

Μπορεί να Μηδενιστεί η Φτώχεια;

Καθ. Πάνος Πασιαρδής*

Ένας στόχος της νέας κυβέρνησης, όσον αφορά στην κοινωνική πολιτική, είναι κανένας Κύπριος να μη ζει κάτω από το όριο της φτώχειας. Το παρόν σχόλιο εξετάζει αν κάτι τέτοιο είναι εφικτό και με τι κόστος.

Η έννοια της φτώχειας

Για να εξετάσει κανείς αν πράγματι μπορεί να μηδενιστεί η φτώχεια, πρέπει πρώτα να καταλάβει τι ακριβώς εννοούμε με τον όρο αυτό. Πόσο είναι το εισόδημα μιας οικογένειας κάτω από το οποίο τα μέλη της θεωρούνται φτωχά; Καταρχήν, πρέπει να πούμε ότι δεν υπάρχει τρόπος αυτό το εισόδημα να οριστεί αντικειμενικά. Απλά, οι κυβερνήσεις των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) έχουν συμφωνήσει να θεωρούν ως φτωχά τα άτομα μιας χώρας που το εισόδημά τους είναι κάτω από το 60% του *διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος* της χώρας. Διάμεσο είναι το εισόδημα που χωρίζει τον πληθυσμό στη μέση (πάνω από αυτό βρίσκονται οι μισοί πιο πλούσιοι και κάτω από αυτό οι μισοί πιο φτωχοί πολίτες) και είναι, συνήθως, λίγο πιο κάτω από το 50% του κατά κεφαλή εισοδήματος.

Ισοδύναμο είναι το εισόδημα που λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες του νοικοκυριού. Με απλά λόγια, το όριο (ή γραμμή) φτώχειας διαφέρει ανάλογα με τον αριθμό των μελών του νοικοκυριού. Ο Πίνακας 1 δείχνει το όριο φτώχειας για διάφορες κατηγορίες νοικοκυριών. Για ένα ενήλικα που ζει μόνος το όριο φτώχειας είναι 9.372 ευρώ ετησίως. Κάθε πρόσθετος ενήλικας αυξάνει αυτό το ποσό κατά 50%, ενώ κάθε παιδί προσθέτει 50% αν είναι πάνω και 30% αν είναι μέχρι 13 χρονών. Για παράδειγμα, ένα νοικοκυριό με δύο ενήλικες και δύο παιδιά (ένα κάτω και ένα άνω των 13 χρόνων) είναι κάτω από το όριο φτώχειας αν το ετήσιο εισόδημά του είναι κάτω από 21.555 ευρώ.

Πίνακας 1: Όριο φτώχειας για διάφορα νοικοκυριά (ετήσιο εισόδημα σε ευρώ, 2008)

Ενήλικες	Παιδιά ηλικίας		Όριο φτώχειας
	μέχρι 13	άνω των 13	
1	-	-	9.372
1	1	-	12.183
1	-	1	14.057
1	1	1	16.869
2	-	-	14.057
2	1	-	16.869
2	-	1	18.743
2	1	1	21.555

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σε ένα σύστημα ελεύθερης αγοράς οι πραγματικοί μισθοί συχνά δεν αρκούν για να εξασφαλίσουν στα νοικοκυριά εισόδημα πάνω από το όριο της φτώχειας. Το παρόν σχόλιο εξηγεί γιατί όσο υπάρχουν τέτοιοι μισθοί μια προσπάθεια μηδενισμού της φτώχειας με αύξηση των κοινωνικών παροχών δυνατόν να πυροδοτήσει ένα φαύλο κύκλο μη ορθολογικής συμπεριφοράς που δημιουργεί 'παγίδες φτώχειας' και, γενικά, οδηγεί σε αποτελέσματα αντίθετα με τα αναμενόμενα. Στις προτεραιότητες μιας κυβέρνησης που επιδιώκει εξάλειψη της φτώχειας πρέπει να είναι η μεγιστοποίηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και η αύξηση της παραγωγικότητας των χαμηλόμισθων εργαζομένων. Η κοινωνική πολιτική δεν μπορεί να μηδενίσει τη φτώχεια, όμως μπορεί να μειώσει την ένταση της με στοχευμένες δαπάνες σε αυτούς που τις έχουν πραγματικά ανάγκη, κάτι που δεν ισχύει για το πρώτο πακέτο κοινωνικών παροχών της νέας κυβέρνησης.



