

Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΟΡΙΟΥ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ (SAFETY NET) ΣΤΗ ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΩΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΑΝΙΣΟΤΗΤΩΝ ΕΙΝΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΣ;

Α. Σισσούρας, Καθηγητής Πανεπιστημίου Πατρών
Α. Καρόκης, Ερευνητής Πανεπιστημίου Πατρών
Κ. Καλομενίδης, Ερευνητής Πανεπιστημίου Πατρών

1. Εισαγωγή

Κατά τη μεταπολεμική περίοδο, η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας έχει επιδείξει μια αξιοσημείωτη συμβολή στην εξασφάλιση πολιτικής σταθερότητας και στην προώθηση οικονομικής ανάπτυξης στις δυτικοευρωπαϊκές χώρες. Τα τελευταία χρόνια αντιμετωπίζει, όμως, έντονες προκλήσεις και πιέσεις προσαρμογής στο μεταβαλλόμενο διεθνές οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον και στις νέες κοινωνικές ανάγκες. Συνειδητοποιείται ολοένα και περισσότερο ότι η παραδοσιακή οργάνωση των μεταπολεμικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας μπορεί να μην επαρκεί πλέον για την ικανοποίηση των αναγκών των κοινωνικών ομάδων που αντιμετωπίζουν την απειλή της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Καθίσταται έτσι επιτακτική η ανάγκη για νέες στρατηγικές και προσεγγίσεις που θα οδηγούν στον επαναπροσδιορισμό και στην αναδιοργάνωση των ισχυόντων συστημάτων κοινωνικής προστασίας (Ferrera 1996).

Ο όρος *κοινωνικός αποκλεισμός* είναι σχετικά νέος που πρόσφατα άρχισε να χρησιμοποιείται στην ανάλυση της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής και ο οποίος ελάχιστα έχει μελετηθεί στην Ελλάδα. Αρκετές φορές χρησιμοποιείται σαν συνώνυμο της φτώχειας ακολουθώντας αγγλοσαξονικές και γαλλικές παραδόσεις, αλλά πρόσφατα -και ειδικά στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής- χρησιμοποιείται για να αποδώσει και άλλα (όχι αμιγώς οικονομικά) φαινόμενα κοινωνικής αποστέρησης. Έτσι, συνδέεται με τις έννοιες της κοινωνικής ενσωμάτωσης, της πρόσβασης σε κοινωνικά δικαιώματα και πλήρους συμμετοχής στην κοινωνία (Room 1995).

Η αναδιοργάνωση ή ανασυγκρότηση του κράτους πρόνοιας, αν λάβουμε υπόψη μας τη φύση των νέων αναδυόμενων αναγκών, δεν μπορεί να προσδιορισθεί χωρίς τη θεμελίωση μιας συνεκτικής στρατηγικής για το ρόλο και το χαρακτήρα της κοινωνικής πολιτικής στο νέο εξελισσόμενο περιβάλλον. Υπ' αυτό το πρίσμα, θεωρούμε ότι η σχετική συζήτηση στην Ελλάδα πρέπει να αντιμετωπίσει το ζήτημα της διαμόρφωσης

μιας κατάλληλης στρατηγικής για τον επαναπροσδιορισμό του συστήματος κοινωνικής πολιτικής με την αξιολόγηση των πιθανών εναλλακτικών προτάσεων.

Η ανάγκη για μια νέα προσέγγιση με στόχο τον εκσυγχρονισμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα φαίνεται αποδεκτή και μεταξύ αυτών που ασχολούνται με τη διαμόρφωση της πολιτικής. Μεταξύ άλλων, η κυβέρνηση έχει κατά καιρούς εκφράσει την άποψη της καθιέρωσης ενός κοινωνικού δικτύου ασφαλείας για όλο τον ελληνικό πληθυσμό και της ανάγκης επαναπροσδιορισμού του κράτους πρόνοιας. Παρ' όλα αυτά, ούτε η φύση και οι απαιτήσεις των νέων κοινωνικών αναγκών έχουν επαρκώς αναλυθεί, ούτε οι ισχύουσες πολιτικές κοινωνικής προστασίας έχουν έστω και μερικώς αξιολογηθεί, ούτε η στρατηγική του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας έχει τύχει έστω και μερικής επεξεργασίας.

Σκοπός της εισήγησης είναι η έναρξη της συζήτησης των προβλημάτων αυτών δίνοντας ξεχωριστή έμφαση στο ελληνικό πλαίσιο, σε μια προσπάθεια κατανόησης του ισχύοντος συστήματος κοινωνικής προστασίας και διατύπωσης μιας εφικτής μελλοντικής στρατηγικής. Η έννοια του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας αναλύεται ιδιαίτερα σαν μια πολιτική καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού και εξετάζονται τα εννοιολογικά και μεθοδολογικά προβλήματα της προσέγγισης αυτής.

2. Οι νέες προκλήσεις για τα συστήματα κοινωνικής προστασίας και η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού

Προκλήσεις για τα συστήματα κοινωνικής προστασίας

Η ανάπτυξη των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στην Ευρώπη κατά τη μεταπολεμική περίοδο είχε σαν στόχο την κάλυψη των κινδύνων, όπως τρίτη ηλικία, αναπηρία, μητρότητα, ανεργία, ασθένεια, και την ανάπτυξη προγραμμάτων προστασίας για παιδιά, ανθρώπους με ειδικές ανάγκες, πολιτικές αγοράς εργασίας κ.τ.λ. Η επικρατέστερη μέθοδος χρηματοδότησης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας τουλάχιστον μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών είναι εκείνη μέσω των εισφορών εργοδοτών και εργαζομένων, αν και σε πολλές χώρες η αντιμετώπιση ορισμένων κινδύνων χρηματοδοτείται και από τη γενική φορολογία.

Παρά τη μακρά αποδεδειγμένη του επιτυχία στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, στην οικονομική ανάπτυξη και στην ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών, το κράτος πρόνοιας των δυτικών ευρωπαϊκών χωρών έχει να αντιμετωπίσει τις εντεινόμενες οικονομικές πιέσεις, την αυξανόμενη δημόσια δυσάρεσκεια και τις επίμονες φωνές για την προσαρμογή της στις αλλαγές του πολιτικο-οικονομικού περιβάλλοντος.

Ο Ferrera (1996) αποτύπωσε μερικές από τις προκλήσεις για τα παραδοσιακά μοντέλα των κρατών πρόνοιας στην Ευρώπη, που δημιουργούν νέες ανάγκες και απαιτούν νέες προσεγγίσεις για την κάλυψη τους:

- Δημογραφικοί παράγοντες, όπως η γήρανση του πληθυσμού που οδηγεί σε πιέσεις για περισσότερες δαπάνες στις συντάξεις, στην υγεία, και επιφέρει οικονομικές επιπτώσεις στους υπευθύνους για τη φροντίδα των ηλικιωμένων.

- Αλλαγές των παραδοσιακών δομών της οικογένειας, με την εμφάνιση αυξανόμενων αριθμών μονογονεϊκών οικογενειών, μονομελών νοικοκυριών και φαινομένων απομόνωσης και μοναξιάς.

- Αυξανόμενη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας. Αυτό έχει συνέπειες στην κατανομή των φροντίδων και των οικογενειακών ευθυνών και φυσικά στις ρυθμιστικές παρεμβάσεις για τη διακοπή της εργασίας των γυναικών π.χ. λόγω εγκυμοσύνης.

- Η διεθνοποίηση της οικονομίας, οι μεταβαλλόμενοι παραγωγικοί συντελεστές και η τεχνολογική καινοτομία επιφέρουν αλλαγές των παραδοσιακών επαγγελματικών δομών και έχουν οδηγήσει σε πιο ευέλικτες μορφές απασχόλησης.

