

Икономическите неравенства в България в европейски контекст и техните макроикономически последици

Атанас Пеканов*

5 октомври 2018 г.

Абстракт

В този материал обобщаваме значението на икономическите неравенства за икономическото развитие на една страна и разглеждаме неравенствата, наблюдавани в България, в европейски контекст. В противовес с предишните доминиращи теории, в годините след световната финансова криза се появи нов консенсус, че освен икономическият растеж като единствен приоритет на икономическата политика, разпределението на доходите също трябва да се разглежда като основна променлива, по която да се ориентират успешните политики и мерки. Едно по-равно разпределение на доходите съответно не само не пречи на потенциала за растеж на икономиката, но може да бъде от помощ за постигане на устойчив и включващ растеж в догонващите икономики от Източна Европа. В тази връзка, редица международни институции фокусираха вниманието си върху темата за неравенствата и как те се отразяват на икономическото развитие. След преглед на различните взаимовръзки между разпределението и ефективността в една икономика, представяме накратко икономическите неравенства в България. Те са сред най-ярко изразените в Европа, което е резултат както на дълготрайното развитие в тази негативна посока, така и на липсващите политики тази тенденция да бъде обърната. Обсъждаме как икономическите неравенства могат да носят рискове и негативи за икономиката както от гледна точка на съвкупното търсене, така и от гледна точка на съвкупното предлагане и производителността в България. Високите нива на бедност и големите части от населението с ниски, в сравнение със средноевропейските, доходи, означават, че освобождаването на финансов ресурс в най-нискодоходните домакинства ще има стимулиращ потреблението ефект и по този начин може да засили растежа. От гледна точка на предлагането и ефективността на икономиката, икономическите неравенства, които се трансформират и в социални и образователни неравенства, пречки пред социалната мобилност и регионални дисбаланси, застрашават икономиката като ерозират продуктивния ѝ потенциал. Някои мерки за справяне с тези проблеми, които не само ще подсилват икономиката ни, но и ще имат директен ефект върху разпределението и ще повишат стандарта на живот на големи групи от населението, са дискутирани в предпоследната част.

Disclaimer: Този текст е лично мнение на автора. Той не представя официални позиции на Австрийския институт за икономически изследвания (WIFO), на Европейската централна банка (ЕЦБ), на Европейската система на централни банки (ЕСЦБ) или на някоя от другите споменати институции.

*Атанас Пеканов - икономист, Австрийски Институт за Икономически Изследвания (WIFO); Виенски икономически университет (Wirtschaftsuniversität Wien); член на Съвета за икономическо и социално развитие към Президента на Република България

I. Въведение

В този текст разглеждаме темата за икономическите неравенства и как те могат да повлияят негативно на икономическото, но и социално развитие на една страна – въпрос, който фокусира вниманието на обществените дебати в последните години. Като страна с по-високи неравенства на фона на всички останали страни-членки на Европейския Съюз, темата е от първостепенно значение и за България и има не само морален аспект, но и чисто икономически последици. В този смисъл са обсъдени някои измерения на икономическото неравенство в България и как те могат допълнително да се подсилват чрез проявления на социално неравенство. Прекалено неравното разпределение на доходите и богатството има класически Кейнсиански ефекти върху съвкупното търсене, които могат да се проявят най-осезаемо по време на икономическа стагнация, но имат ефекти и в останалите етапи на бизнес цикъла. Неравенството на възможностите, обаче, има и дълготрайни ефекти върху предлагането, като не позволява на големи групи от населението да се развиват и по този начин ограничава и производителния потенциал на икономиката. Редица мерки на икономическата и социална политика могат да бъдат приложени за справяне с тези проблеми, но до момента голяма част от тях не са били приоритизирани в България. Обсъждаме някои от тях, с ясното условие, че всяка успешна политика трябва да бъде първо вписана и адаптирана в контекста на дадената страна и да бъде подкрепена с точни изчисления за да бъде гарантирана нейната ефективност.

В последните години икономическата дисциплина претърпя сериозно преосмисляне и темата за доходите и тяхното разпределение бе изведена на преден план, отчасти и като последици от световната икономическа криза. Икономическите неравенства все по-често бяха тема на разговор не само в политическите дебати, но и попадаха във фокуса на редица международните институции. По време на форума на Европейската Централна Банка в Синтра, Португалия през лятото на 2017, бившият Председател на Борда на Федералния Резерв Бен Бернанке, започва речта си, озаглавена *“Когато икономическият растеж не е достатъчен”*, със следното изказване: *“Ако популистката вълна, която виждаме днес, има една позитивна страна, то тя е да рефокусира вниманието както върху моралната потребност, така и върху практическите ползи от това да помогнем на хората, които могат да страдат от икономически затруднения, които могат да придружават икономическия растеж”* (Bernanke, 2018). То добре обобщава настъпило през последните 10 години преосмисляне на темата за икономическите неравенства не само като морална и съответно субективна величина, но и като икономическа променлива, с директни последици върху ефективността и производителността на една икономика, както и върху социалните резултати и постижения на дадена страна.

В този анализ, първо обсъждаме в детайл това преосмисляне, как то се отрази на политиките и мненията на редица международни институции и как това оформи едно ново разбиране за това как трябва да се развива една успешна икономика. С оглед на догонващия характер на икономиката на България това има директни последици върху начина, по който се провеждат политиките, за поставените приоритети и за мерките, нужни за постигането им. В рамките на Европейския съюз, България продължава да заема челни места по икономически неравенства. Те от своя страна резултират и в много други социални неравенства и по този начин акумулират различни проблеми за икономиката. Разглеждаме накратко някои от основните параметри на тези неравенства. За затварянето на все още осезаемата разлика със стандарта на живот в старите страни-членки на ЕС, България има нужда от високи нива на растеж, но ползите от този растеж

трябва да достигат до всички граждани, а не да бъдат концентрирани само в някои високодоходни групи. С тази цел беше развита и концепцията за включващ растеж, който цели едно по-равно и устойчиво разпределение на доходите. България се нуждае както от по-високи нива на растеж, които ще гарантират реална конвергенция по-бързо, така и от по-устойчив и споделен растеж, така че големи групи от населението да се възползват от него.

II. Нов консенсус за значението на икономическите неравенства

Повишаването на стандарта на живот на гражданите бе дълго време свързано и описвано в политиката, както и в голяма част от икономическата дисциплина, главно с икономическия растеж, измерван като годишното нарастване на БВП. Това беше и доминиращият приоритет на икономическата политика в голяма част от развитите страни в десетилетията преди световната икономическа криза. Такъв беше и случаят в догонващите икономики от Източна Европа, които приеха един подход под мотото “икономически растеж на всяка цена” в последните 3 десетилетия. Приоритизирането на икономическия растеж като единствена цел на икономическата политика в стремежа да се повиши стандарта на живот, често водеше до отказване или частично игнориране на други важни обществени цели като социалната кохезия, социалното включване и социалната защита, както и игнориране на резултатите от гледна точка на разпределението на доходите и богатството. Често дори бяха изтъквани предимствата на икономическите неравенства, като създаващи стимули за развитие на индивида в стремежа му да заеме по-високо място в обществената йерархия и по този начин засилващи цялостно икономиката. Подобни стимули са със сигурност важни за една функционираща пазарна икономика, от което произтича и предишното схващане, че мерките против икономическите неравенства могат да пречат на икономическия растеж.

