

# ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΕΝΑ “ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΔΙΧΤΥ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ” ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

*Μάνος Ματσαγγάνης*

## Εισαγωγή

Αντίθετα από ό,τι ισχύει στις περισσότερες χώρες της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης, το άθροισμα των κοινωνικών πολιτικών στην Ελλάδα δεν συνιστά συνεκτικό σύνολο, συνεπώς αποτυγχάνει να εξασφαλίσει για το σύνολο του πληθυσμού επαρκή προστασία έναντι κοινωνικών κινδύνων που απειλούν με το φάσμα της φτώχειας. Σύμφωνα με μια εύστοχη, σε ανύποπτο χρόνο διατυπωμένη φράση, “το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα οικοδομήθηκε άναρχα”, κυρίως ως “προϊόν συνεχών συμβιβασμών με ομάδες πίεσης ή περιστασιακής αντιμετώπισης κρίσεων”. Η ιστορική διαδικασία από την οποία προέκυψε το σημερινό “εντυπωσιακό μωσαϊκό ρυθμίσεων” καθιστά δικαιολογημένο το χαρακτηρισμό της ελληνικής περίπτωσης ως “κράτους πελατειακών παροχών” (Σημίτης 1989).

Η ελληνική περίπτωση δεν είναι μοναδική: ανήκει στη νοτιοευρωπαϊκή παραλλαγή κοινωνικού κράτους (Ferrera 1996), η οποία χαρακτηρίζεται από καθυστέρηση στη θεσμοθέτηση και επέκταση κοινωνικών προγραμμάτων, από την ύπαρξη σημαντικών κενών στην κοινωνική προστασία, αλλά και από τη συνύπαρξη των τελευταίων με “νησίδες υπερπροστασίας”. Το φαινόμενο συνδέεται με την προνομιακή πρόσβαση κοινωνικών ομάδων στην πολιτική εξουσία και με τη δυνατότητα τους να αποσπούν ευνοϊκές ρυθμίσεις, ενώ διευκολύνεται από τον κατακερματισμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας σε μια πληθώρα μικροσυστημάτων, το καθένα με δικούς του κανόνες, όρους ασφάλισης, ύψος εισφορών, εύρος και ποιότητα παροχών.

Η πολυδιάσπαση του συστήματος αποκρυσταλλώνεται σε μια πόλωση που αντανακλά το “δυσίμο” της αγοράς εργασίας με πιστότητα. Από τη μια πλευρά είναι το “σύστημα εγγυήσεων” (*sistema delle garanzie*): θέσεις εργασίας στην επίσημη οικονομία, σταθερή απασχόληση, ικανοποιητικές κοινωνικές παροχές, μεγάλη ποσοστά συμμετοχής στα εργατικά συνδικάτα. Οι κοινωνικές ομάδες που ανήκουν σε αυτή την κατηγορία στην Ελλάδα αποτελούνται από εργαζομένους

του ευρύτερου δημόσιου τομέα και των τραπεζών και από ελεύθερους επαγγελματίες (γιατρούς, δικηγόρους, μηχανικούς κτλ.). Από την άλλη πλευρά βρίσκονται τα πλέον ευάλωτα μέλη της "κοινωνίας των δύο τρίτων": μακροχρόνια άνεργοι, παλινδρομούντες μεταξύ ανεργίας και υποαπασχόλησης σε μερική ή εποχιακή βάση, το εργατικό δυναμικό της παραοικονομίας: θέσεις εργασίας στο περιθώριο της επίσημης οικονομίας, επισφαλής απασχόληση, απουσία ασφαλιστικής κάλυψης, υποτυπώδεις παροχές, χαμηλά ποσοστά συνδικαλισμού. Η δεύτερη αυτή κατηγορία περιλαμβάνει το σύνολο των ξένων εργατών, αλλά και μεγάλο μέρος των γυναικών και των νέων.

Το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα δεν αίρει τις ανισότητες που παράγει η αγορά εργασίας αλλά τις αναπαράγει. Η διαπίστωση αυτή καθιστά επιτακτικό το αίτημα της ριζικής μεταρρύθμισής του. Πράγματι, παρά το ότι η σχετική συζήτηση επικεντρώνεται κυρίως στις πιέσεις για δημοσιονομική εξυγίανση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, η αποτυχία του να εγγυηθεί στοιχειώδεις αρχές ισονομίας και δικαιοσύνης θα αποτελούσε επαρκή αιτιολόγηση της ανάγκης μεταρρύθμισης.

Βέβαια, η κατεύθυνση της μεταρρύθμισης είναι αντικείμενο κοινωνικών και πολιτικών διαμαχών και θέμα έντονου επιστημονικού διαλόγου. Ωστόσο, δύσκολα θα μπορούσε να αμφισβητηθεί το ότι η δημιουργία ενός αποτελεσματικού "κοινωνικού δικτύου ασφαλείας" (social safety net) για την εξασφάλιση ενός ελαχίστου αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης για όλους αποτελεί στόχο-κλειδί για την αναμόρφωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας στη χώρα μας.

Το "κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας" χαρακτήριζε μέχρι πρόσφατα τα σοσιαλδημοκρατικά συστήματα κοινωνικής προστασίας της Βόρειας Ευρώπης - συμπεριλαμβανομένης, φυσικά, και της Βρετανίας όπου η παράδοση του Beveridge άσκησε μεγαλύτερη επιρροή. Το μεγαλύτερο πρόγραμμα για την εξασφάλιση ενός ελαχίστου εισοδήματος στη Βρετανία είναι το *Income Support*, το οποίο ενισχύει οικογένειες που δεν υποστηρίζονται από ένα τουλάχιστον πλήρως απασχολούμενο μέλος. Το 1994 τα νοικοκυριά που ελάμβαναν *Income Support* αριθμούσαν 10 εκατομμύρια μέλη (Webb 1995).

Παρόμοιοι θεσμοί ήταν μέχρι πρόσφατα σπάνιοι στα "κορπορατιστικά-συντηρητικά" συστήματα κοινωνικής ασφάλισης της Ηπειρωτικής Ευρώπης (Esping-Andersen 1990), με την αξιοσημείωτη εξαίρεση του *Sozialhilfe* στη Γερμανία. Το 1988 εγκαινιάστηκε το *Revenu Minimum d'Insertion* στη Γαλλία και τον ίδιο χρόνο στη χώρα των Βάσκων το *Ingreso Minimo de Insercion*, το οποίο με διάφορες παραλλαγές επεκτάθηκε σε άλλες περιοχές της Ισπανίας (Laragga & Aguilar 1997). Το 1996 σύστημα εγγυημένου ελαχίστου εισοδήματος υιοθετήθηκε και στην Πορτογαλία, ενώ - παρά την απουσία ενός εθνικού συστή-

ματος - παρόμοιοι μηχανισμοί είναι σε ισχύ σε περιφέρειες της Ιταλίας (Gough 1996). Συνεπώς, ακόμη και μεταξύ των χωρών της Νότιας Ευρώπης, η Ελλάδα πλέον αποτελεί εξαίρεση, αφού μόνο από αυτήν απουσιάζει ένα "κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας".

Από τη συζήτηση για το "κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας" στη χώρα μας απουσιάζει συνήθως κάθε αναφορά στη Σύσταση 92/441 της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η οποία αφορά την "εγγύηση επαρκών μέσων διαβίωσης στους πολίτες όλων των χωρών-μελών". Η Σύσταση αυτή του 1992 αποτέλεσε το επίκεντρο προβληματισμού σε χώρες όπως η Ισπανία και η Πορτογαλία, κυρίως σχετικά με τη δυσκολία εφαρμογής ενός συστήματος εγγυημένου ελαχίστου εισοδήματος σε χώρες με σημαντικό αγροτικό τομέα και εκτεταμένη παραοικονομία, όπου πολλά νοικοκυριά δεν αποτελούνται από "πυρηνικές" αλλά από ευρύτερες οικογένειες.

