

Μάνος Ματσαγγάνης

Να μετρίσει από
τον κ. Ματσαγγάνη
αυτήρα ως
αείξετε από
Γιαννίτου, Χριστοδουλάκη,
Θέμεν. ✓

31/1

Η καταπολέμηση της φτώχειας και το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα

Ανάλυση της πρότασης και περιγραφή ενός σχεδίου εφαρμογής

Ιανουάριος 2000

Περιεχόμενα

Περίληψη	1
Η σημασία του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας	2
Ο ορισμός και η μέτρηση της φτώχειας	3
<i>Το όριο της φτώχειας</i>	3
<i>Η κλίμακα ισοδυναμίας</i>	3
<i>Εκτιμήσεις του ποσοστού φτώχειας</i>	5
<i>Το ποσοστό φτώχειας και η δημόσια πολιτική</i>	6
Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στην Ευρώπη	8
<i>Η ιστορία</i>	8
<i>Η εμπειρία εφαρμογής</i>	9
<i>Ο ρόλος της Ε.Ε.</i>	13
Φτώχεια και κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα	15
<i>Οι κοινωνικές παροχές και η μείωση της φτώχειας</i>	15
<i>Ένα διάτρητο δίκτυ ασφαλείας</i>	16
<i>Η ακραία φτώχεια στην Ελλάδα</i>	18
Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στην Ελλάδα: ένα σχέδιο εφαρμογής	20
<i>Το εγγυημένο ελάχιστο διαβίωσης</i>	20
<i>Το 'εισόδημα αναφοράς'</i>	21
<i>Οι όροι επιλεξιμότητας</i>	23
<i>Οι διοικητικές προϋποθέσεις</i>	25
<i>Το κόστος του προγράμματος</i>	26
Συμπεράσματα	28
Πίνακες	29

“Στόχος της Κυβέρνησης είναι ένας ολοκληρωμένος, σύγχρονος και αποτελεσματικός κοινωνικός ιστός ασφαλείας. Δεν τον θέτουμε υπό την αίρεση της επίτευξης υψηλών ρυθμών ανάπτυξης. Για μας, ο κοινωνικός ιστός ασφαλείας δεν είναι διακοσμητικό συμπλήρωμα. Είναι προϋπόθεση της κοινής πορείας όλων. Είναι προϋπόθεση για καλύτερες συνθήκες ζωής όλων.”

Ομιλία του Πρωθυπουργού Κ. Σημίτη στην προ ημερησίας διατάξεως συζήτηση στη Βουλή για “τα κοινωνικά προβλήματα της ανεργίας, των αποκλεισμών, της κοινωνικής προστασίας και τις αναγκαίες αλλαγές στην ασκούμενη κοινωνική πολιτική για την αντιμετώπισή τους” (28 Απριλίου 1998).

Περίληψη

Η κοινωνική δαπάνη στην Ελλάδα είναι σημαντική, μα η συμβολή της στην καταπολέμηση της φτώχειας είναι πολύ μικρή. Ο κύριος λόγος για αυτή την αποτυχία είναι ότι το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας στη χώρα μας είναι διάτρητο: η Ελλάδα είναι η μόνη χώρα της Ε.Ε. από την οποία λείπει ο θεσμός του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, χωρίς τον οποίο δεν νοείται ένα συνεκτικό κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας. Ως αποτέλεσμα, εκατοντάδες χιλιάδες άτομα ζουν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα είναι το ύστατο δίκτυ ασφαλείας για την κάλυψη ουσιαστικών αναγκών σε καταστάσεις κρίσης. Χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό (και όχι από εισφορές), βασίζεται σε έλεγχο των πόρων των νοικοκυριών και καλύπτει τη διαφορά μεταξύ του ύψους της εγγύησης και των πόρων του νοικοκυριού. Το ελάχιστο εισόδημα δεν αποτελεί παλαιού τύπου επιδοματική πολιτική, μα συνδυάζει την εισοδηματική ενίσχυση με ενεργητικές πολιτικές κοινωνικής επανένταξης. Στοχεύει στην αυτοδυναμία των δικαιούχων και στην απεξάρτησή τους από την κοινωνική αρωγή.

Η εργασία που ακολουθεί περιγράφει σε αδρές γραμμές ένα σχέδιο εφαρμογής του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος στη χώρα μας, λαμβάνοντας υπόψη και τη διεθνή εμπειρία. Τέλος, με βάση την υπόθεση ότι το ύψος της εγγύησης θα συνδέεται με τη σύνταξη ανασφαλιστών (43.000 δρχ. για άτομα μόνα ή 130.000 δρχ. το μήνα για ζευγάρια με δύο παιδιά), η εργασία υπολογίζει τον αριθμό δικαιούχων καθώς και το κόστος του προγράμματος.

1. Η σημασία του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας

Η καταπολέμηση της φτώχειας δεν είναι, ασφαλώς, ο μόνος λόγος ύπαρξης του κοινωνικού κράτους. Μεταξύ των σκοπών του κοινωνικού κράτους περιλαμβάνονται, επίσης:

- η εξομάλυνση του εισοδήματος στη διάρκεια του κύκλου ζωής των ατόμων, μέσω της υποχρεωτικής αποταμίευσης που επιβάλλει κάθε σύστημα συντάξεων,
- η ασφάλιση έναντι κινδύνων που προκαλούν απότομη διακοπή του εισοδήματος, όπως η μητρότητα, η ασθένεια, η αναπηρία, η ανεργία ή η χηρεία,
- η ενίσχυση των οικογενειών με παιδιά, είτε εκλογικεύεται ως απόπειρα ενθάρρυνσης της γονιμότητας, είτε ως συμβολή της Πολιτείας στο κόστος ανατροφής των παιδιών.

Ωστόσο, η εξάλειψη της απόλυτης εξαθλίωσης και η μείωση της υπόλοιπης φτώχειας, δηλ. η παροχή ενός “κοινωνικού δικτύου ασφαλείας”, αναμφίβολα αποτελεί έναν θεμελιώδη σκοπό του κοινωνικού κράτους.

Η ιστορική διαδικασία της βαθμιαίας οικοδόμησης των θεσμών κοινωνικής προστασίας που παρατηρούνται σήμερα στις χώρες της Ευρώπης είχε ως κινητήρια δύναμη τη φιλοδοξία της δημιουργίας κοινωνιών όπου η ανεπάρκεια του εισοδήματος δεν καταδικάζει κανέναν να ζει σε συνθήκες απαράδεκτης στέρησης.

Επιπλέον, οι κοινωνικές και οικονομικές μεταβολές των τελευταίων δεκαετιών επέφεραν την εξασθένηση παραγόντων που παρείχαν οικονομική ασφάλεια στο παρελθόν (υψηλά επίπεδα απασχόλησης, σταθερές θέσεις εργασίας, ισχυροί οικογενειακοί δεσμοί κ.ά.). Οι μεταβολές αυτές επιτείνουν την εισοδηματική ανασφάλεια και αυξάνουν τον κίνδυνο της φτώχειας.

Τέλος, οι ισχυρές δημογραφικές και δημοσιονομικές πιέσεις που δέχεται το ίδιο το κοινωνικό κράτος οδηγούν στην επανεξέταση των προτεραιοτήτων του. Η στόχευση πόρων και μέσων, με σκοπό την ισχυροποίηση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της φτώχειας, αποκτά συνεχώς μεγαλύτερη σημασία στις νέες συνθήκες.

Πώς όμως ορίζεται η φτώχεια; Ποιο είναι το όριο εισοδήματος κάτω από το οποίο ένα άτομο ή οικογένεια θεωρούνται “φτωχοί”; Ποια είναι η αναλογία των φτωχών στον πληθυσμό της χώρας μας; Ποιες κοινωνικές κατηγορίες πλήττονται ιδιαιτέρως; Πώς συγκρίνεται η φτώχεια στην Ελλάδα σε σχέση με άλλες χώρες της Ευρώπης;

2. Ο ορισμός και η μέτρηση της φτώχειας

Η “φτώχεια” γίνεται κοινώς αντιληπτή ως διαβίωση σε συνθήκες υλικής στέρησης εξ αιτίας ανεπάρκειας του εισοδήματος. Όμως, ο καθορισμός του επιπέδου του εισοδήματος κάτω από το οποίο ένα άτομο ή οικογένεια αποκαλούνται “φτωχοί” δεν είναι καθόλου απλή υπόθεση.

2.1. Το όριο της φτώχειας

Κατ’ αρχήν, είναι σημαντική η διάκριση μεταξύ απόλυτης φτώχειας και σχετικής φτώχειας. Η πρώτη ορίζει το όριο της φτώχειας ως το εισόδημα εκείνο που μόλις επαρκεί προκειμένου ένα άτομο ή νοικοκυριό να είναι σε θέση να αγοράσει ένα “καλάθι” αγαθών και υπηρεσιών τα οποία θεωρούνται ως είδη “πρώτης ανάγκης”. Η προσέγγιση της απόλυτης φτώχειας στο παρελθόν είχε υιοθετηθεί ευρύτατα και ακολουθείται ακόμη όταν ολόκληρη η κοινωνία ή κοινότητα υπό εξέταση χαρακτηρίζεται από χαμηλό εισόδημα και εκτεταμένη στέρηση.

Η δεύτερη προσέγγιση ορίζει το όριο της φτώχειας σε συνάρτηση με το μέσο (ή το διάμεσο¹) εισόδημα της κοινωνίας αναφοράς. Η προσέγγιση αυτή ορίζει ως όριο φτώχειας το εισόδημα που επιτρέπει σε ένα άτομο ή νοικοκυριό να συμμετέχει σε λειτουργίες και δραστηριότητες οι οποίες θεωρούνται απαραίτητες ώστε να συνεχίσει να παραμένει μέλος της κοινωνίας στην οποία αυτό ανήκει. Κατά συνέπεια, καθώς βελτιώνεται το βιοτικό επίπεδο της κοινωνίας ως σύνολο, αυξάνεται μαζί και το όριο της φτώχειας. Η έννοια της σχετικής φτώχειας θεωρείται καταλληλότερη για χώρες υψηλού εισοδήματος, όπως είναι αυτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πράγματι, η Στατιστική Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Eurostat) μέχρι πρόσφατα έθετε ως όριο φτώχειας το 50% του μέσου εισοδήματος, ενώ μετά το 1999 εφαρμόζει ένα όριο που αντιστοιχεί στο 60% του διαμέσου εισοδήματος. Και στις δύο περιπτώσεις το μέσο (διάμεσο) εισόδημα αναφοράς είναι αυτό της κάθε χώρας ξεχωριστά, όχι της Ε.Ε. ως σύνολο.

