



# ЕВРОПЕЙСКИ СЕМЕСТЪР — ТЕМАТИЧЕН ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКУМЕНТ

## ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА НЕРАВЕНСТВАТА

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

**През последните години проблемът за неравенството придобива все по-голямо значение.** Последиците от икономическата криза в Европа бяха дълбоки, като заличиха постигнатото с години по отношение на сближаването на жизнения стандарт и подложиха на значителен натиск системите за социална закрила. В повечето държави членки неравенството нарасна, което породило опасения както за стабилността на растежа, така и за социалното сближаване.

Съществуват опасения и във връзка с приобщаващия характер на растежа. Когато произвежданият в една държава доход, измерен чрез БВП, нараства по-бързо, отколкото доходите на домакинствата в нея, това означава, че растежът не е приобщаващ и че ползите от него не се усещат от всички домакинства. Например фактите показват, че през последните години нарастването на БВП в САЩ е било от полза почти само за домакинствата с най-високи доходи<sup>1</sup>.

Въпреки че стратегията „Европа 2020“ е насочена към намаляване на бедността, предизвикателството да се

намали рискът от бедност е свързано с дебата за неравенството<sup>2</sup>.

В Европейския стълб на социалните права, представен от Европейската комисия през април 2017 г., се обръща по-специално внимание на неравенството по отношение на доходите. Третият принцип на стълба определя правото на равни възможности за всички. От 14 водещи показателя в съпровождащия стълба набор от социални показатели един е пряко свързан с неравенството по отношение на доходите, а няколко други се отнасят до области на политиката, свързани тясно с борбата срещу нарастващото неравенство по отношение на доходите и с предоставянето в по-голяма степен на равни шансове.

Целта на този документ е да се направи кратък преглед на две основни измерения на свързаното с неравенството предизвикателство в Европейския съюз — неравенството по отношение на доходите и неравенството по отношение на възможностите<sup>3</sup>. Той е структуриран по следния начин: в раздел 2 са

---

<sup>1</sup> Вж. Saez E. (2016) Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States.

---

<sup>2</sup> Бедността се измерва като процент на хората, живеещи в домакинства с доход, по-нисък от определен праг, обвързан със средните доходи на домакинствата. Ако бедността намалява, това означава също така по-малко неравенство по отношение на доходите.

<sup>3</sup> Данните в настоящия информационен документ се отнасят до 28-те държави от ЕС, освен ако не е посочено друго.

предоставени определения, показатели за измерване и преглед на настоящите предизвикателства в ЕС; в раздел 3 са разгледани факторите за неравенството, а в раздел 4 са посочени политически инструменти, които държавите членки могат да използват за намаляване на неравенството.

Някои тематични информационни документи, които дават възможност за по-детайлно запознаване с тази област на политиката: *Активни политики по заетостта, Адекватност и устойчивост на пенсиите, Здравеопазване и здравни системи, Умения за трудовия пазар, Бедност и социално приобщаване, Данъчни системи и данъчна администрация, Системи за определяне на работните заплати.*

## 2. ОПРЕДЕЛЯНЕ И ИЗМЕРВАНЕ НА НЕРАВЕНСТВОТО

**Неравенството е предизвикателство с множество измерения.** Въпреки че неравенствата могат да бъдат разглеждани от множество гледни точки, две основни концепции са *неравенството по отношение на доходите (доходи и богатство)* и *неравенството по отношение на възможностите*<sup>4</sup>.

**Неравенство по отношение на доходите:** отнася се до начина на разпределяне на получените в рамките на дадена икономика доходи сред населението. Обикновено се изчислява на равнище домакинства (тоест като се сумират доходите на всички членове

на домакинството), като се отчитат броят и възрастта на техните членове<sup>5</sup>.

**Неравенство по отношение на богатството:** В някои държави, като Австрия, Нидерландия и Германия, неравенството по отношение на доходите не е особено голямо, но неравенството по отношение на богатството през последните години нараства<sup>6</sup>. Като цяло има тенденция богатството да бъде по-неравномерно разпределено, отколкото доходите, поради ролята, която играят унаследяването и нарастващите цени на недвижимите имоти.

**Неравенство по отношение на възможностите:** Неравенството по отношение на доходите измерва *резултатите*, а тук говорим за съчетание от (i) възможности, които даден индивид получава по рождение, (ii) избор, който той прави през живота си по различни въпроси, и (iii) късмет. Въпреки че възможностите по-трудно се измерват, осигуряването на еднакви възможности за успех на отделните лица е политическа цел, за действие по която има по-ясен консенсус, отколкото за постигането на еднакви резултати.