Разрастването на неравенствата до прекалено високи нива обаче може да има и обратния ефект – като убива стимулите за развитие, когато различните доходни групи са прекалено отделени една от друга, а мобилността между двете става прекалено ниска. Така в годините след световната финансова криза, се оформи нов консенсус около идеята, че вместо да си пречат, двата резултата от различните икономически политики – ефекта върху ефективността на икономиката и ефекта върху разпределението на доходите, всъщност си взаимодействат и могат да имат взаимно позитивни ефекти. Така докато преди на концентрацията на доходи и богатство в най-горните подоходни групи се гледаше безкритично или това дори се приемаше като желателно с оглед на мотивационната ѝ сила, днес в множество политически и икономически дебати се поставя под въпрос доколко ефективна е подобна тенденция.

Тези промени стават на фона на едно по-общо преосмисляне на това какви трябва да са целите на икономическото развитие и как най-точно да се измерват директните ползи за обикновените граждани. Затова и някои международни организации, например ОИСР (*OECD*, 2014) и Международния икономически форум (*World Economic Forum*, 2017), се обединиха около идеята за устойчив и включващ растеж – икономическо развитие, което по-директно се проявява в нарастване на доходите и жизнения стандарт на големи групи от населението, а не само като средностатистическа величина. В допълнение на това, политическите сътресения от последните години доведоха и до ясното осъзнаване на идеята, че глобализацията, макар като цяло да има позитивен ефект, не носи само ползи, а оставя някои групи от населението в по-лоша ситуация – не само в относително отношение, но и в абсолютно – нещо, което някои икономисти, изследващи търговията, отдавна са признали (*Rodrik*, 2017). Съответно са нужни компенсиращи политики,

за да бъдат адресирани различните видове шокове, които могат да настъпят при дадени групи от населението или при дадени региони в процеса на де-индустриализация, либерализация или отваряне на икономиката към общ пазар¹. Съответно целта да се постигне възможно най-висок растеж без да се взимат предвид произтичащите от това възможни негативни ефекти, трябва да бъде трансформирана в целта да се постигне реална конвергенция и включващ растеж, който достига до всички подоходни групи. Когато растежът е изключително неравно разпределен, тези две тенденции могат и да не вървят ръка за ръка.

Прекалено дълго темата за разпределението на доходите и богатството беше игнорирана от икономистите, особено макроикономистите (*Constâncio, 2017*). Това отчасти се дължеше на вярата в кривата на Кузнец (*Kuznets, 1995*) – теория, която предполага, че високият икономически растеж, особено в настигащата фаза за дадена развиваща се икономика, винаги е съпътстван от покачващи се неравенства, но че тази тенденция се обръща от момента, в който дадената страна забогатее и стане развита икономика. Впечатляващата работа на Тома Пикети (*Piketty, 2014*) предостави сериозни доказателства обаче, че само подходящата и прецизна икономическа политика всъщност води до намаляване на икономическите неравенства и че това не е процес, който се случва автоматично с икономическото развитие на една страна. В допълнение на това, скорошната работа на *Piketty, Saez & Zucman (2016)*, също така показва как ползите от икономическия растеж се разпределят между отделните подоходни групи. Изследователите например стигат до заключението за сериозните разлики между растежа на доходите на напр. долните 50% и горните 10% от населението на САЩ и Франция и как тези разлики са продиктувани от приложените политики в рамките на данъчната и социалната политика в тези страни. Докато във Франция, доходите на долните 50% от населението са се покачвали в последните 3 десетилетия със същия темп, с който се е покачвал и БВП на година, се оказва, че долните 50% в доходното разпределение в Щатите не са получили почти никакво реално увеличение на техните доходи за три десетилетия макар средностатистическият растеж на БВП да е бил завиден. Именно подобни развития трябва да бъдат избегнати, ако целта на икономическата политика е повишаване на жизнения стандарт на най-бедните и средната класа. За да се гарантира, че ползите от икономическия растеж ще достигнат големи части от населението са нужни подходящите институции и специфични за дадената страна политики, така че доходите и богатството да не се концентрират само в дадени групи.

Растящото разделение между т.нар. 1% от населението и останалата част от гражданите се развиваше в последните десетилетия в някои Западни страни редом с ерозирането на средната класа. Както посочи Кристин Лагард, президент на Международния Валутен Фонд: *“В прекалено много страни, икономическият растеж не успя да повдигне малките лодки, докато яхтите се носеха по течението и се наслаждаваха на вятъра в техните платна”*². Това разделение не води единствено до неравенство на резултатите, но има и демотивиращ ефект и съответно ограничава равенството на възможностите. Високите нива на доходни неравенства само по себе си отчасти произтича от неравните възможности на някои групи и води до други негативни последици като влошено здраве и ниска социална мобилност (*Darvas, 2016*). Поради силната връзка между семейното положение и образованието на децата, социалната мобилност е особено застрашена в по-неравните страни в Югоизточна Европа (*OECD, 2017*). Това е само един от ка-

¹<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/10/25/The-Winners-and-Losers-of-Globalization-Finding-a-Path-to-Shared-Prosperity>

²<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp061715>

налите, по които икономическите неравенства могат да ерозират икономическия растеж и където са нужни решителни интервенции. Други скорошни изследвания също така изследват и показват негативната корелация между много високите неравенства и икономическия растеж (*Ostry, Berg & Tsangarides, 2014; Ostry, Loungani & Furceri, 2016*), показвайки нуждата от добре таргетирани политики, които да осигурят включващ растеж (*IMF, 2017*). **Правилните политики за борба с неравенствата могат по този начин да бъдат предпоставка, а не пречка за по-висок икономически растеж, който да достигне всички.**

Глобалното преосмисляне на тези теми, обаче, все още не е довело до промяна на дискурса в Източна Европа. Това е регионът, където се наблюдават най-високите икономически неравенства в Европейския съюз. Те са най-високи в България ако използваме стандартната мярка за това – коефициента на Джини. Различни фактори и политики допринесоха за това. Този процес дори може да се засили в бъдеще, тъй като дигитализацията ще доведе до промяна в търсените качества и квалификации на работещите и се очаква да доведе до допълнителна поляризация на работните места. Докато хората във високо търсени сектори като информационните технологии и финансите най-вероятно ще продължат да получават все по-високи доходи, по-слабо подготвените хора ще бъдат все по-застрашени от промяната в работната структура и типовете заетост, продиктувани от автоматизация и роботизация. Докато процесът по наваксване продължава, Източна Европа ще се придвижва отчасти автоматично все по-близо до технологичните възможности на развитите страни, което обаче може да застраши работещите с ниска квалификация – именно тези доходни групи, които най-много имат нужда да се приближат повече до средноевропейските доходи за да могат да живеят достойно. **В тази сфера ще са нужни решителни действия, които да гарантират, че нужното ниво на технологични умения и подготовка са налични и са достъпни за големи групи от населението.**

Не само, че икономическите неравенства в тези страни продължават да съществуват –разликите в доходите между Западна и Източна Европа вече не намалява с темповете, с които това се случваше преди световната финансова криза. Докато годините преди приемането в ЕС бяха години на усилен подем за голяма част от Източна Европа, то след световната икономическа криза реалната конвергенция се забави и е доста слаба. **В допълнение на това, е важно да споменем и факта, че реалната конвергенция може и въобще да не се случи ако страните от Източна Европа не успеят да конвергират в техните производствени възможности, един от дългосрочните фактори за икономическото развитие.** *Gräbner et al. (2018)* показват именно как такова конвергиране в техническо отношение не се случва. За да се случи то, е нужна координирана стратегия, включваща растеж на доходите, който да стимулира вътрешното потребление, както и таргетирана индустриална политика, с която да се преодолее структурната поляризация и фокусирането на производство в Източна Европа само в сектори с ниска добавена стойност.