Η πρόσφατη αναζωπύρωση του ζητήματος στην Ελλάδα αναδεικνύει η διάσταση της "στήριξης των πιο αδύναμων στρωμάτων με πολιτικές που βασίζονται στη διαπίστωση των πραγματικών αναγκών", οι οποίες αντιδιαστέλλονται στην 'εξανέμιση των πόρων με αμελητέες παροχές προς πάσα κατεύθυνση' (Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 1997). Η συζήτηση, με άλλα λόγια, εμφανίζεται να διεξάγεται κυρίως με όρους εγκατάλειψης 'οικουμενικών' παροχών και υπέρ των "επιλεκτικών" παροχών<sup>1</sup>. Το πρόβλημα με αυτή την προσέγγιση είναι ότι "οικουμενικές" παροχές άξιες λόγου στην Ελλάδα δεν υπάρχουν - με την εξαίρεση της δημόσιας εκπαίδευσης που αποτελεί διαφορετικής φύσης θέμα.

Το δίλημμα μεταξύ οικουμενικών και επιλεκτικών παροχών ως ενδεδειγμένων μορφών άσκησης κοινωνικής πολιτικής στα νέα δεδομένα αποτελεί αντικείμενο έντονης αντιπαράθεσης σε πολλές χώρες της Ευρώπης. Ωστόσο, στις ιδιαίτερες συνθήκες της Ελλάδας το πρόβλημα εντοπίζεται στην αποτυχία της κοινωνικής ασφάλισης ως μηχανισμού προστασίας από τη φτώχεια και αναδιανομής του εισοδήματος μεταξύ ατόμων. Η παρούσα εργασία υποστηρίζει τη θέση ότι συστατικά στοιχεία μιας μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα στην κατεύθυνση της βελτίωσης της κοινωνικής δικαιοσύνης είναι δυνατόν να αποτελέσουν τόσο οικουμενικές όσο και επιλεκτικές παροχές - αν και οι πρώτες έχουν μεγαλύτερο βεληνεκές. Η θέση αυτή αναπτύσσεται με αναφορά σε δύο μέτρα μερικής υποκατάστασης της κοινωνικής ασφάλισης με παροχές χρηματοδοτούμενες από τον κρατικό προϋπολογισμό: το ήδη σε ισχύ Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων και την υπό διάφορες μορφές κατά καιρούς προταθείσα Εθνική Σύνταξη.

## Τυπολογία των κοινωνικών παροχών

Η σύγχυση που επικρατεί στη δημόσια συζήτηση κάνει αναγκαία την αποσαφήνιση της διάκρισης μεταξύ των παροχών κοινωνικής ασφάλισης, κοινωνικής πρόνοιας και των οικουμενικών παροχών (Barr 1993):

- Οι παροχές *κοινωνικής ασφάλισης* (social insurance) χρηματοδοτούνται από τακτικές εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών, προϋποθέτουν την πληρωμή ορισμένου αριθμού "ενοσήμων", απονέμονται με την εμφάνιση κάποιου "κινδύνου" χωρίς έλεγχο εισοδήματος (income testing), ενώ συνήθως ορίζονται ως ποσοστό αναπλήρωσης του εισοδήματος (earnings-related).

- Οι *οικουμενικές παροχές* (universal benefits) χρηματοδοτούνται από έσοδα γενικής φορολογίας, δεν εξαρτώνται από την πληρωμή "ενοσήμων" ούτε από το εισόδημα, ενώ συνήθως ορίζονται ως ενιαίο ποσό (flat rate).

- Οι *παροχές κοινωνικής πρόνοιας* (social assistance) χρηματοδοτούνται επίσης από τον κρατικό προϋπολογισμό, προϋποθέτουν έλεγχο του εισοδήματος ή και των μέσων διαβίωσης (means testing) αλλά όχι πληρωμή "ενοσήμων", απονέμονται με τη διαπίστωση κάποιας "ανάγκης", ενώ συνήθως ορίζονται ως κλιμακούμενο ποσό το οποίο μειώνεται καθώς αυξάνεται το εισόδημα.

Οι προνοιακές παροχές είναι εξ ορισμού επιλεκτικές (selective benefits). Η επιλογή γίνεται με βάση το εισόδημα. Αυστηρά εισοδηματικά κριτήρια περιορίζουν τις παροχές στο φτωχότερο τμήμα του πληθυσμού, πιο χαλαρά όρια εισοδήματος αντίθετα περιλαμβάνουν ευρύτερα στρώματα στους δικαιούχους αποκλείοντας μόνο άτομα υψηλού εισοδήματος. Ωστόσο, οι επιλεκτικές παροχές δεν είναι κατ' ανάγκην προνοιακές: η επιλογή μπορεί να γίνεται με βάση την κατηγορία του δικαιούχου (categorical benefits). Στην πράξη, οι περισσότερες οικουμενικές παροχές δεν απευθύνονται σε όλα ανεξαιρέτως τα άτομα αλλά μόνο σε όσα ανήκουν σε κάποια κατηγορία δικαιούχων - ενώ, από την άλλη, οι περισσότερες προνοιακές παροχές συνδυάζουν στοιχεία επιλεκτικότητας, με βάση τόσο το εισόδημα όσο και την κατηγορία του δικαιούχου (Gough και συν. 1997).

Περιπτώσεις ασφαλιστικών παροχών στην Ελλάδα αφθονούν (π.χ. συντάξεις, επιδόματα ασθενείας κτλ.), δεδομένου ότι η κοινωνική προστασία στη χώρα μας βασιζέται σχεδόν αποκλειστικά στο θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Αντίθετα, παραδείγματα οικουμενικών παροχών σπανίζουν: εάν εξαιρεθεί η ελεύθερη πρόσβαση στα νοσοκομεία του ΕΣΥ<sup>2</sup>, δεν απομένουν παρά τα πολυτεχνικά επιδόματα και το επίδομα τρίτου παιδιού. Ωστόσο, στα τελευταία από το Φεβρουάριο του 1997 τίθενται εισοδηματικοί περιορισμοί, γεγονός που αυτομάτως τα καθιστά προνοιακές παροχές. Όσο για τα οικογενειακά επιδόματα του ΟΑΕΔ και την επιδότηση ενοικίου και στεγαστικού δανείου του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας, αυτά αποτελούν ιδιότυπη περίπτωση ασφαλιστικών παρο-

χών με εισοδηματικό περιορισμό: κλιμακώνονται μεν σε σχέση αντίστροφης αναλογίας με το εισόδημα, χρηματοδοτούνται δε τριμερώς - από εργαζομένους, εργοδότες και κράτος - και απευθύνονται μόνο σε οικογένειες μισθωτών. Σημαντική προσθήκη, τέλος, στα εργαλεία κοινωνικής πολιτικής είναι το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ) που θεσμοθετήθηκε το 1996.

### Η φτώχεια των ηλικιωμένων

Τεκμήριο των στρεβλώσεων και παρενεργειών της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα αποτελεί το εξής παράδοξο: η χώρα μας δαπανά μεγαλύτερο ποσοστό του Α.Ε.Π. για συντάξεις από ό,τι πολλές Ευρωπαϊκές χώρες με πλουσιότερες οικονομίες και δυσμενέστερη δημογραφική σύνθεση. Είναι χαρακτηριστικό ότι η δαπάνη για συντάξεις απορροφά στη χώρα μας το 70% των συνολικών δαπανών κοινωνικής προστασίας, ενώ ο αντίστοιχος μέσος όρος στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν υπερβαίνει το 44% (OECD 1997). Και όμως, το ποσοστό φτώχειας των ηλικιωμένων, υπολογιζόμενο ως το ποσοστό των ατόμων με εισόδημα χαμηλότερο του 50% του εθνικού μέσου με προσαρμογές για το μέγεθος του νοικοκυριού, είναι μεγαλύτερο στην Ελλάδα από ό,τι στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες.