**Неравенството по отношение на възможностите може да допринесе за появата на неравенство по отношение на доходите, както и обратното.** Липсата на равни възможности води до по-голямо неравенство по отношение на доходите, защото различията по отношение на уменията и потенциала за доход на следващото поколение се засилват още повече поради

---

<sup>4</sup> Друго важно измерение на неравенството е неравенството между половете. Този въпрос е разгледан в отделен тематичен информационен документ относно *участието на жените в работната сила*.

---

<sup>5</sup> Това се нарича скала за еквивалентност. Комисията използва модифицираната скала за еквивалентност на ОИСР, при която на главата на домакинството се присъжда стойност 1, на всеки допълнителен възрастен — 0,5, а на всяко дете — 0,3.

<sup>6</sup> От 2011 г. до 2014 г. неравенството по отношение на богатството (измервано чрез коефициента на Джини за нетното богатство) е нараснало в повечето страни от еврозоната.

различната стартова позиция на неговите представители. От друга страна, ако доходите се разпределят твърде неравномерно, това може да доведе до намаляване на равенството по отношение на възможностите за следващото поколение, тъй като семейните преимущества, дължащи се на по-високи доходи и богатство, се предават по-лесно на следващото поколение. Този ефект на взаимно усилване показва важната роля на политиката за прекъсване на цикъла на неравностойно положение (вж. раздел 4).

**По принцип се смята, че известно неравенство може да бъде стимул за инвестиции в човешки капитал, насърчаване на мобилността и стимулиране на иновациите.** Икономическите стимули, които са важни за растежа, се основават на възможността хората да постигат по-добри резултати чрез усилен труд.

**Въпреки това, когато неравенството стане твърде голямо, то може да застраши растежа.** Това важи особено в случаите, когато в основата му стои нарастване на бедността на групата с най-ниски доходи. Когато на лицата от групата с най-ниски доходи (или с най-малко богатство) им липсват ресурси, за да инвестират в своите умения и образование, те може да не бъдат в състояние да разгърнат пълния си потенциал, а това е във вреда на цялостния растеж. Освен това преразпределението на доходите може да помогне и за стимулиране на търсенето в икономиката, тъй като домакинствата с ниски доходи са склонни да харчат повече пари.

**Неравенството подкопава и социалната справедливост.** Ако ресурсите на икономиката се разпределят прекалено неравномерно, това може да застраши социалното сближаване и чувството за принадлежност към общността. Тези две последици могат да бъдат особено ясно забележими, ако високото равнище на неравенство се дължи на по-големия брой хора, живеещи в

бедност. Тези хора може да са изправени пред все по-големи лишения, липса на жилища или социално изключване.

### Измерване на неравенството

**Неравенството по отношение на доходите** може да се измерва с помощта на цял набор от показатели. Някои от най-често използваните са **съотношението на доходите S80/S20** и **коэффициентът на Джини**.