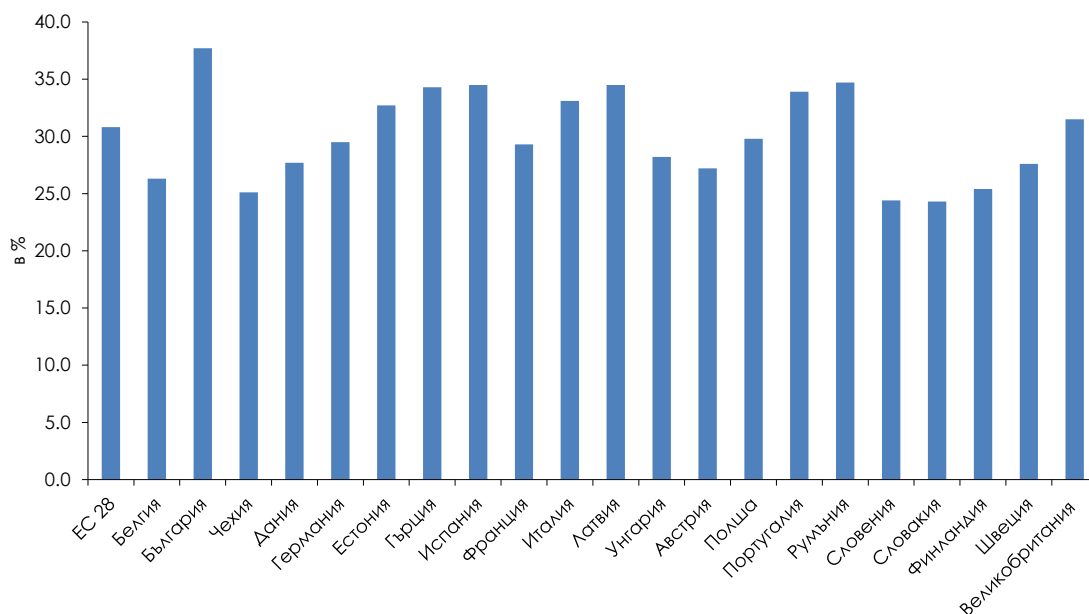
Всички тези проблеми трябва да повишат вниманието на политиците и икономистите, занимаващи се с тях. Все още няма адекватен отговор в България на новото виждане, че икономическите неравенства могат и да подриват икономическия растеж, както и устоите на пазарната икономика, като ограничават възможностите за социална мобилност и по този начин стимулират за развитие. В допълнение на това, липсата на социална защита, съчетана с много ниските нива на публични инвестиции застрашава страната да попадне в един затворен кръг, известен

като “капана на средните доходи”, без възможност за допълнителна конвергенция към Западна Европа. Освен това, може да се окаже, че дори сегашните нива на икономически растеж не се трансформират в ясно нарастване на стандарта на живот на големи групи от населението, а са концентрирани главно в най-високите доходни групи – така че средната класа да получава много малко или дори нищо в смисъл на конвергенция на доходите си. Да се вземат мерки против подобно развитие трябва да е сред главните приоритети на политиките в България.

III. Неравенствата в България в европейски контекст

Икономическите неравенства в България са най-високите от всички страни в Европейския съюз и бяха такива през последните десетилетия. През 2016, страната има най-високият коефициент на Джини, най-популярната мярка за измерване на икономическите неравенства, с коефициент от 37,7 по отношение на разполагаемия доход след данъци и социални трансфери (Фигура 1, Източник: Евростат). За 2017, наличните данни дори показват нарастване на това ниво до над 40, макар данните за всички страни да не са налични все още за да се направи ясно сравнение. Подобна е ситуацията и по индикатори за бедност и за процент от населението, което живее в материални лишения. Всички тези индикатори показват ясно, че икономическите неравенства, по-високи от тези в останалите страни-членки на ЕС, трябва да влязат във фокуса на политиката. Притеснително е, че не изглежда да бъдат взимани мерки в това отношение.

Фигура 1: Икономически неравенства в ЕС, коефициент Джини, 2016

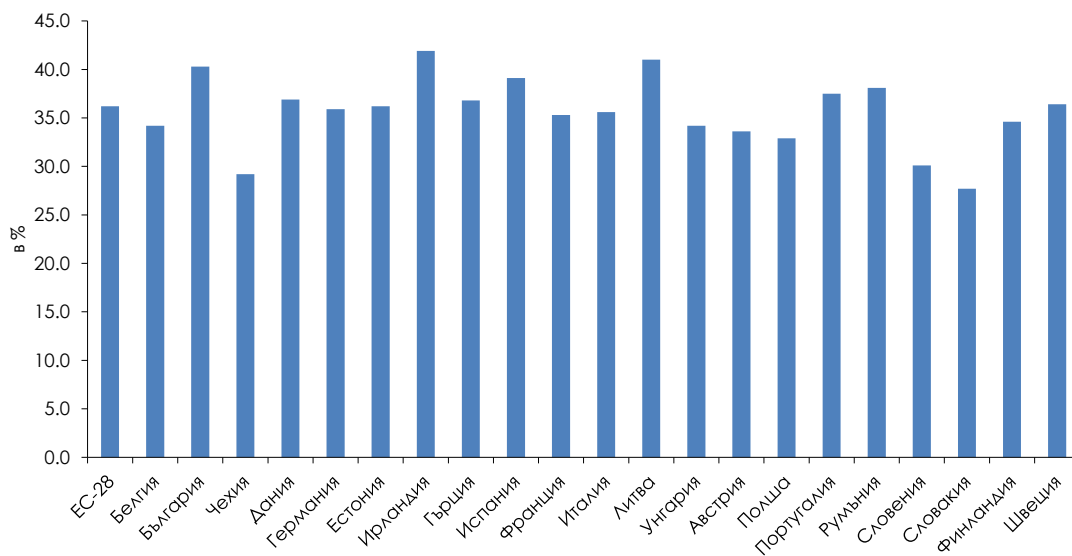


Фигура 1: Икономически неравенства според коефициента Джини за еквивалентен разполагаем доход (след данъци и социални трансфери), Източник: Евростат, Данни от EU-SILC

За разлика от другите страни от ЕС обаче, системата на данъчно облагане и социалните трансфери в България не допринася особено за намаляване на неравенствата. Фигура 2 представя коефициентът на Джини за еквивалентен разполагаем доход преди социалните трансфери. И тук България е на едно от челните места, след Ирландия и Литва. След взимането предвид на социалните трансфери обаче, както е показано във Фигура 1, България остава на първо мяс-

то, докато във всички други страни-членки икономическите неравенства намаляват значително. Така например, разликата между коефициента Джини преди и след социалните трансфери в България е само 2.6 процента, докато средно за всички страни в ЕС е 5.4 процента, като в някои страни разликата достига и до 8 – 9 процента. Това ясно показва, че текущата структура на икономическата и социална политика в момента не приоритизира или не изпълнява ефективно функцията си поне малко да ограничава високите неравенства.

