

SOCIALINĖS POLITIKOS TYRIMAI

trumpai

Mielas skaitytojau,

jūsų rankose pirmasis 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. Tokiu būdu 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 Lietuvai atveria mokesčių ir socialinių išmokų mikrosimuliacinis modelis EUROMOD. Mikrosimuliaciniai modeliai vis dažniau naudojami socialinės politikos tyrimuose, ypač planuojant mokesčių arba socialinių išmokų reformas bei vertinant jų poveikį gyventojams, viešajam biudžetui. EUROMOD šiais metais apėmė 27 ES šalis, tarp jų ir Lietuvą. Šia proga skaitytojus supažindinsime su mikrosimuliacijų tyrimų sritimi, EUROMOD modeliu, apžvelgsime kelis pasitelkus modelį atliktus socialinės apsaugos išmokų bei mokesčių sistemų tyrimus.



Romas Lazutka

EUROMOD: Europos Sąjungos mokesčių ir socialinių išmokų mikrosimuliacinis modelis

Vis daugiau socialinės politikos tyrimuose naudojami mikrosimuliaciniai modeliai, kuriuose įstatymuose apibrėžtos mokesčių ir socialinių išmokų taisyklės susiejamos su reprezentaciniais tyrimų mikrolygmens duomenimis apie namų ūkius ir jų pajamų struktūrą. Šiame straipsnyje trumpai pristatomas lyginamiesiems tarptautiniams tyrimams skirtas EUROMOD mokesčių ir socialinių išmokų mikrosimuliacinis modelis, jo panaudojimo galimybės.

Socialinė politika daugiausia yra pajamų persikirstymo politika. Šiuolaikinės valstybės nuo trečdaliao iki pusės nacionalinių pajamų surenka mokesčiais ir apie pusę tų lėšų išmoka atgal gyventojams pinigine forma įvairiais

Turinys

1 psl. **Romas Lazutka**
EUROMOD: Europos Sąjungos mokesčių ir socialinių išmokų mikrosimuliacinis modelis

3 psl. **Lina Salanauskaitė**
„Ar kaimynų žolė žalesnė“? Lyginamoji išmokų šeimoms analizė

5 psl. **Jekaterina Navickė**
Mokėti negalima nemokėti? Socialinė apsauga ir pažeidžiamumas skurdui nedarbo ir vaiko gimimo atvejais Lietuvoje

6 psl. **Viginta Ivaškaitė-Tamošiūnė**
Hipotetinių „plokščių“ mokesčių reformų laimėtojai ir pralaimėtojai Estijoje, Vengrijoje ir Slovėnijoje

socialinių rizikų atvejais. Didžioji likusi sumokėtų mokesčių dalis grįžta žmonėms socialinių paslaugų forma. Svarbu žinoti, koku mastu tokia masyvi valstybės intervencija į žmonių gerovę pasiekia norimus tikslus – ar visoms gyventojų grupėms mokesčių našta pakeliama, ar socialinės pašalpos yra taiklios, kokios pašalpų arba pensijų mokėjimo taisyklių reformų pasekmės?

Politikos formuotojai paprastai apsiriboja agreguotų ir vidutinio dydžio rodikliais. Pvz., kiek praras „Sodros“ biudžetas, įvedus įmokų jai „lubas“, kiek padidės „į rankas“ gaunama minimali arba vidutinė alga padidinus neapmokestinamąjį pajamų minimumą arba kiek padidės maksimali socialinė pašalpa atitinkamu dydžiu kilstelėjus valstybės remiamas pajamas. Tačiau realus tokių mokesčių ir išmokų pakeitimų poveikis konkrečių namų ūkių gerovei bus labai skirtingas, priklausomai nuo namų ūkio struktūros, nuo jo narių užimtumo statuso, nuo iki reformos uždirbtų pajamų ir gautų pašalpų dydžio bei kitų namų ūkio charakteristikų.

Daugumos ekonomiškai išsivysčiusių šalių mokslininkai ir analitikai ekonominei socialinės politikos analizei naudoja pajamų perskirstymo (mokesčių ir socialinių išmokų) mikrosimuliacinius modelius. Tai kompiuterinės programos, suteikiančios galimybę apskaičiuoti, kokios bus mokesčių arba socialinių išmokų pakeitimų pasekmės įvairiems namų ūkių tipams ir asmenims. Kaip įvestis (*input*) tokiuose modeliuose naudojami mikroduomenų rinkiniai (informacija apie namų ūkius ir jų pajamas, kuri renkama ir Lietuvoje Statistikos departamentui atliekant Namų ūkių biudžetų bei Pajamų ir gyvenimo sąlygų tyrimus). Mikrosimuliacinis procesas yra tų įvesties duomenų perskaičiavimas, darant prielaidą, kad mokesčių ar socialinių išmokų taisyklės pasikeitė, t. y. simuliuojama reforma. Pagal pakeistas taisykles apskaičiuojamos namų ūkių pajamos, kurių pasikeitimas lyginant su per tyrimus nustatytomis pajamomis, rodytų simuliuotos reformos poveikį įvairiems namų ūkiams.

Taigi, užuot politikai eksperimentavę su piliečiais, t. y. pakeitę mokesčius arba socialines išmokas ir stebėję gyventojų gerovės pasikeitimus realiaame gyvenime, eksperimentas vyksta kompiuteryje, t. y. reforma tik simuliuojama, o jei jos rezultatai pasirodo priimtini, tik tada realiai keičiami įstatymai. Jeigu ne, pako-reguojamos taisyklės ir vėl analizuojami rezultatai. Bandymų ir klaidų auka lieka tik kompiuteris ir gal dar skaičiavimus turintis kartoti tyrėjas, bet ne dauguma gyventojų, kurie turėtų patirti netaikliai suplanuotų reformų kančias.

Europos šalyse yra sukurta keliasdešimt tokių nacionalinių modelių, kurie socialinės politikos reformas daro taiklesnes. Kai kurios šalys, tarp jų ir Lietuva, kol kas neturi nacionalinio modelio. Tačiau net ir nacionalinių modelių taikymas palieka neišspręstą nacionalinių politikų palyginimo problemą.