2.2. Η κλίμακα ισοδυναμίας

Τα προβλήματα ορισμών δεν εξαντλούνται με την επιλογή του ορίου φτώχειας. Παραμένει το ζήτημα της σύγκρισης του εισοδήματος νοικοκυριών διαφορετικού μεγέθους. Ακόμη και

¹ Μέσο εισόδημα είναι π.χ. το άθροισμα των ατομικών εισοδημάτων διαιρεμένο με τον αριθμό των ατόμων, ενώ διάμεσο εισόδημα είναι το εισόδημα του “μέσου ατόμου”, εκείνου δηλ. του ατόμου που είναι φτωχότερο από τα μισά μέλη της κοινωνίας και πλουσιότερο από τα άλλα μισά.

εάν γίνει δεκτό ότι το όριο της φτώχειας για ένα άτομο είναι π.χ. 100.000 δρχ. το μήνα, ποιο θα είναι το όριο για μια τετραμελή οικογένεια (ζευγάρι με δύο παιδιά); Η τετραμελής οικογένεια θα είναι πολύ φτωχότερη εάν το εισόδημά της είναι 100.000 δρχ. το μήνα. Ποιο είναι το ποσό που εξισώνει το βιοτικό επίπεδο μιας τέτοιας οικογένειας με αυτό του ατόμου που ζει μόνο και έχει εισόδημα 100.000 δρχ. το μήνα;

Μια απλή λύση θα ήταν να τεθεί ως όριο φτώχειας για ένα πολυμελές νοικοκυριό το ποσό που αντιστοιχεί στο άτομο, πολλαπλασιασμένο με τον αριθμό των μελών του νοικοκυριού. Όμως, ένα ζευγάρι με δύο παιδιά και εισόδημα 400.000 δρχ. το μήνα είναι λιγότερο φτωχό από ό,τι ένα μόνο άτομο με εισόδημα 100.000 δρχ. το μήνα. Πράγματι, ορισμένα αγαθά (π.χ. ψυγείο, πλυντήριο, τηλεόραση) καταναλώνονται από κοινού από τα μέλη του νοικοκυριού – με άλλα λόγια, υπάρχουν “οικονομίες στην κατανάλωση”. Κατά συνέπεια, η ορθή σύγκριση του επιπέδου διαβίωσης νοικοκυριών διαφορετικού μεγέθους προϋποθέτει εφαρμογή κάποιου συντελεστή που σταθμίζει τα μέλη του νοικοκυριού σύμφωνα με ένα προκαθορισμένο τρόπο. Κάθε σειρά τέτοιων συντελεστών ονομάζεται “κλίμακα ισοδυναμίας”.

Κλίμακες ισοδυναμίας υπάρχουν πολλές, ανάλογα με την υπόθεση για το βαθμό οικονομιών στην κατανάλωση που ενσωματώνουν. Κάθε διαφορετική κλίμακα ισοδυναμίας σταθμίζει με διαφορετικό τρόπο τα μέλη του νοικοκυριού. Ορισμένα παραδείγματα:

- Η “κλίμακα του Ο.Ο.Σ.Α.”, την οποία εφάρμοζε ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης στο παρελθόν, έδινε τιμή 1,0 για τον πρώτο ενήλικα, 0,7 για κάθε ενήλικα πέραν του πρώτου και 0,5 για κάθε παιδί κάτω των 14.
- Η Eurostat ακολουθεί τη λεγόμενη “τροποποιημένη κλίμακα του Ο.Ο.Σ.Α.”, η οποία δίνει τιμή 1,0 για τον πρώτο ενήλικα, 0,5 για κάθε ενήλικα πέραν του πρώτου και 0,3 για κάθε παιδί κάτω των 14.
- Η “κλίμακα του Atkinson”, από το όνομα του καθηγητή που την πρότεινε, σταθμίζει ένα πολυμελές νοικοκυριό με την τετραγωνική ρίζα του αριθμού των μελών του.

Όπως είναι προφανές, κάθε διαφορετική κλίμακα ισοδυναμίας δίνει διαφορετικό αποτέλεσμα στο ερώτημα του παραδείγματος, σχετικά με το εισόδημα ζευγαριού με δύο παιδιά το οποίο αντιστοιχεί σε μηνιαίο εισόδημα 100.000 δρχ. για άτομο που ζει μόνο. Ενδεικτικά, η κλίμακα του Ο.Ο.Σ.Α. δίνει αποτέλεσμα 270.000 δρχ., η κλίμακα της Eurostat δίνει 210.000 δρχ., ενώ η κλίμακα του Atkinson 200.000 δρχ.

2.3. Εκτιμήσεις του ποσοστού φτώχειας

Το αυξημένο ενδιαφέρον για την φτώχεια ως ζήτημα δημόσιας πολιτικής έχει τροφοδοτήσει την ερευνητική δραστηριότητα όσον αφορά την εκτίμηση της φτώχειας. Η συγκριτική μελέτη του θέματος διευκολύνθηκε σημαντικά από τη δημοσιοποίηση των στοιχείων του European Community Household Panel, μιας έρευνας “πάνελ” η οποία παρακολουθεί την εξέλιξη των εισοδημάτων ενός δείγματος νοικοκυριών στις χώρες της Ε.Ε. (5.500 νοικοκυριά στην Ελλάδα) σε ετήσια βάση από το 1993. Η ευθύνη για την έρευνα ανήκει στην Eurostat, σε συνεργασία με τις Στατιστικές Υπηρεσίες των κρατών-μελών.

Τα αποτελέσματα του πάνελ για το πρώτο “κύμα” της έρευνας (έτος 1993) παρουσιάστηκαν σε μια πρόσφατη έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής². Σύμφωνα με τα αποτελέσματα αυτά, 1 σχεδόν στα 4 άτομα ζούσε στη χώρα μας σε συνθήκες “φτώχειας”, δηλ. είχε εισόδημα κάτω του 50% του μέσου.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η εκτίμηση του πάνελ αναφέρεται αποκλειστικά στα χρηματικά εισοδήματα και αγνοεί τα λεγόμενα “τεκμαρτά εισοδήματα”, όπως είναι η κατανάλωση ιδίας παραγωγής και το όφελος από ιδιοκατοίκηση. Η επιλογή αυτή οδηγεί σε υπερεκτίμηση του ποσοστού φτώχειας σε όλες τις χώρες, αλλά ιδιαίτερα στην Ελλάδα όπου πολλά νοικοκυριά χαμηλού χρηματικού εισοδήματος συμπληρώνουν τη διατροφή τους από δική τους παραγωγή και κατοικούν σε ιδιόκτητες κατοικίες – ιδίως στις αγροτικές περιοχές. Είναι χαρακτηριστικό ότι το ποσοστό ιδιοκατοίκησης στην Ελλάδα είναι πάνω από 80%, κατά πολύ ανώτερο όλων των άλλων Ευρωπαϊκών χωρών.

Ο συνυπολογισμός των “τεκμαρτών εισοδημάτων” μειώνει σημαντικά το εκτιμηθέν ποσοστό φτώχειας στη χώρα μας. Πρόσφατη μελέτη³, η οποία χρησιμοποίησε τα στοιχεία της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών του 1993/94, υπολόγισε το ποσοστό φτώχειας στην Ελλάδα σε μόλις 15%. Κατά τα άλλα, η μελέτη χρησιμοποίησε το ίδιο όριο φτώχειας (εισόδημα κάτω του 50% του μέσου) και την ίδια κλίμακα ισοδυναμίας (“κλίμακα Eurostat”) όπως το πάνελ.

Συνεπώς, το γεγονός ότι τα στοιχεία του πάνελ αφορούν μόνο χρηματικά εισοδήματα είναι σημαντικό και πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όταν συγκρίνονται οι δείκτες της φτώχειας στην Ελλάδα με αντίστοιχους δείκτες άλλων χωρών.

² Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1998) “Η κοινωνική προστασία στην Ευρώπη το 1997” COM (98) 243.

³ Π. Τσακλόγλου και Θ. Μητράκος (1999) “Μεταβολές στη συνολική ανισότητα και φτώχεια στην Ελλάδα μετά τη μεταπολίτευση”. Μελέτες Οικονομικής Πολιτικής, αρ. 5.

Πάντως, το πάνελ παραμένει η μόνη πηγή πληροφοριών για τα εισοδήματα των νοικοκυριών της Ευρώπης τα δεδομένα της οποίας είναι απολύτως συγκρίσιμα, αφού έχουν συλλεγεί σε όλες τις χώρες με την ίδια μεθοδολογία και έχουν αναλυθεί από κοινού.

Με βάση, λοιπόν, τα στοιχεία του πάνελ, το ποσοστό φτώχειας στην Ελλάδα έφθανε το 1993 σε 24%, έναντι 17% για το σύνολο των χωρών που συμμετείχαν στην έρευνα⁴. Από αυτές τις χώρες, μόνο στην Πορτογαλία το ποσοστό φτώχειας ήταν υψηλότερο από ό,τι στην Ελλάδα (29%), ενώ στην Ισπανία ήταν 19% και στην Ιταλία 18%.

Ως γνωστόν, η φτώχεια πλήττει κάποιες ομάδες του πληθυσμού περισσότερο από ό,τι άλλες. Για παράδειγμα, το ποσοστό φτώχειας στην Ελλάδα ήταν το 1993 ιδιαίτερα υψηλό μεταξύ των συνταξιούχων (44%), ενώ ήταν πολύ χαμηλότερο μεταξύ νοικοκυριών με παιδιά (16%). Τα αντίστοιχα ποσοστά για τις άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, καθώς και για το σύνολο των χωρών που είχαν πάρει μέρος στην έρευνα, παρουσιάζονται στον Πίνακα 1.

