

Предпоставки и последици от неравенството и бедността

Виктор Йоцов*

Резюме: Неравенството и бедността са присъщи на всяко общество и са колкото нежелан, толкова и неизбежен спътник на икономическото развитие. Наличието на неравенство е донякъде естествено с оглед на различните знания и умения на хората, определящи различната им производителност. Може дори да се твърди, че разликите в доходите и материалното състояние сред населението създават стимул за повече усилия, стремеж към по-добро образование, а вследствие на това – подобряване на благосъстоянието на цялото общество. В действителност, обаче, проблемът не е в самото неравенство (то наистина е неизбежно), а в неговия размер, в причините, които го задълбочават до степен, в която то става неприемливо за преобладаващата част от хората.

Неравенството и бедността са следствие на множество причини – както естествени, така и породени от несъвършенствата на пазарните механизми. Именно поради тази причина съществуващите икономически системи не са в състояние автоматично да ги регулират. **Тази функция следва да се изпълнява от държавата чрез провеждане на различни политики с цел да ограничи тяхното развитие и на-**

мали социалното напрежение, породено от тях.

Основната цел на това изследване е да аргументира защо прекомерното неравенство е нежелателно както от социална, така и от чисто икономическа гледна точка. Статията е разработена в две части. В първата част се прави постановка на проблема, разглеждат се различните измерители на бедността и неравенството и се обосновава необходимостта от държавна намеса. Във втората част се дискутират възможните решения. Анализира се съществуващата нормативна база и се разглеждат различните механизми с които разполага държавата за противодействие на формиралите се неблагоприятни тенденции.

Ключови думи: неравенство, бедност, социална справедливост.

JEL: D63, I32.

Постановка на проблема

1. Неравенството и бедността имат значение

Наред с изключителния технологичен прогрес, който доведе до развитие на човешкия капитал и подобряване на икономическите перспективи през последните

* Виктор Йоцов е доктор, доцент в катедра „Финанси“ на УНСС.

десетилетия, икономическото развитие се характеризира с нарастващо неравенство. Това е глобална тенденция на която доскоро не се обръщаше сериозно внимание. Усилията както на икономистите, така и на управляващите бяха насочени в по-голяма степен към търсене на средства и инструменти за ускоряване на растежа, а на неравенството и бедността се гледаше като на досаден проблем, който не може да развали доброто впечатление от нарастващото благосъстояние.

Глобалната финансова криза от 2008 г. обаче като че ли сложи край на лежерното отношение към този проблем. В научната литература вече се оформи цяла плеяда от учени защитаващи тезата, че бедността и неравенството имат не само морален аспект, а оказват негативно влияние върху потенциалния икономически растеж и благосъстоянието на населението (сред най-известните са нобеловият лауреат Джоузеф Стиглиц, Тома Пикети, Атъни Амкинсън и други). В последните години, както редица международни институции (МВФ, Световна банка, ОИСР и др.), така и политическият елит по света все по-често насочват вниманието си върху непрекъснато увеличаващото се неравенство. Все по-открито се признава, че голяма част от съществуващите проблеми, довели до безпрецедентната миграционна вълна, са всъщност породени не толкова от военните конфликти, колкото от задълбочаващото се икономическо неравенство, намиращо израз както в рамките на отделно взета страна, така и в глобален аспект.

Често могат да се срещнат възгледи (особено характерни за представителите на неолиберализма), че бедните са бедни, защото са мързеливи и/или защото правителствата им са корумпирани. В това разбиране може и да има частица истина, но трябва да се признае, че бедните са изправени пред редица обективни проблеми, които им пречат да излязат от бедност-

та. Такива могат да бъдат географската изолация, болестите, уязвимостта от климатични сътресения, невъзможност за получаване на адекватно образование и медицинска помощ и др. В съвременното пазарно стопанство ролята и значението на държавата във все по-голяма степен се свързват с необходимостта от противодействие на пазарните провали, които лежат в основата на неравенството по отношение на равнището на дохода и богатството. Развитите пазарни икономики търсят решение на проблемите с неравенството чрез реализиране на различни социални програми, насочени към засегнатите групи. В държавите, където разрастването на бедността е предизвикано от силни социално-икономически или политически трусове, е необходима дългосрочна активна политика от страна на държавата с ясно дефинирани икономически и социални цели. В тази връзка, със съжаление трябва да се констатира, че българската държава остава дължник на голяма част от населението. **Въпреки постигнатия икономически ръст през последните години, бедността, разглеждана като крайно проявление на доходното неравенство, остава нерешен проблем.**

2. Измерване на бедността

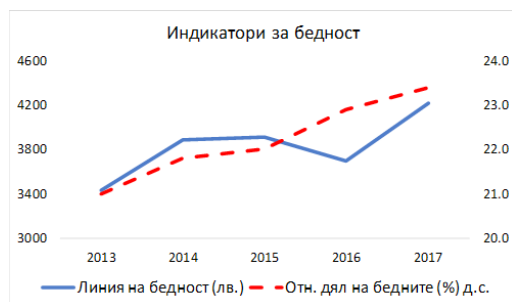
Бедността може да бъде измерена с различни показатели. Абсолютната бедност обикновено се свързва както с липсата на финансови ресурси, така и ограничен или липсващ достъп до най-обикновени човешки потребности като дом, храна, вода и т.н. Често използван показател, особено за международни сравнения, е преживяването със сума (в щ.д. по покупателна способност) под зададени предварително критерии. Съгласно методологията на Световната банка, екстремални случаи на бедност се наблюдават при преживяване с по-малко от 1.9 щ.д. (ППП от 2011 г.) на ден. Бълга-

рия не е сред най-бедните страни в света, но все пак близо 9% от населението преживяват с пог 5.5 щ.д. на ден. По този показател България е на едно от последните места в Европа (**не в ЕС, а в цяла Европа!**), като с по-неблагоприятни показатели са само Косово, Македония и Молдова.