Фигура 2: Коефициент на Джини за разполагаем доход, преди социални трансфери, 2016



Фигура 2: Икономически неравенства според коефициента Джини за еквивалентен разполагаем доход (преди социални трансфери), Източник: Евростат, Данни от EU-SILC

IV. Макроикономически последици и възможни решения

Както споменахме във втората част, тези статистики трябва да бъдат поставени в контекст като предизвикателства пред българската икономика. Както повечето макроикономически проблеми, те могат да бъдат разгледани от две страни – от гледна точка на съвкупното предлагане в българската икономика, и от гледна точка на съвкупното търсене и да имат съответно различни ефекти. Реформите и мерките на икономическата политика трябва да са насочени към подобряване и на двата аспекта на българската икономика. Растежът, преминаващ главно през експорт, е модел, който беше идентифициран като подходящ за малките отворени икономики в Източна Европа, но има своите граници. Особено при липсата на възможности за управление на валутния курс, страната се ориентира към гарантиране на конкурентноспособност основно с ниска цена на труда, при липса на други относителни предимства в сферата на производителността или спецификацията в отделни ниши с висока добавена стойност. Двигател за повишаването му може да бъде вътрешното потребление. То обаче няма как да бъде задвижено в нужните размери, ако големи групи от населението са бедни. Много от страните в Източна Европа заложиха на модел за развитие, който включва ниска цена на труда като техен главен фактор за конкурентноспособността им. Това не може да бъде дългосрочно решение ако целта е доходите да конвергират реално към средноевропейските. В известен смисъл, на иконо-

мическия растеж трябва да се гледа в сравнително отношение. Ако целта е реална конвергенция на доходите на големи части от населението със средноевропейските, то единствено постигането на икономически растеж в размер на 3-4% на година както в момента не може да постигне тази цел. За да се затвори решително и сравнително бързо огромната разлика в доходите, то са нужни нива на растеж далеч над тези.

За да се случи това обаче и да бъде осигурена по-висока конкурентноспособност, ще бъдат нужни високи нива на човешки капитал и акумулация на качества и квалификации в работната ръка. Освен повишените разходи за обучение, това изисква и активни програми за квалификация и преквалификация, достигащи до най-нуждаещите се групи от населението. Не на последно място, реформирането и постигането на по-добри резултати преминава и през изграждането на добре функциониращи институции и механизми. Именно те често имат важна роля за гарантиране на справедливо разпределение на икономическия растеж за по-ниските доходни групи.

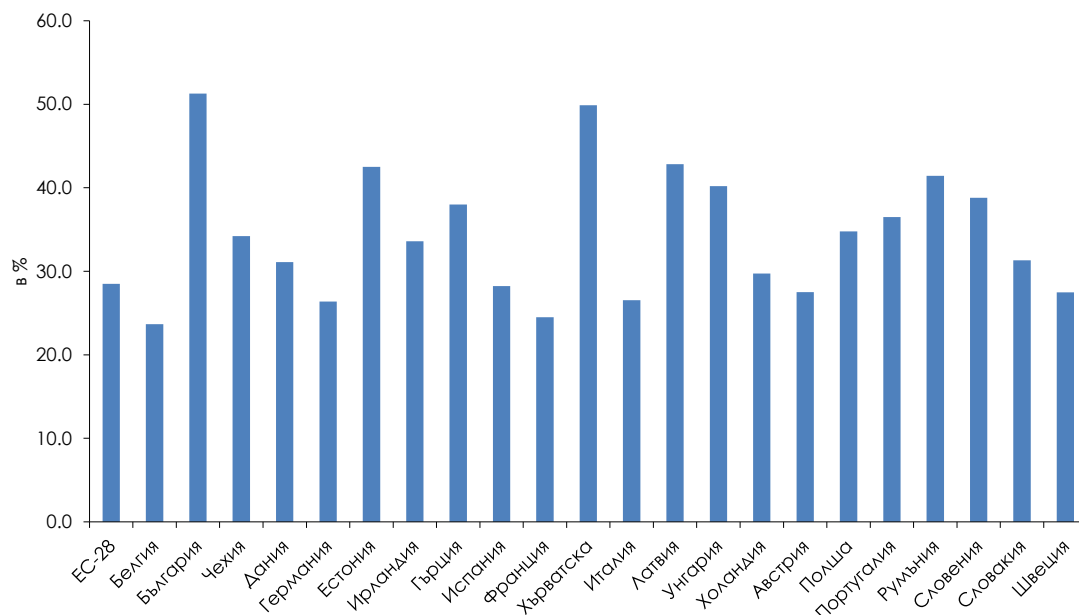
Фискална политика, разпределение и съвкупно търсене

От гледна точка на съвкупното търсене, фактът, че големи групи от хора попадат в много нискодоходни групи или живеят в материални лишения, означава, че покачването на техните разполагаеми доходи автоматично ще доведе до допълнителен импулс за икономиката чрез повишеното потребление. За да се случи това обаче, трябва повече разполагаем доход да остава именно в тези групи, които имат висока, т.нар. пределна склонност към потребление (*marginal propensity to consume*). С този термин в макроикономиката се обозначава процента от допълнителен доход, който домакинствата консумират веднага след получаването му. Таргетирането именно на такива домакинства, при провеждането на стимулативни фискални политики, е една от най-значимите теми в макроикономическата дисциплина през последните 10 години (*Kaplan, Weidner & Violante, 2014*). Редица изследвания показват, че именно домакинствата, които разполагат с ограничени ресурси да покриват месечните си разходи, имат най-високи нива на пределна склонност към потребление (*Ampudia et al., 2018; Fagereng et al., 2016; Japelli & Pistaferri, 2010*). Това могат да бъдат не само най-бедните, но и семейства от средната класа, които притежават собственост под формата на недвижимо имущество например, но чиито доходи не са много високи (*Kaplan, Weidner & Violante, 2014*). Прекомерните неравенства могат да доведат икономиката до едно постоянно суб-оптимално представяне, подобно на Кейнсианска рецесия, поради ниското съвкупно търсене (*Auclert & Rognlie 2017*).