Εκτός από τα στοιχεία του πρώτου κύματος της έρευνας του πάνελ νοικοκυριών, έχουν γίνει επίσης διαθέσιμα και τα στοιχεία του δεύτερου κύματος. Αν και εν τω μεταξύ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε ένα νέο ορισμό του ορίου φτώχειας (60% του διαμέσου εισοδήματος, αντί για 50% του μέσου), τα στοιχεία του 1994 επιβεβαιώνουν σε γενικές γραμμές αυτά του 1993. Έτσι, το ποσοστό φτώχειας στην Ελλάδα εκτιμάται σε 21% έναντι 18% για το σύνολο των 13 χωρών που συμμετείχαν στο δεύτερο κύμα (δηλ. οι αρχικές 12 συν την Αυστρία). Η αντίστοιχη εκτίμηση για την Πορτογαλία ήταν 24%, ενώ για την Ισπανία και την Ιταλία 19%⁵.

Η μελλοντική διάθεση των αποτελεσμάτων από τα επόμενα κύματα της έρευνας του πάνελ θα επιτρέψει τη συστηματική διερεύνηση όχι μόνο του γενικού επιπέδου φτώχειας, αλλά και της δυναμικής εξέλιξης των εισοδημάτων των πληθυσμιακών ομάδων που βρίσκονται κάτω από το όριο φτώχειας ή κοντά σε αυτό.

2.4. Το ποσοστό φτώχειας και η δημόσια πολιτική

Όπως δείχνει η ανάλυση που προηγήθηκε, κάθε απόπειρα καταγραφής της φτώχειας δεν είναι παρά μια στατιστική εκτίμηση, η οποία κατ' ανάγκη βασίζεται σε μεθοδολογικές παραδοχές και συμβατικούς ορισμούς. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι στατιστικές της φτώχειας

⁴ Στο πρώτο κύμα της έρευνας συμμετείχαν 12 χώρες, δηλ. όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. πλην Αυστρίας, Φινλανδίας και Σουηδίας. Η Αυστρία συμμετείχε στο δεύτερο κύμα (στοιχεία για το 1994).

⁵ Eurostat (1999) “Social benefits and their redistributive effect”. Memo no. 8/99, 28 September

δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στη χάραξη της δημόσιας πολιτικής – κάθε άλλο: σημαίνει, απλώς, ότι η ορθή ερμηνεία των στατιστικών προϋποθέτει την κατανόηση των υποθέσεων τις οποίες αυτές ενσωματώνουν. Με άλλα λόγια, είναι σημαντικό να γίνεται κατανοητό τι ακριβώς επιχειρείται να μετρηθεί με κάθε στατιστική εκτίμηση.

Με την έννοια αυτή, οι εκτιμήσεις της Eurostat για το ποσοστό φτώχειας στην Ελλάδα καθώς και οι διορθώσεις τους ώστε να ληφθούν υπόψη ελληνικές ιδιαιτερότητες (κυρίως η αγροτική αυτοκατανάλωση και το υψηλό ποσοστό ιδιοκατοίκησης) αποτελούν πολύτιμες πληροφορίες για τη διερεύνηση πολλών σημαντικών ζητημάτων δημόσιας πολιτικής.

Ωστόσο, όσον αφορά ειδικά το ζήτημα του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας και της σημασίας του για την καταπολέμηση της φτώχειας, οι προαναφερθείσες εκτιμήσεις είναι κατά κανόνα ελάχιστα χρήσιμες.

Ο λόγος είναι απλός. Το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας δεν φιλοδοξεί να εξαλείψει τη φτώχεια. Η μείωση της σχετικής φτώχειας μπορεί να θεωρείται επιθυμητή από πολίτες που αποδίδουν μεγάλη αξία στην ισότητα, όμως η πλήρης εξάλειψή της δεν είναι δυνατόν να αποτελεί στόχο της κοινωνικής πολιτικής, ερήμην της δημοσιονομικής ή της οικονομικής πολιτικής.

Πράγματι, η εγγύηση ενός “κοινωνικού ελάχιστου” ίσου με το 50% του μέσου (ή το 60% του διαμέσου) εισοδήματος είναι και αδύνατη για λόγους δημοσιονομικού ρεαλισμού, αλλά και ανεπιθύμητη για λόγους διατήρησης κινήτρων για εργασία: διαφορετικά, ένα άτομο μπορεί να έχει χαμηλότερο εισόδημα ως εργαζόμενος (στο βαθμό που είναι ικανός προς εργασία) παρά ως δικαιούχος κοινωνικών παροχών, γεγονός που καθιστά την απασχόληση ασύμφορη.

Ενδεικτικά, ένα ζευγάρι με δύο παιδιά που ζούσε στο όριο της φτώχειας είχε (σύμφωνα με τον ορισμό της Eurostat και με βάση τα στοιχεία του πάνελ νοικοκυριών της Ε.Ε.) το 1994 στην Ελλάδα εισόδημα 145.000 δρχ. το μήνα (ίσο με το 60% του διαμέσου εισοδήματος). Το 1994 ο κατώτατος μισθός ανειδίκευτου υπαλλήλου χωρίς προϋπηρεσία ήταν ίσος με 107.100 δρχ. το μήνα. Συνεπώς, εάν η Πολιτεία παρείχε ένα ελάχιστο εισόδημα ίσο με το συμβατικό όριο της φτώχειας, αυτό θα υπερέβαινε το κατώτατο εισόδημα από εργασία κατά 35%⁶.

Εάν η εξάλειψη της φτώχειας, όπως συμβατικά ορίζεται, ως στόχος της κοινωνικής πολιτικής είναι αδύνατη, ποια είναι η σημασία του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας; Είναι, απλώς, η προστασία από την ακραία φτώχεια ή εξαθλίωση μέσω της παροχής από την Πολιτεία μιας στοιχειώδους εισοδηματικής βάσης, αντίστοιχης με ένα επίπεδο διαβίωσης πιο κάτω από το οποίο το κοινωνικό σύνολο δεν επιτρέπει σε κανένα από τα μέλη του να πέσει.

3. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στην Ευρώπη

Όπως αναφέρθηκε στην αρχή, η ιστορική διαδικασία οικοδόμησης του κοινωνικού κράτους στις χώρες της Ευρώπης είχε συχνά ως αφετηρία την αποτροπή ή το δραστικό περιορισμό φαινομένων εξαθλίωσης. Η αναγκαιότητα αυτή αποτελούσε το σημείο στο οποίο συνέπιπταν δυνάμεις με πολύ διαφορετικές κατά τα άλλα αντιλήψεις περί οργάνωσης της κοινωνίας: η ακραία φτώχεια για ορισμένους προσέβαλε το κοινό αίσθημα συμβίωσης σε μια πολιτισμένη κοινωνία, για άλλους ήταν ασυμβίβαστη με τη χριστιανική αγάπη προς τον πλησίον, ενώ για κάποιους τρίτους απλώς αποτελούσε μια δυνητική απειλή εναντίον της δημόσιας τάξης.

Για το λόγο αυτό, η δημόσια παροχή ενός κοινωνικού δικτύου ασφαλείας αναγνωρίστηκε ως ουσιώδης αναγκαιότητα ακόμη και από οπαδούς του ελαχίστου κράτους⁷, ενώ προγράμματα εγγύησης ενός ελαχίστου διαβίωσης εμφανίστηκαν παντού: στο σοσιαλδημοκρατικό Βορρά και στη χριστιανοδημοκρατική Γερμανία, στη φιλελεύθερη Βρετανία και ακόμη στις Η.Π.Α.

3.1. Η ιστορία

Η ιστορία των πρωτοβουλιών δημόσιας πολιτικής με σκοπό την εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης ανάγεται τουλάχιστον στο “Νόμο για τους Φτωχούς” της Βρετανίας του 1601. Η πιο σύγχρονη ιστορία αρχίζει με την οικονομική ύφεση της δεκαετίας του 1930 και την περίοδο ανοικοδόμησης που ακολούθησε το τέλος του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου.

Μέχρι πρόσφατα τα διάφορα προγράμματα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος αποτελούσαν τμήμα του συστήματος κοινωνικής προστασίας αποκλειστικά στις χώρες της Βόρειας και Κεντρικής Ευρώπης: για παράδειγμα, το *Income Support* στη Βρετανία που είχε εισαχθεί το 1948 ως *National Assistance*, ενώ λεγόταν *Supplementary Benefit* από το 1966 έως το 1988, το *Social Bistand* στη Δανία που εφαρμόζεται από το 1961, το *Sozialhilfe* στη Γερμανία που υφίσταται από το 1962, το *Algemene Bijstand* στην Ολλανδία που υιοθετήθηκε το 1963, ή το *Minimex* στο Βέλγιο που ισχύει από το 1974⁸.

⁶ Για μια συζήτηση του ζητήματος αυτού βλ. OECD (1997) “Making work pay”.

⁷ Βλέπε για παράδειγμα F. Hayek (1960) “The constitution of liberty”, σελ. 257-258, καθώς και M. Friedman (1962) “Capitalism and freedom”, κεφ. 6 και 12.

⁸ P. Guibentif & D. Bouget (1997) “Minimum income policies in the European Union”.

Ένα “δεύτερο κύμα” εισαγωγής προγραμμάτων ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος άρχισε το 1988, όταν θεσμοθετήθηκε στη Γαλλία το *Revenu Minimum d'Insertion*. Το RMI εισήγαγε τη σημαντική καινοτομία του εξ αρχής συνδυασμού της εισοδηματικής ενίσχυσης με μέτρα κοινωνικής ένταξης των δικαιούχων. Σχεδόν ταυτόχρονα και με προφανή τη γαλλική επιρροή άρχισε να εφαρμόζεται το *Ingreso Mínimo de Inserción* στη χώρα των Βάσκων, το οποίο το 1990 επεκτάθηκε στην Καταλωνία ως *Renda Mínima d'Inserció* και με διάφορες παραλλαγές στις υπόλοιπες περιοχές της Ισπανίας ως *Renta Mínima*.