* Οφείλω θερμές ευχαριστίες στον Αλέξανδρο Πολυκάρπου για την ποσοτική ανάλυση που στηρίζει αυτό το σχόλιο. Βέβαια, η ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις είναι αποκλειστικά δική μου.

Μπορεί να Μηδενιστεί η Φτώχεια;

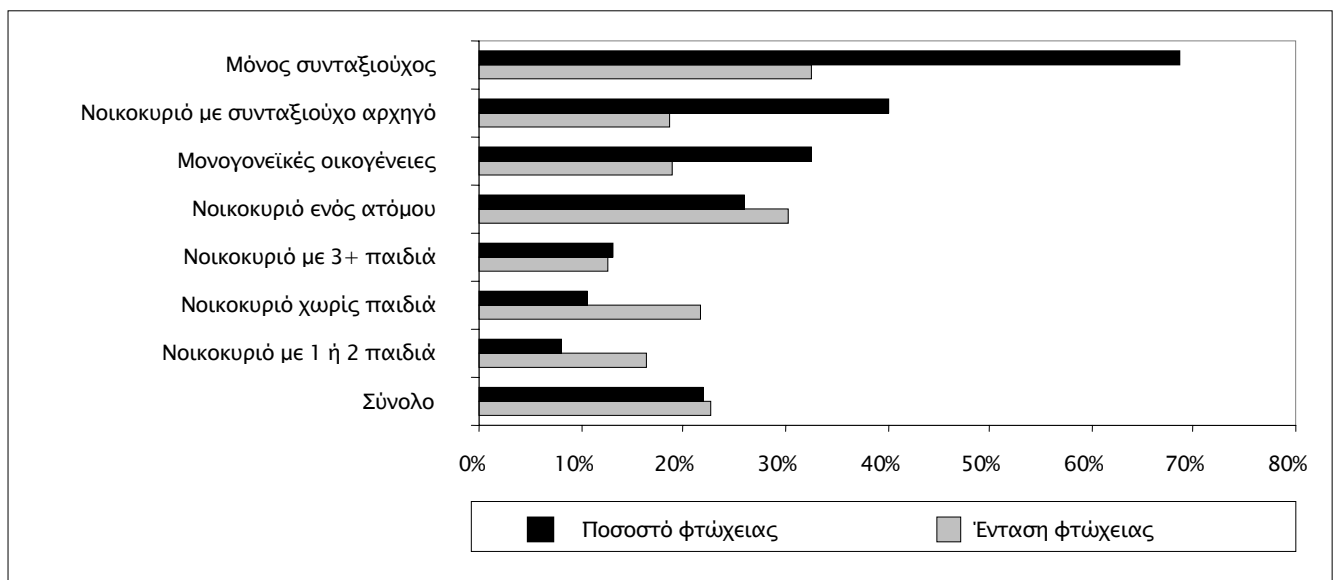
Πάνος Πασιαρδής

Το ποσοστό και η ένταση της φτώχειας

Με βάση στοιχεία του 2005 (εκφρασμένα σε τιμές 2008) ποσοστό 21,9% των νοικοκυριών (16,2% των ατόμων) ζουν κάτω από το όριο φτώχειας. Η μαύρη στήλη στο Διάγραμμα 1 δείχνει το ποσοστό φτώχειας ανάμεσα στα νοικοκυριά, κατηγοριοποιημένα βάσει της οικογενειακής σύνθεσής τους. Όπως φαίνεται οι συνταξιούχοι που ζουν μόνοι, όπως και τα νοικοκυριά με αρχηγό συνταξιούχο, είναι οι κατηγορίες με το μεγαλύτερο ποσοστό φτώχειας. Αρκετά μεγάλο είναι, επίσης, το ποσοστό φτώχειας ανάμεσα στις μονογονεϊκές οικογένειες και στα νοικοκυριά ενός ατόμου.