Καθοριστικής σημασίας στοιχείο για την ερμηνεία του παραδόξου αυτού είναι ο κατακερματισμός του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Πράγματι, όπως δείχνει ο Πίνακας 1, υπάρχει ένας σαφής διαχωρισμός μεταξύ των "λαϊκών" ταμείων (ΟΓΑ, ΙΚΑ και, σε κάποιο βαθμό, ΤΕΒΕ) από τη μια, και των "ευγενών" ταμείων από την άλλη (Δημόσιο και "άλλα ταμεία", τα οποία περιλαμβάνουν τα ταμεία των εργαζομένων στις τράπεζες και τις ΔΕΚΟ, καθώς και τα ταμεία των μηχανικών, των γιατρών, των δικηγόρων κ.ά.). Τα "ευγενή" ταμεία όχι απλώς ασφαλίζουν εργαζομένους με υψηλό εισόδημα, αλλά εγγυώνται επίσης τη διατήρηση του βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων τους. Πράγματι, αποδεικνύεται με απλή επεξεργασία των στοιχείων του Πίνακα 1 ότι ενώ το εισόδημα των δημοσίων υπαλλήλων ήταν το 1994 κατά μέσο όρο 39% υψηλότερο από ό,τι αυτό των ασφαλισμένων του ΙΚΑ στο σύνολο των νοικοκυριών<sup>3</sup>, η διαφορά γίνεται 64% εάν εξεταστεί η περίπτωση των νοικοκυριών τύπου "ζευγάρι ηλικιωμένων" και 40% εάν η ανάλυση περιοριστεί σε μονομελή νοικοκυριά ατόμων άνω των 65. Αντίστοιχη είναι η εικόνα και των "άλλων ταμείων", όπου οι ευνοϊκές εισοδηματικές διαφορές αναπαράγονται και μετά τη συνταξιοδότηση.

Φαίνεται λοιπόν ότι το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στη χώρα μας, με την ιδιότυπη μορφή των χωριστών ταμείων, καταδικάζει μια μεγάλη μερίδα των ηλι-

κιωμένων σε συνθήκες φτώχειας. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε χώρες με "οικουμενικά" συστήματα συντάξεων, όπως στη Σκανδιναβία και στις Αγγλοσαξονικές χώρες εκτός Η.Π.Α., τα ποσοστά φτώχειας των ηλικιωμένων είναι πολύ πιο χαμηλά από ό,τι σε χώρες με συστήματα κοινωνικής ασφάλισης (World Bank 1994). Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι ακόμη και στις περισσότερες από τις τελευταίες τα ποσοστά φτώχειας των ηλικιωμένων είναι χαμηλότερα από ό,τι στην Ελλάδα: αυτή είναι π.χ. η περίπτωση της Γαλλίας. Κατά συνέπεια, η αποτυχία του συστήματος συντάξεων στη χώρα μας να εξασφαλίσει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης σε όλους τους ηλικιωμένους θα πρέπει να αναζητηθεί όχι μόνο στην τυπολογία του αλλά και στα ειδικά χαρακτηριστικά του.

### **Προγράμματα εναντίον της φτώχειας των ηλικιωμένων**

Η "ανατομία" της φτώχειας των ηλικιωμένων αναδεικνύει διαστάσεις που αξίζει να λαμβάνονται υπ' όψιν κατά το σχεδιασμό και την αξιολόγηση μέτρων συνταξιοδοτικής πολιτικής. Ο Πίνακας 2 παρουσιάζει στοιχεία του 1988 για τα ποσοστά φτώχειας για διάφορες κατηγορίες ηλικιωμένων στην Ελλάδα και την Ισπανία, μια χώρα που μοιράζεται με τη δική μας παρόμοιες εμπειρίες όχι μόνο πολιτικής ιστορίας αλλά και εξέλιξης των θεσμών κοινωνικής προστασίας (Ferrera 1996). Φαίνεται ότι τα άτομα άνω των 75 και οι ηλικιωμένες γυναίκες που ζουν μόνες είναι οι σχετικά πιο ευάλωτες κατηγορίες και στις δύο χώρες - όπως άλλωστε και σε άλλες χώρες της Ευρώπης (Doring και συν. 1994). Ωστόσο, το εντυπωσιακότερο στοιχείο του Πίνακα 2 είναι το γεγονός ότι στην Ελλάδα τα ποσοστά φτώχειας για όλες τις κατηγορίες ηλικιωμένων είναι κατά πολύ υψηλότερα από ό,τι στην Ισπανία - παρόλο που η διαφορά μεταξύ των δύο χωρών ως προς τα ποσοστά φτώχειας για το σύνολο του πληθυσμού δεν είναι ιδιαίτερα μεγάλη (Tsakloglou 1996).

Το σύστημα συντάξεων της Ισπανίας στα γενικά του χαρακτηριστικά δεν διαφέρει σημαντικά από αυτό της Ελλάδας: βασίζεται στο θεσμό των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης, είναι "στατικά διανεμητικό" (pay-as-you-go), παρέχει συντάξεις "καθορισμένης παροχής" (defined-benefit), ύψους ορισμένου ως ποσοστό του εισοδήματος (earnings-related). Η διαφορά έγκειται στην παρουσία αναδιανεμητικών μηχανισμών στο ισπανικό σύστημα, οι οποίοι απουσιάζουν από το δικό μας. Οι σπουδαιότεροι από αυτούς τους μηχανισμούς είναι η ενίσχυση της κατώτατης σύνταξης και η "κοινωνική" σύνταξη ανασφαλιστών.

Η ενίσχυση της κατώτατης σύνταξης (*complementos de minimos de pensiones de la Seguridad Social*) θεσμοθετήθηκε το 1974 για το ταμείο των μισθωτών και επεκτάθηκε σε άλλες κατηγορίες δύο χρόνια αργότερα. Η ενίσχυση καταβάλλε-

ται σε χαμηλοσυνταξιούχους γήρατος, αναπηρίας και χηρείας χωρίς άλλα εισοδήματα. Το πρόγραμμα αντιπροσωπεύει 10% περίπου της συνολικής δαπάνης για συντάξεις (Bandres & Cuenca 1997) και καλύπτει 2,5 εκατομμύρια άτομα, δηλ. περίπου το 45% του συνόλου του ισπανικού πληθυσμού άνω των 65. Το μέγιστο ποσό ενίσχυσης το 1994 ήταν 57.680 Ptas/μήνα, δηλ. 359 ECU/μήνα (Lararra & Aguilar 1997).

Η αξία της προνοιακής σύνταξης (*pension asistencial*) ήταν "εξευτελιστικά χαμηλή" μέχρι το 1982, αλλά με την άνοδο των σοσιαλιστών στην εξουσία αυξήθηκε και από τότε διατηρείται σε "χαμηλά μα κάπως ανεκτά επίπεδα" (Lararra & Aguilar 1997). Το 1991 θεσμοθετήθηκε μια νέα κοινωνική σύνταξη (*pensión no contributiva*), η οποία αντικαθιστά σταδιακά την προηγούμενη. Ο συνολικός αριθμός δικαιούχων υπερβαίνει τις 520.000 - σχεδόν 10% του ισπανικού πληθυσμού άνω των 65. Οι δύο παροχές είναι ενιαίου ύψους - 32.635 Ptas (203 ECU) και 24.935 Ptas (155 ECU) το μήνα αντιστοίχως το 1994 - και απορροφούν 2,5% της συνολικής δαπάνης για συντάξεις (Bandres & Cuenca 1997).