Κοινωνικός αποκλεισμός

Αυτός ο νέος μετασχηματισμός των κοινωνικών αναγκών οδήγησε στην επέκταση των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού με πολλαπλές όψεις αποστέρησης και φτώχειας, που υπερβαίνουν την παραδοσιακή κάλυψη των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και τις δομές των κοινωνικών παροχών δημιουργώντας νέες ανάγκες και νέες ομάδες-στόχους της κοινωνική προστασίας.

Πρέπει να τονιστεί εδώ, όμως, ότι η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού χρειάζεται περαιτέρω ανάλυση και λεπτομερή επεξεργασία για να οδηγήσει σε μετρήσιμες, πραγματοποιήσιμες και λειτουργικές κοινωνικές παρεμβάσεις. Η έννοια είναι νέα και ήρθε στο επίκεντρο της συζήτησης της κοινωνικής πολιτικής κυρίως μέσω των πρωτοβουλιών για την κοινωνική προστασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το αποτέλεσμα των πρωτοβουλιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η εμπειρία που συγκεντρώθηκε από τις έρευνες των Προγραμμάτων της Φτώχειας οδήγησε στην καλύτερη γνώση των πλεονεκτημάτων και των ορίων του όρου του κοινωνικού αποκλεισμού, και ευνόησε την εισαγωγή της έννοιας στην συζήτηση της κοινωνικής πολιτικής. Όπως παρατηρεί ο Berghman (1995), τώρα είναι ευρέως αποδεκτό ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός πρέπει να ερμηνεύεται ευρύτερα από την έννοια της φτώχειας. Η έννοια της φτώχειας ερμηνεύεται ως έλλειψη διαθέσιμου εισοδήματος, ενώ ο κοινωνικός αποκλεισμός ερμηνεύεται σαν ένα ευρύτερο φαινόμενο πολυδιάστατου χαρακτήρα και δυναμικής φύσης. Όσον αφορά τον πολυδιάστατο χαρακτήρα του, ο όρος του κοινωνικού αποκλεισμού φαίνεται να περιλαμβάνει μια ευρεία σειρά συνθηκών διαβίωσης, όχι μόνο το διαθέσιμο εισόδημα. Η παραδοχή του δυναμικού χαρακτήρα του κοινωνικού αποκλεισμού υπονοεί ότι και η εξέλιξη διαδικασίας της κοινωνικής αποστέρησης θα έπρεπε να αποτελεί ένα σαφή ερευνητικό στόχο.

Αυτή η εξέλιξη καθιστά την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού χρηστικό εργαλείο για τους κοινωνικούς ερευνητές στην προσπάθεια κατανόησης των βασικών μηχανισμών για συστήματα κοινωνικής προστασίας. Θα έπρεπε να τονιστεί, παρά

ταύτα, ότι η βελτίωση της λειτουργικότητας της έννοιας για το σχεδιασμό αποτελεσματικών πολιτικών δεν είναι ακόμα επαρκής. Οι μέχρι τώρα προσεγγίσεις στερούνται ενός σαφούς θεωρητικού πλαισίου τόσο ως προς την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα των εξεταζόμενων παρεμβάσεων όσο και ως προς την ανάπτυξη ενός πλαισίου για τον καθορισμό των δεικτών για την μέτρηση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών κατά του κοινωνικού αποκλεισμού. Κατ' αυτόν τον τρόπο, φαίνεται σημαντικό να αναπτυχθεί μια στρατηγική κοινωνικής πολιτικής, με βάση την οποία θα μετρηθεί η έκταση των κοινωνικών αναγκών, θα αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα των προτεινόμενων πολιτικών και θα αναπτυχθούν υλοποιήσιμες και αποτελεσματικές πολιτικές κατά του κοινωνικού αποκλεισμού.

Στρατηγικές και προτάσεις που έχουν εισαχθεί ή σχεδιάζονται από διάφορους φορείς υλοποίησης προτείνουν την καθιέρωση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας, εντατικότερη και ακριβέστερη αποτύπωση των ομάδων του πληθυσμού με τη μεγαλύτερη ανάγκη, ιεράρχηση των αναγκών μεταξύ των ομάδων και απονομή παροχών σε ομάδες με ειδικά κοινωνικά χαρακτηριστικά (targeting), αυξανόμενη χρήση μηχανισμών ελέγχου της ύπαρξης και της έκτασης των κοινωνικών αναγκών σε ομάδες πληθυσμού ως προϋπόθεση για τη χορήγηση παροχών (means testing). Παράλληλα, εξερευνούνται νέες δυνατότητες διεύρυνσης του προνοιακού πλουραλισμού (welfare pluralism) με τη συνεργασία κρατικών, ιδιωτικών (κερδοσκοπικών ή μη), οικογενειακών και ατύπων μορφών κοινωνικής προστασίας. Η καθιέρωση ενός δικτύου ασφαλείας είναι μια από τις πιθανές πολιτικές που θα μπορούσαν ν' ακολουθηθούν σαν τμήμα της αναγκαιότητας για την αναδόμηση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

3. Ο ρόλος του δικτύου ασφαλείας ως πολιτικής ενάντια στον κοινωνικό αποκλεισμό

Έχει υποστηριχθεί από την ελληνική κυβέρνηση ότι η αναδόμηση του ελληνικού κράτους πρόνοιας πρέπει να εγγυάται την ύπαρξη ενός επαρκούς δικτύου κοινωνικής ασφαλείας για όλο τον πληθυσμό της χώρας.

Παρ' ότι αυτό φαίνεται επιθυμητό, η υλοποίηση και ανάπτυξη ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα. Η σημασία της έννοιας δεν είναι ακόμη ξεκάθαρη. Σύμφωνα με κάποιες προσεγγίσεις, περιλαμβάνει μια ευρεία δέσμη μέτρων που καλύπτουν την παροχή επιδομάτων σε χρήμα, προστασία από επείγοντες και απρόβλεπτους κινδύνους και ιατρική περίθαλψη. Άλλες φορές η έννοια αυτή μεταφράζεται είτε μόνο σαν παροχή επιδομάτων σε χρήμα για την ικανοποίηση άμεσων αναγκών είτε σαν μηχανισμός προστασίας ενός ελάχιστου εισοδήματος ο οποίος χρησιμεύει σαν τελευταία προσφυγή για να καλύψει το κενό μεταξύ ενός καθορισμένου ελάχιστου εισοδήματος και του διαθέσιμου εισοδήματος.

Όμως η εισαγωγή και λειτουργία ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας δεν μπορεί να υλοποιηθεί ανεξάρτητα από τους γενικότερους στόχους της κοινωνικής πολιτικής. Πίσω από τη φιλοσοφία για την εισαγωγή ενός δικτύου ασφαλείας υπάρχει

μια ποικιλία προσεγγίσεων και στόχων, η οποία καθορίζει το περιεχόμενό του και το σκοπό του (Atkinson 1991). Έτσι ανακύπτουν και ανάλογα ερωτήματα. Για παράδειγμα, θα πρέπει το δίκτυο ασφαλείας να παρέχει αποκλειστικά επιδόματα σε χρήμα για την κάλυψη ενός ελάχιστου ορίου εισοδήματος ή θα πρέπει να περιλαμβάνει και παροχές σε είδος; Πρέπει το ύψος των παροχών (ή του ελάχιστου εισοδήματος) να καθοριστεί με απόλυτους (ένα καθορισμένο ύψος παροχών για όλους) ή με σχετικούς όρους (το ύψος των παροχών σχετίζεται με ένα κριτήριο, π.χ. το όριο φτώχειας, το μέσο εισόδημα σε μια κοινωνική ομάδα κ.λπ.); Κι αν καθοριστεί με απόλυτους όρους, πώς θα πρέπει να συνδεθεί με το όριο της φτώχειας; Οι απαντήσεις σε αυτά τα ερωτήματα, που επηρεάζουν το λεπτομερή σχεδιασμό της στρατηγικής ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας, εξαρτώνται σημαντικά από τη λογική και τη φιλοσοφία της ούστασής του.

Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας για το σχεδιασμό του μηχανισμού του δικτύου κοινωνικής ασφαλείας είναι η σχέση μεταξύ της φιλοσοφίας του δικτύου κοινωνικής ασφαλείας και των άλλων στόχων της κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής. Από αυτή την άποψη, η σχέση μεταξύ κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική. Η σχέση αυτή μπορεί να πάρει τη μορφή λεξικογραφικής ιεράρχησης (lexicographic ordering) ή συμφωνημένης διαπραγματεύσεως (explicit trade-off). Στη δεύτερη περίπτωση, η επίτευξη ενός καθορισμένου ορίου ελάχιστου εισοδήματος πρέπει να σταθμιστεί ως προς την υλοποίηση και άλλων πολιτικών στόχων. Αυτή η προσέγγιση απαιτεί ένα σχετικό ορισμό του δικτύου ασφαλείας. Στην πρώτη περίπτωση, η οικονομική και κοινωνική πολιτική πρέπει να επιδιώκει πρωτίστως την εξασφάλιση ενός εγγυημένου ελάχιστου εισοδήματος. Αυτή είναι μια πολύ ευνοϊκή δέσμευση για τη λειτουργία ενός δικτύου ασφαλείας, εφόσον η επίτευξη ενός ελάχιστου ορίου κοινωνικών παροχών θεωρείται στόχος απόλυτης προτεραιότητας, ο οποίος πρέπει να ικανοποιηθεί πλήρως πριν από οποιονδήποτε άλλο στόχο της οικονομικής πολιτικής.

Μια τελευταία προϋπόθεση για την επιτυχία του σχεδιασμού ενός δικτύου ασφαλείας συνδέεται με την ικανοποίηση διανεμητικών στόχων σε συνδυασμό με την εξασφάλιση ενός εθνικού ελάχιστου εισοδήματος. Για ορισμένους, η επίτευξη ενός δικτύου ασφαλείας αντιπροσωπεύει πλήρως τους διανεμητικούς στόχους της κοινωνικής πολιτικής. Για άλλους αντιπροσωπεύει τα ελάχιστα όρια της κοινωνικής προστασίας και η κοινωνική πολιτική πρέπει να απευθύνεται σε ένα ευρύ πεδίο αναδιανομής το οποίο υπερβαίνει το ύψος ενός ελάχιστου ορίου εισοδήματος.

Στις επόμενες παραγράφους θα συζητηθούν τα σχετικά προβλήματα για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της στρατηγικής ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας. Σ' αυτά περιλαμβάνονται η προσεγγιστική λογική της εισαγωγής ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας, η σχέση του με τις αναδιανεμητικές αρχές και οι μηχανισμοί υλοποίησης και λειτουργίας του.

Η προσεγγιστική λογική (φιλοσοφία εισαγωγής) ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας

Παρά την πολιτική αποδοχή του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας, η φιλοσοφία που διέπει την εισαγωγή του είναι σημαντική για το σχεδιασμό και την αποτελεσματική εφαρμογή του.

Νεοφιλελεύθερες προσεγγίσεις

Μια πρώτη ομάδα λόγων για την εισαγωγή ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας προέρχεται από τους θεωρητικούς των νεοφιλελεύθερων προσεγγίσεων. Σύμφωνα με τους θεωρητικούς της "Νέας Δεξιάς", το δίκτυο κοινωνικής ασφαλείας θεωρείται σαν η μόνη αποδεκτή ελάχιστη μορφή του κράτους πρόνοιας. Ο Hayek (1960) στο *Constitution of liberty* παρέχει τους ακόλουθους λόγους για την ύπαρξη και αποδοχή ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας:

Ο πρώτος λόγος αναφέρεται στις εξωτερικές επιδράσεις (*externalities*) της κοινωνικής φροντίδας. Ο μηχανισμός της αγοράς οδηγεί κάποιους ανθρώπους κάτω από τα ελάχιστα όρια διαβίωσης και γίνεται γενικά αποδεκτό ότι μέσω του μηχανισμού της κοινωνικής προστασίας θα πρέπει το κράτος να εξασφαλίζει την επιβίωσή τους. Η κοινωνία μπορεί να αισθάνεται ότι είναι καθήκον της να βοηθά με αυτό τον τρόπο τους συμπολίτες της, καθώς η έσχατη αθλιότητα των μελών της οδηγεί στην ύπαρξη αρνητικών εξωτερικών αντιδράσεων, στις περιπτώσεις που το επίπεδο της ευημερίας ορισμένων ατόμων πέφτει κάτω από ορισμένα επίπεδα. Αυτή η αιτιολόγηση οδηγεί στην ανάπτυξη ενός "υποτονικού" δικτύου ασφαλείας, που μπορεί να υπολογίσει τις παροχές που απονέμει σε απόλυτα ή σχετικά επίπεδα.

Ο Hayek ισχυρίζεται ακόμη ότι εκτός από τις ευαισθησίες για παροχή φροντίδας ως καθήκον της κοινωνίας, ένας δεύτερος δικαιολογητικός λόγος θα μπορούσε να είναι η αποφυγή της πολιτικής αναταραχής (νομιμοποιητικός ρόλος του δικτύου ασφαλείας). Έτσι, η ύπαρξη ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας προστατεύει την ευημερία των μελών της κοινωνίας από πράξεις απελπισίας αυτών που έχουν καταστεί άποροι εξαιτίας του μηχανισμού της αγοράς. Κατ' ουσίαν η προσέγγιση του δικτύου ασφαλείας είναι η ελάχιστη μορφή του προνοιακού κράτους που εξασφαλίζει τη νομιμοποίηση του μηχανισμού αγοράς. Αυτή η προσέγγιση οδηγεί στον υπολογισμό του ύψους των παροχών σε σχετικούς όρους, εφόσον ο βαθμός νομιμοποίησης εξαρτάται από το βαθμό ανισότητας μεταξύ των εισοδημάτων πλουσίων και φτωχών.

Ο Hayek (1960) προσθέτει και έναν τρίτο λόγο για την καθιέρωση του δικτύου κοινωνικής ασφαλείας, που σχετίζεται με το επιχείρημα της προστασίας του αγαθού της ελευθερίας. Γι' αυτόν, η εισαγωγή του δικτύου κοινωνικής ασφαλείας αιτιολογείται σαν μέσο εξασφάλισης της ατομικής ελευθερίας. Η εξασφάλιση αυτή απαιτεί και προϋποθέτει την εξισορρόπηση των βαθμών ελευθερίας μεταξύ των ατόμων. Η εισαγωγή ενός "ελάχιστου" κράτους πρόνοιας με τη μορφή ενός δικτύου ασφαλείας διασφαλίζει αυτή την εξισορρόπηση. Θεωρείται σαν ένας μηχανισμός που εξασφαλίζει την ελευθερία όλων των πολιτών (και κυρίως των ευπόρων), καθώς αυτοί που ανήκουν στα χαμηλότερα

κοινωνικο-οικονομικά στρώματα, έχοντας επιτύχει ένα ελάχιστο όριο διαβίωσης, δε θα αναχαιτίσουν την ελευθερία των πλουσιότερων. Οι τελευταίοι είναι ελεύθεροι να επιδιώξουν τους σκοπούς τους απαλλαγμένοι από τους περιορισμούς της δράσης τους που τους επιβάλλονται από την αποστέρηση των φτωχών. Η αιτιολόγηση αυτή στηρίζεται στην αρνητική προσέγγιση της έννοιας της ελευθερίας.

Για άλλους αναλυτές, όμως, και αυτή η προσέγγιση απετέλεσε τη βάση της προσέγγισης της φιλελεύθερης (liberal) προσέγγισης για την ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής, η καθιέρωση ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας ενισχύει τη θετική έννοια της ελευθερίας. Η ύπαρξη ενός δικτύου ασφαλείας προστατεύει τη θετική ελευθερία των ατόμων, με άλλα λόγια, την ικανότητά τους να συμμετέχουν πλήρως στην κοινωνική ζωή και, επί πλέον, τη δυνατότητα επιδίωξης των σκοπών τους σε κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό επίπεδο. Αυτή η φιλελεύθερη άποψη βλέπει το δίκτυο κοινωνικής ασφαλείας σαν ένα μέσο προώθησης της ελευθερίας των ατόμων με τα χαμηλότερα εισοδήματα.

