

# ΟΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΗΝ ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ ΔΕΚΑΕΤΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΜΥΘΟΙ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Πλάτωνος Τήνιου\*

## 1. Εισαγωγή

Η καταγραφή και η στατιστική παρουσίαση της κοινωνικής προστασίας είναι απαραίτητο στοιχείο της κοινωνικής πολιτικής, ιδίως σε περίπλοκες κοινωνίες. Σε μικρές κοινωνίες, η κοινωνική αλληλεγγύη μπορεί να ακολουθεί απλούς εμπειρικούς κανόνες ή απλώς τη διαίσθηση αυτών που αποφασίζουν. Όμως, σε πολυμελείς, σύνθετες και απρόσωπες κοινωνίες οι απλοί εμπειρικοί κανόνες δεν αρκούν. Σε αυτές τις καταστάσεις η στατιστική πληροφόρηση είναι το φίλτρο μέσω του οποίου γίνεται αντιληπτή η πραγματικότητα, απαραίτητη προϋπόθεση για τη χάραξη πολιτικής. Χωρίς πληροφόρηση, ο εντοπισμός αναγκών, η αξιολόγηση αντικρουόμενων προτεραιοτήτων για να υπάρξει απόφαση θα ήταν αδύνατη. Η στατιστική εξασφαλίζει τον τρόπο με τον οποίο αξιολογείται και κρίνεται η πολιτική και μέσω αυτής περιορίζεται η αυθαιρεσία.

Για να επιτελέσει το έργο της η στατιστική πληροφόρηση πρέπει να επιτρέπει να γίνονται συγκρίσεις σε μια σειρά από διαστάσεις:

- Της κοινωνικής πολιτικής μεταξύ διαφόρων στόχων: προστασία ηλικιωμένων, υγεία, ανεργία.
- Μεταξύ κοινωνικής πολιτικής και άλλων τομέων κυβερνητικής πολιτικής: παιδεία, άμυνα, δικαιοσύνη.
- Μεταξύ κοινωνικής πολιτικής και παραγωγικών δραστηριοτήτων οι οποίες την χρηματοδοτούν.
- Μεταξύ της κατάστασης στην Ελλάδα και της επικρατούσας σε άλλες χώρες. Η συμμετοχή στην ΕΕ, και ακόμη περισσότερο στην ΟΝΕ, θέτει θέματα συγκρίσεων μεταξύ αντίστοιχων τομέων. Η συγκρισιμότητα στοιχείων διευκολύνει και την ανταλλαγή εμπειριών, τη συγκριτική αξιολόγηση και τη μεταφορά τεχνογνωσίας από τη μια χώρα στην άλλη.

Το Σύστημα Εθνικών Λογαριασμών, από το 1948 που πρωτοπαρουσιάστηκε από τα Ηνωμένα Έθνη, έχει επιτύχει την καθιέρωση κοινής μεθοδολογίας που επιτρέπει διεθνείς συγκρίσεις σε όλα τα μακροοικονομικά μεγέθη, ΑΕΠ, επενδύσεις, κατανάλωση, κ.λπ. Αντίστοι-

*Η στατιστική είναι το φίλτρο μέσω του οποίου γίνεται αντιληπτή η πραγματικότητα. Η αξιολόγηση της πολιτικής περιορίζει την αυθαιρεσία.*

*Η στατιστική επιτρέπει συγκρίσεις, διακρίσεις, συγκριτικές αξιολογήσεις. Έτσι, διευκολύνονται αποφάσεις και μεταφέρεται η ανάλογη εμπειρία.*

*Το σύστημα ESSPROS τείνει να δημιουργήσει μια νέα διεθνή κοινή μεθοδολογία –*

\* Ο Πλάτων Τήνιος είναι οικονομολόγος, Ειδικός Σύμβουλος του Πρωθυπουργού. Το κείμενο αυτό παρουσιάστηκε σε ημερίδα του ΚΕΠΕ «Κοινωνική Προστασία στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση», το Μάιο του 1999. Το άρθρο απηχεί τις προσωπικές απόψεις του συγγραφέα.

*ένα νέο στατιστικό κεκτημένο.*

*Η μελέτη παρουσιάζει 6 αδρά δεδομένα ως απάντηση σε 3 παλαιά ερωτήματα.*

*Η ανάγκη συγκρίσιμων στοιχείων, διαχρονικά και μεταξύ χωρών...*

*...οδηγεί στο σύστημα ESSPROS. Το σύστημα αυτό καλύπτει χώρες με πολύ διαφορετικά συστήματα.*

*Αλλά και το ίδιο το σύστημα εξελίσσεται, ενώ αντίστοιχα συστήματα υιοθετούνται διεθνώς.*

χη προσπάθεια τυποποίησης και θέσπισης προτύπων και μεθοδολογίας για τις δαπάνες κοινωνικής πολιτικής αποτελεί το σύστημα ESSPROS (European System of Social Protection Statistics). Τα στοιχεία αυτά αποτελούν τον κορμό των στατιστικών που χρησιμοποιεί και ο ΟΟΣΑ και μέσω αυτών των δύο οργανισμών τείνουν να καθιερωθούν διεθνώς.

Το παρόν άρθρο εξυπηρετεί δύο σκοπούς:

- α. Παρουσιάζει την ελληνική ανταπόκριση στο σύστημα ESSPROS.
- β. Αξιοποιεί τα στοιχεία για να καταλήξει σε 6 κύριες διαπιστώσεις ή «αδρά δεδομένα»<sup>1</sup> για την κοινωνική προστασία, ως απαντήσεις σε 3 παλαιά ερωτήματα: Είναι το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα ανεπαρκές; Ποια είναι η διαχρονική εξέλιξη των δαπανών για κοινωνικούς σκοπούς; Μήπως η δαπάνη αυτή απλώς μετακυλιεται στις επερχόμενες γενιές – μήπως απλώς χρηματοδοτείται με διεύρυνση ελλειμμάτων;

## **2. Τα ελληνικά στοιχεία στο σύστημα ESSPROS**

### **2.1 Ανάγκη στοιχείων κοινωνικής προστασίας**

Στην Ελλάδα, οι κοινωνικές δαπάνες, μέχρι πρόσφατα, δεν συγκεντρώνονταν και δεν παρουσιάζονταν με ενιαίο και διαχρονικά συγκρίσιμο τρόπο. Για το λόγο αυτό η ΕΣΥΕ έδωσε ιδιαίτερη βαρύτητα στην αναμόρφωση και δημοσίευση των στοιχείων κοινωνικής πολιτικής σύμφωνα με το σύστημα ESSPROS. Μια τέτοια καταγραφή παίζει το ρόλο ακτινογραφίας της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα και παρουσιάζεται διεξοδικά στο ΕΣΥΕ (2000)<sup>2</sup>.

Τι είναι, όμως, «Κοινωνική Προστασία»; Ποια χαρακτηριστικά πρέπει να έχει ένα σύστημα καταγραφής της;

Η κοινωνική προστασία αποτελεί την έμπρακτη εκδήλωση της κοινωνικής αλληλεγγύης. Ως αποτέλεσμα, η κάλυψη της ίδιας κοινωνικής ανάγκης μπορεί σε χώρες με διαφορετικές κοινωνικές δομές, διαφορετική δομή κρατικών συστημάτων ή λειτουργίας του κράτους, να επιτυγχάνεται με διαφορετικούς τρόπους. Παράδειγμα: πολλές λειτουργίες (π.χ. μακροχρόνια φροντίδα ηλικιωμένων) μπορεί σε μερικές χώρες να παρέχονται από το Υπουργείο Πρόνοιας, σε άλλες από ΟΤΑ, σε τρίτες από ασφαλιστικούς φορείς, ενώ σε άλλες από ιδιωτικές επιχειρήσεις των οποίων οι πελάτες επιδοτούνται με κουπόνια χορηγούμενα από ασφαλιστικά ταμεία.

Η ανάγκη συντονισμού των κοινωνικών πολιτικών και η διατύπωση κοινών στόχων πολιτικής σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) οδήγησε στην ανάγκη ύπαρξης στοιχείων συγκρίσιμων μεταξύ χωρών με πολύ διαφορετικά συστήματα. Η αποτύπωση των στοιχείων κοινωνικής προστασίας γίνεται μέσω του συστήματος ESSPROS (European System of Social Protection Statistics) και καλύπτει όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ. Το σύστημα πρωτολειτούργησε το 1988 και η κάλυψή του, οι ορισμοί που χρησιμοποιούνται, η απαιτούμενη εξειδίκευση και οι πινακοποιήσεις βρίσκονται από τότε σε συνεχή εξέλιξη. Ανάλογο σύστημα με το ESSPROS χρησιμοποιείται από τον ΟΟΣΑ και, συνεπώς, υπάρχει τώρα και σε συγκρίσιμη μορφή και για χώρες όπως οι ΗΠΑ, ο Καναδάς, η Ιαπωνία, κ.λπ.

