

Κείμενα Πολιτικής (Policy Briefs) / 1

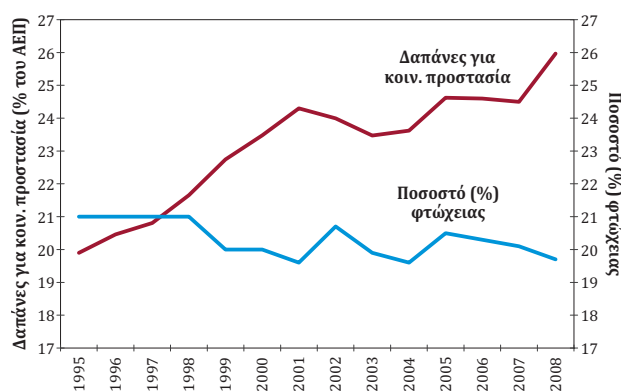
Το παράδοξο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα:

Γιατί η αύξηση των δαπανών για κοινωνική προστασία δεν μείωσε τη φτώχεια;

ΓΙΑΝΝΗΣ ΔΑΦΕΡΜΟΣ ΚΑΙ ΧΡΙΣΤΟΣ ΠΑΠΑΘΕΟΔΩΡΟΥ

Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από το εξής παράδοξο: ενώ τις τελευταίες δύο περίπου δεκαετίες οι δαπάνες για κοινωνική προστασία αυξήθηκαν σημαντικά, το ποσοστό φτώχειας παρέμεινε σχεδόν αμετάβλητο. Πιο συγκεκριμένα, το Διάγραμμα 1 δείχνει ότι την περίοδο 1995-2008 οι δαπάνες για κοινωνική προστασία (ως % του ΑΕΠ) μεταπήδησαν από το 19,9% στο 26%, πλησιάζοντας ουσιαστικά τον μέσο όρο της ΕΕ-15, που είναι 27,1%. Ωστόσο, την ίδια περίοδο το ποσοστό φτώχειας στη χώρα έμεινε σχεδόν αμετάβλητο γύρω στο 20%-21%, που είναι ένα από τα υψηλότερα ποσοστά μεταξύ των χωρών της ΕΕ. Είναι μάλιστα ενδεικτικό ότι αυτό διαπιστώνεται σε περίοδο ραγδαίας μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας και βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού.

Διάγραμμα 1: Δαπάνες για κοινωνική προστασία (ως % του ΑΕΠ) και φτώχεια, Ελλάδα, 1995-2008



Πηγή: Eurostat και ΕΛΣΤΑΤ

Ποια θα μπορούσε να είναι η αιτία αυτού του φαινομενικά παράδοξου γεγονότος; Η προσεκτική ανάλυση των δεδομένων μάς οδηγεί σε δύο όχι αμοιβαία αποκλειόμενες ερμηνείες.

Ερμηνεία πρώτη

Μία πρώτη ερμηνεία πηγάζει από την ανάλυση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και τη διάρθρωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας της Ελλάδας, που το καθιστούν ιδιαίτερα αναποτελεσματικό ως προς την αντιμετώπιση της φτώχειας. Τα στοιχεία που παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 2 είναι αποκαλυπτικά. Σύμφωνα με το δείκτη σχετικής αποτελεσματικότητας που έχουμε κατασκευάσει, με βάση τη σχέση μεταξύ των δαπανών για κοινωνική προστασία και της φτώχειας,¹ η Ελλάδα εμφανίζεται ως μία από τις περισσότερο αναποτελεσματικές χώρες της ΕΕ-15 στη χρήση των δαπανών για κοινωνική προστασία.² Οι μόνες χώρες που εμφανίζουν μικρότερη αποτελεσματικότητα από την Ελλάδα είναι η Ιταλία, η Μ. Βρετανία και η Ιρλανδία.