Ένα σημαντικό ερώτημα που πρέπει κάποιος να γνωρίζει την απάντηση όταν μελετά τρόπους καταπολέμησης της φτώχειας είναι «πόσο φτωχά είναι τα νοικοκυριά που είναι κάτω από το όριο φτώχειας;» Η ένταση φτώχειας* απαντά ακριβώς σε αυτό το ερώτημα. Όσο πιο υψηλή είναι η ένταση φτώχειας τόσο περισσότερο βυθισμένα στη φτώχεια είναι κατά μέσο όρο τα νοικοκυριά που ζουν κάτω από το όριο φτώχειας. Ασφαλώς, μια κοινωνία με υψηλή ένταση φτώχειας είναι σε χειρότερη κατάσταση από μια άλλη κοινωνία με το ίδιο ποσοστό φτώχειας όπου η ένταση φτώχειας είναι χαμηλή. Από πλευράς κοινωνικής πολιτικής η ένταση φτώχειας καθορίζει σε μεγάλο βαθμό το ποσό που χρειάζεται να διαθέσει το κράτος για να ανεβάσει το εισόδημα των φτωχών νοικοκυριών πάνω από τη γραμμή φτώχειας.

Διάγραμμα 1: Ποσοστό και ένταση φτώχειας κατά οικογενειακή σύνθεση



Η γκριζα στήλη στο Διάγραμμα 1 δείχνει την ένταση της φτώχειας στις διάφορες κατηγορίες νοικοκυριών. Στη χειρότερη θέση βρίσκονται τα μονομελή νοικοκυριά. Επίσης, αξίζει να σημειωθεί ότι ορισμένες κατηγορίες νοικοκυριών που εμφανίζονται να μην έχουν σοβαρό πρόβλημα φτώχειας, όπως τα νοικοκυριά χωρίς παιδιά και τα νοικοκυριά με ένα ή δύο παιδιά, παρουσιάζουν υψηλή ένταση φτώχειας. Με απλά λόγια, ίσως τα φτωχά νοικοκυριά που είτε δεν έχουν ή έχουν μέχρι δύο παιδιά να είναι σχετικά λίγα, όμως κατά μέσο όρο είναι πιο φτωχά από άλλες κατηγορίες φτωχών νοικοκυριών.

Ένας απλοϊκός υπολογισμός του κόστους μηδενισμού της φτώχειας

Χρησιμοποιώντας τα στοιχεία που περιγράφονται πιο πάνω στο μοντέλο φοροπαροχών του ΚΟΕ έχουμε υπολογίσει το χρηματικό ποσό που πρέπει να δώσει η κυβέρνηση σε κάθε φτωχό νοικοκυριό για να μην είναι κάτω από το όριο φτώχειας. Στη συνέχεια, έχουμε αθροίσει τις δαπάνες για κάθε κατηγορία νοικοκυριών και συνολικά, όπως παρουσιάζονται στον Πίνακα 2.

* Η ένταση της φτώχειας μετρείται με την ποσοστιαία διαφορά μεταξύ του διάμεσου εισοδήματος κάτω από το όριο φτώχειας και του ορίου φτώχειας (median poverty gap ratio).

Μπορεί να Μηδενιστεί η Φτώχεια;

Πάνος Πασιαρδής

Στη βάση του πιο πάνω αφελεύς, όπως θα δούμε πιο κάτω, υπολογισμού φαίνεται ότι για την εξάλειψη της φτώχειας στην Κύπρο, η κυβέρνηση πρέπει να δαπανά ετήσια ποσό ίσο με 187,8 εκ. ευρώ (τιμές 2008). Αυτό αντιστοιχεί με το 1,2% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ). Το μεγαλύτερο μέρος του ποσού αυτού, γύρω στα 101,3 εκ. ευρώ, αφορά στο μηδενισμό της φτώχειας ανάμεσα στους συνταξιούχους, ενώ η φτώχεια ανάμεσα στις πολυμελείς και μονογονεϊκές οικογένειες φαίνεται ότι μπορεί να μηδενιστεί με δαπάνη που ανέρχεται σε μόλις 9,9 και 8,7 εκ. ευρώ, αντίστοιχα.