Το ESSPROS είχε σκοπό εξ αρχής να καλύψει επαρκώς χώρες με εντελώς διαφορετικά συστήματα κοινωνικής προστασίας. Έτσι, το ESSPROS έχει χαρακτηριστικά που το διαφοροποιούν από αυτά που χρησιμοποιούνται για να προσδιορίσουν την έννοια της (κρατικής) κοινωνικής προστασίας:

- Περιλαμβάνει και ιδιωτικές δαπάνες, αρκεί αυτές να έχουν στοιχεία συλλογικότητας: επαγγελματικές (ιδιωτικές) συντάξεις, ομαδική ασφάλιση υγείας.
- Περιλαμβάνει «δαπάνες», που βαρύνουν εργοδότες για την κοινωνική προστασία των εργαζομένων τους, δηλαδή: άδειες μητρότητας, αποζημιώσεις απόλυσης, βρεφονηπιακούς σταθμούς, προσλήψεις ατόμων με ειδικές ανάγκες.
- Περιλαμβάνει (υπό όρους) την απώλεια φόρων λόγω της ύπαρξης φορολογικών ελαφρύνσεων, εκπτώσεων, κ.λπ., εφόσον έχουν κοινωνικό χαρακτήρα.
- Περιλαμβάνει δαπάνες μη κρατικών φορέων: της Εκκλησίας, μη κυβερνητικών οργανώσεων, εθελοντών.

## 2.2 Ορισμοί και μεθοδολογία

Η συνολική δαπάνη κατηγοριοποιείται ανά **λειτουργία** (σκοπό):

Οι λειτουργίες που αναγνωρίζει το ESSPROS είναι οκτώ: Ασθένεια/Υγεία, Αναπηρία, Γήρας, Επιζώντες (χρηρεία), Οικογένεια/Παιδιά, Απασχόληση/Ανεργία, Στέγαση και Κοινωνικός αποκλεισμός<sup>3</sup>. Η Παιδεία, ο Αθλητισμός, το Περιβάλλον, κ.λπ. δεν θεωρούνται κοινωνική προστασία.

Μέσα σε κάθε λειτουργία οι δαπάνες κατηγοριοποιούνται περαιτέρω ως περιοδικές ή εφάπαξ, σε χρήμα/σε είδος, και με ή χωρίς επικέντρωση (Means test).

Σε κάθε περίπτωση, περιλαμβάνεται ως κοινωνική προστασία μόνο το τμήμα το οποίο δεν βαρύνει τον τελικό καταναλωτή αλλά το κοινωνικό σύνολο, π.χ. στην περίπτωση των φαρμάκων δεν περιλαμβάνεται η συμμετοχή του ασφαλισμένου. Στα στεγαστικά δάνεια περιλαμβάνεται μόνο το τμήμα κατά το οποίο το (επιδοτούμενο) επιτόκιο είναι κατώτερο αυτού της αγοράς, κ.λπ.

Σε **μακροοικονομικούς** όρους ως κοινωνική προστασία θεωρείται αυτό που χρηματοδοτείται εκτός των συνηθισμένων μηχανισμών της αγοράς, το οποίο δηλαδή αποτελεί εκροή από την παραγωγική διαδικασία. Η εξάρτηση του συστήματος ESSPROS από τους Εθνικούς Λογαριασμούς και η στενή τους εννοιολογική σχέση με το συγκεκριμένο σύστημα έχουν ακριβώς αυτή τη σημασία.

Η αναμόρφωση των ελληνικών στοιχείων με το ESSPROS άρχισε από **μηδενική** βάση. Η κύρια δυσκολία ήταν να καλυφθεί η κοινωνική προστασία από οπουδήποτε επιτελείται αυτή σε ένα σύστημα ιδιαίτερα κατακερματισμένο. Παράλληλα, όμως, θα έπρεπε να διατηρηθεί και η σχέση με τις πρωτογενείς πηγές πληροφόρησης, έτσι ώστε τα στοιχεία και η επεξεργασία τους να μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο κριτικής και συμπλήρωσης. Επίσης, να είναι σαφής ο τρόπος με τον οποίο το μωσαϊκό των πολυπληθών φορέων και δράσεων οδηγεί στην εικόνα κοινωνικής προστασίας που δίδει το ESSPROS.

*Αυτό όμως σημαίνει ότι ο ορισμός της κοινωνικής προστασίας διαφοροποιείται από τη συνήθη έννοια της (κρατικής) προστασίας...*

*... όπως δαπάνες εργοδοτών, αλλά και ορισμένες ιδιωτικές δαπάνες, εφόσον έχουν στοιχεία συλλογικότητας και αλληλεγγύης.*

*Τρόποι διαχωρισμού και κατηγοριοποίησης: ανά σκοπό...*

*...και ανά μέθοδο.*

*Κοινωνική προστασία είναι αυτό που χρηματοδοτείται εκτός των συνηθισμένων μηχανισμών της αγοράς.*

*Πώς καταγράφεται η προστασία σε ένα ιδιαίτερα κατακερματισμένο σύστημα;*

*Θεμελιώδης αρχή το υποσύστημα παροχής κοινωνικής προστασίας...*

*...γιατί συνδέει την πληροφόρηση με τη στατιστική πηγή.*

Στο πλαίσιο αυτό, θεμελιιακή σημασία έχει η έννοια του **“Υποσυστήματος Παροχής Κοινωνικής Προστασίας”** - οι θεσμικοί και οργανωτικοί μηχανισμοί με τους οποίους η χρηματοδότηση φθάνει στο χρήστη. Κάθε υποσύστημα μπορεί να παρέχει υπηρεσίες σε όλες τις λειτουργίες και το σύνολο κοινωνικής προστασίας είναι το άθροισμα των υποσυστημάτων<sup>4</sup>. Το σχήμα που αναζητήθηκε έπρεπε να έχει τα εξής χαρακτηριστικά:

- Τα υποσυστήματα πρέπει να είναι κατά το δυνατόν αυτοτελή.
- Ομοιογενής διάρθρωση του σκοπού, της φιλοσοφίας λειτουργίας και της χρηματοδότησης.
- Ταύτιση των συστημάτων με στατιστικές κατηγορίες των Εθνικών Λογαριασμών για να μπορούν να γίνουν διασταυρώσεις.
- Ταύτιση, κατά το δυνατόν, των συστημάτων με πρωτογενείς πηγές στοιχείων, για να διευκολύνονται συγκρίσεις με άλλες πηγές.
- Ομοειδείς πηγές χρηματοδότησης, είδη παροχών και νομική βάση λειτουργίας.

*Στην Ελλάδα ορίστηκαν 11 υποσυστήματα, διαφορετικής όμως μεταξύ τους σημασίας.*

Το ελληνικό σύστημα βασίζεται στον καθορισμό 11 υποσυστημάτων παροχής κοινωνικής προστασίας που καλύπτουν όλο το εύρος της κοινωνικής προστασίας (ΕΣΥΕ 2000). Τα υποσυστήματα είναι:

#### Ποσοστό 1997

1. Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης .....	55,7%
2. Κοινωνική Ασφάλιση Δημοσίων Υπαλλήλων .....	13,3%
3. ΟΑΕΔ και Απασχόληση .....	3,6%
4. Στεγαστική Προστασία Μισθωτών .....	2,2%
5. Εθνικό Σύστημα Υγείας και Λοιπή Προστασία Υγείας .....	10,2%
6. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης .....	1,3%
7. Επαγγελματικές Συλλογικές Συντάξεις .....	0,2%
8. Υποχρεωτικές Παροχές Εργοδοτών προς Υπαλλήλους .....	6,5%
9. Λοιπές Κυβερνητικές Δράσεις Κοινωνικής Προστασίας .....	7,4%
10. Ημιαυτόνομα Ιδρύματα Πρόνοιας .....	2,1%
11. Εκκλησία και μη Κυβερνητικές Οργανώσεις .....	0,6%

Τα στοιχεία αυτά από το Μάιο του 1999 αποτελούν τη βάση των στοιχείων της Eurostat. (Eurostat, 1999).

### 2.3 Προστιθέμενη αξία των στοιχείων ESSPROS

Τι προσθέτουν τα στοιχεία ESSPROS στα στοιχεία κοινωνικής προστασίας που είναι ήδη διαθέσιμα;

1. Καλύπτουν το **σύνολο της κοινωνικής προστασίας**, ασχέτως προέλευσης.
2. Η μεθοδολογία που ακολουθείται είναι αυτή του συστήματος ESSPROS. Έτσι, τα στοιχεία είναι **συγκρίσιμα διεθνώς**.
3. Για τον ίδιο λόγο, είναι **συγκρίσιμα διαχρονικά** - δηλαδή από το 1990 που άρχισε η επανεξέταση έως σήμερα.

*Τα στοιχεία ESSPROS καλύπτουν το σύνολο της κοινοτικής προστασίας, με συγκρίσιμη μεθοδολογία, ενώ δημοσιεύονται ετησίως.*

4. Τα στοιχεία θα παράγονται σε τακτά χρονικά διαστήματα, κάθε χρόνο από την ΕΣΥΕ, με την ίδια μεθοδολογία, δομή και παρουσίαση.

Για την καθιέρωση των στοιχείων του συστήματος ESSPROS ως εργαλείου ανάλυσης για την πορεία της κοινωνικής προστασίας, ρόλο θα παίξουν και οι εξής, τεχνικής υφής, παράγοντες:

1. Σε αντίθεση με τα στοιχεία του Κοινωνικού Προϋπολογισμού, τα στοιχεία είναι, όπου αυτό είναι δυνατόν, **απολογιστικά**.
2. Η επανεξέταση των στοιχείων άρχισε από **μηδενική βάση**.
3. Η αρχιτεκτονική των στοιχείων είναι τέτοια ώστε η σχέση τους με άλλες πηγές να είναι σαφής – άρα μπορούν πιο εύκολα να συμπληρώνονται και να διορθώνονται.
4. Η επέκταση της μελέτης προς συγκεκριμένες κατευθύνσεις είναι σχετικά εύκολη: είτε προς τη συμπλήρωση με άλλα στοιχεία για να κριθεί το αποτέλεσμα της κοινωνικής πολιτικής είτε προς τον εμπλουτισμό τους με φορολογικά και άλλα στοιχεία.
5. Η σχέση τους με άλλες παρεμφερείς πηγές στοιχείων, όπως οι Εθνικοί Λογαριασμοί, είναι στενή και σαφής.

