

Lietuvos socialinės politikos priemonių, skirtų švelninti COVID-19 pasekmes, veiksmingumas

Lietuva į Covid-19 pandemiją reagavo užimtumo ir gyventojų pajamų palaikymo priemonėmis. Kai kurios iš jų tipiškos, būdingos ir kitų šalių reakcijoms, kai kurios – specifinės. Taip pat ir pastovių socialinės politikos programų kontekstai kiekvienoje šalyse saviti. Todėl svarbu vertinti koku mastu naujos priemonės buvo veiksmingos, kaip jos dera su esamomis pajamų apsaugos priemonėmis. Savą vertinimą pateikiame šiame socialinės politikos dokumente. Jį skiriame su Covid-19 socialinių ir ekonominių pasekmių švelninimu dirbančioms valstybės valdymo institucijoms, politikams, socialiniams partneriams ir visiems besidomintiems socialinės politikos sprendimais.

Lietuvoje įvestos trijų tipų gyventojų pajamų apsaugos priemonės, kuriomis siekiama sušvelninti pandemijos pasekmes.

1. Modifikuotos esamos išmokų sistemos: Ligos išmoka karantino metu nedirbantiems tėvams dėl poreikio prižiūrėti mažamečius vaikus uždarius vaikų ugdymo įstaigas, didesnė socialinė pašalpa vienišiesiems nepasiturintiems asmenims, laikinas vaikų pinigų padidinimas nepasiturinčioms šeimoms.

2. Naujai įsteigtos periodinės trumpalaikės išmokos: subsidijos samdomiems darbuotojams prastovų metu ir po prastovų, išmokos savarankiškai dirbantiems žmonėms, darbo paieškos išmoka nedirbantiems ir bedarbio išmokos negaunantiems, o gaunantiems – priedas prie jų.

3. Naujai įsteigtos vienkartinės išmokos: senyvo amžiaus gyventojams, neįgaliesiems, našliams, našlaičiams, gaunantiems pensijas, tėvams, gaunantiems vaiko pinigus, subsidija savarankiškai dirbantiems, kompensacijos poilsui medicinos darbuotojams ir pedagogams.

Žemiau įvertinsime šių paramos priemonių poveikį gyventojų pajamoms bei skurdo ir nelygybės rodikliams. Remsimės Vilniaus universiteto tyrėjų grupės užsakytu 2020 m. lapkričio mėn. 9-25 d. atliktos reprezentatyvios 18-74 m. Lietuvos gyventojų apklausos duomenimis. Apklausti 1002 gyventojai, rezultatų paklaida neviršija 5 procentinių punktų, duomenų rinkimo partneris – UAB „Factus Dominus“. Apklausos duomenys padėjo atsakyti į klausimą, kiek COVID-19 pasekmių švelninimo valstybės priemonių teikiama parama (toliau – Parama) verslams ir gyventojams prisidėjo išsaugant gyventojų gerovę, kurią matuojame namų ūkių vidutinėmis mėnesinėmis ekvivalentėmis disponuojamomis pajamomis pandemijos pirmojo pusmečio laikotarpiu.¹

1. Paramos priemonių sklaida ir poveikis namų ūkių pajamoms

Tyrimas parodė labai plačią Paramos sklaidą. Virš 60 proc. gyventojų nurodo gavę vienokią ar kitokią paramą (žr. 1 lentelę). Ketvirtadaliui namų ūkių teko „Vienkartinė 120 arba 200 euru išmoka vaikams“ ir penktadaliui „Vienkartinė 200 eurų išmoka senjorams, našlaičiams, našliams ir neįgaliesiems“. Taip pat plati sklaida ir dar dviejų priemonių: „Laikina 42 arba 200 euru darbo paieškos išmoka“ ir „257 eurų išmoka dirbantiems savarankiškai“. Kitos priemonės pasiekė mažiau nei 5 proc. apklaustų namų ūkių (žr. **Error! Reference source not found.**). Subsidijas prastovose ir po prastovų, kadangi jos išmokamos darbdavio, dauguma respondentų galimai laikė darbo užmokesčiu. Tai koreguoja Paramos poveikio pajamoms rezultatus, juose šios subsidijos beveik neatsispindi.