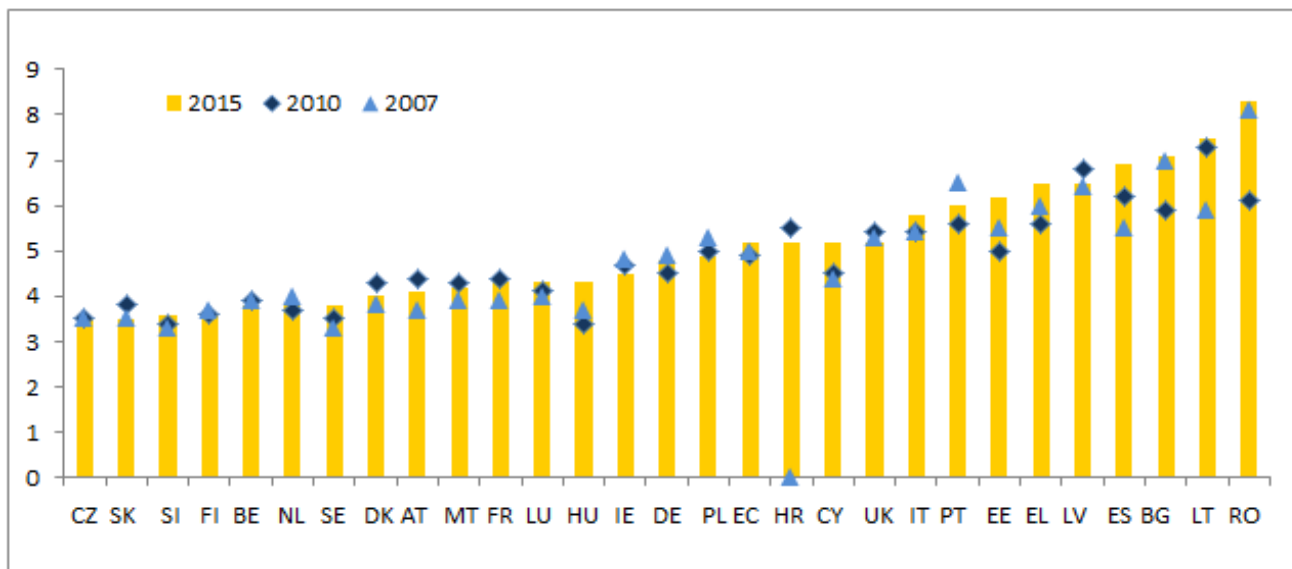
**Съотношението на доходите S80/S20** измерва годишните доходи на най-богатите 20 % от домакинствата в сравнение с най-бедните 20 % от домакинствата. Това е водещият показател за измерване на неравенството в набора от социални показатели. Така например стойност 5,0 на показателя S80/S20 означава, че най-богатите 20 % от домакинствата получават пет пъти по-високи доходи от най-бедните 20 %.

По-висока стойност на показателя S80/S20 означава по-голямо неравенство по отношение на доходите; по-ниска стойност означава по-малко неравенство. Стойност 1,0 на показателя S80/S20 означава съвършено равенство на доходите, тоест всички домакинства имат едни и същи годишни доходи. За ЕС<sup>7</sup> стойността на показателя S80/S20 е около 5,1 (2015 г.) (вж. фигура 1).

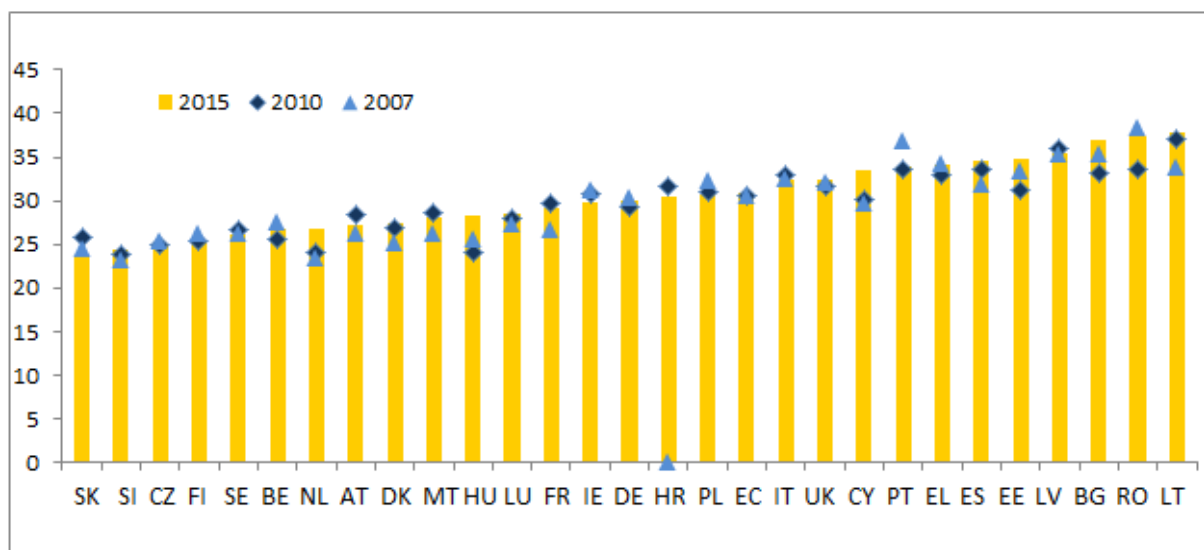
---

<sup>7</sup> Под ЕС се имат предвид 28-те страни от Съюза; стойностите са среднопретеглени.

Фигура 1: Неравенство по отношение на доходите, измерено чрез показателя S80/S20, 2007–2015 г.



Фигура 2: Неравенство по отношение на доходите, измерено чрез коефициента на Джини, 2007–2015 г.