Todėl labai reikšmingas etapas mikrosimuliacinių modelių taikymo istorijoje prasidėjo 1998–2000 m. sukūrus tarptautinį mikrosimuliacinį modelį EUROMOD. Jis iš pradžių buvo pritaikytas analizuoti 15 „senujų“ ES šalių socialinę politiką – jų gyventojų pajamų perskirstymo pasekmes. 2005 metais prasidėjo EUROMOD plėtra į naująsias ES šalis. Šiuo metu į modelį įtrauktos 27 ES šalys, ateinančiais metais į modelį planuojama įtraukti naujausią ES narę – Kroatiją.

EUROMOD buvo kuriamas ir dabar valdomas vadovaujant prof. Holly Sutherland, kuri pradžioje dirbo Kembridžo universitete, o šiuo metu – Esekso universiteto Socialinių ir ekonominių tyrimų institute (SETI). Modelis yra kuriamas ir palaikomas Europos Komisijos finansuojamo projekto, kuriame dalyvauja mokslininkai iš visų ES šalių. Lietuvos komponentas EUROMOD'e buvo sukurtas bendradarbiaujant tyrėjams iš LSTC Socialinės gerovės instituto, Antverpeno universiteto ir Esekso universiteto SETI.

EUROMOD yra sudarytas iš atskirų nacionalinių modulių, kurie vėliau sujungiami į bendrą modelio struktūrą. Modelyje yra 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, mokamos pagal kiekvienoje šalyje veikiančius teisės aktus. Stengiamasi simuliuoti kuo daugiau mokesčių ir išmokų komponentų. Visose šalyse yra simuliuojami gyventojų pajamų mokesčiai, darbuotojų, savarankiškai dirbančių ir darbdavių mokamos socialinio draudimo įmokos, šeimos, būsto, socialinės paramos ir kitos pašalpos. Simuliacijos taip pat apima socialinio draudimo išmokas, kurias galima simuliuoti remiantis turimais duomenimis. Dėl duomenų apribojimų ne visi pajamų perskirstymo instrumentai yra simuliuojami EUROMOD. Pvz., senatvės socialinio draudimo pensijos, kurios priklauso nuo asmens darbo stažo arba nedarbingumo pensijos, kurių dydis priklauso nuo negalios laipsnio, šiuo metu nėra simuliuojamos. Šios išmokos yra įtraukiamos į modelį tiesiogiai iš gyventojų pajamų tyrimų arba administracinių duomenų bazių.

EUROMOD vertingas dviem požiūriais. Pirma, leidžia įvertinti esamą bendrą mokesčių ir socialinių išmokų politiką. Antra, padeda suprasti, kaip mokesčių ir socialinės politikos reformos galėtų daryti įtaką gyventojų pajamų pasiskirstymui, pastangoms dirbti ir valstybės biudžetui.

Pagrindinė EUROMOD ypatybė lyginant su kitais mikrosimuliaciniais modeliais – analizės lankstumas ir rezultatų palyginamumas tarptautiniu mastu. Todėl jį naudojant galima įvertinti, koku mastu skirtingos socialinės politikos skirtingose šalyse gali prisidėti prie bendrų ES tikslų (pvz., Europa,

**EUROMOD
yra sudarytas
iš atskirų
nacionalinių
modulių, kurie
vėliau sujungiami
į bendrą
modelio
struktūrą.**

2020). Galima įvertinti socialinės politikos tarptautinius „mainus“, t. y. pažiūrėti, kokias pasekmes A šalies gyventojų pajamoms turėtų B šalies mokesčių ar išmokų sistema, arba atskiri jos elementai. Taip pat galima vertinti vienu ir tų pačių veiksmų įtakos įvairiose šalyse skirtumus.

Tiesa, EUROMOD yra statinis mikrosimuliacinis modelis, t. y. remiasi prielaida, jog nėra gyventojų elgesio pokyčių reaguojant į reformas. Todėl jį naudojant tikslesni rezultatai gaunami apie pirminius reformų poveikius (kol mokesčių mokėtojai ar išmokų gavėjai nespėja pakeisti savo elgesio, adaptuotis prie politikos pokyčių). Išsamesnei analizei modelis gali būti papildomas darbo paklausos ar pasiūlos komponentais, kuriais įvertinamas gyventojų elgesio pasikeitimas.

Dėl atveriamų galimybių socialinės politikos ekonominei analizei EUROMOD potencialiai gali būti naudojamas ne tik tyrėjų, bet ir politikų. Europos Komisija aktyviai remia projekto plėtrą ir vis dažniau naudojasi EUROMOD rezultatais (<http://ec.europa.eu/>

<social/main.jsp?catId=1050&langId=en>). Šiuo metu, naudojant paskutinę 2013 m. vasarą parengtą EUROMOD versiją G1.0, galima simuliuoti 27 ES šalių pajamų perskirstymo politikos sistemas, veikiančias pagal įstatymus iki 2012 m. EUROMOD yra priimanamas neatlygintinai naudoti tiriamaisiais tikslais. LSTC Socialinės gerovės institutas kviečia bendradarbiauti suinteresuotus asmenis bei institucijas.

Daugiau apie EUROMOD ypatybes galima perskaityti apžvalginiame 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 ir daug informacijos apie patį modelį skelbiami oficialiame EUROMOD puslapyje: <https://www.iser.essex.ac.uk/euromod>.

Šiame leidinyje pateikiame kelis straipsnius, kuriuose iliustruojamos tyrimų, naudojant EUROMOD, galimybės ir pristatomi kai kurie tokių tyrimų rezultatai. Plačiau susipažinti su pasitelkus EUROMOD vykdytais tyrimais galima Esekso universiteto Socialinių ir ekonominių tyrimų instituto svetainėje: <https://www.iser.essex.ac.uk/euromod/working-papers>.

