



LIETUVOS
SOCIALINIŲ TYRIMŲ
CENTRAS

**LIETUVOS SOCIALINIŲ TYRIMŲ CENTRO
SOCIALINĖS GEROVĖS INSTITUTAS**

A. Goštauto g. 11, LT-01108 Vilnius
Tel. (8 5) 211 3774, faks. (8 5) 275 4896
El. p. institutas@lstc.lt
www.lstc.lt

2013 m. gruodžio 8 d.

Nr. 2

SOCIALINĖS POLITIKOS TYRIMAI

trumpai

*Mielas
skaitytojau,*

jūsų rankose antras leidinio „Socialinės politikos tyrimai trumpai“ numeris. Jo tikslas – skleisti socialinės politikos tyrimų rezultatus politikams, viešojo administravimo įstaigų specialistams, socialinės partnerystės judėjimo dalyviams ir visiems kitiems socialine politika besidomintiems skaitytojams. Taip siekiame, kad plėstųsi socialinės politikos tyrėjų ir praktikų bendradarbiavimas, o socialinė politika vis daugiau būtų grindžiama moksliniais tyrimais įrodytu žinojimu. Šiame leidinio numeryje pristatome socialinės politikos tyrimų galimybes, kurias Lietuva atveria mokesčių ir socialinių išmokų mikrosimuliacinis modelis EUROMOD.



EUROMOD

Romas Lazutka

EUROMOD: Europos Sąjungos mokesčių ir socialinių išmokų mikrosimuliacinis modelis

Šiame numeryje trumpai pristatomi socialinės politikos tyrimai, atlikti naudojant mokesčių ir socialinių išmokų mikrosimuliacinį modelį EUROMOD. Modelis pritaikytas analizuoti Europos Sąjungos šalių socialinę politiką – gyventojų pajamų persikirstymo pasekmes. Jame susieta, iš vienos pusės, naujausia informacija apie ES šalių mokesčių ir socialinės apsaugos politiką ir, iš kitos pusės, detali mikrolygmenis informacija apie asmenis ir namų ūkius, kuri gaunama iš gyventojų Pajamų ir gyvenimo sąlygų tyrimo bei kitų šaltinių. Naudojant EUROMOD simuliuojami asmeniniai ir namų ūkių mokesčiai bei socialinės išmokos, mokami pagal kiekvienoje šalyje veikiančius teisės aktus.

EUROMOD leidžia įvertinti esamą bendrą mokesčių bei socialinių išmokų politiką ir suprasti, kaip mokesčių ir socialinės politikos reformos galėtų daryti įtaką gyventojų pajamų pasiskirstymui, pastangoms dirbti ir valstybės biudžetui. Pagrindinė EUROMOD ypatybė, palyginti su kitais mikrosimuliaciniais modeliais, – analizės lankstumas ir rezultatų palyginamumas tarptautiniu mastu. EUROMOD yra statinis mikrosimuliacinis modelis, t. y. remiasi prielaida, kad nėra gyventojų elgesio pokyčių reaguojant į reformas. Todėl jį naudojant gautami tikslesni rezultatai apie pirminį reformų poveikį (kol mokesčių mokėtojai arba išmokų gavėjai nespėja pakeisti savo elgesio, adaptuotis prie politikos pokyčių). Išsamesnei analizei atlikti modelis gali būti papildomas darbo paklausos arba pasiūlos komponentais, kuriais įvertinamas gyventojų elgesio pasikeitimas.

Turinys

1 psl.

Romas Lazutka

EUROMOD: Europos Sąjungos mokesčių ir socialinių išmokų mikrosimuliacinis modelis

2 psl.

Lina Salanauskaitė

„Persikirstymo paradoksas“: naujos įžvalgos

3 psl.

Viginta Ivaškaitė-Tamošiūnė

Mokesčių vengimo pasekmės Graikijoje

5 psl.

Jekaterina Navickė

Fiskalinės konsolidacijos pasekmės pajamų pasiskirstymui Lietuvoje ir kitose ES šalyse

7 psl.

Romas Lazutka

Minimalių pajamų apsaugos tinklas: ar visi aprėpti, ar pakankamas pagalbos dydis, ar nešvaistomos lėšos?

Daugiau apie EUROMOD ypatybes galima perskaityti apžvalginiam Holly Sutherland ir Francesco Figari straipsnyje „EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model“ // *International Journal of Microsimulation*. *International Microsimulation Association*, (2013) 6(1), p. 4–26: http://microsimulation.org/IJM/V6_1/2_IJM_6_1_Sutherland_Figari.pdf. Pirminiai modelio skaičiavimo rezultatai visoms šalims

skelbiami ir daug informacijos apie patį modelį pateikiama oficialiame EUROMOD puslapyje: <https://www.iser.essex.ac.uk/euromod>. Plačiau susipažinti su naudojant EUROMOD vykdytais tyrimais galima Esekso universiteto Socialinių ir ekonominių tyrimų instituto svetainėje: <https://www.iser.essex.ac.uk/euromod/working-papers>. Lietuvoje EUROMOD plėtoja Lietuvos socialinių tyrimų centro Socialinės gerovės institutas.

Lina Salanauskaitė

„Perskirstymo paradoksas“: naujos įžvalgos

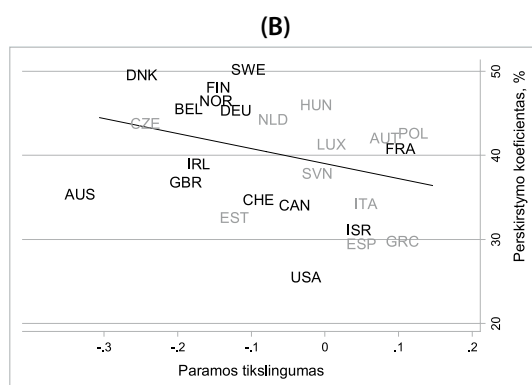
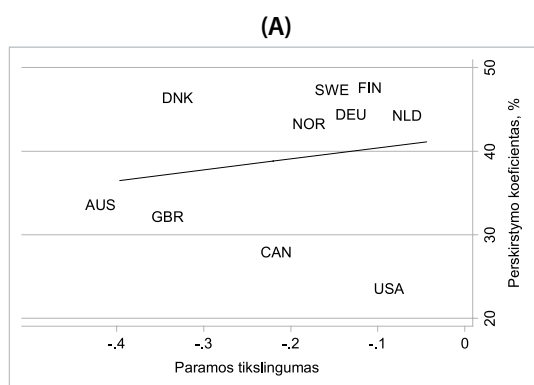
Tiek socialinės politikos vykdytojai, tiek mokslininkai jau seniai diskutuoja, kuris paramos teikimo būdas – tikslinis ar universalus – yra efektyvesnis mažinant skurdo bei pajamų nelygybę. Mokslinė literatūra pristato dvi pagrindines argumentų kryptis. Iš vienos pusės, tikslinė parama yra dažnai laikoma efektyvesniu skurdo mažinimo instrumentu, ypač esant nustatyto dydžio socialinių išlaidų biudžetui (pvz., Ravallion, 2009). Iš kitos pusės, universali parama gali užtikrinti didesnę rinkėjų palaikymą, tokiu būdu sudarant palankesnes politines sąlygas formuoti didesnę socialinių išlaidų biudžetą. Būtent didesnio biudžeto užsitikrinimas ir lemia efektyvesnį skurdo mažinimą, netgi jeigu pati parama teikiama nepriklausomai nuo gavėjų skurdo statuso. Kaip teigiama plačiai žinomame Korpi ir Palme (1998) straipsnyje: „kuo daugiau išmokas skirsime tik neturtingiesiems, <...> tuo mažesnė tikimybė, kad sumažinsime skurdą ir nelygybę“. Šis – paradoksalus – tikslinės paramos ir skurdo mažinimo (arba pajamų perskirstymo) sąryšis, grafiškai pavaizduotas 1 pav. A dalyje, šiuo metu yra iš naujo aktyviai analizuojamas (pvz., Kenworthy, 2011; Marx et al., 2013a). Naujausi empiriniai duomenys suteikia pagrindą kvestionuoti šio sąryšio egzistavimą dabartinėmis socialinėmis, ekonominėmis ir demografinėmis sąlygomis. Be to, socialinės politikos priemonės stipriai pasikeitė per paskutinius kelis dešimtmečius. Šioje apžvalgoje trumpai pristatome dvejų tyrimų įžvalgas.