Η κύρια προνοιακή συνταξιοδοτική παροχή στην Ελλάδα - από το 1982 οπότε θεσμοθετήθηκε μέχρι πρόσφατα - ήταν η 'σύνταξη ανασφαλιστων υπερηλίκων' (ν.1296/82). Το 1996 ο αριθμός των δικαιούχων υπολογιζόταν σε 34.208 άτομα (2% του πληθυσμού άνω των 65), ενώ η μέση μηνιαία σύνταξη ήταν 25.034 δραχ., στα επίπεδα δηλ. της σύνταξης του ΟΓΑ με το μηχανισμό του οποίου χορηγείται (το 1997 το ποσό όλων των συντάξεων του ΟΓΑ αυξήθηκε κατά 4.000 δραχ./μήνα). Το κόστος της σύνταξης ανασφαλιστων υπερηλίκων δεν υπερβαίνει το 0,5% της συνολικής δαπάνης για συντάξεις. Το πρόγραμμα αφορά άτομα άνω των 65 που δεν λαμβάνουν σύνταξη από κανένα φορέα και έχουν οικογενειακό εισόδημα όχι υψηλότερο από την αγροτική σύνταξη του ΟΓΑ. Τα αυστηρά εισοδηματικά κριτήρια, ο μικρός αριθμός των δικαιούχων και το μάλλον "εξευτελιστικό" ύψος της παροχής εξηγούν τη διατήρηση του ποσοστού φτώχειας των ηλικιωμένων σε υψηλότερα επίπεδα και μετά την εισαγωγή του θεσμού της σύνταξης ανασφαλιστων υπερηλίκων.

Αντίθετα, το ΕΚΑΣ (επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης συνταξιούχων) δεν φιλοδοξεί να αποτελέσει ένα "κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας" ηλικιωμένων: το επίδομα δίνεται μόνο σε συνταξιούχους των φορέων που εποπτεύονται από τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων, συνεπώς οι συνταξιούχοι του ΟΓΑ αποκλείονται, όπως φυσικά και οι ανασφαλιστοι ηλικιωμένοι. Άλλωστε, το μέτρο επινοήθηκε με σκοπό την ενίσχυση του εισοδήματος των *χαμηλοσυνταξιούχων*, σε αντιπαράθεση με την πρόταση μιας γενικής αύξησης των κατωτάτων ορίων. Ωστόσο, το ΕΚΑΣ αναμένεται να καλύψει μέρος του "χάσματος φτώχειας" (poverty gap), ακόμη και αν δεν μειώσει τα ποσοστά φτώχειας, δεδομένου

ότι η στόχευσή του είναι ικανοποιητική και η κλίμακά του πολύ μεγαλύτερη σε σύγκριση με αυτή της σύνταξης ανασφαλιστών υπερηλίκων.

Το ΕΚΑΣ καταβάλλεται από τον Αύγουστο του 1996 σε συνταξιούχους γήρατος, αναπηρίας και χηρείας άνω των 65 με μηνιαία σύνταξη κάτω από 110.000 δρχ., ετήσιο ατομικό εισόδημα κάτω από 1.800.000 δρχ. και ετήσιο οικογενειακό εισόδημα κάτω από 2.800.000 δρχ. Το πλήρες ποσό του επιδόματος (11.400 δρχ.) δίνεται σε όσους λαμβάνουν συντάξεις κάτω από 100.000 δρχ./μήνα και μειώνεται για υψηλότερες συντάξεις μέχρι του ποσού των 110.000 δρχ./μήνα οπότε και μηδενίζεται. Ο αριθμός των δικαιούχων είναι σχεδόν 306.000 άτομα (18,5% του πληθυσμού άνω των 65), ενώ η συνολική δαπάνη προβλέπεται να φτάσει τα 44 δισ. δρχ. το 1997, δηλ. 1,5% της συνολικής δαπάνης για συντάξεις.

Ο Πίνακας 3 συγκρίνει τα δύο αυτά προγράμματα εναντίον της φτώχειας των ηλικιωμένων στην Ελλάδα και την Ισπανία. Φαίνεται καθαρά ότι τα ελληνικά προγράμματα υστερούν σημαντικά σε σχέση με τα ισπανικά ανάλογά τους: καλύπτουν μικρότερο ποσοστό ηλικιωμένων, είναι λιγότερο γενναιοδωρα, έχουν μικρότερο ειδικό βάρος στο σύνολο της δαπάνης για συντάξεις.

Φυσικά, αυτό δεν σημαίνει ότι τα προγράμματα πρέπει να εγκαταλειφθούν. Το αντίθετο, πρέπει να επεκταθούν, αν και μάλλον όχι στην κατεύθυνση που εξετάζει η κυβέρνηση για το ΕΚΑΣ, δηλ. μείωσης του ορίου ηλικίας και εξάπλωσης σε άλλες κατηγορίες δικαιούχων (χήρες, ορφανά). Τα στοιχεία του Πίνακα 2 υποδεικνύουν την κατεύθυνση της επέκτασης: η εναλλακτική επιλογή των προσαυξήσεων στους άνω των 75 και σε όσους ηλικιωμένους που ζουν μόνοι θα είχαν θετικότερη επίδραση στην ανακούφιση της φτώχειας.

Επί πλέον, το ΕΚΑΣ έχει μια σαφή διάσταση δικαιοσύνης και ισονομίας, με την έννοια ότι εισάγει κοινά κριτήρια για την κατανομή της κρατικής ενίσχυσης ανεξάρτητα από το ταμείο στο οποίο ανήκει ο διακιούχος. Πράγματι, όπως φαίνεται και στον Πίνακα 4, η συντριπτική πλειοψηφία των δικαιούχων του ΕΚΑΣ είναι συνταξιούχοι των "λαϊκών" ταμείων: περίπου οι μισοί συνταξιούχοι του ΤΣΑ και του ΤΕΒΕ και πάνω από 20% των συνταξιούχων του ΙΚΑ, του ΝΑΤ και του ΤΑΕ εισπράττουν το επίδομα. Το αντίστοιχο ποσοστό στο Δημόσιο είναι μόλις 11%, ενώ στα "ευγενή" ταμεία των εργαζομένων στις τράπεζες και τις ΔΕΚΟ, καθώς και στα ταμεία των μηχανικών, των γιατρών και των δικηγόρων το ποσοστό των δικαιούχων του ΕΚΑΣ δεν υπερβαίνει το 1%.

Ωστόσο, το ΕΚΑΣ παραμένει πρόγραμμα περιορισμένης εμβέλειας: η συνολική κρατική δαπάνη για την ενίσχυση του συστήματος συντάξεων, είτε με τη μορφή των τακτικών επιχορηγήσεων του προϋπολογισμού είτε με αυτή της απόδοσης των εσόδων από "κοινωνικούς πόρους", υπολογίζεται να φτάσει τα 1.160 δισ. δρχ. το 1997. Φυσικά, στο ποσό αυτό δεν περιλαμβάνεται η δαπάνη για τις

συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων, οι εργοδοτικές εισφορές των ΔΕΚΟ, ούτε και επιβαρύνσεις τρίτων που καταχωρούνται ως εισφορές ασφαλισμένων (π.χ. εισφορά 1% στις “δαπάνες εκτέλεσης Δημοσίων, Δημοτικών, Κοινοτικών και ΝΠΔΔ έργων” υπέρ ΤΣΜΕΔΕ). Το ποσό του ΕΚΑΣ είναι μόλις 4% του ποσού αυτού.