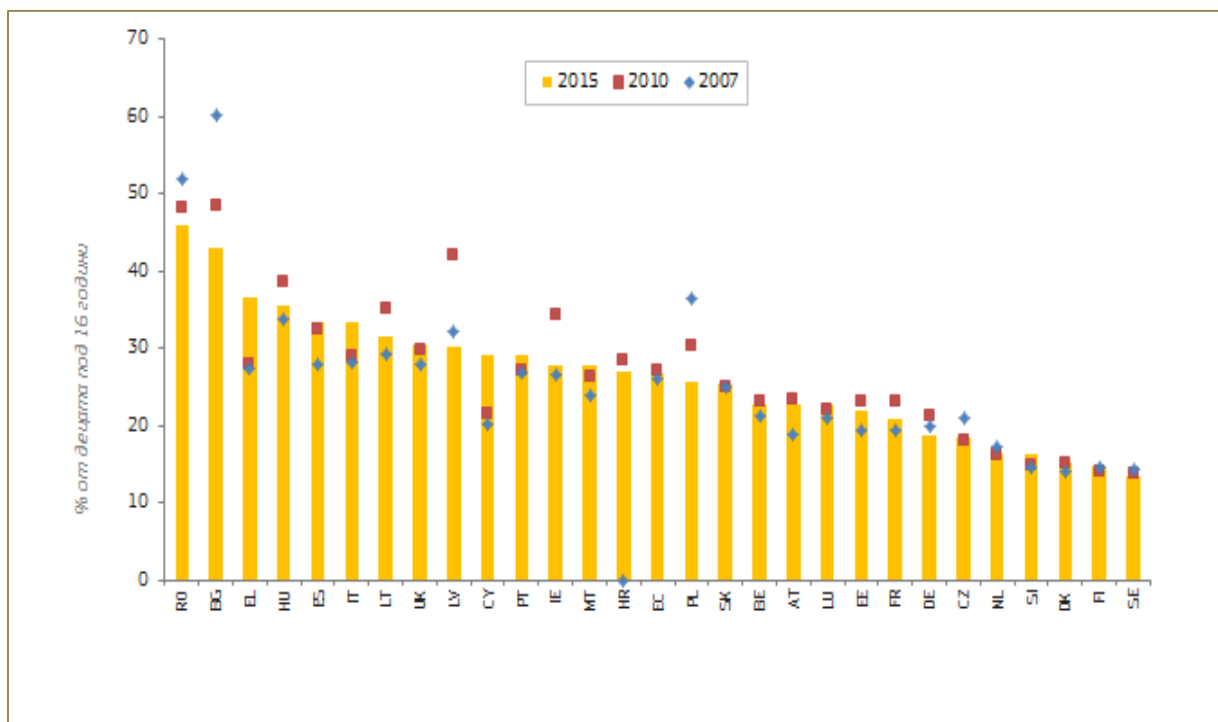
**Коефициентът на Джини** е най-разпространеният в света показател за измерване на неравенството по отношение на доходите. Чрез него се измерва неравенството по отношение на доходите, като се сравнява позицията на всяко домакинство по отношение на доходите с позициите на другите домакинства. Коефициентът се изразява в проценти — между 0 и 100. Стойност 0 на коефициента на Джини означава съвършено равенство на доходите. Стойност 100 на коефициента означава, че всички доходи в дадена икономика се придобиват само от едно домакинство, което представлява съвършено неравенство на доходите. За ЕС стойността на коефициента на Джини е около 31 (2015 г.) (вж. фигура 2).

**Неравенството на възможностите не може да се измерва пряко, като се използват стандартни показатели.** Тъй като пряко може да се следят само резултатите на едно лице, за да се получи представа до

каква степен възможностите са неравни, трябва да се направят известни предположения и да се използват индиректни показатели, за да се измери равенството на възможностите.

**Индиректните показатели за измерване на възможностите са насочени към младите хора.** Тъй като положението на даден човек е резултат от избора, който прави в различни случаи през живота си, както и от неговия късмет, може да се приеме, че за младите хора наблюдаваното благополучие (включително доходите) в по-малка степен се свързва с избора, който те са правили, а в по-голяма степен — с предоставените им възможности. По тази причина рискът от бедност или социално изключване на децата е важен показател за неравенството по отношение на възможностите (вж. фигура 3).