Συγχρόνως, το διάγραμμα αποκαλύπτει την αντιστοιχία μεταξύ της αποτελεσματικότητας των κοινωνικών δαπανών και των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Αυτό γίνεται περισσότερο κατανοητό αν ομαδοποιήσουμε τις χώρες της ΕΕ-15 με βάση το σύστημα κοινωνικής προστασίας που έχουν αναπτύξει. Μπορούμε να εντοπίσουμε 4 διακριτούς τύπους κοινωνικού κράτους (βλ. Πίνακα 1).³

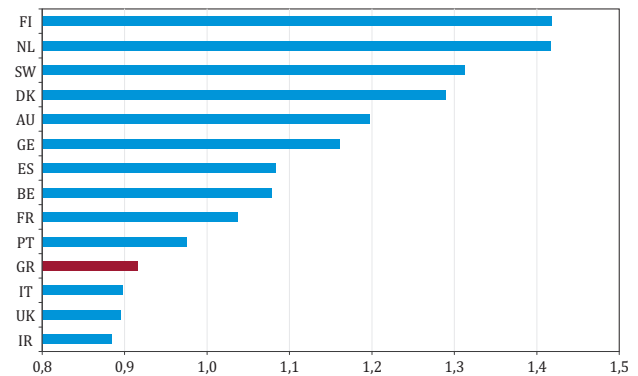
Ο πρώτος τύπος αφορά το σοσιαλδημοκρατικό σύστημα κοινωνικής προστασίας, που έχει αναπτυχθεί στις σκανδιναβικές χώρες, με τυπικούς εκπροσώπους τη Σουηδία και τη Δανία. Στην ίδια ομάδα κατατάσσονται επίσης η Φινλανδία και η Ολλανδία. Το σύστημα

1. Οι χώρες με υψηλότερη τιμή στον συγκεκριμένο δείκτη επιτυγχάνουν χαμηλότερο ποσοστό φτώχειας δαπανώντας τα ίδια ποσά για κοινωνική προστασία (ως ποσοστό του ΑΕΠ). Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την κατασκευή του δείκτη βλ. το Παράρτημα.

2. Στα Διαγράμματα 2 και 4 δεν περιλαμβάνεται το Λουξεμβούργο λόγω της ιδιομορφίας του, που οφείλεται στον πολύ μικρό πληθυσμό του και στα πολύ υψηλά εισοδήματα των κατοίκων του.

3. Για τη συγκεκριμένη κατάταξη βλ. Esping-Andersen (1990), Παπαθεοδώρου και Πετμεζίδου (2004, 2005), Παπαθεοδώρου και Δαφέρμος (2010).

Διάγραμμα 2: Δείκτης σχετικής αποτελεσματικότητας των δαπανών για κοινωνική προστασία ως προς τη φτώχεια, ΕΕ-15, μέσος όρος 1994-2008



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων της Eurostat

αυτό χαρακτηρίζεται από ιδιαίτερα γενναιόδωρες και καθολικές παροχές που αφορούν το σύνολο του πληθυσμού, χωρίς έλεγχο πόρων των δικαιούχων και με μονάδα αναφοράς το άτομο. Χρηματοδοτείται μέσω ενός συστήματος φορολόγησης που διακρίνεται από τους υψηλούς και ιδιαίτερα προοδευτικούς άμεσους φόρους, καθώς επίσης και από τη χαμηλή φοροδιαφυγή.

Ο δεύτερος τύπος αναφέρεται στο συντηρητικό-κορπορατιστικό σύστημα κοινωνικής προστασίας, το οποίο έχει αναπτυχθεί κυρίως στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, με χαρακτηριστικότερους εκπροσώπους τη Γαλλία και τη Γερμανία. Στο ίδιο σύστημα κατατάσσονται η Αυστρία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο. Χαρακτηρίζεται από σχετικά γενναιόδωρες παροχές· το δικαίωμα όμως σε αυτές τις παροχές θεμελιώνεται σύμφωνα με το επαγγελματικό-κοινωνικό στάτους των ατόμων. Επιπρόσθετα, τα κοινωνικά επιδόματα έχουν ως μονάδα αναφοράς την οικογένεια και απευθύνονται συνήθως στον άνδρα-προστάτη της οικογένειας και όχι στο άτομο.