Η ενίσχυση του συστήματος συντάξεων κατανέμεται με κριτήρια κάθε άλλο παρά ορθολογικά: πράγματι, όπως δείχνει καθαρά ο Πίνακας 5, είναι μικρότερη στο ΙΚΑ (αναλογικά με τον αριθμό των συνταξιούχων) παρά στα ταμεία του Τύπου, των εργαζομένων στις τράπεζες, των μηχανικών, των γιατρών και των δικηγόρων. Το ύψος των σχετικών ποσών και η φανερά άδικη κατανομή τους οδηγούν αβίαστα στο συμπέρασμα ότι η μεταρρύθμιση του συστήματος συντάξεων υποχρεωτικά περνά από την επίλυση του κόμβου των “κοινωνικών πόρων”. Η διεισδυτικότερη, ίσως, περιγραφή του προβλήματος προέρχεται και πάλι από έγκυρη πηγή:

*“Το σύστημα των πολλαπλών ταμείων και κοινωνικών πόρων, το οποίο έχει ως συνέπεια να φορολογεί ο κάθε Έλληνας τους υπολοίπους και να αναδιανέμονται οι εισφορές σε όφελος της ισχυρότερης ομάδας, είναι ανάγκη να αντικατασταθεί.” (Σημίτης 1989).*

## Εθνική Σύνταξη

Η παρακράτηση των “κοινωνικών πόρων” και όλων των άλλων κρατικών ενισχύσεων στο σύστημα συντάξεων θα επέτρεπε τη θεσμοθέτηση της Εθνικής Σύνταξης και την κατ’ αποκλειστικότητα χρηματοδότησή της από φορολογικά έσοδα. Η Εθνική Σύνταξη θα είχε ως στόχο την *αναδιανομή εισοδήματος*, δηλ. την εγγύηση ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης σε όλους τους ηλικιωμένους, ακόμη και σε όσους είχαν χαμηλά εισοδήματα στη διάρκεια της εργασίμης ζωής τους.

Η Εθνική Σύνταξη θα ήταν το λογικό συμπλήρωμα της μετεξέλιξης των σημερινών συντάξεων των ταμείων σε μια ανταποδοτική Συμπληρωματική Σύνταξη, στην κατεύθυνση της δημιουργίας συστήματος “ενιαίων προϋποθέσεων και όρων συνταξιοδότησης”. Η Συμπληρωματική Σύνταξη θα εξυπηρετούσε το στόχο της *αποταμίευσης*, δηλ. της εξομάλυνσης των διακυμάνσεων στο διά βίου εισόδημα. Η Συμπληρωματική Σύνταξη θα συνέδεε το ύψος των παροχών με τις εισφορές που έχουν συσσωρεύσει στον ατομικό τους ασφαλιστικό λογαριασμό οι εργαζόμενοι και οι εργοδότες τους (contribution-related). Συνεπώς, οι πόροι της Συμπληρωματικής Σύνταξης θα προέρχονταν από τις εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών, καθώς και από έσοδα περιουσίας, αποδόσεις επενδύσεων κτλ. -

αλλά όχι από κρατικές ενισχύσεις, οι οποίες θα έπρεπε να συγκεντρωθούν για τη χρηματοδότηση της Εθνικής Σύνταξης.

Η Εθνική Σύνταξη μπορεί να είναι είτε οικουμενική είτε επιλεκτική. Στην *οικουμενική* εκδοχή της χορηγείται με μόνες προϋποθέσεις την ιδιότητα του πολίτη και, φυσικά, την ηλικία. Σύμφωνα με μια τέτοια προσέγγιση, ο προσδιορισμός των δικαιούχων δεν εξαρτάται από το εισόδημα, την απασχόληση, τη συσσώρευση δικαιωμάτων για σύνταξη από τα κλαδικά Ταμεία ή οποιοδήποτε άλλο παράγοντα, αρκεί οι αιτούντες να έχουν συμπληρώσει το 65ο έτος ηλικίας και να είναι Έλληνες πολίτες ή π.χ. να κατοικούν μόνιμα στην Ελλάδα τα τελευταία 10 χρόνια.

Αντίθετα, εναλλακτικές μορφές Εθνικής Σύνταξης προβλέπουν την *επιλεκτική* παροχή της. Η επιλεκτικότητα συνεπάγεται την εφαρμογή κριτηρίων. Εάν τα κριτήρια είναι έτσι σχεδιασμένα ώστε να αποκλείουν τις ομάδες πληθυσμού που και σήμερα είναι εκτός κοινωνικής ασφάλισης (π.χ. γυναίκες εκτός εργατικού δυναμικού, κάτοικοι αγροτικών περιοχών, ανασφάλιστοι κτλ.) τότε δεν γίνεται πλέον λόγος για Εθνική Σύνταξη αλλά για αναπαραγωγή του σημερινού συστήματος.

Οι προϋποθέσεις *εισοδήματος* (income tests) είναι περισσότερο εύλογες, αλλά κατ' αρχήν αντίθετες με το πνεύμα και τους σκοπούς μιας οικουμενικής παροχής, εκτός και αν τα όρια εισοδήματος είναι τόσο υψηλά ώστε να μην αποκλείεται μεγάλος αριθμός ατόμων. Ακόμη και σε αυτή την περίπτωση, το διοικητικό κόστος μπορεί να είναι δυσανάλογα υψηλό σε σύγκριση με τα προσδοκώμενα οφέλη των περιορισμών. Το πρόβλημα επιτείνεται εάν οι προϋποθέσεις αφορούν τα *μέσα διαβίωσης* (means tests), δηλ. λαμβάνουν υπ' όψιν όχι μόνο το ατομικό εισόδημα των υποψηφίων δικαιούχων αλλά και την περιουσία που έχουν συσσωρεύσει υπό τη μορφή ακινήτων ή και αποταμειύσεων, το εισόδημα του νοικοκυριού όπου ζουν, ακόμη και το εισόδημα των παιδιών ή και άλλων συγγενών τους (ακόμη και αν ανήκουν σε άλλο νοικοκυριό).

Η πλέον 'μινιμαλιστική' μορφή Εθνικής Σύνταξης είναι αυτή της *ελάχιστης εγγυημένης σύνταξης* (minimum pension guarantee). Στην παραλλαγή αυτή, η Πολιτεία υπόσχεται τη συμπλήρωση της σύνταξης που δικαιούται κάθε άτομο με βάση τις εισφορές κλαδικής, επικουρικής ή και ιδιωτικής ασφάλισης, κατά το ποσό που αυτή υπολείπεται από το εγγυημένο όριο. Παρότι το διοικητικό κόστος είναι χαμηλότερο από ό,τι στις προηγούμενες περιπτώσεις, το βασικό μειονέκτημα αυτής της εκδοχής είναι ότι εισάγει αντικίνητρα για αποταμίευση: η εγγύηση μηδενίζει την ανταποδοτικότητα των εισφορών μέχρι το εγγυημένο επίπεδο, αφού κάθε αύξηση του ποσού της ανταποδοτικής σύνταξης προκάλει ισόποση μείωση της Εθνικής Σύνταξης. Έστω π.χ. ότι το εγγυημένο όριο είναι 100.000

δρχ. και ένα άτομο ηλικίας 50 ετών έχει ήδη συσσωρεύσει στον ατομικό του ασφαλιστικό λογαριασμό ένοσημα που αντιστοιχούν σε μελλοντική σύνταξη 55.000 δρχ. Το άτομο αυτό έχει ελάχιστο κίνητρο να συνεχίσει να πληρώνει εισφορές: η συνολική του σύνταξη δύσκολα θα φτάσει ένα επίπεδο τόσο υψηλότερο από το εγγυημένο όριο ώστε να δικαιολογεί τις επιπλέον εισφορές (Atkinson 1995α).

Φυσικά, το συμπληρωματικό ποσό - κρατική συμμετοχή στην ελάχιστη εγγυημένη σύνταξη δεν είναι απαραίτητο να μειώνεται δραχμή προς δραχμή καθώς αυξάνονται οι "πόροι αναφοράς" του συνταξιούχου (εισόδημα, μέσα διαβίωσης, άλλη σύνταξη). Η Εθνική Σύνταξη στην παραλλαγή αυτή είναι δυνατόν να μειώνεται με μικρότερο ποσοστό, όπως ισχύει στο σύστημα του "αρνητικού φόρου εισοδήματος". Ωστόσο, ποσοστά μείωσης μικρότερα του 100% μετριάζουν τη 'στόχευση' της κρατικής αρωγής, η οποία αποτελεί το δεδηλωμένο σκοπό των επιλεκτικών παροχών.