**Фигура 3: Деца (на възраст под 16 години), изложени на риск от бедност и социално изключване, 2007-2015 г.**

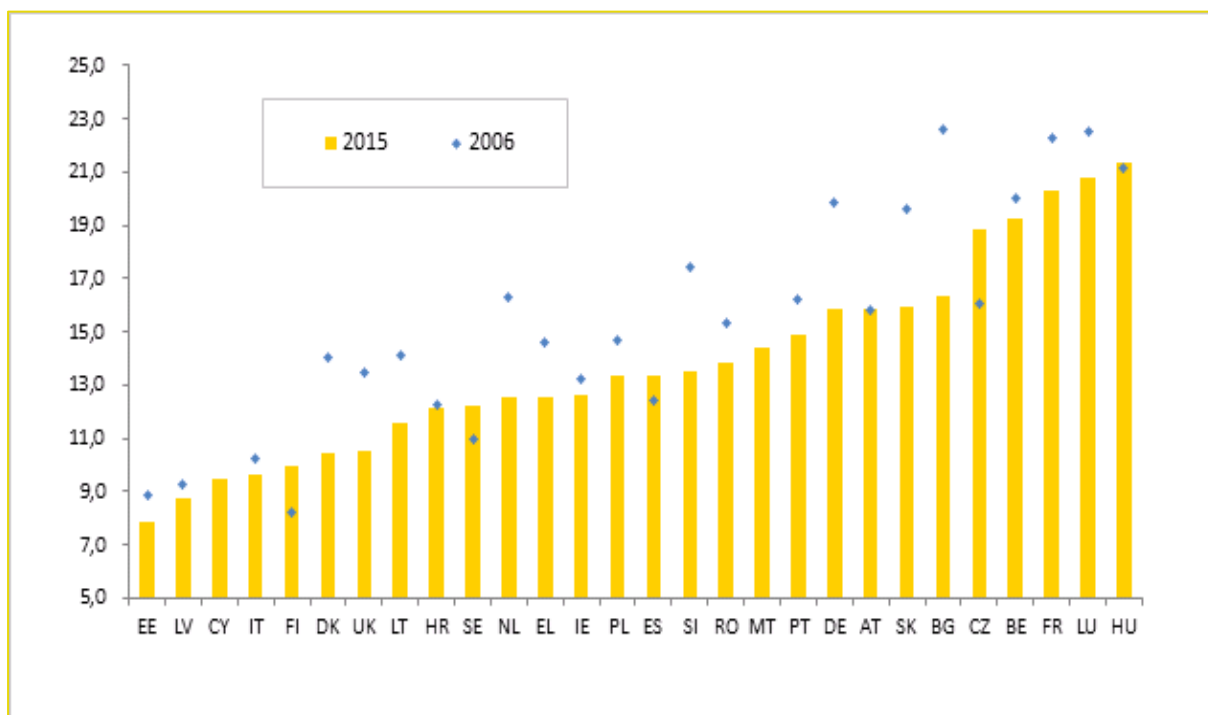


**Неравенството по отношение на възможностите е свързано и с предавано от поколение на поколение неравностойно положение.** Друг важен показател за равенство по отношение на възможностите е връзката между образователните постижения на подрастващите и социално-икономическото положение на техните родители. Когато има висока корелация между ниски нива на постиженията в образованието и ниско равнище на придобиване на умения от родителите, това означава, че обществените услуги (и по-специално образованието) не успяват да създават равни шансове за всички деца, независимо от социалното им положение<sup>8</sup>. (вж. фигура 4)

### Настоящо положение по отношение на неравенството в страните от ЕС

**Неравенството по отношение на доходите в ЕС нараства.** През 2016 г. стойността на показателя S80/S20 за ЕС бе 5,1, което е увеличение спрямо 4,9 през 2010 г. и отразява повишение в много, но не във всички страни членки. При коефициента на Джини се наблюдава подобно развитие — нарастване от 30,5 до 31,0<sup>9</sup> за същия период. Увеличението е по-силно изразено, що се отнася до неравенството по отношение на доходите преди данъчното облагане (тоест, неравенството преди отчитане на данъците и социалните трансфери), като данъчната и социалната система имат изравняващ ефект.

**Фигура 4: Различия в училищната успеваемост (науки) в зависимост от социално-икономическото положение на родителите (деца на възраст 15 години), 2006-2015 г.**



<sup>8</sup> Различията в училищната успеваемост, обяснени чрез социално-икономическото положение на учащите, са вторичен показател в [набора от социални показатели](#).

