

**БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ**  
**ИНСТИТУТ ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ОБЩЕСТВАТА И ЗНАНИЕТО**  
**Секция „Публични политики и социални промени”**

---

---

**Драгомир Колев Драганов**

**РОЛЯТА НА ПЕНСИОННАТА ПОЛИТИКА ЗА НАМАЛЯВАНЕ  
БЕДНОСТТА СРЕД ВЪЗРАСТНИТЕ В БЪЛГАРИЯ**

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

**На дисертация за присъждане на образователна и научна  
степен „доктор” по специалност „социология”, шифър  
05.11.01**

*Научен консултант:*

**проф.дсн Духомир Минев**

---

**София, 2015 г.**

Дисертационният труд е обсъден и одобрен за насочване към защита на заседание на секция „Публични политики и социални промени” към Института за изследване на общества и знанието към Българската академия на науките на 17 февруари 2015 г.

Дисертационният труд се състои от въведение, три глави, списък с използвана литература заключение и едно приложение. Общият обем е 300 страници, от които 286 страници е основният текст, който съдържа 21 фигури, 16 таблици и 8 карета. Цитираната литература общо 165 заглавия, от които 65 на български език, 96 на английски език и 4 интернет източника.

Драгомир Драганов е докторант към секция „Публични политики и социални промени” към Института за изследване на общества и знанието към Българската академия на науките.

Защитата на дисертацията ще се проведе на 28 април 2015 г. на заседание на избрано от Научния съвет на Института за изследване на общества и знанието жури.

Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се лица в канцеларията на Института за изследване на общества и знанието.

# **I. Съдържание на дисертационния труд**

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

### **ГЛАВА ПЪРВА: Публичните политики – теория и практика**

#### **I. Публичните политики в демократичен контекст**

##### **1. Основни въпроси при изследването на публичните политики**

- 1.1. Дефиниране на публичните политики – традиционни подходи
- 1.2. Проблеми на традиционния подход в изследването на публичните политики
- 1.3. Към нова дефиниция за публичните политики – публичната политика като социална рационалност
- 1.4. Щрихи на политическия процес в условията на демократично управление

##### **2. Властта като социален ресурс за развитие**

- 2.1. Проблемът за властта в социологията
- 2.2. Властовият елит
- 2.3. „Белите полета” при изследване на властта от страна на социологията

#### **II. Проблеми в релацията власт и публични политики**

##### **1. Последствията от разширеното използване на властта в процеса на формиране на публичните политики**

##### **2. Моделът на цикъла на публичните политики като рамка за изследването им**

- 2.1. Моделът на цикъла на публичните политики
- 2.2. Критика на модела на цикъла на публичните политики
- 2.3. Отговор на критиката на модела на цикъла на публичните политики

### **ГЛАВА ВТОРА: Пенсионните политики в европейски и международен контекст**

#### **I. Какво се случва с бедността и неравенството в развитите държави?**

1. За мащабите на бедността и неравенството и защо се стигна дотук
2. Последниците за капацитета на обществата да подлагат на адекватна социална обработка рисковете и потенциала им за развитие

#### **II. Динамика на бедността и неравенствата и ролята на пенсионните политики**

1. „Традиционният” дебат за пенсионните политики в Европейския съюз
2. Формирането на пенсионните политики на ниво Европейския съюз
3. Бедността, неравенствата и пенсионните политики на ниво Европейски съюз – опит за обобщение

### **ГЛАВА ТРЕТА: Защо възрастните хора в България са толкова бедни?**

#### **I. Българската пенсионна система – характеристика и кратък исторически преглед**

#### **II. Опасностите пред развитието на България, които пенсионната политика не отчете**

1. Високото неравенство и мащабната бедност
2. Емиграцията

### **3. „Сивата” икономика**

**III. Рискът от изпадане в бедност – рискът пред условията на живот на възрастните хора, който не беше идентифициран**

**IV. Дневният ред на пенсионната политика – „слепотата” на българските правителства за проблема за високото равнище на бедност сред възрастните**

**V. Формулирането на пенсионната политика – наложени отвън модели, непригодени към българската действителност**

**VI. Изпълнението на пенсионната политика – как ограничаването на участието дава път на „скрития” дневен ред**

#### **1. Ограничаване на пълноценното участие на заинтересованите страни**

1.1. Ограничаващата участие на социалните партньори структура на Надзорния съвет на Националния осигурителен институт

1.2. Непрозрачният избор на управител на Националния осигурителен институт

1.3. Парламентарните трикове между „първо” и „второ” четене – пример с денонсирането на Националното тристранно споразумение от 2010 г.

**2. Реализацията на „скрития” дневен ред: вместо минимални социални стандарти – „жестове” към групите с най-високи доходи, бизнеса и пенсионноосигурителните дружества**

**VII. Оценката на пенсионната политика: как бяха потиснати системите за производство на социално знание за последиците от пенсионната политика върху условията на живот на възрастните**

**1. Ликвидиране капацитета на държавните структури да създават независимо и неполитизирано социално знание**

**2. Парализиране на научноизследователската инфраструктура, която може да се използва за критичен анализ на бедността, социалното изключване и неравенството**

2.1. Разрушаване на съществуващата научноизследователска инфраструктура

2.2. Изграждане на неприложима научноизследователска инфраструктура

2.3. Блокиране на опитите за изграждане на нова и приложима научноизследователска инфраструктура

2.4. Резултатът – блокиране участието на научното знание в социалната обработка на рисковете за условията на живот на възрастните хора, които пенсионната политика трябва да решава

**VIII. Втората вълна ефекти – неизследваните последиствия от нищетата върху качеството на живот на възрастните**

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

#### **ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА**

**Приложение № 1: Списък на използваните фигури, таблици и карета**

## II. Резюме на отделните части на дисертационния труд

### ВЪВЕДЕНИЕ:

Проблемът с рисковете пред условията на живот на възрастните хора има особена актуалност в международен, европейски и национален план. Не е случайно, че през 2002 г. в Мадрид, държавите членки на Организацията на обединените нации приемат Плана за действие по застаряването, по този начин призовавайки за създаването на „общество за всички възрасти“, в което старите хора не са маргинализирани и могат да участват пълноценно в икономическия, политическия, социалния и културния живот.

Именно това определя **актуалността на изследването**. Това е валидно особено за България, където през 2012 г. близо 58% от хората над 65-годишна възраст са живели в бедност или социално изключване. Това равнище е над три пъти по-високо от средното за ЕС (18.3%) за същата възрастова група. Подобни данни са стряскащи, имайки предвид, че България е една от най-бързо застаряващите държави в Европейския съюз. Прогнозите показват, че през 2060 г. делът на населението над 65-годишна възраст от общото население ще нарасне почти двойно – от 15% през 2010 г. до 33% през 2060 г. В този контекст, внимание заслужава въпросът каква ще бъде динамиката на рисковете пред условията на живот на възрастните хора в България занапред. Нещо повече – ако сега повече от половината от населението над 65-годишна възраст живее в бедност или социално изключване, то какво ще се случи през следващите години, когато системите за социална защита ще стават все по-малко финансово устойчиви в хода на демографските промени?

Допълнителен щрих към темата за актуалността на изследването е и недостатъчно систематизираното знание както по отношение на въпроса защо бедността сред възрастните хора е толкова висока, така и каква всъщност е ролята на пенсионните политики в този процес. В този ред на мисли има основания да се смята, при това не само в България, а дори и на ниво Европейски съюз, че остротата на проблема с бедността сред възрастните може да бъде обяснена не по-друг начин, а именно като резултат от целенасоченото манипулиране на пенсионната политика, т.е. като резултат от превръщането ѝ в инструмент за удовлетворяване на частно-групови интереси за сметка на интересите на възрастните хора.

Подобна гледна точка стои в противовес на разбирането, че високата бедност сред възрастните хора е индивидуално обусловена, т.е. се проявява при възрастни хора с точно определени характеристики, които ги правят особено уязвими (например висока възраст, увреждания, семейно положение, кратка трудова кариера, ниски осигурителни доходи и т.н.). Но не изглежда основателно (дори и от гледна точка на ежедневието) в условия, в които един от всеки двама души от населението над 65-годишна възраст живее в бедност и социално изключване, неблагоприятието на толкова много хора да бъде обяснявано единствено с техните индивидуални характеристики и решения. Поради това, бедността сред възрастните се разглежда не като индивидуален, а като структурен проблем, имащ корени в съществуващите системи на неравенства, но и нещо повече – генериран, канализиран и възпроизвеждан чрез провежданите пенсионни политики и най-вече чрез тяхното манипулиране. С други думи, бедността сред възрастните, както и много други значими проблеми, се разглежда като проблем на властта и начините на нейната употреба като социален ресурс за развитие.

Представените по-горе постановки определят и тезата, целите, задачите, обектът, предметът и хипотезите на настоящото изследване.

Изследването застъпва **тезата**, че манипулирането на пенсионната политика, разбирано като превръщането ѝ в инструмент за преследване на частно-групови интереси вместо изпълнение на основните ѝ функции (осигуряване на защита на доходите на възрастното население), има като пряк резултат отслабване на нейната ефективност при ограничаване на рисковете пред възрастните хора и като ефект увеличаване равнището на бедност сред възрастните, което на свой ред води до влошаване на условията им на живот.

В такава рамка, **целта на изследването** е да се идентифицират елементите на манипулативност в пенсионната политика в България и последствията от прилагането на такива манипулирани политики върху условията на живот на възрастните хора.

Изследването си поставя няколко **задачи**. Сред тях **основната задача** е да се изследва процесът на формиране на пенсионната политика и да се идентифицира вътрешната му структура.

**Конкретните задачи** пред изследването са както следва:

1. Да се представят основните идеи и проблеми относно дефинирането и изследването на публичните политики.
2. Да се представи теоретична рамка за изследване на процеса на манипулиране на публичните политики.
3. На базата на представения теоретичен модел за изследване на процеса на манипулиране на публичните политики, да се разработи теоретична рамка за изследване процеса на манипулиране на пенсионната политика.
4. Да се приложи разработената теоретична рамка при емпиричното изследване на пенсионната политика в България.
5. Да се очертаят последствията от процеса на манипулиране на пенсионната политика.
6. Да се потърсят и очертаят възможности за подобряване качеството на процеса на вземане на политически решения в рамките на отделните етапи на пенсионната политика в България.

Поставените цели и задачи определят обекта, предмета и основната хипотеза на изследването:

**Обект на изследването** е пенсионната политика в България.

**Предмет** е процесът на манипулиране на пенсионната политика в България от гледна точка на неговите елементи, преки последствия и ефекти.

**Основната хипотеза на изследването** е, че са налице елементи на манипулативност на всички етапи от пенсионната политика, което е довело до повишаване и поддържане високо на равнището на бедност сред възрастните хора и е имало негативни последствия върху качеството им на живот като цяло.

Настоящото изследване има някои **ограничения**, които трябва да бъдат упоменати. Сред тях на първо място е обстоятелството, че изследването поставя фокус единствено върху манипулативността на процеса на вземане на политически решения и последствията от използваната манипулативност, изразяващи се в деформирани политики с отслабен капацитет да управляват съответните рискове.

От това следва, че не се изследват самостоятелно и специално: *първо*, цялостният процес на вземане на политически решения в рамките на пенсионната политика, а само манипулирането ѝ, т.е. отклоненията от нормалния ход на процеса на вземане на политически решения; *второ*, не се изследва и цялостната пенсионната система (като такава), а само настъпилите в резултат от манипулирането на политиките деформации; *трето*, не се изследват всички форми на бедност и всички фактори на бедността сред възрастните хора, а само онези, които са резултат от влиянието на манипулираните политики; *четвърто*, не се изследва „цялостното” манипулиране на

публиката (например пропагандата, публичният дебат чрез медиите и т.н.) по повод на пенсионните реформи, а само политическия дебат и използваните в него аргументи.

И накрая, много важно е да се подчертае, че настоящото изследване няма за цел да „предпише” на свой ред някакъв идеален модел на пенсионна система. Изследването се интересува от резултатите от пенсионните политики дотолкова, доколкото те са последици от деформирания процес на вземане на политически решения. Така че, целта на изследването в генерален план е да допринесе за подобряване качеството на процеса на вземане на политически решения, а не да посочи какви да са целите и търсените резултати от самите решения. В унисон с утвърдените демократични ценности на политическия плюрализъм и участието на всички заинтересовани страни, в рамките на дебат, в който всички гледни точки са легитимни, равнопоставени и имат равна тежест, самите членове на политическата общност трябва да изковат своята съдба.

## **ГЛАВА ПЪРВА:**

### **Публичните политики – теория и практика**

Настоящата глава е посветена на дефинирането на публичните политики. Обръща се внимание на традиционните подходи в дефинирането на публичните политики и на свързаните с него проблеми. В резултат на това се предлага нов подход при дефинирането на публичните политики, а именно публичната политика като социална рационалност. Доколкото проблемът за бедността сред възрастните се третира като проблем на властта и нейната употреба като социален ресурс за развитие, в рамките на настоящата глава се обръща внимание и на начина, по който властта бива изследвана от страна на социологията и свързаните с този проблем проблеми за публичните политики в условията на демократично управление. Накрая, на базата на представената теоретична рамка за изследване на публичните политики като социална рационалност, се обръща внимание на въпроса за манипулирането на публичните политики през призмата на т.нар. „модел на цикъла” на публичните политики, в т.ч. като се дава отговор на съществуващата по отношение на този модел критика.

\* \* \*

Традиционният подход в изследването на публичните политики ги разглежда като целенасочени и рационални решения и действия, преследващи някаква определена цел и обосновани от гледна точка на целите и средствата за постигането им, които по един или друг начин са свързани с държавното управление. Ако заимстваме израза на Робърт Дал, това са „колективните задължителни решения”, благодарение на които се гарантира целостта и интегритета на обществото. Традиционният подход при изследването на публичните политики поставя на преден план следните особености на публичните политики:

- Публичната политика като инструмент за решаване на публични проблеми;
- „Публичността” на публичните политики се гарантира от това, че те се „правят” и осъществяват от държавните институции, от публичните власти;
- Публичните политики са целево и проблемно ориентирани;
- Публичните политики предполагат наличието на т.нар. „целеви” групи, т.е. групите, чието поведение трябва да бъде моделирано, и т.нар. „облагодетелствани” групи, т.е. групите, чието състояние трябва да се подобри благодарение на публичните политики.
- Публичните политики са съгласувани и координирани действия, т.е. съществува някаква „теория на промяната” или „причинно-следствен модел”, който се

следва. Също така, съгласуваността се гарантира чрез изработването на някаква програма за интервениране, т.е. формализирани решения и действия.

- Публичните политики се свързват с някаква принуда, т.е. налагане на ограничения на социалните групи, макар че са възможни и сценарии, при които моделирането на поведението на социалните групи става и чрез система от стимули и поощрения.
- Публичните политики се променят във времето, те се приспособяват към социалните и икономически промени. Също така, променят се и проблемите, които трябва да бъдат решавани от дадена публична политика – в не малка степен промяната се дължи и на действието на други публични политики.

Традиционният подход в изследването на публичните политики има редица слабости. Например, често пъти публичните политики се приравняват само до това, което държавата прави, с изключителен фокус върху изпълнителната власт (правителството). Така се negliжира ролята на други субекти, които могат да упражнят значително влияние върху политическия процес и тяхното участие може да остане скрито за публиката. От друга страна, по този начин се защитава настояването, че единствено действията на държавните институции са легитимни, когато въпросът бъде отнесен до публичните политики. Сред другите проблемни области, които трябва да бъдат споменати, са и проблемите, породени от твърде големият фокус върху „политиката на доказателствата”, т.е. формирането на публичните политики се случва само тогава, когато има емпирични доказателства, че нещо работи или не. Така извън дневния ред на политиката остават проблеми, които трудно могат да бъдат измерени количествено, а пряката последица от това е преекспонирането на икономическите проблеми (за изследването на които има развит инструментариум). В известна степен, горните проблеми имат връзка и с отдръпването на социалните науки от въпросите относно публичните политики и тяхното формиране.

Един от най-важните пропуски на традиционния подход е обстоятелството, че той отказва да приеме съществуването на „скрит” и „сив” слой на публичните политики. Публичните политики се разглеждат само като обявените (формализирани) действия и намерения. Но всъщност да не се предприеме действие, бездействието спрямо даден проблем или нежеланието да се предприеме действие също е политика.