Γενικά, ο αντίλογος στην Εθνική Σύνταξη με την έννοια της οικουμενικής παροχής βασίζεται στα τυπικά επιχειρήματα εναντίον των οικουμενικών παροχών: υψηλό κόστος, σπατάλη πόρων σε άτομα που δεν έχουν ανάγκη κρατικής υποστήριξης. Η επιχειρηματολογία αυτή είναι εύλογη. Παρ' όλα αυτά υπάρχουν ισχυρά αντεπιχειρήματα (Atkinson 1995β).

- Ο περιορισμός της Εθνικής Σύνταξης σε άτομα χαμηλού εισοδήματος θα ανέβαζε το διοικητικό της κόστος, αφού θα απαιτούσε την εισαγωγή διαδικασιών εξακρίβωσης του εισοδήματος (ή, πολύ περισσότερο, των μέσων διαβίωσης) των υποψηφίων δικαιούχων. Αντίθετα, το διοικητικό κόστος των οικουμενικών παροχών είναι σημαντικά χαμηλότερο.

- Οι επιλεκτικές εκδοχές, όπως προαναφέρθηκε, εισάγουν αντικίνητρα με τη μορφή της "παγίδας της αποταμίευσης" (savings trap): η μείωση της Εθνικής Σύνταξης σε άτομα με εισόδημα από άλλη σύνταξη ισοδυναμεί με μηδενισμό της ανταποδοτικότητας των εισφορών τους. Αντίθετα, μια οικουμενική Εθνική Σύνταξη αφήνει ακέραιη την ανταποδοτικότητα της σύνταξης των ταμείων και συνεπώς ενισχύει τα κίνητρα για την καταβολή εισφορών.

- Η θέσπιση κριτηρίων θα οδηγούσε, όπως συμβαίνει πάντοτε σε αυτές τις περιπτώσεις, σε σφάλματα δύο τύπων: (I) μη διεκδίκηση της από άτομα που βάσει των κριτηρίων τη δικαιούνται και (II) απόδοση της σε άτομα που αποκρύπτουν μέρος του εισοδήματος τους. Οι κυβερνήσεις δίνουν συνήθως μεγάλη έμφαση στο τελευταίο, αλλά το πρώτο σφάλμα οδηγεί σε μερική αυτοαναίρεση του λόγου ύπαρξης της παροχής, δηλ. της ενίσχυσης εκείνων που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη<sup>4</sup>.

- Οι οικουμενικές παροχές φαίνονται εκ πρώτης όψεως οικονομικά σπάταλες και κοινωνικά άδικες, αφού ωφελούν και εύπορα άτομα: ωστόσο, η στενή ε-

πιλεκτικότητα έχει υψηλό κόστος διαχείρισης, αποτυγχάνει να φτάσει όλους όσους έχουν ανάγκη, ενώ εισάγει επίσης αντικίνητρα και "παγίδες φτώχειας" (Webb 1995). Για τους λόγους αυτούς, οι οικουμενικές παροχές συχνά ωφελούν τα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα περισσότερο από ό,τι στενά επιλεκτικές παροχές - όπως άλλωστε δείχνει και η εμπειρία των Σκανδιναβικών χωρών (Esping-Andersen 1996).

• Η δυνατότητα των μεσαιών στρωμάτων να απολαμβάνουν οικουμενικές παροχές που ίσως δεν έχουν ανάγκη φαίνεται πολιτικά παράλογη - έχει όμως διαπιστωθεί ότι ενισχύει τη συναίνεση τους στο κοινωνικό κράτος αποτρέποντας φαινόμενα "φορολογικής εξέγερσης" όπως αυτά που παρατηρούνται στις Ηνωμένες Πολιτείες. Ειδικά για την Ελλάδα, δεδομένου του ότι η κρατική ενίσχυση στο συνταξιοδοτικό σύστημα σήμερα ευνοεί, κυρίως, ταμεία ασφάλισης ευπόρων ομάδων, η κατάργηση των ενισχύσεων αυτών για τη συγκέντρωση πόρων για την Εθνική Σύμβαση θα είχε απαγορευτικό πολιτικό κόστος εάν συνοδευόταν επί πλέον και από αποκλεισμό των ομάδων αυτών από τη νέα παροχή λόγω υψηλού εισοδήματος.

Μια Εθνική Σύμβαση που νοείται ως οικουμενική παροχή δεν είναι κατ' ανάγκη ενιαία. Δεδομένου ότι η φτώχεια μεταξύ των ηλικιωμένων που ζουν μόνοι είναι σαφώς οξύτερη απ' ό,τι μεταξύ των ηλικιωμένων ζευγαριών ή εκείνων που ζουν με νεώτερους συγγενείς τους, μια αποδεκτή παραλλαγή θα ήταν εκείνη της κλιμάκωσης της οικουμενικής Εθνικής Σύμβασης ανάλογα με τον τύπο νοικοκυριού, σύμφωνα με τη μέθοδο των "*κλιμάκων ισοδυναμίας*". Πράγματι, το ποσό της Εθνικής Σύμβασης μπορεί να είναι: (α) πλήρες για κάθε ηλικιωμένο που ζει μόνος, (β) μειωμένο για κάθε ηλικιωμένο που ζει με τον/την σύζυγο, με τα παιδιά του/της ή σε άλλο τύπο νοικοκυριού.

Ο καθορισμός του ύψους της Εθνικής Σύμβασης είναι θέμα επιλογής, αλλά χάριν παραδείγματος παρουσιάζονται στον Πίνακα 6 τέσσερα ενδεικτικά σενάρια: [1] *Ενιαία Εθνική Σύμβαση* 20% πάνω από τη σύνταξη του ΟΓΑ (36.000 δρχ. το μήνα), [2] *Ενιαία Εθνική Σύμβαση* ίση με 10 ημερομίσθια ανειδίκευτου εργάτη (60.000 δρχ.) το μήνα, [3] *κλιμακούμενη Εθνική Σύμβαση* 36.000 δρχ. το μήνα, αυξημένη για τους ηλικιωμένους που ζουν μόνοι οι οποίοι θα λαμβάνουν 48.000 δρχ. το μήνα και [4] *κλιμακούμενη Εθνική Σύμβαση* 60.000 δρχ. το μήνα για τους ηλικιωμένους που ζουν μόνοι, μειωμένη για τους υπόλοιπους οι οποίοι θα λαμβάνουν 45.000 δρχ. το μήνα.

## Επίλογος

Η χώρα μας δαπανά μεγαλύτερο ποσοστό του Α.Ε.Π. για συντάξεις από ό,τι πολλές Ευρωπαϊκές χώρες, όμως το ποσοστό φτώχειας των ηλικιωμένων είναι μεγαλύτερο στην Ελλάδα από ό,τι σε αυτές. Το πρόβλημα εντοπίζεται στη δομή του συστήματος συντάξεων και ειδικότερα στον κατακερματισμό του, προϊόν της *πελατειακής* επιλεκτικότητας της κρατικής δαπάνης. Η κατάργηση των "κοινωνικών πόρων" και η αντικατάστασή τους από μια *οικουμενική* Εθνική Σύνταξη θα βελτίωνε την κοινωνική δικαιοσύνη, παρέχοντας σε κάθε ηλικιωμένο πολίτη της χώρας ένα βασικό εισόδημα για προστασία από τη φτώχεια και ταυτόχρονα μια "εισοδηματική βάση" (income floor), στην οποία θα μπορούν μετά να προστεθούν συμπληρωματικές ανταποδοτικές συντάξεις.

Όπως προκύπτει από την ανάλυση που προηγήθηκε, η χρηματοδότηση της Εθνικής Σύνταξης - ακόμη και σε μια σχετικά γενναιοδωρη εκδοχή της - μπορεί να γίνει χωρίς νέους πόρους<sup>5</sup>: αρκεί τα ποσά που σήμερα ούτως ή άλλως χρησιμοποιούνται για την κρατική ενίσχυση του συστήματος συντάξεων να συγκεντρωθούν στη χρηματοδότηση του πρώτου "πυλώνα" ενός νέου συστήματος. Η *οικουμενική* Εθνική Σύνταξη υπερέχει έναντι μιας *επιλεκτικής* εκδοχής της επειδή αφήνει άθικτα τα κίνητρα αποταμίευσης, έχει χαμηλότερο διοικητικό κόστος, καλύπτει μεγαλύτερο μέρος των πιο αδύναμων ομάδων, ενώ επίσης πλεονεκτεί πολιτικά.