Друг тип показатели отчитат относителната бедност, дефинирана като стандарт на живот, който е по-нисък от някакви приети норми, или субективната бедност, изразена чрез усещането за материални лишения и нисък интензитет на икономическа активност.

2.1. Относителна бедност спрямо линия на бедността

Въпреки че през последните години се отчита икономически растеж, както относителният дял на бедните, така и абсолютният им брой нараства, при това дори в години, в които линията на бедност и безработицата намаляват (фигура 1 и фигура 2).



Фигура 1.

Източник: НСИ

При прилагане на стандартната линия на бедност, равна на 60% от медианния разполагаем доход, попадащите под линията са устойчиво около 1,6 млн. души. Анализът по възрастови групи показва, че макар относителният дял на бедните да е по-висок при младите (0-17) и възрастните (65+), голяма част от бедността е съсредоточе-

на в групата на работоспособните, което сигнализира за сериозен проблем в пазара на. Данните още показват, че пенсиите са най-важният фактор за ограничаване на бедността. Шокиращо е, че ако пенсиите не се отчитат като социален трансфер, близо 80% от възрастните попадат в групата „риск от бедност“. Нещо повече – ако в доходите на домакинствата се включат доходите от пенсии, но се изключат останалите социални трансфери (обезщетения, социални и семейни помощи и добавки), равнището на бедност се повишава до близо 30%, а при изключване на пенсиите и останалите социални трансфери равнището на бедност нараства до 45%!

Основният фактор, увеличаващ риска за попадане в групата на бедните за преобладаващата част от населението, е тяхната икономическа активност и участието им на пазара на труда. Относителният дял на бедните е най-висок сред безработните лица – близо 60 % за 2017 г. Запазва се тенденцията за най-висок относителен дял на



Фигура 2.

работещите бедни с начално и без образование – 66%. С нарастване на образователното равнище относителният дял на бедните сред работещите намалява приблизително 2 пъти за лицата с основно образование и над 7 пъти за лицата със средно образование, а дялът на работещите бедни с висше образование е 1,8%. **Образо-**

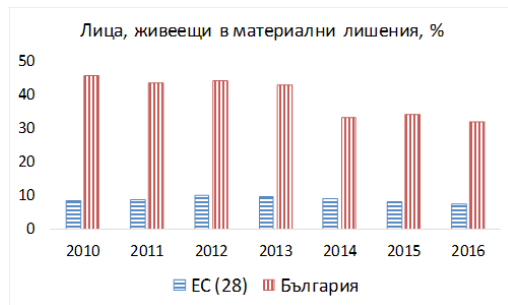
Вателното равнище оказва силно влияние върху риска от бедност независимо от етническата принадлежност – и при трите основни етнически групи с нарастване на образователното ниво рискът от бедност за работещите лица намалява. Рискът от бедност за лицата с начално и без образование е 28 пъти по-висок в сравнение с риска от бедност при лицата с висше образование за българската етническа група и 5 пъти по-висок за турската етническа група. При лицата, определени се като роми – 73% с начално и без образование са бедни, докато при лицата с висше образование няма нито един беден.

2.2. Субективна бедност (материални лишения)

Доходите на домакинствата са основен показател, определящ техния жизнен стандарт, но недостатъчен за описанието на по-обхватна и пълна картина на качеството на живот. Обедняването на монетарните със субективните оценки за лишението на домакинствата, предизвикани от липсата на средства за тяхното задоволяване, е основна предпоставка за получаването на по-пълна картина на бедността и социалното изключване.

Субективната бедност се измерва със специални въпросници относно притежанието на конкретни вещи. На въпросите, които предполагат обективно притежание на дадена стока (телефон, телевизор, пералня), се получават предимно положителни отговори, показващо ниски нива на материални лишения. При въпросите, които предполагат по-висок стандарт и включват субективната оценка на анкетираните, свързани с „възможности“ и „затруднения“, се получават високи нива на лишения – например, преобладаваща част от домакинствата не могат да си позволят едноседмична почивка извън дома, а близо 40% се ограничават в отоплението

поради недостиг на средства (фигура 3 и фигура 4).



Фигура 3.

Източник: НСИ

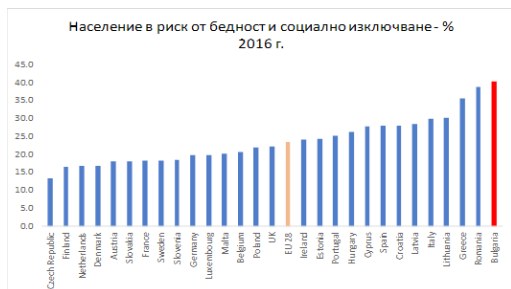


Фигура 4.