¹ Ekvivalentinės pajamos įvertina masto ekonomiją dėl skirtingos namų ūkių struktūros pagal jų narių skaičių ir amžių. Jos skaičiuojamos disponuojamas pajamas dalijant iš EBPO modifikuotos ekvivalentinės skalės. Skalė tai svorių suma: pirmam namo ūkio nariui tenka 1, likusiems suaugusiems po 0,5, o vaikams - 0,3. Pvz., jei namų ūkis susideda iš 2 suaugusių ir vieno vaiko, šio namų ūkio disponuojamos pajamos bus padalintos iš $1+0,5+0,3 = 1,8$. Vaiku laikomas asmuo iki 15 m.

1 lentelė. Paramos priemonių sklaida ir poveikis namų ūkių disponuojamoms pajamoms

COVID-19 socialinių pasekmių švelninimo priemonės	Administraciniai duomenys*		Apklauso duomenys		
	Gavėjai, tūkst.	Išlaidos, mln. eurų	Vidutiniškai 1 namų ūkio gautos paramos dydis		Paramą gavusių n.ū. dalis, proc.
			Eurai	N.ū. pajamų dalis, proc.	
Visos priemonės		690	32,0	3,6	61
Vienkartinė 120 arba 200 eurų išmoka vaikams	503	71	4,4	0,5	25
Vienkartinė 200 eurų išmoka senjorams, našlaičiams, našliams ir neįgaliesiems	826	173	8,9	1,0	22
Laikina 42 arba 200 eurų darbo paieškos išmoka	288	79	4,7	0,5	15
257 eurų išmoka dirbantiems savarankiškai	87	112	6,0	0,7	8
Subsidijos darbo užmokesčiui dėl prastovų	112	167	2,9	0,3	3
Ligos išmoka vaiko ar kt. asmens priežiūrai dėl karantino apribojimų lankyti ugdymo įstaigas	26	88	1,7	0,2	2
Kitos septynios priemonės	3,4	0,3	7,3

Šaltiniai: Skaičiuota autorių, apklauso duomenys; *SADM <https://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialine-statistika/covid-19-pasekmiu-valdymas-socialiniai-rodikliai>;

Parama padidino vidutines visų šalies namų ūkių pajamas 3,6 proc. arba 32 eurais, nuo 892 iki 924. Nors, kaip minėta, aprėptis priemonėmis net 61 proc., bet atskiros ir dosnesnės priemonės (kaip 200 eurų) tebuvo vienkartinės, o poveikį pajamas vertiname pusmečio laikotarpiu. Tačiau, vien tai, kad Parama neturėjo didelės įtakos pajamų vidurkiui, nereiškia, kad ji nebuvo naudinga. Svarbu jos taiklumas, kokios gyventojų grupės gavo paramą.

