

Μάνος Ματσαγγάνης*

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΧΑΜΗΛΩΝ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΠΑΓΙΔΑ ΤΗΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Μια ευρεία συναίνεση δείχνει να διαμορφώνεται μεταξύ αναλυτών δημόσιας πολιτικής και ληπτών αποφάσεων υπέρ της θεσμοθέτησης εισοδηματικών προϋποθέσεων για τη χορήγηση κοινωνικών παροχών. Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να στοιχειοθετήσει μια κριτική επιφύλαξη στη συναίνεση αυτή υπενθυμίζοντας τα αντικίνητρα που εισάγουν οι επιλεκτικές παροχές. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο πρόβλημα της παγίδας της φτώχειας που προκαλείται από μια τυπική επιλεκτική παροχή: το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Η μελέτη καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η θεσμοθέτηση εισοδηματικών προϋποθέσεων, αν και στοχεύει στην εξοικονόμηση πόρων και στη βελτίωση της αναδιανεμητικής επίπτωσης των κοινωνικών παροχών, κινδυνεύει να προκαλέσει απώλειες ευημερίας με μείωση της οικονομικής αποδοτικότητας και χαλάρωση της κοινωνικής δικαιοσύνης.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το δίλημμα μεταξύ καθολικών και επιλεκτικών παροχών ως ενδεδειγμένων μορφών άσκησης κοινωνικής πολιτικής αποτελεί εκ νέου αντικείμενο έντονης αντιπαράθεσης σε πολλές χώρες. Η δημοτικότητα που έχουν αποκτήσει οι επιλεκτικές παροχές μεταξύ των κυβερνήσεων δεν είναι δύσκολο να εξηγηθεί: από τη μια, διαρθρωτικοί παράγοντες, όπως η ανεργία και η γήρανση του πληθυσμού, αυξάνουν τον αριθμό των δικαιούχων των κοινωνικών επιδομάτων, ενώ, από την άλλη, η ανάγκη δημοσιονομικής προσαρμογής στενεύει τα περιθώρια για το είδος

* Ειδικός Επιστήμων στο Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Κρήτης.

της επεκτατικής πολιτικής δαπανών που θα απαιτούσε η διατήρηση των υπαρχόντων κοινωνικών προγραμμάτων. Σ' αυτές τις συνθήκες, οι καθολικές παροχές (universal benefits) – οι οποίες απευθύνονται σ' ολόκληρο τον πληθυσμό – εμφανίζονται ως περιττή πολυτέλεια. Αντίθετα, δείχνει αδιαφιλονίκητη η λογική της επιχειρηματολογίας υπέρ των επιλεκτικών παροχών (selective benefits), οι οποίες είναι «επικεντρωμένες» (targeted) στην υποστήριξη των ασθενέστερων τάξεων.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να στοιχειοθετήσει μια κριτική επιφύλαξη στη συναίνεση που δείχνει να διαμορφώνεται ανάμεσα στους αναλυτές δημόσιας πολιτικής και στους λήπτες αποφάσεων σχετικά με την υπεροχή των επιλεκτικών παροχών έναντι των καθολικών παροχών. Πράγματι, παρά τα επιφαινόμενα, οι καθολικές παροχές έχουν ιστορικά αποδειχθεί αποτελεσματικότερα εργαλεία προστασίας των χαμηλών εισοδημάτων. Το «παράδοξο» επιδέχεται πολλαπλές ερμηνείες: πέραν των διοικητικών δυσχερειών που συνεπάγονται οι επιλεκτικές παροχές, τα αντικίνητρα προς εργασία που οι τελευταίες εισάγουν μπορεί να οδηγήσουν στο πρόβλημα της παγίδας της φτώχειας. Το πρόβλημα αναλύεται με βάση μια τυπική επιλεκτική παροχή: το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.

ΕΛΑΧΙΣΤΟ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα (minimum income guarantee) είναι μια τυπική μορφή κοινωνικού προγράμματος εθνικής εμβέλειας με σκοπό την καταπολέμηση της φτώχειας. Η βασική ιδέα είναι απλή. Ορίζεται ένα ελάχιστο όριο εισοδήματος, το οποίο θεωρείται ότι αντιστοιχεί σε ένα αποδεκτό επίπεδο διαβίωσης. Εάν οι συνολικοί πόροι τους οποίους διαθέτει ένα νοικοκυριό βρίσκονται κάτω από το όριο, το κοινωνικό σύνολο αναλαμβάνει να τους συμπληρώσει έως ότου εξασφαλιστεί το ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης. Με τον τρόπο αυτό, μεταξύ άλλων, το κράτος παρέχει στους πολίτες ένα «κοινωνικό δίχτυ ασφαλείας» (social safety net).

Η χώρα με την πλέον μακρόχρονη εμπειρία κοινωνικών προγραμμάτων για την καταπολέμηση της φτώχειας είναι δίχως αμφιβολία η Βρετανία. Ο «νόμος για τους φτωχούς» (Poor Law Act) του 1601 αναφέρεται συνήθως ως η απαρχή μιας πορείας που συνεχίστηκε με την τροποποίησή του το 1834, πέρασε από τις μεταρρυθμίσεις της κυβέρνησης των Φιλελευθέρων το 1906-1914 και κορυφώθηκε στο εκτεταμένο νομο-

θετικό έργο της πρώτης μεταπολεμικής κυβέρνησης των Εργατικών το 1946-1948 – το οποίο, ωστόσο, βασίστηκε σε πολλές από τις ιδέες και προτάσεις της περίφημης Έκθεσης Beveridge την οποία είχε εκδώσει η προηγούμενη κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας το 1942 (Barr, 1993).