Πίνακας 2: Δαπάνη για την εξάλειψη της φτώχειας

Νοικοκυριό:	Ευρώ (εκ.)	% ΑΕΠ
Με 1 ή 2 παιδιά	31.3	0.20%
Με 3+ παιδιά	9.9	0.06%
Με αρχηγό συνταξιούχο	60.6	0.39%
Χωρίς παιδιά	21.8	0.14%
Μονομελές (μη συνταξιούχος)	14.9	0.10%
Μονομελές (συνταξιούχος)	40.7	0.26%
Μονογονεϊκές οικογένειες	8.7	0.06%
Σύνολο	187.8	1.21%

Τα ποσά στον Πίνακα 2 δεν είναι πέραν των δυνατοτήτων που έχει η οικονομία για κοινωνικές παροχές. Μάλιστα, η συνολική δαπάνη για εξάλειψη της φτώχειας εμφανίζεται μικρότερη από το ποσό που δαπάνησε η κυβέρνηση Παπαδόπουλου για το Τρίτο Πακέτο Κοινωνικής Συνοχής, που αύξησε τις ετήσιες κρατικές δαπάνες γύρω στα 200 εκ. ευρώ (τιμές 2008). Επομένως, με βάση αυτούς τους υπολογισμούς κάποιος θα μπορούσε να ισχυριστεί ότι η νέα κυβέρνηση έχει βάλει ένα στόχο που δεν είναι μόνο κοινωνικά επιθυμητός αλλά και οικονομικά εφικτός.

Το πραγματικό κόστος 'μηδενισμού' της φτώχειας

Όμως, τα πράγματα δεν είναι τόσο απλά. Στην πράξη χρειάζεται να δαπανηθεί ένα πολύ μεγαλύτερο ποσό για το 'μηδενισμό' της φτώχειας. Ακόμη, τα ομοιωματικά στο μηδενισμό υποδηλώνουν το οξύμωρο του να επιδιώκεται ο μηδενισμός της φτώχειας με αύξηση των κοινωνικών παροχών, μια πολιτική που μάλλον θα έχει αποτελέσματα αντίθετα με τα αναμενόμενα για τους εξής λόγους.

- Οι πιο πάνω υπολογισμοί στηρίζονται στην υπόθεση της *πλήρους στόχευσης*, δηλαδή ότι θα δοθούν παροχές μόνο στα φτωχά νοικοκυριά και μόνο όσο χρειάζονται για να μην είναι κάτω από το όριο της φτώχειας. Όμως, μπορεί να γίνει μια τέτοια στόχευση; Καταρχήν, δεν υπάρχει κανένα χαρακτηριστικό ή συνδυασμός χαρακτηριστικών που μπορεί να προσδιορίζει πλήρως τη φτώχεια και, ταυτόχρονα, δεν μπορεί να αλλοιωθεί από τη συμπεριφορά του νοικοκυριού. Επομένως, η έκταση και ένταση της φτώχειας, που προσδιορίζουν τη δαπάνη για την εξάλειψή της, πολύ πιθανόν να αλλοιωθούν άσχετα ποιο κριτήριο θα εφαρμοστεί για τον εντοπισμό των φτωχών. Συγκεκριμένα, αν εφαρμοστεί το κριτήριο στη βάση του οποίου έγιναν οι υπολογισμοί πιο πάνω, δηλαδή η κυβέρνηση απλά επιχορηγεί το εισόδημα κάθε νοικοκυριού όσο χρειάζεται για να μην είναι κάτω από το όριο φτώχειας, τότε πολλοί θα δηλώνουν χαμηλότερο εισόδημα για να παίρνουν την κυβερνητική χορηγία. Το κόστος της κυβέρνησης θα είναι διπλό: από τη μια θα αυξηθούν οι δαπάνες σε κοινωνικές παροχές και από την άλλη θα μειωθούν τα φορολογικά έσοδα.
- Όμως, η αλλαγή στη συμπεριφορά που καθιστά πολύ δαπανηρή την εξάλειψη της φτώχειας δεν είναι η υποεκτίμηση αλλά η 'αντικατάσταση' του εισοδήματος με την κυβερνητική χορηγία. Συγκεκριμένα, στο 36% των νοικοκυριών που βρίσκονται κάτω από το όριο της φτώχειας υπάρχουν άτομα που εργάζονται. Τα άτομα αυτά δεν έχουν κανένα λόγο να συνεχίσουν να εργάζονται όταν το κράτος προσφέρει στο νοικοκυριό τους υψηλότερο εισόδημα από αυτό που τους παρέχει η συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας. Αν προστεθεί και το κόστος που θα προκύψει από αυτή την αλλαγή στη συμπεριφορά των νοικοκυριών, τότε η ετήσια δαπάνη του κράτους για μηδενισμό της φτώχειας υπολογίζεται ότι θα αυξηθεί πάνω από 418 εκ. ευρώ. Όμως, και αυτό το ποσό δεν θα είναι αρκετό, γιατί η στρέβλωση στην αγορά εργασίας θα είναι ακόμα μεγαλύτερη: άτομα που είναι μόλις πάνω από το όριο της φτώχειας πιθανόν να προτιμήσουν την ανάπαυση, δεδομένου ότι αυτή θα έχει ένα πολύ μικρό κόστος. Για παράδειγμα, ένας εργαζόμενος με τρία εξαρτώμενα άτομα (σύζυγο και δύο παιδιά) και μισθό γύρω στις 2.000 ευρώ μηνιαία, γιατί να συνεχίσει να εργάζεται όταν ως άνεργος θα έχει κρατική χορηγία 1.800 ευρώ; Για να κατανοήσει κανείς το μέγεθος του προβλήματος, η ετήσια αύξηση του κόστους μηδενισμού της φτώχειας θα ανέβει στα 672 εκ. ευρώ αν σταματήσουν να εργάζονται όλα τα άτομα που ζουν σε νοικοκυριά με εισόδημα μέχρι 20% πάνω από τη γραμμή φτώχειας. Επιπλέον, η κυβέρνηση θα χάσει έσοδα ύψους 44 εκ. ευρώ, μόνο από φόρους και εισφορές των εργαζομένων, χωρίς να υπολογίζονται οι απώλειες από τις εισφορές του εργοδότη.