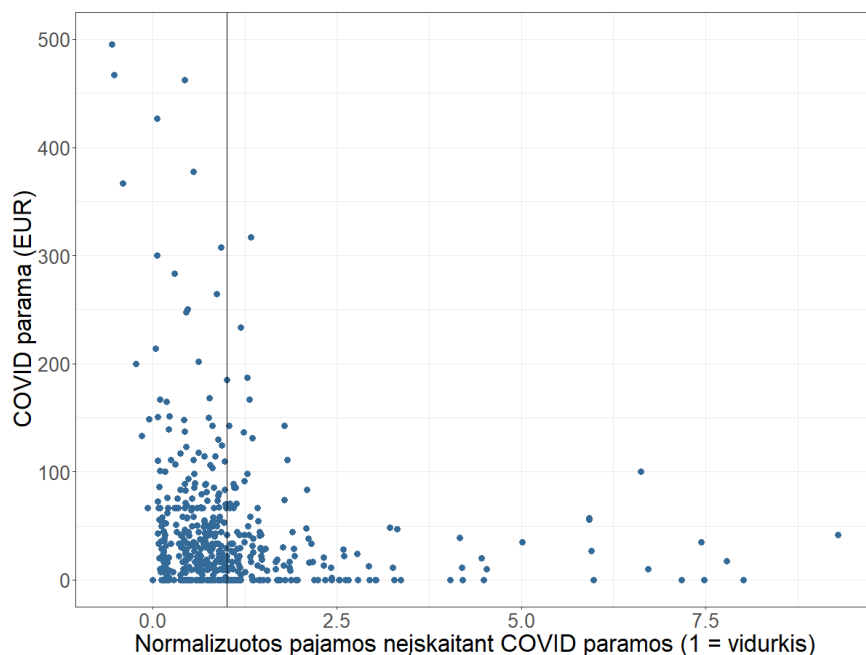
2. Paramos priemonių kryptingumas

Parama dažniau pasiekė mažiau pajamų turinčius namų ūkius. 1 paveiksle matome, kad absoliuti dauguma paramą gavusių namų ūkių susispietę žemiau vidutinių pajamų ribos, t.y. kairiame paveikslo krašte. Be to, žemesnes pajamas gaunantys namų ūkiai gavo didesnės vertės Paramą (paveiksle namų ūkius vaizduojančių taškų spiečius pakrypęs kairėn ir šiek tiek į viršų).

Paramos kryptingumą rodo ir konkrečių gyventojų namų ūkių gautos vidutinės sumos. Pajamoms dėl paramos vidutiniškai padidėjus tik 3,6 proc., pensininkų namų ūkių pajamos vidutiniškai išaugo 29,4 proc. arba apie 70 eurų. Bedarbių pajamos padidėjo 6,7 proc., o Parama pasiekė tris ketvirtadalius iš jų (žr. 2 lentelę).

Nors pensininkai gavo didžiausią paramą, jų pajamos vis tiek labai atsikliko nuo vidutinių pajamų. Pensininkų pajamos buvo vidutiniškai tris kartus žemesnės negu visos imties vidurkis. Taip pat, 95 proc. iš pensininkų, kurie gavo paramą, pajamos nesiekė šalies pajamų vidurkio. Bedarbių padėtis kiek geresnė, bet irgi didžioji jų dalis nesiekė šalies pajamų vidurkio.

Detaliau išskaidžius Paramos poveikį pagal ekonominio aktyvumo pobūdį matome, kad iš dirbančiųjų mažiausiai dėl Paramos pajamos augo samdomų darbuotojų, dirbančių visa darbo dieną (2 proc.), o daugiausiai – savarankiškai visa darbo diena dirbančių asmenų - 7,2 proc. Pastarieji gerokai dažniau naudojos Parama, Taip pat labiau padidėjo dėl negalios nedirbančių asmenų pajamos - 7,7 proc. (2 lentelė).



1 pav. Paramos priemonių dydžio pasiskirstymas pagal namų ūkių pajamas, erurai

Pastaba: apklausos duomenys, naudota EBPO modifikuota ekvivalentinė skalė. Namų ūkių normalizuotos pajamos neįskaitant Paramos pavaizduotos ant x ašies. Normalizuotos pajamos tai $\frac{Pajamos_i - Parama_i}{Vidutinė(Pajamos_i - Parama_i)}$, kur i yra namų ūkis. Parama atidėta ant y ašies. Vertikali raudona linija, kuri kerta x-ašį = 1 vaizduoja vidutinės normalizuotos pajamas. Taigi, visi taškai į kairę nuo raudonos linijos yra namų ūkiai, kurie gauna mažiau pajamų (neįskaitant paramos) nei vidutinis namų ūkis. Šaltinis: Skaičiuota autorių, apklausos duomenys.

