

Εναλλακτικά σενάρια στόχευσης του επιδόματος τέκνου

Πάνος Πασιαρδής

Η παιδική φτώχεια στην Κύπρο βρίσκεται σε χαμηλά επίπεδα σε σχέση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Συγκεκριμένα, στην Κύπρο μόλις το 11% των παιδιών ζουν σε νοικοκυριά που βρίσκονται κάτω από το όριο της φτώχειας, ενώ ο αντίστοιχος μέσος όρος στις χώρες της ΕΕ πλησιάζει το 20%. Το χαμηλό επίπεδο παιδικής φτώχειας στην Κύπρο συνδέεται, μεταξύ άλλων, με το γεγονός ότι το σύστημα παροχής επιδόματος τέκνου μεροληπτεί υπέρ των μεγάλων οικογενειών. Δηλαδή όσα περισσότερα παιδιά έχει μια οικογένεια τόσο μεγαλύτερο επίδομα λαμβάνει για κάθε παιδί. Επειδή το ποσοστό φτώχειας ανάμεσα στις πολύτεκνες οικογένειες συμβαίνει να είναι σχετικά υψηλό, το υφιστάμενο σύστημα στην Κύπρο ευνοεί σε κάποιο βαθμό την καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας.

Η πιο πάνω γενική εικόνα, όμως, κρύβει μεγάλες διαφορές στα ποσοστά παιδικής φτώχειας ανάμεσα στις Κυπριακές οικογένειες. Όπως δείχνει ο Πίνακας 1, σχεδόν ένα στα δύο παιδιά που ζουν σε μονογονεϊκές οικογένειες και περισσότερα από ένα στα τέσσερα παιδιά που ζουν σε νοικοκυριά με αρχηγό συνταξιούχο βρίσκονται κάτω από το όριο της φτώχειας.

Φαινόμενα όπως αυτό που περιγράφεται στον Πίνακα 1 έχουν δώσει ώθηση στο επιχείρημα ότι το επίδομα τέκνου, όπως και άλλες κοινωνικές παροχές, πρέπει να είναι στοχευμένο για να είναι πιο αποτελεσματικό στην καταπολέμηση της φτώχειας. Σε αυτό το άρθρο εξετάζονται διάφορα σενάρια στόχευσης του επιδόματος τέκνου για να διαφανούν οι προϋποθέσεις που πρέπει να υπάρχουν για να είναι η στόχευση πράγματι αποτελεσματική, με την έννοια ότι οι δικαιούχοι του εν λόγω επιδόματος θα είναι όλα τα άτομα που το έχουν, και κανένα άτομο που δεν το έχει, πραγματικά ανάγκη. Παράλληλα, εξετάζονται περιπτώσεις που η στόχευση του επιδόματος γίνεται αφορμή να διαφοροποιείται η συμπεριφορά των νοικοκυριών με αρνητικές παρενέργειες και προτείνονται μέτρα που θα μπορούσαν να ληφθούν για την αντιμετώπισή τους.

Πίνακας 1: Ποσοστό παιδικής φτώχειας κατά τύπο οικογένειας

Μονογονεϊκές οικογένειες	47%
Ζευγάρι με 1 ή 2 παιδιά	6%
Ζευγάρι με 3+ παιδιά	14%
Αρχηγός συνταξιούχος	27%
Σύνολο	11%

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το σύστημα παροχής επιδόματος τέκνου στην Κύπρο, με το να παρέχει περισσότερα οφέλη σε πολύτεκνες οικογένειες συμβάλλει σημαντικά στην καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας. Ωστόσο, αφήνει κάτω από το όριο φτώχειας παιδιά σε ευάλωτες κατηγορίες, όπως οι μονογονεϊκές οικογένειες. Αυτό θα μπορούσε να αποφευχθεί με ένα στοχευμένο σύστημα επιδόματος τέκνου. Όμως, η στόχευση πρέπει να βασίζεται σε κριτήρια που καθορίζουν τους δικαιούχους ώστε σε αυτούς να περιλαμβάνονται όλοι όσοι έχουν πραγματικά ανάγκη και, ταυτόχρονα, να αποκλείονται όλοι όσοι δεν έχουν ανάγκη. Μια τέτοια στόχευση πρέπει, εκτός από το εισόδημα, να λαμβάνει υπόψη και το μέγεθος του νοικοκυριού. Παράλληλα, πρέπει να συνοδεύεται από μέτρα που θα αποθαρρύνουν (α) άτομα να εμφανίζονται ως δικαιούχοι δηλώνοντας εισόδημα κάτω του πραγματικού και (β) πολύτεκνα άτομα να μη συμμετέχουν στην αγορά εργασίας επειδή ο μισθός τους από απασχόληση είναι πιο χαμηλός από το επίδομα τέκνου.