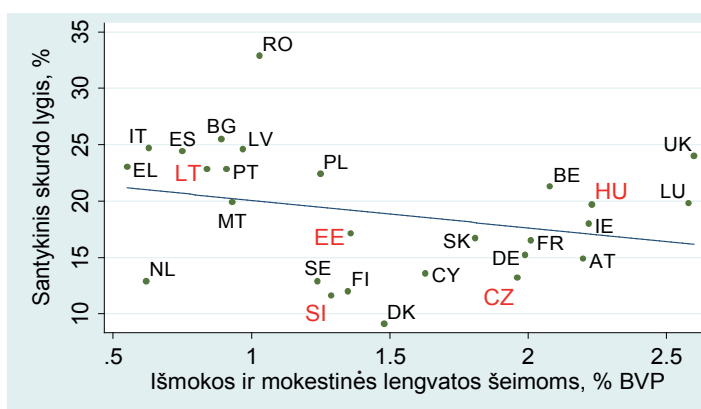
Lina Salanauskaitė

„Ar kaimynų žolė žalesnė“? Lyginamoji išmokų šeimoms analizė

Kaip labai skurdo rizikos lygis priklauso nuo šalies teikiamų šeimos išmokų dydžio ir jų struktūros? Šiame tyrime analizuojama šeimos išmokų sistema Lietuvoje – 2008 m. galiojusi struktūra – ir lyginamas jos santykinio skurdo mažinimo veiksmingumas su šeimos išmokų pasiekiamais rezultatais Estijoje, Vengrijoje, Slovėnijoje ir Čekijos Respublikoje. 2008 metai pasirinkti dėl to, kad tuo metu buvo iki galo įgyvendinta dar 2004 m. prasidėjusi šeimos išmokų reforma. EUROMOD sudaro sąlygas „apsikeitimui“ šeimos išmokų taisyklėmis, nekeičiant socialinių-demografinių parametrų. Tyrimo rezultatai rodo, kad pritaikius Vengrijos, Slovėnijos ar Čekijos šeimos išmokų struktūrą – daugiavaikių šeimų skurdo rizikos lygis Lietuvoje gerokai sumažėtų, net ir nedidinant tam skirto biudžeto. To negalima pasakyti apie „pasiskolintų“ išmokų veiksmingumą mažinant skurdo rizikos lygį nepilnose šeimose – didesnis poveikis būtų pastebimas tik tada, jei užsienio išmokų struktūrai būtų skirtas keleriopai didesnis biudžetas, negu esamai išleidžiama Lietuvoje. Estijos išmokų struktūra nebūtų efektyvi Lietuvoje, ypač lyginant su daug didesniu jos poveikiu nacionalinėmis Estijos sąlygomis.

Skurdo rizikos (toliau – skurdas) lygis tarp vaikų yra aktuali problema tiek Lietuvoje, tiek ir kitose ES šalyse. Skurdas yra ypač didelis šeimose, auginančiose tris ir daugiau vaikų, bei nepilnose šeimose; situacija Lietuvoje yra daug prastesnė nei daugelyje kitų ES šalių. Be aukšto vaikų skurdo lygio šiuose abiejuose namų ūkių tipuose, vis daugiau tarptautinių tyrimų kritikuoja ir Lietuvos šeimos išmokų sistemos pajėgumą kovoti su skurdu (pvz., TÁRKI, 2010). Kyla klausimas, kokios socialinės politikos priemonės taikomos tose ES šalyse, kurių vaikų skurdo lygis yra daug žemesnis negu Lietuvoje? Ar šios priemonės būtų tokios pat veiksmingos Lietuvoje? O galbūt Lietuvos išmokų šeimoms struktūra yra efektyvi, bet santykinai aukštam vaikų skurdo lygiui daro įtaką ypač nepalankios socialinės-demografinės aplinkybės?

Mokslininkai išskiria tris pagrindines didesnį vaikų skurdą lemiančių priežasčių grupes: socialines bei demografines šeimos charakteristikas, tėvų darbi-



1 pav. Vaikų skurdo rizikos lygis ir paramos dydis, 2007 m.

Šaltinis: EUROSTAT & OECD Family Database and Social Observatory duomenys; pagal Salanauskaitė L., Verbist G. *Is the neighbour's grass greener? Comparing family support in Lithuania and four other New Member States // Journal of European Social Policy, 2013: 23(3), p. 315–331.*

nę situaciją bei šalies taikomą mokesčių-išmokų politiką. Pastarojoje grupėje ypatingas dėmesys skiriamas išmokoms šeimoms, nors kitų išmokų rūšių, taip pat ir mokesčių, įtaka gali būti ne mažiau svarbi. Akademinėje literatūroje išmokų dydis dažnai laikomas svarbiausiu veiksniu, lemiančiu socialinės priemonės skurdo mažinimo veiksmingumą. Šį pastebėjimą netiesiogiai paremia tarptautiniai duomenys, rodantys, kad šalyse, kuriose išlaidos išmokoms šeimoms yra didesnės, vaikų skurdo lygis paprastai yra kiek mažesnis (žr. 1 pav.). Svarbios yra ir išmokų teikimo sąlygos (pvz., testuojama ar universali parama) bei kiti techniniai paramos parametrai (pvz., kaip diferencijuojami šeimos išmokų dydžiai). Vis dažniau akcentuojama ir įvairių mokesčių lengvatų įtaka kovojant su vaikų skurdu. Vis dėlto moksliniai tyrimai, analizuojantys išmokų bei mokesčių lengvatų skurdo mažinimo poveikį, dažniau atliekami „senbuovėse“ ES šalyse; „naujose“ ES narėse, įskaitant ir Lietuvą, juntama didelė panašių tyrimų stoka. Svarbu atkreipti dėmesį, kad nors tarptautiniai tyrimai suteikia tam tikrą žinių apie galimą išmokų veiksmingumą, kiekvienos šalies savita demografinė, socialinė bei išmokų-mokesčių aplinka nulemtų jos realų nacionalinį poveikį. Be to, išmokos bei mokesčių lengvatos yra labai skirtingos skirtingose šalyse, ir tokie apibūdinimai – kaip teikiama testuojama ar universali parama – yra nepakankami konkrečios socialinės priemonės skurdo mažinimo veiksmingumui įvertinti.