2 lentelė. Paramos poveikis namų ūkiams pagal jų narių ekonominio aktyvumo pobūdį

Ekonominio aktyvumo pobūdis	Vidutinės pajamos su parama, erurai	Vidutinių pajamų pokytis dėl paramos		Paramą gavusių n.ū. dalis, proc.	Paramą gavusių n.ū., kurie nesiekia vidutinių pajamų, dalis.
		erurai	Proc.		
Visa imtis	924	32	3,6	61	73
Dirbantys	1053	28	2,7	55	66
Samdomieji, dirbantys visa darbo diena	1098	22	2,0	51	62
Samdomas darbuotojas, dirbantis nevisa darbo diena	659	33	5,2	66	88
Savarankiškai visa darbo diena dirbantys	1107	74	7,2	73	61
Bedarbiai	566	35	6,5	76	89
Pensininkai	310	71	29,4	89	95
Dėl negalios nedirbantys asmenys	521	37	7,7	90	94
Ūkininkai	537	55	11,4	67	80

Šaltinis: Skaičiuota autorių, apklausos duomenys.

3. Paramos priemonių poveikis skurdo paplitimui ir pajamų nelygybei

Parama turėjo poveikį skurdo paplitimui ir pajamų nelygybei. Taip atsitiko jau dėl aptarto Paramos kryptingumo - 73 proc. namų ūkių, kurie pasinaudojo Parama, iki jos gaudavo mažesnes pajamas už vidutinį namų ūkį, Pajamų nelygybę rodantis Gini koeficientas tarp namų ūkių sumažėjo 2,3 proc. punktais, o skurdo rizikos lygis - beveik 3 proc. punktais. Tai rodo, kad Parama tikslingai pasiekė mažesnes pajamas turinčius namų ūkius.

Nors Parama labiausiai padidino pensininkų ir bedarbių pajamas, pajamų nelygybė ir skurdas labiausiai sumažėjo dėl paramos suteiktos dirbantiesiems, Jei dirbantys nebūtų gavę Paramos, Gini indeksas būtų vienu proc. punktų didesnis, o skurdo rizikos lygis dviem proc. p. didesnis. Palyginimui, suteikta Parama pensininkams Gini sumažino 0,8 proc. p., o skurdą 0,2 proc. p. Taip yra iš dalies todėl, kad dirbantieji gavo gerokai didesnę paramą (jiems atiteko apie 65 proc. paramos),

Daugiausiai nelygybę ir skurdo rodiklį sumažino „Vienkartine 200 eurų išmoka senjorams, našlaičiams, našliams ir neįgaliesiems“, „257 eurų išmoka dirbantiems savarankiškai“, „Laikina 42 arba 200 eurų darbo paieškos išmoka“ ir „Vienkartine 120 arba 200 eurų išmoka vaikams“, Sąrašas priemonių, kurios labiausiai mažino nelygybę ir skurdą pateiktas 3 lentelėje, Kitos priemonės nebuvo reikšmingos pajamų nelygybei ir skurdo rodikliui.

3 lentelė. Paramos poveikis namų ūkių pajamų nelygybei ir skurdo paplitimui

Ekonominio aktyvumo pobūdis	Gini pokytis (proc. p.)	Skurdo rizikos lygio pokytis (proc. p.)	Paramos pasiskirstymas grupėse, proc.
Visa imtis	-2,3	-3,0	100
Dirbantys	-1,0	-2,0	65
Bedarbiai	-0,2	-0,3	9
Pensininkai	-0,8	-0,2	18
Kiti	-0,2	-0,7	8
Detalesnis Paramos gavėjų skirstymas			
Vienkartine 200 eurų išmoka senjorams, našlaičiams, našliams ir neįgaliesiems	-0,94	-1,40	x
Laikina 42 arba 200 eurų darbo paieškos išmoka	-0,33	-0,30	x
Ligos išmoka vaiko ar kt. asmens priežiūrai dėl karantino apribojimų lankyti ugdymo įstaigas	-0,11	-0,60	x
Vienkartine 120 arba 200 eurų išmoka vaikams	-0,24	0,00	x
257 eurų išmoka dirbantiems savarankiškai	-0,40	-0,30	x

Šaltinis: Skaičiuota autorių, apklausos duomenys.