Η επιτυχία ή μη της νέας πηγής στοιχείων θα κριθεί από το κατά πόσον αυτά είναι χρήσιμα στο να γίνει κατανοητή η κοινωνική πραγματικότητα και από το κατά πόσον αυτά διευκολύνουν τον προβληματισμό σε θέματα κοινωνικής πολιτικής.

#### 2.4 Αποκλίσεις από τις παλαιές εκτιμήσεις ESSPROS

Ο Πίνακας 1 παραθέτει τα στοιχεία, όπως είχαν αποσταλεί στην Eurostat για το 1990 και το 1993, μετά από τις προσαρμογές και συμπληρώσεις που έγιναν στο πλαίσιο της αναμόρφωσης.

- Το 1993, οι δαπάνες για την κοινωνική προστασία, σύμφωνα με τους διεθνείς ορισμούς, ήταν **1,4 τρισεκατ. δρχ. υψηλότερες** από ό,τι είχαν υπολογιστεί. Αντί η κοινωνική προστασία να αντιπροσωπεύει το **15,8%** του ΑΕΠ, απορροφά το **21,9%**, είναι δηλαδή κατά **44%** υψηλότερη.
- Το 1990, η υποεκτίμηση ήταν **931** δισεκατ. δρχ. και το ποσοστό στο ΑΕΠ ήταν **23,0%** αντί **16,1%**.

Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 1, η μεγαλύτερη πηγή απόκλισης είναι στη λειτουργία της υγείας (756 δισεκατ. δρχ.), όπου τα παλαιά στοιχεία δεν περιείχαν τις δαπάνες των νοσοκομείων, του ΕΚΑΒ, αλλά ούτε και τις δαπάνες των ΟΤΑ. Άλλα στοιχεία που συμπληρώθηκαν είναι:

- Επιδόματα πρόνοιας και οικογενειακά επιδόματα.
- Ιδρύματα πρόνοιας.
- Επιδοτήσεις επιτοκίων στεγαστικών δανείων μέσω του Ν. 128/75 και άλλες.
- Δαπάνες των ΟΤΑ, της Εκκλησίας και των μη Κυβερνητικών Οργανώσεων.

*Αποτελούν και ουσιαστική βελτίωση των υπαρχόντων εργαλείων πληροφόρησης για τον κοινωνικό μελετητή.*

*Αλλά, η επιτυχία θα κριθεί από τη χρήση που θα γίνει.*

*Συγκρινόμενα με τα παλαιά στοιχεία, τα νέα έχουν τεράστιες αποκλίσεις, τόσο ποσοτικές (κατά 44% υψηλότερα)...*

*... όσο και ποιοτικές, (ολόκληρες κατηγορίες απουσίαζαν).*



**Πίνακας 1**  
**ΣΥΓΚΡΙΣΕΙΣ ΠΑΛΑΙΩΝ ΚΑΙ ΝΕΩΝ ΕΚΤΙΜΗΣΕΩΝ ESSPROS**

Λειτουργίες	1990			1993		
	Παλαιά	Νέα	Απόκλιση	Παλαιά	Νέα	Απόκλιση
Ασθένεια	192,1	709,8	517,7	424,5	1.180,9	756,4
Αναπηρία	228,4	242,7	14,3	314,3	308,1	-6,2
Γήρας	1.152,3	1.219,7	67,4	1.697,1	1.909,0	211,9
Επιζώντες	216,1	264,6	48,5	335,0	407,9	72,9
Οικογένεια	26,7	216,2	189,5	42,2	329,9	287,7
Ανεργία	58,2	117,9	59,7	102,4	169,6	67,2
Στέγαση	14,9	68,3	53,4	18,2	132,6	114,4
Λοιπά (Κοιν. αποκλ.)	37,9	28,6	-9,3	118,0	70,5	-47,5
ΣΥΝΟΛΟ	1.926,7	2.867,9	941,2	3.051,8	4.508,5	1.456,7
Διοίκηση / Λοιπά	164,3	155,0	-9,3	199,3	175,9	-23,4
Λοιπά						
<b>ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>2.091,0</b>	<b>3.022,9</b>	<b>931,9</b>	<b>3.251,0</b>	<b>4.684,4</b>	<b>1.433,4</b>

Πηγή: Eurostat Social Protection Expenditure and Receipts 1980-94  
Αναθεώρηση στοιχείων ESSPROS

- Συντάξεις από ορισμένα ταμεία που είχαν σταματήσει να αποστέλουν στοιχεία.
- Δαπάνες σχετιζόμενες με το Α' και Β' ΚΠΣ, κυρίως στην κατάρτιση.
- Δαπάνες προς παλινοστούντες, δράσεις κοινωνικού αποκλεισμού.
- Ad hoc δαπάνες, όπως αρωγή σε σεισμόπληκτους, μέτρα προβληματικών επιχειρήσεων, αναδρομικές απονομές συντάξεων, κ.λπ.
- Πλήθος άλλα μικρότερα κονδύλια, τα οποία όμως σωρευτικά είναι υπολογίσιμα.<sup>5</sup>

*Διαφορές αυτής της έκτασης εγείρουν σοβαρά ερωτηματικά, όχι μόνο για τη στατιστική αλλά και για την ορθότητα αποφάσεων που λαμβάνονται με τέτοιες βάσεις.*

*Τα στοιχεία θα μπορούσαν να δώσουν απαντήσεις σε 3 θεμελιακά ερωτήματα.*

Διαφορές αυτής της έκτασης δημιουργούν εύλογα ερωτήματα για το πώς συλλέγονται στοιχεία αλλά και για ευρύτερα θέματα, όπως για το πώς διαμορφώνεται η πολιτική σε κρίσιμους τομείς ή πώς κρίνεται η αποτελεσματικότητα της κοινωνικής πολιτικής. Συγκεκριμένα, εγείρεται η πιθανότητα παραπλανητικών αναλύσεων που οδηγούν σε λανθασμένες αποφάσεις.

### **3. Έξι απαντήσεις σε τρία παλαιά ερωτήματα**

Η στατιστική πληροφόρηση είναι χρήσιμη μόνο αν λύνει απορίες για τον κόσμο πίσω από τους αριθμούς, και είναι σε θέση να δώσει απαντήσεις σε ερωτήματα. Τα στοιχεία ESSPROS μπορούν να διαφωτίσουν μια σειρά ερωτημάτων που έχουν σχέση με την κοινωνική πολιτική. Τα στοιχεία δίδουν 6 «αδρά δεδομένα» γύρω από 3 θεμελιακά ερωτήματα:

**Πρώτον:** Διεθνείς συγκρίσεις: είναι το ελληνικό κοινωνικό κράτος ανεπαρκές;

- Δεύτερον:** Διαχρονικές συγκρίσεις: υπάρχει λιτότητα στις παροχές; Οι κοινωνικές δαπάνες βαίνουν φθίνουσες;
- Τρίτον:** Η χρηματοδότηση της κοινωνικής προστασίας γίνεται με τη δημιουργία ελλειμμάτων σε βάρος των επερχόμενων γενεών;

### 3.1 Είναι το κοινωνικό κράτος ανεπαρκές;

Η άποψη ότι η κοινωνική πολιτική της Ελλάδας είναι η λιγότερο φιλόδοξη στην Ευρώπη, ότι το ελληνικό κοινωνικό κράτος είναι ανεπαρκές ακούγεται ιδιαίτερα συχνά. Η άποψη αυτή τεκμηριώνεται με το επιχείρημα ότι η κοινωνική πολιτική στερείται πόρων, η έλλειψη των οποίων το οδηγεί στη σημερινή υποβάθμιση.

Το πρόβλημα του κοινωνικού κράτους, επομένως, είναι κυρίως ποσοτικό και όχι ποιοτικό, με άμεση συνέπεια η διόρθωσή του να απαιτεί πρωτίστως περισσότερα κονδύλια.

Το επιχείρημα αυτό συνήθως τίθεται με βάση διεθνείς συγκρίσεις με τις άλλες χώρες της ΕΕ ή του ΟΟΣΑ (πλην Τουρκίας), στις οποίες καταδεικνύεται ότι η Ελλάδα, σχεδόν με κάθε δυνατό τρόπο μέτρησης, κατατάσσεται τελευταία.

Τι πραγματικά δείχνουν τα στοιχεία ESSPROS6 στο θέμα αυτό;

#### 3.1.1 Σχετικό επίπεδο με την ΕΕ

Μια πρώτη ανάγνωση των στοιχείων επιβεβαιώνει την κρατούσα άποψη:

Σε Μονάδες Ίσης Αγοραστικής Αξίας (Purchasing Power Standards) του 1998 η δαπάνη κατά κεφαλή τοποθετεί την Ελλάδα στην προτελευταία θέση – 3.139 μονάδες ανά κάτοικο. Περνά την Πορτογαλία κατά 1%, αλλά υπολείπεται κατά 76% του κοινοτικού μέσου όρου των 5.532 μονάδων ανά κάτοικο. Το Λουξεμβούργο που είναι η υψηλότερα ευρισκόμενη χώρα (9.258) βρίσκεται πάνω από 3 φορές υψηλότερα.