Και οι δύο παραπάνω ερμηνείες που στηρίζονται στη λογική της ελευθερίας για ένα δίκτυο κοινωνικής ασφαλείας κατευθύνονται τελικά προς ένα ελάχιστο κράτος πρόνοιας, στο οποίο, εάν επικρατήσει το επιχείρημα της αρνητικής ελευθερίας, οι παροχές σε είδος θα είναι πιο πρόσφορες, ενώ αν γίνει αποδεκτό το επιχείρημα της θετικής ελευθερίας, οι μεταβιβάσεις σε χρήμα θα είναι προτιμότερες.

Το δίκτυο κοινωνικής ασφαλείας και οι διανεμητικοί σκοποί

Είναι αμφίβολο αν η εισαγωγή ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας μπορεί να αιτιολογηθεί ως μηχανισμός αναδιανομής και ικανοποίησης του κριτηρίου κοινωνικής δικαιοσύνης. Οι επικρατούσες προσεγγίσεις για την ανάπτυξη μηχανισμών αναδιανομής στα πλαίσια της κοινωνικής πολιτικής δεν αιτιολογούν επαρκώς, ούτε επιβάλλουν, την καθιέρωση ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας.

Η κοινωνική δικαιοσύνη σαν μεγιστοποίηση της κοινωνικής χρησιμότητας

Οι οπαδοί της θεωρίας της χρησιμότητας (utility) ενδιαφέρονται για τη μεγιστοποίηση της συνάρτησης της κοινωνικής ευημερίας, που ερμηνεύεται σαν το σύνολο των συναρτήσεων ατομικής ευημερίας. Υποστηρίζεται από μερικούς αναλυτές ότι η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας προϋποθέτει έναν αυξημένο ρόλο της αγοράς, καθώς και τη λειτουργία ενός ελάχιστου κράτους πρόνοιας ή "δικτύου ασφαλείας", ή την εξασφάλιση ενός "αξιοπρεπούς ελάχιστου ορίου" των βασικών αγαθών και υπηρεσιών για όλους αυτούς που δεν μπορούν να το αποκτήσουν μόνοι τους. Όμως, η κλασική διατύπωση της θεωρίας της χρησιμότητας δεν υποστηρίζει αυτό το επιχείρημα. Σύμφωνα με αυτήν, η μεγιστοποίηση της κοινωνικής χρησιμότητας είναι η μόνη αποδεκτή διανεμητική αρχή. Δίκαιη κατανομή είναι μόνο εκείνη στην οποία η συνολική κοινωνική χρησιμότητα έχει μεγιστοποιηθεί. Εκτός από τα προβλήματα μέτρησης των συναρτήσεων χρησιμότητας και της σύγκρισης της κατανομής τους, η ύπαρξη ενός δικτύου ασφαλείας δεν μπορεί να λειτουργήσει σαν ένας μηχανισμός

για τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ή ατομικής χρησιμότητας. Και αυτό γιατί η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας μπορεί συχνά να επιτευχθεί σε μεγαλύτερο βαθμό με άλλα μέσα, (για παράδειγμα, με την περαιτέρω μεγιστοποίηση του εισοδήματος των ευπόρων) και όχι κυρίως με την εξασφάλιση ενός ελάχιστου ορίου εισοδήματος.

Η προσέγγιση του Rawls

Σύμφωνα με τη φιλελεύθερη προσέγγιση για την έννοια της ισότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης του Rawls (1974), η κατανομή των κοινωνικών αγαθών θεωρείται δίκαιη και επιτυγχάνει την ικανοποίηση της αρχής της ισότητας μόνο αν οδηγεί στη βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας των λιγότερο ευημερούντων ομάδων του πληθυσμού σε σχέση με την υφιστάμενη κατάσταση. Εάν, αντίθετα, οι αρχές της διανεμητικής πολιτικής χρησιμοποιηθούν ως μέσον για την αύξηση της ευημερίας των χαμηλότερων κοινωνικο-οικονομικών στρωμάτων, η εφαρμογή ενός δικτύου ασφαλείας δεν μπορεί να θεωρηθεί σαν ο επαρκέστερος μηχανισμός για την επίτευξη αυτού του στόχου. Διότι, εάν όλοι καλύπτονται από το δίκτυο ασφαλείας, δεν υπάρχει περιθώριο δράσης για περαιτέρω αναδιανομή του εισοδήματος, καθώς τα εισοδήματα των ασθενέστερων κοινωνικο-οικονομικών ομάδων υπερβαίνουν το όριο του ελάχιστου εισοδήματος. Αλλά με βάση της αρχή του Rawls, η επιδίωξη μεγαλύτερης κοινωνικής ισότητας απαιτεί την περαιτέρω αναδιανομή του εισοδήματος για να βελτιωθεί η κοινωνική ευημερία των λιγότερο εύπορων ομάδων του πληθυσμού.

Οι οπαδοί της θεωρίας της ισότητας (egalitarians)

Ούτε η προσέγγιση της κοινωνικής δικαιοσύνης μέσω των προσεγγίσεων που επιζητούν τη μέγιστη ικανοποίηση της ισότητας οδηγούν στην εισαγωγή και λειτουργία ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας. Η έννοια της ισότητας σαν ερμηνεία της αρχής της κοινωνικής δικαιοσύνης στην κοινωνική πολιτική δέχεται πολλαπλές ερμηνείες.

Οι επικρατέστερες προσεγγίσεις ερμηνεύουν την αρχή της ισότητας ως ισότητα δαπανών κατά κεφαλήν (equality of expenditure), ισότητα ευκαιριών ή ισότητα πρόσβασης στις κοινωνικές παροχές (equality of opportunity or equality of access), και ως ισότητα τελικών αποτελεσμάτων (equality of outcomes) (βλ. μεταξύ άλλων Le Grand 1982). Ο ορισμός της ισότητας ως ίση κατά κεφαλήν δαπάνη δε λαμβάνει υπόψη της τις διαφοροποιήσεις στην έκταση των κοινωνικών αναγκών μεταξύ διαφορετικών ομάδων του πληθυσμού. Η έννοια της ισότητας ως ίσες ευκαιρίες ή ίση πρόσβαση (συχνά με τον προσδιορισμό για ίση ανάγκη) αφορά κυρίως την ισότιμη αντιμετώπιση των πολιτών ως προς τη δυνατότητα πρόσβασης στις κοινωνικές παροχές και ως προς την αξιολόγηση των προϋποθέσεων για την ικανοποίηση των αναγκών. Έτσι, στην ουσία εμπεριέχει μια διαδικαστική (procedural) προσέγγιση στην ικανοποίηση της κοινωνικής δικαιοσύνης. Η ισότητα των τελικών αποτελεσμάτων αφορά την ισότητα των ατόμων μετά την απονομή των παροχών, και αναφέρεται κυρίως στην πλήρη ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών. Στην ουσία, ικανοποιεί πλήρως των ορισμό της ισότητας στην κοινωνική πολιτική, είναι όμως συχνά δύσκολο να ικανοποιηθεί, ειδικά

στην περίπτωση των παροχών σε χρήμα. Καμιά, όμως, προσέγγιση από τις παραπάνω δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ικανοποιείται από την εφαρμογή του δικτύου ασφαλείας. Για τους οπαδούς της θεωρίας της ισότητας, η έννοια της κοινωνικής ανάγκης είναι βασική. Η ισότητα των ευκαιριών μπορεί σε μερικές περιπτώσεις να δικαιολογήσει την κρατική παρέμβαση στο μηχανισμό της αγοράς για να αυξήσει το πλήρες φάσμα των διαθέσιμων πιθανοτήτων για την ικανοποίηση των βασικών αναγκών των πολιτών, αλλά είναι δύσκολο να προσδιορισθεί η σχέση της έννοιας της ανάγκης με αυτήν του μηχανισμού του δικτύου κοινωνικής ασφαλείας.