Iš pirmo žvilgsnio atrodo paradoksalu, kad nors Paramos išmokos nebuvo tikslinės ir daugeliu atveju vienodo dydžio plačioms gavėjų grupėms (pensininkams, šeimoms su vaikais ir bedarbiams), jos vis tik paveikė skurdą bei pajamų nelygybę.

Tokį išmokų rezultatą lėmė jau ilgą laiką visuomenėje esantys pagrindiniai gyventojų skurdo rizikos veiksniai – senyvas amžius, vaikų turėjimas ir bedarbystė. Būtent dėl šių veiksnių Lietuvos visuomenėje yra susiklostę didelės gyventojų grupės, kuriose skurdas yra paplitęs labiau nei vidutiniškai. Tai – pensininkai, šeimos su vaikais (ypač tos, kuriose vaikų ir suaugusiųjų santykis didesnis) bei bedarbiai. Būtent šioms grupėms buvo nukreipta didžioji Paramos dalis. Žinoma, ne kiekvienas tų grupių namų ūkis skursta, bet esant plačiam skurdo paplitimui jose, net ir nediferencijuojant Paramos, ji pataikė dideliame skurstančiųjų namų ūkių skaičiui ir pagerino skurdo lygio rodiklį.

4. Pandemijos pasekmių švelninimo priemonių pamokos ilgalaikės perspektyvos požiūriu

Deja, pandemijos pasekmes švelninančios priemonės yra laikinos, o minėti pagrindiniai skurdo rizikos veiksniai yra latentiniai. Todėl ilgalaikėje perspektyvoje ir pirmenybė turėtų būti teikiama nuolatinei veikiančių socialinės apsaugos priemonių, kurios palaiko pensininkų, bedarbių bei šeimų su vaikais pajamas, tobulinimui.

Pandemija ir jos iššaukti ekonominiai sunkumai nesumažina pensijų. Todėl, veikiant pensijų sistemai, kuris užtikrina adekvataus dydžio išmokas, krizinių laikotarpiu metu būtų svarbu ne papildomos išmokos, bet tik sistemos finansinis tvarumas.

Gerai veikianči nedarbo draudimo sistema paprastai automatiškai suveikia kai krizių metu didėja bedarbių skaičius – jie tampa iš anksto numatytų išmokų gavėjais. Nebent užsitęsusi krizė ilgiau nei numatyti išmokų mokėjimo laikotarpiai paprastai tenka sistemą pakoreguoti pratęsiant išmokų mokėjimo trukmę, bet papildomų išmokų įvesti nereikia.

Galiausiai, jeigu yra pastoviai veikiančios adekvataus dydžio paramos šeimoms su vaikais sistemos ir minėtas nedarbo draudimas, kuris apsaugo šeimų tėvų pajamas net dėl krizės netekus darbo, specialios papildomos išmokos irgi nėra aktualios.

Jeigu nuolatinės pajamų apsaugos sistemos veikia gerai, kriziniais atvejais dėmesys ir ištekliams galėtų būti tikslingai fokusuoti tik tiems, kas susiduria su naujais sunkumais. Taigi, esminė pandemijos pamoka – tobulinti stacionarias socialinės apsaugos sistemas, kurios užtikrintų visų gyventojų grupių nuolatinę adekvačią pajamų apsaugą. Konkrečios rekomendacijos pensijų, nedarbo draudimo ir paramos šeimoms srityse bus pateiktos kituose šio projekto socialinės politikos trumpraščiuose.

Parengta vykdant LMT remiamą projektą „Socialinės politikos reakcijos į COVID-19 krizės pasekmes: nedarbo ir skurdo padėties analizė, tarptautinė patirtis ir rekomendacijos Lietuvai“ (P-COV-20-29).