Един от методите за повишаване на разполагаемия доход на средната класа и долните доходни групи е чрез оптимизация на данъчната система. Това не задължава директно преминаване към прогресивна данъчна система, ако обществото все още не изяснява желание за такава. Първа стъпка към оптимизация на системата например може да не е свързана въобще с покачване на данъчните ставки. Вместо това, би било уместно да се въведе необлагаем минимум, какъвто има в почти всички европейски държави. Липсата на необлагаем минимум в момента, съчетан с тавана на осигуровките, на практика означава, че системата действа регресивно, тъй като най-високите доходи плащат процентно по-малко в системата. Подобна мярка разбира се има нужда от финансиране, тъй като не трябва да отваря дупка в държавния бюджет. Финансирането в този случай може да бъде споделено между самофинансиране през мултипликаторния ефект, повишаване на борбата с данъчните измами, малки промени на данъци върху имуществото, данък дивидент и върху капиталовите печалби, евентуално въвеждане на допълнителен данък върху луксозните

стоки, евентуално увеличаване на горната граница на максималния осигурителен доход, както и преминаване от месечна на годишна данъчна основа. В края на тази част обсъждаме как подобни компенсиращи мерки могат да се разпределят за да запълнят данъчната цена за бюджета при приемане на дадени мерки, облекчаващи по-ниските доходни групи. Друга подобна стъпка би било диференцирането на Данък добавена стойност (ДДС), както това действа в момента в голяма част от европейските страни. Данък добавена стойност (ДДС) също има добре познат регресивен характер, тъй като натоварва доста по-изразено долните доходни групи, които използват месечния си доход за консумация и финансиране на ежедневните си нужди. Диференцираната ставка на Данък добавена стойност (ДДС) за някои основни хранителни продукти съответно може да освободи финансов ресурс на домакинствата, като има най-голям ефект за тези с по-ограничени доходи. България е страната с най-висок дял от постъпления в бюджета, идващи от данъци върху потреблението, като през 2016 51% от всички данъчни постъпления идват от този източник (Фигура 3).

Фигура 3: Приходи от данъци върху потреблението (в % от общите данъчни приходи)



Фигура 3: Приходи от данъци върху потреблението (в % от общите данъчни приходи), избрани страни от ЕС, Източник: Евростат, Данни от EU-SILC

В случая с по-ниските доходи на средната класа и бедните хора, особено при домакинствата, които са ограничени в потреблението именно от бюджета си, то намаляването на техните данъци ще доведе автоматично до повишаване на техните възможности за потребление. Това ще увеличи заетостта и икономическата активност, което съответно ще донесе допълнителни приходи в бюджета. Това е стандартна икономическа Кейнсианска теория, прилагана ефективно в много държави. В допълнение на това, може да се очаква ефектът в България да бъде особено силен – докато в държави с по-висок стандарт на живот, ниската средна класа може например да спести допълнителните си доходи, останали след въвеждането на необлагаемия минимум, то в България, поради ниския стандарт, може да се очаква голяма част от тях да се трансформират директно в консумация. Според данните на Евростат, около 50% от хората в България страдат от материални лишения,

а около 1/3 от сериозни материални лишения. Именно те биха били засегнати най-силно от промяна, която увеличава дохода им, като същевременно именно те имат и най-висока склонност към консумиране на този доход.

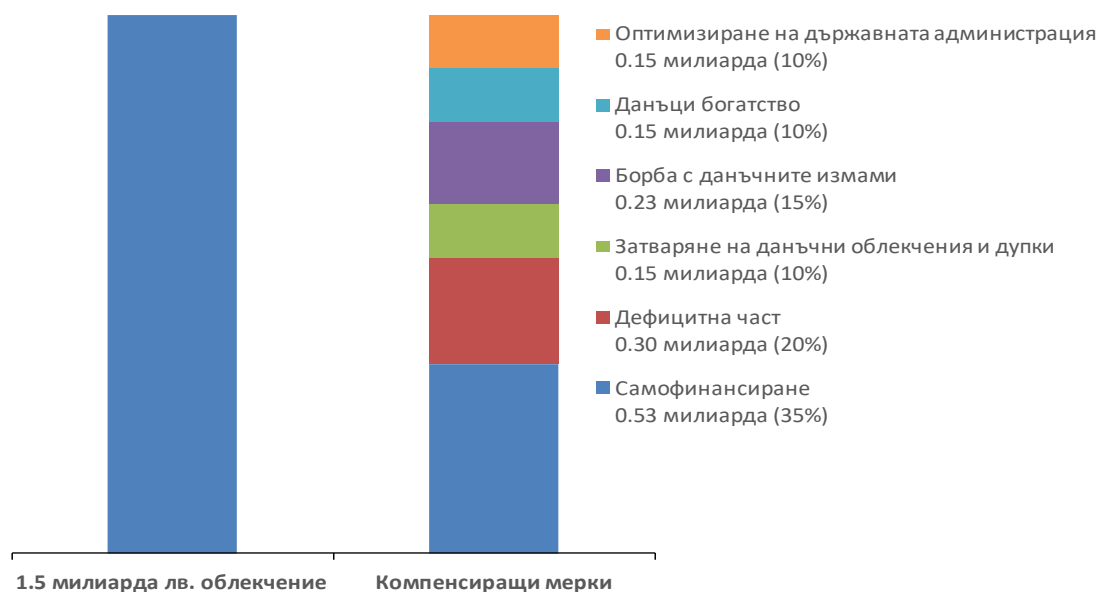
Въвеждането дори на такъв частичен елемент на прогресивност в данъчната система може да помогне както за едно по-равномерно разпределение на доходите, така и да повиши растежа, запазвайки и правилните стимули. Някои страни от Източна Европа приеха плоския данък с целта да привлекат чужди капитали. Проблемът е, че това не изглежда да се случва, като в България чуждестранните инвестиции са на критично ниско ниво и показват постоянно намаляващ тренд. Съответно те не изглеждат като основен източник на инвестиции в региона. Освен това, текущата данъчна система има особено натоварващ елемент за нископлатените работници, които през косвените данъци плащат голяма част от държавния бюджет. ОИСР (*OECD*, 2018) предложи наскоро като метод за борба с прекаленото данъчно натоварване на хората с ниски доходи, тяхното намаляване да бъде финансирано с увеличаване на данъците върху наследство и еко-таксите. Данъкът наследство не носи особени икономически негативи, тъй като не действа пряко на стимулите в икономиката, и затова бива често препоръчван като максимално ефективен и справедлив начин да се запълнят дупки в бюджета. Различни екологични данъци пък бяха приети в последните години като ефективна мярка за борба с негативни екологични явления, за които ползвателите им не плащат цялата цена, която вместо това бива социализирана – т.е. се носи от обществото. Друг пример в България са ниските нива на данъка дивидент, които са трудно защитими. Теоретично те могат да служат като мотивация за развитие на капиталовия пазар и борсовата търговия в България, която без съмнение е важен елемент от една развита пазарна икономика. В последните години, въз основа на стимулиращата политика на ЕЦБ, бяха наблюдавани много сериозни нарастващи трендове на фондовите борсове из цяла Европа. В такъв смисъл, акционерите, получаващи и дивиденди от своите акции, имат късмета да бъдат подкрепяни от стимулиращата политика на ЕЦБ и така да увеличават стойността на своите портфолия, а в замяна на това плащат и изключителни ниски данъци върху тези капиталови печалби. Други възможни мерки за оптимизиране на данъчната система са увеличаването на максималния осигурителен доход, както и преминаване към изчисляване на максималния осигурителен доход от месечна на годишна основна.