Marx et al. (2013a) tiksliai pakartoja Korpi ir Palme (1998) metų tyrimo metodologinius parametrus, tačiau remiantis naujesniais empiriniais duomenimis. Be to, šie, t. y. 2005 m., Liuksemburgo pajamų tyrimo (angl. *Luxembourg Income Study*, arba LIS) duomenys yra analizuojami plačiau, pvz., šalių skaičiaus arba pajamų sąvokų požiūriu. Tyrimas rodo, kad „paradoksalius“ ryšys nebeegzistuoja. Pavyzdžiui, pastebima, kad proporcingai didesnis paramos teikimas mažesnes pajamas turintiems asmenims nebūtinai aiškiai koreliacinio ryšio su pajamų perskirstymo koeficientu – bent jau daugelyje išsivysčiusių pasaulio šalių. 1 pav. B dalyje taip pat rodoma, kad šis ryšys netgi „pakeičia kryptį“ (t. y. kuo labiau teikiame tikslinę paramą, tuo labiau pasiekiamas didesnis perskirstymas) lyginant su Korpi ir Palme (1998) pastebėjimais, jeigu ta pati analizė atliekama pritaikant naujausias LIS pajamų sąvokas.

Marx et al. (2013b) toliau kvestionuoja ne tik minėtojo „perskirstymo paradokso“ nustatymą, bet ir kitus tyrimus, analizuojančius tikslinės bei universalios paramos skurdo mažinimo efektyvumą. Pastarajame straipsnyje tiesiogiai nesigilinama į vieno arba kito paramos tipo privalumus ir trūkumus. Vietoj to analizuojami metodologiniai pasirinkimai, kurių pagrindu grindžiami susiję pastebėjimai. Šiame straipsnyje analizuojama, kaip glaudžiai susiję du parametrai: tikslinės paramos teikimas (t. y. socialinės paramos teikimo priemonė) ir koncentracijos koeficientas (t. y. vienas iš populiarių būdų nustatant tikslinės paramos egzistavimą bei jos intensyvumą lygi).

Šiame kontekste naudojamas koncentracijos koeficientas paprastai apskaičiuojamas bendroms socialinėms išmokoms, o gyventojų eiliškumas nustatomas pagal

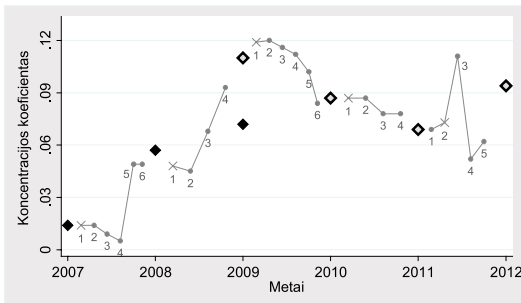
Perskirstymo paradoksas: „Kuo daugiau išmokų skirsime tik neturtingiesiems, <...> tuo mažesnė tikimybė, kad sumažinsime skurdą ir nelygybę.“



1 pav. Paramos tikslingumas ir perskirstymas

Paiškinimai (A). Grafikas sudarytas pagal LIS duomenis; paramos tikslingumas apskaičiuojamas kaip koncentracijos koeficientas pagal Lorenz koncentracijos kreivę (pvz., Kakwani, 1977); perskirstymo koeficientas (%) lygus rinkos ir disponuojamųjų pajamų Gini koeficientų skirtumui, padalintam iš rinkos pajamų Gini koeficiento.
Šaltinis: pagal Marx et al. (2013a)

Paiškinimai (B). Grafikas sudarytas pagal LIS duomenis, tačiau į socialinių išmokų kategoriją įtraukiant privalomąsias profesines pensijas (grafiko B dalyje šios pensijos laikomos sudėtine rinkos pajamų dalimi); pilka spalva pažymėtos šalys neteikia informacijos apie šių pensijų išmokėjimus.



2 pav. Koncentracijos koeficiento pokyčiai dėl mokesčių ir išmokų reformų

Paaškinimai. Juodi ir juodai apibrėžti rombai žymi koncentracijos koeficiento vertes baziniuose EUROMOD scenarijuose 2007–2012 m., t. y. kai standartiškai įvertinamas visų simuliuojamų mokesčių ir išmokų pajamų poveikis; 2009 m. socialinėms priemonėms simuliuoti naudojamos dvi ES-PGS duomenų bazės: 2008 (juodi rombai) ir 2010 m. (juodai apibrėžti rombai); žymėjimai tarp metų rodo pasirinktos reformos (pvz., mokesčių, socialinių įmokų ir t. t.) dalinį poveikį – iš jų pilki kryželiai rodo tuos dalinius „reformos“ scenarijus, kuriuose vykdomos tikslinės paramos modifikacijos. Šaltinis: pagal Marx et al. (2013b).

disponuojamų pajamų lygį. Koncentracijos koeficiento vertės iki nulio nurodo skurdžioms gyventojų grupėms ypač naudingą socialinių išmokų pasiskirstymą – kas paprastai literatūroje tapatinama su tikslinės paramos priemonių naudojimu. Koncentracijos koeficiento vertės nuo nulio iki Gini (šiuo atveju – disponuojamų pajamų) koeficiento vertės rodo „silpnai“ skurdžioms gyventojų grupėms naudingą socialinių išmokų pasiskirstymą, didesnės vertės negu Gini koeficientas – pasiturintioms gyventojų grupėms naudingą socialinių išmokų pasiskirstymą (plačiau apie įvairių verčių interpretaciją žr. Marx et al., 2013a). Apskritai koncentracijos koeficiento vertės didėjimas siejamas su aktyvesniu universalios paramos naudojimu. Straipsnyje pasitelkiamas mikrosimuliacinis mokesčių ir išmokų modelis EUROMOD, siekiant parodyti, kaip tam tikros socialinės priemonės pasikeitimas (pvz., perėjimas nuo universalus link tikslinio vaiko išmokų teikimo) daro įtaką koncentracijos koeficiento vertei. Šiame tyrime analizuojamos kelių šalių išmokų sistemos, tarp jų ir Lietuvos.