Μπορεί να Μηδενιστεί η Φτώχεια;

Πάνος Πασιαρδής

- Με ένα ετήσιο κόστος αρκετά πάνω από 700 εκ. ευρώ (και με ανεργία πάνω από 10%) ο μηδενισμός της φτώχειας ήδη φαντάζει ανέφικτος. Όμως, ακόμη και αυτό το κόστος είναι μόνο το βραχυχρόνιο. Άτομα τα οποία αναμένουν ότι όταν συνταξιοδοτηθούν θα έχουν εισόδημα κάτω από τη γραμμή φτώχειας δεν θα έχουν κίνητρο να εισφέρουν σε ταμεία συντάξεων, ενώ το ίδιο θα ισχύει και με τις εισφορές σε άλλα ταμεία που συνθέτουν τις συνολικές αποταμιεύσεις στην οικονομία. Η αύξηση της ανεργίας και η μείωση των αποταμιεύσεων και, κατά συνέπεια, των επενδύσεων θα οδηγήσουν σε μείωση του ρυθμού ανάπτυξης της οικονομίας. Στη συνέχεια αυτό θα οδηγήσει σε έναν φαύλο κύκλο περαιτέρω αύξησης των κοινωνικών παροχών και μείωση των φορολογικών εσόδων. Με απλά λόγια, ένα εγχείρημα μηδενισμού της φτώχειας με κοινωνικές παροχές στον παρόντα χρόνο δυνατόν να έχει καταστρεπτικές συνέπειες για την οικονομία μελλοντικά.

Συμπέρασμα

Η εξάλειψη της φτώχειας με αύξηση των κοινωνικών παροχών είναι ανέφικτη, όσο και αν εκ πρώτης όψεως φαίνεται ότι η κρατική δαπάνη που χρειάζεται για να μην υπάρχουν νοικοκυριά κάτω από το όριο της φτώχειας είναι σχετικά χαμηλή. Αυτό γιατί σε ένα σύστημα ελεύθερης αγοράς οι πραγματικοί μισθοί διαμορφώνονται στη βάση της παραγωγικότητας και συχνά δεν αρκούν για να εξασφαλίσουν στα νοικοκυριά εισόδημα πάνω από το όριο της φτώχειας. Το παρόν σχόλιο, ουσιαστικά, εξηγεί γιατί όσο υπάρχουν τέτοιοι μισθοί μια προσπάθεια μηδενισμού της φτώχειας με αύξηση των κοινωνικών παροχών θέτει σε λειτουργία ένα φαύλο κύκλο μη ορθολογικής συμπεριφοράς που δημιουργεί 'παγίδες φτώχειας' και, γενικά, οδηγεί σε αποτελέσματα αντίθετα με τα αναμενόμενα.