Έχει, όμως, νόημα να γίνεται σύγκριση σε Μονάδες Ίσης Αγοραστικής Αξίας; Μια τέτοια σύγκριση αγνοεί ότι η Ελλάδα είναι γενικότερα λιγότερο εύπορη. Για να διανέμεται σε κάθε κάτοικο της Ελλάδας ο μέσος όρος της ΕΕ σε Μονάδες Ίσης Αγοραστικής Αξίας, θα έπρεπε το 42,6% του ΑΕΠ να κατευθύνεται σε κοινωνική προστασία, μια αύξηση κατά 89%. Για να διανέμονται ποσά ανάλογα με το επίπεδο του Λουξεμβούργου θα έπρεπε η κοινωνική προστασία να απορροφά το 69% του ΑΕΠ, οπότε ο κάθε «πελάτης» του ΙΚΑ θα είχε υψηλότερο βιοτικό επίπεδο από τους εργαζομένους που θεωρητικά τον συντηρούν.

Συνεπώς, θα πρέπει να αναζητηθούν συγκρίσεις οι οποίες συναρτούν το επίπεδο προστασίας με τις γενικές παραγωγικές ικανότητες της χώρας. Μια τέτοια σύγκριση είναι η κοινωνική προστασία ως ποσοστό

*Πρώτο ερώτημα:  
Η ανεπάρκεια του κοινωνικού κράτους – «το πρόβλημα είναι κυρίως ποσοτικό».*

*Όπως φαίνεται από διεθνείς συγκρίσεις ...*

*...σε μονάδες ίσης αγοραστικής αξίας, μόλις φθάνει η Ελλάδα την προτελευταία θέση...*

*...υπολείπόμενη κατά 47% του μέσου όρου της ΕΕ.*

*Όμως, έτσι αγνοείται ότι η Ελλάδα είναι γενικά λιγότερο εύπορη.*

*Άρα, για να μετρηθεί η «κοινωνική προσπάθεια»*

*το επίπεδο προστασίας πρέπει να συναρτάται με την παραγωγική ικανότητα – το ΑΕΠ.*

του ΑΕΠ: το τι ποσοστό αφαιρείται από τους παραγωγούς για να διοχετευτεί σε τρίτους μέσω κοινωνικής αλληλεγγύης είναι ένας φυσικός τρόπος να μετρηθεί η «κοινωνική προσπάθεια».

Ο Πίνακας 2 αναπαράγει τα στοιχεία για κάθε χώρα ως ποσοστό του ΑΕΠ για τα έτη: 1990, 1993, 1996 και 1998.

Πίνακας 2 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΕ: ΤΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ESSPROS (% ΑΕΠ)					
	1990	1993	1996	1997	1998
<b>«Χώρες Βορρά»</b>					
Βέλγιο	26,7%	29,4%	28,8%	28,1%	27,5%
Δανία	28,7%	31,9%	31,4%	30,5%	30,0%
Γερμανία	25,4%	28,4%	30,0%	29,5%	29,3%
Γαλλία	27,6%	30,9%	31,0%	30,8%	30,5%
Λουξεμβούργο	22,6%	24,5%	25,2%	24,8%	24,1%
Ολλανδία	32,4%	33,5%	30,1%	29,4%	28,5%
Αυστρία	26,7%	28,9%	29,6%	28,8%	28,4%
Φινλανδία	25,1%	34,6%	31,6%	29,3%	27,2%
Σουηδία	33,1%	38,6%	34,5%	33,6%	33,3%
Αγγλία	23,2%	28,8%	27,7%	26,8%	26,8%
<b>ΜΟ Βορρά</b>	<b>27,2%</b>	<b>31,0%</b>	<b>30,3%</b>	<b>29,2%</b>	<b>28,65%</b>
<b>«Χώρες Νότου»</b>					
Ισπανία	19,9%	24,7%	22,5%	22,0%	21,6%
Ιρλανδία	19,1%	20,5%	18,5%	17,2%	16,1%
Ιταλία	24,1%	26,2%	25,2%	25,7%	25,2%
Πορτογαλία	15,6%	21,3%	22,0%	22,5%	23,4%
<b>ΕΛΛΑΔΑ</b>	<b>23,2%</b>	<b>22,3%</b>	<b>23,1%</b>	<b>23,6%</b>	<b>24,5%</b>
<b>ΜΟ Νότου (Εκτός Ελλάδας)</b>	<b>19,8%</b>	<b>23,2%</b>	<b>22,1%</b>	<b>22,1%</b>	<b>21,9%</b>
<b>ΕΕ-15</b>	<b>25,4%</b>	<b>28,9%</b>	<b>28,6%</b>	<b>28,2%</b>	<b>27,7%</b>

Πηγή: Eurostat Statistics in Focus, 3 Δεκεμβρίου 1999

Οι χώρες της ΕΕ εμπίπτουν σε δύο διακριτές κατηγορίες:

- Τις χώρες του Βορρά, όπου η κοινωνική προστασία είναι σαφώς άνω του 27% και κυμαίνεται γύρω στο 28% (μέσος όρος 1998: 28,56%).
- Τις χώρες του Νότου (Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία, αλλά και Ιρλανδία, που ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν ίση με το 22%, όπου η κοινωνική προστασία είναι σαφώς κάτω του 25%, (μέσος όρος 1998: 22,16%).

*Αν και κάτω από τον Ευρωπαϊκό Μέσο Όρο, η Ελλάδα υπερβαίνει το μέσο όρο των χωρών σύγκλισης. (Ευρωπαϊκός Νότος)*

Η Ελλάδα το 1996 είχε **23,1%** (που το 1998 έγινε 24,5%), σαφώς πιο κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (28,6%). **Όμως, το 1998 σαφώς υπερβαίνει το μέσο όρο των χωρών σύγκλισης. Δαπανά περισσότερο από την Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Ισπανία και λίγο λιγότερο από την Ιταλία. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι η Ελλάδα υπερβαίνει το μέσο όρο του «Νότου».**



Γιατί υπάρχει αυτή η διαφορά μεταξύ Βορρά και Νότου στην ΕΕ;

Μια ερμηνεία έχει να κάνει με τους ορισμούς που χρησιμοποιεί το ESSPROS, που εξαιρούν πτυχές της κοινωνικής πολιτικής που στο Νότο, και ιδιαιτέρως στην Ελλάδα, είναι πολύ σημαντικές. Έτσι, αν υιοθετείτο ευρύτερος ορισμός των κοινωνικών δαπανών από αυτόν του ESSPROS, είναι πιθανόν οι διαφορές Βορρά - Νότου να εξαφανίζονταν:

Το ESSPROS εξαιρεί δαπάνες που στην Ελλάδα είναι σημαντικές: κοινωνική πολιτική μέσω τιμολογίων των ΔΕΚΟ, προσλήψεις ΑΜΕΑ μέσω του Ν. 1648, φορολογικές απαλλαγές και εκπτώσεις για οικογενειακά βάρη, κ.λπ.

Κυρίως, όμως, εξαιρεί όλες τις ενισχύσεις που δίδονται σε επιχειρήσεις. Με δεδομένο ότι στον αγροτικό χώρο (αλλά και στις ΜΜΕ) στην Ελλάδα και στο Νότο δεν υπάρχει διάκριση μεταξύ νοικοκυριού και επιχείρησης, μεγάλο τμήμα της κοινωνικής πολιτικής προς τα νοικοκυριά της υπαίθρου διοχετεύεται μέσω ενισχύσεων στη γεωργική εκμετάλλευση και άρα δεν προσμετράται ως κοινωνική προστασία: η δραστηριότητα των ΕΛΓΑ, χαμηλότοκα δάνεια και ρυθμίσεις χρεών, ρυθμίσεις για μειονεκτούσες περιοχές, ειδικά τιμολόγια, κ.λπ.

Αν ληφθεί υπόψη ότι *τριπλάσιο* ποσοστό του πληθυσμού είναι στον αγροτικό τομέα στην Ελλάδα από ότι στην ΕΕ και ότι ίσως το μεγαλύτερο τμήμα των κοινωνικών δαπανών που προορίζεται για αυτούς αποκλείεται από τον ορισμό της κοινωνικής προστασίας, τότε καταλήγουμε ότι **η «κοινωνική προσπάθεια» στην Ελλάδα δεν θα πρέπει να απέχει πολύ από το μέσο όρο της ΕΕ.**

### 3.1.2 Σύγκλιση ή απόκλιση από το «Ευρωπαϊκό Πρότυπο»;

Μια παραλλαγή του επιχειρήματος για “ανεπαρκές κοινωνικό κράτος” είναι ότι διαχρονικά υπάρχει μια τάση απόκλισης από το “Ευρωπαϊκό Πρότυπο”.

Τα διακρατικά στοιχεία του Πίνακα 2 μπορούν να απαντήσουν στο ερώτημα:

Υπάρχουν δύο περίοδοι:

- |            |  |
|------------|--|
| 1990-1993: | Η Ελλάδα είναι η μόνη χώρα της ΕΕ που μειώνει το ποσοστό κοινωνικής προστασίας στο ΑΕΠ. Απόκλιση από την ΕΕ. |
| 1993-1998: | Η Ελλάδα είναι η δεύτερη ταχύτερα αυξανόμενη χώρα (μετά τη Γερμανία). Σύγκλιση με την ΕΕ.                    |

Το Διάγραμμα 1 δείχνει τη διαχρονική πορεία της Ελλάδας, σε σχέση με το μέσο όρο του Νότου. Η εικόνα απόκλισης ως το 1993 και επιταχυνόμενης σύγκλισης επιβεβαιώνεται.