Τέλος, τα τελευταία χρόνια υιοθετήθηκαν προγράμματα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος σε δύο ακόμη χώρες της Νότιας Ευρώπης: το 1996 θεσμοθετήθηκε το *Rendimento Mínimo Garantido* στην Πορτογαλία, ενώ το 1998 άρχισε η πιλοτική εφαρμογή του *Reddito Mínimo d'Inserimento* σε 39 πόλεις της Ιταλίας.

3.2. Η εμπειρία εφαρμογής

Η διαφορετική χρονολογία εισαγωγής προγραμμάτων ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, καθώς και η θεσμική ποικιλία των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στις διάφορες χώρες της Ευρώπης, προϊδεάζουν για τις διαφορές στη λειτουργία των προγραμμάτων στην πράξη.

Πράγματι, στις χώρες όπου η κοινωνική προστασία συνδέεται κυρίως με την επαγγελματική κατηγορία και τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης (Γερμανία, Γαλλία, Βέλγιο, Αυστρία και Λουξεμβούργο), τα προγράμματα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος οργανώθηκαν εκτός του βασικού κορμού της κοινωνικής ασφάλειας. Ο λόγος για αυτό ήταν η φύση τους, η οποία δεν επιτρέπει ένταξή τους στην κοινωνική ασφάλιση, αφού δεν προϋποθέτουν εισφορές, ούτε άλλωστε απευθύνονται σε άτομα με σταθερή ένταξη στην αγορά εργασίας. Κατά συνέπεια, η πρωτοβουλία ανήκε στην τοπική αυτοδιοίκηση. Παρόμοια είναι η εμπειρία της Ολλανδίας.

Αντίθετα, σε χώρες με καθολικά συστήματα κοινωνικής προστασίας (Ιρλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο και οι Σκανδιναβικές χώρες), όπου η κοινωνική ασφάλιση και η κοινωνική πρόνοια συνδυάζονται οργανικά, τα προγράμματα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος αποτέλεσαν εξ αρχής συστατικό μέρος της κοινωνικής πολιτικής στον τομέα της προστασίας εισοδήματος. Η περίπτωση της Πορτογαλίας συνιστά μια πρόσφατη προσχώρηση στην προσέγγιση αυτή.

Τέλος, οι χώρες της Νότιας Ευρώπης φαίνεται να βρίσκονται κάπου ανάμεσα στα παραπάνω μοντέλα: εκτός της Πορτογαλίας, υπάρχει μεγάλη ποικιλία θεσμικών μορφών προγραμμάτων σε κάθε Αυτόνομη Περιοχή της Ισπανία, ενώ είναι ακόμη νωρίς για την οριστική κατάταξη

της ιταλικής περίπτωσης δεδομένου ότι η πειραματική εφαρμογή ενός τέτοιου προγράμματος στη χώρα αυτή συνεχίζεται ακόμη.

Παρά τις αναπόφευκτες παραλλαγές, τα προγράμματα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος τα οποία παρατηρούνται στις διάφορες χώρες της Ευρώπης παρουσιάζουν πολλά κοινά σημεία. Μια πρόσφατη Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁹, στην οποία αξιολογείται η εμπειρία από την εφαρμογή της Σύστασης 92/441, κωδικοποιεί τα χαρακτηριστικά των προγραμμάτων ως εξής:

- Τα προγράμματα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος αποτελούν ύστατο δίκτυ ασφαλείας για την κάλυψη ουσιαστών αναγκών σε καταστάσεις εισοδηματικής κρίσης.
 - Βασίζονται σε εξακρίβωση των ιδίων πόρων των νοικοκυριών από αμοιβές εργασίας ή από άλλες κοινωνικές παροχές.
 - Συμπληρώνουν τη διαφορά μεταξύ του καθορισμένου ύψους της εγγύησης και των ιδίων πόρων του νοικοκυριού.
 - Χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό χωρίς να προϋποθέτουν εισφορές.
 - Παρέχονται ως προσωρινό μέτρο ανακούφισης των δικαιούχων, δίχως όμως να έχουν καταληκτική προθεσμία για τη διακοπή της ενίσχυσης.
- Τα προγράμματα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, αν και είναι επιλεκτικά ως προς το εισόδημα των δικαιούχων, είναι καθολικά ως προς την κατηγορία όπου αυτοί ανήκουν.
 - Απευθύνονται σε όλα τα νοικοκυριά, καθώς και σε όλα τα άτομα που ζουν μόνα τους, με την προϋπόθεση ότι το εισόδημά τους είναι χαμηλότερο από το καθορισμένο ύψος της εγγύησης.
 - Σε πέντε χώρες τίθεται ως προϋπόθεση η ηλικία των δικαιούχων να είναι τουλάχιστον 18: Βέλγιο, Ολλανδία, Ιρλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο και Πορτογαλία. Το όριο ηλικίας στη Γαλλία και στην Ισπανία είναι 25, ενώ στο Λουξεμβούργο 30. Τα όρια γίνονται χαμηλότερα όταν ο δικαιούχος έχει εξαρτημένα μέλη.

⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1998) “Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της σύστασης 92/441/ΕΟΚ της 24ης Ιουνίου 1992 και σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας” COM (98) 774.

- Στις περισσότερες χώρες στους δυνητικούς δικαιούχους περιλαμβάνονται και οι ξένοι μετανάστες, όσοι αναζητούν πολιτικό άσυλο, καθώς και άλλοι πολίτες τρίτων χωρών, με την προϋπόθεση όμως ότι διαθέτουν άδεια παραμονής.
- Τα προγράμματα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος ανήκουν σε ένα ευρύτερο πλέγμα παροχών, μαζί με άλλα κοινωνικά επιδόματα, κοινωνικές υπηρεσίες ή παροχές σε είδος.
 - Συμπληρώνουν άλλα επιδόματα εάν αυτά δεν επαρκούν έως το καθορισμένο ύψος της εγγύησης.
 - Αποτελούν “διαβατήριο” για άλλες παροχές (π.χ. επιδότηση ενοικίου, οικογενειακά επιδόματα), οι οποίες μπορεί είτε να επικεντρώνονται στους δικαιούχους ελαχίστου εισοδήματος είτε να απευθύνονται σε ευρύτερες ομάδες.
- Τα προγράμματα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος απαιτούν από τους δικαιούχους να είναι διαθέσιμοι για εργασία σε όλες σχεδόν¹⁰ τις χώρες.
 - Όσοι δικαιούχοι είναι ικανοί να εργαστούν υποχρεώνονται να αναζητούν εργασία και να είναι διατεθειμένοι να δεχτούν την προσφορά οποιασδήποτε “κατάλληλης” θέσης εργασίας.
 - Εξαιρούνται όσοι πάσχουν από σοβαρές ασθένειες ή αναπηρίες καθώς και όσοι έχουν αναλάβει τη φροντίδα μικρών παιδιών ή ανήμπορων ενηλίκων.
- Τα προγράμματα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος συνδέονται ρητά με ειδικά μέτρα κοινωνικής επανένταξης στα μισά κράτη μέλη.
 - Η απασχόληση των δικαιούχων ελαχίστου εισοδήματος παραμένει σχεδόν παντού ο τελικός στόχος, αφού μόνο η σταθερή και μόνιμη επανένταξη στην αγορά εργασίας μπορεί να επιτρέψει την οριστική απεξάρτηση από την κοινωνική πρόνοια.
 - Ολόκληρο το οπλοστάσιο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης χρησιμοποιείται για το σκοπό αυτό: κίνητρα προς εργοδότες (επιχορηγήσεις, μερική απαλλαγή από τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης), αντίστοιχα κίνητρα προς δικαιούχους (επιδότησεις μισθού), μέτρα αποφυγής της “παγίδας της φτώχειας”¹¹ (μεταβατική περίοδος για τη συνεχιζόμενη καταβολή μέρους της παροχής και μετά την κατάληψη θέσης εργασίας).

¹⁰ Η μόνη εξαίρεση στον κανόνα αυτό είναι η Γαλλία, όπου η αναζήτηση εργασίας είναι απλώς μια από όλες τις δυνατές επιλογές των ατομικών προγραμμάτων κοινωνικής επανένταξης. Πάντως, $\frac{2}{3}$ των δικαιούχων του RMI είναι εγγεγραμμένοι άνεργοι.

¹¹ Το πρόβλημα της “παγίδας της φτώχειας” συζητείται σε επόμενη ενότητα.

παράβλεψη μέρους των αμοιβών από εργασία κατά τον υπολογισμό του ποσού της παροχής ώστε να συμπληρωθεί το ελάχιστο εισόδημα), κ.ά..

- Ο ενδιαμέσος στόχος είναι η βελτίωση της απασχολησιμότητας, με την εγγραφή των δικαιούχων ελαχίστου εισοδήματος (ως ομάδας-στόχου) σε προγράμματα κατάρτισης και ανάπτυξης δεξιοτήτων.
- Επί πλέον, προκειμένου να διατηρείται η επαφή με την εργασία οι δικαιούχοι μπορεί να αναλάβουν προσωρινές “κοινωνικά χρήσιμες” εργασίες, εργασίες του εθελοντικού τομέα, καθώς και επιδοτούμενες θέσεις εργασίας του μη κερδοσκοπικού τομέα.
- Λόγω του χαμηλού “ανθρωπίνου κεφαλαίου” πολλών δικαιούχων, η βελτίωση της απασχολησιμότητας μπορεί να προϋποθέτει υγειονομική φροντίδα, επανεγγραφή των παιδιών στο σχολείο, συμπληρωματική εκπαίδευση για ενήλικες, παροχή συμβουλών διαχείρισης του οικογενειακού προϋπολογισμού για την αποφυγή της υπερχρέωσης, μαθήματα γλώσσας, θεραπείες αποτοξίνωσης, κ.ά.