Източник: НСИ

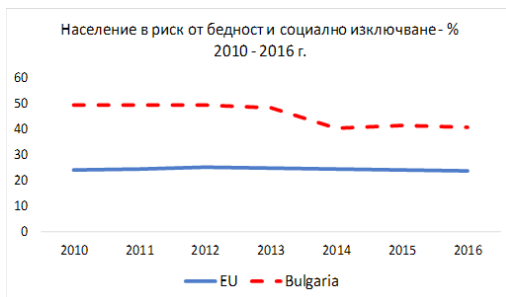
Видно от фигура 3 и фигура 4 е, че България е сред страните в Европейския съюз с изключително високо равнище на материални лишения. Въпреки подобряването на ситуацията след 2008 г., делът на населението с лишения остава неприемливо висок.

На основата на обективните и субективни критерии за измерване на бедността се формира един комбиниран индикатор за население, живеещо в риск от бедност и социално изключване. Стойностите на този индикатор показват известно подобряване през последните години, но според последните наблюдения, малко над 40% от населението са заплашени от бедност, което е близо два пъти повече от средните стойности в ЕС (фигура 5 и фигура 6).



Фигура 5.

Източник: Евростат



Фигура 6.

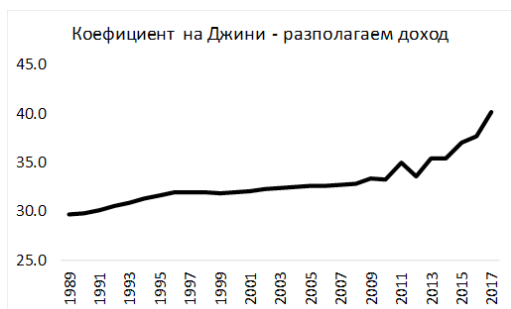
3. Измерение на неравенството

Подоходното неравенство на населението може да се измери с множество показатели, които дават задълбочена картина на неравенството в различните части на доходното разпределение. По-нататък в доклада ще бъдат използвани два от най-разпространените показателя за оценка на неравенството:

- Коефициент на Джини – измерващ изкривяването на доходите в едно общество спрямо пълно равенство;
- Неравенство в разпределението на доходите по децилни групи и по-конкретно между доходите на 20% от населението между доходите на 20% от населението с най-ниски и с най-високи доходи.

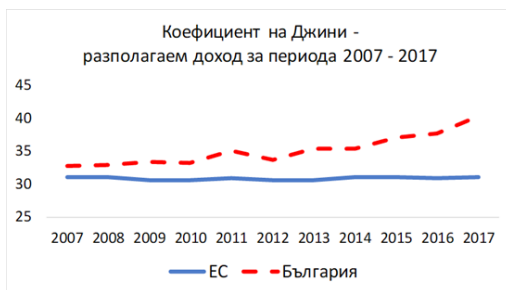
3.1. Коефициент на Джини

Коефициентът на Джини е основният индикатор, използван при международните сравнения, и широко се използва от Световната банка, ОИСР, европейските институции и др. В динамиката на неравенството в България през последните няколко десетилетия се откроява ясно изразена тенденция към нарастване. Както отбелязва Цанов (2014), през 60-те и 70-те години на XX в. коефициентът на Джини се променя в рамките на 15-25, докато през 80-те години той плавно се увеличава, като в края на периода достига значения от порядъка на 29-30 (фигура 7 и фигура 8).



Фигура 7

Източник: Frederick, S. (2017). SWIID. Version 7.1., Евростат



Фигура 8

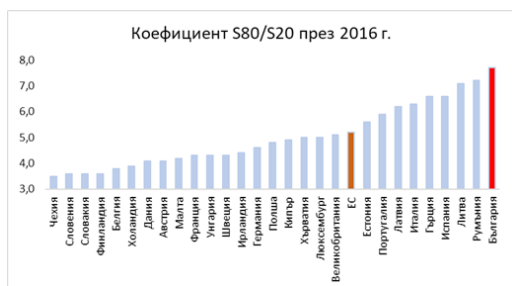
Развитието на по доходното неравенство в България след началото на прехода към пазарна икономика е пряко следствие от социално-икономическото развитие на страната, провежданите реформи и политиката по доходите. На първо място, това са промените след 1989 г., когато страната преминава от тоталитарно към демократично преустройство и създаването на условия за развитието на пазарната икономика. Първите години след 1990 г. минават под знака на бързото развитие на частния сектор, което допринесе за увеличаване на по доходното неравенство. На второ място, допълнителен стимул за увеличаване на неравенството в доходите на домакинствата през този период има прилаганата силно рестриктивна държавна политика по отношение на трудовите доходи в общественния сектор и социалните трансфери. На трето място, неравенството нараства поради чувствителното увеличаване на безработицата.