Η εφαρμογή του δικτύου κοινωνικής ασφαλείας

Εκτός από τα προβλήματα που παρουσιάζονται κατά την εισαγωγή ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας, προβλήματα επίσης εμφανίζονται τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην εφαρμογή του. Πράγματι, η λειτουργία του δικτύου κοινωνικής ασφαλείας στην πράξη εμφανίζει πολυπλοκότητα. Παρόλο που η προσεγγιστική λογική για ένα δίκτυο κοινωνικής ασφαλείας είναι ζωτικής σημασίας, οι υπάρχοντες μηχανισμοί κοινωνικής προστασίας που αφορούν μεταβιβάσεις σε χρήμα και είδος στους λιγότερο ευπόρους έχουν τη δική τους δυναμική, τις διοικητικές τους δομές και τις πολιτικές προσδοκίες τους, οι οποίες πράγματι συχνά επηρεάζουν τη λειτουργία του προγράμματος.

α) Η διοίκηση του δικτύου ασφαλείας

Το κρίσιμο πρόβλημα στη διοίκηση ενός δικτύου ασφαλείας είναι η συλλογή, επαλήθευση και αξιολόγηση των πληροφοριών που αφορούν τις ανάγκες των ατόμων. Αυτές συνήθως δεν είναι γνωστές στις αρμόδιες υπηρεσίες πρόνοιας (ασυμμετρία πληροφόρησης) και οι δυνητικοί αποδέκτες των παροχών είναι υποχρεωμένοι να προβούν σε ανάλογες ενέργειες για να γνωστοποιήσουν την ύπαρξη της κοινωνικής τους ανάγκης και να θεμελιώσουν το δικαίωμά τους για ανάλογες παροχές. Από το γεγονός αυτό προκύπτουν πολλά προβλήματα (Atkinson 1991). Οι δικαιούχοι μπορεί να μην είναι επαρκώς πληροφορημένοι για το εύρος των διαθέσιμων παροχών, μπορεί να αντιμετωπίζουν προβλήματα χρόνου, μπορεί να φοβούνται ότι θα στιγματιστούν, μπορεί να έχουν αντίθετες προτιμήσεις και μπορεί να έχουν πρόβλημα να συνδιαλλαγούν αποτελεσματικά με τις διοικητικές διαδικασίες. Έτσι, οι υπάρχουσες παροχές μπορεί να μην καλύπτουν όλους τους δικαιούχους.

Επί πλέον, η διαδικασία της επαλήθευσης μπορεί να αποτύχει είτε γιατί η κυβέρνηση δεν επιτυγχάνει να αξιολογήσει σωστά τις απαιτήσεις των δικαιούχων και έτσι στερεί παροχές από πραγματικά δικαιούχους, είτε γιατί μη δικαιούχοι κατορθώνουν να επωφελούνται των παροχών, παρ' ότι δεν τις χρειάζονται. Τέτοια λάθη, που συνήθως συμβαίνουν, καθιστούν το σχήμα διοικητικών δομών είτε αναποτελεσματικό είτε ανεπαρκές.

β) Μονάδα υπολογισμού των κοινωνικών αναγκών

Στις συνηθέστερες περιπτώσεις η εφαρμογή του δικτύου ασφαλείας αναφέρεται στην εξασφάλιση ενός ελάχιστου ορίου εισοδήματος. Σε αυτές τις εφαρμογές η μονάδα υπολογισμού των προϋποθέσεων για την απονομή των παροχών είναι συχνά το σύνολο του εισοδήματος του νοικοκυριού. Αλλά αυτή η προσέγγιση απαιτεί την προϋπόθεση άθροισης του εισοδήματος όλων των μελών του νοικοκυριού. Σε πολλές χώρες η άθροιση των εισοδημάτων είναι δύσκολη καθώς δεν υπάρχουν πάντα σταθεροί δεσμοί ανάμεσα στα μέλη της οικογένειας και ανάμεσα στις γενεές. Σ' αυτές τις περιπτώσεις η μονάδα αναφοράς πρέπει να είναι το άτομο και όχι το νοικοκυριό.

Όπως εύλογα μπορεί να υποτεθεί, τα μέσα ελέγχου των μηχανισμών συχνά αδυνατούν να συνδιαλλαγούν αποτελεσματικά με τις δυσκολίες αυτές λόγω των πολύπλοκων σχέσεων που αναπτύσσονται μέσα στα νοικοκυριά.

γ) Παρεπόμενες προϋποθέσεις λήψης των παροχών

Όπως συμβαίνει συχνά, η λήψη των παροχών, πέρα από ένα μέσο ελέγχου των αναγκών, απαιτεί την εκπλήρωση κάποιων πρόσθετων προϋποθέσεων. Για παράδειγμα, μια τέτοια προϋπόθεση απαιτεί ο άνεργος να αναζητά απασχόληση κατά τη διάρκεια της λήψης του επιδόματος ανεργίας. Ένα τέτοιο υποθετικό δίκτυ ασφαλείας είναι πιθανόν να είναι αναποτελεσματικό και να μην ικανοποιεί τις ανάγκες ατόμων που δυσκολεύονται να τηρήσουν τις επί πλέον προϋποθέσεις, γιατί κάποια από αυτά μπορεί να είναι ανίκανα, απρόθυμα ή αδιάφορα.

δ) Το ύψος των παροχών του δικτύου ασφαλείας

Το ύψος των παροχών του δικτύου ασφαλείας συνήθως προσδιορίζεται με πολιτική απόφαση. Θεωρητικά, δε θα έπρεπε να είναι κατώτερο από το επίσημα προσδιορισμένο όριο φτώχειας, όπου αυτό υπάρχει. Και όμως η πραγματικότητα δείχνει ότι ένας μεγάλος αριθμός παροχών βρίσκεται κάτω από το όριο φτώχειας. Ένα άλλο γεγονός που προκύπτει από την εμπειρία εφαρμογής του δικτύου ασφαλείας είναι ότι σε πολλές χώρες το επίπεδο παροχών του δικτύου ασφαλείας αναφέρεται στις αυξήσεις του ελάχιστου ύψους αποδοχών, και αυτή είναι η κατ' εξοχήν χρησιμοποιούμενη μέθοδος για την άνοδο του επιπέδου των παροχών του δικτύου. Σε άλλες περιπτώσεις η αύξηση του επιπέδου (της κλίμακας) του δικτύου δε γίνεται ομαλά, γεγονός που έχει πολιτικές επιπτώσεις.

Γενικά, η σχέση μεταξύ οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής διαμορφώνει το επίπεδο της αύξησης. Όπου ακολουθείται μια διαπραγματευτική προσέγγιση μεταξύ κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής, τότε η τιμαριθμική αναπροσαρμογή δεν εκπληρώνεται. Όπου η διατήρηση του επιπέδου του δικτύου ασφαλείας θεωρείται προτεραιότητα, τότε αυτή πραγματοποιείται.

ε) Το δίκτυ κοινωνικής ασφαλείας και το περιθώριο φτώχειας

Η σχέση μεταξύ οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής επηρεάζει σημαντικά τα κίνητρα του αποδέκτη των παροχών για την έξοδο του από το όριο φτώχειας. Υποστηρίζεται ότι ένα υψηλό επίπεδο δικτύου ασφαλείας αποθαρρύνει τα άτομα για αναζήτηση εργασίας. Μια τέτοια γενική θεώρηση εμφανίζει προβλήματα, καθώς η απόφαση για επιστροφή στην εργασία επηρεάζεται από ένα μεγάλο αριθμό παραμέτρων. Σύμφωνα με την κυριότερη από αυτές, η σύγκριση των αποδοχών από την εργασία και των αποδοχών από τις παροχές του δικτύου ασφαλείας δεν πρέπει να παρουσιάζει καμιά διαφορά. Οι υπόλοιπες παράμετροι περιλαμβάνουν το στίγμα του λήπτη των παροχών του δικτύου ασφαλείας, το κόστος της απαίτησης για βοήθεια ή της αναζήτησης εργασίας, τις συνέπειες στο εισόδημα των άλλων μελών του νοικοκυριού και, το σημαντικότερο, η γενικότερη σχέση της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής στην προώθηση των ατομικών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Δεν είναι δυνατόν να μελετηθεί εις βάθος το θέμα αυτό στην παρούσα εισήγηση. Σκοπός είναι να τονίσουμε ότι η πραγματική ατομική συμπεριφορά επηρεάζεται από ένα μεγάλο αριθμό παραγόντων και η γενική συνάρτηση του δικτύου ασφαλείας με την παραμονή των δικαιούχων στα όρια της φτώχειας δεν έχει μελετηθεί επαρκώς.