2 pav. rodoma, kad, remiantis koncentracijos koeficiento vertėmis 2007–2012 m., Lietuva būtų apibūdinama kaip

šalis, vis dažniau besinaudojanti universaliumi, o ne tiksliniu paramos teikimo būdu – koncentracijos koeficientas, nors ir netolygiai, didėja. Toks pastebėjimas prieštarauja žinomiems įstatymų pokyčiams. Pavyzdžiui, 2009 m. universali vaiko išmoka pradėta mokėti tik mažas pajamas gaunantiems namų ūkiams. Atlikta analizė rodo, kad ši reforma neturi jokio žymaus poveikio koncentracijos koeficiento vertei. Didžiausią įtaką, pvz., 2008–2009 m. koncentracijos koeficiento pokyčiui turi ne socialinių išmokų taisyklių pasikeitimai, bet pajamų mokesčių ir socialinių įmokų reformos bei EUROMOD iš dalies vertinami kitų pajamų, pvz., atlyginimų, pasikeitimai.

Apskritai Marx et al. (2013b) tyrimas atskleidžia, kad socialinių išmokų koncentracijos koeficiento vertės pokyčiai Lietuvoje 2007–2012 m. – kad ir kaip būtų „paradoksalu“ – pačių socialinių išmokų pokyčiai didelės įtakos nedarė. Didžiausią įtaką daro dažnai su koncentracijos koeficiento verte nesiejamos mokesčių ir socialinių įmokų reformos, pensijų „apkarpymai“ dėl finansinės krizės bei rinkos pajamų, kaip atlyginimų, kitimas. Šis pastebėjimas yra svarbus tam, kaip mes interpretuojame tikslinės arba universalios paramos naudojimo efektyvumą (t. y. aukščiau minėtų, taip pat ir daugybės kitų tyrimų pristatomų išvadų pagrindimą), remiantis koncentracijos koeficiento pokyčiais. Plačiau apie šį ir su juo susijusius tyrimus galima pasiskaityti toliau nurodytame cituojamos literatūros sąrašė.

Cituojama literatūra:

- Kenworthy L. „Progress for the Poor“ // Oxford University Press, 2013.
- Korpi W., Palme J. „The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries“ // American Sociological Review, 1998: 63(5), p. 661–687.
- Marx I., Salanauskaitė L., Verbist G. „The Paradox of Redistribution Revisited: and that It May Rest in Peace?“ // Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper, 2013 (a): 7414.
- Marx I., Salanauskaitė L., Verbist G. „More Targeting, Less Redistribution? An Enquiry into the Role of Policy Design“ // Paper presented at the 4th General Conference of the International Microsimulation Association, Canberra, 11–13 December, 2013 (b).
- Ravallion M. „How Relevant is Targeting to the Success of an Antipoverty Program?“ // The World Bank Research Observer, 2009: 24(2), p. 205–231.

Viginta Ivaškaitė-Tamošiūnė

Mokesčių vengimo pasekmės Graikijoje

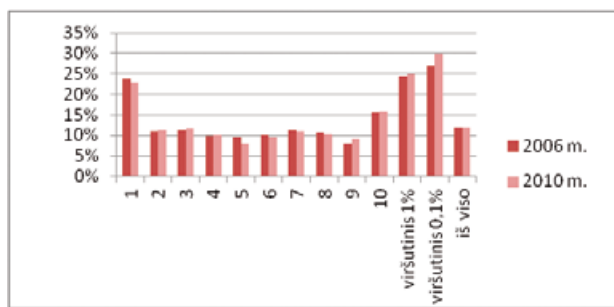
Kurios gyventojų pajamų grupės dažniau parodo ne visas savo pajamas ir taip siekia išvengti dalies mokėtinų mokesčių? Kokios yra gyventojų pajamų mokesčio vengimo pasekmės valstybės biudžetui, namų ūkių disponuojamoms pajamoms, o galiausiai – kaip keičia skurdo, pajamų nelygybės bei mokesčių progresyvuomo rodiklius Graikijoje? Į šiuos klausimus padės atsakyti mokslininkų Manos Matsaganis, Chrysa Leventi ir Maria Flevotomou atliktas tyrimas.

Graikijai patiriant ekonominę recesiją keletą metų iš eilės, už suteiktas Europos centrinio banko bei Tarptautinio valiutos fondo paskolas mainais iš šalies vyriausybės buvo pareikalauta reikšmingai sumažinti valstybės išlaidas, padidinti mokesčius ir įgyvendinti ambicingas struktūrines reformas. Fiskalinės konsolidacijos plane vienas svarbiausių reikalavimų buvo ir sumažinti mokesčių vengimą.

Graikijoje 1999–2007 m. šešėlinės ekonomikos sektorius buvo vienas didžiausių Europos Sąjungos šalyse ir siekė net 27,5 proc. PVM nesurinkimas siekė 30 proc. (ES vidurkis yra 12 proc.). Europos plėtros ir bendradarbiavimo organizacija (EPBO) pastebi, kad jeigu Graikija surinktų savo PVM,

socialinio draudimo įmokas ir pelno mokesčius taip pat efektyviai, kaip vidutiniškai tai daroma EPBO šalyse, pajamos iš mokesčių padidėtų beveik 5 proc. nuo BVP. Europos Komisija 2011 m. pareiškė, kad fiskalinės konsolidacijos sėkmei Graikijoje sutrukdė nesėkminga kova su mokesčių vengimu. Reikia pastebėti, kad šešėlinės ekonomikos ir mokesčių vengimo problema taip pat yra aktuali ir Lietuvoje. Skirtingais skaičiavimais, šešėlinės ekonomikos dydis Lietuvoje siekia per 30–32 proc.

Atliktame tyrime Graikijoje buvo siekiama įvertinti, koikioms pajamų grupėms priskiriami gyventojai dažniau vengia mokėti gyventojų pajamų mokesčius (registruoja



1 pav. Gyventojų pajamų mokesčio vengimas skirtinguose pajamų deciliuose (proc.)