Όσον αφορά τις επιπτώσεις της έως τώρα εφαρμογής προγραμμάτων ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος στις διάφορες χώρες της Ευρώπης, αυτές συνοψίζονται στην προαναφερθείσα Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως εξής:

1. Το κόστος του ελαχίστου εισοδήματος είναι χαμηλό σε σχέση με τις συνολικές δαπάνες κοινωνικής προστασίας. Για την πλειονότητα των δικαιούχων αντιπροσωπεύει την κύρια πηγή εισοδήματος. Το ύψος της παροχής διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών.
2. Οι δικαιούχοι αποτελούνται σε αυξανόμενο βαθμό από άτομα σε αναζήτηση εργασίας και από ανθρώπους που έχουν υποστεί αναστατώσεις στην οικογενειακή ζωή τους. Μερικές κατηγορίες δικαιούχων παραμένουν δικαιούχοι για μεγάλο χρονικό διάστημα.
3. Οι περιορισμοί στα επιδόματα ανεργίας καθιστούν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα τη μοναδική δυνατότητα κοινωνικής ενίσχυσης για πολλούς ανέργους.
4. Η αβεβαιότητα της αγοράς εργασίας και η πολυπλοκότητα των όρων των προγραμμάτων ελαχίστου εισοδήματος συμβάλλουν στις δυσκολίες “απεξάρτησης” από το πρόγραμμα.

Η Έκθεση καταλήγει με τη διαπίστωση ότι “μόνο μια μειονότητα δικαιούχων κατορθώνουν να αντικαταστήσουν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα με θέσεις αμειβόμενης εργασίας”, ενώ προσθέτει: “για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων αναπτύσσεται μια νέα προσέγγιση, στη βάση ατομικών συμβάσεων οι οποίες δεσμεύουν τους συμβαλλομένους σε προσωπικά σχέδια επανένταξης”.

Τέλος, η Επιτροπή προτείνει στα κράτη μέλη την από κοινού διερεύνηση λύσεων με σκοπό (α) την αριστοποίηση της κοινωνικής προστασίας που παρέχεται στους δικαιούχους, (β) την καλύτερη πρόσβαση των δικαιούχων στην απασχόληση, και (γ) την περαιτέρω ανάπτυξη των πολιτικών για την οικονομική και κοινωνική επανένταξη των δικαιούχων.

3.3. Ο ρόλος της Ε.Ε.

Ήδη, η προηγούμενη ενότητα υπαινίσσεται ότι ο ρόλος των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο ζήτημα του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος είναι αρκετά ενεργός. Πράγματι, εδώ και δέκα σχεδόν χρόνια υπήρξε καταλυτική η συμβολή της Ε.Ε. στη διεξαγωγή μιας αποδοτικής συζήτησης σχετικά με τις γενικές αρχές και τους συγκεκριμένους τρόπους παροχής από την Πολιτεία ενός στοιχειώδους επιπέδου διαβίωσης σε όλους τους πολίτες.

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας και τη θεσμική παράδοση που έχει διαμορφωθεί από την εποχή της Συνθήκης της Ρώμης, τα θέματα κοινωνικής πολιτικής σε μεγάλο βαθμό θεωρούνται αρμοδιότητα των κρατών μελών και λιγότερο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, οι δεσμεύσεις που είχε αναλάβει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πρόγραμμα κοινωνικής δράσης του 1989 για την εφαρμογή του κοινοτικού χάρτη των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων οδήγησαν το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να εγκρίνει το 1992 δύο “Συστάσεις”, οι οποίες έμελλαν να αποδειχθούν καθοριστικές για την πρόσφατη εξέλιξη των προγραμμάτων ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος.

Η πρώτη Σύσταση αφορά τη σύγκλιση των στόχων και των μέσων κοινωνικής προστασίας με σκοπό την εγγύηση ενός ελαχίστου επιπέδου πόρων το οποίο να αντιστοιχεί στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια¹².

Η δεύτερη Σύσταση¹³ αναφέρει τις γενικές αρχές και τους τρόπους υλοποίησης της εγγύησης των πόρων για την οποία κάνει λόγο η προηγούμενη.

Ένα άμεσο αποτέλεσμα των δύο Συστάσεων του 1992 ήταν η επιτάχυνση των διεργασιών για την εφαρμογή ενός προγράμματος ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος στη χώρα που κατείχε την Ευρωπαϊκή Προεδρία όταν εγκρίθηκαν, δηλ. την Πορτογαλία. Πράγματι, τέσσερα χρόνια

¹² Σύσταση του Συμβουλίου 92/441/ΕΟΚ της 24^{ης} Ιουνίου 1992. Το άρθρο Α, ενότητα Ι, της Σύστασης καλεί τα κράτη μέλη “να αναγνωρίσουν το βασικό δικαίωμα κάθε ατόμου σε επαρκείς πόρους και κοινωνική πρόνοια ώστε να ζει με τρόπο συμβατό με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, στο πλαίσιο μιας συνεκτικής και συστηματικής προσπάθειας καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού [και] να προσαρμόσουν κατάλληλα τα συστήματα κοινωνικής προστασίας τους”.

¹³ Σύσταση του Συμβουλίου 92/442/ΕΟΚ της 27^{ης} Ιουλίου 1992.

(και μια κυβερνητική αλλαγή) μετά, το πορτογαλικό κοινοβούλιο ψήφισε το νόμο 19-A/96 της 29^{ης} Ιουνίου 1996 που εισήγαγε το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στη χώρα αυτή. Τέλος, δύο χρόνια αργότερα θεσμοθετείται ένα ανάλογο πρόγραμμα στην Ιταλία με το νομοθετικό διάταγμα αρ. 237 της 18^{ης} Ιουνίου 1998. Μετά τις παραπάνω εξελίξεις, η Ελλάδα απομένει το μοναδικό κράτος μέλος που δεν έχει θεσμοθετήσει ένα πρόγραμμα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος και συνεπώς δεν έχει ακόμη ανταποκριθεί στις δύο Συστάσεις.

Η Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την οποία έγινε λόγος προηγουμένως τονίζει ότι η αξιολόγηση της συνεισφοράς του ελαχίστου εισοδήματος στην καταπολέμηση της φτώχειας και στην κοινωνική και οικονομική επανένταξη των δικαιούχων “συνδέεται με τη συζήτηση που προωθεί η Επιτροπή για τον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της κοινωνικής προστασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, [καθώς και] με την ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση, [ενώ] εντάσσεται στις προπαρασκευαστικές εργασίες της Επιτροπής ενόψει της εφαρμογής του νέου άρθρου 118 της μελλοντικής συνθήκης (άρθρο 137 της παγιωμένης έκδοσης)”.

Πράγματι, υπό την οπτική γωνία της Επιτροπής το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αποτελεί το σημείο στο οποίο συναντώνται τα δύο πιο σημαντικά διδάγματα των τελευταίων ετών για τον αναπροσανατολισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στην Ευρώπη:

- αφ’ ενός η ανάγκη καλύτερης στόχευσης των πολιτικών προστασίας του εισοδήματος με σκοπό την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της φτώχειας
- και αφ’ ετέρου η ανάγκη συνδυασμού της εισοδηματικής ενίσχυσης με ενεργητικά μέτρα κοινωνικής και οικονομικής επανένταξης των δικαιούχων.

Το ενδιαφέρον της Επιτροπής για την εφαρμογή του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος στα κράτη μέλη, και ειδικά στις χώρες του ευρωπαϊκού νότου, φαίνεται να εντείνεται συνεχώς. Η μελέτη του ζητήματος ήταν το αντικείμενο πρόσφατης πρόσκλησης υποβολής προτάσεων για την εκπόνηση ερευνητικών προγραμμάτων (ανάμεσα στις προτάσεις που τελικά εγκρίθηκαν είναι και πρόγραμμα στο οποίο συμμετέχει το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας). Η πορτογαλική προεδρία σε συνεργασία με την Επιτροπή διοργανώνει μεγάλο συνέδριο με θέμα: “Πολιτικές και εργαλεία για την καταπολέμηση της φτώχειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση: η εγγύηση ενός ελαχίστου εισοδήματος” (Φεβρουάριος 2000).

Τέλος, η προαγωγή της κοινωνικής συνοχής με την “εξασφάλιση αποτελεσματικών δικτύων ασφαλείας τα οποία συνίστανται σε παροχές ελαχίστου εισοδήματος και συνοδευτικά μέτρα”

αποτελεί έναν από τους τέσσερις στόχους της συντονισμένης στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας¹⁴.

4. Φτώχεια και κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα

Η πρόσφατη εφαρμογή προγραμμάτων ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος στην Πορτογαλία και την Ιταλία καθιστά την Ελλάδα το μοναδικό κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο οποίο απουσιάζει ένα καθολικής εμβέλειας πρόγραμμα που να λειτουργεί ως κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας.

Όμως, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν είναι απλό ζήτημα εναρμόνισης της χώρας μας με τα ισχύοντα στην άλλη Ευρώπη: η απουσία του αποτελεί σημαντικό έλλειμμα κοινωνικής προστασίας. Συνεπώς, η θεσμοθέτησή του θα συνιστούσε σημαντικό βήμα για την κάλυψη του ελλείμματος αυτού.

4.1. Οι κοινωνικές παροχές και η μείωση της φτώχειας

Σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις, το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα έχει πολύ χαμηλή επίδοση στο πεδίο της καταπολέμησης της φτώχειας: αν και το οικονομικό περιβάλλον φαίνεται κατ' αρχήν να “παράγει” λιγότερη φτώχεια σε σύγκριση με όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες, το σύστημα κοινωνικής προστασίας αποτυγχάνει να χρησιμοποιήσει τους σημαντικούς πόρους που του διατίθενται ώστε να επιφέρει μια ανάλογη μείωση της φτώχειας.