Η παραπάνω ανάλυση αποδεικνύει ότι τα αποτελέσματα της εφαρμογής του δικτύου ασφαλείας είναι εξίσου σημαντικά με τις ιδεολογικές και πολιτικές διαστάσεις της καθιέρωσής του. Είναι απαραίτητο στην εκτίμηση των οποιωνδήποτε σχετικών σχημάτων ή στο σχεδιασμό των καινούριων να ληφθούν υπόψη οι περιπλοκές και να δοθούν σαφείς πολιτικές απαντήσεις στα υπάρχοντα προβλήματα.

4. Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας και τα επιχειρήματα για ένα δίκτυ κοινωνικής ασφαλείας

Ανάπτυξη και γενικά χαρακτηριστικά

Η ανάπτυξη του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας, από ιστορική άποψη, βασίστηκε στα παραδοσιακά χαρακτηριστικά ενός ασφαλιστικού συστήματος βασισμένου στην απασχόληση. Οι προϋποθέσεις για την κατανομή των παροχών βασίζονται στην ύπαρξη επαγγελματικής απασχόλησης και την καταβολή εισφορών μέσω των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης. Η δομή των παροχών απευθύνεται σε παραδοσιακούς κινδύνους όπως τρίτη ηλικία, ασθένεια, ανεργία κ.λπ. Η διαχείριση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης γίνεται μέσω ενός μεγάλου αριθμού φορέων. Σε όλους τους ασφαλιστικούς φορείς οι προϋποθέσεις, το εύρος των παροχών και η διαδικασία απονομής τους στους δικαιούχους ρυθμίζονται κυρίως από το κράτος. Οι φορείς διοικούνται με ένα εξαιρετικά γραφειοκρατικό τρόπο, και στις περισσότερες περιπτώσεις απαιτείται σημαντικός χρόνος και ανεπτυγμένη ικανότητα συνδιαλλαγής με τις πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες.

Το σύστημα κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα δέχεται έντονες δημοσιονομικές πιέσεις, οι οποίες οφείλονται κυρίως στην κακή διαχείριση των ασφαλιστικών φορέων κατά τη μεταπολεμική περίοδο, τις δημογραφικές τάσεις, τη μακρά περίοδο οικονομικής ύφεσης, τους μεγάλους ρυθμούς ανεργίας, τη συνέχιση της παραοικονομίας και την υποχρέωση ανταπόκρισης στους όρους της σύγκλισης σύμφωνα με τη συνθήκη του Maastricht. Σε αυτό το πλαίσιο έχουν γίνει διαδοχικές προσπάθειες για την αναδιοργάνωσή του και θα ακολουθήσουν και άλλες.

Η ανάπτυξη των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας έχει βασιστεί εν μέρει στο στατικά αναδιανεμητικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και εν μέρει στο σύστημα καθολικής κάλυψης και παροχής επιδομάτων που χρηματοδοτείται μέσω της φορολογίας. Αυτό οδηγεί σε μορφές κοινωνικής βοήθειας, οι οποίες λειτουργούν συμπληρωματικά στις παροχές κοινωνικής πρόνοιας που δίνονται από τους ασφαλιστικούς φορείς, παροχές σε είδος και σε χρήμα για ηλικιωμένους, άτομα με ειδικές ανάγκες, απόρους, στις περισσότερες περιπτώσεις μόνο όταν δεν λαμβάνουν τις σχετικές παροχές από τους ασφαλιστικούς τους φορείς. Το φάσμα των παροχών συχνά διαφέρει μεταξύ των διαφόρων ασφαλιστικών φορέων αντανακλώντας διαφορές στο ύψος των εισφορών των εργαζομένων, στη διαπραγματευτική δύναμη των επαγγελματικών ομάδων και στις διοικητικές ικανότητες των διευθυντών των ασφαλιστικών φορέων. Το αποτέλεσμα είναι ένας λαβύρινθος μορφών κοινωνικής προστασίας και παροχών, από τις οποίες η καθεμιά αφορά διαφορετικές κατηγορίες αποδεκτών με διαφορετικές προϋποθέσεις και διοικητικές ρυθμίσεις για την παροχή καθώς και διαφορετικά επίπεδα παροχών (ΚΕΠΕ 1983, Καραντίνος, Ιωάννου, Καβουνίδη 1992).

Η αποτελεσματικότητα των πολιτικών κοινωνικής προστασίας

Παρόλο που δεν έχει διεξαχθεί καμιά ποσοτική αξιολόγηση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα, τα επόμενα σημεία είναι χαρακτηριστικά του συστήματος και έχουν τονιστεί από διαθέσιμες μελέτες αξιολόγησης (Κρεμαλής κ.ά. 1990, Καραντίνος, Ιωάννου, Καβουνίδη 1992, Κατρούγκαλος 1996, Πετμεζίδου 1992, Γετίμης και Γράβαρης 1993):

- Το παραδοσιακό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας έχει αναπτυχθεί εν μέρει σαν τμήμα του ασφαλιστικού συστήματος που χρηματοδοτείται από τις εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων και εν μέρει από την κρατική πρωτοβουλία χρηματοδότησης μέσω της φορολογίας.
- Δεν υπάρχει κανένας συντονισμός μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων, ούτε επιδιώκονται κάποιοι ξεκάθαροι στόχοι στρατηγικής.
- Το ευρύ φάσμα των διαθέσιμων παροχών αποτελεί μάλλον πρόβλημα παρά πλεονέκτημα, διότι οι δυνητικοί αποδέκτες αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην αποτελεσματική συνδιαλλαγή με τις πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες με συνέπεια τη μη λήψη των παροχών.

- Κάποιες παροχές απευθύνονται σε ορισμένες κατηγορίες δικαιούχων (categorical), άλλες περιλαμβάνουν έλεγχο των προϋποθέσεων των δικαιούχων (means testing) και άλλες παρέχονται χωρίς προϋποθέσεις. Άλλες πάλι παρέχονται βάσει της ιδιότητας ως μέλους σε κάποιον ασφαλιστικό φορέα. Δεν υπάρχει καμιά επίσημη ποσοτική μελέτη και λίγες είναι οι ποιοτικές μελέτες για την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των διαφόρων προγραμμάτων.
- Το επίπεδο των παροχών δεν μπορεί να αξιολογηθεί σύμφωνα με ένα επίσημα καθορισμένο όριο φτώχειας, εφόσον δεν ισχύει κάτι τέτοιο στην Ελλάδα. Παρ' όλα αυτά, οι μελέτες δείχνουν ότι η πλειοψηφία των παροχών βρίσκεται κάτω από οποιαδήποτε εκτίμηση του ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης (Καραντινός, Ιωάννου, Καβουνίδη 1992)
- Το ισχύον σύστημα έχει φθάσει στα όριά του και αποδεικνύεται ανίκανο να αντιμετωπίσει τις νέες ανάγκες και τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού που έχουν εμφανισθεί στην ελληνική κοινωνία. Παρ' ότι οι μελέτες για τον κοινωνικό αποκλεισμό είναι ελάχιστες, έχει γίνει φανερό ότι συγκεκριμένες κατηγορίες του πληθυσμού παραμένουν ή εμπλέκονται σε συνθήκες μερικής ή καθόλου κάλυψης. Ανάμεσα σε αυτούς οι νέοι, οι χρόνιοι άνεργοι, τα μονομελή νοικοκυριά, κάποιες ομάδες ηλικιωμένων και ο μεγάλος αριθμός των μεταναστών είναι ομάδες πληθυσμού που δεν καλύπτονται επαρκώς ή δεν καλύπτονται καθόλου από τις υπάρχουσες παροχές.
- Αυτά τα κενά του συστήματος δεν μπορούν να καλυφθούν πλέον επαρκώς από τους άτυπους μηχανισμούς οικογενειακής προστασίας εφόσον η δομή της ελληνικής οικογένειας αλλάζει και η μακρά περίοδος της ύφεσης έχει αποδυναμώσει την ικανότητα του οικογενειακού δικτύου για παροχή υποστήριξης στα μέλη του που δεν είναι δικαιούχοι παροχών.

