са посочени основните заинтересувани страни през може би най-важния период - на вземане на политическо решение и пристъпване към подготовка и провеждане пенсионната реформа в България (1998-2000 г.).

Laaperanta University, 2001; *Tafrajyiski, B., D. Staykova, G. Shopov, P. Loukanova*. The Pension Reform in Bulgaria – Two Years After the Start. Discussion Paper N 64, Tokyo, Japan, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, etc., 2002.

Политическият контекст на пенсионната реформа и на връзката “изследвания – политика”

Матрица на заинтересуваните страни

Заинтересувани страни	Основни интереси (във връзка с пенсионната реформа)	Тип на влиянието (по отношение на пенсионната реформа)*	Равнище на влиянието (по отношение на пенсионната реформа)**
Управляваща коалиция (ОДС) – законодателна власт	Спазване на предизборни обещания Модернизиране на системата за социална защита Поддържане на икономическата и политическата стабилност в страната Лична ангажираност на водещи политици	+	5
Управляваща коалиция (ОДС) – изпълнителна власт	Поддържане на икономическата и политическата стабилност в страната Модернизиране на системата за социална защита Финансово стабилизиране на пенсионната система Осигуряване на предпоставки за по-висок жизнен стандарт на пенсионерите Лична ангажираност на водещи ръководители на най-високо равнище	+	5
Парламентарна опозиция	Политически дивиденти Поддържане на икономическата стабилност	–	3
Национален осигурителен институт	Модернизиране и финансово стабилизиране на пенсионната система Осигуряване на предпоставки за по-висок жизнен стандарт на пенсионерите	+	4
Социалните партньори–синдикати	Модернизиране на пенсионната система Намаляване на осигурителната тежест върху осигурените лица Осигуряване на предпоставки за по-висок жизнен стандарт на пенсионерите	+	4
Социалните партньори–работодатели	Модернизиране на пенсионната система Намаляване на осигурителната тежест върху работодателите	+	4
Международни финансови институции – СБ, МВФ, ААМР	Модернизиране и финансово стабилизиране на пенсионната система Поддържане на икономическата и политическата стабилност в страната	+	5
Международни “стандартизиращи” институции – МОТ, МАСО, ЕС	Модернизиране на пенсионната система Въвеждане в българския модел на международни стандарти в пенсионното осигуряване	+	4
Изследователи	Публичност и практическо инкорпориране в новия пенсионен модел и в стратегията за пенсионна реформа на постигнати от тях научни (изследователски) резултати Влияние върху формирането на политиката в областта на пенсионното осигуряване Повишаване на обществения статус Лична ангажираност	+	3,5
Застрахователни и пенсионноосигурителни компании	Въвеждане на триколонна пенсионна система Развитие на капиталовия пазар в България По-голяма свобода в осъществяване на пенсионноосигурителната дейност	+	3,5

Населението: *сегашните пенсионери	По-високи пенсии	-	0
*бъдещите пенсионери	По-малки осигурителни плащания + по-високи пенсии в бъдеще	-	0
Работната група към министъра на труда и социалната политика	Модернизиране и финансово стабилизиране на пенсионната система Инкорпориране в новия пенсионен модел и в стратегията за пенсионна реформа на индивидуални и институционални изследователски резултати Постигане на предварителен експертен и политически консенсус по параметрите на реформата Осигуряване на публичност и обществена подкрепа на намеренията за реформа	+	5
Водещи личности ("шампиони")	Висока лична мотивация и ангажираност с пенсионната реформа Желание за практическо реализиране на собствени експертни и политически виждания за параметрите на новия пенсионен модел	+	5

* - Типът влияние е: положително (+); отрицателно (-) или неутрално (~) =

** - Равнището на влияние се оценява по 5-степенна скала:

- 1 – без влияние
- 2 – ограничено влияние
- 3 – средно влияние
- 4 – значително влияние
- 5 – много силно влияние

Забележка. Типът и равнището на влияние са определени експертно.

Анализът на заинтересуваните страни (който се базира и на предходното изложение в първата, дескриптивна част на това изследване) позволява да се направят следните основни *изводи*:

1. Независимо от различията в интересите преобладаваща част от заинтересуваните страни към края на 90-те години подкрепят реформата и оказват положително въздействие върху нейната подготовка и практическа реализация.

2. Най-силно и непосредствено е влиянието на управляващата коалиция в централната законодателна и изпълнителната власт, т.е. там, където се вземат решенията – в парламента и правителството. Поради тази причина наличието на политическа воля и желание е най-важният фактор, определящ политическия контекст на реформата и възможностите за отваряне на "прозорец" пред резултатите от изследователската работа на учените и експертите в социалното осигуряване.