Πράγματι, όπως δείχνει ο Πίνακας 2, οι διάφορες κοινωνικές παροχές στη χώρα μας το 1993 μείωσαν το ποσοστό φτώχειας από 37% (που θα ήταν εάν δεν υπήρχαν καθόλου κοινωνικές παροχές) σε 24% (που ήταν τελικά), ενώ η αντίστοιχη μείωση στο σύνολο της Ε.Ε. ήταν από 39% σε 17%. Με άλλα λόγια, η μείωση του ποσοστού φτώχειας στην Ελλάδα ήταν μόνο 13 ποσοστιαίες μονάδες, ενώ σε χώρες της Νότιας Ευρώπης όπως η Ισπανία και η Ιταλία ήταν από 21 έως 23 μονάδες.

Γιατί συμβαίνει αυτό; Κατ' αρχήν, επειδή το σύστημα κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα είναι κυρίως προσανατολισμένο στις συντάξεις, γεγονός που αφήνει ελάχιστα περιθώρια για την κάλυψη κοινωνικών κινδύνων όπως η ανεργία και η φτώχεια.

¹⁴ European Commission (1999) “A concerted strategy for modernising social protection” COM (1999) 347.

Ο Πίνακας 3 παρουσιάζει την επίπτωση των κοινωνικών μεταβιβάσεων εκτός συντάξεων στις χώρες της Νότιας Ευρώπης και στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως σύνολο (πλην Φινλανδίας και Σουηδίας). Ο πληθυσμός κάθε χώρας έχει διαιρεθεί ανάλογα με το εισόδημα των ατόμων¹⁵ σε πέντε ομάδες (ή “πενθημόρια”) ίσου μεγέθους. Εστιάζοντας στο φτωχότερο πενθημόριο του πληθυσμού δίνεται το ποσοστό των ατόμων που είναι δικαιούχοι κοινωνικών παροχών εκτός συντάξεων καθώς και το ειδικό βάρος των παροχών στο εισόδημα αυτών των ατόμων. Τέλος, παρατίθεται το μερίδιο των κοινωνικών μεταβιβάσεων εκτός συντάξεων στο συνολικό διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών καθώς και η μείωση του ποσοστού φτώχειας που επιτυγχάνεται χάρη σε αυτές τις παροχές.

Όπως δείχνει ο Πίνακας 3, το ποσοστό του φτωχότερου πενθημορίου του πληθυσμού που λαμβάνει οποιαδήποτε κοινωνική παροχή εκτός συντάξεων στην Ελλάδα δεν υπερβαίνει το 29% (έναντι 74% στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως σύνολο), ενώ οι παροχές προμηθεύουν το 11% του συνολικού εισοδήματος αυτού του τμήματος του πληθυσμού (έναντι 51% στην Ε.Ε.). Το μερίδιο των κοινωνικών μεταβιβάσεων εκτός συντάξεων στο συνολικό διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών είναι μόλις 2% (9% στην Ε.Ε.). Οι παροχές εκτός συντάξεων μειώνουν το ποσοστό φτώχειας στη χώρα μας κατά 1 μόνο ποσοστιαία μονάδα, ενώ η αντίστοιχη μείωση στην Ε.Ε. ως σύνολο είναι 8 μονάδες.

Ακόμη και σε σύγκριση με τις άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, στην Ελλάδα το μερίδιο των παροχών εκτός συντάξεων στο συνολικό εισόδημα είναι μικρότερο, η επίδρασή τους στη μείωση της φτώχειας ασθενέστερη, ενώ το ποσοστό των φτωχών που λαμβάνουν κάποια από αυτές τις παροχές και το ειδικό βάρος τους στο εισόδημα των φτωχών είναι χαμηλότερο. Ας σημειωθεί ότι τα στοιχεία αφορούν το έτος 1994, δηλ. προτού αρχίσουν να εφαρμόζονται τα προγράμματα ελαχίστου εισοδήματος στην Πορτογαλία και την Ιταλία, τα οποία αναμένεται εν τω μεταξύ να έχουν βελτιώσει στις χώρες αυτές την ευεργετική επίπτωση των κοινωνικών παροχών στο εισόδημα των οικονομικά ασθενέστερων τάξεων.

4.2. Ένα διάτρητο δίκτυ ασφαλείας

Εν μέρει λόγω της χαμηλής κοινωνικής δαπάνης εκτός συντάξεων, εν μέρει λόγω της κακής κατανομής της, το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας στην Ελλάδα παραμένει διάτρητο. Τα διάφορα επιδόματα δεν απευθύνονται στους φτωχούς εν γένει αλλά σε ειδικές κατηγορίες δικαιούχων

¹⁵ Το εισόδημα είναι το “αρχικό”, δηλ. δεν περιλαμβάνει τις ίδιες τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, έχει κατανεμηθεί στα μέλη των νοικοκυριών με βάση την κλίμακα ισοδυναμίας της Eurostat, ενώ τα δεδομένα προέρχονται από την προαναφερθείσα έρευνα πάνελ για το έτος 1994.

που κάθε άλλο παρά εξαντλούν το σύνολο των “φτωχογόνων” περιπτώσεων. Όπως αναλύει άλλη μελέτη¹⁶, το πλέγμα των παροχών κοινωνικής πρόνοιας δεν συνιστά συνεκτικό σύστημα προστασίας των ατόμων και οικογενειών που κινδυνεύουν με εξαθλίωση λόγω χαμηλού εισοδήματος.

Ορισμένα παραδείγματα ομάδων που πέφτουν στη φτώχεια περνώντας μέσα από τα κενά του συστήματος κοινωνικής προστασίας στη χώρα μας μπορεί να αφορούν μέλη νοικοκυριών οι αρχηγοί των οποίων ανήκουν σε μια από τις παρακάτω κατηγορίες:

- άνεργοι που δεν έχουν δικαίωμα επιδότησης ανεργίας ή το έχουν εξαντλήσει,
- εργαζόμενοι με αμοιβή παρανόμως χαμηλότερη του ημερομισθίου ανειδίκευτου εργάτη,
- εργαζόμενοι με μερική ή εποχιακή απασχόληση χωρίς κοινωνική ασφάλιση,
- αγρότες με εκμεταλλεύσεις χαμηλής απόδοσης,
- μικροεπαγγελματίες,
- άτομα εκτός εργατικού δυναμικού (π.χ. νοικοκυρές),
- χαμηλοσυνταξιούχοι (π.χ. ορισμένοι δικαιούχοι μόνο σύνταξης χηρείας),
- άτομα προσωρινά ανάπηρα να εργαστούν λόγω ασθένειας ή μητρότητας, τα οποία όμως δεν δικαιούνται της αντίστοιχης επιδότησης (π.χ. επειδή δεν έχουν κοινωνική ασφάλιση),
- άτομα με ειδικές ανάγκες τα οποία για διάφορους λόγους δεν ανήκουν σε κάποια από τις κατηγορίες που αναγνωρίζονται και ενισχύονται από την Πρόνοια,
- οι συνήθεις “κοινωνικά αποκλεισμένοι”: τσιγγάνοι, ξένοι μετανάστες, παλιννοστούντες, εξαρτημένοι από τα ναρκωτικά κ.ά.

Όσο απουσιάζει ένα πρόγραμμα με καθολική στόχευση προστασίας από την ακραία φτώχεια, κατηγορίες για τις οποίες δεν έχει προβλεφθεί ρητώς κάποιο ειδικό επίδομα μένουν μοιραία χωρίς κοινωνική ενίσχυση. Όπως αποδεικνύεται, ο αριθμός των ατόμων και νοικοκυριών που πλήττονται δεν είναι καθόλου ευκαταφρόνητος.

Επί πλέον, η ελλιπής ενημέρωση των πιθανών δικαιούχων καθώς και η διοικητική διαδικασία διανομής των επιδομάτων μπορεί να τα καθιστά απρόσιτα σε άτομα τα οποία εκπληρούν τις προϋποθέσεις επιδότησης. Αυτή φαίνεται να είναι η περίπτωση της σύνταξης ανασφαλιστών

¹⁶ M. Matsaganis (2000) “Social assistance in southern Europe revisited: the case of Greece” Journal of European Social Policy, τ. 10, αρ. 1.

υπερηλίκων, η οποία θεσμοθετήθηκε το 1982 και από τότε κατά κάποιο τρόπο λειτουργεί ως ένα είδος κοινωνικού δικτύου ασφαλείας για τους ηλικιωμένους.

Η σύνταξη ανασφαλιστών υπερηλίκων χορηγείται από τον ΟΓΑ σε άτομα άνω των 65 που δεν διαθέτουν επαρκείς εισφορές ώστε να στοιχειοθετούν δικαίωμα σύνταξης κοινωνικής ασφάλισης, υπό τον όρο ότι το οικογενειακό εισόδημά τους δεν υπερβαίνει το ισοδύναμο της αγροτικής σύνταξης. Όμως, σύμφωνα με τα στοιχεία του πάνελ, 40.000 περίπου άτομα άνω των 65, μέλη μονομελών ή διμελών νοικοκυριών, είχαν το 1994 χαμηλότερο εισόδημα από το αντίστοιχο του επιπέδου της σύνταξης ανασφαλιστών (δηλ. 21.000 δρχ. το μήνα τότε)¹⁷.

4.3. Η ακραία φτώχεια στην Ελλάδα

Ποια είναι, όμως, η έκταση της ακραίας φτώχειας στην Ελλάδα που μπορεί να αποδοθεί στην απουσία ενός αποτελεσματικού δικτύου κοινωνικής προστασίας; Μια πρώτη προσέγγιση του φαινομένου γίνεται με τα αποτελέσματα νέας μελέτης¹⁸, τα οποία βασίζονται σε επεξεργασία (και προβολή στο έτος 2000) των στοιχείων του πάνελ νοικοκυριών για το 1994.