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Matsaganis M., Leventi C., Flevotomou M. (2012). „The crisis and tax evasion in Greece: what are the distributional implications?“ // CESifo Forum, vol. 13, No 2, Athens University of Economics and Business, Bank of Greece, p. 30.

mažesnes pajamas, negu realiai gaunamos) ir kokios yra mokesčių vengimo pasekmės gyventojų pajamų pasiskirstymui. Pajamų pasiskirstymui įvertinti naudojamas mokesčių ir išmokų mikrosimuliacinis modelis EUROMOD. Tyrimo autoriai Manos Matsaganis, Chrysa Leventi ir Maria Flevotomou panaudojo Europos Sąjungos Pajamų ir gyvenimo sąlygų (ES PGS) 2006 ir 2010 m. tyrimo duomenis bei administracinius neaudituojamų pajamų mokesčio registro duomenis. Daroma svarbi prielaida, kad ES PGS tyrime fiksuojamos pajamos yra „tikrosios“, kadangi žmonės nesiekia nuslėpti savo tikrųjų pajamų nuo apklausą atliekančio asmens (atskleidus tikrąsias pajamas, kurios gali būti didesnės už oficialiai deklaruotas, mokesstinė prievolė nedidėja). Administraciniai duomenys atspindės tik oficialiai registruotas gautas pajamas. Negalima nuneigti, jog išlieka rizika, kad ir tyrimo apklausoje gyventojai, būdami nuoseklūs, gali atskleisti ne visas savo pajamas. Vis dėlto jau šių duomenų iš skirtingų šaltinių palyginimas atskleidžia bent dalį realaus mokesčių vengimo ir leidžia pamatyti pasekmes.

Tyrimas parodė, kad pajamų slėpimas (per mažas pajamų fiksavimas) Graikijoje įgyja U formą, kadangi daugiausia pajamų nuslepama pajamų pasiskirstymo apačioje ir viršuje esančiuose namų ūkiuose (žr. 1 pav.). Vidutiniškai administraciniuose duomenyse pajamos yra 12 proc. mažesnės, negu atskleidžiamos ES PGS tyrime. Mažiausias pajamas uždirbančių asmenų grupėje skirtumas tarp

administracinių mokesčių pajamų ir ES PGS tyrime fiksuojamų pajamų siekė 23–24 proc. 2006 ir 2010 metais. Per 15 proc. skirtumas stebimas ir aukščiausiajam (dešimtam) pajamų deciliui priskiriamuose namų ūkiuose. Analizuojant pačias didžiausias pajamas matyti, kad 1 proc. daugiausia uždirbančiųjų nuslėpė kone ketvirtį savo pajamų, o 0,1 proc. pačių turtingiausiųjų – apie 30 proc. savo pajamų 2010 metais. Skirtumai 2006 ir 2010 m. yra labai nedideli. Tai reiškia, kad mokesčių vengimo mastai išlieka panašūs tiek prieš krizę, tiek ir besitęsiančios krizės laikotarpiu.

Šis pajamų, o kartu ir mokesčių nuslėpimas keičia apskaičiuotas gyventojų disponuojamas pajamas, pajamų nelygybę, skurdo ribą, taip pat ir skurdo lygį bei realų mokesčių progresyvumą. Šiame tyrime lyginamos pasekmės esant mokesčių vengimui, t. y. realiai deklaruotos pajamos mokesčių surinkimo institucijai, su situacija, kai yra visiškai sumokami mokesčiai, t. y. traktuojama, kad ES PGS tyrime stebimos pajamos yra tokios, kokias žmonės turėtų būti oficialiai registruojant (visiškas mokesčių mokėjimas).

Kaip matyti 1 lentelėje, 2010 m. dėl ne visų pajamų registravimo ir kartu vengimo mokėti gyventojų pajamų mokesčių buvo surinkta beveik 30 proc. mažiau mokesčių. Nors vengiant mokėti mokesčius deklaruojamos mažesnės (mokesstinės) pajamos, disponuojamos namų ūkių pajamos yra didesnės. Taip atsitinka dėl to, kad ne visas pajamas parodę namų ūkiai gali gauti tam tikras socialines išmokas, kurios jiems nepriklausytų, jeigu būtų deklaruojamos visos pajamos. Dėl didesnių disponuojamų pajamų esant mokesčių vengimui, skurdo riba¹ taip pat padidėja 1,4 proc., o kartu padidėja ir skurdo rizikos lygis nuo 20,3 proc. mokant visus mokesčius iki 20,9 proc. nuslepiant pajamas. Visi pajamų nelygybės rodikliai taip pat pakinta. Tiek Gini koeficientas, tiek kvintilių santykis ir variacijos koeficientas yra didesni analizuojant administracinius duomenis (vengiant mokėti mokesčius), negu vertinant duomenis iš ES PGS (visiškai sumokant mokesčius). Taigi sumokant visus mokesčius gyventojų pajamų pasiskirstymas būtų lygesnis (pajamų nelygybė mažesnė). Galiausiai, vengiant mokėti mokesčius Graikijoje, apskaičiuojamas mokesčių progresyvumas (matuojamas Kakwani indeksu) bei pajamų persiskirstymas (vertinamas Reynolds-Smolensky indeksu) yra daugiau negu trečdaliu mažesni, negu būtų, jeigu būtų deklaruojamos visos pajamos.

1 lentelė. Fiskalinės ir paskirstomosios mokesčių vengimo pasekmės

	2010 metų pajamos		
	Vengiant mokėti mokesčius	Visiškai mokant mokesčius	Skirtumas (proc.)
Mokesčių surinkimas (mln. eurų)	7 817	11 210	-30,3
Registruotos pajamos (eurais per metus)	14 723	16 739	-12,0
Apmokestinamosios pajamos (eurais per metus)	14 611	16 746	-12,8
Disponuojamos pajamos (eurais per metus)	13 632	13 063	+4,4
Skurdo riba (eurais per metus)	6 695	6 600	+1,4
Skurdo rizikos lygis	20,9	20,3	+2,9
Gini koeficientas	0,361	0,342	+5,4
S80/S20	6,373	5,900	+8,0
Variacijos koeficientas	0,861	0,761	+13,3
Kakwani	0,019	0,030	-35,7
Reynolds-Smolensky	0,031	0,049	-36,5

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Matsaganis M., Leventi C., Flevotomou M. (2012). „The crisis and tax evasion in Greece: what are the distributional implications?“ // CESifo Forum, vol. 13, No 2, Athens University of Economics and Business, Bank of Greece, p. 30–31.

Nors tyrimas aiškiai parodė, kad mokesčių vengimas padidina pajamų nelygybę bei skurdą, sumažina mokesčių progresyvumą ir kartu lemia reikšmingą mokesčių pajamų negavimą, reikia atkreipti dėmesį į tai, kad tyrimas neanalizuojami dinaminiai poveikiai. T. y., užtikrinant visišką mokesstinės prievolės atlikimą (sumokant visus priklausančius pajamų mokesčius), gali pasikeisti ir darbo pasiūla bei paklausa, taupymui ir vartojimui skiriama disponuojamų pajamų dalis ir pan. Taip pat galima paminėti, kad šiame pristatytame tyrime buvo analizuo-

jamas tik gyventojų pajamų mokesčiai, tačiau, jeigu būtų įtraukiamos socialinio draudimo įmokos, kapitalo mokesčiai, PVM ir pan., tikėtina, kad regresyvus mokesčių vengimo poveikis būtų dar didesnis.