*Υπάρχουν δομικοί λόγοι γιατί ο Νότος δαπανά λιγότερο από το Βορρά.*

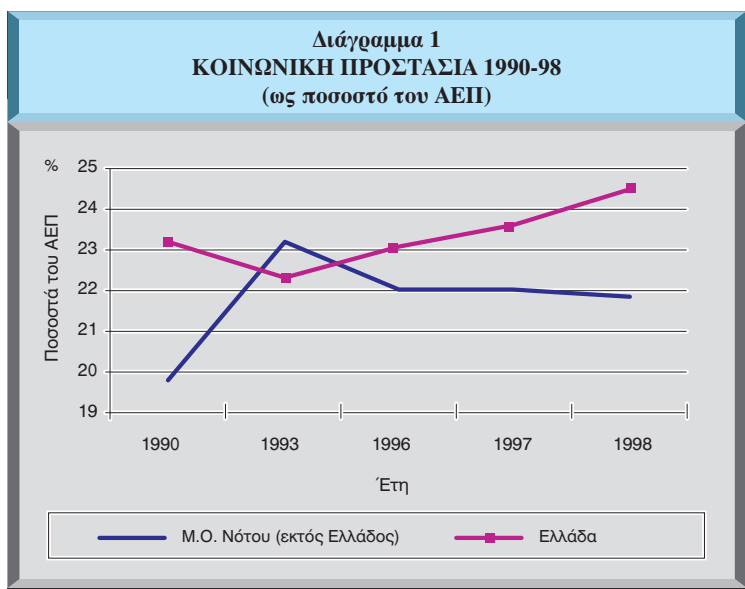
*Στο Νότο της ΕΕ, πολλές από τις κοινωνικές δαπάνες εμφανίζονται ως βοήθεια προς επιχειρήσεις – είτε αυτές είναι ΜΜΕ είτε αγροτικές εκμεταλλεύσεις.*

*Είναι πιθανόν η κοινωνική προσπάθεια να μην υπολείπεται.*

*Αποκλίνει η Ελλάδα από το Ευρωπαϊκό Πρότυπο;*

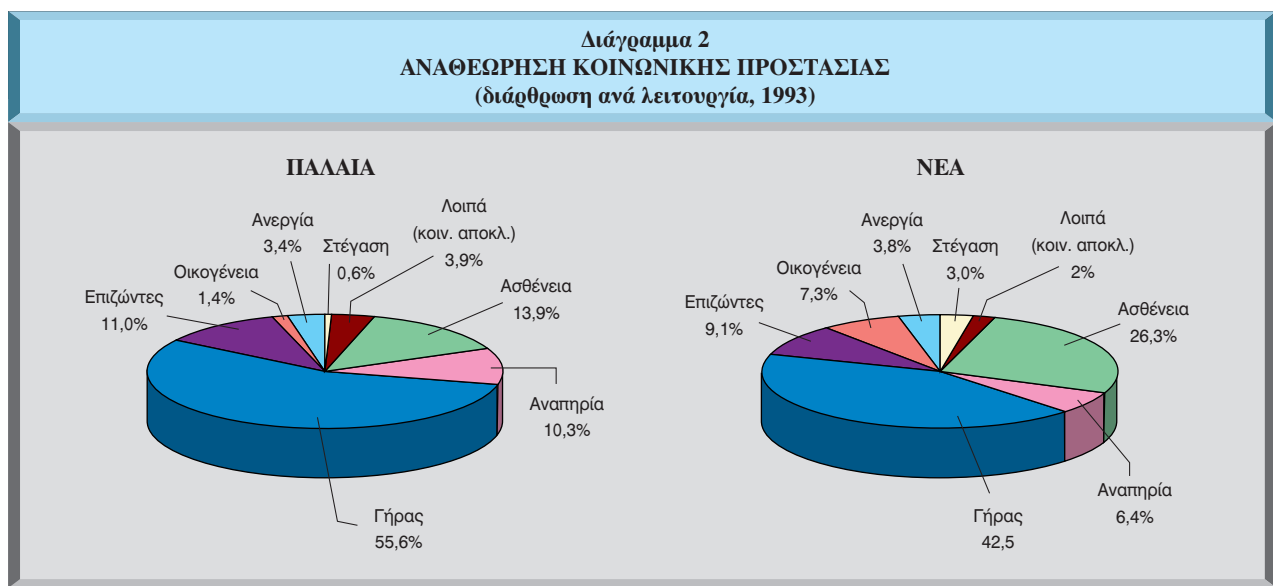
*Δύο διακριτές περίοδοι:*

*Επιταχυνόμενη σύγκλιση μετά το 1996.*



Πηγή: Επεξεργασία Στοιχείων ESSPROS

Μια θεωρία για τις διαφορές Βορρά – Νότου αφορά τη διάρθρωση των κοινωνικών δαπανών και αναφέρει ότι στο λεγόμενο “Μεσογειακό Μοντέλο Κοινωνικής Προστασίας” (Ferrera<sup>7</sup> 1996), υπάρχει υπερ-συγκέντρωση δαπανών (για πελατειακούς κυρίως λόγους) στις συντάξεις και γενικότερα στην προστασία γήρατος. Την ίδια στιγμή άλλες λειτουργίες, όπως η προστασία της μητρότητας και της οικογένειας, η στέγαση ή η ανεργία παραμελούνται.

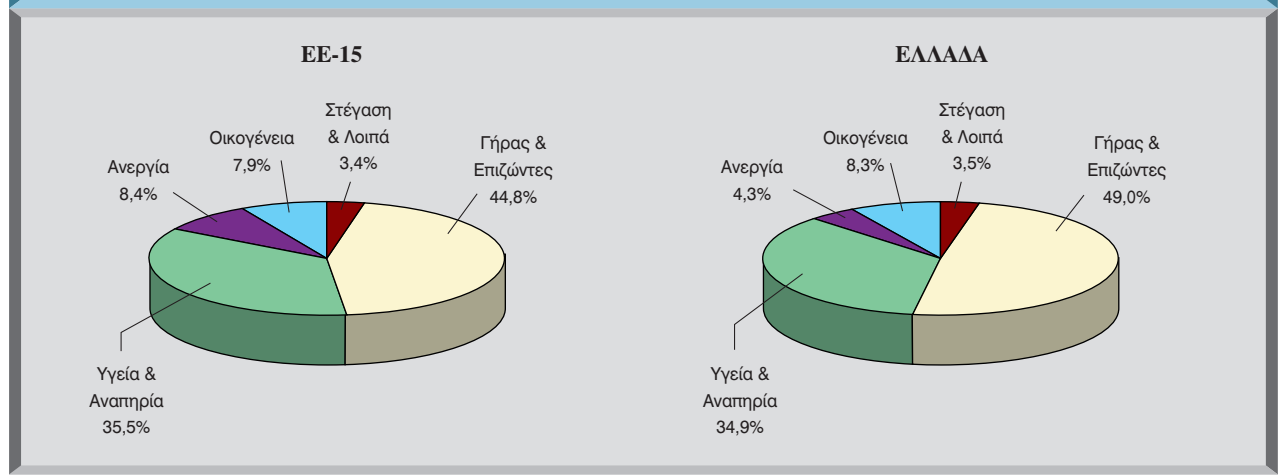


Πηγή: Eurostat, στοιχεία ESSPROS

*Ακολουθεί η Ελλάδα το Μεσογειακό Πρότυπο ως προς τη διάρθρωση των δαπανών;*

Τα στοιχεία πριν από την αναθεώρηση (Διάγραμμα 2) φαίνεται να στηρίζουν τη θεωρία αυτή απόλυτα. Η λειτουργία γήρατος απορροφά το 55% και το σύνολο συντάξεων μαζί με τις συντάξεις αναπηρίας και χηρείας απορροφούν άνω του 70%.

**Διάγραμμα 3**  
**ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ: ΕΛΛΑΔΑ και ΕΕ**  
 (διάρθρωση ανά λειτουργία, 1996)



Πηγή: Eurostat, στοιχεία ESSPROS

Η αναθεώρηση των στοιχείων αλλάζει το σκηνικό άρδην. Με δεδομένο ότι οι συντάξεις καταγράφονται πιο αποτελεσματικά, η αναθεώρηση έφερε στην επιφάνεια στοιχεία κυρίως σε άλλες λειτουργίες, με αποτέλεσμα να διπλασιαστεί το ποσοστό της υγείας (26% από 13%), να πενταπλασιαστεί της οικογένειας και να περιοριστεί του γήρατος σε 42%.

Αν συγκριθεί η διάρθρωση των αναθεωρημένων στοιχείων με το μέσο όρο της ΕΕ-15 (Διάγραμμα 3) τότε οι μεγάλες διαφορές εξαφανίζονται και υπάρχει εντυπωσιακή ομοιότητα:

- Γήρας και επιζώντες στην Ελλάδα είναι 49%, ενώ στην ΕΕ 45%.
- Υγεία και αναπηρία 35% και στις δύο.
- Οικογένεια ελαφρά υψηλότερα στην Ελλάδα (8,3% αντί 7,9%)
- Ανεργία υψηλότερα στην ΕΕ (8,4%, Ελλάδα 4,3%), ένα ποσοστό, όμως, που έχει ισχυρές αυξητικές τάσεις.

Έτσι, είναι πιθανό ένα τουλάχιστον χαρακτηριστικό του μεσογειακού κοινωνικού κράτους να οφείλεται σε στατιστική παρεξήγηση.