Nejmokinė (ne socialinio draudimo) parama šeimoms – tiek išmokos, tiek ir mokesčių lengvatos – turi ganėtinai skirtingas struktūras analizuojamose šalyse – Estijoje, Vengrijoje, Slovėnijoje ir Čekijos Respublikoje. 1 lentelėje nurodomos pagrindinės teikiamos paramos rūšys. Taip pat verta pastebėti, kad net jei šalys ir teikia tas pačias paramos rūšis, jų struktūra yra dažnai labai skirtinga. Pvz., Lietuva, Estija ir Vengrija teikia universalias išmokas vaikams. Šių išmokų dydis mažėja su vaiko amžiumi Lietuvoje, bet nepriklauso nuo vaiko amžiaus Estijoje ir Vengrijoje. Egzistuoja ir daugiau svarbių struktūrinių skirtumų, susijusių su išmokos dydžiu, vaiko amžiaus kriterijais, papildomos paramos skyrimu nepilnoms šeimoms ir t. t. Lietuvoje šeimų paramai skiriamas mažiausias biudžetas.

Šio tyrimo rezultatai (žr. 2 lentelę) patvirtina egzistuojančią nuomonę, kad piniginių paramos dydis yra svarbus skurdą mažinantis veiksnys. Iš kitos pusės, jei paramos struktūra yra neefektyvi – didesnis biudžetas neįgalina svaresnio skurdo mažinimo. Daroma išvada, kad tiek paramos struktūra, tiek ir paramai skiriamo biudžeto dydis yra lygiavertės svarbos. Tyrimo rezultatai taip pat rodo, kad veiksmingesnė, negu esama Lietuvoje, paramos struktūra galėtų būti įgyvendinama remiantis Slovėnijos pavyzdžiu. Pritaikius pastarosios šalies paramos struktūrą – kai skiriama tiek kategorinė, tiek ir testuojama parama – skurdo rizikos lygis daugiavaikėse šeimose sumažėtų bent ketvirtadaliu, net ir

nepakeitus esamo išlaidų lygio. Padidinus išlaidas du kartus, skurdas daugiavaikėse šeimose sumažėtų dar ketvirtadaliu. Esant pastarajam (didesniam) biudžetui, skurdo rizikos lygis sumažėtų ketvirtadaliu ir nepilnose šeimose. Kitų šalių paramos teikimo sąlygos yra ne tokios veiksmingos Lietuvos kontekste.

1 lentelė. Pagrindinės nejmokinės paramos šeimai rūšys, 2008 m.

	LT	EE	HU	SI	CZ
Išmokos gimus vaikui					
Universali išmoka vaikui					
Išmoka daugiavaikėms šeimoms					
Testuojama parama					
Padidintas neapmokestintų pajamų dydis					
Mokestinė išmoka					
Vidutinė metinė parama gyventojui, EUR	53	128	191	243	95

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Salanauskaitė L., Verbist G. *Is the neighbour's grass greener? Comparing family support in Lithuania and four other New Member States // Journal of European Social Policy*, 2013: 23(3), p. 315–331.

2 lentelė. Santykinio skurdo lygis, proc.

	LT reali situacija 2008 m.	Pakeitus LT paramą:							
		Biudžeto atžvilgiu neutrali simuliacija				Simuliacija, netaikant biudžeto dydžio apribojimų			
		EE	HU	SI	CZ	EE	HU	SI	CZ
Visi vaikai	26.2	26.8	24.4	23.0	25.4	25.5	19.7	18.6	16.6
- vaikai, augantys daugiavaikėse šeimose	44.3	42.6	34.4	31.1	45.0	41.2	24.1	19.8	25.3
- vaikai, augantys nepilnose šeimose	45.1	49.8	45.3	45.2	44.7	47.8	33.2	39.8	29.2

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Salanauskaitė L., Verbist G. *Is the neighbour's grass greener? Comparing family support in Lithuania and four other New Member States // Journal of European Social Policy*, 2013: 23(3), p. 315–331.

Be šių pagrindinių išvadų, tyrimo rezultatai yra įdomūs ir tuo, kad suteikia svarų pagrindą tolesnėms socialinės politikos diskusijoms apie šeimos išmokų sistemos struktūrą, jos efektyvumą kalbant apie skurdo mažinimą bei potencialias kitais metais po čia pristatomo tyrimo įgyvendintų reformų (pvz., 2009 m. įvestos testuojamos paramos) pasiskirstymo pasekmes. Šių reformų tikslėnis vertinimas taip pat gali būti atliekamas naudojantis EURO-MOD modeliu.

Norintiesiems daugiau sužinoti aprašyta tema rekomenduojame skaityti cituotą straipsnį: Salanauskaitė L., Verbist G. *Is the neighbour's grass greener? Comparing family support in Lithuania and four other New Member States // Journal of European Social Policy*, 2013: 23(3), p. 315–331. Kita cituojama literatūra: TÁRKI. *Child Poverty and Child Well-being in the European Union*. Report prepared for the DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities of the European Commission: 2010, Budapest.

Jekaterina Navickė

Mokėti negalima nemokėti? Socialinė apsauga ir pažeidžiamumas skurdui nedarbo ir vaiko gimimo atvejais Lietuvoje

Kokia tikimybė, jog netekus darbo pajamų dėl nedarbo ar vaiko gimimo Lietuvoje socialiniu draudimu apdraustas asmuo bei jo šeima atsidurs žemiau skurdo rizikos ribos? Ar skirtingų rūšių išmokos Lietuvoje yra vienodai dosnios, ar sistemoje yra netolygumų? Koks yra pastarojo laikotarpio išmokų pokyčių poveikis apdraustiesiems? Siekiant atsakyti į šiuos klausimus EUROMOD mokesčių-išmokų modelis yra naudojamas norint apskaičiuoti pažeidžiamumo skurdui rodiklius taikant atsparumo šokams testavimo (angl. „stress-testing“) metodiką.