<sup>9</sup> Това е средната стойност на коефициента на Джини за държавите от ЕС, а не стойност на коефициента на Джини за населението на ЕС като цяло.

**Неравенството се дължи на слабо нарастване на доходите на по-бедните домакинства.** Въпреки че нарастващото неравенство се дължи както на по-бързото нарастване на доходите на най-богатите, така и на по-бавното от средното нарастване на доходите на най-бедните, именно последното оказваше най-силно въздействие върху цялостното неравенство в годините след кризата. Това въздействие бе особено силно в Румъния и Португалия, но също така и в Италия и Германия<sup>10</sup>.

**Зад средната за ЕС стойност се крият значителни и нарастващи различия между държавите.** Докато стойността на показателя S80/S20 в Словакия е спаднала от кризата насам и е една от най-ниските в ЕС (3,5 през 2015 г.), то в Румъния тя нараства значително и е най-високата в Съюза (8,3). Неравенството по отношение на доходите преди данъчното облагане се е увеличило най-много в Португалия, Гърция и България; в същото време в много държави членки то почти не се е променило (Унгария и Франция), а в други дори е намаляло (Ирландия, Люксембург, Италия)<sup>11</sup>.

**Повече деца живеят в бедност в резултат от кризата** от 2007 г. до 2010 г., но техният брой е спаднал в повечето страни от ЕС през годините до 2015 г. Полша и България са отчели най-голям спад на детската бедност, докато в Гърция, Кипър и Испания проблемът не само че е продължил да съществува, но дори се е влошил (вж. фигура 3).

### **3. ДВИЖЕЩИ СИЛИ НА НЕРАВЕНСТВОТО**

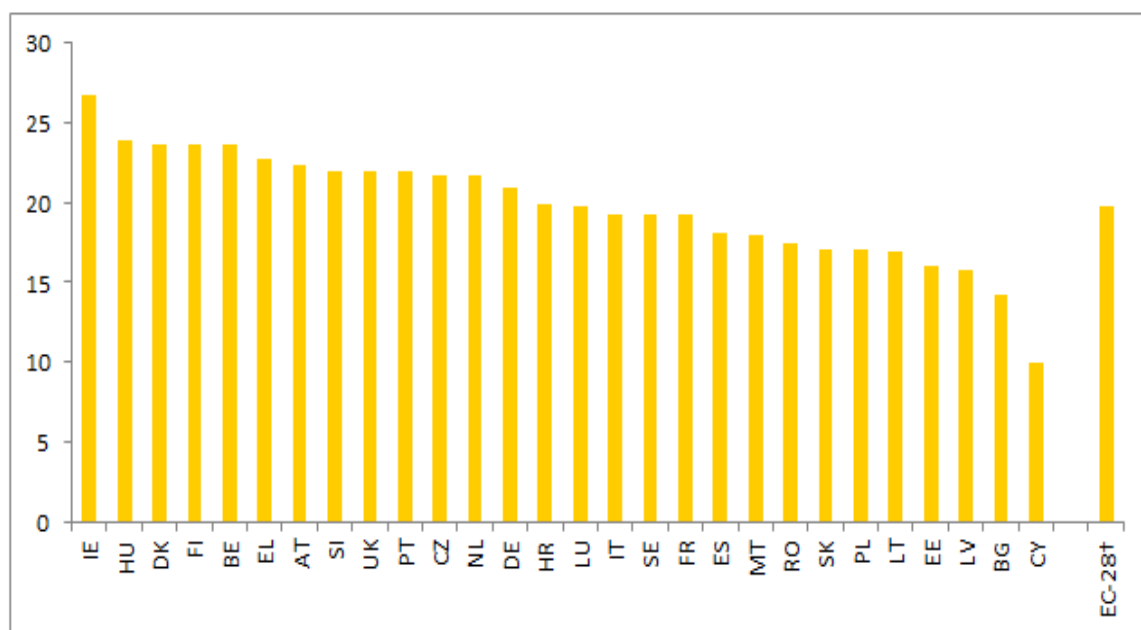
**Движещите сили на неравенството по отношение на доходите се различават в отделните държави.** Въпреки че безработицата е фактор за неравенство в повечето страни от ЕС, в някои случаи (като България, Кипър, Естония, Литва и Латвия) слабият преразпределящ ефект на данъците и социалните плащания играе ключова роля. В други страни голямото неравенство по отношение на доходите се дължи на съчетанието от безработица и неравномерно разпределение на доходите преди данъчното облагане (Гърция, Испания и Португалия). В Обединеното кралство и Ирландия доходите преди данъчното облагане също са изключително неравномерно разпределени. Социалната държава в Обединеното кралство и Ирландия обаче се справя по-добре от средното по отношение на дохода и обезщетенията преди облагането с данъци (вж. фигура 5), в резултат на което неравенството там е близо до средното за ЕС равнище, що се отнася до разполагаемия доход.