Πάντως και σε άλλες διαστάσεις εμφανίζεται μια τάση της ελληνικής κατάστασης να προσεγγίζει το "Ευρωπαϊκό Πρότυπο":

- Μια τάση ταχύτερης αύξησης των δαπανών που χορηγούνται με έλεγχο εισοδήματος (αρχίζοντας όμως από χαμηλή βάση), ΕΚΑΣ, κ.λπ.
- Μια τάση ταχύτερης αύξησης των παροχών σε είδος (π.χ. Κατάρτιση, Υγεία, Βοήθεια στο Σπίτι, κ.λπ.), αν και οι παροχές σε χρήμα αποτελούν το 65% του συνόλου.

*Οι μεγάλες διαφορές στη διάρθρωση οφείλονταν σε ελλείψεις κατά την καταγραφή.*

*Με τα νέα στοιχεία, οι διαφορές με το πρότυπο διάρθρωσης της ΕΕ είναι μικρές.*

*Αλλά και σε άλλα σημεία υπάρχει η διάθεση ποιοτικής προσέγγισης σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Πρότυπο.*

*Λιτότητα, σταθεροποίηση και κοινωνικές δαπάνες...*

*...αντιθετικές ή συμπληρωματικές έννοιες;*

*Οι ετήσιες μεταβολές εμπίπτουν σε 4 ζεύγη ετών.*

**3.2 Υπάρχει «λιτότητα»; Διαχρονικές συγκρίσεις κοινωνικών δαπανών**

Υπάρχει διάχυτη η εικόνα ότι η “λιτότητα” πλήττει πρωτίστως τον κοινωνικό τομέα. Συγκεκριμένα, διατυπώνεται η άποψη ότι η κατάσταση στον κοινωνικό τομέα βαίνει επιδεινούμενη.

Υπάρχουν δύο θεωρητικές απόψεις για το πώς συνδέονται οι κοινωνικές δαπάνες και η σταθεροποίηση:

1. Η σταθεροποίηση συνεπάγεται αναγκαστικά χαμηλή προτεραιότητα στις κοινωνικές δαπάνες, οι οποίες πρέπει να περικοπούν για να σταθεροποιηθεί η οικονομία. Άρα, υπάρχει μια αντιθετική σχέση μεταξύ ανάπτυξης, σταθεροποίησης και κοινωνικής προστασίας. Πρώτα η σταθεροποίηση, μετά η ανάπτυξη και τέλος η κοινωνική προστασία ως ανταμοιβή.
2. Σταθεροποίηση και κοινωνική προστασία είναι συμπληρωματικές. Η ύπαρξη του κατάλληλου κοινωνικού ιστού ασφάλειας επιτρέπει ταχύτερη ανάπτυξη για δεδομένα επίπεδα πληθωρισμού.

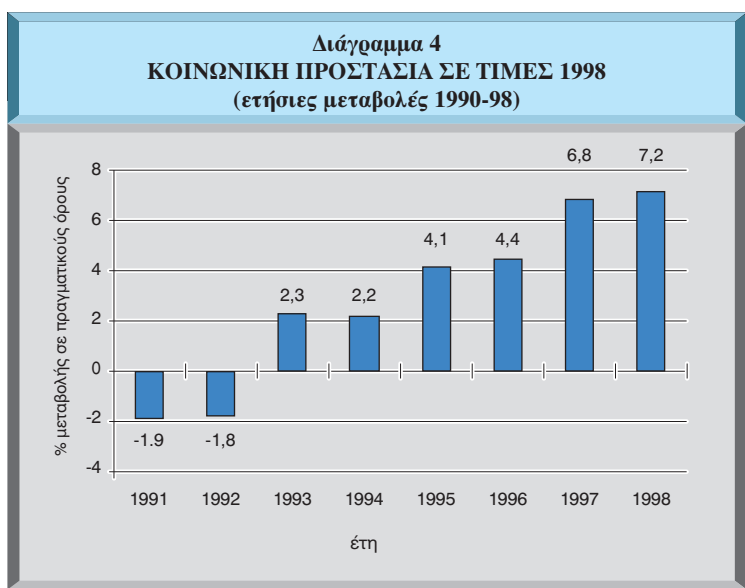
Τι δείχνει η ελληνική εμπειρία κατά την περίοδο 1990-1998;

**3.2.1 Πραγματικές αυξήσεις στην κοινωνική προστασία**

Μια απάντηση έχει δοθεί από το Διάγραμμα 1, όπου καταγράφεται μια πτώση την περίοδο 1990-1993 και επιταχυνόμενη αύξηση μετά.

Η εικόνα επιβεβαιώνεται και από το Διάγραμμα 4, που δείχνει την πορεία των **ετήσιων μεταβολών** σε πραγματικούς όρους από το 1991-1998. Τα έτη ταξινομούνται αυτόματα ανά ζεύγη:

1. 1991-1992 Μείωση: ..... -1,8% το χρόνο.
2. 1993-1994 Σταθεροποίηση: ..... + 2,2% το χρόνο.
3. 1995-1996 Επιτάχυνση: ..... + 4,1% το χρόνο.
4. 1997-1998 Περαιτέρω επιτάχυνση: ..... +7% το χρόνο.



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων ESSP ROS

Πρέπει να σημειωθεί ότι η μικρή αύξηση του 1993 πιθανόν να σχετίζεται με το ότι είναι έτος εκλογών. Όμως, ο “συνήθης” εκλογικός κύκλος δεν φαίνεται να συνεχίζει, αφού το 1996 (εκλογικό έτος) έχει μικρότερη άνοδο από τα μη εκλογικά 1997 και 1998.

Όσον αφορά τη σχέση σταθεροποίηση-ανάπτυξη, η υπόθεση της αλλαγής πολιτικής μετά το 1993 φαίνεται να επιβεβαιώνεται:

- Την περίοδο 1990-1992, την αιχμή του δόρατος της σταθεροποίησης έπαιζαν οι εξελίξεις στην κοινωνική προστασία, κυρίως μέσω της διάβρωσης της πραγματικής αξίας επιδομάτων και συντάξεων.
- Μετά το 1993, δεν υπάρχουν πλέον μειώσεις στην αγοραστική δύναμη και ο κοινωνικός τομέας φαίνεται να προστατεύεται από τη σταθεροποίηση.
- Η προτεραιότητα του κοινωνικού τομέα επιβεβαιώνεται **μετά το 1996**, όταν η κοινωνική προστασία είναι ο κύριος κερδισμένος από την ανάπτυξη, αυξανόμενη πολύ ταχύτερα από το ΑΕΠ.

Το Διάγραμμα 5 επιβεβαιώνει την εντύπωση του προηγούμενου.

Παρά τη μείωση στην αρχή της δεκαετίας, το πραγματικό επίπεδο κοινωνικής προστασίας ανά κεφαλή **είναι 23% υψηλότερο το 1998 από ό,τι ήταν το 1990**: σήμερα, για κάθε κάτοικο της Ελλάδας δαπανώνται **65,5 χιλιάδες δρχ. το μήνα**. Το 1990, σε σταθερές τιμές, δαπανήθηκαν 54 χιλιάδες δρχ. το μήνα.

### 3.2.2 Ενδείξεις κατανομής

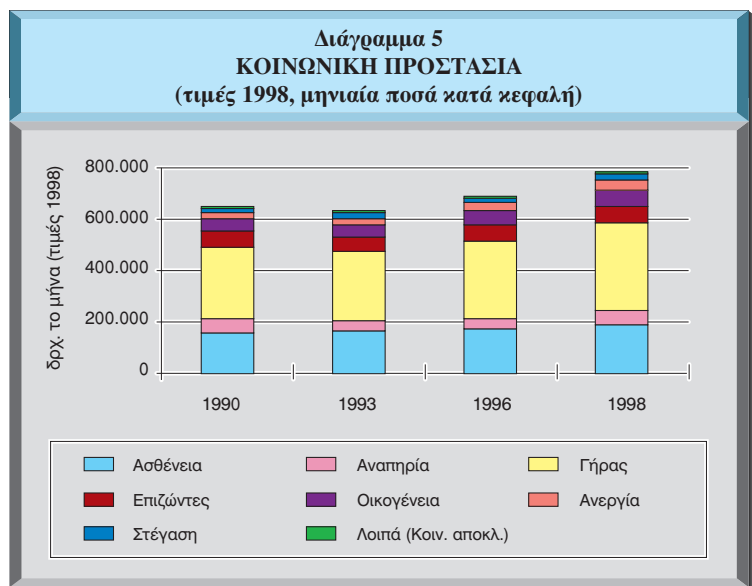
Τα στοιχεία ESSPROS είναι στοιχεία **δαπανών** και άρα έχουν τη διάσταση του γινόμενου «αριθμός δικαιούχων επί ποσό κατά κεφαλή δικαιούχου». Άρα, δεν μπορούν από μόνα τους να διακρίνουν μεταξύ:

- Αύξησης στη δαπάνη που οφείλεται σε μεγαλύτερη γενναιοδωρία για δεδομένη ανάγκη, ή

*Η υπόθεση αλλαγής πολιτικής ως προς τη σχέση «σταθεροποίηση-κοινωνική πολιτική» μετά το 1993 φαίνεται να επιβεβαιώνεται.*

*Οι μειώσεις, όμως, στην αρχή της δεκαετίας ήταν μικρές: το πραγματικό επίπεδο δαπανών κοινωνικής προστασίας το 1998 είναι 23% υψηλότερο από το 1990.*

*Μια ιδέα για την κατανομή εισοδήματος.*





- Αύξησης αναγκών (οφειλόμενη π.χ. σε αυξανόμενη ανεργία) με δεδομένη (ή ακόμη και μειωμένη) γενναιοδωρία.