Daugiau apie šį tyrimą galite pasiskaityti: Matsaganis M., Leventi C., Flevotomou M. (2012) „The crisis and tax evasion in Greece: what are the distributional implications?“ // CESifo Forum, vol. 13, No 2, Athens University of Economics and Business, Bank of Greece.

¹ Skurdo riba apskaičiuojama kaip 60 proc. vidutinių ekvivalentinių disponuojamų namų ūkių pajamų.

Jekaterina Navickė

Fiskalinės konsolidacijos pasekmės pajamų pasiskirstymui Lietuvoje ir kitose ES šalyse

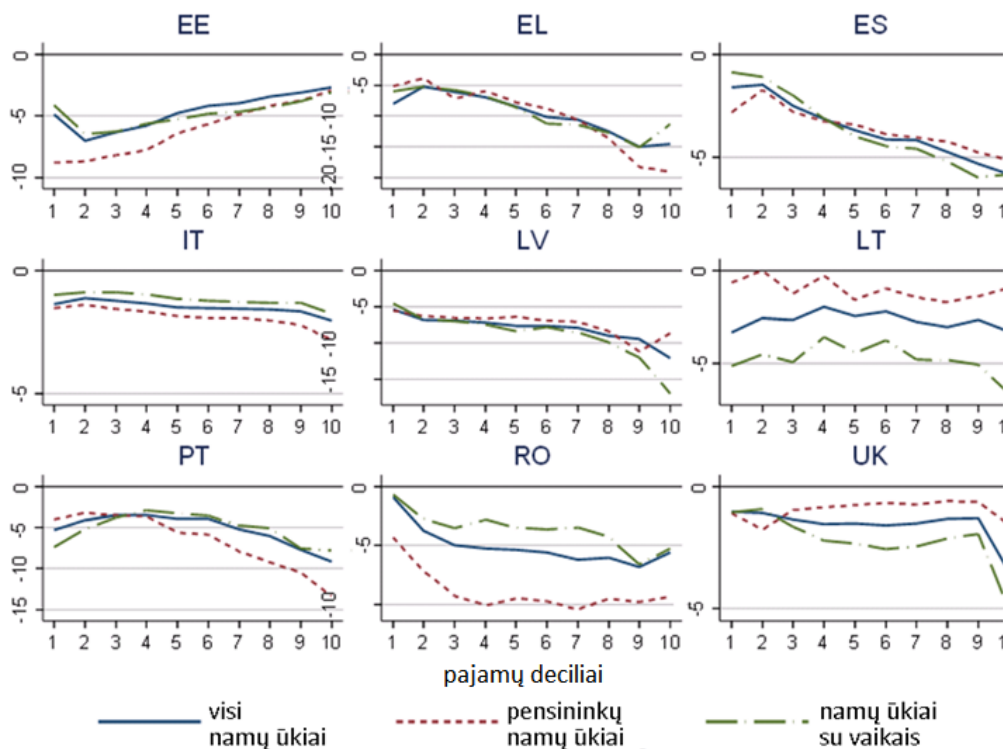
Pastarasis penkmetis nebuvo lengvas Lietuvos bei kitų Europos Sąjungos šalių gyventojams. Ekonominė ir fiskalinė krizė, sulėtėjęs ekonomikos augimas, neigiami darbo rinkos pokyčiai bei fiskalinės konsolidacijos priemonės siekiant subalansuoti viešuosius biudžetus prisidėjo prie gyventojų disponuojamų pajamų mažėjimo. Lietuvoje iki šiol politikai ir visuomenė diskutuoja apie fiskalinės konsolidacijos priemonių poveikį skirtingiems gyventojų sluoksniams; Konstitucinis Teismas svarsto įgyvendintų išmokų ir viešojo sektoriaus algų sumažinimo teisėtumo klausimus. Moksliniai tyrimai neabejotinai gali prisidėti prie šios diskusijos, suteikti papildomų įžvalgų ir argumentų. Šiame straipsnyje pristatomi pagrindiniai Avram et al. (2013) tyrimo rezultatai. Atliekant tyrimą buvo analizuojamas fiskalinės konsolidacijos priemonių poveikis namų ūkių pajamoms devyniose ES šalyse, tarp jų ir Lietuvoje. Analizuota, kaip tiesioginių mokesčių, piniginių išmokų, viešojo sektoriaus darbo užmokesčių ir PVM reformos paveikė skirtingų socialinių grupių pajamas. Atliekant tyrimą vertinami tiesioginiai pajamų praradimai dėl įgyvendintų fiskalinės konsolidacijos priemonių. Tam namų ūkių situacija analizuojamose šalyse 2012 m. buvo lyginama su hipotetine situacija, jeigu nebūtų mažinamos socialinės išmokos arba algos viešajame sektoriuje, didinami mokesčiai.

Analizuojamose šalyse (Estijoje, Graikijoje, Ispanijoje, Italijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Portugalijoje, Rumunijoje, JK) fiskalinės konsolidacijos buvo siekiama įgyvendinant skirtingus reformų paketus. ES išmokų ir mokesčių mikrosimuliacinis modelis EUROMOD yra naudojamas konstruojant hipotetinius scenarijus „jei konsolidacijos priemonių nebūtų buvę“. Pastaroji situacija yra interpretuojama kaip prieškrizinės socialinės politikos tęsa, indeksuojant kintančius mokesčių ir išmokų sistemos parametrus pagal standartinę praktiką arba įstatymus. Nors kai kuriose šalyse (pvz., JK) išmokų ir mokesčių indeksavimo taisyklės yra nusistovėjusios, indeksavimas nėra paplitęs visose šalyse. Tokiais atvejais, t. p. ir Lietuvoje, mokesčių ir išmokų parametrai buvo laikomi fiksuotais prieškrizinio lygio (Lietuvos atveju 2008 m.).

liekant šį tyrimą? Mūsų šalyje tai pirmiausia nuo 2010 m. įsigaliojusio Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstatymo priemonės, kai buvo sumažintos išmokos vaikams, šeimoms, bedarbiams. Šiuo įstatymu 2010–2011 m. taip pat buvo sumažintos pensijos, tačiau 2012 m. socialinio draudimo pensijos jau buvo grąžintos į ankstesnį 2009 m. lygį. Taip pat vertinami socialinio draudimo įmokų bazės ir tarifo pokyčiai savarankiškai ir pagal autorines sutartis dirbantiems asmenims, socialinės paramos išmokų pakitimai, viešojo sektoriaus atlyginimų dydžių sumažinimas, nuo 18 iki 21 proc. pakeltas pagrindinis PVM tarifas. Analizėje nėra atsižvelgiama į socialinių paslaugų ir nepiniginių išmokų pokyčius.