Ωστόσο, ακόμη και μια επιλεκτική Εθνική Σύνταξη θα αποτελούσε σημαντική βελτίωση σε σχέση με την ισχύουσα κατάσταση. Άλλωστε, το ίδιο ισχύει και με μέτρα μικρότερης κλίμακας όπως το ΕΚΑΣ, το οποίο επιχειρεί να αποσυνδέσει την κρατική ενίσχυση από το ταμείο στο οποίο ανήκει ο συνταξιούχος και να την επανασυνδέσει με ορθολογικά κριτήρια κοινωνικής πολιτικής.

Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης αδυνατεί να εγγυηθεί ένα επαρκές επίπεδο διαβίωσης στους ηλικιωμένους της χώρας. Για αυτό, η πολιτική συντάξεων πρέπει να στραφεί σε άλλα, περισσότερο αποτελεσματικά εργαλεία. Η διοχέτευση των κρατικών πόρων στα ταμεία ασφάλισης αναπαράγει τις σημερινές ανισότητες. Αντίθετα, η αξιοποίησή τους σε οικουμενικές αλλά και προνοιακές παροχές προσφέρει μια δίκαιη και βιώσιμη διεξοδό.

**Πίνακας 1**

Διαφορές στο μέσο εισόδημα μεταξύ ασφαλισμένων για τρεις τύπους νοικοκυριού

ασφαλιστικός φορέας στον οποίο ανήκει το νοικοκυριό	όλα τα νοικοκυριά	ζευγάρι, ο ένας ή και οι δύο πάνω από 65	οι δύο πάνω από 65
	(n = 4.671)	(n = 670)	(n = 345)
ΙΚΑ	94	72	50
ΟΓΑ	66	42	26
ΤΕΒΕ	117	85	44
Δημόσιο	131	118	70
άλλα ταμεία	138	102	107
σύνολο	100	69	43

**Σημείωση:** Ως βάση = 100 λαμβάνεται το μέσο ισοδύναμο ατομικό εισόδημα (329.476 δρχ./μήνα σε τιμές 1994).

**Πηγή:** Επεξεργασία δημοσιεύτων στοιχείων της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών (ΕΣΥΕ 1994).

**Πίνακας 2:**

Ποσοστά φτώχειας για διάφορες κατηγορίες ηλικιωμένων στην Ελλάδα και την Ισπανία

		Ελλάδα	Ισπανία
<b>φύλο:</b>	άνδρες	35,2	18,3
	γυναίκες	39,2	17,3
<b>ηλικία:</b>	65-74	33,8	14,7
	άνω των 75	42,0	22,6
<b>νοικοκυριό:</b>	άνδρες μόνοι	33,1	16,2
	γυναίκες μόνες	45,5	18,5
	ζευγάρι	44,6	16,0
	άλλο	26,7	19,1
όλοι οι ηλικιωμένοι		37,4	17,9
μη ηλικιωμένοι		14,5	11,4

**Σημείωση:** Ως "φτωχοί" θεωρούνται τα άτομα με "ισοδύναμη" δαπάνη κάτω του 50% της μέσης "ισοδύναμης" δαπάνης. Ως "ηλικιωμένοι" θεωρούνται τα άτομα ηλικίας άνω των 65 ετών.

**Πηγή:** Tsakloglou (1996).

## Πίνακας 3:

Προγράμματα εναντίον της φτώχειας των ηλικιωμένων στην Ελλάδα και την Ισπανία

κοινωνική σύνταξη	Ελλάδα σύνταξη ανασφαλιστων υπερηλίκων (ν.1296/82)	Ισπανία <i>pensión no contributiva</i> <i>/pensión asistencial</i>
δικαιούχοι ως % των άνω των 65	2,1	9,7
σε ECU (1994)	76	203 / 155
ως ποσοστό της δαπάνης για συντάξεις	0,5	2,5
ενίσχυση κατώτατης	επίδομα κοινωνικής σύνταξης συνταξιούχων (ΕΚΑΣ)	<i>complementos de minimos</i> <i>αλληλεγγύης</i> <i>de pensiones de la</i> <i>Seguridad Social</i>
δικαιούχοι ως % των άνω των 65	18,5	45,1
σε ECU (1994)	32	359
ως ποσοστό της δαπάνης για συντάξεις	1,5	9,8

**Σημείωση:** Τα δεδομένα για τη σύνταξη ανασφαλιστων υπερηλίκων στην Ελλάδα είναι του 1994, ενώ για το ΕΚΑΣ του 1997. Τα στοιχεία για τα ισπανικά προγράμματα είναι του 1992 όσον αφορά τον αριθμό δικαιούχων και του 1994 όσον αφορά το ύψος των σχετικών παροχών. Όλα τα στοιχεία αφορούν παροχές γήρατος, αναπηρίας και χηρείας. Η ενίσχυση κατώτατης σύνταξης στην Ισπανία δίνεται και σε άτομα κάτω των 65, ενώ 258.000 από τους δικαιούχους (10,5% του συνόλου) ήταν το 1992 συνταξιούχοι αναπηρίας και χηρείας κάτω των 60.

**Πηγή:** ΟΓΑ (1996), Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων (1997), Larappa & Aguilar (1997), Bandres & Cuenca (1997).

**Πίνακας 4:***Η κατανομή του Επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ)*

	<b>δικαιούχοι</b>	<b>ως ποσοστό των συνταξιούχων</b>	<b>μέσο ποσό ΕΚΑΣ (δρχ./μήνα)</b>
<i>ΙΚΑ</i>	161.499	21,0	10.533
<i>ΤΕΒΕ</i>	67.796	47,0	11.169
<i>Δημόσιο</i>	38.847	11,2	6.281
<i>ΝΑΤ</i>	12.962	22,1	11.142
<i>ΤΣΑ</i>	17.872	46,0	11.004
<i>ΤΑΕ</i>	5.475	20,1	10.770
<i>ΤΣΑΥ - ΤΣΜΕΔΕ - νομικών</i>	331	0,9	9.618
<i>ταμεία ΔΕΚΟ</i>	324	0,6	9.987
<i>ταμεία Τραπεζών</i>	131	0,6	10.270
<i>ταμεία Τύπου</i>	132	3,3	9.716
<i>άλλα ταμεία</i>	617	6,6	10.535
<i>σύνολο</i>	305.986	20,2	10.189

*Σημείωση: Στοιχεία Μαρτίου 1997, εκτός ΤΕΒΕ (Δεκεμβρίου 1996). Το επίδομα δεν καλύπτει τους ασφαλισμένους του ΟΓΑ.*

*Πηγή: Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων (1997).*

Πίνακας 5:

Κατανομή της κρατικής χρηματοδότησης ανά ταμείο (κλάδοι σύνταξης)

	έσοδα από κοινωνικούς πόρους (εκατ. δρχ.)	ως ποσοστό των συνολικών εσόδων (δρχ./έτος)	αναλογία ανά συνταξιούχο
ΙΚΑ	296.349	24,7	384.868
ΟΓΑ	565.110	99,7	760.579
ΤΕΒΕ	56.970	25,2	395.108
ΝΑΤ	84.398	74,3	1.440.239
ΤΣΑ	18.450	32,2	474.610
ΤΑΕ	11.127	18,4	407.806
ΤΣΑΥ-ΤΣΜΕΔΕ- νομικών	43.995	25,0	1.170.111
ταμεία ΔΕΚΟ	7.867	3,2	141.347
ταμεία Τραπεζών	11.770	12,6	550.143
ταμεία Τύπου	14.098	45,6	3.473.219
άλλα ταμεία	2.021	2,8	241.156
Σύνολο	1.084.738	39,2	568.455

**Σημείωση:** Στα "ταμεία ΔΕΚΟ" περιλαμβάνονται οι φορείς ασφάλισης ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΗΣΑΠ και ΟΛΠ, ενώ στα "άλλα ταμεία" το ΤΥΔΚΥ, καθώς και οι φορείς ασφάλισης ξενοδόχων, ναυτικών πρακτόρων, των συνεταιριστικών οργανώσεων και του νοσοκομείου "Ευαγγελισμός". Στα στοιχεία του πίνακα δεν συνυπολογίζονται: (α) η δαπάνη για τις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων, (β) οι εργοδοτικές εισφορές των ΔΕΚΟ, (γ) η επιβάρυνση 1% στις "δαπάνες εκτέλεσης δημοσίων, δημοτικών, κοινοτικών και ΝΠΔΔ έργων" υπέρ ΤΣΜΕΔΕ, η οποία καταχωρείται ως εισφορά ασφαλισμένου και (δ) η δαπάνη για το ΕΚΑΣ.