Η ανάγκη αναδιοργάνωσης του συστήματος για την αντιμετώπιση της επέκτασης των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού

Η ανάγκη για μια ριζική αλλαγή στο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας στην Ελλάδα έχει αναγνωρισθεί από πολλούς ακαδημαϊκούς (Γετίμης και Γράβαρης 1993) καθώς και πολιτικούς. Οι επικρατέστερες προσεγγίσεις περιλαμβάνουν:

- Αναδιοργάνωση και ορθολογικοποίηση του υπάρχοντος συστήματος μέσω αποτελεσματικών διοικητικών δομών και αναδιάρθρωσης των πόρων.
- Εισαγωγή ενός δικτύου ασφαλείας ή προγραμμάτων κοινωνικής βοήθειας.

Αυτές οι δύο στρατηγικές ουσιαστικά δεν προτείνονται εναλλακτικά. Η πρώτη προσέγγιση έχει προταθεί από πολλούς αναλυτές (Ρομπόλης, 1991), ενώ η δεύτερη έχει προταθεί κυρίως από την πρόσφατη κυβέρνηση, η οποία βλέπει την εισαγωγή του δικτύου κοινωνικής ασφαλείας σαν ένα μέσο ανασυγκρότησης και αναδιάρθρωσης των πόρων.

Πρόσφατες πολιτικές πρωτοβουλίες και συζητήσεις κατά την προεκλογική περίοδο δείχνουν ότι η σημερινή κυβέρνηση κινείται προς την ανάπτυξη μιας στρατηγικής κοινωνικής πολιτικής, η οποία ευνοεί την αναδιανομή προς όφελος των ομάδων του πληθυσμού που βρίσκονται στα όρια επιβίωσης και δηλώνει ισχυρά τη θέλησή της να διαθέσει τους πόρους σ' αυτούς "που έχουν περισσότερο ανάγκη" αντί να ακολουθήσει μια πιο καθολική προσέγγιση στην κατανομή των παροχών. Τέτοιες δηλώσεις συνοδεύονται από την αναγνώριση της αναγκαιότητας για την καθιέρωση ενός δικτύου κοινωνικής προστασίας για όλο τον πληθυσμό. Η περίπτωση του "επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης" για τους συνταξιούχους αντανακλά εν μέρει αυτή την στρατηγική.

Κατώτερα όρια συντάξεων στην Ελλάδα

Στο κοινωνικό-ασφαλιστικό σύστημα, οι συνταξιοδοτικές παροχές διαμορφώθηκαν ιστορικά σύμφωνα με τις διαφορετικές προϋποθέσεις κάθε ασφαλιστικού φορέα, σε ένα "στατικά διανεμητικό" σύστημα (pay as you go system) (Ρήγα 1993). Ορισμένοι φορείς παρείχαν μια βασική ελάχιστη σύνταξη, καθορισμένη από την πολιτεία, στους συνταξιούχους εκείνους που δεν πληρούσαν τους όρους. Αυτή η ελάχιστη σύνταξη λειτουργούσε σαν εγγύηση ενός ελάχιστου εισοδήματος για την τρίτη ηλικία. Για τους συνταξιούχους του αγροτικού τομέα που καλύπτονται από ένα σχήμα χρηματοδοτούμενο από τη φορολογία, ένα ανάλογο σύστημα λειτουργεί, σύμφωνα με το οποίο όλοι οι συνταξιούχοι δικαιούνται της κατώτερης σύνταξης. Κατά συνέπεια, υπάρχει ένα μικτό σύστημα συνταξιοδοτικών παροχών (Ρομπόλης 1991, Προβόπουλος και Υφαντόπουλος 1990, Ρήγα 1993).

Η εμπειρία από τη λειτουργία αυτού του σχήματος δείχνει πως το ύψος των συντάξεων και το πεδίο κάλυψης αντικατοπτρίζει πολιτικές προτεραιότητες παρά εκτιμήσεις αναγκών. Το επίπεδο των συντάξεων ουδέποτε συνδέθηκε με το όριο φτώχειας, και υπάρχουν έντονες διαφοροποιήσεις ως προς το ύψος των συντάξεων ανάμεσα στους ασφαλιστικούς φορείς. Έτσι, η λειτουργία του συστήματος βασίζεται στη μικτή προσέγγιση αφ' ενός της χρηματοδότησης από τις εισφορές των εργαζομένων στους διάφορους φορείς, αφ' ετέρου στη γενικότερη προσέγγιση της διασφάλισης ενός βασικού εισοδήματος των συνταξιούχων.

Παραδοσιακά το ύψος αυτών των συντάξεων έχει διατηρηθεί σε πολύ χαμηλό επίπεδο. Κατά τη δεκαετία του '80, η σοσιαλιστική κυβέρνηση έκανε μια προσεκτική προσπάθεια να αυξήσει αυτό το επίπεδο και να βελτιώσει σημαντικά το επίπεδο διαβίωσης των συνταξιούχων. Πέρα από την αύξηση του ύψους των παροχών, τα κατώτατα ημερομίσθια αναπροσαρμόστηκαν τιμαριθμικά και η ασφαλιστική κάλυψη επεκτάθηκε και στις περιπτώσεις των ατόμων της τρίτης ηλικίας που δεν είχαν ως τότε τις προϋποθέσεις γι' αυτήν.

Κατά τη δεκαετία του '80 οι δαπάνες για συντάξεις αυξήθηκαν σημαντικά, εν μέρει εξαιτίας της αύξησης των δικαιούχων κατώτερων συντάξεων, οι οποίοι καλύπτουν τα 2/3 του συνολικού αριθμού συνταξιούχων στην Ελλάδα. Η πρώτη εκδήλωση της

δημοσιονομικής κρίσης κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90 οδήγησε τη συντηρητική κυβέρνηση στην κατάργηση της τιμαριθμικής αναπροσαρμογής των κατώτερων συντάξεων στα επίπεδα των αυξανόμενων κατώτερων ημερομισθίων. Το αποτέλεσμα ήταν, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90, να μειωθεί το εισόδημα των συνταξιούχων δραματικά σε πραγματικούς όρους και πολλοί από αυτούς να βρίσκονται τώρα κάτω από τα παραδεκτά όρια διαβίωσης.

Η επόμενη σοσιαλιστική κυβέρνηση είχε να αντιμετωπίσει το δίλημμα της τιμαριθμικής αναπροσαρμογής των συντάξεων στο επίπεδο των κατώτερων ημερομισθίων ή της αύξησης αυτών σε χαμηλότερο επίπεδο. Η πρώτη επιλογή θεωρήθηκε πολύ ριψοκίνδυνη αφού η επίτευξη των μακροοικονομικών δεικτών για τη σύγκλιση, σύμφωνα με τη συνθήκη του Maastricht, φαίνεται μια προτεραιότητα απολύτως αναγκαία και αμετάκλητης εφαρμογής.