Ο τρίτος τύπος καθεστώτος ευημερίας είναι το φιλελεύθερο μοντέλο· έχει αναπτυχθεί κυρίως στις αγγλοσαξονικές χώρες, με χαρακτηριστικούς εκπρόσωπους στην ΕΕ-15 τη Μ. Βρετανία και την Ιρλανδία. Στο μοντέλο αυτό τα κοινωνικά επιδόματα παρέχονται έπειτα από έλεγχο πόρων των δικαιούχων, που οδηγεί στο στιγματισμό των αποδεκτών. Η αγορά αναγνωρί-

Πίνακας 1: Τα χαρακτηριστικά των 4 συστημάτων κοινωνικής προστασίας στην ΕΕ-15

Τύπος κοινωνικού κράτους	Χώρα	Χαρακτηριστικά
Σοσιαλδημοκρατικό	Δανία (DK) Σουηδία (SW) Φινλανδία (FI) Ολλανδία (NL)	Καθολικές παροχές, μονάδα αναφοράς το άτομο, προοδευτική φορολογία
Συντηρητικό-κορπορατιστικό	Αυστρία (AU) Βέλγιο (BE) Γερμανία (GE) Γαλλία (FR) Λουξεμβούργο (LU)	Παροχή κοινωνικών παροχών βάσει της επαγγελματικής καριέρας, μονάδα αναφοράς η οικογένεια
Φιλελεύθερο	Μ. Βρετανία (UK) Ιρλανδία (IR)	Έλεγχος πόρων των δικαιούχων, παρέμβαση του κράτους μόνο όταν αποτυγχάνει η αγορά
Νοτιοευρωπαϊκό	Ιταλία (IT) Ισπανία (ES) Ελλάδα (GR) Πορτογαλία (PT)	Κατακερματισμένο και πελατειακό σύστημα, μεγάλα κενά στην κοινωνική προστασία, περιορισμένη εφαρμογή της αρχής της καθολικότητας, σημαντικός ο ρόλος της οικογένειας και των συγγενικών δικτύων

ζεται ως ο βασικός μηχανισμός κατανομής των πόρων και το κράτος ουσιαστικά παρεμβαίνει μόνο όταν αποτυγχάνει η αγορά ή η οικογένεια στην επίτευξη ενός κατώτατου επιπέδου διαβίωσης.

Τέλος, οι χώρες της νοτίου Ευρώπης υποστηρίζεται ότι συγκροτούν ένα διακριτό σύστημα κοινωνικής προστασίας.⁴ Το σύστημα αυτό χαρακτηρίζεται από τον υψηλό κατακερματισμό και την πόλωση, από την περιορισμένη καθολικότητα στην παροχή των κοινωνικών επιδομάτων, τις υποτυπώδεις κοινωνικές παροχές και την ύπαρξη πελατειακών σχέσεων στη διανομή των κοινωνικών πόρων. Η κοινωνική προστασία των χωρών αυτών παρουσιάζει σημαντικά κενά, τα οποία σε μεγάλο βαθμό καλούνται να αναπληρώσουν η οικογένεια και τα συγγενικά δίκτυα.

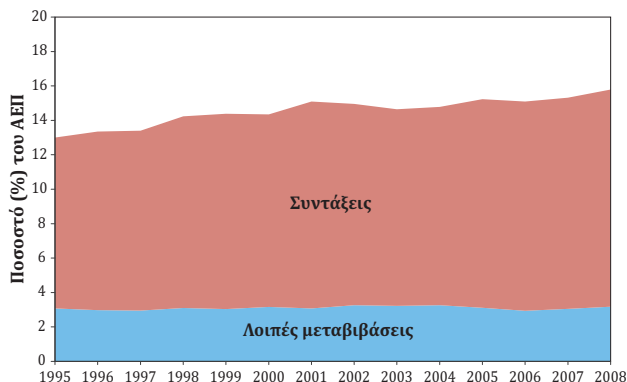
Από το Διάγραμμα 2 μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι οι 4 χώρες που έχουν αναπτύξει σοσιαλδημοκρα-

τικού τύπου κοινωνικό κράτος χαρακτηρίζονται από αποτελεσματικότερη χρήση των πόρων για κοινωνική προστασία στην καταπολέμηση της φτώχειας. Αντίθετα, η χαμηλότερη αποτελεσματικότητα εντοπίζεται στη Μ. Βρετανία και την Ιρλανδία, δηλαδή τις χώρες που έχουν αναπτύξει φιλελεύθερο καθεστώς κοινωνικής προστασίας· επίσης, χαμηλή είναι και η αποτελεσματικότητα στις χώρες της νοτίου Ευρώπης.