За правилното прилагане на подобни данъчни промени и таргетирани политики е изключително важно и наличността на точни данни, с които да могат да се анализират и проследяват доходите и собствеността на отделните подоходни групи. В този смисъл е важно по-честото публикуване на детайлни данни по отношение на заетостта и работните заплати в България. В момента такива биват публикувани едва на всеки четири години под формата на Структурна (четиригодишна) статистика на възнагражденията и разходите за труд, предоставена от НСИ. Освен това, в последните години, Европейската Централна Банка започна провеждането на всеобхватно изследване на доходите и собствеността на домакинствата в страните от еврозоната – Household Finance and Consumption Survey. То се провежда на всеки 5 години и обхваща множество въпроси, засягащи решенията на домакинствата по отношение на техните лични финанси, доходи и собственост. Подобни данни дават възможността политиките да бъдат ясно таргетирани на база на точни разчети, като например позволяват идентифицирането на домакинствата с най-висока пределна склонност към консумация. Такова е и оригиналното предложение на *Kaplan, Weidner & Violante* (2014) по отношение на правилното прилагане на анти-циклична фискална политика, която да се прилага най-вече за домакинства с висока склон-

ност към консумация, тъй като тогава стимулативният ефект е най-силен. За момента единствено страните от еврозоната са длъжни да се включат в провеждането на това изследване, но централните банки от страните от ЕС могат доброволно да се включат при желание. За България би било от полза да разполага с подобни данни, които ще могат да дадат по-ясна оценка и перспектива на икономическите неравенства в страната, но и ще помогнат за усилване на ефективността на провежданите политики.

При наличие на подобни ясни данни, може да се направи и точен разчет и планиране как да се направи оптимизиране на данъчната система, което да доведе до максимално ефективни резултати. Илюстрираме една от дискутираните мерки – въвеждане на необлагаем минимум върху дадена първоначално сума от месечния доход, с примери за възможното нейно финансиране. Дадената мярка не трябва да нарушава дългосрочната цел за балансиран бюджет, затова е важно да се планира как тя може да бъде финансирана без да натежава прекомерно на бюджета. Да приемем, че въвеждането на необлагаем минимум би струвало на бюджета 1.5 милиарда лева. Тази цифра е единствено за илюстриране на възможните начини на финансиране на мярката, като за точното ѝ изчисление са нужни детайлни данни за доходите на домакинствата, както обсъдихме по-горе. Подобна мярка може да разчита на сериозна част на самофинансиране, което ще се случи през повишено потребление, съответният му стимулативен ефект върху икономиката и повишените приходи за бюджета в следствие на това. Важно е да се подчертае, че като класически фискален стимул, подобна реформа би имала най-голям позитивен ефект по време на стагнация на икономиката, т.е. когато страната попадне отново в рецесия. Литературата по отношение на ефектите на фискалната политика все още не е стигнала до абсолютен консенсус по въпроса с фискалния мултипликатор от промени в данъчната система (*Perotti, 2005*), но съществува относително съгласие, че той е доста по-висок, когато бизнес цикълът се забави, особено по време на рецесия (*Ramey, 2018; Pekanov, 2018*). Съответно тогава подобна промяна би имала най-голяма ефективност за стимулиране на потреблението и би могла да се изплати дори сама. Във времена на стабилна икономика, мултипликаторът ще е по-нисък и самофинансирането може да запълни около 35% - 40 % от цената на мярката, затова са нужни допълнителни мерки, които да запълнят остатъка. Засилената борба с данъчните измами и повишеното събиране на акцизи, както и оптимизирането на държавната администрация могат да бъдат сред тях, като всяка от тях може да финансира още около 10% - 15% от мярката. Премахването на съществуващи данъчни облекчения – например отпадането на възможността две жилища да бъдат записани като основно жилище, както и покачването на някои ограничени данъци – например споменатите данъци върху особено голяма наследство или върху луксозни имоти, могат да донесат допълнителни 20% от мярката. Дадена ограничена част може да се финансира и от съществуващия в момента излишък. Примерното разпределение на подобна фискална промяна е илюстрирана във Фигура 4. Това е само примерна илюстрация за една оптимизация на данъчната система в полза на по-нискодоходните групи. За да бъдат мерките и техните компенсиращи мерки изчислени и адаптирани с точност към българския контекст са нужни гореизброените детайлни данни за населението, неговите доходи и собственост.

Фигура 4: Възможни мерки за финансиране на фискални промени



Фигура 4: Възможни мерки за финансиране на фискални промени и тяхното разпределение

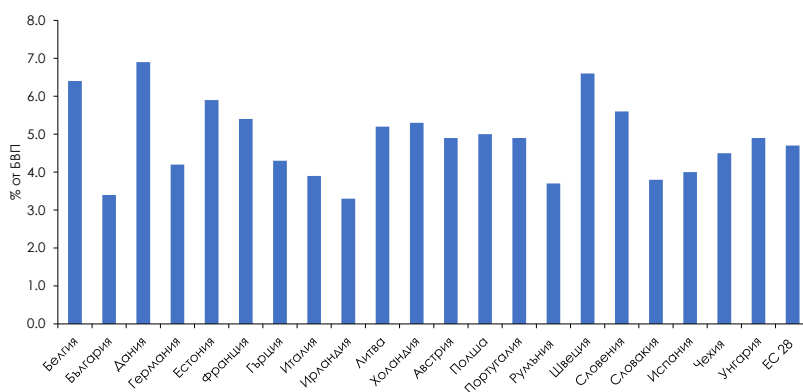
Съвкупното предлагане и дългосрочният потенциал на икономиката

От макроикономическа гледна точка, описаните по-горе мерки помагат за стимулиране на съвкупното търсене. По никакъв начин това не означава игнориране на реформите, които се целят в дългосрочната производителност на икономиката, които влияят от гледна точка на съвкупното предлагане и формират дългосрочния потенциал на икономиката. Структурните реформи получиха лошо име в последните две десетилетия, заради прекалено рязката им или прекалено небалансирана употреба в редица развиващи се страни. Затова и някои от тях се посрещат с голям скептицизъм, но не бива напълно да бъдат игнорирани възможностите за структурни реформи, които да допринесат за подобряване на икономическия потенциал на икономиката, но и за едно по-равномерно разпределение на доходите. Ако бъдат прилагани внимателно, те могат да донесат повишаване на продуктивния потенциал на икономиката. Сред тях се нареждат на първо място мерките за засилване и подобряване на образованието, особено с оглед на дигитализацията, както и специалната помощ за отделни изключени групи от обществото.

В тази връзка, трябва да се подчертае, че образователните системи имат нуждата от допълнително и решително финансиране с оглед на големите предизвикателства, които процесите на дигитализация и роботизация ще донесат, за да се гарантира, че работещите занапред ще имат нужните качества за да не бъдат изхвърлени от пазара на труда. Първа стъпка в това отношение е осигуряването на адекватно финансиране за образователната система, което да бъде обвързано и с нейното реформиране. България продължава да дава много малка част от бюджета си за образование в сравнение с останалите европейски страни. През 2016, едва 3.4% от държавния бюджет са отишли за образование – докато средното ниво за ЕС е 4.7%. Във всички страни-членки на ЕС, с изключение на Ирландия, държавните разходи за образование са по-голям процент от държавния бюджет отколкото в България, както показва

Фигура 5. В някои от останалите страни от Източна Европа, този дял е дори значително по-висок от средноевропейския, тъй като именно тези страни имат нужда да развиват квалификациите и потенциала на работната си ръка в повишен размер, за да постигнат реална конвергенция в дългосрочен план. Подобен приоритет не изглежда да е отразен в българския бюджет. Едно увеличение в размер на 1% от БВП повече към сферата на образованието, би означавало повече от 1 млрд. лева допълнително годишно.