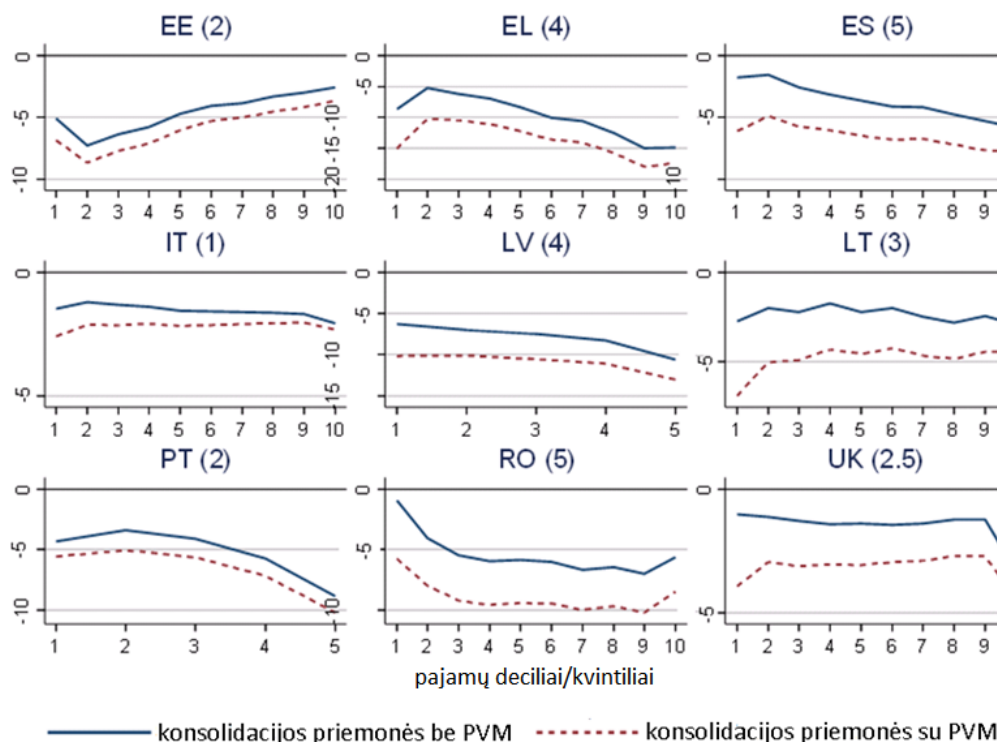
Kokių mokesčių ir išmokų reformų poveikis 2012 m. gyventojų pajamoms Lietuvoje yra vertinamas at-

lyrimas parodė, kad analizuojamose šalyse fiskalinės konsolidacijos priemonių poveikis namų ūkių pajamoms



1 pav. Disponuojamų pajamų pokytis 2012 m. dėl simuliuotų fiskalinės konsolidacijos priemonių, proc.

Pastaba. Tiesioginis poveikis ekvivalentinėms disponuojamoms namų ūkių pajamoms, fiksuoti deciliai. Šaltinis: Avram et al. (2013).



2 pav. Disponuojamų pajamų pokytis 2012 m. dėl simuliuotų fiskalinės konsolidacijos priemonių, atsižvelgiant į PVM pokytį, proc.

Pastaba. Tiesioginis poveikis ekvivalentinėms disponuojamoms namų ūkių pajamoms, fiksuoti deciliai, PVM pokytis procentiniais punktais nurodytas skliaustuose. Šaltinis: Avram et al. (2013).

2012 m. (neatsižvelgiant į PVM tarifo pokyčius) svyravo nuo vidutiniškai 2 proc. Italijoje iki 12 proc. Graikijoje (žr. 1 pav.). Lietuvoje pirmiau minėtų priemonių taikymas 2012 m. prisidėjo prie namų ūkių disponuojamų pajamų sumažėjimo apie 3 procentus.

Tarp šalių taip pat skiriasi konsolidacijos priemonių progresyvumo laipsnis. Daugumoje analizuotų šalių (Graikijoje, Ispanijoje, Italijoje, Latvijoje, Rumunijoje, JK) konsolidacijos priemonės buvo progresyvos, t. y. labiau pasiturintys namų ūkiai prarado santykinai didesnę pajamų dalį. Vien tik Estijoje įvykdyto konsolidacijos paketo poveikis pajamų pasiskirstymui buvo regresyvus. Lietuvoje ir Portugalijoje namų ūkiai pajamų pasiskirstymo viduryje nukentėjo mažiau, palyginus tiek su pajamų pasiskirstymo viršutine, tiek su apatine dalimi. Pajamų sumažėjimą pasiskirstymo viršuje Lietuvoje lėmė tokios konsolidacijos priemonės kaip viešojo sektoriaus atlyginimų ir kai kurių išmokų „lubų“ sumažinimas; pasiskirstymo apačioje pajamoms neigiamą poveikį turėjo sumažėjusios socialinės paramos ir nedarbo išmokos, sugriežtėjusios vaikų išmokų mokėjimo taisyklės.

1 pav. taip pat rodo konsolidacijos poveikio pasiskirstymą tarp skirtingų namų ūkių tipų. Lietuva išsiskiria tuo, kad neigiamas poveikis pensininkų namų ūkiams 2012 m. buvo kur kas mažesnis negu vidutiniškai namų ūkiams arba namų ūkiams su vaikais. Tai pirmiausia lėmė socialinio draudimo pensijų buvusių dydžių grąžinimas 2012 metais. Nerimą kelia tai, kad net ir atsigauvant ekonomikai neigiamą fiskalinės konsolidacijos poveikį vis dar jaučia šeimos su vaikais. Laikina sumažinti šeimos ir vaikų išmokų dydžiai 2012 m. taip ir nebuvo grąžinti. Taip pat nebuvo grąžinti ir buvę nedarbo išmokų dydžiai.

Pridėjus padidėjusio pagrindinio PVM tarifo poveikį visose šalyse fiskalinės konsolidacijos progresyvumas

sumažėja. Taip atsitinka todėl, kad PVM yra regresyvus mokestis, nes mažesnes pajamas gaunantys namų ūkiai didesnę jų dalį išleidžia vartojimui. Ispanijoje, JK, Lietuvoje ir Rumunijoje PVM padidėjimo efektas namų ūkių pajamoms daro panašaus masto poveikį kaip ir visos kitos fiskalinės konsolidacijos priemonės. Atsižvelgus į padidėjusį PVM, fiskalinės konsolidacijos poveikis įgauna regresyvią formą: santykiniais dydžiais namų ūkiai, esantys pajamų pasiskirstymo apačioje, daugiau prisidėjo prie fiskalinės konsolidacijos 2012 m., o pajamų praradimai pirmame decilyje siekė net 7 proc.