Представените слабости на традиционния подход са аргумент да се потърси друг подход при изследването на публичните политики. Такъв подход е този за публичните политики като социална рационалност. В неговите рамки „публичните политики може да се разглеждат като процес на социална обработка на рисковете, при който рисковете се идентифицират, опознават и неутрализират, при което обществата създават и използват определени ресурси”<sup>1</sup>. Тези ресурси са моралните ценности, знанието и властта. Теорията за публичните политики като процес на социална обработка на рисковете черпи от теорията за социалната амплификация на рисковете и теорията за арената на рисковите дебати.

В рамките на тази теория, изследването на публичните политики търси отговор на въпроса за начина, по който са изработени, взети и приложени решенията, съставляващи публичните политики. И ако този процес е социално рационален, то публичните политики също са рационални. На свой ред, социалната рационалност на публичните политики се пречупва през процеса на социална обработка на рисковете. Този процес има няколко фази – началото му се дава със създаването на картина на социалната реалност, след това идва идентифицирането на съдържащите се в нея заплахи, създаване на ново знание за заплахите, изграждане и привеждане в действие

---

<sup>1</sup> Минева, Д. (2011) „Кризата на публичните политики в развитите страни”, Троян: АПП АЛЯ, стр. 41



на системи за превенция или за отстраняване на щетите. Така се формира и социалната динамика, а обществата успяват да се справят с рискове, предизвикващи тежки щети<sup>2</sup>.

Теорията за публичните политики като социална рационалност предполага, че рисковете биват обработвани адекватно, ако се постигне „развитийна базисна социална конфигурация на социалните ресурси за развитие” (моралните ценности, знание, власт). Нито един от тези социални ресурси за развитието не е достатъчен, за да подложи на адекватна социална обработка рисковете, но въпреки това решения могат да бъдат вземани само на базата на един от тях. Това става чрез разширеното му използване за сметка на другите два ресурса – това може да се постигне умишлено, като влиянието на другите два ресурса се приведе в неадекватно състояние и по този начин се намали влиянието им върху социалната обработка на рисковете.

В такъв контекст, публичните политики се възприемат като колективни действия и решения, опосредстващи процеса на социална обработка на рисковете. Така на преден план изниква ролята им на инструмент за обществено развитие и позитивна социална динамика, в която базисната конфигурация на социалните ресурси за развитието (морални ценности, знание и власт) е такава, че позволява обществото да неутрализира дебнещите го опасности и да прогресира.

Идеята за „развитийна” базисна социална конфигурация предполага в процеса на вземане на решение пълноправно да участват субектите, носители на отделните ресурси. Това са властващите групи, учените и гражданите. Така се стига до идеята за публичните политики в условията на т.нар. „силна” демокрация, т.е. за да бъде социално рационален, процесът на формиране на публичните политики трябва да е резултат от делиберативен и плуралистичен процес на вземане на решение, до който субектите имат равен достъп при гарантирана равнопоставеност на техните, иначе по презумпция антагонистични и не напълно съвпадащи, интереси. Въпросът за властта и особено стремежът към власт не може да бъде никога изключен при анализа на тези процеси, но се приема, че в техните рамки абсолютна власт не е възможна – такава власт е ограничавана тъкмо поради свободното противопоставяне на субекти с равни по тежест интереси в името на намиране на колективни решения на проблемите от общ интерес.

Въпреки това, въпросът за властта често пъти е подценяван при изследването на публичните политики. Особено ярки са „белите” полета при изследването на властта от гледна точка на ролята на властващите групи при оформянето на социалната динамика, както и за взаимодействието на властта с другите социални ресурси за развитие. В крайна сметка, тези проблеми ограничават възможностите да се изследва властта. Последниците от това са свързани и с други два важни проблема. На първо място, това е проблемът за откъсването на субекта (властващите групи) и обекта (подвластните групи) на властта, а така се създава изключително удобна рамка някои социални проблеми (например бедността), да бъдат обяснявани единствено като функция на индивидуалните и/или груповите характеристики и действия на самите хора, които живеят с тези проблеми, т.е. да се изключи въпросът за наличието на причинно-следствена връзка между състоянието на някои групи и действията на властващите групи. На второ място, става въпрос за ограничаване възможностите за изследване на властта и нейната динамика на макросоциално ниво, най-вече от гледна точка на нейната функция на ресурс на общественото развитие, в т.ч. във връзка с другите ресурси на развитието (моралните ценности и знанието).

Пренебрегването на въпросите за властта при изследването на публичните политики, т.е. фокусирайки се върху това, дали обявените решения или намерения са „добри” или „лоши”, пренебрегвайки цялата предистория и контекст на процеса докато

---

<sup>2</sup> Пак там, стр. 57

се стигне до публичното обявяване на тези решения и намерения, всъщност ограничава възможностите да се изследва доколко публичните политики са доминирани от частно-групови интереси в хода на тяхното формиране. С други думи, доколко властта е съзнателно деформирана, а публичните политики – превърнати в инструмент за задоволяване на интересите на властващите групи за сметка на обществения интерес, т.е. доколко те са манипулирани.

Манипулирането на публичните политики се свързва с разширена употреба на властта, за сметка на останалите социални ресурси на общественото развитие, в резултат на което се постига контрол върху социалната динамика, а самата тя бива ориентирана не към колективно изработена визия за общественото развитие, а към частно-групова визия за общественото развитие, обслужваща интересите на властващите групи. Манипулирането на публичните политики се свързва с отслабване, ерозия на социалната рационалност на обществата, с неспособността им да осъществяват социална обработка на рисковете. Получава се така, че всеки един етап от социалната обработка на рисковете (създаване на картина на социалната реалност, идентифициране на съдържащите се в нея заплахи, създаване на ново знание относно тях и накрая – изграждане и привеждане в действие на системи за превенция на рисковете или за отстраняване на щетите от тях) се подчинява на ценностите, знанието, преценките и опита на властващите групи, т.е. подчинява се на частно-групова визия за социалната динамика.

Процесът на манипулиране на публичните политики може да бъде изследван на база модела за цикъла на публичните политики и по-конкретно, представяйки публичната политика като съвкупност от действия (и бездействия), извършени в определена логическа последователност. Една от възможните схеми, представящи отделните етапи (фази), е както следва:

- идентифициране на рисковете;
- формиране на дневен ред;
- формулиране на политиките;
- изпълнение на политиките;
- оценка на политиките.

Моделът на цикъла на публичните политики, макар и да остава един от най-широко разпространените, търпи сериозна критика. Сред тях основните критики са, че моделът не може да обясни причинно-следствените връзки между фазите, че опростява публичните политики, че предполага изследователските действия (предполага изследванията да се правят единствено в контекста на подхода „отгоре – надолу”, от фаза към фаза) и т.н. Най-сериозната критика, обаче, е свързана с това, че моделът на цикъла на публичните политики всъщност не е научно издържан, т.е. това не е научна теория за публичните политики, а по-скоро описание на това, как се случват публичните политики. Критиците на модела твърдят, че той е надживял своята полезност и трябва да бъде заменен с по-добри теоретични рамки.

В същото време, моделът на цикъла на публичните политики остава жизнен, доколкото все още не съществува друга теория или теории, които да са го отрекли напълно или да са го заместили изцяло. Критиката за неговата „ненаучност” също не е достатъчно издържана, доколкото съществуват изследвания, демонстриращи, в рамката на модела на цикъла на публичните политики, както какви биха били променливите, които ще бъдат изследвани, така и измеренията, през призмата на които биха могли да бъдат формулирани хипотезите<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Пример за такова изследване е публикуваната през 2007 г. разработка „Анализ на публичните политики” (Knoepfel, P., Lague, C., Varone, F., Hill, M. (2007) “Public Policy Analysis”, Bristol: The Policy Press)

В такъв ред на мисли, абстрахирайки се от недостатъчно обоснованата критика, моделът на цикъла на публичните политики се явява много подходящ инструмент за изследване на манипулирането на публичните политики. Това е така най-общо поради две причини. Първата причина – ако приемем обстоятелството, че публичните политики се осъществяват в ситуация на неопределеност (незнание), онези субекти, които се опитват да наложат своите частни интереси за сметка на обществения интерес в рамките на политическия процес, ще се опитват да манипулират политическия процес още от самото му начало, доколкото съдържанието на всеки етап на публичната политика зависи от резултатите, постигнати на предишните етапи. Следователно – най-голям успех биха имали онези манипулации, които са изградени още на етапа за идентифициране на опасностите и свеждането им до измерими рискове.

Втората причина е свързана с първата – ако приемем, че на даден етап на публичната политика, следствие влиянието на въвличените в него субекти и институционалната рамка, е възможна промяна на курса, възприет на предишни етапи, то субекти, които се опитват да наложат своите частни интереси за сметка на обществения интерес, ще се опитат да манипулират всеки отделен етап от публичната политика, за да постигнат желания от тях краен резултат.

Вярно е, че моделът предполага определена последователност (линейност), но е също така вярно, че отделните етапи са логически обвързани – манипулирането на резултатите от единия етап неизбежно се отразява на „случването” на следващия етап. Пропускането на някой от етапите пък може да стане причина за сериозно деформиране на самата публична политика (например вземане на решение без изследване на проблема). И когато на един етап резултатите не са благоприятни за определени субекти, те, посредством брутална манипулация, могат да обърнат процеса в своя полза. В ситуации като тази моделът буквално ще наложи на изследователя да си зададе въпроса защо, в крайна сметка, се е случил този радикален обрат.

## **ГЛАВА ВТОРА:**

### **Пенсионните политики в европейски и международен контекст**

В настоящата глава се разглеждат проблемите, свързани с манипулирането на пенсионните политики в Европейския съюз, основно в рамките на процеса на координация на политиките на държавите членки. Изложението следва логиката, че манипулирането на пенсионните политики всъщност е инструмент за закрепване на съществуващите към настоящия момент, в т.ч. в глобален план, високи равнища на неравенство и бедност, от които са облагодетелствани властващите групи най-високо в социалната йерархия. Манипулацията трябва да гарантира, че вече формираните неравенства биват поддържани, като за целта пенсионните системи трябва да се адаптират към системите от неравенства, а не обратното – да се намалят неравенствата, за да могат пенсионните системи да изпълняват своите обществени функции. Манипулирането протича на всеки етап от цикъла на публичните политики. Първата задача е да се създаде усещането за „криза” на публичните пенсионни схеми и под този предлог да се инициират и легитимират реформи, които да доведат до намаляване на разходите за публични пенсии и ограничаване на преразпределението в и чрез публичните пенсионни схеми. Това се случва и чрез действия за частична приватизация на пенсионното осигуряване. Крайният резултат е блокиране социалната рационалност на пенсионната политика и привеждането ѝ в невъзможност да изпълнява своите основни функции – защита на доходите на възрастните хора. В резултат бедността и дълбочината на бедността сред възрастните хора нараства.

Редица изследвания показват, че различията между бедните и богатите в глобален план никога не са били толкова големи. Например в САЩ делът на дохода (преди данъците), притежаван от 0.1% от населението с най-високи доходи от общия доход (преди данъците), е нараснал четири пъти за последните три десетилетия спрямо 2008 г., достигайки 8%. Той е между 4-5% в Канада, Швейцария и Великобритания, близо 3% в Австралия, Нова Зеландия, Франция<sup>4</sup>. Това е огромна разлика. Наред с това, доклад на неправителствената организация Оксфам показва, че ако тези тенденции се запазят, през 2016 г. най-богатите 1% ще имат повече богатство, отколкото всички други 99%<sup>5</sup>.

Зад причините да се стигне до такова положение на нещата стоят конкретни публични политики. Те се раждат още в края на 70<sup>-те</sup> години на миналия век, а в икономическите науки са известни като „икономика на предлагането“ или „икономикс на процеждането“. Зад тези идеи стои възгледът, че пазарът, освободен от всяка регулация, е институцията, която може да даде отговор на всички въпроси, свързани с общественото развитие. Постулатите на „икономикса на процеждането“ предполагат, че дерегулацията на стопанските процеси, намаляването на данъчната тежест, ограничаването на преразпределението и отдръпването на държавата от икономиката са предпоставки за икономически растеж. Икономическият растеж ще създаде условия за разкриване на нови работни места, ще се повишат заетостта и доходите, ще намалее и бедността. Така постигането на икономически растеж се превръща във водеща цел, вместо в инструментална цел, подчинена на по-високо стоящите в йерархията цели за общественото развитие.

Поддържането на този курс, в т.ч. чрез активната роля на международните финансови институции като Международния валутен фонд и Световната банка, а с други думи – легитимирането на неравенствата чрез политиката и самите публични политики, все повече се превръща в заплаха пред развитието на обществата. Съвсем наскоро Организацията за икономическо сътрудничество и развитие изтъкна, че неравенството на практика е станало причина за задържане на икономическия растеж – на базата на данни за последните 30 години Организацията доказва, че подоходното неравенство е имало видим и статистически значим негативен ефект върху растежа, както и че политиките за преразпределение и постигане на по-голямо равенство в разполагаемия доход не са оказали негативни ефекти върху него<sup>6</sup>.

Отказът да се видят последствията от този курс на дерегулация, ниски данъци и ограничаване на преразпределението, става и причина обществата да загубят своята способност ефективно да управляват рисковете и да ограничават негативните последствия за населението. По този повод Международната организация по труда посочи, че към настоящия момент само 27% от световното население има достъп до всеобхватна система за социална сигурност, а 73% са защитени частично или изобщо не са защитени<sup>7</sup>. Нарастващите бедност и неравенства на свой ред отприщиха втора вълна от ефекти – там, където бедността и неравенствата са най-високи, нарастват и социалните проблеми. Например, според изследване на Уилкинсън и Пикет, очакваната средна продължителност на живота при раждане е по-малка дори и в по-богати държави, но с по-високи неравенства. В по-неравните общества са по-често срещани и

<sup>4</sup> OECD (2011) “Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising”, OECD Publishing, p. 38

<sup>5</sup> Oxfam (2015) “Wealth: Having it all and wanting more”, Oxfam Issue Briefing, available at: [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-en.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-en.pdf)

<sup>6</sup> Cingano, F. (2014) “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, OECD Publishing, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxjncwvxv6j-en>

<sup>7</sup> ILO (2014) “World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice”, Geneva: International Labour Office

здравните, и социалните проблеми. Равнището на менталните заболявания е най-високо в най-богатите държави, но с най-високи неравенства. Високото неравенство подкопава и детското благосъстояние. А неравенството в заплащането става причина хората да работят все повече<sup>8</sup>.

Поддържането на курса, в т.ч. в условия на нисък икономически растеж, оказва въздействие върху формирането на всички публични политики. Всички те трябва да допринасят за дерегулацията, ниските данъци и ограничаване на преразпределението в икономиката. Политиките в областта на социалната защита, в частност пенсионните политики, също се оказаха засегнати. Стремещът към все по-ниски нива на данъчно облагане и по-ниски разходи неизбежно води до ограничаване обхвата и адекватността на програмите за социална защита. При отсъствието на механизми за смекчаване на последиците от нерегулираните пазарни сили, неравенството в разпределението на доходите и богатството, което е естествена последица от функционирането на пазара, достигна до сегашните си високи равнища и само по себе си се превърна в заплаха пред развитието.

Как политиките в областта на социалната защита допринесоха за това? Първо, чрез задържане нарастването на трудовите доходи и поддържането на съществуващите форми на разпределение на доходите и богатството. На следващо място, чрез ограничаване адекватността на обезщетенията и поставяне под въпрос на универсалния характер на системата за социална защита (насочване към най-нуждаещите се). И накрая, чрез ограничаване на преразпределението в самите социалнозащитни програми – пълно обвързване на размера на обезщетенията с осигурителния принос, като по този начин става невъзможно средства от хората с по-високи доходи или хората, работили по-дълго, да бъдат преразпределяни към хората с по-ниски доходи или хората, работили по-кратко. Така съществуващите неравенства (на пазара на труда, в доходите, в здравословното състояние, между мъжете и жените, между генерациите и т.н.) просто се възпроизвеждат чрез системата за социална защита – тя губи свойството си да съдейства за намаляване на неравенствата.