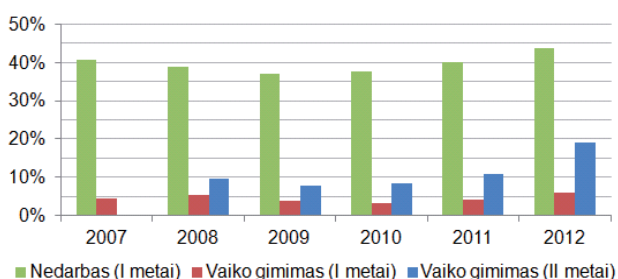
Pasak garsaus ekonomisto N. Barr¹, per menka socialinė apsauga mažina gerovės lygį, per stipri apsauga – taip pat. Didelės išmokos gali turėti neigiamų pasekmių gavėjų paskatoms dirbti, taip pat tai gali būti našta valstybės ar socialinio draudimo biudžetui. Iš kitos pusės, menkos išmokos ir didelis gavėjų bei jų šeimų pažeidžiamumas skurdui gali paskatinti nepageidautinus sprendimus dėl svarbių gyvenimo aspektų, tokių kaip migracijos, darbinės veiklos pasirinkimo, šeimos planavimo, mokymosi, dalyvavimo socialinio draudimo sistemoje. Diskutuotina, koks socialinių garantijų lygis gali būti laikomas optimaliu, tačiau būtų galima sakyti, jog socialinė apsauga yra menka, kai didelė dalis su socialine rizika susidūrusių asmenų patiria didelį pajamų šoką – atsiduria žemiau skurdo rizikos ribos. Ypač tas pasakytina, jei riziką patyrę asmenys buvo apdrausti nuo jos socialiniu draudimu. Tokia situacija, deja, nėra reta Lietuvos kontekste. Prasidėjus ekonominei krizei didelė dalis socialinių išmokų buvo sumažintos, kai kurių jų dydis nėra atstatytas iki šiol.

Siekiant įvertinti piniginių socialinių išmokų teikiamą apsaugą, naudojant EUROMOD buvo simuliuojamas dominančių rizikų atsiradimas populiacijoje. Šis metodas literatūroje žinomas kaip atsparumo šokams testavimo metodika. Buvo analizuojami du plačiai darbingo amžiaus populiacijoje paplitę pajamų šokai – laikinas darbo pajamų praradimas gimus vaikui ir netekus darbo. Išmokų teikiamas apsaugos lygis vertinamas pasitelkiant pažeidžiamumo skurdui rodiklius. Pažeidžiamumo skurdui lygis apibrėžiamas kaip dalis asmenų, kurie vienerių metų laikotarpiu nukristų žemiau skurdo rizikos ribos vienam iš jų namų ūkio narių praradus darbo pajamas dėl nedarbo ar gimus vaikui. Laikomasi prielaidos, jog visi darbo pajamas gavę asmenys buvo apdrausti socialiniu draudimu. Tarp analizės privalumų galima paminėti, jog dėl EUROMOD mikrosimuliacijos pažeidžiamumas skurdui ištikus rizikoms įvertinamas visos populiacijos mastu, atsižvelgiant į gyventojų struktūrą Lietuvoje (užfiksuotą Pajamų ir gyvenimo sąlygų tyrime); kompleksiskai atsižvelgiama į socialinio draudimo, paramos, tiesioginių mokesčių ir socialinio draudimo įmokų poveikį; gali būti analizuojamos einamųjų metų ar

netolimoje ateityje numatomų išmokų ir mokesčių reformų poveikis.

Trumpai aptarkime kai kuriuos tyrimo rezultatus. Kaip matome 1 pav., apdraustieji, netekę darbo pajamų dėl nedarbo vienerių metų laikotarpiu, yra daug pažeidžiamesni skurdui nei asmenys, darbo pajamas praradę gimus vaikui.

Pirmaisiais vaiko gimimo metais pažeidžiamumas skurdui tarp apdraustųjų ir jų namų ūkių narių yra gerokai mažesnis nei bendroje populiacijoje ir 2007–2012 m. laikotarpiu vidutiniškai siekė vos apie 5 proc. Žema skurdo rizika gali būti paaiškinama aukštų draudimo išmokų pakeitimo normų gimus vaikui ir papildomų ne socialinio draudimo išmokų (išmoka gimus vaikui, vaiko pinigai) teikimu. Antraisiais vaiko gimimo metais pažeidžiamumas skurdui vidutiniškai 2008–2011 m. nesiekė 10 proc., o 2012 metais pažeidžiamumas šioje grupėje gerokai padidėjo ir pradėjo prilygti visos Lietuvos populiacijos skurdo rizikos vidurkiui (apie 20 proc.). Pažeidžiamumo skurdui lygio augimas tiek pirmais, tiek antrais vaiko gimimo metais yra glaudžiai susijęs su motinystės (tėvystės) išmokų pakeitimo normų sumažinimu antroje 2010 m. pusėje bei 2012 m.



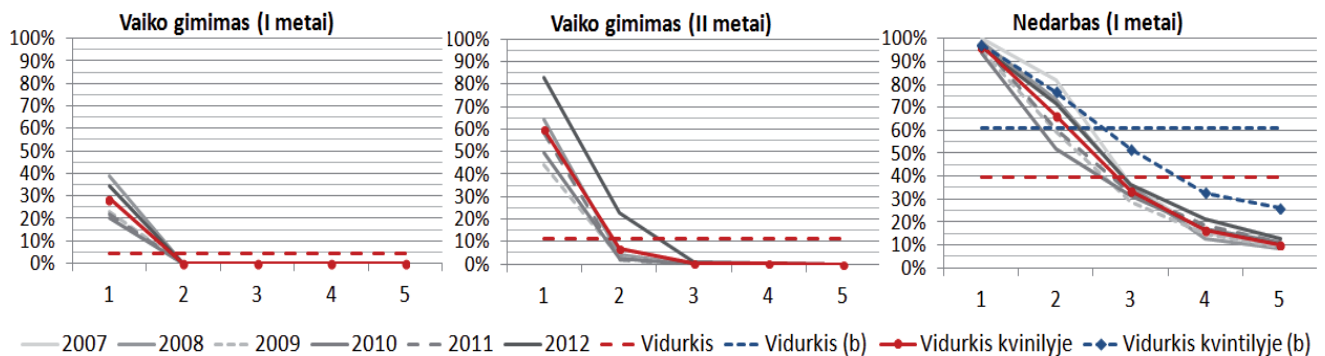
Per menka socialinė apsauga mažina gerovės lygį, per stipri apsauga – taip pat.

1 pav. Pažeidžiamumas skurdui praradus darbo pajamas dėl nedarbo ar gimus vaikui

Pastabos: Skurdo rizikos riba – 60 proc. ekvivalentinių disponuojamų pajamų medianios. Socialinio draudimo motinystės (tėvystės) išmokos antrais vaiko gimimo metais mokamos nuo 2008 m.