Фигура 5: Държавни разходи за образование (% от БВП)



Фигура 5: Държавни разходи за образование, % от БВП, избрани страни, Източник: Евростат

Но механичното увеличаване на финансирането за образование няма да бъде достатъчно. За преодоляване на изключването и неравенствата на дадени групи, трябва да се подходи със специално внимание и фокус върху децата в неравностойно положение и в изключени групи. В България изключително тревожно е неравенството в образованието. Според статистиката на изследването PISA изоставането в резултатите на учениците от долната четвърт по социално-икономически статус е най-сериозно. За тях в България е над 3 пъти по-голяма вероятността да получат слаби резултати, отколкото учениците от най-горната четвърт. Само 13,6% от тях успяват да постигнат високи резултати, въпреки лишенията, при средно 29,2% за страните от ОИСР. България може да се окачестви едновременно като страна на ниски резултати и на неравен достъп до образование.

Редица изследвания на Нобеловия лауреат Джеймс Хекман в последните години се занимават и разкриват огромния потенциал, който интервенциите в много ранна възраст при застрашени групи могат да имат за дълготрайните доходи и производителността (Hoxby et al., 2013). Според Хекман, инвестирането в образованието и развитието на децата от семейства в неравностойно положение има огромни позитиви, тъй като не само помага на индивидите, но и на цялото общество. Таргетирането е важно за решителни интервенции в предучилищната възраст, тъй като именно тогава социалната и семейна среда играе огромна роля за създаване на когнитивните и социални умения на децата, от които те ще имат нужда цял живот. В този смисъл, не става въпрос единствено за финансовите възможности и съответно за неравенствата по отношение на доходите на домакинствата. Засилващият се негативен ефект се дължи и на факта, че по-бедните родители и тези от ниската средна класа нямат възможността да прекарват достатъчно качествено време със своите деца, което е важно за тяхното дълготрайно когнитивно развитие. Това води и до заключението, че "Тези с

най-голяма нужда трябва да получат най-много помощ от вземащите решения. А тези, които имат възможността, могат да се справят и сами – и така е най-добре за всички”³. Това заключение на Хекман се отнася за финансирането и достъпа до предучилищно и ранно образование и нуждата от решителни интервенции там, но може да се отнесе и към други части на образователната система. Интервенциите в ранно детско образование обаче имат най-голям допълнителен ефект и влияят на социо-икономическите резултати на децата през целия им живот чрез засилена мотивация, повишено интелектуално представяне и намаляване на негативните здравословни рискове. Всъщност, най-значителна е разликата при предучилищното и начално образование, където България насочва едва 0.9% от БВП при средно 1.5% за ЕС. Решителната намеса и предоставянето на възможности именно на децата от такива групи ще помогне не само на тях самите, но и цялата икономика. Една от класическите форми на интервенция за засилване на посещаването на училище особено от групите, живеещи в бедност, е например предоставянето на безплатен обяд за учениците от най-ранна възраст. В допълнение, е редно да се помисли дали повишаването на задължителната възраст, до която трябва да се посещава училищно обучение, не би бил допълнителен механизъм за гарантиране на поне базова подготовка на младите хора. С оглед на предизвикателствата, които дигитализацията ще донесе, хората с основно или дори по-ниско образование ще срещат все повече трудности да си намерят работни места, особено с достойно заплащане, особено при процеса на поляризация на работата. Нужно са и засилени мерки за информиране за дълготрайните ефекти от образованието за възможностите за реализация и развитие през целия живот. В допълнение, е нужно и да се гарантира наличието на училища в отделени и западащи региони, където тенденцията в последните години на затваряне на училища е особено притеснителна. Често пъти дори да съществуват, достъпът до тези училища в някои региони е изключително затруднен, тъй като не съществуват транспортни възможности за учениците. В такъв смисъл, за един наистина включващ подход, финансирането също така трябва да се таргетира към учебни заведения, в които може да се очаква в най-голяма степен учениците да имат нужда от подкрепа за да продължат с образованието си – такива, в които голяма част от родителите не са завършили висше образование и такива, в които доходите са ниски, а безработицата голяма, така че често пъти се налага учениците да напускат училище за да помагат на своите родители.

По отношение на висшето образование, един от приоритетите пред националните правителства, особено с оглед на започващите преговори за следващата Многогодишна финансова рамка на ЕС 2021 – 2028, трябва да бъде разширяването на възможността за студенти и млади хора да пътуват и посещават различни учебни заведения посредством обмени. В случая на България, договарянето на разширяване на програмата Еразъм+ трябва да бъде сред основните приоритети. Тя е не само един от най-успешните европейски проекти и се нуждае от още финансиране за да достига до повече студенти. Тя е от особено високо значение за студенти от Източна Европа, тъй като позволява на студентите не само да съберат опит и допълнителни знания, но освен това е индексирана по стандарта на живот на приемащата страна и съответно предоставя финансовата възможност на студенти от по-слаби икономически страни да посетят страни от Западна Европа. Трябва да не забравяме, че човешкият капитал и образованието са интегралната част от дългосрочния икономически успех на една държава и че предоставянето на висококачествено и достъпно образование във всички етапи от живота е важен фактор за развиването на продуктивния потенциал

³https://heckmanequation.org/assets/2017/01/F_Heckman_Moffitt_093016.pdf

на икономиката.

Дотук обсъждахме главно неравенствата от гледна точка на индивида и отделните доходни групи. Важно е обаче да не се игнорират и регионалните неравенства, които в България са притеснителни. За тяхното адресиране са нужни регионални политики, които могат да имат голяма възвръщаемост ако са приложени правилно.

Към всичко обсъдено по-горе не трябва да се забравя и решителната роля, която институциите и институционализираните механизми могат да имат за разпределението на доходите. Пазарът на труда винаги бива направляван от различни институции, които могат повече или по-малко да повлияят на крайния резултат – доходите, които работещите получават (*Krueger, 2018*). В много страни от Източна Европа, ролята на синдикатите в постигането на по-сериозни увеличения на работната заплата често беше подценявана и възможните системи на колективно договаряне бяха по-скоро игнорирани. В някои страни от Западна Европа, например Франция и Австрия, съществува много силна система на социално партньорство, където заплата по сектори всяка година се преговарят между правителството, бизнеса и синдикалните организации чрез система на преговори. В свой материал наскоро, Оливие Бланшар, бившият главен икономист на Международния валутен фонд, изказа подкрепа за подобен “процес на договаряне на заплата, който включва представители на работещите и на бизнеса, както и на държавата” (*Blanchard, 2018*). Такива автоматични механизми за договаряне са относително слаби в Източна Европа, където заплата главно се ориентират по пазарните изменения, докато договорната сила на работниците е относително ниска. Подобно ориентиране единствено към пазарния механизъм може да бъде погрешен, защото от една страна не дава достатъчно възможност на работещите да бъдат представени при ниска договорна сила, а от друга може да налага и сериозни корекции в заплащането надолу, както видяхме в страни от периферията на еврозоната по време на икономическата криза. Вместо това институционализирането на годишни преговори, които да индексират заплата в дадени сектори по нарастването на производителността и годишната инфлация, могат да предоставят възможности за по-адекватни повишения на заплата. Подобна е текущата система в Австрия. В допълнение, увеличенията на минималната работна заплата трябва да бъдат свързани с автоматично правило и да бъдат обвързани с различни критерии като растеж на БВП или на производителността и на издръжката на живот, за да се гарантира че и ниските доходни групи успяват да спечелят от периодите на засилен растеж в икономиката. Не на последно място, групите в неравностойно положение трябва да имат възможността да навлизат на пазара на труда по-лесно – като това може да бъде стимулирано чрез държавни политики, които включват засилени възможности за квалификация на тези групи.