Apibendrinant galima sakyti, kad, palyginti su kitomis analizuotomis ES šalimis, išmokų ir viešojo sektoriaus algų dydžių sumažinimo bei tiesioginių mokesčių pokyčių poveikis namų ūkių pajamoms Lietuvoje buvo gana kuklus 2012 m., tam didelę įtaką darė laikinai sumažintų socialinio draudimo pensijų dydžių grąžinimas. Vertinant visų priemonių, t. p. PVM padidėjimo, tiesioginį poveikį, mažesnes pajamas gaunantys namų ūkiai prarado santykinai didesnę dalį savo pajamų, palyginus su pajamų pasiskirstymo vidurinėje dalyje bei viršuje esančiais namų ūkiais. Regresyvus konsolidacijos priemonių poveikis namų ūkių pajamoms kelia nerimą dėl Lietuvoje vykdomų reformų solidarumo ir poveikio nelygybei. Taip pat reikėtų atkreipti dėmesį, kad atsigauvant ekonomikai namų ūkiai su vaikais tebejaučia fiskalinės konsolidacijos priemonių neigiamą poveikį, nes į ankstesnį lygį nėra grąžinti vaikų, šeimos ir nedarbo išmokų laikinai sumažinti dydžiai.

Daugiau informacijos galima rasti straipsnyje: Avram S., Figarib F., Leventi C., Levy H., Navicke J., Matsaganis M., Militaru E., Paulus A., Rastringina O., Sutherland H. (2013). „The Distributional Effects of Fiscal Consolidation in Nine Countries“ // EUROMOD Working Paper, No. EM 2/13: <https://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em2-13.pdf>.

Regresyvus konsolidacijos priemonių poveikis namų ūkių pajamoms kelia nerimą dėl Lietuvoje vykdomų reformų solidarumo ir poveikio nelygybei.

Romas Lazutka

Minimalių pajamų apsaugos tinklas: ar visi aprėpti, ar pakankamas pagalbos dydis, ar nešvaistomos lėšos?

Naudojant mikrosimuliacinį modelį EUROMOD atlikti 14 Europos Sąjungos šalių socialinės paramos veiksmingumo tyrimai atskleidė netikėtą padėtį skurdo mažinimo srityje. Daugumoje tirtų šalių minimalių pajamų apsaugos piniginių išmokų negauna nė pusė skurstančiųjų. Dėl išmokų skurdo išvengusių gyventojų daug mažiau negu likusiųjų skurde net ir po išmokų gavimo. Europos šalių minimalių pajamų saugumo tinklų įvairovė neatitinka tradicinio šalių grupavimo pagal gerovės valstybės modelius. Šalys, kurios dosniau remia skurstančiuosius, yra linkusios paremti mažesnę jų dalį.

Dauguma išsivysčiusių šalių turi minimalių pajamų apsaugos sistemas darbingiems gyventojams ir jų šeimoms. Jiems teikiama piniginė parama, įvertinus šeimos pajamų lygį ir paprastai reikalaujant, kad darbingi asmenys dirbtų, o jeigu nedirba, kad siektų įsidarbinti. Lietuvoje tokia parama taip pat numatyta kaip socialinė pašalpa nepasiturintiems gyventojams. Vis dar esant gana dideliame skurdo paplitimui ir įtemptiems valstybių biudžetams, labai svarbu žinoti, ar piniginė socialinė parama pakankamai taikli. Kaip suskaičiuoti, kiek piniginės socialinės paramos atitenka neskurstantiems žmonėms ir kiek skurstančių žmonių jos negauna? Kokiu mastu piniginė parama padidina skurstančiųjų pajamas, kokia dalis šių žmonių palieka skurdo zoną dėl paramos ir kiek joje vis tiek lieka?

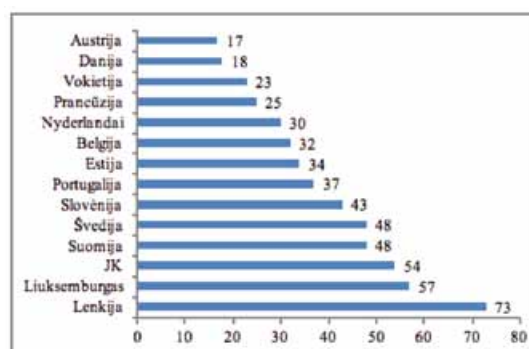
Neatsakę į šiuos klausimus, neturėsime veiksmingos socialinės politikos. Net nežinosime, kiek lėšų panaudota neprasmingai ir kiek jų reikia papildomai, kad norimu mastu sumažintume skurdą. Paprastai socialinės paramos kritikai rodo nepagrįsto pašalpų mokėjimo atvejus, kai jas gauna neblogai gyvenantys asmenys. Kiti, atstovaujantys skurstantiesiems arba susirūpinę neigiama skurdo įtaka visai visuomenei, priešingai, pastebi, kad yra gana daug tikrai skurstančių asmenų, nesulaukiančių adekvačios socialinės paramos.

Abiejų pusių kritika pagrįsta, nes projektuojant socialinės paramos sistemas arba jas reformuojant nėra pakankamai duomenų ir pasikliaujama vadinamuoju hipotetinių arba „modelinių“ šeimų metodu (angl. – *model family method*). Jį naudojant, hipotetiškai numatoma, iš kokių šaltinių ir kokias pajamas gali gauti pasirinkto modelio šeima. Pavyzdžiui, tris vaikus auginančioje šeimoje vienas iš tėvų yra bedarbis, kitas – neįgalus. Yra nedarbo socialinio draudimo išmokos, nedarbingumo pensijos, vaikams – kategorinė šeimos išmoka. Jeigu net gaunant visas šias išmokas, šeimos pajamos vienam asmeniui nesiekia valstybės nustatytos minimalių pajamų ribos, šeima gali gauti socialinę pašalpą. Atrodo, kad valstybės socialinės apsaugos sistemoje numatyta viskas, ir tokio tipo šeima nepateks į skurdą. Toli gražu. Gali būti, kad bedarbio pašalpos mokėjimo laikas baigėsi, galbūt neįgalusis nebuvo apdraustas socialiniu draudimu, o socialinė pašalpa yra nepakankama, arba jos šeima negauna dėl to, kad nesusitvarko dokumentų. Gali būti, kad socialinės pašalpos dydis nustatytas mažesnis negu skurdo riba. O galbūt Socialinės paramos skyrius tiesiog suklydo ir neišmokėjo pašalpos?

EUROMOD atveria galimybę įvertinti socialinės paramos veiksmingumą, parodyti jos pasiekimus ir spragas maži-

nant skurdą, nes naudojami ne hipotetiškai parinkti šeimų tipai, bet visai populiacijai reprezentatyvūs mikrolygmenys tyrimų duomenys. Taigi galima visiškai atsižvelgti į kiekvienos šalies demografinį kontekstą, šeimos struktūros skirtumus ir pan. Taip pat EUROMOD modelyje yra simuliuojamos išmokų gavimo sąlygos ir dydžiai, tad su išlygomis¹ galima matyti neatitikimus tarp gaunamų ir simuliuojamų išmokų dydžių. Mokslininkų grupė (F. Figari, M. Matsaganis, H. Sutherland) ištyrė 14 ES šalių minimalių pajamų apsaugos piniginių išmokų sistemas ir parodė, kad daugeliu atvejų jos nepakankamos tiek dėl skurstančiųjų aprėpties dalies, tiek dėl išmokų dydžio. Tik trijose iš tirtų šalių skurstančiųjų aprėptis minimalių pajamų išmokomis didesnė negu 50 proc., t. y. tokia dalis skurstančiųjų gauna paramą (žr. 1 pav.).