Το κυριότερο πρόγραμμα για την εξασφάλιση ενός ελαχίστου εισοδήματος στη Βρετανία είναι το *Income Support*. Το πρόγραμμα εγκαινιάστηκε το 1988 ως μετεξέλιξη του *Supplementary Benefit*, το οποίο είχε με τη σειρά του αντικαταστήσει το 1966 το *National Assistance* που ίσχυε από το 1948. Το *Income Support* είναι ένα εβδομαδιαίο επίδομα που χορηγείται σε οικογένειες χαμηλού εισοδήματος οι οποίες δεν υποστηρίζονται από ένα τουλάχιστον πλήρως απασχολούμενο μέλος. Το επίδομα παρέχεται μετά από «έλεγχο των μέσων» (means test) που διαθέτει η οικογένεια. Το 1994 τα νοικοκυριά που λάμβαναν *Income Support* αριθμούσαν 10 εκατομμύρια μέλη (Webb, 1995).

Παρόμοια προγράμματα για την εξασφάλιση ενός ελαχίστου εισοδήματος είναι το *Aid to Families with Dependent Children* στις Ηνωμένες Πολιτείες, το *Sozialhilfe* στη Γερμανία, καθώς και το *Revenu Minimum d'Insertion* που θεσμοθετήθηκε το 1988 στη Γαλλία. Η εμπειρία του τελευταίου λειτούργησε ως ένα είδος προτύπου για τις άλλες χώρες της νότιας Ευρώπης: πρόκειται για το *Ingreso Minimo de Inserción* που εφαρμόζεται από το 1988 στη χώρα των Βάσκων και με διάφορες παραλλαγές επεκτάθηκε σε άλλες περιοχές της Ισπανίας, το *Rendimento Minimo Garantido* που υιοθετήθηκε το 1996 στην Πορτογαλία, το *Reddito Minimo d' Inserzione* που εφαρμόζεται πειραματικά από το 1998 στην Ιταλία.

Ασφαλώς, τα προγράμματα αυτά διαφέρουν μεταξύ τους στις λεπτομέρειες. Μερικές από αυτές είναι κρίσιμες: για παράδειγμα, το επίπεδο του «κοινωνικά αποδεκτού» εισοδήματος καθώς και το μέγιστο ύψος της παροχής. Εξίσου σημαντικές επιπτώσεις στη λειτουργία του προγράμματος έχει και η επιλογή της τιμής ορισμένων άλλων παραμέτρων, οι οποίες περιλαμβάνουν τον καθορισμό της μονάδας αναφοράς (νοικοκυριό, πυρηνική ή ευρύτερη οικογένεια), την εκτίμηση των «μέσων διαβίωσης», την αλληλεπίδραση με άλλα κοινωνικά επιδόματα και το φορολογικό σύστημα, καθώς και το συγκεκριμένο τρόπο υπολογισμού εισοδημάτων από εργασία (Guibentif & Bouget, 1997).

Ιδιαίτερη σημασία για τη συμπεριφορά των ατόμων έχει ο ρυθμός μείωσης των επιδομάτων καθώς αυξάνεται το εισόδημα από εργασία. Το ύψος του *Income Support* δεν επηρεάζεται αρχικά εάν το νοικοκυριό κερδίζει ένα μικρό ποσό που αντιστοιχεί σε εργασία 1-2 ωρών την

εβδομάδα (earnings disregards). Πέρα από αυτό το ποσό, όμως, κάθε πρόσθετο ποσό καθαρού εισοδήματος προκαλεί ισόποση μείωση του επιδόματος. Με άλλα λόγια, το συνολικό εισόδημα του νοικοκυριού από οποιαδήποτε πηγή (εργασία και επιδόματα) παραμένει σταθερό καθώς κάποιο μέλος του εργάζεται περισσότερες ώρες.¹

Οι επιπτώσεις στα κίνητρα για εργασία είναι προφανείς: δεδομένου ότι η εργασία είναι αυτή καθαυτήν πηγή αρνητικής ωφελείας (disutility), ένα ορθολογικό άτομο θα προτιμήσει να μην εργάζεται καθόλου και να εισπράττει ολόκληρο το επίδομα παρά να εργάζεται, π.χ., 15 ώρες την εβδομάδα, αφού η μείωση του επιδόματος αντισταθμίζει ακριβώς την αύξηση της αμοιβής από εργασία. Η αρνητική ωφέλεια δεν υποδηλώνει κατ' ανάγκη οκνηρία: μπορεί να είναι ιδιαίτερα υψηλή εάν το ορθολογικό άτομο του παραδείγματος είναι, π.χ., μητέρα μικρών παιδιών σε μια οικογένεια όπου ο πατέρας είναι άνεργος ή απών.

Η σκιαγράφηση του τρόπου λειτουργίας ενός παραδειγματικού κοινωνικού προγράμματος για την καταπολέμηση της φτώχειας, του *Income Support* στη Βρετανία, δείχνει με σαφήνεια το πρόβλημα της «παγίδας της φτώχειας»: ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα προστατεύει βέβαια τα άτομα από την απόλυτη εξαθλίωση, αλλά τα καταδικάζει σε διαβίωση στο όριο της φτώχειας. Είναι προφανές ότι η ένταση των αντικινήτρων για εργασία εξαρτάται από το λόγο μείωσης της παροχής καθώς αυξάνονται οι αμοιβές από εργασία. Ο λόγος αυτός, γνωστός ως «υποδηλούμενος φορολογικός συντελεστής» (implicit tax rate), είναι ίσος με 100% στην περίπτωση του *Income Support*.