Η φτώχεια, συνεπώς, είναι αναπόφευκτη σε μια οικονομία της ελεύθερης αγοράς και πολύ λίγα μπορεί να πετύχει η κυβέρνηση μόνο με τις κοινωνικές παροχές. Η βασική προϋπόθεση για την καταπολέμηση της φτώχειας σε ένα τέτοιο καθεστώς είναι το εισόδημα του νοικοκυριού από εργασία να είναι πάνω από το όριο της φτώχειας. Αυτό σημαίνει ότι στις προτεραιότητες μιας κυβέρνησης που επιδιώκει εξάλειψη της φτώχειας πρέπει να είναι η μεγιστοποίηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και η αύξηση της παραγωγικότητας των χαμηλόμισθων εργαζομένων. Μόνο αν καταφέρει με τέτοια μέτρα να ανεβάσει τα εισοδήματα αυτών που μπορούν να εργαστούν πάνω από το όριο της φτώχειας, η κυβέρνηση θα είναι σε θέση να κάμει το ίδιο και για αυτούς που δεν μπορούν να εργαστούν χρησιμοποιώντας συμπληρωματικά μέτρα κοινωνικής πολιτικής.

Στο μεταξύ, αφού η κοινωνική πολιτική δεν μπορεί να εξάλειψει τη φτώχεια στο σύστημα της ελεύθερης αγοράς με το οποίο είναι υποχρεωμένη να συμβιβαστεί, ως επικεντρωθεί σε αυτό που μπορεί να κάμει: να μειώσει την ένταση της φτώχειας ώστε να εξαλείψει, τουλάχιστον, την οικονομική εξαθλίωση. Για επίτευξη, όμως, αυτού του στόχου χρειάζεται οι κρατικές δαπάνες να είναι στοχευμένες σε αυτούς που τις έχουν πραγματικά ανάγκη, κάτι που δεν ισχύει για το πρώτο πακέτο κοινωνικών παροχών της νέας κυβέρνησης.

Το Κέντρο Οικονομικών Ερευνών (ΚΟΕ) του Πανεπιστημίου Κύπρου είναι ένας ανεξάρτητος, μη κερδοσκοπικός οργανισμός με στόχο την προαγωγή της επιστημονικής γνώσης στα οικονομικά, κυρίως σε θέματα που ενδιαφέρουν την Κύπρο.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Πρόεδρος: Μιχάλης Καμμάς, Σύνδεσμος Εμπορικών Τραπεζών Κύπρου, Γενικός Διευθυντής
Μέλη: Λεάνδρος Νικολαΐδης, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Αναπληρωτής Γενικός Διευθυντής
 Μιχάλης Μιχαήλ, Πανεπιστήμιο Κύπρου, Πρόεδρος Τμήματος Οικονομικών
 Ανδρέας Μολέσκης, Γραφείο Προγραμματισμού, Γενικός Διευθυντής
 Πάνος Πασιαρδής, Κέντρο Οικονομικών Ερευνών, Διευθυντής / Καθηγητής Οικονομικών
 Σπύρος Σταυρινάκης, Κεντρική Τράπεζα Κύπρου, Ανώτερος Διευθυντής Οικονομικών Ερευνών και Στατιστικής
 Αντρέας Χαραλάμπους, Υπουργείο Οικονομικών, Διευθυντής Οικονομικών Μελετών και ΕΕ
 Κώστας Χριστοφίδης, Πανεπιστήμιο Κύπρου, Αντιπρύτανης

Οι απόψεις που εκφράζονται στα 'Σχόλια Οικονομικής Πολιτικής' είναι των συγγραφέων μόνο.

Επιτρέπεται η αναδημοσίευση, αναπαραγωγή ή μετάδοση όλου ή μέρους του Σχολίου, με αναφορά σε αυτό και τους συγγραφείς του.