---

<sup>10</sup> Това се демонстрира от промяната в периода между 2010 г. и 2015 г. на показателя за доходите S50/S10, който показва силно покачване в тези страни, което означава намаляване на дела на най-бедните домакинства в доходите.

<sup>11</sup> Изчисления на Комисията, които се основават на статистическите данни на ЕС за доходите и условията на живот (EU-SILC).

**Фигура 5: Ефект на данъците и трансферите върху намаляването на неравенството (2015 г.)**



†средна стойност, данните за Германия са от 2014 г.

**Набиращите скорост технологични промени засилват неравенството по отношение на доходите.** Въпреки че като цяло се отразява положително на икономическия растеж, технологичният напредък води до увеличаване на разликите между заплатите (дисперсия на заплатите) чрез възнаграждаване на по-високата квалификация, по-специално в секторите на икономиката с висока стойност, като информационните и комуникационните технологии (ИКТ). Същевременно се наблюдава тенденция на заместване на работниците с по-ниска или средна квалификация поради автоматизацията.

**Данните за въздействието на глобализацията върху неравенството обаче са смесени.** Според теория, основана на традиционните модели на търговия, нарастването на търговията води до по-голямо неравенство в богатите страни. Емпирични проучвания обаче дават противоречиви резултати. Важното е, че в зависимост от начина, по който институциите на трудовия пазар и създателите на политики

реагират, търговията може да води до по-голямо или по-малко неравенство.

**Въздействието на институциите на трудовия пазар често е нееднозначно.** По-голямата строгост на институциите на трудовия пазар невинаги води до намаляване на неравенството, тъй като в резултат на техните действия заплатите на работещите могат да се повишат, но и безработицата може да нарасне.

**Други фактори, като демографията и съставът на домакинствата, също се отразяват върху неравенството.** Увеличаването на дела на едночленните домакинства може да доведе до засилване на неравенството поради намаляване на тяхната способност да обединяват ресурси. Намаляващият размер на домакинствата, съчетан с по-високата миграция, също може да доведе до засилване на неравенството — особено на неравенството по отношение на възможностите — като в резултат се стигне до по-голяма концентрация на активи сред родените в съответната държава лица.



#### **4. ПОЛИТИЧЕСКИ ЛОСЛОВЕ ЗА РЕАКЦИЯ НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТО НА НЕРАВЕНСТВОТО**

**Предотвратяването и намаляването на неравенството до голяма степен зависи от действията и реформите на държавите членки** Ролята на ЕС е да подкрепя и допълва политиките на държавите членки в областта на социалното приобщаване и социалната закрила чрез политически насоки и финансова подкрепа за реформите.

**Държавите членки разполагат с редица политически лослове** за повишаване на равенството на доходите и равните възможности. В същото време подходящите действия в тази област на политиката ще зависят от:

- внимателен анализ на причините за неравенството във всяка държава членка;
- специфични за всяка държава фактори, като равнище на безработица, отраслов състав на икономиката, институции на трудовия пазар и модел на системата за социална закрила.

**Инвестициите в образование и умения са важен политически инструмент за намаляване на неравенството и създаване на равни възможности.** По-специално, в отговор на променящите се заради технологиите трудови практики, повишаването на квалификацията на нискоквалифицираните работници има най-голям потенциал да противодейства на дисперсията на заплатите, като в същото време ще може да допринесе за създаване на повече работни места. За децата и младите хора образованието е ефективно от гледна точка на създаването на повече равни възможности, доколкото децата имат достъп до висококачествено образование независимо от своя произход.

**Данъчната система и системата за социална сигурност са важен политически лост в борбата срещу неравенството по отношение на доходите**<sup>12</sup>. Въпреки че политиките в отговор на дефицита на умения са полезни в средносрочен и дългосрочен план, промените в данъчната система и системата за социална сигурност могат да имат по-непосредствен ефект. Някои държави, като Ирландия, Унгария и Дания, ефективно използват данъчната система и системата за социална сигурност за намаляване на много големите неравенства по отношение на доходите преди данъчното облагане. В други, като Кипър, България, Латвия, Литва и Естония, този ефект е много по-слаб (вж. фигура 5).