Η αλληλεπίδραση με άλλα επιλεκτικά επιδόματα και με το φορολογικό σύστημα περιπλέκει ακόμη περισσότερο το πρόβλημα. Εάν η αύξηση του εισοδήματος από εργασία προκαλεί επίσης μείωση ή και πλήρη απώλεια δικαιώματος σε άλλες παροχές, ο υποδηλούμενος φορολογικός συντελεστής θα υπερβαίνει το 100%. Σ' αυτή την περίπτωση (και σε ένα εύλογο εύρος αμοιβών), το άτομο έχει χαμηλότερο εισόδημα όταν εργάζεται παρά όταν δεν εργάζεται. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση που για τη χορήγηση της παροχής λαμβάνεται υπόψη το εισόδημα προ φόρου.

Η μακροχρόνια εξοικείωση με τις απρόσμενες συνέπειες των επιλεκτικών παροχών στη Βρετανία έχει βελτιώσει το σχεδιασμό τους. Η δομή του «ελέγχου των μέσων» εφαρμόζεται στο εισόδημα που απομένει

1. Ο ορισμός της «μερικής απασχόλησης» για τον προσδιορισμό των δικαιούχων του *Income Support* είναι 16 ώρες ή και λιγότερες την εβδομάδα.

μετά από την αφαίρεση φόρων και κοινωνικών εισφορών, ενώ συνυπολογίζει επίσης άλλα κοινωνικά επιδόματα που ήδη καταβάλλονται. Ως αποτέλεσμα του ρηθού σχεδιασμού των διαφόρων προγραμμάτων, ο υποδηλούμενος φορολογικός συντελεστής δεν υπερβαίνει σε καμιά περίπτωση το 100%, όπως συνέβαινε με παλαιότερα προγράμματα. Άλλα επιδόματα, όπως π.χ. το *Housing Benefit* (επίδομα στέγασης), αρχίζουν να μειώνονται σε υψηλότερα επίπεδα εισοδήματος και με λόγο χαμηλότερο του 100%: ο υποδηλούμενος φορολογικός συντελεστής στην περίπτωση του *Housing Benefit* είναι ίσος με 65%. Το *Family Credit*, το οποίο καταβάλλεται σε νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος που δεν δικαιούνται το *Income Support*, επειδή διαθέτουν ένα τουλάχιστον πλήρως απασχολούμενο μέλος, μειώνεται κατά 70% καθώς αυξάνεται το εισόδημα από εργασία (Atkinson, 1995a).

Ο καλός σχεδιασμός των κοινωνικών παροχών μπορεί να εξασφαλίζει το γεγονός ότι η βαθμιαία μείωσή τους, καθώς τα άτομα εργάζονται περισσότερο, δεν μειώνει το συνολικό οικογενειακό εισόδημα, αλλά δεν εξαλείφει ασφαλώς τα αντικίνητρα για εργασία: η αλληλεπίδραση των διαφόρων επιδομάτων και της φορολογίας μπορεί να οδηγήσει στη διατήρηση υψηλών υποδηλούμενων φορολογικών συντελεστών σε ένα ευρύ φάσμα εισοδήματος. Ο αριθμός των χαμηλόμισθων που αντιμετωπίζουν υποδηλούμενους φορολογικούς συντελεστές υψηλότερους από 70% υπολογίζεται σε 740.000 στη Βρετανία. Υπενθυμίζεται ότι η φορολογική μεταρρύθμιση των Συντηρητικών κυβερνήσεων στη δεκαετία του 1980, που είχε ως βασικό επιχείρημα την ενθάρρυνση της εργασιακής προσπάθειας, μείωσε τον ανώτατο οριακό φορολογικό συντελεστή σε 40%.

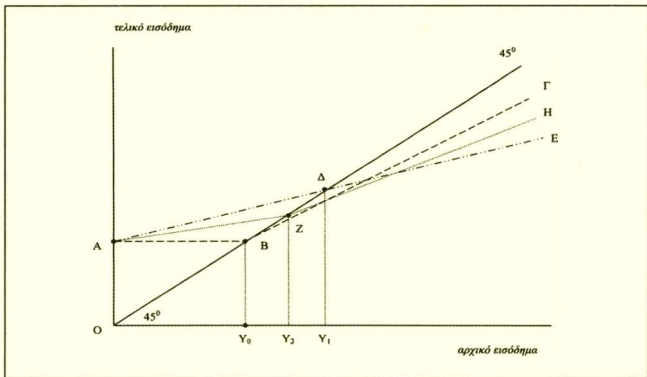
ΒΑΣΙΚΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ

Ο υποδηλούμενος φορολογικός συντελεστής είναι εξ ορισμού ίσος με 100% στον ιδεατό τύπο του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος. Πράγματι, μόνο αυτός ο τύπος παροχής μπορεί να συνδυάσει την εξασφάλιση ενός ελαχίστου εισοδήματος με τον περιορισμό του δημοσιονομικού κόστους του προγράμματος. Η πλήρης «στόχευση» της παροχής, ώστε οι δικαιούχοι να περιορίζονται στα άτομα με εισόδημα κάτω από το εγγυημένο όριο, επιτρέπει χρηματοδότησή της με χαμηλή φορολόγηση των ατόμων υψηλότερου εισοδήματος. Η επιβολή υποδηλούμενου φορολογικού συντελεστή ίσου με 100% σε εισοδήματα κάτω από το εγγυημένο όριο είναι η άλλη όψη του νομίσματος.