Има редица доказателства в подкрепа на подобни твърдения. Така например, в последния около четвърт век в двадесетте най-развити икономически държави (държавите от G20) делът на т.нар. „компенсации” за наетите от brutния вътрешен продукт устойчиво намалява. Темпът на нарастване на реалните работни заплати в развитите икономики е по-нисък от този на реалната производителност на труда<sup>9</sup>. Ефектите от тези процеси станаха причина дори и организации като Световната банка и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (които винаги са били радатели за свободния пазар и дерегулациите), както и Международната организация по труда, в свой общ доклад да предупредят световните лидери, че ако тези тенденции не се обърнат, това може да предизвика усилване на натиска върху доходите и потреблението на домакинствата, от там – спад в съвкупното търсене в икономиката и на свой ред до ограничаване на инвестициите от страна на бизнеса поради очаквания за бъдещи шокове в търсенето. Нещо повече, трите международни организации призоваха намаляването на неравенствата, а не толкова фискалната консолидация, да се превърне в истинската стратегия за икономически растеж:

„Намаляването на неравенствата изисква както подобряване разпределението на доходите, така и създаване на повече и по-добри работни места. Докато нарасналата производителност в резултат на новите технологии, по-добрата организация на труда, концентрацията на капитала и осъвременяването на уменията са желани за подобряване на жизнените стандарти, по-широкото

<sup>8</sup> Wilkinson, R., Pickett, K. (2009) “The Spirit Level: Why more equal societies almost do better”, London: Penguin Books

<sup>9</sup> ILO (2015) “Global Wage Report 2014/15. Wages and income inequality”, Geneva: International Labour Office

споделяне на ползите от ръста на производителността между населението е от съществено значение за намаляване на неравенството. Различията в доходите няма да бъдат намалени, ако облагите от икономическия растеж продължават да се придобиват от притежателите на капитала и тези в горния край на разпределението на доходите”<sup>10</sup>

В крайна сметка, хората работят повече, получават по-малко и така биват принудени да работят още повече. Без промяна в системите за разпределение и преразпределение на произведения продукт, „плодовете” от така нарасналата производителност на труда се концентрират в ръцете на властващите групи. Неравенството се запазва.

В тази цинична игра на власт са „замесени” и „употребени” всички политики, в т.ч. и пенсионната политика. Примери от Европейския съюз показват, че публичните солидарни пенсионни системи в повечето от държавите членки са жертва на внимателно премислена и добре координирана атака. Атаката черпи живителните си сили в действията на институциите на Европейския съюз, но най-вече – на Европейската комисия. Тази атака обслужва генералната цел за намаляване на преразпределителната роля на държавата и свързаната с това фикс-идея за ниски данъци и ограничаване намесата на държавата в икономиката – действия, в които теорията за „икономиката на предлагането” вижда инструменти за поддържане на икономически растеж. Така че, тази атака черпи сили от идеология и е идеологически разкрасена.

Освен идеологическа основа, тези преднамерени действия са добре съобразени с новия геополитически и икономически контекст в развитието на Европа след края на 80-те години на миналия век. По-конкретно, идеята бе да се отговори на нарастващите предизвикателства, произтичащи от задълбочаващата се икономическа интеграция в рамките на Европейския съюз. Знаеше се още тогава, че икономическата интеграция неизбежно ще ускори протичащите структурни промени в европейските икономики. Ще настъпят процеси, свързани с пренасочването на ресурси между отделни сектори, както и в рамките на самите сектори. Тези процеси не бива да бъдат възпрепятствани, не само защото са умишлено търсени и преследвани, но и защото, бидейки продукт от функционирането на т.нар. „Единен пазар”, те ще повишат глобалната конкурентна способност на Европейския съюз спрямо САЩ, Япония, зараждащите се икономики от Латинска Америка и Азия. Следователно, трябва да бъдат премахнати всички бариери пред този процес, в т.ч. и чрез реформиране на системите за социална защита и в частност – на пенсионната политика. Наглед няма особена връзка между задълбочаването на икономическата интеграция и пенсионните политики, но това е само на пръв поглед. Поддържането на системите за социална защита е ключово перо в бюджетните разходи на всички държави. Много голяма част от тях са за публични пенсии. В повечето от развитите държави от Европейския съюз, т.нар. „стари” държави членки, пенсионните системи и до днес са публични и функциониращи на солидарен принцип. Следователно, в контекста на демографските промени и нуждата от максимално използване на съществуващите ресурси (в т.ч. трудови), те могат да се превърнат не само в проводник за намеса на държавата в икономиката чрез събираните върху факторите на производство (труд, капитал, земя) отчисления – данъци и осигурителни вноски, не само в източник на неефективност на пазара (чрез преразпределението), но и в бариера пред използването на трудовите ресурси защото

---

<sup>10</sup> ILO, OECD, World Bank (2014) “G20 labour markets: Outlook, key challenges and policy responses”, Report prepared for the G20 Labour and Employment Ministerial Meeting, 10–11.09.2014, available at: <http://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/G20-labour-markets-outlook-key-challenges-and-policy-responses.pdf>

западните общества от дълги години са извоювали правото си да получават достойни възнаграждения и подкрепа от обществото, позволяващи им да се грижат за себе си и за семейството си на всеки етап от съзнателния си живот. При това достатъчно дълго време след оттеглянето си от пазара на труда до края на техните дни.

Идеологически погледнато, това трябваше да се промени, а системата за социална защита и пенсионните системи – да се „реформират”, за да не се превърнат в източник на пазарна неефективност или бариери пред конкурентоспособността. Така че, крайната цел на атаката е пенсионните системи да бъдат „реформирани”, а това означава нищо друго, освен (1) намаляване на разходите за публични пенсии като процент от брутният вътрешен продукт и (2) намаляване до минимум на преразпределението на доходите и богатството в обществото чрез и в самите пенсионни системи.

Атаката се осъществява чрез ловко манипулиране на публичните пенсионни политики. Тя се разиграва на много фронтове и на всички етапи от цикъла на публичните политики (идентифициране на рисковете, формиране на дневен ред, формулиране на политиките, изпълнение на политиките и оценка). В сърцевината на тази атака, в социологически смисъл, е манипулирането на процеса, по който се случва социалното конструиране на реалността по отношение на пенсионните системи, техните предизвикателства и резултатите от процеса на вземане на решение. По своето съдържание тази атака залага на манипулирането на самия политически процес, на процеса на вземане на политически решения. По този начин публичните политики продължават да изпълняват функцията на инструмент за поддържане на избория от властващите групи курс за развитие, фиксиран и неподлежащ на оспорване курс на социална динамика. Както видяхме в рамките на изложеното по-горе, този курс може накратко да бъде охарактеризиран като поддържане и разширяване на системата от подходящи неравенства – това е неговият краен резултат, интерпретации, както видяхме, могат да бъдат правени много.

Първата задача е в рамките на дебата за пенсионните политики да бъде създадено преднамерено усещане за „криза” на публичните пенсионни схеми – било то за криза днес или за неизбежността на кризата утре. Усещането за „криза” се подхранва в няколко аспекта, концентрирайки се най-вече върху въпросите, свързани със застаряването на населението, финансирането на пенсиите, влиянието на публичните солидарни пенсионни схеми върху икономическия растеж, както и върху въпроса за благосъстоянието на пенсионерите. Най-общо, ракурсът на дебата е следният:

„Застаряването на населението ще доведе до увеличаване на натиска върху устойчивостта на публичните пенсионните системи. Все по-трудно ще става осигуряването на средства за поддържане на сегашните равнища на защита за възрастните. Това ще създаде предпоставки за нестабилност на публичните финанси и бюджетни дефицити. Ще бъде отслабен потенциалът на икономиката да расте, защото ще се увеличи преразпределението и ще намалее ефективността на държавните разходи – публични средства, които могат да бъдат вложени в инвестиции за по-висока производителност, ще бъдат използвани за изплащане на пенсии. Следователно, нужно е разходите за публични пенсии да бъдат ограничени, а адекватността на публичните пенсии – ограничена”.

Този конструктивна на дебата поставя акцента върху това, че основната причина за „кризата” на публичните пенсионни схеми са високите разходи за пенсии, пренебрегвайки всъщност въпроса за приходите в системата и дали приходите всъщност са достатъчни, за да обезпечат разходите. Извън фокуса на вниманието остават въпросите, свързани с поддържането на автентичен икономически растеж, чрез

който да се създават условия за по-висока и по-качествена заетост, за по-справедливо разпределение на доходите и богатството, за намаляване на бедността и най-вече – за ограничаване на неравенствата.

Подобен стремеж може да бъде разпознат на всеки етап от политиката:

***При дефинирането на опасностите и рисковете умишлено се пренебрегват важни елементи на социалната реалност.*** Всичко това е вярно – идентифицираните опасности и рискове не могат да бъдат отречени. Но реалността има и някои други измерения, които, ако бъдат взети предвид, идентифицираните рискове може би щяха да звучат по различен начин, а идентифицираните опасности – разширени. Например такава опасност са големите икономически неравенства и продължаващият процес на задълбочаването им. Също така – разстроеното разпределение на трудовите възнаграждения, върху които реално са построени съвременните пенсионни системи.

***В „дневния ред” на политиките умишлено се включват проблеми, които не отговарят на реалните опасности и рискове, но съответстват на интересите на властващите групи.*** Идентифицираните в дневния ред проблеми са свързани преди всичко с проблемите пред финансовата устойчивост на пенсионните системи, стабилността на публичните финанси и икономическия растеж. Но на проблемите, свързани с риска от бедност за възрастните, т.е. с вероятността все повече възрастни хора да изпаднат в бедност – било то поради съществуващите неравенства или проблеми в развитието на пазара на труда, не се отделя нужното внимание. Този въпрос категорично не заема подобаващото му се място в списъка на идентифицираните от Европейската комисия рискове. Дори напротив, налице е видим стремеж той да бъде negliжиран, а неговите мащаби – умишлено подценени.

***При формулирането на политиките преднамерено се акцентира върху едни решения за сметка на други.*** Negliжирането на едни опасности за сметка на други и избирателното изтъкване на едни рискове за сметка на други всъщност ограничават кръга от проблемите, които да се решават чрез пенсионната политика. Ограничават се и възможните решения за управлението на рисковете и става така, че самата пенсионна политика става неадекватна на опасностите пред развитието на европейските общества. В резултат, в рамките на процеса на формулиране и координация на пенсионните политики се пренебрегват важни зависимости между процеса на стареене, материалния статус на възрастните и животът им в третата възраст, и особено на съвкупното влияние на биологичните промени и ниските доходи върху възможностите за пълноценно участие в обществото. Изключването на темата за бедността и неравенството и изобщо отказът те да бъдат разпознати като рискове, които трябва да бъдат ограничавани чрез пенсионните политики, изключва от дебата цялата съвкупност от въпроси, имащи отношение към темата за мащабите и динамиката на бедността и неравенството, за ролята на пенсионните политики за ограничаването им, така и за необходимите и най-подходящите измежду възможните решения.

***В рамките на процеса на формулиране на политиките се налагат предварително създадени „митове” под формата на допускания, илюстриращи публично обявени цели и очаквани резултати, но използвани, за да прикрият реално преследваните цели и желани резултати.*** Формулираните пенсионни политики стъпват на като цяло погрешни и изкуствено създадени допускания (митове), чието прилагане в рамките на пенсионните политики води до коренно противоположни резултати от предварително обявените. Получава се така, че между предварително обявените цели и действията за реализацията им се формира голямо несъответствие, но то е съзнателно търсено, защото всъщност пенсионните политики преследват цели, които не могат да бъдат публично обявени, тъй като не са приемливи за голяма част от



гражданите. В крайна сметка се получава така, че предприетите действия само задълбочават проблема, вместо да го решават. Тези митове са най-малкото четири:

- **Мит № 1.** Социалната защита е „продуктивен” фактор, но насърчаването на икономическия растеж и по-високата конкурентоспособност преминава през ограничаване на разходите за социална защита и нейната адекватност.
- **Мит № 2.** Ограничаването на разходите, свързани с наемането и задържането на работната сила (облагането на труда) ще съдейства за намаляване на безработицата и за повишаването на заетостта и от там – за повишаване устойчивостта на публичните солидарни пенсионни схеми.
- **Мит № 3.** Приватизацията на пенсионното осигуряване е единственият начин да се даде адекватен отговор на демографските предизвикателства, защото, за разлика от публичните солидарни пенсионни схеми, частните капиталови пенсионни схеми са „имунизирани” срещу демографските промени.
- **Мит № 4.** Публичните солидарни пенсионни схеми не могат самостоятелно да осигурят адекватни доходи след края на трудовата кариера, поради което пенсионната система трябва да включва „микс” от солидарни и частни пенсионни схеми.

Наличните и публично достъпни данни дават възможност всеки един от тези митове, намиращ видимо и трайно присъствие в официалните документи на Европейската комисия по въпроса за пенсионните системи, да бъде опроверган. Така например, по отношение на първия мит, а именно, че социалната защита не трябва да пречи на икономическия растеж, поради което разходите трябва да бъдат ограничени, може да се посочи, че измежду всички държави членки на Европейския съюз, за които са налични съпоставими данни за периода от 1995 г. до 2012 г., само Швеция си е позволила лукса да ограничи разходите си за социална защита (с 3 пункта – от 33.5% от brutния вътрешен продукт до 30.5% от brutния вътрешен продукт), а от друга страна фактът, че Ирландия е увеличила разходите си за социална защита с цели 14 пункта (от 18.5% до 32.5% от brutния си вътрешен продукт) не е попречило на страната да увеличи над два пъти размера на произвеждания brutен вътрешен продукт (в съпоставими цени, в т.е. в реални измерения)<sup>11</sup>. Увеличаването на разходите за социална защита не е попречило и на други държави значително да увеличат благосъстоянието си.

Вторият мит (високото облагане на труда води до спад в заетостта и спад в приходите от осигурителни вноски – следователно решението на проблема с финансовата устойчивост на пенсионните системи е да се намалят осигурителните вноски), е особено нелогичен. Отново можем да оспорим абсолютната непогрешимост на тези доводи. Ако беше така, т.е. ако облагането върху труда беше единствената пречка за нарастване на заетостта, то тогава във всички държави, които въведат такива мерки, заетостта би била най-висока. Само че как тогава да се обясни случаят на държави като Австрия и Швеция, в които са едни от най-високите равнища на облагане на труда (27% и 33% през 2013 г.), но и най-ниски нива на безработица (5% и 8%)? Или на изключително курioзният случай на България, която е „отличник” в намалението на дела на несвързаните с работната заплата разходи за труд (с 9 пункта за периода от 2004 г. до 2013 г. до 16%), но устойчиво си поддържа едно от най-високите нива на безработица (12% през 2004 г. и 13% през 2013 г.)?<sup>12</sup>

Възможно обяснение би било това, че намаляването на облагането върху труда май изобщо не е толкова силен фактор за намаляването на безработицата (Швеция,

<sup>11</sup> Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

<sup>12</sup> Ibid

Австрия), или пък с това, че ниските нива на облагане на труда в Дания се компенсират с най-високия дял на разходи за социална защита измежду всички държави членки (през 2012 г. той е бил 34.6%), т.е. безработните получават навременна и адекватна помощ, която им дава възможност да започнат работа. В България такива институции няма, поради което намаляването на отчисленията върху работните заплати няма желаните ефекти за по-високото предлагане и търсене на работна сила. Следователно можем да допуснем, че намаляването на облагането на труда, без да е съпроводено с необходимите социални разходи (за активни политики на пазара на труда, обучение, защита на доходите и др.), няма да е толкова ефективно, колкото ни го представя Европейската комисия. Така че, зад този мит се крие друга идея, черпеща вдъхновение от „икономиката на предлагането“. Това е идеята за ниските данъци, за нуждата всички данъци да бъдат поддържани ниски, за да оцелеят повече средства в бизнеса и стопанските агенти. Но като че ли се пропуска важната роля на институциите на пазара на труда, на защитата срещу безработица, на образователните и обучителните системи и ред други фактори. А за да може тези институции да бъдат силни, те трябва да разполагат с ресурса за това – с ограничаване на социални разходи това няма как да се случи. По-скоро ще се получи друг ефект – приходите в системите за социална защита ще намалее и това ще доведе до отслабване на техния потенциал да решават проблемите, заради които са създадени. Те ще изпаднат в „криза“ – този сценарий като че ли звучи много познато в контекста на пенсионните политики и публичните солидарни пенсионни схеми.