Εναλλακτικά σενάρια στόχευσης του επιδόματος τέκνου

Πάνος Πασιαρδής

Εναλλακτικά σενάρια παροχής του επιδόματος τέκνου

Χρησιμοποιώντας το μοντέλο φοροπαροχών του Κέντρου Οικονομικών Ερευνών (ΚΟΕ), έχουμε υπολογίσει (με τη μέθοδο της εξομοίωσης) τις επιπτώσεις τριών εναλλακτικών σεναρίων παροχής επιδόματος τέκνου:

Σενάριο 1: Ισόποσο επίδομα τέκνου, όπου παρέχεται το ίδιο επίδομα τέκνου σε κάθε παιδί, ασχέτως του αριθμού των παιδιών στο νοικοκυριό.

Σενάριο 2: Επίδομα τέκνου βάσει εισοδηματικών κριτηρίων, δηλαδή παροχή επιδόματος τέκνου μόνο σε οικογένειες που έχουν εισόδημα κάτω από ένα επίπεδο.

Σενάριο 3: Επίδομα τέκνου βάσει της γραμμής φτώχειας, που λαμβάνει υπόψη όχι μόνο το εισόδημα αλλά και το μέγεθος της οικογένειας.¹

Σε κάθε περίπτωση, βασική υπόθεση είναι ότι το σύνολο των κρατικών δαπανών για επίδομα τέκνου παραμένει ως έχει, απλά μεταβάλλεται ο τρόπος με τον οποίο κατανέμεται στα νοικοκυριά.

Ο Πίνακας 2 παρουσιάζει τις αλλαγές που θα προέκυπταν στο ποσοστό των παιδιών κάτω από το όριο φτώχειας σε κάθε ένα από τα πιο πάνω σενάρια.

- Παροχή ισόποσου επιδόματος τέκνου σε όλα τα παιδιά θα οδηγούσε σε αύξηση της παιδικής φτώχειας κατά 1,9 ποσοστιαίες μονάδες.
- Παροχή επιδόματος τέκνου μόνο στις οικογένειες με εισόδημα κάτω των £10.000 θα μείωνε την παιδική φτώχεια κατά 1,5 ποσοστιαίες μονάδες, ενώ αν το όριο οικογενειακού εισοδήματος για τους δικαιούχους αυξανόταν στις £15.000 ή £20.000, η παιδική φτώχεια θα μειωνόταν κατά 4,5 ή 1,7 ποσοστιαίες μονάδες, αντίστοιχα.
- Παροχή επιδόματος τέκνου μόνο στις οικογένειες που βρίσκονται κάτω από το όριο φτώχειας θα μείωνε την παιδική φτώχεια κατά 6,9 ποσοστιαίες μονάδες.

Πίνακας 2: Επίδραση εναλλακτικών μεταρρυθμίσεων του επιδόματος τέκνου στην παιδική φτώχεια

Νοικοκυριά	Ισόποσο επίδομα	Σε οικογένειες με εισόδημα κάτω των			Σε οικογένειες κάτω του ορίου φτώχειας
		£10.000	£ 15.000	£20.000	
Μονογονεϊκές οικογένειες	5,2	-31,7	-22,3	-5,5	-34,8
Ζευγάρι με 1 ή 2 παιδιά	-0,1	-4,3	-3,8	-2,3	-4,8
Ζευγάρι με 3+ παιδιά	4,4	6,6	-3,8	-0,6	-6,7
Συνταξιούχοι	0,0	-27,2	0,0	0,0	-27,2
Σύνολο	1,9	-1,5	-4,5	-1,7	-6,9

Όπως φαίνεται από τα αποτελέσματα στον Πίνακα 2 η εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων για την παροχή του επιδόματος τέκνου δεν είναι εύκολη υπόθεση:

- ο Αν το εισοδηματικό κριτήριο τεθεί πολύ χαμηλά τότε αποκλείονται πολύτεκνες οικογένειες που έχουν πραγματικά ανάγκη το επίδομα τέκνου. Αυτό έχει ως συνέπεια η παιδική φτώχεια να μην καταπολεμείται αποτελεσματικά, όπως συμβαίνει στην περίπτωση παροχής επιδόματος τέκνου μόνο στις οικογένειες με εισόδημα κάτω των £10.000.
- ο Αν το εισοδηματικό κριτήριο τεθεί πολύ ψηλά τότε ωφελούνται ολιγομελείς οικογένειες που δεν έχουν ανάγκη από οικονομική ενίσχυση (βλ. Διάγραμμα 1). Αυτή η περίπτωση στον Πίνακα 2 αντιστοιχεί με την παροχή επιδόματος τέκνου μόνο σε οικογένειες με εισόδημα κάτω των £20.000, όπου και πάλι η παιδική φτώχεια δεν καταπολεμάται αποτελεσματικά.