Η θέση αυτή παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 1. Το πρόγραμμα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος αντιστοιχεί στην τεθλασμένη γραμμή ΑΒΓ. Το επίδομα μειώνεται κατά το ποσό που αυξάνεται το εισόδημα από εργασία («αρχικό εισόδημα»), έτσι ώστε το άθροισμα εισοδήματος από εργασία και επίδοματος («τελικό εισόδημα») να παραμένει σταθερό στο εγγυημένο όριο ΟΑ μέχρι το σημείο Β. Στο σημείο Β το επίδομα μηδενίζεται και τα άτομα υπόκεινται σε φορολογία με ενιαίο συντελεστή που υποδηλώνεται από την κλίση του διαστήματος ΒΓ για κάθε εισόδημα πέρα από το σημείο Y_0 . Το κόστος της παροχής είναι ίσο με το εμβαδό του τριγώνου ΟΑΒ.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1

Εναλλακτικά συστήματα προστασίας των χαμηλών εισοδημάτων



Η εναλλακτική λύση θα ήταν η παροχή σε όλα τα άτομα ανεξαρτήτως εισοδήματος ενός σταθερού επιδόματος που αντιστοιχεί στην ευθεία γραμμή ΑΔΕ. Η εξάλειψη της φτώχειας, με την έννοια του εισοδήματος κάτω από το εγγυημένο όριο, συνεπάγεται ότι το ύψος του επιδόματος θα πρέπει να είναι επίσης ίσο με ΟΑ. Δεδομένου ότι το επίδομα παρέχεται σε όλα τα άτομα, το κόστος του θα είναι υψηλότερο (ίσο με το εμβαδό του τριγώνου ΟΑΔ). Η χρηματοδότησή του συνεπάγεται επιβολή υψηλότερου φορολογικού συντελεστή σε όλα τα εισοδήματα, όπως υποδηλώνεται από την κλίση της γραμμής ΑΔΕ σε σύγκριση με αυτή του διαστήματος ΒΓ. Με άλλα λόγια, το τίμημα για τη μείωση του υποδη-

λούμενου φορολογικού συντελεστή (και συνεπώς των αντικινήτρων για εργασία) στα χαμηλά εισοδήματα είναι η αύξησή του σε υψηλότερα εισοδήματα (Haveman, 1996).

Ένα τέτοιο πρόγραμμα θα είχε ισχυρές αναδιανεμητικές επιδράσεις: η στατική ανάλυση δείχνει ότι ωφελημένοι είναι όσοι έχουν αρχικό εισόδημα κάτω από Y_1 , δηλ. άτομα χαμηλού αλλά και μεσαίου εισοδήματος (η φορολογική επιβάρυνση των υπόλοιπων για τη χρηματοδότηση της παροχής είναι υψηλότερη από αυτή καθεαυτήν την παροχή – που εισπράττουν βέβαια και οι ίδιοι). Μια δυναμική ανάλυση θα έπρεπε να συγκρίνει τις απώλειες ευημερίας από τη μείωση των κινήτρων για εργασία στα υψηλά εισοδήματα με τα οφέλη από τη σημαντική βελτίωση των κινήτρων για εργασία στα χαμηλά εισοδήματα.

Αν και η ιδέα ενός «βασικού εισοδήματος με ενιαία φορολογία» (basic income/flat tax) ασκεί έλξη λόγω της θεωρητικής κομψότητάς της, τυχόν πρακτική εφαρμογή της θα συναντούσε υπολογίσιμα εμπόδια (Atkinson, 1995b). Το φορολογικό κόστος του προγράμματος θα ήταν απαγορευτικό εάν η ανισοκατανομή του εισοδήματος είναι μεγάλη (Barr, 1993). Η επιθυμία συγκράτησης του κόστους του προγράμματος θα μπορούσε να οδηγήσει σε μείωση του ύψους του εγγυημένου ποσού. Επίσης, η καθιέρωση βασικού εισοδήματος θα προϋπέθετε την αντικατάσταση των περισσότερων από τις ισχύουσες κοινωνικές παροχές. Εάν το υπάρχον σύστημα κοινωνικής προστασίας χαρακτηρίζεται ήδη από εκτεταμένη στόχευση των παροχών, το πρόγραμμα θα σήμαινε μεταφορά πόρων από σημερινούς δικαιούχους προς άτομα υψηλότερου εισοδήματος. Τέλος, η ενίσχυση των ατόμων χαμηλού εισοδήματος μέσω του φορολογικού συστήματος θα ήταν λιγότερο έγκαιρη από ό,τι είναι σε πολλές χώρες με το σημερινό πλέγμα κοινωνικών επιδομάτων. Γι' αυτούς και άλλους λόγους, η εφαρμογή ενός γενικευμένου συστήματος βασικού εισοδήματος-ενιαίας φορολογίας φαίνεται να είναι το λιγότερο πρόωρη, όπως άλλωστε υποδηλώνει το γεγονός ότι ένα τέτοιο σύστημα δεν έχει υιοθετηθεί ποτέ σε καμιά χώρα.