Третият мит, а именно, че приватизацията на пенсионното осигуряване е „панацеята“ за ограничаване натиска от демографските промени, е измежду най-циничните и упорито поддържани митове. Този мит действа на база на допускането, че това, което е валидно на микро ниво, може да бъде напълно и изцяло пренесено на макро ниво със същата степен на валидност. Действително, това дали числеността на населението в икономически активна възраст ще намалява или ще нараства, не е от значение за отделния пенсионер, който получава пенсия от капиталова пенсионна схема. Причината е, че пенсията му зависи от натрупаните в индивидуалната му партида средства; тъй като те вече са внесени от самия пенсионер през трудовия му живот, той не е зависим от демографските промени. Само че съвсем не е така за съвкупността от пенсионери.

На практика дори и цялата пенсионна система да е една голяма капиталова схема, тя пак няма да е имунизирана срещу демографските промени. Причините са общо взето няколко. В един изключително опростен модел може да се приеме, че както разходопокривните (солидарните), така и капиталовите схеми имат едно предназначение – да преразпределят произведения продукт между работната сила и пенсионерите. В случая, когато се говори за капиталова схема, сегашните работещи ще заделят част от получения от тях доход, за да спестяват за своята собствена пенсия, т.е. спестяват, вместо да консумират и отлагат потреблението си във времето. Настоящите пенсионери (също получаващи пенсия от капиталова схема) пък използват собствените си спестявания, за да си осигурят потребление – това потребление реално е потреблението, от което работещите са се отказали за сметка на спестяванията си. Изводът е простицък – и при солидарните, и при капиталовите схеми онова, което пенсионерите потребяват е онова, което е произведено, но не консумирано, от страна на работещите. Разликата е, че в единия случай (при разходопокривните схеми) потреблението не е за сметка на спестявания, а на отчисления от доходите на работещите, а в другия случай потреблението е за сметка на спестявания, които пенсионерите са правили за сметка на ограничено потребление, докато са били заети.

И така се стига до същината на въпроса – какво става, когато намалява работната сила, т.е. онези, които ще произвеждат, за да могат пенсионерите, без значение откъде получават пенсия, да потребяват? Отговорът е, че поради намалението на хората, които ще спестяват за старините си, спестяванията в икономиката като цяло ще намаляват. Това е така и поради факта, че пенсионерите използват част от спестяванията, за да консумират. Ще се получи ситуация, в която потреблението ще нараства по-бързо от спестяванията, респективно и от инвестициите и производителността на факторите на производство. Резултатът е породена от прекомерно търсене инфлация, която ще доведе до ерозиране на всички спестявания – било то спестяванията на сегашните работещи в „имунизираната“ от демографските промени капиталова схема, било то на изплащаните от нея пенсии за настоящите пенсионери. И изведнъж ще се окаже така, че и капиталовата схема ще се окаже в „криза“ и неспособност да изпълни „пенсионното си обещание“.

Четвъртият упорито поддържан мит, а именно, че солидарните публични пенсионни схеми не могат да осигурят адекватно ниво на заместване на доходите, също не издържа емпирична проверка. Това е най-малкото поради факта, че измежду държавите с най-високо равнище на заместване на дохода сред държавите от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, само Холандия има превес на частни капиталови схеми. Но това са професионални пенсионни схеми, които се управляват колективно от работодатели и работещи, т.е. отново схеми, в които рискът се преразпределя между осигурените и пенсионерите, а не индивидуални схеми. Другите държави (Австрия, Ирландия, Испания, Италия, Унгария, Чехия), в които т.нар. „нетен коефициент на заместване“ е близо и над 90% (получаваната пенсия към миналите трудови доходи след данъци и други отчисления), изобщо не разчитат на задължително частно пенсионно осигуряване<sup>13</sup>. А що се отнася до възможността на частните капиталови пенсионни схеми от типа на индивидуалните сметки, опитът на „пенсионерите“ от Чили е добре известен. Също така, към днешна дата всички, без изключение, от държавите от Централна и Източна Европа, в които Световната банка наложи приватизацията на пенсионното осигуряване в рамките на т.нар. „тристълбов модел“, вече са предприели или предприемат действия за ограничаване на задължителното осигуряване в частни капиталови схеми с индивидуални сметки. Причината е, че стимулите за развитие на частни капиталови пенсионни схеми с индивидуални сметки на практика уронват финансовите устои на публичните солидарни пенсионни системи и ограничават възможностите за прилагане на активни политики за адекватност на публичните пенсии. А, доколкото е твърде съмнително какъв ще е по размер коефициентът на заместване от частните капиталови пенсионни схеми, т.е. дали ще е достатъчно висок, остава и много съмнително дали и този „тандем“ от потънали във финансови затруднения публични солидарни схеми и „финансово устойчиви“ и „актюерски балансирани“ частни капиталови схеми изобщо може да осигури адекватна защита на възрастното население. Така че, с предложението си да се залага на частни капиталови пенсионни схеми, Европейската комисия създава предпоставки не за подобряване, а дори и за влошаване на финансовата устойчивост на публичната солидарна пенсионна система – предложеното решение за проблема може да се превърне в причина не за решаването, а за задълбочаването му.

***В хода на изпълнението на политиките се прилагат недемократични методи за вземане на решения, които да гарантират запазването на очертания предварително курс.*** След като разгледахме във възможните детайли проблемите, свързани с манипулирането на пенсионните политики, то е логично да обърнем поглед към резултатите. Дали манипулирането е било успешно – наистина ли намаляват

<sup>13</sup> OECD (2013) “Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators”, OECD Publishing

разходите за пенсии и преразпределението чрез и в рамките на пенсионните системи на държавите членки на Европейския съюз? Един от последните доклади на Европейската комисия относно бюджетните последици от застаряването на населението дава отговор на въпроса – при действащото към края на 2011 г. законодателство, в периода 2010-2020 г. в мнозинството от държави членки се очаква намаление или задържане на разходите от публични схеми. Държавите, в които се очаква по-съществен ръст на разходите са само Белгия, Финландия, Кипър и Люксембург<sup>14</sup>.

След това се очаква разходите отново да започнат да нарастват, доколкото предприетите към днешна дата действия не се оценяват като достатъчни, за да компенсират ефекта от увеличаващия се брой хора над трудоспособна възраст към хората в трудоспособна възраст.

За разлика от разходите за пенсии от публичните пенсионни схеми, които очевидно са удържани поне в краткосрочен план, няма опасност за отклонение от курса по отношение на приноса на публичните пенсионни схеми за осигуряване на адекватност на пенсиите. В дългосрочен план за периода 2010-2060 г., във всички държави членки, за които има информация, се очаква намаляване на т.нар. „коэффициент на заместване” от публичните солидарни пенсионни схеми (в случая съотношението между размера на пенсията и трудовите доходи точно преди пенсионирането). Изключения са само Ирландия, Кипър, Унгария и Великобритания. Намалението е най-осезаемо именно за голяма част от държавите, в които е въведен т.нар. „тристълбов” модел. Така например в Естония се очаква коефициентът на заместване да намалее с 44% (от 36% до 20%), в Литва – с 69% (от 48% до 15%), в Полша – с 61% (от 49% до 19%), в Словакия – с 41% (от 51% до 30%)<sup>15</sup>.

Можем в този смисъл да заключим, че за момента курсът се следва неотлъчно – намаляват разходите за пенсии, намалява и „щедростта” на публичните пенсионни системи. Това става дори и когато е налице отстъпление от публично обявените цели в развитието на Европейския съюз, каквито са например целите на стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, известна като стратегия „Европа 2020”. Стратегията има три взаимосвързани цели, които трябва да бъдат постигнати едновременно, без едната да доминира над другите. Това трябва да се гарантира благодарение на сложен процес на координация на икономическите политики и политиките по заетост.

Но без оглед на факта, че стратегията има три равнопоставени цели, независими оценки потвърждават, че прилаганият подход силно деформира самия процес на координация и всъщност отдалечава Европейския съюз от постигането на публично обявените цели за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж<sup>16</sup>. Процесът на вземане на решение се компроментира и поради неговия затворен характер, ограничаващ достъпа за заинтересованите страни, при това не само на социалните партньори и организациите на гражданското общество, но и на националните парламенти, т.нар. „неикономически” министри (отговорни за заетостта, социалното включване, здравеопазването, образованието и т.н.), регионалните и местни власти. Особено проблематично е недостатъчното участие на националните парламенти при подготовката и обсъждането на проектите на националните програми за реформи. Малко са държавите, в които гражданското общество може реално да участва в Европейския семестър.

<sup>14</sup> European Commission (2012) “The 2012 Ageing report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)”, European Economy 2/2012, p. 101

<sup>15</sup> Ibid, p. 129

<sup>16</sup> “Let’s Make the European Semester Smart, Sustainable and Inclusive”, A report on the European Semester by the EU Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester, October 2014, available at: <https://semesteralliance.files.wordpress.com/2014/03/2014-semester-alliance-semester-report1.pdf>; “Independent Annual Growth Survey 2015”, December 2014, available at: [http://www.iags-project.org/documents/iags\\_report2015.pdf](http://www.iags-project.org/documents/iags_report2015.pdf)

***Поддържат се системи за производство на знание, които правят невъзможен критичния дебат по отношение на провеждания курс на политиките.***

В Европейския съюз, с включването на въпроса за адекватните, устойчиви и модернизирани пенсии в Отворения метод за координация бяха разработени и общи индикатори за мониторинг и оценка на напредъка в постигането на тези цели (European Commission, 2009). Става въпрос за общо 11 водещи (primary indicators) и 11 допълнителни (secondary indicators) индикатора и 5 индикатора за средата (context indicators). Те засягат въпроси от равнище на бедност сред възрастните, през коефициент на заместване на доходите след пенсиониране, до настоящи и бъдещи оценки на разходите за пенсии. По-голямата част от тях са на база Наблюдението на доходите и условията на живот (EU-SILC) и Европейската система за интегрирана статистика на социалната защита (ESSPROS).

Индикаторите, особено в сферата на бедността и социалното включване, са обект на сериозна критика от някои автори<sup>17</sup>, в т.ч. доколкото те могат изобщо да бъдат използвани за измерване на въпросните проблеми. Но дори и критиката на тези автори да е неоснователна, не може да се пренебрегне фактът, че публикуването на данните за всички държави членки става със забавяне от повече от година, дори и понякога две. Така например, към януари 2015 г. за Европейския съюз са налични данни за 2012 г. – налице е лаг от повече от две години. А две години, както показва глобалната финансова и икономическа криза, могат да обърнат света с главата надолу...

Това води до поддържане на системи от индикатори, посредством които не може да се оцени причинно-следствената връзка между водения в рамките на процеса на икономическа координация курс и неговите социални последици, т.е. не е възможна оценка на социалните последици от политиките. Причината е най-вече в това, че липсва навременна информация за проблемите за бедността, социалното изключване и неравенствата, но това се дължи не на друго, а на натиска да се осъществяват общи за Европейския съюз изследвания, следователно – на налаганите от самите европейски институции подходи.

Произвежданите данни и в рамките на EU-SILC, и в рамките на ESSPROS, отговарят на много високи стандарти за качество, в което няма никакво съмнение. Но не качеството и точността на данните, а голямата разлика между момента на вземане на решение и момента, в който става достъпна информацията за последици от решенията, изключва възможността да се извършва предварителна оценка на същите тези решения. Така подлагането им на критичен анализ и публично оспорване става прекалено трудно, което всъщност става причина оценката на политиките да се случва без информация за важни аспекти на социалната реалност, каквито са проблемите на бедността, социалното изключване и неравенството.

Горното (оценка на политиките на база непълна информация за социалната реалност) пък на свой ред става причина за изключване или минимизиране важноста на тези проблеми в процеса на оценка. Пример за това е фактът, че в последния преглед на риска от макроикономически дисбаланси, Европейската комисия не идентифицира нарастването на бедността и неравенствата в Европейския съюз като общоевропейски рискове, а се задоволи единствено да отчете, че „ситуацията на пазара на труда и социалната ситуация остават много сериозни”, както и че броят на хората в бедност или социално изключване е нараснал с 8.7 млн. души от старта на кризата (European Commission, 2014b: 16)<sup>18</sup>, но това явно не е проблем. Няма нищо и по отношение на проблеми като социално изключване и неравенство. В не малка степен този факт се

<sup>17</sup> Maitre, B., Nolan, B., Whelan, C.T. (2013) „A critical evaluation of the EU 2020 poverty and social exclusion target: an analysis of EU-SILC 2009”, UCD Geary Institute Discussion Papers Series, Geary WP2013/09; Nolan, B., Whelan, C.T. (2011) “The EU 2020 Poverty Target”, UCD Geary Institute Discussion Papers Series, Geary WP2011/11

<sup>18</sup> European Commission (2014) “Alert Mechanism Report 2015”, COM(2014) 904 final, Brussels, 28.11.2014

дължи на обстоятелството, че прегледът на рисковете от поява на макроикономически дисбаланси става ежегодно през ноември (според етапите на Европейския семестър) на базата на информация за тенденции, докато информация за тенденциите за бедността, социалното изключване и неравенството реално не е налична за последните две години. Така оценките се правят на базата на наличната информация – за последният преглед на рисковете тя е била информацията, налична към ноември 2014 г. И докато за чисто икономическите и финансови индикатори (бюджетно салдо, държавен дълг и т.н.) информацията е възможно най-актуална, то не е така за социалните индикатори, сред които попадат тези за бедността, социалното изключване и неравенството.

Извършеният преглед показва, че десетилетия наред подходящите и икономическите неравенства нарастват навсякъде в развитите в икономически план държави. Потвърждават го данни на влиятелни международни организации, като Международната организация по труда и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, както и различни независими изследвания. Видяхме, че високите неравенства всъщност стават причина не само за появата и задълбочаването на социалните проблеми, но се оказват „спирачка” пред икономическия растеж. Ето защо, международните организации призоваха лидерите на двадесетте най-високоразвити държави в света да сложат край на този процес, защото той не е най-бързият път към възстановяването, а по-скоро най-бързият път към колапса на глобалната икономическа система.

Причината обаче до този момент да не се постига напредък в намаляването на неравенствата е фактът, че това всъщност не е желаният курс на социално развитие. Промяната на курса би означавало да бъде поставен под въпрос начинът, по който глобалните процеси на икономическа интеграция и технологични промени биват регулирани и управлявани. Това би било директно предизвикателство срещу интересите на стоящите най-високо във властовите йерархии и би изисквало да бъде разрушена структурната зависимост на процеса на вземане на политически решения от тези интереси. Това би изисквало да се разкъса „мъртвата хватка”, която групите, концентрирани в ръцете си всички социални ресурси за развитие, упражняват върху демокрацията, отнемайки публичния характер на политическия процес и манипулирайки неговите резултати в собствена изгода, и превръщайки по този начин социалната динамика от развитиен в не-развитиен процес.

В сърцевината на този курс стои идеята за смъкването на всякакви форми на социален контрол върху стопанската дейност. Това означава дерегулация на продуктите, финансовите и трудови пазари, ниски нива на данъчно облагане, намаляване на бюджетните разходи, ограничаване преразпределението през публичните системи за социална защита. Бидейки ползвател на голяма част от разходите за социална защита, публичните пенсионни схеми нямаше как да не бъдат засегнати. Ето защо те бяха подложени на добре премислена атака.

Опитахме се да докажем тази теза чрез обзор на случващото се в рамките на Европейския съюз в последните две десетилетия. Този обзор показва, че атаката е добре координирана и при това на най-високо ниво, доколкото черпи жителни сили от самите институции на Европейския съюз и в частност – на Европейската комисия.

Атаката бе изградена на допускането, че публичните пенсионни схеми се намират в „криза”, вече не могат да изпълняват своето „пенсионно обещание” и поради това трябва да бъдат реформирани. За целта бе създаден цял спектър от символни светове, който трябваше да мотивира едни такива промени. Тук ние го нарекохме „традиционен дебат за пенсионните политики”. В рамките на този дебат трябваше да бъде конструирана една реалност, в която публичните пенсионни схеми са надживели времето си, обречени са да загинат под напора на демографските промени, не могат да

гарантират висока адекватност на доходите на пенсионерите и освен всичко друго реално пречат на икономическия растеж, защото разходите за тях са твърде високи. Този дебат начерта и пътя за реформите – ограничаване на разходите за публични пенсии и приватизацията на пенсионното осигуряване с мотива, че само частните капиталови схеми могат да дадат нужния отговор на демографските промени.