Κατ' αρχήν, ο υπολογισμός της ακραίας φτώχειας το **2000** με επεξεργασία των στοιχείων του European Community Household Panel για το **1994**, τελευταίο έτος για το οποίο έχουν δοθεί στη δημοσιότητα στοιχεία από την Eurostat, απαιτεί τις εξής (τουλάχιστον) προσαρμογές:

- “αναστάθμιση” του δείγματος ώστε να αντανakλά πιστότερα τη σημερινή διάρθρωση του πληθυσμού ως προς τη συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό, την απασχόληση και την ανεργία
- αύξηση των εισοδημάτων που προέρχονται από την αγροτική σύνταξη ή τη σύνταξη ανασφαλιστών από 21.000 δρχ. σε 43.200 δρχ. το μήνα (επί 14 για αναγωγή στο έτος)
- προσαρμογή των υπολοίπων εισοδημάτων κατά την αύξηση του ονομαστικού Α.Ε.Π. κατά κεφαλή στην περίοδο 1994-2000 (63,8%)¹⁹
- προσδιορισμό του ορίου ακραίας φτώχειας στο ύψος των 43.200 δρχ. το μήνα (604.800 δρχ. ετησίως) για ένα μόνο άτομο, πολλαπλασιασμένο με το συντελεστή της κλίμακας ισοδυναμίας που εφαρμόζεται στην Πορτογαλία για πολυμελή νοικοκυριά.

¹⁷ Σε αυτά δεν περιλαμβάνονται τα 32.000 άτομα περίπου που (σύμφωνα με στοιχεία του ΟΓΑ) εισέπρατταν το 1994 τη σύνταξη ανασφαλιστών. Τα άτομα αυτά είχαν εισόδημα ίσο ή υψηλότερο από αυτό το επίπεδο.

¹⁸ Μ. Matsaganis, F. Papadopoulos & P. Tsakloglou (2000) “Estimating extreme poverty in Greece and the cost of eliminating it through a minimum income guarantee”. Discussion Paper, Department of International and European Economic Studies, Athens University of Economics.

¹⁹ Υπολογισμός με βάση τα στοιχεία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.

Έστω, λοιπόν, ότι το όριο ακραίας φτώχειας για μονομελή νοικοκυριά αντιστοιχεί στο ποσό της σύνταξης ανασφαλιστών ηλικιωμένων και ότι για τον υπολογισμό του αντίστοιχου ορίου για πολυμελή νοικοκυριά χρησιμοποιείται η κλίμακα ισοδυναμίας της Πορτογαλίας²⁰. Πόσα άτομα έχουν χαμηλότερο εισόδημα από το ελάχιστο; Πόσο χαμηλότερο είναι το εισόδημά τους; Ποια είναι τα χαρακτηριστικά των νοικοκυριών που πλήττονται από ακραία φτώχεια;

Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνεται εδώ, το “όριο ακραίας φτώχειας” διαμορφώνεται όπως φαίνεται στη δεύτερη στήλη του Πίνακα 4 για μερικούς τύπους νοικοκυριών, ενώ προκύπτει με παρόμοιο τρόπο για τους υπόλοιπους τύπους. Κατ’ αναλογία με τους κανόνες χορήγησης της σύνταξης ανασφαλιστών υπερηλίκων, το ετήσιο όριο ακραίας φτώχειας ισοδυναμεί με το μηνιαίο όριο πολλαπλασιασμένο επί 14.

Όπως δείχνει ο Πίνακας 4, περίπου **224.400** νοικοκυριά με **573.500** μέλη έχουν χαμηλότερο εισόδημα από το όριο της ακραίας φτώχειας. Οι αριθμοί αυτοί αντιστοιχούν στο 5,3% του πληθυσμού της χώρας και στο 5,9% του συνόλου των νοικοκυριών. Περισσότερα από ένα στα τρία άτομα με εισόδημα κάτω από το όριο της ακραίας φτώχειας ανήκουν σε νοικοκυριά αποτελούμενα από δύο ενήλικες χωρίς παιδιά (κατά κανόνα ζευγάρια ηλικιωμένων).

Η σύνθεση των ατόμων κάτω από το ελάχιστο διαβίωσης σύμφωνα με τη θέση τους στην απασχόληση παρουσιάζεται στον Πίνακα 5. Όπως φαίνεται από τη σύγκριση της δεύτερης με την τρίτη στήλη οι συνταξιούχοι, οι αγρότες και οι άνεργοι υπερ-αντιπροσωπεύονται μεταξύ των ατόμων που ανήκουν σε νοικοκυριά με εισόδημα κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας. Αντίθετα, η αναλογία των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα και των αυτοαπασχολούμενων στα άτομα κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας είναι μικρότερη παρά στο συνολικό πληθυσμό, ενώ μόνο 0,3% των “ακραία φτωχών” είναι μισθωτοί του δημοσίου τομέα²¹.

Η ένταση της ακραίας φτώχειας μπορεί να εκτιμηθεί με το λεγόμενο “χάσμα φτώχειας”, το οποίο ισούται με την απόσταση που χωρίζει τα εισοδήματα των φτωχών νοικοκυριών από το όριο της φτώχειας. Με βάση την ανάλυση που παρουσιάζεται εδώ, εκτιμάται ότι η απόλυτη εξάλειψη της ακραίας φτώχειας θα απαιτούσε τη μεταβίβαση ενός συνολικού ποσού **78,7** δις. δρχ. στα φτωχά νοικοκυριά (δεν λαμβάνονται υπόψη λάθη στόχευσης, διοικητικό κόστος, επιδράσεις της ενίσχυσης στην προσφορά εργασίας των ενισχυομένων κ.ά.).

²⁰ Υπενθυμίζεται ότι η κλίμακα ισοδυναμίας που εφαρμόζεται στην Πορτογαλία δίνει τιμή 1,0 για καθέναν από τους δύο πρώτους ενήλικες, 0,7 για κάθε ενήλικα πέραν των δύο πρώτων και 0,5 για κάθε παιδί κάτω των 18).

²¹ Ένας εναλλακτικός τρόπος παρουσίασης της επίπτωσης της ακραίας φτώχειας σε διαφορετικές πληθυσμιακές ομάδες είναι η σύγκριση των ποσοστών φτώχειας στο εσωτερικό κάθε ομάδας: το ποσοστό αυτό είναι 5,4% για το σύνολο του πληθυσμού αλλά 11% για τους συνταξιούχους, 10,5% για τους αγρότες, 6,8% για τους άνεργους, ενώ από την άλλη είναι 2,5% για τους αυτοαπασχολούμενους, 2,4% για τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα και μόλις 0,2% για τους μισθωτούς του δημοσίου τομέα.

5. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στην Ελλάδα: ένα σχέδιο εφαρμογής

Η θεσμοθέτηση ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα θα μπορούσε να πάρει τη μορφή του καθορισμού μιας επίσημης “γραμμής ακραίας φτώχειας”. Εάν οι συνολικοί πόροι που διαθέτει ένα νοικοκυριό βρίσκονται κάτω από τη γραμμή, η Πολιτεία θα αναλαμβάνει να τους συμπληρώσει έως ότου εξασφαλιστεί το καθορισμένο ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης.

Ένα συγκεκριμένο σχέδιο εφαρμογής πρέπει να δίνει προσωρινές (τουλάχιστον) απαντήσεις στα εξής κρίσιμα ερωτήματα: (α) ποιο είναι το όριο του ελαχίστου εισοδήματος που εγγυάται η Πολιτεία, (β) ποιο είναι το “εισόδημα αναφοράς” το οποίο λαμβάνεται υπόψη κατά τον υπολογισμό του ποσού της ενίσχυσης, (γ) ποιοι είναι οι όροι επιλεξιμότητας, (δ) ποιες είναι οι διοικητικές προϋποθέσεις για τη θεσμοθέτηση του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος στη χώρα μας και, τέλος, (ε) πόσο εκτιμάται ότι θα κοστίσει το πρόγραμμα σε πλήρη εφαρμογή.

5.1. Το εγγυημένο ελάχιστο διαβίωσης

Ο καθορισμός του ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης, όπως άλλωστε ισχύει και με την εκτίμηση της φτώχειας, προϋποθέτει την επιλογή δύο παραμέτρων: αφ’ ενός του ύψους της εγγύησης για ένα άτομο που ζει μόνο και αφ’ ετέρου της κλίμακας ισοδυναμίας για τον προσδιορισμό του ύψους του εγγυημένου εισοδήματος που αντιστοιχεί σε κάθε άλλο τύπο νοικοκυριού.

Ο προσδιορισμός του ύψους της εγγύησης είναι θέμα επιλογής. Όπως προαναφέρθηκε, αυτό δεν μπορεί παρά να είναι σχετικά χαμηλό: όχι μόνο για λόγους δημοσιονομικού ρεαλισμού, αλλά και για λόγους διατήρησης κινήτρων για εργασία (δεν θα πρέπει να συμφέρει τους δικαιούχους να εισπράττουν την εγγύηση αντί να εργάζονται). Μια εύλογη ιδέα για τον προσδιορισμό του ορίου του ελαχίστου εισοδήματος θα ήταν να συνδεθεί με το ύψος της σύνταξης ανασφαλιστών ηλικιωμένων. Όπως δείχνει ο Πίνακας 6, αυτή ακριβώς η πρακτική ακολουθείται σε όλες τις χώρες της Νότιας Ευρώπης.

Όσον αφορά την κλίμακα ισοδυναμίας, και πάλι οι δυνατές επιλογές είναι πολλές: εκτός από όσες αναφέρθηκαν προηγουμένως (του Ο.Ο.Σ.Α., της Eurostat, του Atkinson), υπάρχουν και ειδικές κλίμακες οι οποίες επινοήθηκαν ακριβώς για τον καθορισμό του ύψους του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος για νοικοκυριά διαφόρων μεγεθών.