ΑΡΝΗΤΙΚΟΣ ΦΟΡΟΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ

Μια ενδιαμέση στρατηγική θα ήταν η ενσωμάτωση των διαφόρων παροχών προς άτομα χαμηλού εισοδήματος σε ένα πρόγραμμα «αρνητικού φόρου εισοδήματος» (negative income tax). Η βασική ιδέα είναι και πάλι απλή. Το πρόβλημα της παγίδας της φτώχειας θα μπορούσε να αντιμετω-

τωπιστεί με αποτελεσματικότητα εάν οι υποδηλούμενοι οριακοί φορολογικοί συντελεστές καθορίζονταν με βάση κάποια συγκεκριμένη κλίμακα, αντί να προκύπτουν από την αλληλεπίδραση των κοινωνικών επιδομάτων μεταξύ τους και με το φορολογικό σύστημα. Αρκεί να οριστεί ότι όλες οι οικογένειες με εισόδημα κάτω από ένα όριο όχι απλώς δεν υπόκεινται σε φόρο αλλά δικαιούνται μια πίστωση, η οποία ισούται με την απόσταση του εισοδήματός τους από το όριο μειωμένη κατά έναν ορισμένο συντελεστή. Η φορολογική πίστωση αυτή θα αντικαθιστούσε τις διάφορες παροχές που ενισχύουν τα χαμηλά εισοδήματα και θα μείωνε τον υποδηλούμενο οριακό φορολογικό συντελεστή ο οποίος συχνά φθάνει το 100% στο ύψος του συντελεστή του αρνητικού φόρου (π.χ., 60%).

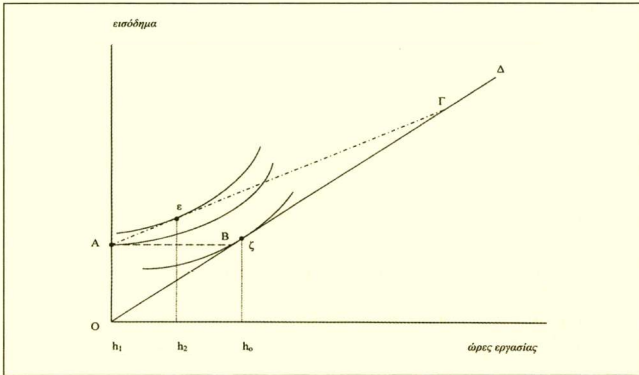
Ως γνωστόν, εάν ο συντελεστής του αρνητικού φόρου είναι ίσος με αυτόν του «θετικού» φόρου για εισοδήματα πάνω από το όριο, υπάρχει πλήρης ισοδυναμία μεταξύ βασικού εισοδήματος με ενιαία φορολογία και αρνητικού φόρου εισοδήματος (Stiglitz, 1988). Με τον τελευταίο όρο, υπονοείται ένα σύστημα με υψηλότερο συντελεστή «αρνητικής» παρά «θετικής» φορολογίας.

Η δομή του αρνητικού φόρου εισοδήματος παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 1, όπου αντιστοιχεί στην τεθλασμένη γραμμή ΑΖΗ. Οικογένειες με αρχικό εισόδημα κάτω από Y_2 λαμβάνουν φορολογική πίστωση ίση με τη διαφορά του από το Y_2 επί το συντελεστή του αρνητικού φόρου. Στο σημείο Ζ ο αρνητικός φόρος μηδενίζεται και οι οικογένειες υπόκεινται σε φορολογία με τον χαμηλότερο ενιαίο συντελεστή που υποδηλώνεται από την κλίση του διαστήματος ΖΗ για κάθε εισόδημα πέρα από το σημείο Y_2 . Το κόστος του προγράμματος είναι ίσο με το εμβαδό του τριγώνου ΟΑΖ και μικρότερο από το κόστος του βασικού εισοδήματος (ΟΑΔ), άρα η χρηματοδότησή του επιτρέπει μείωση του φορολογικού συντελεστή στα υψηλά εισοδήματα, όπως εξάλλου δείχνει η κλίση του διαστήματος ΖΗ σε σύγκριση με αυτή της γραμμής ΑΔΕ. Το τίμημα γι' αυτό είναι η αύξηση του φορολογικού συντελεστή (και συνεπώς των αντικινήτρων για εργασία) για χαμηλότερα εισοδήματα, όπως δείχνει η κλίση του διαστήματος ΑΖ σε σύγκριση με αυτή του ΑΔ.

Αυτά όσον αφορά τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα του αρνητικού φόρου εισοδήματος έναντι του βασικού εισοδήματος με ενιαία φορολογία. Συγκρινόμενο με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα (το οποίο είναι σαφώς περισσότερο διαδεδομένο στα συστήματα κοινωνικής προστασίας πολλών χωρών), ένα πρόγραμμα αρνητικού φόρου εισοδήματος θα συνιστούσε σαφή βελτίωση ως προς την αντιμετώπιση του προβλήματος της παγίδας της φτώχειας.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2

Προστασία των χαμηλών εισοδημάτων και παγίδα της φτώχειας



Πράγματι, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 2, τα οφέλη από τη μείωση των αντικινήτρων για εργασία στα χαμηλά εισοδήματα μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικά. Ενώ με επίδομα εγγύησης ελαχίστου εισοδήματος στο επίπεδο OA το άτομο θα εργάζεται $h_1=0$ ώρες (ισορροπία στο σημείο A πάνω στη γραμμή εισοδηματικού περιορισμού ABΔ), με αρνητικό φόρο εισοδήματος το άτομο θα εργάζεται h_2 ώρες (ισορροπία στο σημείο ε πάνω στη γραμμή εισοδηματικού περιορισμού ΑΓΔ). Δεδομένου ότι η απόκτηση εισοδημάτων από εργασία δεν προκαλεί ισόποση μείωση του επιδόματος (οριακός φορολογικός συντελεστής κατώτερος του 100% στο διάστημα ΑΓ), το άτομο έχει πολύ ισχυρότερα κίνητρα για εργασία με το σύστημα αρνητικού φόρου εισοδήματος παρά με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, ο συντελεστής του αρνητικού φόρου εισοδήματος αντιστοιχεί στο ρυθμό μείωσης ενός επιδόματος που χορηγείται από τις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, εκτός του φορολογικού συστήματος. Εάν ρυθμός μείωσης (taper) μιας παροχής είναι t , η τιμή του t στην περίπτωση του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος είναι $t=1$, στην περίπτωση του βασικού εισοδήματος είναι $t=0$, ενώ στην περίπτωση του αρνητικού φόρου εισοδήματος είναι $0 < t < 1$. Καθώς η τιμή του t αυξάνεται, η «στόχευση» της παροχής σε άτομα χαμηλού εισοδήματος βελτιώνεται και το κόστος του προγράμματος περιορίζεται. Από την άλλη, καθώς η τιμή του t μειώνεται, τα