Nedarbo rizikos atveju pažeidžiamumas skurdui 2007–2012 m. vidutiniškai siekė net apie 40 proc. Pažeidžiamumo lygio dinamika iš esmės atitiko bazinės nedarbo išmokos dalies pokyčius ir išmokos sumažinimo 2010 m. poveikį. Iki 2009 m. bazinė išmokos dalis buvo didinama (pažeidžiamumas krito), nuo 2010 m. ji buvo užfiksuota ties 350 litų riba, o nedarbo socialinio draudimo išmokos „lubos“ sumažintos iki 650 litų. Pažeidžiamumas skurdui nedarbo atveju didėjo 2011–2012 m. dėl išmokos fiskalinio nuvertėjimo užfiksuotą pagrindinės dalies ir „lubų“ dydžius.

1 Barr N. (2001) The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State // Oxford University Press, p. 264.



2 pav. Pažeidžiamumo skurdui netekus darbo ar gimus vaikui pasiskirstymas ekvivalentinių pajamų kvintiliuose (skurdo rizikos riba 60 proc. medianos, kvintiliai fiksuoti iki pajamų praradimo)

Pastabos: (b) skaičiai atspindi pažeidžiamumo skurdui lygį namų ūkiuose, kur yra tik vienas apdraustasis nedarbo draudimu. Pažeidžiamumo rodikliai apskaičiuoti vienerių metų laikotarpiui.

2 pav. pavaizduotas pažeidžiamumo skurdui lygio pasiskirstymas populiacijoje pagal pajamas. Reikia atkreipti dėmesį, jog skurdo lygis bendroje populiacijoje visais metais buvo apie 20 proc., tad pirmajame kvintilyje esantys asmenys buvo žemiau skurdo ribos iki simuliuojamo pajamų praradimo. Matome, jog socialinės garantijos apdraustiems tėvams, ypač pirmaisiais metais po vaiko gimimo, didina asmenų galimybes pakilti virš skurdo rizikos ribos. Tai lemia socialinio draudimo motinystės (tėvystės) išmokoms taikomos „grindys“, papildomų nedraudiminių išmokų gimus vaikui mokėjimas, mokesčių lengvatos. Atmetus pirmąjį kvintilį, apdraustų asmenų namų ūkiai visiškai apsaugoti nuo skurdo rizikos pirmaisiais vaiko gimimo metais. Antraisiais vaiko gimimo metais pažeidžiamumas skurdui tarp apdraustųjų gerokai padidėjo 2012 m. antrame kvintilyje (siekia apie 20 proc.).

Darbo praradimo atveju pažeidžiamumas skurdui neviršija šalies vidurkio tik pajamų pasiskirstymo viršuje (4–5 kvintiliuose). Žemiau pagal pajamas esantiems namų ūkiams, vienam iš jų narių netekus darbo, rizika nukristi žemiau skurdo ribos yra ženkliai ir svyruoja nuo 30 iki 65 proc. Tais atvejais, kai namų

ūkyje nėra kitų samdomo darbo pajamas gaunančių asmenų, pažeidžiamumas skurdui vidutiniškai 2007–2012 m. siekė apie 60 proc. Menką apsaugą nedarbo atveju lemia nedarbo išmokos mokėjimo trukmė, silpnas ryšys su prarastomis pajamomis, taikomos 650 litų išmokos „lubos“.

Pateikta trumpa dviejų išmokų analizė atskleidžia netolygumus Lietuvos socialinės apsaugos sistemoje. Stipri socialinė apsauga gimus vaikui yra svarbi, nes skurdas ankstyvosios vaiko raidos periodu turi ilgalaikes neigiamas pasekmes. Vis dėlto į akis krinta didelis atotrūkis tarp apsaugos lygio praradus pajamas dėl nedarbo ar vaiko gimimo Lietuvoje. Tai skatina dar kartą grįžti, analizuoti ir tobulinti išmokų apskaičiavimo ir mokėjimo tvarką. EUROMOD neabejotinai turi potencialo prisidėti prie šios analizės.

Daugiau informacijos aprašyta tema rasite: Lazutka R., Skučienė D., Navickė J., Junevičienė J., Černiauskas G., Bartkus A. Socialinis draudimas Lietuvoje: kontekstas, raida, rezultatai, Vilnius, 2013 (ruošama leidybai)

Viginta Ivaškaitė-Tamošiūnė

Hipotetinių „plokščių“ mokesčių reformų laimėtojai ir pralaimėtojai Estijoje, Vengrijoje ir Slovėnijoje

Kokios skirtingų „plokščių“ mokesčių alternatyvų pasekmės gyventojų pajamų nelygybei, valstybės pajamoms bei skurdui palyginus su egzistavusiomis pajamų mokesčio sistemomis Estijoje, Vengrijoje ir Slovėnijoje 2005 metais? Ar mokesstinė našta kinta vienodai didesnes ir mažesnes pajamas gaunantiems asmenims? Mokslininkų grupės¹ atliktas tyrimas parodė, kad net tų pačių mokesčių alternatyvų įgyvendinimas turės skirtingas pasekmes atskirose šalyse.

Pirmiausia galima atkreipti dėmesį, kad „plokščio“ (pajamų) mokesčio apibrėžimas priklauso nuo šalies. Tik nedaugelis šalių turi „plokščio“ tarifo schemas, kuriose visų rūšių pajamos (atlyginimas, kapitalo pajamos, įmonių pelnas) yra apmokestinamos tuo pačiu tarifu. Pačia „gryniausia“ forma „plokščias“ mokestis turi vieną tarifą, kuris taikomas visai populiacijai, nepriklausomai nuo pajamų lygio. Dažniausiai „plokščių“ mokesčių šalyse (išskyrus Bulgariją ir Gruziją) dar yra taikomas pagrindinis neapmokes-

tinamasis minimumas žemoms pajamoms bei papildomos mokesstinės lengvatos šeimoms. Toks papildomų mokesčių lengvatų taikymas realiai užtikrina sistemos progresyvumą: didėjant pajamoms auga vidutinis mokamas mokesčio tarifas, net ir pagrindiniam tarifui išliekant vienodam. Lietuvoje taip pat galioja vienodas („plokščias“) gyventojų pajamų mokesčio tarifas, tačiau dėl papildomo neapmokestinamojo dydžio taikymo efektyvus pajamų mokestis yra nežymiai progresinis.