Η διάκριση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία για δαπάνες με έντονα κυκλικό χαρακτήρα, όπως τα επιδόματα ανεργίας.

Ακόμη είναι απόλυτα πιθανή μια αύξηση στη δαπάνη, η οποία όμως κατευθύνεται προς τα μέσα και τα ανώτερα κλιμάκια της κατανομής εισοδήματος. Δηλαδή, αυξημένη δαπάνη με επιδείνωση στην κατανομή της δαπάνης.

Πίνακας 3 ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ: ΣΟΦΕΥΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ		
	1990-1993	1993-1997
Συντάξεις σε σταθερές τιμές	-3,8%	16,2%
Αριθμός συνταξιούχων	6,7%	7,3%
Κατά κεφαλή μεταβολή	-10,5%	8,9%
Αυξήσεις ΚΟ ΙΚΑ	-19,5%	3,0%
Με ΕΚΑΣ		10,3%
Αυξήσεις βασικής ΟΓΑ	16,7%	47,2%
Αυξήσεις ΚΟ ΤΕΒΕ	3,1%	15,2%

Πηγή: Κοινωνικός Προϋπολογισμός, Κρατικός Προϋπολογισμός, διάφορα έτη

*Στις συντάξεις κυρίαρχο ρόλο παίζει ο αριθμός των συνταξιούχων.*

Το σύστημα ESSPROS δεν καταγράφει δικαιούχους. Η έλλειψη αυτή μπορεί να αναπληρωθεί στην περίπτωση των συντάξεων (που αντιπροσωπεύουν άνω του 50% της κοινωνικής προστασίας), από όπου μπορούν να αντληθούν πληροφορίες από άλλες πηγές για μια πληρέστερη εικόνα. (Πίνακας 3). Έτσι, την περίοδο **1990-1993**:

- Η συνολική δαπάνη σε σταθερούς όρους για συντάξεις μειώθηκε κατά 4%.
- Ο αριθμός συνταξιούχων αυξήθηκε κατά 6,7%.

Άρα, η μεταβολή κατά κεφαλή συνταξιούχου ήταν αρνητική κατά 10%.

- Τα κατώτατα όρια (ΚΟ) του ΙΚΑ μειώθηκαν κατά περισσότερο από τη μέση μεταβολή, ενώ η βασική του ΟΓΑ κατά λιγότερο, όπως και του ΤΕΒΕ.

Άρα, υπάρχουν ενδείξεις ότι η κατανομή άλλαξε σε βάρος των χαμηλών συντάξεων του ΙΚΑ.

Με δεδομένη τη δεσπύζουσα θέση των συντάξεων στην κοινωνική προστασία, η απαιτούμενη δημοσιονομική εξυγίανση της περιόδου 1990-1993, αλλά και οι δύο ασφαλιστικοί νόμοι ήταν αναμενόμενο να έχουν επίπτωση και στις συντάξεις<sup>8</sup>. Στη σταθεροποιητική διόρθωση της περιόδου, οι εξελίξεις στις συντάξεις έπαιξαν καθοριστικό ρόλο.

Την περίοδο **1993-1997**:

- Η συνολική δαπάνη σε σταθερούς όρους για συντάξεις αυξήθηκε κατά 16%.
- Ο αριθμός συνταξιούχων αυξήθηκε κατά 7,3%.

Άρα, η μεταβολή κατά κεφαλή συνταξιούχου ήταν θετική κατά 9%.

- Τα κατώτατα όρια του ΙΚΑ αυξήθηκαν ελαφρά, αν και λιγότερο από τη μέση μεταβολή. Η αύξηση επικεντρώθηκε στους 360 χιλιάδες συνταξιούχους που εισπράττουν το ΕΚΑΣ.
- Για τις πιο χαμηλές συντάξεις, όπως αυτή του ΟΓΑ ή την κατώτατη του ΤΕΒΕ, η αύξηση ήταν σημαντική.

Άρα, υπάρχουν ενδείξεις ότι η κατανομή άλλαξε σε βάρος των υψηλότερων συντάξεων και υπέρ των πολύ χαμηλών συντάξεων.

Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να επισημανθεί ότι αυτά αποτελούν απλώς ενδείξεις. Κρίσεις για το ευρύτερο θέμα της αποτελεσματικότητας της κοινωνικής πολιτικής απαιτούν πολύ μεγαλύτερη εμβάθυνση. Κυρίως απαιτείται πληροφόρηση για τους αριθμούς και την ταυτότητα των χρηστών των κοινωνικών υπηρεσιών. Αυτό είναι σχετικά απλό στην περίπτωση μακροχρόνιων παροχών, όπως οι συντάξεις. Σε άλλα βοηθήματα, όπως οικογενειακά ή επιδόματα ανεργίας, η κατάσταση είναι πιο περίπλοκη<sup>9</sup>. Το δύσκολο ερώτημα της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της κοινωνικής πολιτικής παραμένει αναπάντητο.

### 3.3 Χρηματοδότηση της δαπάνης – επιβάρυνση μελλοντικών γενεών;

Το τελευταίο ζήτημα είναι η χρηματοδότηση. Θα μπορούσε να διατυπωθεί η ένσταση ότι η αύξηση της δαπάνης κοινωνικής πολιτικής δεν χρηματοδοτείται με υγιή τρόπο και γίνεται είτε με επιβάρυνση τρίτων είτε μέσω πληθωρισμού, επιβαρύνοντας μελλοντικές γενεές. Αυτό είναι «κοινωνική πολιτική εκ του ασφαλούς», αφού για τη χορήγηση κοινωνικών επιδομάτων χρεώνονται οι μελλοντικές γενεές.

Τι έχει να προσθέσει το ESSPROS;

Αφού η κοινωνική πολιτική δεν εκτελείται στο σύνολό της από αυτοτελή οργανισμό, η απάντηση στο ερώτημα δεν μπορεί να είναι άμεση:

Για παράδειγμα: οι συντάξεις των δημόσιων υπαλλήλων πληρώνονται από τον προϋπολογισμό. Τα «έσοδα» του συστήματος ασφάλισης δημόσιων υπαλλήλων είναι εξ ορισμού ό,τι απαιτείται μετά τον υπολογισμό θεσμοθετημένων πόρων - όπως οι εισφορές και κοινωνικοί πόροι. Αντίστοιχα, τα προνοιακά επιδόματα χρηματοδοτούνται και αυτά από το γενικό προϋπολογισμό και δεν υπάρχει «υποθηκευμένο» έσοδο για να τα χρηματοδοτεί.

Έτσι, το ερώτημα πρέπει να αναδιατυπωθεί: οι πόροι του συστήματος κοινωνικής προστασίας χωρίστηκαν σε «θεσμοθετημένους» πόρους και «μη θεσμοθετημένους». Οι θεσμοθετημένοι περιλαμβάνουν εισφορές, κοινωνικούς πόρους, την τριμερή χρηματοδότηση, αλλά και προσόδους περιουσίας που προκύπτουν σε ανεξάρτητα νομικά πρόσωπα, όπως ταμεία και ιδρύματα. Τα μη θεσμοθετημένα έσοδα κα-

*Στη δεύτερη περίοδο, οι κατά κεφαλή συντάξεις αυξήθηκαν για τον ΟΓΑ και τους δικαιούχους ΕΚΑΣ. Αντίθετα στο ΙΚΑ οι αυξήσεις ήταν συγκρατημένες.*

*Όμως, το δύσκολο ερώτημα της αποτελεσματικότητας της κοινωνικής πολιτικής παραμένει αναπάντητο...*

*«Κοινωνική πολιτική εκ του ασφαλούς», αλλά με επιβάρυνση μελλοντικών γενεών;*

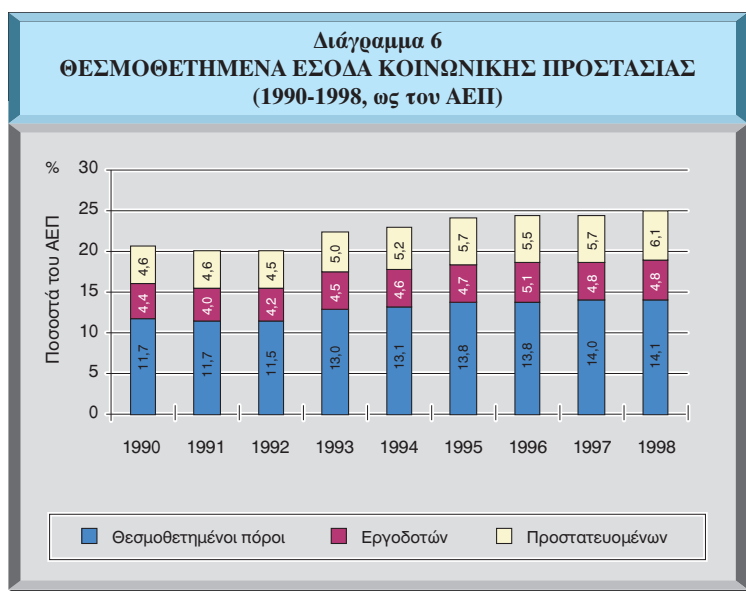
*Προβλήματα ορισμού....*

*...οδηγούν σε διάκριση μεταξύ θεσμοθετημένων και μη θεσμοθετημένων πόρων.*

*Υγιής χρηματοδότηση:  
αποφυγή επιβάρυνσης του  
Προϋπολογισμού.*

λύπτουν διάφορες καλύψεις ελλειμμάτων, επιχορηγήσεις και πληρωμές απευθείας από τον Προϋπολογισμό.