κίνητρα για εργασία βελτιώνονται και η ευημερία των δικαιούχων αυξάνεται (Atkinson, 1995a).

Μια εκδοχή αρνητικού φόρου εισοδήματος, το *Earned Income Tax Credit*, εφαρμόζεται από το 1975 στις Ηνωμένες Πολιτείες. Το πρόγραμμα επεκτάθηκε το 1993 και σήμερα καλύπτει πάνω από 13 εκατομμύρια οικογένειες. Το *Earned Income Tax Credit* προσθέτει στα εισοδήματα από εργασία των δικαιούχων ένα ποσό φορολογικής πίστωσης που κυμαίνεται ανάλογα με το ύψος του αρχικού εισοδήματος και με τη σύνθεση της οικογένειας. Το επίπεδο της φορολογικής πίστωσης είναι 40% του αρχικού εισοδήματος για οικογένειες χαμηλού εισοδήματος με δύο ή περισσότερα παιδιά, 34% για οικογένειες με ένα παιδί και 7,65% για άτομα χαμηλού εισοδήματος χωρίς παιδιά. Πριν το 1993, η πίστωση ήταν 10% του αρχικού εισοδήματος για οικογένειες με παιδιά (Scholz, 1994).

Η εμπειρία του *Earned Income Tax Credit* στις Ηνωμένες Πολιτείες ενέπνευσε τη θεσμοθέτηση και εισαγωγή από το 1999 ενός παρόμοιου προγράμματος στη Βρετανία: του *Working Families Tax Credit*, το οποίο πρόκειται να αντικαταστήσει το ισχύον *Family Credit* (*The Guardian*, 1998; *The Economist*, 1998). Ο υποδηλούμενος οριακός φορολογικός συντελεστής στον οποίο θα υπόκεινται οι δικαιούχοι του *Working Families Tax Credit* θα είναι 55%, έναντι 70% με το *Family Credit*, ενώ το εισοδηματικό όριο μέχρι το οποίο οι δικαιούχοι θα λαμβάνουν το μέγιστο ποσό επιδόματος θα αυξηθεί σε 90 στερλίνες την εβδομάδα, από 77 με το *Family Credit*. Το νέο μέτρο υπολογίζεται να περιορίσει τον αριθμό των χαμηλόμισθων, οι οποίοι υπόκεινται σε έναν υποδηλούμενο φορολογικό συντελεστή ανώτερο του 70%, από 740.000 σε 260.000 (DSS, 1998).

Κατά την κατάθεση του προϋπολογισμού στη Βρετανία αναγγέλθηκε επίσης η θεσμοθέτηση μιας άλλης φορολογικής πίστωσης: του *Child Care Tax Credit*. Με αυτό, η κυβέρνηση θα αποζημιώνει έως και 70% της δαπάνης που πραγματοποιούν οι οικογένειες για τα δίδακτρα βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών και για τις υπηρεσίες εγγεγραμμένων «baby sitter». Η επιδότηση είναι υψηλότερη για οικογένειες χαμηλού εισοδήματος και μειώνεται βαθμιαία καθώς αυξάνεται το οικογενειακό εισόδημα, αλλά για την αποφυγή αντικινήτρων δεν μηδενίζεται εντελώς προτού το τελευταίο φθάσει το αρκετά υψηλό επίπεδο των 30.000 στερλινών ετησίως.

Βεβαίως, οι φορολογικές πιστώσεις είναι αρκετά διαδεδομένες στα φορολογικά συστήματα πολλών χωρών. Το στοιχείο που διαφοροποιεί

προγράμματα όπως το *Working Families Tax Credit* και το *Earned Income Tax Credit* (πέρα από το μεγάλο μέγεθός τους) είναι ότι οι πιστώσεις δεν μειώνουν απλώς τη φορολογική επιβάρυνση των φορολογουμένων, αλλά χορηγούνται και σε νοικοκυριά που πληρώνουν λίγο ή καθόλου φόρο λόγω χαμηλού εισοδήματος. Η διάκριση μεταξύ μείωσης φόρου και «επιστρεφόμενης» φορολογικής πίστωσης (*refundable tax credit*) είναι σημαντική: οι τελευταίες διορθώνουν τον αντίστροφα προοδευτικό χαρακτήρα των μειώσεων φόρου και φοροαπαλλαγών. Η καταβολή εισοδηματικών ενισχύσεων μέσω του φορολογικού συστήματος αποτελεί περιορισμένη εκδοχή του αρνητικού φόρου εισοδήματος. Επίσης, το γεγονός ότι οι ενισχύσεις απευθύνονται σε οικογένειες χαμηλού εισοδήματος που υποστηρίζονται από έναν ή περισσότερους εργαζομένους τις κατατάσσει στην κατηγορία των λεγόμενων «επιδομάτων εργασίας» (*in-work benefits*).