Gana netikėta, kad šiuo požiūriu geriausia padėtis Lenkijoje, o blogiausia – neabejotinai stipriose kitais požiūriais gerovės valstybėse (Austrijoje, Danijoje, Vokietijoje), kuriose paramos sulaukia mažiau kaip ketvirtadalis skurstančiųjų. Tačiau šiose šalyse bendras skurdo lygis yra nedidelis ir gana gera padėtis paramos dydžio adekvatumo požiūriu. Tik nuo 0,2 iki 2,2 proc. minėtų šalių gyventojų lieka skurde ir po paramos gavimo (žr. 1 lentelę). Lenkijoje – beveik 12 proc. visų šalies gyventojų lieka skursti, net ir gavę socialinę paramą. Estijoje padėtis blogiausia tuo, kad net 11 proc. visų šalies gyventojų, būdami skurde, negauna minimalių pajamų apsaugos išmokų, o dar 5,6 proc., nors ir gauna, bet vis tiek lieka skurdo zonoje.



1 pav. Skurstančiųjų, gavusių minimalių pajamų apsaugos pinigines išmokas, dalis bendrame skurstančiųjų skaičiuje, proc. (skurdo riba lygi 60 proc. atitinkamos šalies gyventojų medianinių ekvivalentinių pajamų)

Šaltinis: sudaryta autorius pagal Figari F., Matsaganis M., Sutherland H. „Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries“ // INTERNATIONAL JOURNAL OF SOCIAL WELFARE, 2013: 22, p. 3–14; p. 9.

¹ Naudojant EUROMOD siekiama kaip galima tiksliau simuliuoti išmokų skyrimo ir apskaičiavimo taisykles, tačiau netikslumų gali pasitaikyti dėl pajamų matavimo netikslumų (dėl respondentų klaidų, šešėlinių pajamų nurodymo) arba duomenų stokos sudėtingoms taisyklėms simuliuoti.

Daugumoje tirtų šalių minimalių pajamų apsaugos piniginių išmokų negauna nė pusė skurstančiųjų.

1 lentelė. Gyventojų pasiskirstymas pagal skurdo ir minimalių pajamų apsaugos išmokų gavimo požymius (proc. nuo bendro gyventojų skaičiaus šalyje)

	Skurstantieji, negavę paramos	Likusieji skursti po paramos gavimo	Išvengusieji skurdo dėl paramos	Neskurstantieji iki paramos, bet vis tiek gavusieji paramą
Belgija	6,4	2,3	0,7	0,8
Danija	5,5	0,2	1,1	0,3
Vokietija	8,7	2,2	0,3	0,2
Estija	11,1	5,6	0,1	0,0
Prancūzija	7,8	1,3	1,3	1,8
Liuksemburgas	4,1	4,4	1,1	0,2
Nyderlandai	7,6	2,4	0,8	0,4
Austrija	6,2	1,3	0,0	0,0
Lenkija	4,7	11,7	1,1	3,9
Portugalija	9,9	5,7	0,0	0,0
Slovėnija	8,1	6,0	0,2	0,0
Suomija	5,1	4,0	0,8	5,1
Švedija	4,3	2,6	1,3	1,0
JK	7,7	5,8	3,0	3,3

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Figari F., Matsaganis M., Sutherland H. „Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries“ // INTERNATIONAL JOURNAL OF SOCIAL WELFARE, 2013: 22, p. 3–14; p. 9.

Tyrimas leidžia įvertinti ir lėšų praradimus dėl socialinės paramos netaiklumo, kai ji suteikiama neskurstantiems. Lenkijoje, Suomijoje ir JK paremiama didelė dalis neskurstančių gyventojų (nuo 3 iki 5 proc. visų šalies gyventojų). Atsižvelgiant į tai, kad tose pačiose šalyse neparemiama po kelis procentus visų šalies gyventojų, kurie yra skurde, galima pastebėti, kad šių šalių minimalių pajamų apsaugos sistemos yra labai netaiklios.

Trumpai pristatyti tyrimo rezultatai rodo, kad esamos socialinės paramos sistemos gali būti pagerintos, o skurdui mažinti nebūtinai reikia papildomų išteklių. Lietuvoje nuo

krizinių 2009 m. socialinės pašalpos gavėjų skaičius lieka išaugęs keletą kartų. Padidėjusios joms išlaidos skatina politikus griežtinti išmokų mokėjimo sąlygas, baiminamasi ir, žiniasklaidai skelbiant pavienius atvejus, įrodinėjama, kad pašalpos atitenka neskurstantiems. Tačiau kartu skurdo lygis išlieka didelis, ir iki šiol Lietuvoje nėra bandyta įvertinti, kokia skurstančiųjų dalis paramos nesulaukia. O ir apie tuos, kurie gauna paramą, nėra žinoma, kokiu mastu padidėja jų pajamos dėl paramos. Atsakymus į šiuos ir panašius klausimus galėtų duoti tyrimai, naudojant EUROMOD. Jų rezultatai galėtų parodyti, kaip taikliau panaudoti skurdui mažinti skiriamas dideles valstybės biudžeto lėšas.

Norintiesiems daugiau sužinoti aprašyta tema rekomenduojame skaityti cituotą straipsnį: Figari F., Matsaganis M., Sutherland H. „Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries“ // INTERNATIONAL JOURNAL OF SOCIAL WELFARE, 2013: 22, p. 3–14: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2397.2012.00885.x/full>.

Vienos šalies socialinės paramos išmokų detalesnės analizės pavyzdys pateiktas straipsnyje Tasseva I. „Evaluating the Performance of Means -Tested Benefits in Bulgaria“ // EUROMOD Working Paper, No. EM 8/12, 2012: <https://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em8-12.pdf>.

Leidinį remia Esekso universiteto Socialinių ir ekonominių tyrimų institutas.

Daugiau informacijos apie šio instituto vykdomą EUROMOD projektą, modelį ir atliktus tyrimus galima rasti interneto svetainėje <https://www.iser.essex.ac.uk/euromod>.

Šis leidinio numeris yra bendras kelių mokslinių tyrimų institucijų atstovų kūrinys. Jo autoriai:

Romas Lazutka,
Vilniaus universiteto profesorius

Viginta Ivaškaitė-Tamošiūnė,
Lietuvos socialinių tyrimų centro Socialinės gerovės instituto mokslo darbuotoja

Lina Salanauskaitė,
Antverpeno universiteto Herman Deleeck socialinės politikos tyrimų centro podoktorantūros studijų tyrėja

Jekaterina Navickė,
Esekso universiteto Socialinių ir ekonominių tyrimų instituto tyrėja