Така гражданите трябваше да бъдат убедени и безропотно да приемат, че няма друг начин за тях, освен да работят повече и да получават по-ниска пенсия за по-кратък период от време; че не трябва да разчитат на обществото, за да водят нормален начин на живот след своето пенсиониране и рискът си остава за тяхна сметка. Обществото не носи вече отговорност.

А всъщност от очите на европейците бе скрит фактът, че истинската причина за дестабилизирането на публичните пенсионни схеми е твърде дълбокото разстройство в разпределението на доходите. И доколкото пенсионните системи са базирани на системата на разпределението на доходите, фрапиращите неравенства и високата бедност всъщност стават причина те да отговорят на очакванията за по-високи пенсии след края на трудовата кариера. Така че отговорът се крие не само в адаптиране на публичните схеми към демографските промени, голяма част от отговора е в промяна на системата за разпределение на доходите, в намаляване на бедността и неравенството.

Но това, както споменахме, не е желаният курс за промяна. Ето защо, цената трябваше да бъде платена пак от онези, които плащат цената на бедността и неравенството. Цената бе ограничаване достъпа до пенсия, удължаване на пенсионната възраст, редуциране на обезщетенията и механизми за осъвременяване на пенсиите, които водят до относително обедняване на пенсионерите. Но не и намаляване на неравенствата.

Манипулирането обхваща всички етапи от цикъла на публичните политики – под прикритието на едни публично обявени цели всъщност се работеше за постигането на други, скрити цели и резултати. Обявените предварително ефекти всъщност се оказаха други. В следващата таблица е илюстриран опитът за систематизирано представяне на рамката на процеса на манипулиране на пенсионните политики, обобщавайки отделните му елементи, публично обявените и скритите мотиви, преките последствия и някои от неговите ефекти:

**Таблица № 1:**

**Рамка на процеса на манипулиране на пенсионните политики**

Етап	Идентифициране на рисковете	Формиране на дневния ред на политиките	Формулиране на политиките	Изпълнение на политиките	Оценка на политиките
<i>Какво се прави?</i>	Изключване на темата за неравенството от дебата за пенсионните политики	Включване в дневния ред на пенсионните политики само на проблеми, съответстващи на идеологията на „икономиката на предлагането“	Създаване на митове, чиято цел е да отслабят общественото доверие в публичните солидарни пенсионни системи и да повишат доверието в частните капиталови пенсионни схеми	Ограничаване публичността и прозрачността, и затваряне на процеса на вземане на решение в пенсионните политики	Потискане на системите за производство на знание относно пенсионните политики и техните последствия
<i>Защо се прави?</i>	Прикриване на факта, че високото неравенство ерозира адекватността и устойчивостта на публичните пенсионни схеми	Елиминиране на механизми за преразпределение чрез и в рамките на публичните солидарни пенсионни схеми	Легитимиране и привличане на обществена подкрепа за провеждания курс	Ограничаване възможността за участие в процеса на вземане на решение на субекти, които не споделят водения курс	Ограничаване възможността за критичен анализ и дебат по отношение на провежданите пенсионни политики
<i>Какви са публично обявените ефекти?</i>	По-висок икономически растеж, по-високо равнище на заетост, в т.ч. сред групите в неравностойно положение на пазара на труда, по-адекватни, финансово устойчиви и сигурни пенсии				
<i>Какви са желаните ефекти?</i>	Адаптиране на пенсионните системи към съществуващите системи от неравенства (в доходите, на пазара на труда, в здравословното състояние и т.н.)				
<i>Какви са преките последствия?</i>	Тенденция за дълготрайно намаляване на приходите и разходите за пенсии от публични солидарни пенсионни схеми, за сметка на увеличаване приходите и разходите от частни капиталови пенсионни схеми, елиминирани механизми за преразпределение чрез и в пенсионните системи като цяло, намаляване на адекватността на пенсиите от публичните солидарни пенсионни системи				
<i>Какви са ефектите (първа вълна)?</i>	Увеличаване равнището и дълбочината на бедността сред възрастните хора Други – неизследвани				
<i>Какви са ефектите от следващи вълни?</i>	Увеличаване на бедността и неравенството в обществото като цяло Други – неизследвани				



## **ГЛАВА ТРЕТА:**

### **Защо възрастните хора в България са толкова бедни?**

В настоящата глава са илюстрирани последствията от процеса на манипулиране на пенсионната политика в контекста на високото равнище на бедност сред възрастните хора в България. Имайки предвид високия дял на възрастното население, живеещо в бедност, както и големият дял на дохода от пенсии в общия домакински доход на домакинствата на пенсионери, има нужните основания да се заключи, че именно ниските доходи от пенсии са основната причина за незавидното положение на възрастните хора у нас.

Тук, следователно, се прави опит да се аргументира тезата, че България не е останала изолирана от опитите на ниво Европейски съюз пенсионната политика да бъде манипулирана с цел поддържане на съществуващата система от неравенства. И в България, както и в други страни, действията на властващите групи и политическите институции (т.нар. „пенсионни реформи“) всъщност не са имали за цел пенсионната политика да се адаптира към промените, за да стане по-ефективна в защитата на доходите на възрастните, а към това тя да се адаптира към промените, за да съхрани съществуващите системи от неравенства. В крайна сметка и тук говорим за загуба на социална рационалност и поставяне на пенсионните политики в невъзможност да изпълняват функциите, поради които съществуват.

\* \* \*

И в България, както и на ниво Европейски съюз, манипулирането на пенсионната политика протича чрез опити да бъде конструирана една социална действителност, в която публичните солидарни пенсионни схеми се намират в състояние на „криза“ и имат нужда от неотложни реформи. Аргументите за тези реформи са демографските промени, нуждата да се насърчи икономическият растеж, високата цена на пенсионната система и рисковете, които тя създава за устойчивостта на публичните финанси. Но едновременно с това, проблемите с бедността и неравенството остават извън контурите на рисуваната картина. Тези, но и други проблеми са изключени от дебата, т.е. не се отчитат при идентифицирането на опасностите пред развитието на българското общество и рисковете, които трябва да бъдат управлявани с помощта на пенсионната политика.

Ако тези проблеми бяха взети предвид, щеше да се окаже, че основната причина за дестабилизираната финансово пенсионна система са не високите разходи за пенсии, а по-скоро недостатъчните приходи в системата. Щеше също така да стане ясно, че недостигът в приходите е резултат както на съзнателните действия на всички правителства от 1997 г. насам (следвайки мита, че намаляването на „облагането“ на труда ще доведе до ръст на заетостта и работните заплати, а от там – и на приходите в системата), така и на съзнателното нерешаване на определени проблем, каквито са бедността и неравенството, „сивата“ икономика и още по-сложния проблем за емиграцията. Причината за нерешаването на тези проблеми е свързана с това, че така ще бъдат засегнати сериозни икономически интереси, за които няма нищо по-лошо от това да загубят привилегиите да не декларират изцяло резултатите от стопанската си дейност или пък тези резултати да бъдат по-справедливо разпределени.

Резултатът е, че предписваните по „европейски образец“ реформи са свързани с действия за дългосрочно ограничаване на разходите за пенсии от публичните солидарни пенсионни схеми, елиминиране на елементите за преразпределение в и чрез пенсионните системи и действия за поэтапна приватизация на пенсионното осигуряване. В България, обаче, тези действия бяха изключително резки и могат да

бъдат намерени основания те да бъдат охарактеризирани като умишлено дестабилизиране на публичната солидарна пенсионна система. Поради това те имаха и доста по-различни, но за жалост – разрушителни, последици за условията на живот на възрастното население. Това е така поради две причини:

Първата е, че за разлика от други държави членки на Европейския съюз, в България не беше изградена, и в момента не съществува и не бива поддържана система от минимални социални стандарти, която да не позволява възрастните хора да изпаднат в състояние на нищета, нито пък техният достъп до качествени публични услуги да бъде ограничен дотолкова, че ниските доходи да се превръщат в причина за разрушаване на здравословното им състояние, съсипване на материалните им условия на живот, задълбочаване на социалната им изолация и уязвимостта им от икономически шокове, дискриминация, престъпност и т.н.

Втората причина е, че в България, за разлика от други държави, рисковете пред условията на живот на възрастните хора не само бяха несъизмеримо по-високи (дори и в сравнение с други държави от Централна и Източна Европа със сходни траектории в развитието си), но и манипулирането на политиките отиде доста по-далеч, т.е. промените бяха по-резки, по-мощни и на по-голяма социална цена, отколкото при други държави със сходно положение. Това стана не и без активната роля на Международния валутен фонд и Световната банка, които предначертаха развитието на повечето елементи на системата за социална защита, в т.ч. и на пенсионната система. При отсъствието на система от минимални социални стандарти, в т.ч. поради това, че част от реформите бяха насочени и към съзнателното отслабване на съществуващите стандарти, последиците нямаше как да бъдат други, освен задълбочаване на проблема с бедността сред възрастните хора.

Трябва да се отбележи, че такива действия бяха предприемани от всички български правителства след 1997 г., т.е. манипулирането на пенсионната политика и загубата на социалната рационалност няма цвят и политическа окраска. Вярно е, че в някои периоди бе направено повече, за да се защитят доходите на възрастните, но тези действия бяха съпроводени от други, които на свой ред ограничиха възможността постигнатите стандарти да бъдат запазени – не само в дългосрочен, но и в краткосрочен план.

Съвременният облик на българската пенсионна система е зададен през 1999 г. с приемането на Кодекса за задължително обществено осигуряване (от 2003 г. – Кодекс за социално осигуряване), когато бе извършена най-мощната в съвременната история на България реформа в социалния сектор. Към онзи момент България има пенсионна система от солидарен тип, с финансиране на разходопокривен принцип. От началото на 2000 г. бе въведено допълнителното задължително пенсионно осигуряване в частни капиталови пенсионни схеми, част от т.нар. „Универсални пенсионни фондове”, за родените след 31 декември 1959 г. За работещите при условията на първа и втора категория труд бе предвидено те задължително да се осигуряват в друг вид частни капиталови пенсионни схеми, част от т.нар. „Професионални пенсионни фондове”. От 1999 г., на база Закона за допълнителното пенсионно осигуряване, функционираха капиталови схеми, част от фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване. Осигуряването и в допълнителното задължително, и в допълнително доброволно пенсионно осигуряване става в рамките на т.нар. „индивидуални партии”. По същество това са индивидуални сметки, в които постъпват приходите от осигурителни вноски. През 2006 г. в Кодекса за социално осигуряване бе регламентирана дейността и на фондовете за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални пенсионни схеми (схеми, функциониращи на базата на

колективен трудов договор и/или споразумение между работодатели и работници и служители).

Благодарение на реформата от 1999 г., българският пенсионен модел бе превърнат от „едностълбов“ в „трестълбов“. Първият стълб е държавното обществено осигуряване (публични солидарни пенсионни схеми), вторият стълб е допълнителното задължително пенсионно осигуряване в универсалните и професионалните пенсионни фондове (частен капиталови пенсионни схеми в индивидуални партии), а третият – допълнително доброволно пенсионно осигуряване във фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване (частни капиталови пенсионни схеми в индивидуални партии).

Извършените от началото на 2000 г. промени задават настоящия дизайн на българския пенсионен модел. Без да навлизаме в излишни подробности, основните промени могат да бъдат систематизирани в няколко основни посоки. Всички те, обаче, са свързани с поддържане на съществуващите системи на неравенства (в доходите, на пазара на труда, здравни, междуполови и др.) и елиминирането на елементи на преразпределение в и чрез пенсионната система:

- **Ограничаване достъпа до пенсия.** Въведени бяха по-строги критерии за придобиване право както на пенсия за стаж и възраст, така и за пенсии за инвалидност и наследствени пенсии. Едновременно с това бе заложено рязко (6 месеца на календарна година) покачване на изискуемата възраст за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. По този начин на практика се институционализират съществуващите неравенства на пазара на труда – тези, които са работили повече, ще придобият по-лесно право на достъп до пенсия, а тези, които поради едни или други обстоятелства не са имали пълна трудова кариера поради болест, дългосрочна безработица, икономическа неактивност, работа в „сивата“ икономика и т.н., няма да могат да придобият толкова лесно право на пенсия. Тук е мястото да се обърне внимание и на нещо още по-важно – с промените в условията за достъп до пенсия бе положена основата за елиминиране на най-мощните форми на преразпределение в рамките на която и да е пенсионна система. Това е преразпределението между мъжете и жените. От една страна, в дългосрочен план ще намалява разликата между възрастта за пенсиониране за мъжете и жените. От друга страна, ще намалява и разликата в изискуемия осигурителен стаж за придобиване право на пенсия. Така обаче се мултиплицират и значително усилват всички съществуващи в рамките на трудовия живот междуполови неравенства.
- **По-тясно обвързване на размера на пенсията за осигурителен стаж и възраст с т.нар. „осигурителен принос“.** Това стана посредством промяната в пенсионната формула. Основните моменти тук са включването на стажа като елемент на пенсионната формула и отпадането на възможността размерът на пенсията да се изчислява единствено на база три последователни години от трудовата кариера – изискването сега е в пенсионната формула да влязат всички години осигурителен стаж. По този начин бе направен опит да бъдат сведени до минимум преразпределителните елементи в пенсионната формула – двама пенсионери с един и същ индивидуален коефициент и една и съща продължителност на осигурителния стаж, ако се пенсионира по едно и също време, ще получат един и същ процент на заместване на миналите доходи. При предишната формула имаше фиксиран процент заместване на дохода (минимум 55%), без оглед на продължителността на осигурителния стаж и дали доходите, върху които са правени осигурителни вноски, са били по-високи или по-ниски от средните за страната. Чрез превръщането на пенсионната формула в

„актюерски по-справедлива” реално се институционализира неравенството в доходите. Тези, които са получавали по-високи трудови доходи, ще получават по-висока пенсия и относителната разлика с размера на пенсията на тези, които са получавали по-ниски трудови доходи ще бъде същата, каквато е разликата между трудовите доходи (при един и същ осигурителен стаж). Това става възможно чрез въвеждането на т.нар. „индивидуален коефициент”, който използва като критерий средната работна заплата за страната.

- **Ограничаване щедростта на публичните солидарни пенсионни схеми.** Това стана отново чрез промяната в пенсионната формула, но и в механизмите за осъвременяване. Изменени бяха формулите за изчисляване както на пенсиите за осигурителен стаж и възраст, така и на инвалидните пенсии. Фактът, че при изчисляване размера на пенсията се включват всички години осигурителен стаж автоматично означава, че размерът на новоотпуснатите пенсии ще бъде по-нисък в сравнение със ситуацията, ако бяха отпуснати при отменения Закон за пенсиите. На следващо място, с промяната в механизма за осъвременяване и поставянето на акцент върху осъвременяване с цел компенсиране на инфлацията, а не толкова нарастването на средните доходи от труд в страната, на практика се институционализира неравенството в доходите. Онези, които са получавали по-високи трудови доходи, ще имат по-висок размер на пенсията, а осъвременяване, което отчита най-вече нарастването на потребителските цени, ще води до съхраняване на покупателната способност на всички пенсии в еднаква степен, без да дава превес на по-ниските пенсии (и така да се намалява неравенството). И нещо много важно – пенсионната формула и механизмът за осъвременяване на пенсиите силно оцетяват хората, чиито пенсии са отпуснати назад в годините. Причината е, че размерът на пенсията се изчислява на базата на средния осигурителен доход за страната за последните 12 месеца преди отпускане на пенсията. Но средният осигурителен доход за страната преди 10 години е в пъти по-нисък от този в момента. Без адекватен механизъм за осъвременяване, който да отчита не само промените в потребителските цени, а и да компенсира нарастването на средните трудови възнаграждения, доходите от пенсии на най-възрастните ще изостават от доходите на пенсионерите с по-ниски възрасти. Това е една голяма несправедливост, защото потенциално хора с един и същ индивидуален коефициент и една и съща продължителност на трудовия стаж ще имат пенсии в различни размери само защото техните пенсии са отпуснати в различни моменти от времето.
- **Отказ да се въведат минимални социални стандарти.** Запазването на съществуващото положение при определянето на социалните пенсии и минималните размери на пенсиите за осигурителен стаж и възраст на практика е отказ да се въведат минимални социални стандарти, които да предпазват получателите на минималните пенсионни плащания от риска от изпадане в бедност, гарантирайки адекватност на самите тези минимални плащания. И до днес социалната пенсия за старост и минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст се определят на база политически решения, без тези решения да стъпват на някакви минимални жизнени потребности на възрастното население. Така отново се институционализира подоходното неравенство – който е бил беден докато е бил в заетост, остава беден и след пенсионирането си.
- **Запазване на различни режими за пенсиониране и привилегии за определени групи осигурени лица.** Запазването на привилегиите за работещите при условията на първа и втора категория труд, служителите от т.нар. „специални

ведомства”, както и превръщането на осигурителния стаж, на практика институционализират едни от най-силните неравенства – политическите. Тъй като „категорийните” работници, служителите от „специалните” ведомства и учителите имат традиционно силната подкрепа на синдикатите, те са и облагодетелствани и привилегирани в много отношения. Едното от тях е възможността да се пенсионират по-рано. Другото е да се пенсионират по-рано, но и с по-висока пенсия, доколкото т.нар. „превърнат” осигурителен стаж участва не само при определяне правото на пенсия, но и при определяне размера на пенсията. Така пенсионната реформа продължи да толерира едни от най-тежките форми на социална несправедливост в пенсионната система – тези с по-кратки трудови кариери и по-ниски осигурителни доходи да бъдат лишавани от права за сметка на привилегирани, но политически силни групи осигурени лица, които се пенсионират при по-облекчени условия и с по-висок размер на пенсията.