ΚΑΘΟΛΙΚΕΣ ΚΑΙ ΕΠΙΛΕΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΟΧΕΣ

Το αντικείμενο της συζήτησης που προηγήθηκε ήταν τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα τριών ιδεατών τύπων παροχών: του ελαχίστου εισοδήματος, του βασικού εισοδήματος και του αρνητικού φόρου εισοδήματος. Αν και στη θεωρία οι παροχές αυτές αλληλοαποκλείονται, στην πράξη συχνά συνυπάρχουν – σε περιορισμένη μορφή. Το πλέγμα του «κοινωνικού δικτύου ασφαλείας» υφάινεται από διάφορους τύπους παροχών, ενώ το μείγμα και η δοσολογία διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Εξάλλου, το φάσμα των εφικτών επιλογών κοινωνικής πολιτικής δεν περιλαμβάνει τον ανασχεδιασμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας από μηδενική βάση, αλλά περιορίζεται σε τροποποιήσεις της υπάρχουσας κατάστασης.

Είναι χαρακτηριστικό ότι το νέο κοινωνικό πρόγραμμα *Working Families Tax Credit* στη Βρετανία αποτελεί μετεξέλιξη του ήδη ισχύοντος *Family Credit*: δεν πρόκειται να αντικαταστήσει το *Income Support* και τα άλλα επιλεκτικά επιδόματα, ούτε να θίξει το *Child Benefit* (το καθολικό επίδομα που καταβάλλεται σε όλες τις οικογένειες με παιδιά ανεξαρτήτως εισοδήματος). Μάλιστα, το ύψος του τελευταίου – το οποίο είχε «παγώσει» για πολλά χρόνια προκειμένου να εξοικονομηθούν πόροι για τη χρηματοδότηση επιλεκτικών επιδομάτων – πρόκειται να αυξηθεί κατά 20%, ενώ δεν πρόκειται να μεταβληθεί ο καθολικός του χαρακτήρας. Όπως ανέφερε στην ομιλία του ο Βρετανός υπουργός επί της οικονομίας Gordon Brown κατά την κατάθεση του προϋπολογισμού,

«[Το επίδομα] παραμένει ο δικαιότερος, αποτελεσματικότερος και οικονομικότερος τρόπος αναγνώρισης της πρόσθετης δαπάνης και ευθύνης όλων των οικογενειών με παιδιά».

Είναι ενδιαφέρον το ότι η νέα βρετανική κυβέρνηση φαίνεται να δέχεται μεν τη βασιμότητα των τυπικών επιχειρημάτων εναντίον των καθολικών παροχών (υψηλό κόστος, σπατάλη πόρων σε άτομα που δεν έχουν ανάγκη κρατικής υποστήριξης), αλλά να απορρίπτει το κλασικό συμπέρασμα υπέρ της επιλεκτικότητας διά της επιβολής εισοδηματικών περιορισμών. Αντίθετα, όπως δήλωσε ο Gordon Brown, η κυβέρνηση «εξετάζει το ενδεχόμενο φορολόγησης του *Child Benefit* ως εισοδήματος», ώστε να ενισχυθεί η αναδιανεμητική του επίπτωση.

Τα πλεονεκτήματα των καθολικών παροχών είναι πράγματι ισχυρά. Η επιβολή εισοδηματικών περιορισμών αυξάνει το διοικητικό κόστος των παροχών, αφού απαιτεί την εφαρμογή διαδικασιών εξακριβώσεως του εισοδήματος ή (ακόμη περισσότερο) και των μέσων διαβίωσης των υποψηφίων δικαιούχων, ενώ, αντίθετα, το διοικητικό κόστος των καθολικών παροχών είναι συνήθως χαμηλό.

Επί πλέον, η θέσπιση κριτηρίων αναπόφευκτα προκαλεί σφάλματα. Αυτά ανήκουν σε δύο τύπους: (I) μη διεκδίκηση της παροχής από άτομα που βάσει των κριτηρίων τη δικαιούνται, (II) χορήγηση της παροχής σε άτομα υψηλότερου εισοδήματος τα οποία αποκρύπτουν μέρος του. Δεδομένου ότι η πιθανότητα των δύο τύπων σφάλματος χαρακτηρίζεται από σχέση αντίστροφης αναλογίας, ενώ οι κυβερνήσεις δίνουν συνήθως έμφαση στο δεύτερο, εντείνει το πρόβλημα της «μη ανάληψης» (non take-up) των επιλεκτικών παροχών. Το πρόβλημα αυτό, το οποίο συνδέεται με το «στιγματισμό» των δικαιούχων και εμφανίζεται εξαιρετικά διαδεδομένο σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες όπου έχει διερευνηθεί (Van Oorschot, 1991), ισοδυναμεί με αυτοαπαίρεση του λόγου ύπαρξης της επιλεκτικής παροχής, δηλαδή της ενίσχυσης εκείνων που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη.

Κατά συνέπεια, παρότι οι καθολικές παροχές φαίνονται εκ πρώτης όψεως οικονομικά σπάταλες και κοινωνικά άδικες (αφού ωφελούν και εύπορα άτομα), η επιλεκτικότητα² έχει υψηλότερο κόστος διαχείρισης,

2. Η επιβολή εισοδηματικών περιορισμών μπορεί να στοχεύει όχι τόσο στον περιορισμό της παροχής στα φτωχότερα στρώματα του πληθυσμού, αλλά κυρίως στον αποκλεισμό των πλουσιότερων. Η επιλογή αυτή, τυπική των συστημάτων κοινωνικής προστασίας της Αυστραλίας και της Νέας Ζηλανδίας, εκφράζεται με τοποθέτηση του εισοδηματικού ορίου σε υψηλά επίπεδα και συνεπώς οδηγεί σε χορήγηση της παροχής σε μεγάλο ποσοστό των εν δυνάμει δικαιούχων, ενώ παράλληλα περιορίζει το «στιγματισμό» των ατόμων που λαμβάνουν την παροχή (Gough και συν., 1997).