Първите години на новия век се характеризират с ускоряване на икономическия растеж, подхранват основно от бързо навлизане на чуждестранни капитали. За периода 2001-2008 г. реалният БВП нараства с близо 50%, което е далеч по-високо от средните нива за страните от ЕС. Бързият растеж обаче е съпроводен и с увеличаване се по доходно неравенство в години-

те преди кризата. Проведената през този период широкомащабна данъчна реформа не само че не противодейства на формиращата се негативна тенденция, а има всички основания да се твърди, че дори я задълбочи.

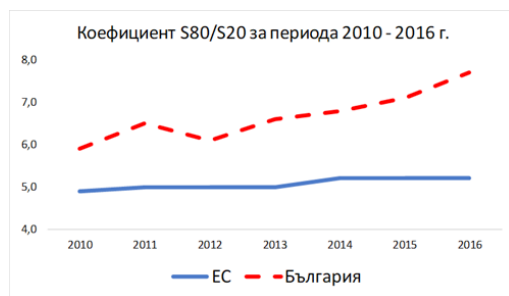
3.2. Разпределение по децилни групи

Другият показател, който се използва за представяне на неравенствата в дадено общество, е разбивката на доходите по децилни групи, както и производните съотношения между доходите на различни децилни групи. Такова съотношение е, например, отношението между доходите на най-богатите 20% и тези на най-бедните 20% от обществото. Това отношение също е с тенденция към нарастване, особено в годините след глобалната финансова криза, което означава, че доходите на победните са пострадали в относително по-голяма степен от доходите на богатите, което може да се обясни със загубата на заетост, при това именно при нискоквалифицираните работници. Противодействащ фактор е пенсионната система, която има известна склонност към намаляване на разликите в доходите, по качвайки по-често т.нар. социални пенсии и поставяйки максимален праг за най-високите пенсии (фигура 9 и фигура 10).



Фигура 9.

Източник: Евростат



Фигура 10.

4. Трябва ли да се намеси държавата?

Налице е относително съгласие между икономистите, че пазарното стопанство може да установи икономически ефективно разпределение на първичните доходи, но не е в състояние да осигури социално справедливо разпределение. Именно това използването на преразпределителни процеси чрез държавния бюджет. Това обаче поставя въпроса за противоречието (привидно или не) между икономическата ефективност и социалната справедливост. Това на свой ред означава, че всяко общество си изгражда свое разбиране за границите на допустимостта на държавна намеса в икономическия живот. **Ролята на политическата класа е да се съобрази с разбиранята на обществото и да ги претвори в конкретни политики.** В общества, които са по-толерантни към неравенството (англо-саксонския тип), държавната намеса и преразпределението чрез бюджета са ограничени. В общества, които се осанят и разчитат на предимствата на социалната кохезия, икономическата роля на държавата е голяма, дори в случаите когато това накърнява ефективността.

За съжаление, няма конкретна метрика с която да се измери разбирането на обществото за допустимостта на държавната намеса, като за това може само да се съди по различни наблюдения. Такива наблюдения на общественото мнение се извършват от европейската комисия както редовно, така и по специална тематика. През м. декември 2017 г. е извършено проучване на общественото мнение в страните от ЕС по отношение на справедливостта и равенството. Резултатите от проучването са показателни: На въпроса дали считате, че неравенството в доходите е голямо във вашата страна, 91% от българите отговарят положително. На въпроса дали считате, че правителството трябва да вземе мерки за намаляване на неравенството, 84% от българите отговарят

положително. Данните не се нуждаят от никакъв коментар (фигура 11 и фигура 12).



Фигура 11.

Източник: Евробарометър, спец. проучване #471, 12/2017



Фигура 12.

Източник: Евробарометър, спец. проучване #471, 12/2017

Няма общопризнат модел на икономическо развитие. Връзката между икономическия просперитет и избрания модел на разпределение и преразпределение на доходите е сложна – от една страна, растежът, за да е устойчив, трябва да бъде социално ориентиран, а от друга – разпределението на доходите трябва да отговаря на приноса на всеки индивид и да стимулира постигането на по-висока производителност. От тази гледна точка, колкото по-значима е частта от публичните разходи, които могат да се третират като инвестиция в човешкия капитал, толкова по-висок е приносът на преразпределителните процеси за икономическото развитие, а от-

там и за максимизиране на благоденствието. Това на свой ред не само оправдава, но и до известна степен прави задължителна държавната намеса в преразпределението с оглед туширане на екстремалните случаи на бедност и неравенство.

Възможни решения

1. Документи и регулации в България

През последното десетилетие проблемите на бедността в България намират отражение върху разработването на редица програмни документи и стратегии. Тяхната цел е да се очертаят приоритетните области и да се разработят конкретни мерки за нейното ограничаване. През 2003 г. е приета Стратегия за борба с бедността и социалната изолация, която обхваща периода 2003-2006 г. Основната цел е намаляване на бедността и предотвратяване на риска от социална изолация. Стратегията се основава на три основни стълба: 1) достъп до заетост и ресурси; 2) достъп до социални услуги; и 3) осигуряване на социална защита. Формулирани са 4 стратегически цели, които са общоприети от страните от ЕС. В рамките на тях се поставят оперативни цели, а по всяка от тях се формулират конкретни задачи за постигането им съобразно българските условия и специфики. За оценка на общата цел са конкретизирани количествени показатели, които имат косвен характер (спадане на равнището на безработица до 11.5% при сегашни 13%; намаляване броя на получаващите социални помощи със 100 000 души; в областта на доходите – нарастване на минималните плащания със 7% средногодишно до края на периода; нарастване с 10% на държавните средства за развитие на социални услуги; намаляване с 10% на броя на децата, отглеждани в специализирани институции).