Με βάση τα παραπάνω, η αναποτελεσματικότητα των δαπανών για κοινωνική προστασία στην Ελλάδα θα πρέπει να αναζητηθεί στις ιδιαιτερότητες και τις δομικές αδυναμίες του συστήματος κοινωνικής προστασίας που έχουν αναπτύξει οι χώρες της νοτίου Ευρώπης. Στη χώρα μας τα καθολικά επιδόματα είναι ελάχιστα, οι παροχές χαρακτηρίζονται από μεγάλα κενά και υψηλή πόλωση, και βασίζονται σε ιδιαίτερα γραφειοκρατικούς μηχανισμούς, καθιστώντας την ύπαρξη πελατειακών σχέσεων προϋπόθεση για την πρόσβαση στους κοινωνικούς πόρους. Επίσης, η υψηλή φοροδιαφυγή εντείνει την αναποτελεσματικότητα της παροχής επιδομάτων έπειτα από έλεγχο πόρων των δικαιούχων. Άτομα που φοροδιαφεύγουν έχουν συχνά πλεονεκτικότερη πρόσβαση στα επιδόματα, λόγω των χαμηλότερων εισοδημάτων που δηλώνουν. Επίσης, σε αρκετές περιπτώσεις τα ίδια άτομα εμφανίζουν μεγαλύτερη ικανότητα στην αντιμετώπιση της σχετικής γραφειοκρατίας. Αντίθετα, ιδιαίτερα ευάλωτα στρώματα του πληθυσμού, με πραγματικά χαμηλά εισοδήματα και αυξημένες ανάγκες, συχνά αντιμετωπίζουν τεράστιες δυσκολίες στην πρόσβαση σε αντίστοιχες κοινωνικές παροχές. Στο πλαίσιο αυτό, μία ερμηνεία για το παράδοξο που διατυπώθηκε στην αρχή του κειμένου σχετίζεται με τον τρόπο οργάνωσης του συστήματος κοινωνικής προστασίας, ο οποίος διαφέρει σημαντικά από τα αντίστοιχα συστήματα χωρών που αποδεικνύονται ιδιαίτερα αποτελεσματικά στη χρήση των κοινωνικών δαπανών, όπως εκείνα των σκανδιναβικών χωρών με το σοσιαλδημοκρατικό κοινωνικό κράτος.

4. Βλ. Leibfried (1992) και Ferrera (1996).

Διάγραμμα 3: Συντάξεις και λοιπές κοινωνικές μεταβιβάσεις σε χρήμα ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ, Ελλάδα, 1995-2008

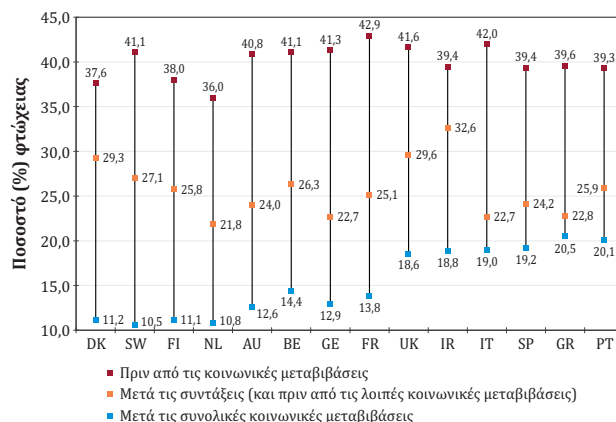


Πηγή: Eurostat

Ερμηνεία δεύτερη

Το Διάγραμμα 3 μας αποκαλύπτει μία δεύτερη ερμηνεία του παράδοξου της μη μείωσης της φτώχειας από την αύξηση των δαπανών για κοινωνική προστασία στη χώρα. Με βάση τα στοιχεία που παρουσιάζονται, προκύπτει ότι η αύξηση των κοινωνικών μεταβιβάσεων σε χρήμα το διάστημα 1995-2008 περιορίστηκε μόνο στην αύξηση των συντάξεων. Οι λοιπές, εκτός συντάξεων, μεταβιβάσεις (όπως οικογενειακά επιδόματα, επιδόματα ανεργίας, στέγασης κλπ.) παρέμειναν σχεδόν αμετάβλητες, στο 3% του ΑΕΠ, ποσοστό το οποίο είναι το χαμηλότερο στην ΕΕ-15. Κατά συνέπεια, το μερίδιο των λοιπών κοινωνικών μεταβιβάσεων σε χρήμα ως προς τις συνολικές κοινωνικές μεταβιβάσεις μειώθηκε από 0,23 το 1995 σε 0,20 το 2008· έτσι, παρέμεινε σε πολύ πιο χαμηλό επίπεδο από το αντίστοιχο μέσο μερίδιο στην ΕΕ-15, όπου το ίδιο διάστημα μειώθηκε από 0,37 σε 0,33.