Στόχευση του επιδόματος τέκνου

Το επιχείρημα υπέρ της στόχευσης του επιδόματος τέκνου (και άλλων κοινωνικών παροχών) στη βάση εισοδηματικών κριτηρίων στηρίζεται στη λογική ότι χωρίς τέτοια στόχευση ωφελούνται νοικοκυριά που δεν έχουν ανάγκη, σε βάρος

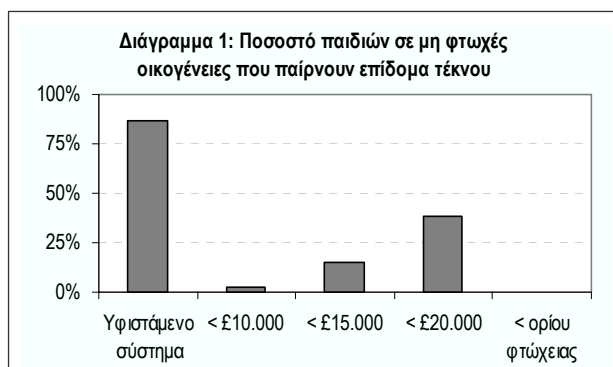
¹ Στην ανάλυση χρησιμοποιείται ως γραμμή φτώχειας το 60% του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος, όπου ισοδύναμο είναι το οικογενειακό εισόδημα διαιρούμενο δια του αριθμού των ατόμων άνω των 12 συν 0,3 τα άτομα κάτω των 12.

Εναλλακτικά σενάρια στόχευσης του επιδόματος τέκνου

Πάνος Πασιαρδής

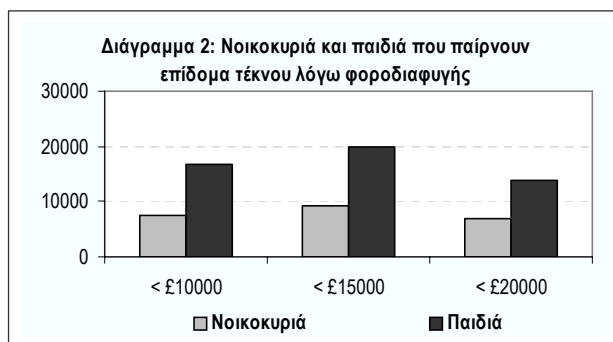
της δυνατότητας του κράτους να βοηθήσει αυτούς που έχουν πραγματικά ανάγκη. Πράγματι, όπως δείχνει το Διάγραμμα 1, με βάση το υφιστάμενο σύστημα όπου όλα τα νοικοκυριά δικαιούνται επίδομα τέκνου, 87% των παιδιών ζουν σε οικογένειες στις οποίες παρέχεται επίδομα τέκνου χωρίς να το έχουν πραγματικά ανάγκη, με την έννοια ότι είναι πάνω από το όριο φτώχειας.

Αν επίδομα τέκνου έπαιρναν μόνο οικογένειες κάτω από το όριο της φτώχειας δεν θα υπήρχε τέτοιο πρόβλημα. Επίσης, επειδή λαμβάνει υπόψη όχι μόνο το ύψος του εισοδήματος αλλά και τον αριθμό των μελών της οικογένειας, το σενάριο παροχής επιδόματος τέκνου μόνο σε νοικοκυριά που είναι κάτω από το όριο φτώχειας, οδηγεί σε δραστική μείωση της παιδικής φτώχειας (βλ. Πίνακα 2).



Επιπτώσεις της φοροδιαφυγής

Ένα άλλο πρόβλημα στην εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων για τη στόχευση του επιδόματος τέκνου και άλλων κοινωνικών παροχών είναι ότι ενθαρρύνουν και επιβραβεύουν τη φοροδιαφυγή. Νοικοκυριά που δηλώνουν χαμηλότερο εισόδημα από το πραγματικό, λαμβάνουν επίδομα τέκνου χωρίς να το έχουν ανάγκη, στερώντας με αυτόν τον τρόπο το όφελος που θα είχαν τα νοικοκυριά που είναι πραγματικά φτωχά. Αυτό το πρόβλημα είναι πιο σοβαρό σε οικονομίες όπως η Κυπριακή, με μεγάλο ποσοστό αυτοαπασχολουμένων και οικογενειακών επιχειρήσεων, όπου συνήθως παρατηρείται μεγάλη έκταση φοροδιαφυγής.