В голяма степен част от целевите количествени показатели са изпълнени. През

този период (2003-2006 г.) безработицата намалява чувствително (от 14.3% през 2003 г. на 9.6% през 2006 г.), минималните доходи нарастват (минималната работна заплата – с около 45%), средствата за социални помощи също нарастват (гарантираният минимален доход е повишен от 60 на 65 лв.). Както посочва Цанов (2014), въпреки изпълнението на посочените показатели, равнището на бедност в страната нараства през този период. Относителният дял на бедните се повишава от 14.1% през 2003 г. на 18.4% през 2006 г. Очевидно главната цел на стратегията не е изпълнена. Освен това, изборът на целеви показатели за отчитане на реализацията на поставените стратегически цели е неподходящ.

Вторият стратегически документ за борба с бедността е в отговор на провежданите единни действия на страните в ЕС за запазване на европейския стандарт на живот чрез изграждане на икономика, основана на знания, иновации и устойчиво развитие. Една от водещите цели на Стратегия „Европа 2020“ е намаляване на броя на застрашените от бедност и социално изключване в ЕС с 20 млн. души. В контекста на тази цел, през 2013 г. България прие „Национална стратегия за борба с бедността и насърчаване на социалното включване 2020“. Стратегията има за цел подобряване качеството на живот на уязвимите групи в българското общество и създаване на условия за тяхната пълноценна реализация посредством намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване. Приета е **национална цел за намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 000 души до 2020 г.** Към Националната цел има формулирани четири специфични подцели, а именно:

- Намаляване на броя на децата във възрастовия интервал 0-18 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души (30% от общата национална цел и 25% от броя на бедните деца през 2008 г.);

- Намаляване на броя на лицата на 65 и повече навършени години, живеещи в бедност, с 52 хил. души (20% от общата национална цел и 10% от броя на бедните възрастни хора през 2008 г.);
- Намаляване на броя на безработните във възрастовия интервал 18-64 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души (30% от общата национална цел и 25% от броя на бедните безработни във възрастовия интервал 18-64 г. през 2008 г.);
- Намаляване на броя на заетите лица във възрастовия интервал 18-64 г., живеещи в бедност, с 52 хил. души (20% от общата национална цел и 22% от броя на работещите бедни във възрастовия интервал 18-64 г. през 2008 г.).

Въпреки че до края на срока на стратегията има повече от една година, засега няма основания да се счита, че основната цел ще бъде изпълнена.

2. Възможни политики за справяне (намаляване) на проблема

Стартирането на икономическите реформи и преходът към пазарно стопанство бяха едни от най-значимите промени в съвременната история на България. Открито трябва да се признае, че протичащите икономически и социални процеси оказва съществено влияние върху механизмите на разпределение и преразпределение на доходите на населението. В резултат от комплексното действие на различни фактори (икономически, политически, социални) се създадоха предпоставки за възпроизводство на бедността, за усложняване на нейния социално-икономически профил, за дългосрочно трудово и социално изключване, които трудно могат да се преодолеят дори когато има икономически растеж и стабилност. Подобни тенденции се забелязват и в други страни от Централна и Източна Европа, но проблемът с бедността и неравенството е най-осезаем в България.

Анализът на емпиричните данни негувусмислено показва, че в страните, осъществили преход от планово към пазарно стопанство, съпроводен с покриването на критериите за членство в ЕС, възникналите негативни последици се преодоляват трудно и в различна степен. Това зависи най-вече от последователността и своевременността на политиките. Конкретно за България се открояват и някои специфични причинно-следствени връзки като: слаба социална натовареност на постигнатия икономически растеж и надценяване на неговите възможности да реши автоматично проблемите в разпределението и преразпределението на доходите; неоценен последващ социален ефект от редица политически и икономически стъпки; особен профил на голяма част от ниско доходните групи (по етнически, възрастови, регионални и други признаци), за които е характерен недостиг на средства за задоволяване на основни жизнени потребности и устойчива социална изолация. За тези групи е налице порочен кръг на бедността: от една страна слаба (или никаква) реализация на пазара на труда, а от друга невъзможност от последващо реинтегриране.