Διάγραμμα 4: Ποσοστό (%) φτώχειας πριν από και μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, ΕΕ-15, μέσος όρος 1994-2008



Πηγή: Eurostat

Γιατί όμως οι λοιπές κοινωνικές μεταβιβάσεις είναι ιδιαίτερα σημαντικές για τη μείωση της φτώχειας; Το Διάγραμμα 4 είναι διαφωτιστικό ως προς αυτό το ερώτημα. Με βάση τα στοιχεία που αφορούν την περίοδο 1994-2008, η Ελλάδα παρουσιάζει μετά τις συντάξεις και πριν από τις λοιπές κοινωνικές μεταβιβάσεις ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά φτώχειας στην ΕΕ-15 (22,8%). Εντούτοις, μετά τις λοιπές κοινωνικές μεταβιβάσεις η Ελλάδα εμφανίζεται ως η χώρα με το υψηλότερο ποσοστό φτώχειας στην ΕΕ-15 (20,5%). Ουσιαστικά, το υψηλό ποσοστό φτώχειας της χώρας οφείλεται στην εξαιρετικά ασθενή αναδιανεμητική επίδραση των λοιπών κοινωνικών μεταβιβάσεων, η οποία είναι η χαμηλότερη μεταξύ όλων των χωρών της ΕΕ-15. Κατά συνέπεια, το γεγονός ότι η αύξηση των κοινωνικών μεταβιβάσεων σε χρήμα στην Ελλάδα τις τελευταίες δύο δεκαετίες περιορίστηκε στις συντάξεις αιτιολογεί την αδυναμία ουσιαστικής μείωσης της φτώχειας το ίδιο διάστημα.

Σύνοψη

Το φαινομενικά παράδοξο που χαρακτηρίζει τη σχέση μεταξύ δαπανών για κοινωνική προστασία και φτώχειας στην Ελλάδα έχει δύο βασικές ερμηνείες: Πρώτον, την ύπαρξη ενός κατακερματισμένου συστήματος κοινωνικής προστασίας, που αποδεικνύεται ιδιαίτερα αναποτελεσματικό στη χρήση των διαθέσιμων πόρων. Δεύτερον, το ιδιαίτερα χαμηλό και σταδιακά μειούμενο μερίδιο των λοιπών, εκτός συντάξεων, μεταβιβάσεων στο σύνολο των κοινωνικών μεταβιβάσεων. Κρίνεται λοιπόν αναγκαία η ριζική αναμόρφωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα αντλώντας από την εμπειρία άλλων χωρών, όπως εκείνων που έχουν αναπτύξει σοσιαλδημοκρατικού τύπου κοινωνικό κράτος· οι εν λόγω χώρες εμφανίζονται ιδιαίτερα αποτελεσματικές στην αξιοποίηση των κοινωνικών δαπανών για τη μείωση της φτώχειας. Ταυτόχρονα, κρίσιμη για την άμβλυνση της φτώχειας

θεωρείται και η αύξηση του μεριδίου των λοιπών κοινωνικών μεταβιβάσεων. Οι αλλαγές αυτές θα συμβάλουν στην καλύτερη αξιοποίηση των πόρων που διατίθενται για κοινωνική προστασία με στόχο τον περιορισμό της φτώχειας.

Πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι οι πρόσφατες αλλαγές που προωθούνται στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πειθαρχίας και της δανειακής σύμβασης της Ελλάδας κινούνται προς την αντίθετη κατεύθυνση. Οι αλλαγές αυτές στοχεύουν στην περαιτέρω ενδυνάμωση της στόχευσης των παροχών με έλεγχο πόρων των δικαιούχων και στον περιορισμό των λοιπών κοινωνικών μεταβιβάσεων. Η αποτελεσματικότητα όμως τέτοιων πολιτικών δεν επιβεβαιώνεται από τα εμπειρικά δεδομένα. Αντιθέτως, αναμένεται να τροφοδοτήσουν το παράδοξο που επισημάναμε στο κείμενο αυτό, επιδεινώνοντας τη φτώχεια στη χώρα.

Βιβλιογραφία

- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford: Polity Press. [ελλ. έκδ.: Esping-Andersen, G. (2006). *Οι Τρεις Κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας*, μτφ. Ά. Γολέμη, επιμ. Μ. Πετμεζίδου, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα].
- Ferrera, M. (1996). "The 'Southern model' of welfare in social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6, pp. 17-37.
- Leibfried, S. (1992). "Towards a european welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community", in Ferge, Z. and Kolberg, J.E. (eds), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt am Main: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Παπαθεοδώρου, Χ. και Δαφέρμος, Γ. (2010). *Δομή και Τάσεις της Οικονομικής Ανισότητας και της Φτώχειας στην Ελλάδα και την ΕΕ, 1995-2008*, Επιστημονική Έκθεση 2, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ.
- Παπαθεοδώρου, Χ. και Πετμεζίδου, Μ. (2004). «Ανισότητα, φτώχεια και αναδιανομή μέσω των κοινωνικών μεταβιβάσεων: Η Ελλάδα σε συγκριτική προοπτική», στο Πετμεζίδου, Μ. και Παπαθεοδώρου, Χ. (επιμ.), *Φτώχεια και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, Αθήνα: Εξάντας.
- Παπαθεοδώρου, Χ. και Πετμεζίδου, Μ. (2005). «Ανισότητα, αναδιανομή και καθεστώς ευημερίας: Η Ελλάδα σε σύγκριση με τις άλλες χώρες της ΕΕ», στο Αργεΐτης, Γ. (επιμ.), *Οικονομικές Αλλαγές και Κοινωνικές Αντιθέσεις στην Ελλάδα: Οι Προκλήσεις στις Αρχές του 21ου Αιώνα*, Αθήνα: Τυπωθήτω – Γιώργος Δαρδανός.

Παράρτημα: Κατασκευή του δείκτη σχετικής αποτελεσματικότητας ως προς το ποσοστό φτώχειας

Ο δείκτης σχετικής αποτελεσματικότητας (ΔSA) των δαπανών για κοινωνική προστασία (ΔKP) ως προς το ποσοστό φτώχειας ($\Pi\Phi$) στη χώρα i ορίζεται ως εξής:

$$\Delta SA_i = \frac{\Pi\Phi_{EE}/\Pi\Phi_i}{\Delta KP_i/\Delta KP_{EE}}$$

Τα σύμβολα $\Pi\Phi_{EE}$ και ΔKP_{EE} εκφράζουν τον μέσο όρο στην ΕΕ-15 του ποσοστού φτώχειας και των δαπανών για κοινωνική προστασία (ως % του ΑΕΠ) αντίστοιχα. Όσο υψηλότερος είναι ο παραπάνω δείκτης τόσο μεγαλύτερη είναι η αποτελεσματικότητα των δαπανών για κοινωνική προστασία στη μείωση της φτώχειας.

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ

Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων

Εμμανουήλ Μπενάκη 71Α
106 81, Αθήνα
Τηλ. +30 2103327779
Fax +30 2103327770
www.ineobservatory.gr

Οι απόψεις που διατυπώνονται στο παρόν κείμενο
είναι των συγγραφέων και δεν εκφράζουν κατ' ανάγκη
τις θέσεις της ΓΣΕΕ.

Γλωσσική επιμέλεια - Διορθώσεις: Γιώτα Γ. Χρόνη
Ηλεκτρονική σελιδοποίηση: Γιάννης Παπαδημητρώπουλος
Εκτύπωση - Παραγωγή: ΚΑΜΠΥΛΗ ΑΕΒΕ

© ΙΝΕ ΓΣΕΕ
ISSN: 1792-9989

Η παρούσα έρευνα χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό
Κοινωνικό Ταμείο και το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής
Ασφάλισης στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος
«Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» 2007-2013.