Η πολιτική επιλογή που προτιμήθηκε και η οποία παρουσιάζει την κυβερνητική στρατηγική, είναι η άρνηση να συνδεθούν οι χαμηλότερες συντάξεις με τα επίπεδα των χαμηλότερων ημερομισθίων και αντ' αυτού να αυξηθούν οι κατώτερες συντάξεις, με κριτήριο το ύψος των κατώτερων συντάξεων (αυτές που ήταν κάτω από 110.000) και οι δικαιούχοι να μη διαθέτουν άλλα μέσα προσπορισμού εισοδήματος. Η διευθέτηση αυτή υπήρξε ομοιόμορφη για τους δικαιούχους όλων των ασφαλιστικών φορέων, δείχνοντας ότι η κυβέρνηση έλαβε μέτρα για να παρακάμψει τις υπάρχουσες διοικητικές δομές.

Κατά συνέπεια, από τη μέχρι τώρα εμπειρία προκύπτει ότι η λειτουργία του συστήματος των κατώτερων συντάξεων αναπτύχθηκε μέσα από τις ιδεολογικές αξίες των εκάστοτε κυβερνήσεων και ότι το ύψος των παροχών καθορίστηκε κυρίως από δημοσιονομικές και πολιτικές προτεραιότητες παρά από τις κοινωνικές ανάγκες των αποδεκτών. Η ισχύουσα πολιτική αποσκοπεί και βασίζεται περισσότερο σε μια προσέγγιση ελέγχου των προϋποθέσεων παροχής των επιδομάτων, γεγονός που δε συνθέττει στο παρελθόν. Κατ' αυτό τον τρόπο τονίζει μια αλλαγή στις συμπεριφορές προς στη κατεύθυνση της ανάπτυξης της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα.

5. Συμπεράσματα: Προς μια νέα προσέγγιση της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα;

Μήπως οι παραπάνω αναφερόμενες πρωτοβουλίες τονίζουν ένα νέο προσανατολισμό της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα; Φαίνεται ότι είναι πολύ νωρίς για μια σαφή απάντηση παρόλο που επικρατούσες τάσεις υποδηλώνουν την πρόθεση ουσιαστικών αλλαγών.

Είναι φανερό ότι αν διατηρηθούν οι παρούσες πολιτικές διαστάσεις, η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα θα προσανατολιστεί προς μια περισσότερο επιλεκτική απονομή και χορήγηση των παροχών προς συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού με αυξημένο έλεγχο των προϋποθέσεων και του υπάρχοντος εισοδήματος από άλλες πηγές κατά την απονομή των επιδομάτων, σε αντίθεση με τον καθολικό χαρακτήρα των παροχών

που ίσχυε μέχρι τώρα. Για την κυβέρνηση αυτό υποδηλώνει ότι οι κοινωνικές πολιτικές θα καθορίζονται περισσότερο από την προσπάθεια παροχής βοήθειας σε εκείνους που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη παρά από τη χορήγηση παροχών στους σχετικά ευπόρους, γεγονός που δεν επιτρέπει τη βελτίωση της κατάστασης των απόρων.

Εν τούτοις, παρά τις πολιτικές δηλώσεις, είναι πολύ νωρίς για τον προσδιορισμό μιας συνεκτικής στρατηγικής που να περιλαμβάνει και την εισαγωγή ενός δικτύου κοινωνικής ασφαλείας. Η έννοια αυτή πρέπει να προσδιοριστεί καλύτερα και ο σχεδιασμός της και η στρατηγική της εφαρμογής της χρειάζονται μεγαλύτερη επεξεργασία.

Τα προβλήματα που διαπιστώθηκαν παραπάνω στη συζήτηση για το δίκτυο κοινωνικής ασφαλείας δείχνουν ότι αυτός ο στόχος πρέπει να εξεταστεί παράλληλα με την ανάγκη για αναδιοργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφαλείας και με τον επαναπροσδιορισμό του ρόλου της κοινωνικής πολιτικής όπου η επιδίωξη των στόχων της οικονομικής πολιτικής έχει απόλυτη προτεραιότητα.

Ακόμη, οι τελευταίες πολιτικές πρωτοβουλίες απέχουν αρκετά από την αντιμετώπιση των νεοεμφανιζόμενων φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού, τα οποία πρακτικά δεν έχουν αντιμετωπιστεί. Το ισχύον σύστημα θα πρέπει να αξιολογηθεί και να αναπροσανατολιστεί σύμφωνα με τη νέα δομή των αναγκών. Όταν θα προσδιοριστούν τα κενά και αποφασισθούν οι αναγκαίες αλλαγές, τότε πρέπει να συζητηθούν η βάση των προϋποθέσεων και το επίπεδο των παροχών. Προς αυτό το στόχο, μια θετική επίδραση των νέων πρωτοβουλιών είναι η παράκαμψη των σημερινών δομών των ταμείων και η φιλοσοφία για παροχή βοήθειας σε αυτούς που έχουν περισσότερο ανάγκη.

Αλλά πρέπει να σημειωθεί η περιορισμένη δυνατότητα αυτών των μέτρων. Καθώς οι δημοσιονομικές πιέσεις παραμένουν έντονες, η αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού πρέπει να εξεταστεί ευρύτερα και η σχέση μεταξύ κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής πρέπει να επαναπροσδιοριστεί. Πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στον προσδιορισμό των επιλογών της κοινωνικής πολιτικής οι οποίες θα βοηθήσουν στην επίτευξη των οικονομικών στόχων. Αν επικρατήσει αυτή η προσέγγιση, η έννοια των πολιτικών για το δίκτυο ασφαλείας θα είναι ευρύτερη από την παραδοσιακή έννοια των περιορισμένων μεταβιβάσεων σε χρήμα στους πτωχούς δικαιούχους. Σε αυτή την περίπτωση, οι στόχοι της κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής θα τύχουν διαπραγμάτευσης για το σχεδιασμό ενός μηχανισμού κοινωνικής προστασίας που θα εμποδίσει την εξάπλωση φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Atkinson, A.B. (1991), *The social safety net. Welfare State Programme*, Discussion Paper, The London School of Economics.
- Berghman, J. (1995), "Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework" In: Room G. (ed.) 1995, *Beyond the Threshold. The measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol, The Policy Press.

- Γετίμης, Π., Γράβαρης, Δ. (επιμ.) (1993), *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα, Θεμέλιο, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (υπό έκδοση), *Οι Διαστάσεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού στην Ελλάδα*, τομ. Ι και ΙΙ, Αθήνα.
- Ferrera, M. (1996), *New Problems, Old Solutions? Recasting Social Protections for the Future of Europe*, Paper presented to the European Social Policy Forum, Brussels.
- Hayek, G. (1960), *The Constitution of Liberty*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Karantinos, D., Ioannou, C. and Cavounidis, J. (1992), *The social services and social policies to combat social exclusion in Greece*, EC Observatory on national policies to combat social exclusion.
- Katrougalos, G. (1996), "The South European Welfare Model: The Greek Welfare State, in Search of an Identity", *Journal of European Social Policy*, pp. 39-60.
- Κρεμαλής, Κ. κ.α., (1990), *Κοινωνική Πρόνοια*, Αθήνα, Σάκκουλας.
- Le Grand, J. (1982), *Equality and Social Policy*, London, Allen and Unwin.
- Πετμεζίδου, Μ. (1992), *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα*, Αθήνα, Εξάντας.
- Προβόπουλος, Γ. και Υφαντόπουλος, Ι. (1990), *Ειδικά Θέματα Κοινωνικής Πολιτικής*, Αθήνα, Σάκκουλας.
- Rawls, J. (1974), *The philosophy of equality*, Oxford University Press.
- Ρήγα, Β., (1993), "Συνταξιοδοτική Πολιτική: Θεωρία-Εμπειρία σε τρεις χώρες της ΕΟΚ και οι Ιδιαιτερότητες της Ελληνικής Εμπειρίας", στο: Γετίμης, Π., Γράβαρης, Δ. (επιμ.), *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα, Θεμέλιο, σσ. 171-202.
- Ρομπόλης, Σ. (1991), *Κοινωνική Ασφάλιση. Η μόνιμη Κρίση και οι προοπτικές της*, Θεσσαλονίκη, Παρατηρητής.
- Room, G. (ed.) (1995), *Beyond The Threshold. The measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol, The Policy Press.