Η «υγιής χρηματοδότηση» θα μπορούσε να ερμηνευτεί σε αυτό το σχήμα ως χρηματοδότηση της αύξησης των δαπανών μέσω θεσμοθετημένων πόρων και όχι με επιβάρυνση του Προϋπολογισμού.



Πηγή: ΕΣΥΕ (2000)

*Οι νόμοι της περιόδου 1990-1992 θέτουν τις  
χρηματοδοτικές βάσεις της  
μεταγενέστερης επέκτασης.*

Το Διάγραμμα 6 δείχνει ότι οι θεσμοθετημένοι πόροι ακολούθησαν την εξής πορεία:

- Οι θεσμοθετημένοι πόροι αυξήθηκαν μεταξύ 1992 και 1993, προφανώς λόγω των επεμβάσεων των Ν. 1902/90 και Ν. 2084/92.
- Η αύξηση αυτή συνεχίστηκε και μετά, αφού οι πόροι συνέχισαν να αυξάνουν ως ποσοστό του ΑΕΠ.

**Πίνακας 4**  
**ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

	1990	1993	1998
<b>Θεσμοθετημένοι πόροι: Σύνολο</b>	11,7%	13,0%	14,1%
Εργοδοτών	4,4%	4,5%	4,8%
Προστατευομένων	4,6%	5,0%	6,1%
Λοιπά	2,7%	3,6%	3,2%
<b>Δαπάνη Κοιν. Προστασίας</b>	23,0%	22,2%	24,3%
% από θεσμοθετημένους	50,8%	58,6%	58,0%
<b>Βελτίωση χρηματοδοτικής θέσης</b> (αύξηση προστασίας μείον αύξηση πόρων)		+2,1%	-1,0%

Πηγή: ΕΣΥΕ (2000)

- Οι εργοδοτικές εισφορές ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν κατά 9% μεταξύ 1990 και 1998. Όμως, η κύρια αύξηση προήλθε από την αύξηση των εισφορών των προστατευόμενων ατόμων κατά 32%. Η αύξηση αυτή οφείλεται, κατά κύριο λόγο, στις αυξήσεις στους αυτοαπασχολούμενους (αγρότες και ελεύθερους επαγγελματίες) και δευτερευόντως στους μισθωτούς και συνταξιούχους (ΔΥ, ΔΕΚΟ).

Εξετάζοντας τη χρηματοδοτική επάρκεια (Πίνακας 4), ο Ν. 2084 αύξησε το ποσοστό δαπανών που καλύπτονται από θεσμοθετημένους πόρους από 51% σε 58%, ένα ποσοστό που διατηρείται έως και σήμερα. Όσον αφορά τη χρηματοδοτική θέση σε απόλυτους αριθμούς, αυτή βελτιώθηκε κατά 2,1 μονάδες του ΑΕΠ μεταξύ 1990 και 1993, ενώ επιδεινώθηκε κατά 1 μονάδα του ΑΕΠ μεταξύ του 1993 και 1998, αφού οι δαπάνες αυξήθηκαν ταχύτερα από τα θεσμοθετημένα έσοδα. Αυτό μεταφράζεται σε μεγαλύτερες ανάγκες χρηματοδοτικών ενέσεων από τον Προϋπολογισμό.

Συμπερασματικά, η τόνωση των εσόδων που πέτυχε ο Ν. 2084/92 «αντέχει» ακόμη και στηρίζει την αύξηση δαπανών. Όμως, εμφανίζονται σημαντικά και ανησυχητικά σημεία «κόπωσης».

Με αυτή την παρατήρηση, η περίοδος 1990-1998 φαίνεται να υπακούει σε μια κοινή λογική και να μπορεί να εξεταστεί ως ενιαία περίοδος πολιτικής: οι αλλαγές στη χρηματοδότηση, αλλά και ο γενικότερος εξορθολογισμός δαπανών έως το 1993 έθεσαν τις βάσεις για την επέκταση από το 1995 και μετά.

#### 4. Επίλογος

Τα στοιχεία ESSPROS προσδοκείται να αποτελέσουν ένα σημαντικό νέο εργαλείο για την ανάλυση και την αξιολόγηση της κοινωνικής πολιτικής, τόσο για την επίτευξη των δικών της στόχων όσο και σε σχέση με τη μακροοικονομική πολιτική.

Μια πρώτη αξιοποίηση των στοιχείων αυτών ανέδειξε 6 διαπιστώσεις, 6 «αδρά δεδομένα»:

- Οι κοινωνικές δαπάνες αν και χαμηλότερες από αυτές της ΕΕ, είναι μάλλον υψηλές σε σχέση με τις άλλες χώρες συνοχής.
- Από το 1993 και μετά υπάρχει μια τάση σύγκλισης με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Η τάση αυτή επιταχύνεται μετά το 1996.
- Η διάρθρωση των κοινωνικών δαπανών ανά λειτουργία δεν διαφέρει ουσιωδώς με αυτήν της ΕΕ.
- Η πρόοδος αυτή οδήγησε σε υψηλές αυξήσεις στις πραγματικές παροχές ανά κάτοικο.
- Υπάρχουν ενδείξεις ότι η κατανομή πόρων έγινε πιο ίση – τουλάχιστον όσον αφορά τις συντάξεις. Οι δικαιούχοι με χαμηλότερα εισοδήματα επωφελούνται περισσότερο από το μέσο όρο.
- Η χρηματοοικονομική «ένεση» του Ν. 2084/92, αν και αντέχει ακόμη, δείχνει ενδείξεις κόπωσης.

*Ενδείξεις ότι η χρηματοδοτική τόνωση αρχίζει να εξαντλείται. Σημαντικά σημεία «κόπωσης» εσόδων.*

*Μια ενιαία περίοδος πολιτικής 1990-1998;*

*6 «αδρά δεδομένα»,*

*Μία κεντρική διαπίστωση:*

*Τυχόν δυσαρέσκεια για το αποτέλεσμα της κοινωνικής πολιτικής δεν ερμηνεύεται από ποσοτική ανεπάρκεια.*

*Τα αίτια πρέπει, αντίθετα, να αναζητηθούν στην ποιότητα και στη φύση της κοινωνικής προστασίας που παρέχεται στην Ελλάδα.*

Τα 6 εμπειρικά δεδομένα καταλήγουν σε μία κεντρική διαπίστωση για την κοινωνική πολιτική: Αν υπάρχει δυσαρέσκεια για το αποτέλεσμα της κοινωνικής πολιτικής, αυτή δεν ερμηνεύεται από ποσοτική ανεπάρκεια. Τα αίτια πρέπει, αντίθετα, να αναζητηθούν προς την ποιοτική κατεύθυνση, την ποιότητα και τη φύση της κοινωνικής προστασίας που παρέχεται στην Ελλάδα.

#### Υποσημειώσεις

- 1 Η έννοια των «αδρών δεδομένων» μεταφράζει τα Stylized facts του Nicholas Kaldor, δηλαδή εμπειρικές αλήθειες, οι οποίες αντέχουν στη συγκεκριμένη διατύπωση μεθοδολογίας ή ορισμών και τα οποία μια ανάλυση του τομέα δεν μπορεί να αγνοήσει. Όσον αφορά την απόδοση στα ελληνικά, τα «αδρά δεδομένα» αποδίδουν τα «αδρά χαρακτηριστικά», σε στατιστική μορφή.
- 2 Η αναμόρφωση των στοιχείων αποτέλεσε αντικείμενο εργασίας Ομάδας Εργασίας της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας. Το πλήρες πόρισμα της Ομάδας, μαζί με αναλυτικά στοιχεία και επεξεργασμένους πίνακες, δημοσιεύτηκε στην ΕΣΥΕ, 2000, Κοινωνική Προστασία στην Ελλάδα: Δαπάνες και Έσοδα, Έτη 1990-1998, Αθήνα.
- 3 Ο κοινωνικός αποκλεισμός παίζει το ρόλο του στατιστικού υπολοίπου – άρα περιλαμβάνει ενέργειες που δεν κατατάσσονται αλλού. Π.χ. πρόγραμμα απασχόλησης για κοινωνικά αποκλεισμένη ομάδα κατατάσσεται στην απασχόληση και όχι στον κοινωνικό αποκλεισμό.
- 4 Αν η κοινωνική προστασία διαιρείται «οριζόντια» σε λειτουργίες, διαιρείται «κάθεται» σε υποσυστήματα.
- 5 Τέλος, οι συντάξεις αναπηρίας που χορηγούνται σε άτομα άνω των 65 ετών θεωρούνται στο ESSPROS ως προστασία γήρατος και έπρεπε να αναταξινομηθούν.
- 6 Τα στοιχεία διεθνών συγκρίσεων έχουν αντληθεί από τη δημοσίευση της Eurostat Statistics in Focus Theme 3-5/1999 A Social Protection in the European Union, Iceland and Norway.
- 7 Maurizio Ferrera, (1996), The Southern Model of welfare in Social Europe, Journal of European Social Policy, vol. 6.1
- 8 Όμως, όπως προκύπτει και από τον Πίνακα 2, η μείωση αυτή ήταν πολύ μικρότερη από άλλες χώρες στη διαδικασία σύγκλισης προς τα κριτήρια του Μάαστριχτ.
- 9 Η ανάπτυξη υποσυστήματος δικαιούχων είναι η κατεύθυνση προς την οποία θα εξελιχθεί το σύστημα ESSPROS.