- **Частична приватизация на пенсионното осигуряване.** С въвеждането на допълнителното задължително пенсионно осигуряване се положиха условията на частичната приватизация на пенсионното осигуряване. С избраният модел на осигуряване в индивидуални партии на практика защитата срещу риска „старост” се индивидуализира, а с това се елиминира възможността той бъде смекчен, бивайки разпределен между по-голяма съвкупност от хора (с други думи изплащането на обезщетенията да бъде за сметка на повече хора, като така цената на това ще бъде по-ниска за всеки един от тях). От колективен проблем, рискът „старост” се превръща в проблем на отделния човек. Но така отслабва многократно и неговият потенциал да намери решение в случаите на висока инфлация, която да срине покупателната способност на пенсията му от частния пенсионен фонд. Също така, той би бил неспособен да намери изход от ситуация, в която, поради реализирането на силни инвестиционни рискове пенсионните му спестявания се „изпарят”. Или дори още по-страшно – ако съдбата му даде повече години живот, отколкото са изчислили по статистически път актюерите на даден пенсионен фонд, т.е. пенсионерът надживее своите връстници, то в най-висока възраст той ще бъде изложен на най-високия риск от бедност, защото натрупаните в индивидуалната партида средства вече ще бъдат изчерпани. Така че, превръщайки риска „старост” от колективен в индивидуален, приватизацията на пенсионното осигуряване елиминира всички форми на преразпределение. По този начин във втория стълб на българската пенсионна система бяха институционализирани всички съществуващи форми на неравенство между осигурените лица и бъдещите пенсионери. Колкото по-голям дял заема частното пенсионно осигуряване, толкова повече съществуващите неравенства се закрепват и възпроизвеждат чрез пенсионната система.
- **Дългосрочно ограничаване ролята на публичните солидарни пенсионни схеми в защитата на доходите на възрастните.** И накрая, много важен елемент от реформата бе ограничаването на ролята на т.нар. „първи” стълб. Това, наред с въведените правила, ограничаващи достъпа до пенсия и намаляване щедростта на публичните солидарни пенсионни схеми, стана и с въвеждането на допълнителното задължително пенсионно осигуряване. От една страна бе предвидено размерът на осигурителната вноска за универсалните пенсионни фондове да бъде за сметка на фонд „Пенсии” на държавното обществено осигуряване. С увеличаване числеността на хората, родени след 31 декември 1959 г. в общата численост на осигурените лица, автоматично намаляват приходите от вноски във фонд „Пенсии” за сметка на по-високи

приходи в универсалните пенсионни фондове. Така ще стане много трудно да се поддържа гарантираното вече ниво на социална защита в рамките на държавното обществено осигуряване и неизбежно ще дойде момент, когато адекватността на публичните пенсии трябва да намалее поради по-ниските приходи. От друга страна, за да не се допуснат „изненади” такива разпоредби бяха въведени в самата нормативна уредба, с която стана факт пенсионната реформа. Съгласно чл. 127 от Кодекса за социално осигуряване, при определяне размера на пенсията от държавното обществено осигуряване на лицата, осигурени в универсални пенсионни фондове, техният индивидуален коефициент трябва да се намали с коефициент, равен на съотношението между размера на осигурителната вноска за универсален пенсионен фонд и фонд „Пенсии” за лицата, които не се осигуряват в универсален пенсионен фонд. С други думи казано, ако се проследят съотношенията между размерите на осигурителните вноски за фонд „Пенсии” за лицата, родени преди 1 януари 1960 г., и размерите на осигурителните вноски за универсален пенсионен фонд за периода от 2002 г. до момента, то индивидуалният коефициент на лицата, родени след 31 декември 1959 г. трябва да бъде намален с около 21% при отпускане пенсия от държавното обществено осигуряване. Това значи не друго, ами с 21% по-нисък размер на пенсията от държавното обществено осигуряване при равни други условия. За щастие, тъй като универсалните пенсионни фондове все още не са започнали да изплащат пенсии, този елемент от пенсионното законодателство все още не се е материализирал, усилвайки значително риска от бедност за възрастното население. Но със сигурност, ако той не бъде елиминиран, неговото влияние върху размера на пенсиите за първите пенсионери от универсалните пенсионни фондове ще бъде катастрофално (още повече, че няма гаранции, че самите универсални пенсионни фондове ще съумеят да осигурят такова ниво на заместване на дохода, че да компенсират намалението на индивидуалния коефициент).

Този преглед показва, че предпоставките за високото равнище на бедност сред възрастните са заложили още със самата пенсионна реформа от края на 1999 г. Както ще видим малко по-нататък, пенсионната реформа е въведена в условия, когато равнището на бедност за възрастните хора вече е достатъчно високо поради двете икономически кризи от началото и втората половина на 90<sup>-те</sup> години на миналия век. Но вместо да потърси начини за ограничаване на рисковете пред условията на живот на възрастните хора, реформата просто ги усили. Наред с това, нейният дизайн бе внимателно оформен, за да възпроизведе, вместо да тушира съществуващите неравенства.

Тъжното е, че реформата бе въведена по твърде недемократичен начин, под диктата на Световната банка и Международния валутен фонд. В много малка степен тя бе пригодена към българската действителност и за това има категорични основания, в т.ч. и от документи на самата Световна банка. Сляпото преследване на идеологията на „икономиката на предлагането” (или „икономикса на процеждането” – без значение) не позволи пенсионната реформа да отчете всички съществуващи опасности пред развитието (например ниските трудови доходи, високата безработица, неравенствата на пазара на труда, бедността сред населението като цяло, „сивата” икономика, тежките емиграционни вълни и т.н., и т.н.) и да формулира по правилен начин рисковете, които трябва да бъдат ограничени. Резултатът е видим.

За още по-голямо съжаление, малко бяха правителствата, които се осмелиха да потърсят дори и козметични промени в този модел. В условия на членство в

Европейския съюз, възможностите за провеждане на самостоятелни пенсионни политики пък бяха сведени до минимум, защото бидейки едно от най-големите бюджетни пера, недопускането на възходящ тренд в разходите за публични пенсии е въпрос, постоянно във фокуса на вниманието на Европейската комисия.

Така, въпреки очевидните щети, които пенсионната реформа нанесе и продължава да нанася върху условията на живот на възрастните, промяна не настъпи и манипулирането на пенсионната политика продължи. Това се случи по следния начин:

### **1. Пенсионната политика отказа да идентифицира като опасности пред развитието проблемите на бедността и неравенството, емиграцията и сивата икономика.**

В България, повече от всяка друга държава членка на Европейския съюз, бедността и неравенството са особено остри и мащабни. На практика, няма група от населението, която да е изолирана от бедност – равнището на бедност е особено високо за децата и възрастните, за безработните и икономически неактивните, увеличава се и броят на т.нар. „работещи бедни”. Процесът на разширяващи се дистанции е съпроводен в промяна в структурата на разпределението на доходите и намаляване дела на компенсациите от brutния вътрешен продукт, а благодарение на извършените „реформи” пенсионната политика се превръща в най-важния генератор на неравенства. През 2005 г. коефициентът на Джини за разполагаемия доход преди всички социални трансфери би бил близо 53%, а с включване на пенсиите, т.е. след преразпределение на дохода чрез изплащане на пенсии, стойността на коефициента би била 31%, т.е. намалението е близо с 18 пункта. Другите социални трансфери имат малка роля за намаляване на неравенството (около 4%). Но поглед към 2012 г. показва, че пенсиите са загубили около 7 пункта или 62% от своя положителен ефект за намаляване на неравенството. Другите социални трансфери губят около 1 пункт, но това се равнява на загуба от 69%. Това се случва въпреки факта, че неравенството при първичното разпределение на доходите намалява от 53% до 49%<sup>19</sup>.

На следващо място, упорито се говори, че застаряването на населението е онзи процес, който ще доведе до разклащане на устоите на пенсионната система. Но не по-малко силен е ефектът на емиграцията – според неофициални оценки броят на хората с български паспорти, живеещи извън територията на България е 3 млн. души, това е около два пъти повече, отколкото е намаляло населението според данните на Националния статистически институт от 1985 г. насам. Емиграцията от държавата има икономически причини – несигурност, ниски работни заплати и доходи, липса на перспектива. Вместо тези проблеми да се решават, те се задълбочават. Може да се окаже така, че емиграцията всъщност е основната причина за толкова рязкото влошаване на демографската ситуация.

По същия начин стои въпросът и със сивата икономика. Според данни, цитирани от Европейската комисия, България е отново начело измежду всички държави членки по най-висок дял от brutния вътрешен продукт, който се произвежда в „сивата” икономика – над 30%. За периода 1995-2006 г., между 22 и 30% от заетите са упражнявали недеklarирана заетост<sup>20</sup>. Видно е, че в България това явление е или извън контрола на публичните власти, или съзнателно се поддържа. И вместо реформите за по-строги критерии за достъп до пенсия и за по-малко щедри пенсии да бъдат мотивирани с кризата на пенсионната система, породена от демографските промени, т.е. защото се увеличава броят на бъдещите получатели на пенсии и се свива работната сила, българските правителства след 1997 г. можеше да направят нещо по въпроса за

<sup>19</sup> Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

<sup>20</sup> European Commission (2013) “Undeclared work”, available at: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07\\_undeclared\\_work\\_02.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_undeclared_work_02.pdf)

„сивата” икономика и недеклаираната заетост. Така приходите в системата щяха да са по-високи, броят на заетите – по-голям, а пенсиите – по-щедри, защото онези, упражнявали недеклаирана заетост в годините, можеха да имат добре защитена работа без прекъсвания. Така че цената на това една група престъпници да бъдат облагодетелствани от нерешаването на проблема със „сивата” икономика се плаща от всички български граждани, които съвместно и добронамерено плащат своите данъци и осигурителни вноски (чрез по-високия трансфер от държавния бюджет за покриване на недостига от средства за изплащане на пенсии, който може да бъде използван за производството на други публични блага), от изрядните работодатели (защото те страдат от нелоялната конкуренция и извършват по-високи разходи за труд в сравнение с предприятията от „сивия” сектор), от работещите (защото ниските приходи в системата налагат ограничаване достъпа до пенсия и те трябва да работят по-дълго, за да придобият такива права) и най-вече от българските пенсионери (защото ниските приходи в системата не позволяват да се провежда адекватна на проблемите политика за социална защита). Но не и от самите престъпници.

## **2. Рискът от изпадане в бедност – рискът пред условията на живот на възрастните хора, който не беше идентифициран.**

Съществуващи изследвания на проблемите на бедността, обхващащи години след политическите промени от 1989 г., когато започна т.нар. „преход” от социализъм към демокрация и от държавно планиране към пазарна икономика, показват че възрастните хора в България винаги са били сред групите, сред които равнището на бедност е високо. Но този риск никога не е присъствал трайно сред рисковете, които пенсионната политика трябва да решава. В този смисъл не е учудващо, че самата пенсионна политика в България е престанала да работи и все по-малко допринася за намаляване на бедността сред възрастните хора. Сравнителни данни с други държави членки на Европейския съюз показват, че България, освен че е държавата с най-високото равнище на бедност сред възрастните, е и държавата, в която пенсиите, в качеството им на социални трансфери, имат най-слабия ефект за снижаване на риска от бедност за хората над 65-годишна възраст. През 2012 г., преди всички социални трансфери, включително пенсиите, бедни биха били 77% от хората над 65-годишна възраст. След включване на пенсиите, потенциалното равнище на бедност намалява до 30%, т.е. пенсиите са намалили риска от изпадане в бедност с около 47 пункта. Това е значително по-слаб ефект, отколкото в други държави, например Холандия и Унгария (82 пункта), Чехия (81 пункта), Германия (78 пункта), Франция (77 пункта), Белгия (71 пункта) и др. На следващо място, оказва се, че България е и една от малкото държави, в които ефектът на пенсиите за намаляване на бедността е намалял в периода между 2005 г. и 2012 г. Намалението е с около 2 пункта от 49% до 47%, а другите държави, отчитащи намаление, са Германия и Люксембург (от 80% до 78%), Полша (от 75% до 67%) и Словакия (от 76% до 74%)<sup>21</sup>.

От данните е видно, че ситуацията за възрастните хора в България, е меко казано, драматична. През 2011 г. 25% от населението над 65-годишна възраст, живеещо в бедност, е било в състояние на „хронична бедност”, т.е. живяло е в бедност поне две от последните три предходни години. Малко са държавите в Европейския съюз, които имат от една страна толкова високо равнище на бедност сред възрастните, а от друга – толкова високо равнище на устойчива бедност сред хората над 65-годишна възраст. Единствената такава държава в сходно с положението на България, е Кипър, където през 2011 г. равнището на бедност за възрастните е било около 29%, а равнището на хронична бедност – около 27%, т.е. над 90% от възрастните са живели в бедност и в

<sup>21</sup> Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>



предходните години. Не може да има по-красноречива илюстрация за начина, по който възрастните хора в България биват третирани чрез провежданата пенсионна политика<sup>22</sup>.

Причините за това можем да търсим единствено в умишленото деформиране на процеса на вземане на политически решения и манипулирането на пенсионната политика, която, вместо в интерес на възрастните, е започнала да работи в интерес на други субекти и заинтересовани страни. Прегледът на конкретни политически решения, които ще направим малко по-нататък, позволява ясно да бъдат идентифицирани и субектите, в чиято полза са били и съответните решения. А самите субекти могат да бъдат назовани и това са същите онези, в чиято полза се вземат политическите решения навсякъде по света. Това, в най-широк смисъл са онези, в чиито ръце е съсредоточена най-голяма част от богатството в обществото, т.е. онези, които най-малко са заинтересовани съществуващите системи от неравенства да бъдат изменени. Важно е да се подчертае, че сред тези хора не са само собствениците на корпорации, представляващи т.нар. „легален” бизнес. Тук са и недотам изрядни пред закона субекти, пряко заинтересовани от поддържането на т.нар. „сив” сектор в икономиката и на високи нива на недеklarираната заетост. Цената пък се плаща от българските пенсионери (а и не само), на които се обяснява, че българската пенсионна система е финансово дестабилизирана и поради това те трябва да работят по-дълго, за да получават по-ниски пенсии за по-кратък период от време.