Страни като България имат нужда от сериозна и кохерентна стратегия за растеж и намаляване на икономическите неравенства. Това ще осигури както реална конвергенция така и осезаемо повишаване на стандарта на живот на голяма част от населението. Както редица структурни реформи е много по-добре да се извършват в добрия период на бизнес цикъла, така и общото нарастване на стандарта на живота ще отвори повече възможности за извършване на структурни и дълбоки реформи в икономиката, които да гарантират дългосрочното покачване на икономическия потенциал на страната. Такива реформи включват активни политики за включване на трудовия пазар, повишаване на качеството на образованието, по-добра данъчна

система, която да оставя повече разполагаем доход именно в домакинствата, които ще инвестират допълнителния доход обратно в икономиката, както и технологичен прогрес, базиран на придобиването на нови умения и знание. Тъй като досегашните политики не успяха да доближат България ефективно и достатъчно бързо до западноевропейските стандарти, са нужни нови и по-решителни мерки, които са добре адаптирани към постигане на по-високо благоденствие за гражданите. Като част от тази нова стратегия трябва да се осъзнае, че ерозирането на социалните стандарти и евтиният труд не могат да бъдат устойчива стратегия за по-бързо настигане на страните от Западна Европа, нито пък да осигурят дългосрочно конкурентно предимство на страната.

V. Заключение

Неравенствата в България остават на застрашително високи нива. Докато за дълъг период от време тези тенденции бяха игнорирани, новият консенсус в икономическата политика, споделян от международните институции, проблематизира прекалено високите неравенства и анализира какви негативни ефекти върху икономиката, както и върху обществото, могат да имат те. От една страна, прекалените неравенства в доходите могат да имат отслабващ за икономиката ефект поради резултиращото прекалено ниско съвкупно търсене и съответно ниско вътрешно потребление. В този смисъл, икономическата политика, насочена срещу неравенствата, може да донесе и допълнителен стимул за България в икономическо отношение и да гарантира една реална конвергенция към средноевропейския стандарт на живот за широки слоеве от населението. Фискалната политика не трябва да бъде игнорирана, тъй като тя представлява най-значимия механизъм за гарантиране на устойчив растеж с достойно нарастване на доходите на големи групи от населението. Данъчната политика на една страна обикновено допринася за намаляване на неравенствата след данъци – нещо, което не се случва решително в България.

С увеличаващ се стандарт на живот, обаче, може да бъде засилена и готовността за извършване на важни реформи, които да гарантират дългосрочния производствен потенциал на икономиката. От гледна точка на съвкупното предлагане, такива реформи не е задължително да са винаги болезнени. Добре насочените реформи в образователната система например, които да увеличат образователните възможности, както и резултатите на младите хора в страната, са сред най-ключовите фактори за дълготрайния успех на икономиката. Висококачественото и достъпно образование е крайгълен камък на социалния и икономически прогрес. Без възможности за такова обучение, няма как да има устойчив икономически растеж в страната.

Литература

Ampudia, M., Georgarakos, D., Slacalek, J., Tristani, O., Vermeulen, P. and Violante, G. L., „Monetary policy and household inequality“, European Central Bank, Discussion Papers, (2170), 2018.

Auclert, A. and Rognlie, M., „Aggregate Demand and the Top 1 Percent“, American Economic Review, 107(5), 2017, pp. 588-92.

Bernanke, B. S., „When Growth is Not Enough“, at the European Central Bank Forum on Central Banking at Sintra, 2017.

Blanchard, O., „The Missing Third Leg of the Euro Architecture: National Wage Negotiations“, Realtime Economic Issues Watch, PIIE, 2018.

Constâncio, V., „Inequality and macroeconomic policies“, ECB, Intervention by Vítor Constâncio (Vice-President of the ECB), Annual Congress of the European Economic Association Lisbon, 2017.

Darvas, Z. and Wolff, G. B., „An anatomy of inclusive growth in Europe“, Bruegel, Blueprint Series, (26), 2016.

European Commission, „Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth“, Communication from the Commission, 2010.

Fagereng, A., Holm, M. B. and Natvik, G. J., „MPC heterogeneity and household balance sheets“, Discussion Papers, Statistics Norway Research department, 852, 2016.

Gaspar, V. and Garcia-Escribano, M., „Inequality: Fiscal Policy Can Make the Difference“, IMF Blog, 2017.

Gräbner, C., Heimberger, Ph., Kapeller, J. and Schütz, B., „Structural Change in Times of Increasing Openness: Assessing Path Dependency in European Economic Integration“, wiiw Working Paper, (143), 2018.

Heckman J. J., Doyle, O., Harmon, C., Logue, C. and Moon, S. H., „Measuring Investment in Human Capital Formation: An Experimental Analysis of Early Life Outcomes“, Working Papers, Geary Institute, University College Dublin, 2013.

International Monetary Fund, „Fiscal Monitor: Tackling Inequality“, October 2017.

Jappelli, T. and Pistaferri, L., „The consumption response to income changes“, Annual Review of Economics 2.1, 2010, pp. 479–506.

Kaplan, G., Violante, G. L., and Weidner, J., „The Wealthy Hand-to-Mouth“. In: Brookings Papers on Economic Activity, 2014, pp. 77–153.

Krueger, A. B., „Reflections on Dwindling Worker Bargaining Power and Monetary Policy“, Princeton University and NBER, Luncheon Address at the Jackson Hole Economic Symposium, 2018.

Kuznets, S., „Economic Growth and Income Inequality“, American Economic Review, (65), 1955, pp. 1–28.

OECD, Inclusive Growth, „Understanding the Socio-Economic Divide in Europe“, Background Report, Centre for Opportunity and Equality, 2017.

OECD, „Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising“, OECD Publishing, Paris, 2011.

OECD, „Inclusive Growth“, Report on the OECD Framework, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 2014.

OECD, Economic Outlook 2018, Paris, May 2018.

Ostry, J. D., Loungani, P. and Furceri, D., „Neoliberalism: Oversold?“, Finance & Development, 53(2), 2016.

Ostry, J., Berg, A. and Tsangarides, C., „Redistribution, Inequality, and Growth“, IMF Staff Discussion Note 14/02 (Washington: International Monetary Fund), 2014.

Pekanov, A., „The New View on Fiscal Policy and its Implications for the European Monetary Union“, WIFO Working Papers, (562), 2018.

Perotti, R., „Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries“, CEPR Discussion Paper, (4842), 2005.

Piketty, T., „Capital in the Twenty-First Century“, Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

Piketty, Th., Saez, E. and Zucman, G., „Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States“, NBER Working Paper, (22945), 2016.

Ramey, V. A., and Zubairy, S., „Government Spending Multipliers in Good Times and in Bad: Evidence from U.S. Historical Data“, Journal of Political Economy, 2018. (forthcoming)

Rodrik, D., „Too Late to Compensate Free Trade’s Losers“, Project-Syndicate, 2017.

World Economic Forum, „The Inclusive Growth and Development Report 2017“, World Economic Forum, 2017.