αποτυγχάνει να φτάσει σ' όλους όσοι έχουν ανάγκη, ενώ, όπως προαναφέρθηκε, εισάγει επίσης αντικίνητρα, με κορυφαίο το πρόβλημα της παγίδας της φτώχειας. Για τους λόγους αυτούς, όπως δείχνει και η διεθνής εμπειρία (Esping-Andersen, 1996), οι καθολικές παροχές κατά κανόνα ωφελούν τα άτομα χαμηλού εισοδήματος περισσότερο από τις στενά επιλεκτικές παροχές.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Οι επιλογές που προαναφέρθηκαν, ακόμη και οι ευφρέστερες, αποτελούν παραλλαγές στο θέμα του διλήμματος μεταξύ της μακρο-οικονομικής επιταγής για περιορισμό των δημοσίων δαπανών και της μικρο-οικονομικής επιθυμίας για διατήρηση των κινήτρων προς εργασία. Αυτό καθεαυτό το δίλημμα είναι δυσεπίλυτο. Η επιβολή εισοδηματικών περιορισμών για τη μετατροπή καθολικών παροχών σε επιλεκτικές δεν αλλάζει τους όρους του προβλήματος: απλώς ισοδυναμεί με μετάθεσή του από τη σφαίρα του ελλείμματος του προϋπολογισμού σ' αυτή των στρεβλώσεων της ατομικής συμπεριφοράς.

Η αξιολόγηση του ενδεχομένου μετατροπής καθολικών παροχών σε επιλεκτικές οφείλει επίσης να συνυπολογίσει την επιβάρυνση των δικαιούχων και των χορηγουσών υπηρεσιών με πρόσθετο κόστος διαχείρισης, την πιθανότητα «μη ανάληψης» λόγω στιγματισμού ή διοικητικών σφαλμάτων, καθώς και τις δυσκολίες αποτελεσματικού ελέγχου του εισοδήματος και των μέσων διαβίωσης των υποψηφίων δικαιούχων. Επιπλέον, η αλληλεπίδραση των διαφόρων επιδομάτων μεταξύ τους και με το φορολογικό σύστημα καθιστά τον ορθό σχεδιασμό των επιλεκτικών παροχών έργο δύσκολο, το οποίο απαιτεί υπολογίσιμη προσπάθεια.

Για όλους αυτούς τους λόγους, η θεσμοθέτηση εισοδηματικών κριτηρίων, αντί της επιδιωκόμενης εξοικονόμησης πόρων και βελτίωσης της αναδιανεμητικής επίπτωσης του συστήματος κοινωνικής προστασίας, μπορεί στην πράξη να οδηγήσει σε χαμηλότερο επίπεδο οικονομικής αποδοτικότητας και κοινωνικής δικαιοσύνης. Το πρόβλημα του προσδιορισμού του κατάλληλου μείγματος μεταξύ διαφόρων τύπων παροχών, καθώς και της ελαχιστοποίησης των παρενεργειών κάθε προγράμματος, εξακολουθεί να αποτελεί το ζητούμενο του διεθνούς επιστημονικού διαλόγου για τη μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Atkinson A., 1995a, *Incomes and the welfare state: essays on Britain and Europe*, Cambridge University Press.
- Atkinson A., 1995b, *Public economics in action: the basic income / flat tax proposal*, The Lindahl lectures, Oxford University Press.
- Barr N., 1993, *The economics of the welfare state* (2η έκδοση), Λονδίνο, Weidenfeld and Nicolson.
- DSS, 1998, *New ambitions for our country: a new contract for welfare*, Λονδίνο, Department of Social Security (Cm 3805).
- The Economist*, 1998, «Brown shuffles the pack», τεύχος 21 Μαρτίου, σ. 47-49.
- Esping-Andersen G., 1996, «Positive-sum solutions in a world of trade-offs?», στο G. Esping-Andersen (επιμέλεια), *Welfare states in transition: national adaptations in national economies*, Λονδίνο, Sage.
- The Guardian*, 1998, «Brown's grand coalition», φύλλο 18 Μαρτίου, σ. 1 / 6-7 / 9-13.
- Gough I., Bradshaw J., Ditch J., Eardley T. and Whiteford P., 1997, «Social assistance in OECD countries», *Journal of European Social Policy*, 7 (1), 17-43.
- Guibentif P. and Bouget D., 1997, *Minimum income policies in the European Union*, Λισσαβόνα, União das Mutualidades Portuguesas.
- Haveman R., 1996, «Reducing poverty while increasing employment: a primer on alternative strategies, and a blueprint», *OECD Economic Studies*, 26 (1), 7-42.
- Scholz J. K., 1994, «The earned income tax credit: participation, compliance and anti-poverty effectiveness», *National Tax Journal*, 47 (1), 63-87.
- Stiglitz J. E., 1988, *Economics of the public sector* (2η έκδοση), Νέα Υόρκη, W.W. Norton & Co. (Ελληνική μετάφραση: εκδόσεις Κριτική).
- Van Oorschot W., 1991, «Non-take-up of social security benefits in Europe», *Journal of European Social Policy*, 1 (1), 15-30.
- Webb S., 1995, «Social security policy in a changing labour market», *Oxford Review of Economic Policy*, 11 (3), 11-26.