### **3. Дневният ред на пенсионната политика – „слепотата” на българските правителства за проблема за високото равнище на бедност сред възрастните.**

Преглед на управленските програми на правителствата, управлявали страната в периода от 1997 г. до 2014 г. дава възможност да бъдат направени няколко основни извода:

- ***Управленските програми в сферата на пенсионната политика остават – лозунги, „кухи фрази” и ограничени ангажименти.*** В сферата на пенсионната политика, дори и внимателният прочит на управленските програми не дава възможност да бъдат установени кои са онези опасности пред развитието, които правителствата са отчели, и на които са счели за нужно да дадат „политически” дефиниции под формата на рискове и проблеми, чакащи решения. Например, правителството на Иван Костов (1997-2001 г.) аргументира промените с „високата цена” на пенсионната система и постоянния потенциален дефицит в нея. Причините са високата осигурителна вноска и демографските промени. Правителството на Симеон Сакскобурготски (2001-2005 г.) отбелязва, че „в последните две години се провежда цялостна реформа в социалното осигуряване”. Вместо да подложи на критичен анализ самата реформа, програмата посочва, че „за завършването ѝ ще бъде необходима държавна подкрепа до 2007 г.”. Правителството на Сергей Станишев (2005-2009 г.) дори не аргументира какво стои зад ангажимента „Ние ще подкрепим процеса на модернизирването на пенсионната система в синхрон с икономическия растеж, повишаването на заетостта и доходите на хората”. Без да конкретизира аргументите си за отделни публични политики, в т.ч. и пенсионната политика, програмата на първото правителство на Бойко Борисов (2009-2013 г.) изтъква като мотиви за предложените в управленската си програма мерки некомпетентните политики на предишното правителство, а именно „корупцията, безотговорността и некомпетентността в управлението на тройната коалиция в съчетание с глобалната финансова криза”, както и „отлагането на истински

---

<sup>22</sup> Ibid

реформи в публичната сфера” поради „липсата на реални политики в управлението и удобството да управляваш в период на висок световен икономически растеж и благополучие”. Кой са опасностите пред развитието на страната и кои рискове трябва да бъдат управлявани чрез публичните политики не може да бъде разкрито. Правителството на Пламен Орешарски (2013-2014 г.) направи опит да идентифицира някои проблемни тенденции и девиации в общественото развитие и по-конкретно „стагнираща стопанска и инвестиционна активност, обезсърчено предприемачество, изтощени резерви и нарастващи дългове както в публичния, така и в корпоративния сектор, бързо растяща безработица и влошаване на нейната структура, разширяваща се бедност и набираща скорост нова емиграционна вълна”. Но и това правителство, както и всички други преди него, не дадоха реално обяснение на какво се дължат тези девиации, какво ги е причинило и как предложените мерки се отнасят към отстраняване на причините за тях. Следователно, мотивите за предприетите от всички правителства действия в областта на пенсионната политика, без оглед на това, към кой сегмент на политическия спектър принадлежат, останаха скрити или поне не бяха ясно артикулирани в управленските програми. Вместо това, в управленските програми бяха заложени лозунги или „кухи фрази”, за да се ограничи публичността на самите публични политики и да не се поемат конкретни ангажименти и респективно – да се понесе отговорност. Тези „кухи фрази”, например „модернизиране на пенсионната система в синхрон с икономическия растеж, повишаването на заетостта и доходите на хората” значат и много, и малко. Могат да означават и едно, и друго, т.е. нищо и всичко. Така че, „кухите фрази”, от една страна, са нищо друго освен бягство от публичност и отказ да се поемат ангажименти, а от друга – удобно прикритие за необявени пред обществото, скрити, непублични действия.

- **Общо взето, всички правителства следват един и същ курс – намаляване на осигурителните вноски, ограничаване достъпа до пенсия, увеличаване приноса на частните капиталови пенсионни схеми.** Прегледът ясно показва, че с изключение на правителството, управлявало в периода 1997-2001 г., в нито една управленска програма не присъстват декларираните намерения за провеждане на всеобхватни промени в пенсионната система. Промените в пенсионната система са мотивирани с високата „пенсионна цена”, какъвто израз е използван в самата управленска програма. Действията са насочени към намаляване на вноските за пенсионно осигуряване, увеличаване на възрастта за пенсиониране и промени в пенсионната формула. Проблемите, които се решават, са свързани с недостига на средства в системата, а причините за това се търсят във високото равнище на „облагане” на труда, от една страна, и демографските проблеми, от друга. При така дефинирани проблеми, логично решението е да се намали нивото на осигурителната вноска и да се ограничат разходите на публичните солидарни пенсионни схеми, т.е. да бъде ограничен достъпът до пенсия и да бъде намалена щедростта на пенсиите. Като краен резултат от тези действия е посочено не друго, а финансовото стабилизиране на пенсионната система, дори натрупването на резерви. Нито едно от правителствата, управлявали след правителството на Иван Костов (1997-2001 г.), не прави опит да промени наложения курс, т.е. да оспори наложения пенсионен модел, въпреки че още тогава има достатъчно доказателства (например от опита на „пионерите” от Чили) за ефектите от приватизацията на пенсионното осигуряване върху възможностите да бъде осигурена адекватна защита на доходите на възрастното население. Наред с това, намаляването на бедността и

неравенството не се разглеждат нито като цел на пенсионната политика, нито пък като предпоставки за решаване на проблемите пред пенсионната система. Нито едно от правителствата, управлявали след 1997 г. не предлага цялостно решение на проблема със „сивата“ икономика. Няма ангажименти за отстраняване на онези обстоятелства, които подтикват десетки хиляди българи да търсят по-добър живот извън границите на България. Тези проблеми (бедност, неравенство, „сива“ икономика, емиграция) се възприемат като някаква даденост, като част от картината, като неподлежащи на промяна явления.

- ***Проблемът с високото равнище на бедност сред възрастните отсъства от публично обявения дневен ред на пенсионната политика.*** Поне що се отнася до повишаване потенциала на пенсионната политика да ограничи рисковете пред условията на живот на възрастното население, само едно правителство – това на т.нар. „тройна коалиция“, управлявало в периода 2005-2009 г., си поставя като задача да ограничи риска от изпадане в бедност за възрастните хора, било то и без да посочва конкретни и количествено измерими цели. Останалите правителства ограничават своите декларирани намерения до „кухи фрази“ като например създаване на условия за нарастване на пенсиите съобразно фискалните възможности, или плавно повишаване на минималните размери на пенсиите.

#### **4. Формулирането на пенсионната политика – наложени отвън модели, непригодени към българската действителност.**

Налице са аргументи за тезата, че в годините след 1997 г. процесът на вземане на политически решения в рамките на етапа на формулиране на пенсионната политика в България също е силно манипулиран. С други думи, решаването на дефинираните проблеми, които впрочем също са дефинирани при negliжиране на всички детайли на социалната реалност, става на база предписани отвън реформи и политически модели. Те, обаче, до голяма степен не отговарят на действителността, т.е. на реалните опасности пред развитието на страната и рисковете пред условията на живот на възрастните и по този начин съдействат за срива в социалната рационалност на пенсионната политика.

Един от най-красноречивите примери в тази посока е начинът, по който бе въведена пенсионната реформа от края на 1999 г. Както вече бе уточнено, основната характеристика на т.нар. „пенсионна реформа“ бе въвеждането на допълнителното задължително пенсионно осигуряване в капиталови схеми и индивидуални партии. Това, за пред публиката, стана на база на т.нар. „Стратегия за пенсионната реформа в България“, разработена от екип с широко представителство на служители от държавната администрация, синдикатите, работодателите, академичната и научната общност, неправителствени организации и др. Трябваше да изглежда, че идеята за реформата се е родила спонтанно, както и че нейният дизайн е резултат от високия професионализъм и експертиза на участващите в екипа субекти. Само че истината е съвсем различна – пенсионната реформа бе наложена силово от Световната банка и Международния валутен фонд, за което има редица доказателства.

Тези две организации не само имат активна роля за оформяне на настоящия дизайн на българския пенсионен модел, ами и го налагат силово, умело включвайки го като условие при предоставената от тях финансова „помощ“ – *de facto* възползвайки се от нуждата на тогавашното българско правителство от свеж финансов ресурс за стабилизиране на икономиката и бюджета. Също така, предписаните реформи нямат нищо общо със социалните цели, т.е. изобщо не са насочени към подобряване на

условията на живот на възрастните хора. Както личи от самите документи, това е част от „фискалните реформи”. И накрая, предписаните реформи изобщо не са най-удачният вариант за България. Това е така, защото, както видяхме по-горе, изобщо не се отчитат проблемите с неравенството, бедността, ниските трудови доходи, „сивата” икономика, емиграцията, а на преден план се изтъква колко скъпо струва на обществото да поддържа публична пенсионна солидарна пенсионна система и колко по-скъпо ще става това поради демографските проблеми, породени от по-високата средна продължителност на живота и ниската раждаемост. Реалността е, че поддържането на пенсионната система ще става все по-скъпо именно поради високите неравенства и високата бедност, които карат все повече хора да напускат страната. Световната банка и Международният валутен фонд наричат тези процеси естествени резултати от функционирането на пазара; всъщност това са процеси, породени от неадекватни публични политики, силово наложени по недемократичен начин.

След влизането на България в Европейския съюз, първо в рамките на т.нар. „Отворен метод за координация”, и особено след 2010 г., в рамките на механизма за координация на икономическите политики в рамките на стратегията „Европа 2020”, налагането на готови модели отвън продължи с не по-малка сила.

Така например, седемнадесет организации, сред които синдикални и организации от неправителствения сектор, направиха независим критичен преглед на Годишния преглед на растежа, специфичните за България препоръки и Националната програма за реформи. Установено бе, че мониторингът на реалната ситуация, на чиято база се подготвят специфичните за страната препоръки, не кореспондира с реалната ситуация. Освен това, самите оценки са основани на „инерционно натрупани впечатления или ползване на специфични, едностранни анализи и ненадеждни данни”<sup>23</sup>. Така например, като основен риск за фискалната стабилност се разглеждат социалните разходи, но се пренебрегват редица други заплахи, например стабилността на банковата система, „сивата” икономика, политическата корупция (сливането на икономика и политика), неадекватните и некомпетентни институции, фалшивият икономически растеж, който не е в състояние да генерира висока и качествена заетост и т.н. Не се отчитат въпроси като задълбочаващото се доходно неравенство, зле функциониращият трудов пазар от гледна точка на защитата на труда и равнището на заплащане.

Но особено фрапиращ е опитът да се манипулират същинските причини за недостига от средства в българската пенсионна система. Европейската комисия правилно отчита, че устойчивостта на пенсионната система е заплашена поради комбинацията от все по-големия брой възрастни хора, които ще имат право на пенсия, и относително ниската (на фона на останалите държави членки на Европейския съюз) пенсионна възраст. Това е истина, но в същото време твърде подвеждащо твърдение. По този повод в цитирания независим доклад е посочено:

„Твърдението, че увеличаването на средната продължителност на живота заедно с „ниска” възраст за пенсиониране, допринасят за увеличаване на разходите за пенсии (респективно – пораждаат дефицит на пенсионната система) е напълно вярно и заедно с това е твърде подвеждащо. Проблемът е в това, че основните причини за дефицита на пенсионната система са съвсем други (фалшивият растеж и неговите последствия, преди всичко – деформираното разпределение на доходите, неспособността на икономиката да осигури адекватна заетост и доходи и т.н.; между тези причини е и самата пенсионна реформа, така както бе извършена в България)”<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Доклад на Национален алианс – България, за демократичен, социален и устойчив европейски семестър, 2014, стр. 27

<sup>24</sup> Пак там, стр. 33

Резултатът е, че сред специфичните за страната препоръки присъстват такива за повишаване средната продължителност на трудовия живот, ограничаване достъпа до схеми за по-ранно пенсиониране и изравняване на пенсионната възраст за жените и мъжете, вместо акцентът да попадне върху внимателния преглед върху структурата на приходите на пенсионната система, да се обърне внимание на неравенствата и високата бедност сред възрастните и в крайна сметка да се препоръча промяна на самия модел за икономически растеж.

#### **5. Изпълнението на пенсионната политика – как ограничаването на участието дава път на „скрития“ дневен ред.**

Налице са конкретни примери за манипулиране на пенсионната политика в рамките на нейното изпълнение, т.е. след като тя вече веднъж е формулирана – идентифицирани са рисковете, дефинирани са проблемите и дневният ред, формулирани и публично обявени са (формализирани са) конкретните мерки. Манипулирането на този етап на пенсионната политика се свежда до две групи действия. Първата е целенасочено прилагане на модели и технологии за ограничаване пълноценното участие на заинтересованите страни. По този начин се „развързват“ ръцете на властващите групи и те свободно могат да осъществят втората група действия – това са необявените публично мерки, действията от „скрития“, от собствения им дневен ред.

Сред действията за ограничаване на участието на заинтересованите страни могат да бъдат посочени следните:

- ***Ограничаващата участieto на социалните партньори структура на Надзорния съвет на Националния осигурителен институт*** – проблемът е, че социалните партньори, респективно групите, които представляват, реално нямат възможност да влияят върху решенията.
- ***Непрозрачният избор на управител на Националния осигурителен институт*** – изборът на управител на Националния осигурителен институт е силно политизиран, което практически превръща избрания кандидат в ярка политическа фигура; изборът на управител на Националния осигурителен институт винаги е ставал по предложение на управляващата партия, няма сведения това да е ставало нито след консултации с другите парламентарни сили, нито с представители на ангажираното гражданско общество; никога изборът на управител на Националния осигурителен институт не е ставал на базата на публичен дебат и защита на визия и конкретни предложения за развитието на държавното обществено осигуряване; никога изборът на управител на Националния осигурителен институт не е ставал по прозрачен за българските граждани начин, т.е. публично – чрез даване на възможност на всички български граждани да се включат на конкурентна основа в един такъв избор.
- ***В рамките на Народното събрание, между първото и второ четене на законопроектите се извършват мащабни промени, които не са съгласувани с представителите на социалните партньори и гражданското общество.*** Типичен пример за това е денонсирането на Национално споразумение за нова стратегия за финансова стабилизация на държавното обществено осигуряване и усъвършенстване на пенсионното законодателство. То бе прието през 2010 г. и подписано от министър-председателя и ръководителите на национално представителните организации на социалните партньори. Но точно една година по-късно, при разглеждането на законопроекта за бюджета на държавното

обществено осигуряване за 2011 г., на постигнатите договорености бе сложен кръст, като между първо и второ четене бяха прокарани промени (по отношение условията за достъп до пенсия), коренно противоположни на тези в тристранното споразумение.

Ограничаването на участието на заинтересованите страни дава възможност за реализация на скрития дневен ред на политиката, т.е. да се преследват цели, които не са публично обявени и да не се предприемат действия за реализацията на публично обявените очаквани резултати. Примерите за това са много, а някои от тях са наистина фрапиращи. Крайната последица от това е, че интересите на възрастните хора остават на заден план, а вместо това се облагодетелстват едни и същи групи – това са групите с най-високи доходи, бизнесът и пенсионноосигурителните дружества. Ето и конкретни илюстрации:

- **Отказът от въвеждане на минимални социални стандарти.** Всички правителства, управлявали в периода 2001 г. до 2013 г. (правителството на НДСВ и ДПС, правителството на БСП, НДСВ и ДПС, както и първото правителство на ГЕРБ) декларират официално в своите управленски програми, че ще работят за изграждане на система от минимални социални стандарти, в чиято основа да бъде поставена линията на бедност. Но до днес, вече 15 години по-късно, това не е факт.
- **Отказът от спазване на възприети минимални социални стандарти.** През 2008 г. България е ратифицира Конвенция № 102 на Международната организация по труда (минимални стандарти), а през 2000 г. – ревизираната Европейска социална харта (в частта ѝ за развитие и поддържане на система за социално осигуряване). И до днес обаче системата не отговаря на минималните изисквания за адекватност на пенсиите, залегнали в двата документа. За това свидетелстват не само експертни оценки, но и заключенията на Комитета по социални права към Съвета на Европа.
- **Основният мотив за отказа да се въведат социалните стандарти е липсата на финансови средства.** Но всъщност липсата на финансови средства е част от манипулацията – това е пряка последица от целенасочените действия на правителствата, управлявали в периода от 1997 г. насам. Става дума за това, че осигурителната вноска за пенсия бе рязко намалена, намалени бяха и данъчните ставки, а държавното обществено осигуряване бе превърнато в „буфер“ за стабилизиране на допълнителното задължително пенсионно осигуряване в капиталови схеми.
  - За период от 16 г. общият размер на осигурителната вноска във фонд „Пенсии“ е намаляла с 14.2 пункта или с 44%. Поради това, приходите от осигурителни вноски от осигурители, осигурени и самоосигуряващи се лица намаля от 7% до 4% от brutния вътрешен продукт за периода от 2000 г. до 2013 г. С това фактически фонд „Пенсии“ бе лишен от възможността да финансира по-щедри пенсионни обезщетения, бе формиран хроничен недостиг от средства, бе увеличена зависимостта му от държавния бюджет (поради трансферите за покриване на недостига) и в крайна сметка на държавното обществено осигуряване бе поставена диагноза, че се намира в тежка криза...
  - Постоянното намаляване на т.нар. „данъчно-осигурителна тежест“ за високите доходи стана причина в сравнение с 2000 г. през 2013 г. най-голям ръст на данъчно-осигурителните отчисления да бъде отчетен за работещите с най-ниски доходи – тези на минимална заплата и на работещите на 50% от средната работна заплата за страната. За сметка на

това, колкото по-нагоре върви размерът на трудовото възнаграждение, толкова повече намалява частта от него, която се отделя за плащане на данъци и осигурителни вноски. Парадоксалното е, че данъчно-осигурителната тежест за работещ, получаващ 20 средни работни заплати на месец е около два пъти по-ниска (като процент от доходите), отколкото тази за работещ на минимална работна заплата, при условие, че размерът на получаваното възнаграждение от високоплатения работещ е над 52 пъти по-високо от възнаграждението на работещия на минимална работна заплата.