**Πηγή:** Κοινωνικός Προϋπολογισμός (1997), Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού (1997).

**Πίνακας 6:**  
*Η αριθμητική της Εθνικής Σύνταξης*

<i>εκδοχή Εθνικής Σύνταξης</i>	<i>ύψος σύνταξης (δρχ./μήνα)</i>	<i>συνολικό κόστος (δισ. /έτος)</i>
<i>Ενιαία ΟΓΑ+</i>	<i>36.000</i>	<i>713</i>
<i>Ενιαία 10 ΗΑΔ</i>	<i>60.000</i>	<i>1.188</i>
<i>Κλιμακούμενη ΟΓΑ+</i>	<i>36.000 / 48.000</i>	<i>769</i>
<i>Κλιμακούμενη 10 ΗΑΔ</i>	<i>45.000 / 60.000</i>	<i>962</i>
<i>Κρατική δαπάνη για συντάξεις ταμείων και ΕΚΑΣ (1997)</i>		<i>1.128</i>

*Σημείωση: "Ενιαία ΟΓΑ+" υψηλότερη κατά 20% από τη σημερινή σύνταξη του ΟΓΑ (36.000 δρχ. το μήνα). "Ενιαία 10 ΗΑΔ" ίση με 10 ημερομίσθια ανειδίκευτου εργάτη (60.000 δρχ.) το μήνα. "Κλιμακούμενη ΟΓΑ+" 48.000 δρχ. το μήνα για τους ηλικιωμένους που ζουν μόνοι και 36.000 δρχ. το μήνα. "Κλιμακούμενη 10 ΗΑΔ" 60.000 δρχ. το μήνα για τους ηλικιωμένους που ζουν μόνοι και 45.000 δρχ. το μήνα για τους υπόλοιπους.*

*Πηγή: Ίδιοι υπολογισμοί.*

## ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- <sup>1</sup> Βλέπε τη σχετική αρθρογραφία του Ν. Μουζέλη στο "Βήμα της Κυριακής".
- <sup>2</sup> Η πρόσβαση, αντίθετα, στις υπηρεσίες πρωτοβάθμιας και φαρμακευτικής περίθαλψης των ταμείων προϋποθέτει τη συμπλήρωση ορισμένου χρόνου ασφάλισης και τη συγκέντρωση ορισμένου αριθμού "ενσήμων".
- <sup>3</sup> Εάν εξεταστεί η περίπτωση νοικοκυριών τύπου "ζευγάρι με δύο παιδιά κάτω των 18" (δεν εμφανίζεται στον Πίνακα 1), το εισόδημα των νοικοκυριών με ασφάλιση του Δημοσίου είναι 32% υψηλότερο από αυτά με ασφάλιση στο ΙΚΑ.
- <sup>4</sup> Το πρόβλημα της "μη ανάληψης" (non take-up) των επιλεκτικών παροχών εμφανίζεται εξαιρετικά διαδεδομένο σε όλες τις Ευρωπαϊκές χώρες όπου έχει διερευνηθεί (Van Oorschot 1991). Ειδικά για την Ελλάδα, η χαμηλή "ανάληψη" του ΕΚΑΣ (305 χιλιάδες αντί για τις αναμενόμενες 380 χιλιάδες) μπορεί εν μέρει να οφείλεται στο πρόβλημα αυτό.
- <sup>5</sup> Για την ακρίβεια, η εκδοχή Ενιαία Εθνική Σύνταξη ίση με 10 ημερομίσθια ανειδίκευτου εργάτη (60.000 δρχ.) το μήνα θα επέβαλλε αύξηση της κρατικής δαπάνης κατά 5% δηλ. κατά 60 δισ. δρχ. Το "δημοσιονομικά ουδέτερο" ποσό της Ενιαίας Εθνικής Σύνταξης θα ήταν 57.000 δρχ. το μήνα δηλ. 9,5 ημερομίσθια ανειδίκευτου εργάτη.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Atkinson A. (1995α) "*The welfare state and economic performance*". National Tax Journal 48 (2) 171-198.
- Atkinson A. (1995β) "*On targeting and family benefits*". Στο: A. Atkinson 'Incomes and the welfare state: essays on Britain and Europe' (κεφάλαιο 12). Cambridge University Press.
- Bandres E. and Cuenca A. (1997) "*Annuities and transfers in Spanish social security pensions*". Στο: "Comparing social welfare systems in Southern Europe". MIRE Florence conference (τόμος 3). Παρίσι, Mission Recherche et Experimentation.
- Barr N. (1993) "*The economics of the welfare state*" (2η έκδοση). Λονδίνο, Weidenfeld and Nicolson.
- Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων (1997) *Στατιστικά στοιχεία Ε.Κ.Α.Σ.*
- Doring D., Hauser R., Rolf G. and Tibitanzl F. (1994) "*Old age security for women in the twelve EC countries*". Journal of European Social Policy 4 (1) 1-18.
- *Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού* (1997). Αθήνα, Υπουργείο Οικονομικών.
- Esping-Andersen G. (1990) "*The three worlds of welfare capitalism*". Cambridge, Polity.
- 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*" (κεφάλαιο 9). Λονδίνο, Sage.

- **ΕΣΥΕ** (1994) *Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών 1993/94*. Αθήνα, Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας.
- **Ferrera M.** (1996) *The "southern model" of welfare in social Europe*. Journal of European Social Policy 6 (1) 17-37.
- **Gough I.** (1996) *Social assistance in Southern Europe*. Southern European Society & Politics 1 (1) 1-23.
- **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.
- *Κοινωνικός Προϋπολογισμός* (1997) Αθήνα, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.
- **Laparra M. and Aguilar Hendrickson M.** (1997) *Social exclusion and minimum income programmes in Spain*. Στο: "Comparing social welfare systems in Southern Europe". MIRE Florence conference (τόμος 3). Παρίσι, Mission Recherche et Experimentation.
- **ΟΓΑ** (1996) *Τετραμηνιαίο στατιστικό δελτίο: Σεπτέμβριος-Δεκέμβριος 1996*. Αθήνα, Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων.
- **OECD** (1997) *"Greece". Economic Surveys*. Παρίσι, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- **Σημίτης Κ.** (1989) *"Ανάπτυξη και εκσυγχρονισμός της ελληνικής κοινωνίας"*. Αθήνα, Γνώση.
- **Tsakoglou P.** (1996) *The relative welfare position of older persons in the member states of the EU: evidence and policy implications*. Στο: C.C. Paraskevopoulos, R. Grinspun and T. Georgakopoulos (επιμέλεια) "Economic integration and public policy in the European Union" (κεφάλαιο 13). Cheltenham, Edward Elgar.
- **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.
- **World Bank** (1994) *"Averting the old age crisis: policies to protect the old and to promote growth"* Oxford University Press.