¹ Paulus A., Lelkes O., Čok M., Kump N., Hegedűs P., Vörk A., Szivos P. ir Kralik S. Flat tax reform in Eastern Europe: comparative analysis of alternative scenarios in Estonia, Hungary and Slovenia, using EUROMOD // EUROMOD Working Paper Series no EM9/09.

Savo analizėje tyrėjai rėmėsi 2005 metais egzistavusiomis pajamų mokesčių schemomis. Nors ši analizė ir remiasi ankstesnių metų duomenimis, ji išlieka aktuali vertinant skirtingų mokesčių schemų poveikį. Tyrime daromos prielaidos, kad visi, kurie turi prievolę mokėti mokesčius, juos moka; nėra vertinamos pastangos išvengti mokesčių mokėjimo; taip pat simuliuojama nesilaikant „neutralumo valstybės biudžetui“ prielaidos.

Pajamų mokesčio sistemos šalyse 2005 metais:

Estija dar 1994 metais įgyvendino „plokščių“ mokesčių sistemą su vienu tarifu (taikomu pajamoms aukščiau tam tikro lygio). Pradžioje buvęs 26 proc. tarifas 2005 metais buvo sumažintas iki 24% (buvo planuojama jį sumažinti iki 18% 2011 m.). Neapmokestinamųjų pajamų dydis yra 1 303 eurai per metus. Papildomas neapmokestinamasis dydis taikomas už kiekvieną vaiką (nuo trečio ir paskesniems) bei pensijoms (2 300 per metus). Taip pat yra atskaičiuojamos kai kurios išlaidos (pvz., paskolos palūkanoms).

Vengrijos mokesčių sistema 2005 m. turėjo du mokesčių tarifus visiems mokesčių mokėtojams. Pirmiems 6 086 eurams per metus taikomas 18 proc. tarifas, o pajamoms, viršijančioms šią ribą, – 38 proc. tarifas. Taip pat buvo taikomi papildomi nepamokestinamieji dydžiai atlyginimams (438 eurai per metus) bei kitos mokesstinės lengvatos šeimoms, negalių turintiesiems, mokantiesiems už mokslą, mokantiesiems įmokas pensijų draudimui ir pan.

Slovėnijos mokesčių sistema gali būti pavadinta „standartine“ progresine pajamų mokesčio sistema, turinčia penkis mokesčių tarifus nuo 16 iki 50 proc. Pensininkams taikomas papildomas neapmokestinamasis dydis, dėl kurio tik labai nedidelė dalis pensininkų moka pajamų mokesť. Kaip ir Estijoje, visiems yra taikomas metinis neapmokestinamasis dydis, lygus 2 355 eurams, taip pat taikomos papildomos mokesstinės lengvatos šeimoms, auginančioms vaikus, neįgaliesiems, savarankiškai dirbantiems žurnalistams, dirbantiems studentams,

mokantiesiems įmokas privačiam draudimui ir pan.

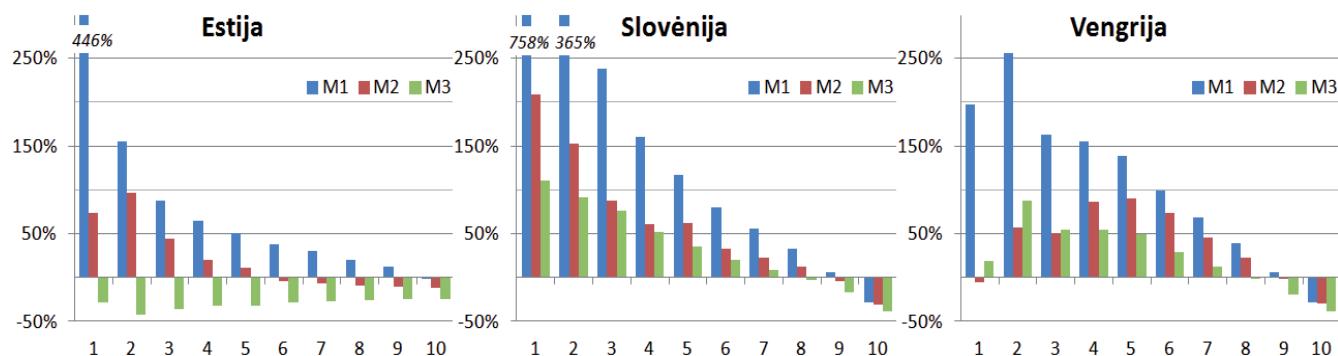
Šios egzistuojančios mokesčių sistemos (vadinama baziniu scenarijumi) toliau yra lyginamos su trimis mokesčių sistemos alternatyvomis.

Pirma alternatyva (M1) gali būti pavadinta gryna ir radikalia „plokščių“ mokesčių sistema – galioja vienas 20 procentų tarifas, netaikant jokių mokesčių lengvatų, išskyrus tai, kad pensijos nėra apmokestinamos. Šios mokesstinės alternatyvos siūlymas kilo politinėse diskusijose Vengrijoje, tačiau realaus pritarimo nesulaukė.

Antroje alternatyvoje (M2) taip pat taikomas 20 proc. mokesčių tarifas, tačiau papildomai egzistuoja dvi mokesstinės nuolaidos, kurios turėtų pasitarnauti mažas pajamas gaunantiems namų ūkiams. Pagrindinis neapmokestinamasis dydis sudaro 20 proc. vidutinių bruto metinių pajamų, o papildomas dydis šeimoms yra lygus 15 proc. metinių bruto pajamų pirmam vaikui ir papildomai didinamas 5 proc. už kiekvieną paskesnį vaiką. Pensijos šioje alternatyvoje visiškai apmokestinamos. Šis scenarijus buvo svarstytas Slovėnijoje, tačiau galiausiai buvo nepriimtas.