3. На практика крайните бенефициенти от пенсионната реформа – сегашните и бъдещите пенсионери, имаха най-ограничено влияние върху нейните параметри. Косвено те можеха да въздействат главно чрез национално представените синдикални и работодателски организации. Като цяло техните очаквания бяха противоречиви ("искаме веднага повишаване на пенсиите и намаляване на осигурителните вноски") и в определен смисъл

затрудняваха реформата. Необходимо е обаче специално да се подчертае, че нямаше ясно изразена и организирана обществена съпротива срещу тази дълбока промяна в социалното осигуряване.

4. Работната група към министъра на труда и социалната политика беше най-прекият път за изследователските идеи и резултати към политиките и останалите заинтересувани страни. Тази група беше и форумът (механизмът), чрез който още на работно равнище се търсеше и намираше консенсус по въпроси, по които имаше различия между заинтересуваните страни.¹³ Членове на работната група участваха също в обсъждането в парламентарните комисии на Стратегията за пенсионна реформа и на проектозакона за Кодекс на задължителното социално осигуряване. Ръководителят на групата и някои нейни членове участваха в провеждането на обучителни семинари за журналисти. Това определи високата степен на влияние на тази временна, но много важна структура.

5. Като заинтересувана страна изследователите имаха сравнително силно позитивно влияние – главно при дизайна на реформата (което се отчита и от проведените интервюта с експертите и администраторите/ политиките). Те се възползваха от “прозореца”, който политиките отвориха за тях.

6. Ключовите личности, вземащи решение (т.нар. “шампиони”), които се отличаваха с висока лична мотивация и ангажираност към подготовката и провеждането на пенсионната реформа, по обща оценка са тогавашните министър на труда и социалната политика, председателката на Парламентарната комисия по труда и социалната политика, управителят на НОИ и не на последно място – ръководителят на работната група.

7. Фактът, че независимо от различията в интересите сред заинтересуваните страни в крайна сметка преобладаваше консенсусът и обществената поддръжка за пенсионната реформа, означава, че моментът за нейното осъществяване беше добре улучен. Такава среда повишава търсенето на изследователски идеи и резултати и позволява да се изгради действителен мост между изследване и политика, което е от полза за изследователи, за политици и за крайните и преките бенефициенти от промяната в пенсионния модел.

8. Наличието на политическа воля и обществен консенсус за радикална промяна на пенсионния модел създава благоприятна среда за успешен мост между изследвания и политика, между изследователи и политици. Мостът от своя страна е от полза за всички главни заинтересувани страни и представлява специфична форма на “тристранно печеливши взаимоотношения” (“*win-win-win relationships*”), защото:

¹³ Типичен пример е моментът, в който представителите на синдикалните и работодателските организации в пряка дискусия, продължила няколко дена, уточниха времеви график за разпределение на осигурителната тежест между осигурители и осигурявани лица.

изследователите имат възможност: да реализират своите идеи и по такъв начин – да въздействат върху параметрите на промяната; да повишат доверието на обществото към изследванията, изследователите и съответните институции;

политиците формират и провеждат обоснована, базирана и на изследователски аргументи (evidence based) политика, която отговаря на предизборни партийни програми и на лични ангажименти, но и по-лесно се приема от обществото;

бенефициентите получават по-добри резултати от една по-аргументирана, по-добре подготвена и балансирана политика, която модернизира пенсионното осигуряване и е насочена към подобряване на социалната защита.

Въз основа на извършения аналитичен преглед на политическия контекст можем да *обобщим*, че макар в известен смисъл да закъсня, радикалната пенсионна реформа в България стана възможна поради формирането на благоприятни политически, социални и икономически условия в края на 90-те години на XX век. Независимо че от научно-изследователска и експертна гледна точка необходимостта от дълбоко реформиране на пенсионния модел беше ясна и безспорна още през първата третина на 90-те години, решаващо беше наличието на благоприятни макро-политически условия, на политически консенсус и решение за практическо пристъпване към дизайн и реализиране на нов пенсионен модел в България. Тогава се откриват възможности (“прозорец”) за по-голямо търсене на резултати от различни изследвания в тази област, както и за по-активна роля на изследователите в по-ранните (подготвителни) етапи на тази реформа. Българската практика потвърди, че когато политическите решения и водената политика имат повече или по-малко рутинен и/или реактивен¹⁴ характер, тогава и възможностите пред изследователите да влияят на политиците са по-ограничени. Ситуацията се променя и ролята на изследователите нараства, когато политическите решения и водената политика се ориентират към по-дълбоки реформи, какъвто е случаят с трансформирането на българския пенсионен модел в края на XX и началото на XXI век.

27.X.2004 г.

¹⁴ В началото на 90-те години социалната политика в България беше принудена да решава ad-hoc много остри и тежки проблеми, свързани със социалната защита на населението и преди всичко – с нарастването на мащабите на бедността и безработицата. Тогава тази политика имаше в голяма степен реактивен характер.