Това дава основание да се заключи, че наред с общите тенденции, наблюдавани в повечето от новите страни-членки на ЕС, за България са характерни и специфични фактори и характеристики на доходното неравенство и бедността. Може би най-тревожна е констатацията, **че механизмите, които действат по посока на възпроизвеждане на един неефективен модел изглеждат по-устойчиви от механизмите на противодействие срещу него.** Причината е, че **политиките за това противодействие, поради редица ограничителни условия, са насочени повече към компенсация на негативните последици, отколкото към превенция.** Има недостиг на политическа последователност и адекватност на социално-защитните мерки. Акцентът върху макроикономическата

стабилизация и растежа очевидно е недостатъчен и отлага за неопределено бъдеще решаването на въпросите за доходното неравенство и бедността. **Управляващите, независимо от коя политическа сила са излъчени, трябва добре да осъзнаят, че крайното неравенство, бедност и социално изключване имат както социални, така и икономически ефекти и че преодоляването им е вид инвестиция, която се възвръща в бъдеще и спомага за по-високото равнище на икономическа ефективност и социалната справедливост.**

Като пълноправен член на ЕС, България има не само по-добри възможности, но и задължение да води по-ефективна борба с бедността и социалното изключване, като се ръководи от принципите и ценностите на общностната политика. Главното условие за постигането на ефективност в тази сфера е гъвкавост и адаптивност към бързо променящата се вътрешна и външна среда. Робувайки както на остарели догми, така и на някои недоказани и непроверени от практиката неолиберални идеи, в периода на прехода към пазарна икономика на България се наложи да плати висока „цена“, а социалните проблеми се изостриха и задълбочиха. Сега сме в аналогична ситуация по отношение на възможностите за усвояване на средства от външното финансиране. По-трудни, но абсолютно необходими са институционалните промени и най-вече тези, които ще гарантират успешното усвояване на средствата от европейските фондове, защото те са начин за повишаване на общото равнище на доходите в обществото и преодоляване на нежеланата им диференциация по социални групи и региони на страната.

2.1. Социални трансфери и данъци

Основният начин, по който държавата може да въздейства върху разпределението на доходите, е чрез системата от социални трансфери и данъци. **По отношение на**

трансферите, емпиричните данни показват, че ефектът от преразпределението е по-малък за най-бедните 10% от населението и с малко по-голям ефект върху втория децил от населението. Вероятно една от причините е, че домакинствата с най-ниски доходи невинаги покриват условията за получаване на социални плащания, особено когато те са зависими и от социалния принос. **По отношение на данъците** е ясно, че колкото по-прогресивна е системата, толкова по-силно е влиянието върху неравенството и бедността.

В България има относително добре развитата мрежа за социално подпомагане, но тя е със силно изразени фискални ограничения, дължащи се на ниско ниво на бюджетни приходи като дял от БВП – средно с 10 п.п. по-ниско от средното за ЕС. Данъчната система в България е по-скоро регресивна, което допълнително задълбочава проблема с неравенството. От тази гледна точка, има сериозни основания за кардинални промени в системата на социалните трансфери и данъците.

2.2. Политики по доходите и заетостта

Механизмите на формиране на заплатите, както и държавната политика по работната заплата, имат пряко отношение към неравенството в доходите и бедността. Основните канали на въздействие от страна на държавата се осъществяват чрез минималната работна заплата и системата на колективното договаряне. Повишаването на минималната заплата редуцира неравенството в заплатите, при условие, че растежът не провокира съответно увеличаване на по-високите заплати. В противен случай, ефектът върху неравенството ще бъде минимален. От друга страна, характеристиките на системата на договаряне (синдикална плътност, разпространение и степен на координация) оказват непосредствено влияние върху неравенството на заплатите.

Високата степен на централизация на договарянето обикновено води до по-ниско равнище на неравенството, и обратното. Увеличаването на заетостта е възможно като пряко следствие от постигане на висок и стабилен икономически растеж, съпроводено с провеждане на по-обхватни активни политики на пазара на труда. В тази насока могат да се отправят следните препоръки (Вж. ИИИ при БАН, Годишен доклад 2018, с ръководител Виктор Йоцов):

- Ниската текуща норма на безработица е донякъде погвеждаща, тъй като нейните структурни характеристики (образователен, възрастов, етнически, регионален признак) не са благоприятни и сигнализират за неефективността на политиката по заетост, акцентираща в по-голяма степен върху пасивни мерки;
- Политиките на пазара на труда следва да осигуряват приемственост и продължения за всеки етап от жизнения цикъл на лицата. Спазването на тази приемственост е особено важно за младежите, които вече са преминали през обучението и са включени в заетост. По същия начин може да се разсъждава относно позицията на възрастните, които правят преход към пенсиониране, но желаят и могат да продължат да работят. Все още това изискване при конструиране и прилагане на активните политики е слабо реализирано.
- Остават неоползотворени възможностите за заетост в социалната икономика. В миналия програмен период започва пилотна инициатива, която е продължена в настоящия, но без регистрирани сериозни резултати. От особено значение за развитието ѝ е стимулирането на социалното предприемачество и подготвката на кадри за него чрез подходящи програмни схеми.
- Въпреки че в практиката на обученията за възрастни са включени като възможност заочни и дистанционни обучения, те все още не са силно търсени. Продъл-

жават реформите в обучението за възрастни, но те имат „догонващ“ и компенсиращ изоставането характер, както и насоченост към лица, които са с висока склонност за участие в него.