- В контекста на преотстъпването, третата много важна причина за недостига на приходи във фонд „Пенсии” е частичната приватизация на пенсионното осигуряване. Преходът от солидарни към капиталови схеми има своята цена. Тази цена обикновено се нарича „цена на прехода” (transition cost) – част от приходите от осигурителни вноски в публичните солидарни пенсионни схеми (т.нар. „първи” стълб) се пренасочват към допълнителното задължително пенсионно осигуряване (т.нар. „втори” стълб). Така приходите в солидарните схеми намаляват, а поддържането на тяхната устойчивост изисква съответното редуциране на разходите, което се случва по познатата вече технология – ограничаване достъпа до пенсия и адекватността на пенсиите.

Следователно, „няма пари” за въвеждане на минимални социални стандарти, но „има пари” да се преотстъпят милиарди на бизнеса и най-високодоходните групи от населението, и да се продължи скритото субсидиране на фондовете от допълнителното задължително пенсионно осигуряване, за които и до ден днешен не е ясно дали ще могат да изплащат пенсии и ако да, в какъв размер. В резултат приходите във фонд „Пенсии” намаляват, а с това става все по-голям натискът за ограничаване на разходите. Увеличава се неимоверно и натискът за провеждане на още по-рестриктивни политики за адекватност на пенсиите.

## **6. Оценката на пенсионната политика.**

Оценката на пенсионната политика също не е имунизирана от манипулации. На тази фаза на публичната политика този процес протече най-вече чрез блокиране системите за производство на социално знание за последиците от пенсионната политика върху условията на живот на възрастните.

Това става основно чрез блокиране производството на социално знание за нейните последиствия върху условията на живот на възрастните хора. Този процес се случва като съществуващата достъпна научноизследователска инфраструктура, която би била подходяща за изследването на такива причинно-следствени връзки, се разрушава. Типичен пример за това е Наблюдението на бюджетите на домакинствата в Република България – извадката на изследването постоянно намалява, а в резултат на промяната в организацията му става все по-трудно да се достигне до най-интересните за изследователите групи (тези с най-ниски и най-високи доходи).

В най-добрият случай тя се заменя с инфраструктура, която обаче е неприложима за такива изследвания, или поне за изследвания, които биха създали знание в точния момент, а не след като последиците от дадена интервенция са се случили, отминали и предизвикали следваща вълна от ефекти. Това е примерът с налагането на EU-SILC, за което обаче няма съмнение, че дава възможност за достъп до данни години след като публичните политики са дали своите резултати.

Важен елемент в процеса е и блокирането на опитите за създаване и развитие на адекватна на проблемите научноизследователска инфраструктура. Изследванията на бедността и неравенството, в т.ч. в контекста на застаряването на населението, отсъстват от приоритетите на политиките за насърчаване на научните изследвания. Така информацията, данните и съществуващото знание, в качеството им на социални ресурси за развитие и социална обработка на рисковете за условията на живот на възрастните, се концентрират в ръцете на ограничен брой субекти (Националният осигурителен институт и Комисията за финансов надзор), чиято дейност не предвижда създаването на социално знание, които не разполагат с капацитета за това и следователно не го правят. Но същите тези субекти, които притежават ресурсите, въпреки че не създават знание, ограничават достъпа до ресурсите за други субекти, които биха могли да създадат знанието и притежават капацитета за това.

Източниците на знанието се фрагментират и парцелират, достъпът до тях се ограничава, производството на социално знание се блокира. Съществуващите данни за влиянието на пенсионните политики върху условията на живот на възрастните се свеждат до индикатори със слаба обяснителна сила – в най-добрия случай до т.нар. „коефициент на заместване” (съотношението между средна пенсия и среден осигурителен доход), които се отнасят до съвкупността като цяло, negliжиращи въпроса за неравенството.

Манипулацията на пенсионната политика на етапа на нейната оценка става факт – причинно-следствените връзки между нея и условията на живот на възрастните се интерпретират от едни и същи субекти, по принцип твърде рядко, за да не се предизвиква излишно внимание, и като цяло на базата на внимателно подбрани променливи с ограничена познавателна сила. Никой не би могъл да оспори интерпретацията, защото няма достъп до знанието. Властта остава без коректив.

## **7. Втората вълна ефекти – неизследваните последствия от нищетата върху качеството на живот на възрастните.**

Има нужните основания да се смята, че неспособността на пенсионната политика да управлява ефективно рисковете пред условията на живот на възрастните хора е причинена от манипулирането ѝ от страна на властващите групи. Последниците от тези манипулации, както видяхме, има общо с отслабване адекватността на пенсиите и намаляване на техния ефект да ограничават риска от изпадане в бедност за възрастните. Така че, съвсем очаквано първата вълна от ефекти (ако се позовем на теорията за социалната амплификация на риска) е свързана с постоянно високото равнище на бедност сред хората над 65-годишна възраст.

Но неспособността на пенсионната политика да ограничи бедността има и други последствия – тя поражда втора вълна от ефекти, които за жалост не могат да бъдат адекватно изследвани поради умелото потискане на системите за производство на социално знание за последниците от политиките върху условията на живот на възрастните. Но по косвени начини могат да бъдат формулирани някои хипотези за тази втора вълна от ефекти, които на свой ред да послужат като отправни точки за бъдещи изследвания. Това са поне следните:

- задълбочаване на проблемите в материалните условия на живот;
- социална изолация;
- влошаващ се здравен статус;
- висока уязвимост и беззащитност на възрастните и др.



## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ:**

Сред основните изводи на изследването могат да бъдат изведени следните:

1. Доказа се основната хипотеза на изследването, че пенсионната политика в България не е останала имунизирана от манипулации, което я е направило по-малко ефективна в ограничаването на рисковете пред условията на живот на възрастните хора и всъщност я е превърнало в причина тези рискове да се материализират под формата на мащабна, дълбока и хронична бедност за близо една трета от хората над 65-годишна възраст.
2. Манипулирането на пенсионната политика е факт на всички етапи от цикъла на политиката:
  - Важни въпроси като неравенството и бедността, емиграцията и „сивата” икономика, както и проблемът с високото равнище на бедност сред възрастните, са negliжирани. Отказът те да бъдат включени сред проблемите, изискващи решаване, стана причина в дневния ред на пенсионната политика да бъдат включени проблеми, които не отчитат в пълна степен съществуващите опасности и рискове.
  - Горните обстоятелства стават причина да бъдат взети политически решения, с ограничено влияние за решаване на реалните предизвикателства пред пенсионната система.
  - Формулираните политики са силно идеологизирани, сякаш следващи идеологията на икономиката на предлагането, при това без оглед правителство от кой край на политическия спектър управлява България. Формулирането на такива политики до голяма степен се случва под влиянието на външни субекти – понякога дори насилствено, какъвто е случаят с натрапената от Световната банка и Международния валутен фонд пенсионна реформа за въвеждане на „тристълбов” пенсионен модел и частична приватизация на пенсионното осигуряване.
  - Стъпвайки на непълна оценка на социалната реалност и на ограничен кръг проблеми, пенсионната политика само възпроизведе и усили предизвикателствата пред пенсионната система.
  - Вместо неравенствата да бъдат намалявани чрез пенсионната система, пенсионните политики бяха построени така, че да ги възпроизвеждат, в т.ч. на цената на допълнително влошаване на финансовата устойчивост на публичните солидарни пенсионни схеми.
  - Вместо да се оцени по правилен начин съвкупният ефект от действията за рязко намаляване на осигурителните вноски и настойчивата подкрепа за все по-голяма приватизация на пенсионното осигуряване, приходите в системата бяха съзнателно намалявани и все по-голяма част от тях пренасочвана към частните капиталови пенсионни схеми, а недостатъчните и без това разходи бяха използвани, за да компенсират неспособността на частните пенсионни фондове да изпълнят възложените им обществени задачи.
  - На етапа на изпълнение са налице буквално примери за учебниците по публични политики, показващи как правителство след правителство абдикира от поети в своите управленски програми документи, за да предприеме необявени публично действия за благодетелстване на бизнеса, най-високодоходните групи от населението и в тясна полза на пенсионноосигурителните дружества.
  - На практика през целия период от 1997 г. насам бе идентифицирано грандиозно разминаване между публично обявени намерения и реално предприети действия – факт, говорещ за трайното присъствие на „явен” и „публичен”, но нежелан

списък от цели и очаквани резултати, и „скрит”, но реално желан списък от цели и резултати. Чисто конспиративният начин, по който се преследват целите от „скрития” дневен ред става чрез прилагане на добре обмислени технологии за ограничаване на участието на заинтересованите страни, които могат да повлияят върху обръщане на курса, както и чрез овладяване на институциите, които са отговорни за изпълнението на „скритите” и непублични мерки.

- Най-арогантното несъответствие между публично обявени и реално предприети действия е отказът на три правителства да въведат система от минимални социални стандарти за адекватност на пенсиите, но и отказът да прилагат вече въведени стандарти (чрез ратифицирането на Конвенция № 102 на Международната организация по труда и ревизираната Европейска социална харта). Стандартният израз „няма пари” всъщност прикрива цялата съвкупност от действия, насочени към ограничаване приходите в публичните солидарни пенсионни схеми – проблем, който остава недоизказан в дебата за сметка на преекспонирането на проблема с високите разходи за пенсии.
- В сферата на оценката на публичните политики са налице конкретни примери как се блокира производството на адекватно социално знание за последиците от пенсионната политика върху условията на живот на възрастните, по този начин блокирайки и възможността да се упражнява аргументирана и подкрепена с факти критика на пенсионната политика.

Налице е, очевидно, крещяща необходимост от решителна промяна на базисната конфигурация на социалните ресурси за развитие (власт, знание и морални ценности), доколкото е видно, че в рамките на пенсионната политика властта намира разширена употреба и вече е деформирала другите два ресурса.

Ето и някои конкретни предложения в този контекст:

1. На база промени в Кодекса за социално осигуряване, съставът на Надзорния съвет на Националния осигурителен институт да бъде определен така, че броят на представителите на държавата, работодателските и синдикалните организации да бъде равен. Така Надзорният съвет наистина ще бъде превърнат в трипартитен орган.
2. В Кодекса за социално осигуряване да се регламентира действието на консултативен съвет по въпросите на пенсионната политика към министъра на труда и социалната политика. В него да участват представители на социалните партньори, научната общност и граждански организации, избрани на базата на прозрачен и гарантиращ равнопоставеност механизъм, на ротационен принцип. Това ще създаде предпоставки за по-прецизна оценка на социалната действителност и по-точно идентифициране на съществуващите рискове.
3. Задължително да се изисква становище от Икономическия и социален съвет на Република България по проектите на законодателни актове, имащи отношение към функционирането на пенсионната система.
4. В Правилника за организация на дейността на Народното събрание да се въведе (формализира) практиката Комисията по труда и социалната политика да дава възможност социалните партньори, научни среди и граждански организации да предоставят становища по проекти на нормативни актове.
5. Да се извърши промяна в Кодекса за социално осигуряване, с която да се повиши публичността на избора на управителя на Националния осигурителен институт. Да се въведе възможността всички заинтересовани кандидати да могат да го правят равнопоставено, на базата на платформа и визия за развитие на

Института, а дебатът, изслушването и изборът на кандидатите да бъде публичен, пред очите на българските граждани.

6. Министерството на труда и социалната политика да инициира изработването на т.нар. „референтни бюджети” с цел въвеждането на минимални стандарти за адекватност на пенсионните плащания. Изработването на референтните бюджети трябва да стане съвместно между представителите на научната общност и на самите възрастни хора (и не само), като по този начин наистина ще се гарантира автентичност на участието на засегнатите от пенсионните политики граждани.
7. Под егидата на министъра на труда и социалната политика и с участието на научната общност и гражданските организации, да бъде извършен критичен преглед на съществуващите публично административни данни за пенсионната политика и да бъдат набеязани конкретни мерки за обогатяването им.
8. Националният осигурителен институт следва да предвиди възможност за предоставяне на анонимизирана информация от поддържаните регистри на осигурените лица и пенсионерите, която да бъде използвана свободно от научни организации и институти, работещи в сферата на пенсионната политика.
9. В Кодекса за социално осигуряване да бъде въведено изискването Националният осигурителен институт да подготвя и публикува актюерски доклади минимум веднъж на всеки две години, както и при по-съществени промени в пенсионноосигурителното законодателство.
10. В Кодекса за социално осигуряване да бъде въведено изискването проектозаконът за бюджет на държавното обществено осигуряване задължително да бъде придружен със социална оценка на неговото въздействие.
11. Да бъде иницирана дългосрочна секторна програма за насърчаване на научните изследвания по въпросите на застаряването на бедността и неравенствата, обединяваща учени от различни дисциплинарни полета. В рамките на тази програма следва да е налице възможност за провеждане на специализирани извадкови изследвания по повод специфични аспекти от условията на живот на възрастните хора.

В заключение, направените предложения нямат претенцията за уникалност и със сигурност са натоварени с голяма доза субективизъм. Така че те са само една идея относно това, как да се премахнат бариерите пред участието на заинтересованите страни в процеса на вземане на политически решения в рамките на пенсионната политика и да се подобри балансът между властта, знанието и моралните ценности при социалната обработка на рисковете пред условията на живот на възрастните.

### III. Списък на приносните моменти

1. Направен е обширен преглед на теоретичните изследвания на публичните политики и е предложено разширяване на тези изследвания чрез разглеждането на публичните политики като социална рационалност.
2. Предложен е специален инструментариум за изследване на процеса на манипулиране на публичните политики и е обоснована връзката между процеса на манипулиране на политиките и нивата на бедност и неравенства.
3. Инструментариумът е приложен практически за анализ на пенсионните политики в държавите членки на Европейския съюз и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, както и на пенсионната политика в България.
4. Направен е опит да се идентифицират някои насоки за бъдещи изследвания (най-вече по отношение на т.нар. „втора вълна ефекти“) на връзката между процеса на формиране на пенсионната политика и обработката на рисковете пред условията на живот на възрастните хора.
5. На основата на извършения анализ са изведени насоки за подобряване социалната рационалност и демократизирането на пенсионната политика в България.

### IV. Списък на публикации по темата на дисертацията

1. Драганов, Д. „Прилагане на европейските стандарти за адекватност на пенсиите в България – реалност, възможност, илюзия“, доклад от научна конференция на тема „Трудът в социалната защита – европейски и национални предизвикателства“, София, 17.05.2013 г. (под печат).
2. Драганов, Д. (2009) „Материалният статус на хората от третата възраст – ролята на пенсионната политика в България преди и след 2000 г.“, в: Найденова, П., Михова, Г. (съст.) „Стареене и здраве“, доклади от научна конференция, Варна, 15.05.2009 г., стр. 362-387, ISBN: 978-954-92555-1-5.
3. Minev, D., Tomev, L., Draganov, D. (2010) “*Policy Priorities for Social Inclusion in Bulgaria*”, in: Plafer, A., Meinardus, M. (eds.) “*Social Inclusion in South-Eastern Europe – National and Regional Policy Priorities for a Social Europe*”, Sofia: Friedrich Ebert Stiftung, pp.7-35, ISBN: 978-954-92601-3-7.
4. Драганов, Д. (2009) “*Приоритетите на социалната политика в България*”, в: Хубчев, П., Костадинов, Е. (съст.) „Хуманитарни аспекти на устойчивото развитие“, София: фондация „Фридрих Еберт“, издателство „ГорексПрес“, стр. 46-63, ISBN 978-954-616-207-6.
5. Драганов, Д. (2008) „*Коментар по закона за държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система*“, Бюлетин на НОИ, Година VII, бр. 6, 2008 г., София: Национален осигурителен институт, стр. 5-10, ISSN 1311 – 9656.