**Ефектът на социалните разходи върху намаляването на неравенството зависи от правилното им насочване.** Намаляването на спирането на обезщетенията за лицата, които се връщат на работа, и на данъчното бреме за лицата с ниски доходи са важни политики, които гарантират, че безработните и неактивните лица винаги имат положителен икономически стимул, за да започнат работа по трудово правоотношение.

**Откакто кризата започна, способността на системата за данъчни облекчения да балансира нарастващото неравенство на доходите преди данъчното облагане отслабна.** В някои страни тясното фискално пространство и необходимостта от възстановяване на устойчивостта на публичните финанси доведоха до намаляване на способността на държавата да преразпределя доходите. Подходното облагане на физическите лица не стана по-прогресивно, като в редица държави от ЕС функционира система на плосък данък — такъв например е

---

<sup>12</sup> Вж. също тематичния информационен документ относно *данъчните системи и данъчната администрация*.

случаят в Латвия, Литва, Естония, България и Румъния.

**Неравенството по отношение на богатството може да бъде ограничено чрез добре организирана система на данъчно облагане.** Данъчното облагане на капитала (включително данъчно облагане на недвижимото имущество и наследството) може да бъде подходящо средство за гарантиране на равенството на възможностите и на по-равномерно разпределение на богатството, като се отдаде дължимото внимание на свързаните с ефективността аспекти.

**Предоставянето на качествени социални услуги е важен инструмент в борбата срещу нарастващото неравенство на възможностите.** Важни лостове за прекъсване на предаването на неравностойното положение от едно поколение на друго, са:

- висококачествени и достъпни грижи за децата;
- социални жилища;
- образование;
- здравеопазване.

Достъпността на грижите за децата и на дългосрочните грижи е ключ към увеличаването на участието на жените на трудовия пазар, което може да допринесе за намаляване на неравенството между половете. Когато е налице пространствено измерение на неравенството, включително значителни различия между селските и градските райони, както е в Румъния и България, инвестициите в транспорт и цифрова достъпност също могат да играят важна роля.

Дата: 22.11.2017 г.

## 5. ПОЛЕЗНИ ИЗТОЧНИЦИ

- [Европейски стълб на социалните права](#)
- [Набор от социални показатели](#)

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1 — Коефициент на Джини преди и след данъчното облагане и трансферите (2015 г., източник: EU-SILC)

	Брутен доход преди данъчното облагане, коефициент на Джини*	Нетен коефициент на Джини**	Ефект на данъците и трансферите върху намаляването на неравенството
Ирландия	55,4	29,8	25,7
Финландия	49,6	25,2	24,4
Белгия	49,9	26,2	23,7
Обединено кралство	55,9	32,4	23,6
Дания	50,7	27,4	23,3
Австрия	50,3	27,2	23,1
Гърция	56,6	34,2	22,4
Нидерландия	49,0	26,7	22,3
Словения	46,7	24,5	22,2
Унгария	49,9	28,2	21,6
Португалия	55,5	34,0	21,5
Чешка република	46,2	25,0	21,2
Германия	51,6	30,7	20,9
Хърватия	51,0	30,6	20,4
Швеция	45,2	25,2	20,0
Франция	49,0	29,2	19,8
Люксембург	48,1	28,5	19,6
Италия	51,3	32,4	18,9
Испания	53,4	34,6	18,8
Малта	45,7	28,1	17,6
Полша	47,9	30,6	17,3
Румъния	54,1	37,4	16,7
Словакия	39,8	23,7	16,1
Литва	54,0	37,9	16,1
Естония	49,8	34,8	15,0
Латвия	49,8	35,4	14,5
Кипър	47,5	33,6	14,0
България	50,2	37,0	13,2
<b>ЕС-28†</b>	<b>50,2</b>	<b>30,4</b>	<b>19,8</b>

Източник: Собствени изчисления, основаващи се на EU-SILC, данни от проучване от 2014 г., Германия: 2014 г.

\*Коефициент на Джини, данъци (бруто) и без трансфери

\*\*Коефициент на Джини, изчислен след всички преки данъци и социални трансфери (включително пенсии)

†Непретеглена средна стойност