- Съществуват възможности за разширяване на тематиката на регионалните политики и укрепване на съответните административни структури за прилагането им;
- Необходимо е да продължи разширяването на достъпността до услугите на бюрата по труда чрез формиране на мобилни екипи и повече изнесени работни места;
- Актуална необходимост е стартирането на инициативи във връзка с предстоящата дигитализация на икономиката; формирането на институционални структури и разпределяне на задълженията между тях. В тази връзка, предстоят промени със съдържанието, приоритетите и организацията на активните политики на пазара на труда, които все още слабо се коментират.

2.3. Политика на осъвременяване на пенсиите.

Част от усилията за решаването на проблема с бедността и неравенството в дългосрочен аспект може да бъде постигнато чрез провеждане на активна политика на периодично осъвременяване на всички категории пенсии. Използването на т.нар. „швейцарско правило“, което се основава на индексация на пенсиите с по 50% от изменението на инфлацията и средния осигурителен доход, е приемливо решение. Това дава възможност за по-тясно обвързване на пенсиите с динамиката на трудовите доходи, но изисква повече разходи от пенсионната система, в сравнение с индексация, базирана само на инфлацията. Ефектът от политиката на осъвременяване на пенсиите се изразява в два аспекта. От една страна, ще се намали общото равнище на бедност (особено

това на пенсионерите) и ще се редуцира подоходното неравенство. Това ще засегне относително малък контингент от бедните (главно тези, чиито пенсии са близки до равнището на линията на бедност). Вторият аспект, който има по-обхватен характер, се изразява в подобряване условията на живот на възрастното население.

2.4. Структурни фондове и социална кохезия

Процесът на разширяване на ЕС (макар и затихнал в последно време) представлява безпрецедентно предизвикателство за кохезията в съюза. Присъединяването на страните от ЦИЕ доведе до задълбочаване не само на икономическите различия, но и в социалните различия на национално ниво, като в същото време по-слабо развитите страни членки се борят за преодоляването на вътрешните си различия в развитието. Гичева (2014) посочва, че в последните години, освен с вътрешните си различия, ЕС е призван да се справи с процеси протичащи извън неговите граници – глобализация, научното и техническото развитие, миграционните процеси. Всичко това води до промени в социалната структура на страните – факт, който не се приема еднозначно в различните страни. Именно затова в ЕС са създадени и се използват финансови инструменти не само с икономическа насоченост, а които да подпомагат социалното развитие и да съдействат за редуциране на негативния ефект от външни влияния със силен социален оттенок. Като пълноправен член на ЕС, България координира националните си политики за борба с бедността и социалната изолация с тези на общността. Усвояването на средствата от Кохезионния и Структурните фондове на ЕС зависи от успешното прилагане на изготвените оперативни програми на национално равнище. Резултатите от последния програмен период обаче са по-скоро неудовлетворителни.

2.5. Политики за превенция и облекчаване на бедността

Разпространението на бедността и социалното изключване в най-голяма степен засяга хората с ниско образование. Поради тази причина, *повишаването на образователното равнище на населението, и предимно на децата в бедните домакинства, е основна предпазна мярка срещу изпадане в бедност*. За постигането на тази цел е необходимо прилагане на дългосрочни образователни политики и мерки за подкрепа на социално слабите слоеве на населението. От друга страна, бедните се нуждаят от социална защита и подкрепа, която да гарантира задоволяване на минимални потребности. Тази защита се осигурява от системата на социално подпомагане.

2.5.1. Образователни политики

Повишаването на общото образователно равнище на населението е пряко свързано с образованието на децата, и по-конкретно с децата в бедни домакинства и етнически групи. Ниските равнища на образование до голяма степен се дължат на преждевременно напусналите образователната система. Следователно, образователните политики трябва да бъдат насочени към преодоляване на тези негативни тенденции чрез осигуряване на добра образователна среда в училището и социална подкрепа за семействата с малки деца в рискови групи. В тази връзка, усилията трябва да се насочат към инвестиране в осигуряване на достъп до качествено образование.

2.5.2. Социално подпомагане

Основната цел на социалното подпомагане е осигуряване на основни жизненни потребности на бедни лица и семейства. Тя се реализира чрез предоставяне на различни видове социални помощи, сред които основно място

заемат схемите за целево подпомагане (месечни социални помощи и целеви помощи за отопление) и регулярни помощи за задоволяване на нуждите на рисковите групи (неосигурени родители, инвалиди, многодетни майки).

Заклучение

- България е страната с най-висок дял (сред страните от ЕС) на хората в риск от бедност или социално изключване. Последните данни сочат, че 40% от населението попада в тази група. Това е почти 2 пъти над средните стойности за ЕС и около 3,5 пъти спрямо първенеца в Европа (Чехия). Тревожно е, че въпреки високите си стойности, има тенденция към увеличаване на неравенството, което пречи на страната да реализира потенциала си по отношение на възможностите за човешко развитие;
- Загълбочаващата се диференциация в доходите може да се счита за неизбежна и дори необходима за поддържане на стимулите за ефективно използване на ресурсите. Но фактите показват, че тя прераства в неприемлива диференциация в потреблението и като цяло – във възможностите за възпроизводство и развитие на ниско доходните групи. Като се отчете тенденцията (макар и по-слабо изразена) за вертикално преразпределение от средните към нискодоходните групи, тези явления са тревожни;
- **Високите нива на неравенство повишават риска от социално изключване на част от населението и намаляват възможностите за реализация пред тези хора.** Една значителна част от тях ще срещат все по-сериозни затруднения да постигнат необходимия стандарт на живот и да развият своя потенциал поради причини, независещи от тях (например образование и доходи на родители). Негативните последици са много, но всички те имат общ краен ефект – намаляване