Trečia alternatyva (M3) atspindi Estijoje planuotą pajamų mokesčio reformą, kurios metu nuo 2011 metų turėjo būti taikomas 18 proc. mokesčių tarifas ir pagrindinis neapmokestinamasis dydis, lygus 17 proc. vidutinių metinių bruto pajamų. Taikomas neapmokestinamasis dydis šeimoms, turinčioms vaikus. Papildomos mokesstinės nuolaidos taikomos pensijoms (37 proc. vidutinių metinių bruto pajamų dydžio). Iki galo šis pasiūlymas nebuvo įgyvendintas ir nuo 2008 metų iki dabar Estijoje taikomas 21 proc. mokesčio tarifas.

1 pav. pavaizduota, koks būtų alternatyvių „plokščių“ mokesčių sistemų poveikis skirtingų decilių mokesčiai naštai (pokytis procentais, palyginus su baziniu scenarijumi) Estijoje, Vengrijoje ir Slovėnijoje. Kitaip tariant, parodoma, kokios pajamų grupės gali būti laikomos reformos laimėtojomis ir kokios – pralaimėtojomis.



1 pav. Mokesstinės naštos pokytis lyginant alternatyvius scenarijus su baziniu scenarijumi skirtinguose deciliuose Estijoje, Vengrijoje ir Slovėnijoje (proc.)

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Paulus A., Lelkes O., Čok M., Kump N., Hegedüs P., Vörk A., Szivos P. ir Kralik S. (2009) Flat tax reform in Eastern Europe: comparative analysis of alternative scenarios in Estonia, Hungary and Slovenia, using EUROMOD // EUROMOD Working Paper Series no EM9/09, p. 14, 25–26.

Dažniausiai „plokščių“ mokesčių šalyse dar yra taikomas pagrindinis neapmokestinamasis minimumas žemoms pajamoms bei papildomos mokesstinės lengvatos šeimoms.

Pirmoji alternatyva (M1) padidintų mokestinę našta beveik visoms pajamų grupėms visose analizuotose šalyse. Ypač neigiamai būtų paveikti žemiausiam pajamų deciliui priskiriami namų ūkiai (labiausiai Slovėnijoje), o turtingiausi net šiek tiek laimėtų (jiems mokestinė našta sumažėtų). Taip atsitinka dėl neapmokestinamojo dydžio ir papildomų mokestinių lengvatų panaikinimo bei egzistuojančių skirtingų tarifų suvienodinimo (Vengrijoje ir Slovėnijoje). Antroji alternatyva (M2) taip pat padidintų mokestinę našta Vengrijoje ir Slovėnijoje, daugiausia dėl pensijų apmokestinimo, nors poveikis būtų mažesnis nei pirmos alternatyvos atveju. Estijoje bendra mokestinė našta sumažėtų 6 proc., tačiau daugiau uždirbančiųjų naudai. Trečiosios alternatyvos atveju (M3) dėl mažėjančio pajamų mokesčio tarifo mokestinė našta sumažėtų visiems namų ūkiams Estijoje. Svarbu atkreipti dėmesį, kad Estijoje ir iki tol egzistavo „plokščia“ mokesčių sistema, tad šia simuliacija parodoma, kad skirtingos „plokščios“ sistemos gali turėti kiek skirtingą poveikį namų ūkiams (gali didinti ar mažinti egzistuojantį pajamų pasiskirstymą, skurdo lygį). Kitose analizuotose šalyse tokios „plokščios“ alternatyvos (M3) įgyvendinimas turėtų neigiamų pasekmių beveik visiems pajamų deciliams, išskyrus didžiausias pajamas gaunančius (8–10 decilius). Taip atsitinka dėl sumažėjusių neapmokestinamųjų pajamų dydžio ir papildomų lengvatų panaikinimo.

„Plokščių“ mokesčių žavesys, kaip teigia tyrimą atlikę mokslininkai, yra jų paprastumas ir skaidrumas, tačiau nebūtinai tokia „plokščia“ schema pasižymi realiai taikomu vienu mokesčio tarifu (dėl papildomų mokestinių lengvatų). Tai gali paaiškinti tokių mokesčių populiarumą Rytų Europos šalyse, kuriose siekiama mokesčių sistemos skaidrumo

ir tikimasi padidinti ekonominį augimą ir taip galiausiai pagausinti valstybių mokestines pajamas. Mokslininkai siekė parodyti kaip skirtingos „plokščių“ mokesčių sistemos gali paveikti namų ūkių pajamas, be to, kiek kainuotų tokių alternatyvų įgyvendinimas valstybių biudžetams. Tyrimas parodė, kad radikalus ir kartu paprastas sprendimas – vieno tarifo taikymas panaikinus visas mokestines lengvatas turi ypač neigiamą poveikį mažiausias pajamas gaunančioms žmonių grupėms (kaip parodyta mokslininkų analizėje, reikšmingai padidėja skurdo lygis ir pajamų nelygybė), o aukščiausias pajamų kvintilis yra pagrindinis tokios reformos laimėtojas. Vieno tarifo ir pagrindinio neapmokestinamo dydžio bei papildomų lengvatų dydžio derinys taip pat pasižymi neigiamu poveikiu didžiajai populiacijos daliai, ypač progresyvas mokesčių sistemas turinčioms šalims, tačiau toks poveikis yra mažesnis nei pirmos alternatyvos atveju. Vis dėlto neapmokestinamojo dydžio ir mokestinių lengvatų įvedimas suponuoja tam tikrą sistemos progresyvumą ir kiek sumažina mokestinę našta pajamų pasiskirstymo apačioje esantiems namų ūkiams. Galiausiai trečiasis scenarijus su mažesniu mokesčio tarifu ir papildomomis lengvatomis pensijoms būtų brangiausias ir turėtų skirtingą poveikį namų ūkiams skirtingose šalyse.

Daugiau informacijos apie skirtingą mokestinių alternatyvų poveikį trijose ES šalyse rasite: *Paulus A., Lelkes O., Čok M., Kump N., Hegedűs P., Vörk A., Szivos P. ir Kralik S. (2009) Flat tax reform in Eastern Europe: comparative analysis of alternative scenarios in Estonia, Hungary and Slovenia, using EUROMOD // EUROMOD Working Paper Series no EM9/09.*

Vieno tarifo ir pagrindinio neapmokestinamojo dydžio bei papildomų lengvatų dydžio derinys taip pat pasižymi neigiamu poveikiu didžiajai populiacijos daliai.

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

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>.