Από εκτιμήσεις που έχουν γίνει στα πλαίσια έρευνας του ΚΟΕ, υπολογίζεται ότι στην Κύπρο δηλώνονται για σκοπούς φορολογίας μόνο το 50% των εισοδημάτων που προέρχονται από αυτοεργοδότηση και ενοίκια.² Χρησιμοποιώντας αυτήν την εκτίμηση υπολογίσαμε τον αριθμό των νοικοκυριών και παιδιών που θα εμφανιζόντουσαν σαν δικαιούχοι σε κάθε μια από τις περιπτώσεις παροχής του επιδόματος τέκνου βάσει των τριών εισοδηματικών κριτηρίων που περιγράφονται πιο πάνω. Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 2. Για παράδειγμα, αν το κριτήριο παροχής επιδόματος τέκνου ήταν το συνολικό ακαθάριστο εισόδημα του νοικοκυριού να μην ξεπερνά τις £15.000, τότε σχεδόν 10.000 νοικοκυριά θα ελάμβαναν επίδομα τέκνου χωρίς να είναι πραγματικά δικαιούχοι, επειδή δηλώνουν εισόδημα κάτω του πραγματικού.

Παρενέργειες της στόχευσης

Το πιο βασικό επιχείρημα υπέρ της στόχευσης του επιδόματος τέκνου είναι ότι προσφέρει τη δυνατότητα στο κράτος να αυξήσει το επίδομα σε οικογένειες που είναι στα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα, χωρίς πρόσθετη επιβάρυνση στα δημόσια οικονομικά. Όμως, το γεγονός ότι περιορίζονται οι δικαιούχοι και αυξάνεται το επίδομα δυνατόν να έχει παρενέργειες στη συμπεριφορά των νοικοκυριών. Μια τέτοια παρενέργεια είναι η τάση για αύξηση της φοροδιαφυγής, αφού τώρα μια τέτοια συμπεριφορά αποφέρει μεγαλύτερα οφέλη.

Η στόχευση που συνοδεύεται με αύξηση του επιδόματος τέκνου δυνατόν, επίσης, να αποθαρρύνει τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας. Αυτό ισχύει κυρίως για πολύτεκνες οικογένειες στις οποίες οι γονείς δεν είναι σε θέση να εξασφαλίσουν μισθό από εργασία που να υπερβαίνει το ποσό που λαμβάνουν ως επίδομα τέκνου όταν δεν εργάζονται. Επομένως, όταν τους προσφερθεί η επιλογή, είναι φυσικό τα άτομα αυτά να προτιμήσουν το υψηλότερο επίδομα τέκνου με την ανεργία αντί το χαμηλότερο μισθό με την απασχόληση. Αυτό το φαινόμενο, γνωστό ως 'παγίδα φτώχειας', μπορεί να αντιμετωπιστεί με διάφορα μέτρα όπως είναι οι εκπτώσεις ενός σημαντικού μέρους του εισοδήματός από εργασία για όσους έχουν παιδιά. Αυτά και άλλα παρόμοια οφέλη για εργαζομένους (in work benefits) είναι κίνητρα που ενθαρρύνουν τη συμμετοχή χαμηλόμισθων γονιών στην αγορά εργασίας, όμως περιπλέκουν το σύστημα φορολογίας και παροχών.

² Π. Νεάρχου και Π. Πασιαρδής, "Φορολογική Μεταρρύθμιση, Ανισότητα και Φτώχεια", Κέντρο Οικονομικών Ερευνών, Μάιος 2003.

Εναλλακτικά σενάρια στόχευσης του επιδόματος τέκνου

Πάνος Πασιαρδής

Συμπεράσματα πολιτικής

Ένα σύστημα στόχευσης του επιδόματος τέκνου στην Κύπρο για να καταπολεμήσει αποτελεσματικά την παιδική φτώχεια στις ευάλωτες κατηγορίες του πληθυσμού πρέπει να έχει, μεταξύ άλλων, τα εξής χαρακτηριστικά:

- Να βασίζεται σε ορθή εκτίμηση του κόστους του κάθε παιδιού σε μια οικογένεια που βρίσκεται κάτω από το όριο φτώχειας. Αυτό μπορεί να γίνει σχετικά εύκολα με στοιχεία από τις Έρευνες Οικογενειακών Προϋπολογισμών της Στατιστικής Υπηρεσίας και την εφαρμογή κατάλληλων οικονομετρικών μεθόδων. Το αναμενόμενο αποτέλεσμα αυτής της εκτίμησης είναι το επίδομα τέκνου να αυξηθεί σημαντικά.
- Δικαιούχοι του επιδόματος τέκνου να είναι οικογένειες με εισόδημα που δεν καλύπτει τις βασικές τους ανάγκες, όπως προσδιορίζονται από τον αριθμό των παιδιών σε αυτές. Αυτό σημαίνει ότι θα εξακολουθούν να ευνοούνται οι πολύτεκνοι, όμως μόνο όσοι έχουν πραγματικά ανάγκη το επίδομα τέκνου, ενώ δεν θα αποκλείονται φτωχές μονογονεϊκές και άλλες οικογένειες με μικρό αριθμό παιδιών.
- Στον υπολογισμό του εισοδήματος για σκοπούς παροχής επιδόματος τέκνου να υπάρχουν πρόνοιες (π.χ. δήλωση περιουσιακών στοιχείων) που να αποθαρρύνουν οικογένειες να εμφανίζονται ως δικαιούχοι λόγω δήλωσης του εισοδήματός τους κάτω του πραγματικού. Χωρίς τέτοιες πρόνοιες η στόχευση του επιδόματος τέκνου βάσει εισοδηματικών κριτηρίων θα ενθαρρύνει ακόμη περισσότερο τη φοροδιαφυγή, αφού τέτοια συμπεριφορά θα έχει τώρα μεγαλύτερο όφελος, λόγω του αυξημένου επιδόματος τέκνου για τους δικαιούχους.
- Να υπάρχουν επαρκείς εκπτώσεις για εισόδημα από εργασία και άλλα κίνητρα (in work benefits) που να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας. Παρόλο ότι τέτοια κίνητρα περιπλέκουν το σύστημα φορολογίας και παροχών, είναι αναγκαία επειδή ένα γενναιόδωρο σύστημα επιδόματος τέκνου μπορεί να λειτουργήσει στην πράξη ως 'παγίδα φτώχειας', ιδιαίτερα για πολύτεκνους, που όταν δεν έχουν τα προσόντα για να εξασφαλίσουν υψηλόμισθη απασχόληση θα προτιμούν να μένουν άνεργοι για να δικαιούνται το επίδομα τέκνου.

Τέλος, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι στο παρόν άρθρο εξετάζονται εναλλακτικά σενάρια στόχευσης του επιδόματος τέκνου ως μιας κοινωνικής παροχής για την καταπολέμηση της φτώχειας και όχι ως μέτρο καταπολέμησης της υπογονιμότητας. Ωστόσο, η όποια απάντηση στο ερώτημα κατά πόσο το επίδομα τέκνου μπορεί, επίσης, να χρησιμοποιηθεί ως μέτρο για την καταπολέμηση της υπογονιμότητας δεν αφαιρεί από τα πιο πάνω συμπεράσματα, με την έννοια ότι σε κάθε περίπτωση η πολιτεία πρέπει να καλύπτει το πραγματικό κόστος του κάθε παιδιού στην οικογένεια για όλους όσους δεν έχουν επαρκείς πόρους για να το πετύχουν από μόνοι τους.

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:** Γιώργος Χατζηαναστασίου, Υφυπουργός παρά τω Προέδρω
- Μέλη:** Μιχάλης Καμμάς, Σύνδεσμος Εμπορικών Τραπεζών Κύπρου
Ελπινίκη Κουτουρούσιη, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων
Μιχάλης Μιχαήλ, Τμήμα Οικονομικών
Ανδρέας Μολέσκης, Γραφείο Προγραμματισμού
Πάνος Πασιαρδής, Κέντρο Οικονομικών Ερευνών
Σπύρος Σταυρινάκης, Κεντρική Τράπεζα Κύπρου
Αντρέας Χαραλάμπους, Υπουργείο Οικονομικών
Κώστας Χριστοφίδης, Πανεπιστήμιο Κύπρου

Οι απόψεις που εκφράζονται στα 'Σχόλια Οικονομικής Πολιτικής' είναι των συγγραφέων μόνο. Επιτρέπεται η αναδημοσίευση, η αναπαραγωγή ή η μετάδοση όλου ή μέρους του Σχολίου, με αναφορά στο παρόν άρθρο και τους συγγραφείς του.

Κέντρο Οικονομικών Ερευνών, Πανεπιστήμιο Κύπρου, Τ.Θ. 20537, 1678 Λευκωσία, ΚΥΠΡΟΣ
Τηλέφωνο: 22892429, Τηλεομοίτυπο: 22892426, Ιστοσελίδα: www.erc.ucy.ac.cy, Ηλεκτρονική Διεύθυνση: erc@ucy.ac.cy