на производителността на труда на населението, което ограничава потенциала за растеж в дългосрочен план;

- Сред основните причини за неравенството при възможността за реализация на пазара на труда са образованието и условията, в които израстват децата. Традиционно най-големи затруднения да се реализират изпитват младите и нискоквалифицирани служители. Образованието е сред основните причини и за наличието на високо социално неравенство;
- Акцентът следва да се постави върху пазара на труда и качеството на образованието. Наличието на пазарни ограничения и ниските нива на мобилност създават сериозен натиск върху младите и нискоквалифицираните работници и служители. Проблемът се влошава и поради голямата разлика между резултатите на учениците в образователната система и липсата на ефективност и синхронизация между отделните степени на образование и пазара на труда. Разрешаването на тези проблеми ще доведе до повишаване на заетостта, а оттам – до повишаване на доходите и стандарта на живот на населението;
- Необходими са целенасочени действия за по-ефективно преразпределение на доходи от страна на държавата и по-добре насочена социална политика, която подпомага най-нуждаещите се, като акцентът следва да се постави върху фискалната политика. **Има достатъчно добри примери в Европа които показват (и доказват!), че ефективно преразпределение на доходите може да се постигне и при ниска, но прогресивна подоходна данъчна ставка;**
- **Противоречието между социална политика и финансова стабилност е привидно.** Пределно ясно е, че без финансова стабилност не е възможно успешно икономическо развитие. В същото време, обаче, ако финансовата стабилност се постига и налага за сметка на социал-

ните аспекти на развитието и води до обедняване на мнозинството от населението и доходна поляризация, както е сега, тя не може да бъде трайна. За да се постигне това е също толкова необходима и социална стабилност. От тази гледна точка, смекчаването на социалната поляризация трябва да е важен елемент от всяка по-дългосрочна управленска програма;

- **Най-важното заключение е за спешно повишаване и задълбочаване на социалния характер на провежданата икономическа политика**, а борбата с бедността и прекомерното неравенство са приоритетните направления в тази насока. Безспорно това е дискуссионен и противоречив въпрос, защото няма ясно очертани граници на социалността в политиката. **Конкретните решения трябва да са съобразени както с икономическите възможности, така и с нагласите и очакванията на население**то. В противен случай, всяко правителство, което не отговори на очакванията, бързо ще бъде политически изхабено. В тази връзка, трябва да се признае, че съществува реална опасност от залитане към открито популистка политика, на което трябва да се противодейства с обективни икономически изследвания.

Цитирани източници:

Гичева, В., 2014. Доходно неравенство, бедност и политики за тяхното редуциране в България, неизв.: Автореферат за получаване на ОНС „доктор“.

(Gicheva, V., 2014. Dohodno neravenstvo, bednost i politiki za tyahnoto redutsirane v Bulgaria, neizv.: Avtoreferat za poluchavane na ONS "doktor")

Институт за икономически изследвания (ИИИ) при БАН, Годишен доклад, 2014 и 2018. Икономическо развитие и политики в България: Оценки и очаквания. Ръководител Виктор Йоцов.

(Institut za ikonomicheski izsledvania (III) pri BAN, Godishen doklad, 2014 i 2018. Ikonomicheskoto razvitie i politiki v Bulgaria: Otsenki i ochakvania. Rakovoditel Victor Yotsov)

Луканова, П., 2018. Тругов пазар. ИИИ при БАН, Годишен доклад 2018 г.

(Lukanova, P., 2018. Trudov pazar. III pri BAN, Godishen doklad 2018 g.)

Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020.

(Natsionalna strategia za namalyavane na bednostta i nasarchavane na sotsialnoto vklyuchvane 2020)

Пукему, Т., 2018. Капиталът. XXI век. София, изд. „Изток-Запад“.

(Piketi, T., 2018. Kapitalat. XXI vek. Sofia, izd. „Iztok-Zapad“)

Стиглиц, Дж., 2014. Цената на неравенството. София, Изток-Запад

(Stiglits, Dzh., 2014. Tsenata na neravenstvoto. Sofia, „Iztok-Zapad“)

Христов, С., 2013. Неравенство в България – динамика, сравнителен анализ и причини. Институт за пазарна икономика.

(Hristov, S., 2013. Neravenstvo v Bulgaria – dinamika, sravnitelnen analiz i prichini. Institut za pazarna ikonomika)

Цанов, В., 2014. Неравенство и бедност – динамика и политики за тяхното ограничаване. Годишен доклад на Институт за икономически изследвания при БАН.

(Tsanov, V., 2014. Neravenstvo i bednost – dinamika i politiki za tyahnoto ogranichavane. Godishen doklad na Institut za ikonomicheski izsledvania pri BAN)

IMF, Fiscal Monitor, 2017. Tackling Inequality.

OECD, 2015. In It Together – Why Less Inequality Benefits All.

WIL, 2018. World Inequality Report.