Συγκεκριμένα, η κλίμακα που εφαρμόζεται στην Πορτογαλία δίνει τιμή 1,0 για καθέναν από τους δύο πρώτους ενήλικες, 0,7 για κάθε ενήλικα πέραν των δύο πρώτων, καθώς και 0,5 για κάθε παιδί κάτω των 18. Η κλίμακα που εφαρμόζεται στην Ιταλία σταθμίζει ένα πολυμελές νοικοκυριό με τον αριθμό των μελών του υψωμένο στη δύναμη 0,65. Το τελικό αποτέλεσμα αυξάνεται κατά 0,2 εάν το νοικοκυριό είναι μονογονεϊκό ή εάν υπάρχουν μικρά παιδιά με δύο γονείς που εργάζονται και κατά 0,5 για κάθε μέλος του νοικοκυριού με ειδικές ανάγκες. Τέλος, η κλίμακα που ισχύει στην ισπανική αυτόνομη περιοχή της Καταλωνίας ορίζει την προσαύξηση για κάθε μέλος νοικοκυριού ως σταθερό χρηματικό ποσό, το οποίο από το 1998 αναπροσαρμόζεται τιμαριθμικώς κάθε χρόνο.

Ως γνωστόν, κάθε διαφορετική κλίμακα ισοδυναμίας οδηγεί σε διαφορετικό ύψος ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος για πολυμελή νοικοκυριά. Έτσι, το ποσό για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά είναι 3 φορές μεγαλύτερο από ό,τι αυτό που αντιστοιχεί σε ένα άτομο που ζει μόνο σύμφωνα με την κλίμακα ισοδυναμίας που ισχύει στην Πορτογαλία, 2,46 φορές μεγαλύτερο στην Ιταλία και 1,35 φορές μεγαλύτερο στην Καταλωνία.

Η ανάλυση που γίνεται εδώ υιοθετεί την κλίμακα ισοδυναμίας που ισχύει στην Πορτογαλία. Αυτή η επιλογή στηρίχθηκε σε δύο λόγους: κατ' αρχήν, πολύ χαμηλά επίπεδα εισοδήματος περιορίζουν τις οικονομίες στην κατανάλωση τις οποίες αντανακλά μια κλίμακα ισοδυναμίας και συνεπώς καθιστούν πιο κατάλληλη μια σχετικά “γενναιόδωρη” κλίμακα. Επίσης, εάν το ύψος του εγγυημένου εισοδήματος συνδεθεί με τη σύνταξη ανασφαλιστών, φαίνεται εύλογο να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 1296/1282 το ποσό της σύνταξης ανασφαλιστών ηλικιωμένων για ένα ζευγάρι δικαιούχων είναι ακριβώς το διπλάσιο του ποσού για ένα μόνο δικαιούχο.

5.2. Το “εισόδημα αναφοράς”

Το πρόγραμμα του ελαχίστου εισοδήματος χορηγεί διαφοροποιημένες χρηματικές ενισχύσεις ανάλογα με τη διαφορά μεταξύ του εγγυημένου ορίου για κάθε τύπο νοικοκυριού από τη μια και του εισοδήματος αναφοράς του νοικοκυριού από την άλλη.

Κατ' αρχήν, ως εισόδημα αναφοράς θεωρείται το “καθαρό” οικογενειακό εισόδημα, το οποίο διαμορφώνεται μετά την αφαίρεση των φόρων και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Για την τεκμηρίωση του εισοδήματος χρησιμοποιείται η φορολογική δήλωση του προηγούμενου έτους, μαζί άλλα αποδεικτικά έγγραφα (όπως αναλύεται σε επόμενη ενότητα).

Το “μεικτό” (δηλ. προ φόρων) εισόδημα των ελευθέρων επαγγελματιών, από το οποίο στη συνέχεια αφαιρούνται φόροι και ασφαλιστικές εισφορές, μπορεί να προσαρμόζεται σύμφωνα με τις ισχύουσες φορολογικές διατάξεις περί “τεκμαρτών εισοδημάτων” ή άλλων έμμεσων τρόπων εκτίμησης του εισοδήματος.

Η τεκμηρίωση του εισοδήματος είναι ιδιαίτερα προβληματική στην περίπτωση των αγροτών, οι οποίοι στο μεγάλο μέρος τους απαλλάσσονται από την υποχρέωση υποβολής φορολογικών δηλώσεων. Η λύση που προτείνεται (και η οποία έχει εφαρμοστεί με επιτυχία σε χώρες όπως η Πορτογαλία) είναι να θεωρηθεί ως τεκμαρτό εισόδημα αγροτών το ποσό της ασφαλιστικής κατηγορίας που κάθε ασφαλισμένος αγρότης επιλέγει στο πλαίσιο του νόμου 2458/1997 περί συστάσεως Κλάδου Κύριας Ασφάλισης Αγροτών του ΟΓΑ²².

Το οικογενειακό εισόδημα μπορεί να περιλαμβάνει εισοδήματα από εργασία, από περιουσία (ενοίκια, μερίσματα κ.ά.), καθώς και από κοινωνικές παροχές τις οποίες ήδη λαμβάνουν τα μέλη του νοικοκυριού. Όσον αφορά ειδικά τα εισοδήματα από εργασία, προκύπτει το θέμα της αντιμετώπισής τους κατά τον υπολογισμό του εισοδήματος αναφοράς του νοικοκυριού. Η ενιαία αντιμετώπιση του εισοδήματος ανεξαρτήτως του εάν προέρχεται από εργασία ή όχι δεν αποτελεί ικανοποιητική λύση, αφού εντείνει το πρόβλημα της “παγίδας της φτώχειας”.

Η παγίδα της φτώχειας ανακύπτει λόγω του διαφοροποιημένου χαρακτήρα της χρηματικής ενίσχυσης: όσο μεγαλύτερο είναι το εισόδημα του νοικοκυριού τόσο μικρότερο είναι το ποσό της παροχής, μέχρις ότου το εισόδημα αναφοράς ξεπεράσει το εγγυημένο όριο οπότε παύει να χορηγείται η παροχή. Όταν η μείωση της παροχής συμβαδίζει ακριβώς με την αύξηση του εισοδήματος, το συνολικό εισόδημα του νοικοκυριού (συμπεριλαμβανομένης της παροχής) παραμένει σταθερό, στο ύψος του εγγυημένου ορίου, για ένα σχετικά μεγάλο εύρος αμοιβών. Η κατάσταση αυτή ισοδυναμεί με φορολόγηση των εισοδημάτων από εργασία με συντελεστή 100%. Κάτι τέτοιο θα οδηγούσε τους δικαιούχους να προτιμήσουν, ορθολογικά σκεπτόμενοι, να μην εργάζονται καθόλου²³.

²² Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, οι αγρότες οι οποίοι εντάσσονται στο νέο καθεστώς επιλέγουν μια από επτά ασφαλιστικές κατηγορίες, σε κάθε μια από τις οποίες αντιστοιχεί ένα ενδεικτικό μηνιαίο εισόδημα. Το ποσό των εισφορών που καταβάλλουν οι ασφαλισμένοι υπολογίζεται ως ποσοστό του ενδεικτικού εισοδήματος (7% για σύνταξη και 1,5% για περίθαλψη). Η πρώτη ασφαλιστική κατηγορία αντιστοιχούσε το 1999 σε μηνιαίο εισόδημα 99.552 δρχ., ενώ η εβδόμη σε εισόδημα 286.890 δρχ. το μήνα. Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΓΑ για το πρώτο εξάμηνο του 1999, ο συνολικός αριθμός των ασφαλισμένων του Κλάδου Κύριας Ασφάλισης Αγροτών έφθανε τα 751.341 άτομα, από τα οποία 545.487 (73%) είχαν επιλέξει τη χαμηλότερη ασφαλιστική κατηγορία.

²³ Για μια διεξοδικότερη ανάλυση του προβλήματος της “παγίδας της φτώχειας”, βλ. Μ. Ματσαγγάνης (1999) “Προστασία των χαμηλών εισοδημάτων και παγίδα της φτώχειας” Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών αρ. 100.

Ο μετριασμός των αντικινήτρων προς εργασία επιβάλλει την ευνοϊκότερη μεταχείριση των εισοδημάτων από εργασία, έτσι ώστε το συνολικό εισόδημα του νοικοκυριού να βελτιώνεται, έστω και λίγο, καθώς ο αρχηγός του ή κάποιο άλλο μέλος του εργάζεται περισσότερες ώρες. Για το σκοπό αυτό, κατά τον υπολογισμό του “εισοδήματος αναφοράς” του νοικοκυριού δεν λαμβάνεται υπόψη ένα μέρος των εισοδημάτων από εργασία.

Το ποσοστό απαλλαγής των εισοδημάτων από εργασία στα προγράμματα άλλων χωρών της Νότιας Ευρώπης, όπως δείχνει ο Πίνακας 7, κυμαίνεται μεταξύ 20% και 25%. Στο υπόλοιπο του κειμένου, η εκτίμηση του αριθμού των δικαιούχων και του κόστους του προγράμματος βασίζεται στην παραδοχή ότι το ποσοστό αυτό στη χώρα μας ορίζεται σε 20%.

5.3. Οι όροι επιλεξιμότητας

Ως επιλέξιμοι για συμμετοχή στο πρόγραμμα ελαχίστου εισοδήματος κρίνονται όλοι εκείνοι με εισόδημα αναφοράς κατώτερο του εγγυημένου ορίου, ενώ το ποσό της ενίσχυσης ορίζεται ίσο με την απόσταση που χωρίζει το εισόδημα αναφοράς από το εγγυημένο όριο.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αποτελεί “ύστατο δίχτυ ασφαλείας”. Συνεπώς, όσοι εκ των δικαιούχων συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις για κάποια άλλη κοινωνική παροχή ενθαρρύνονται και αν χρειαστεί βοηθούνται να τη διεκδικήσουν από την υπηρεσία που τη χορηγεί. Αυτή μπορεί να είναι η περίπτωση των δικαιούχων σύνταξης ανασφαλιστών υπερηλίκων: εκτός από τα 32.000 άτομα τα οποία πράγματι ελάμβαναν αυτή την παροχή το 1994, υπολογίζεται ότι άλλα 40.000 ακόμη άτομα δεν την ελάμβαναν παρότι συγκέντρωναν τις προϋποθέσεις ηλικίας και εισοδήματος.

Ειδική μεταχείριση απαιτείται για φοιτητές και σπουδαστές χαμηλού εισοδήματος, οι οποίοι μπορεί να εξαιρούνται από το πρόγραμμα ελαχίστου εισοδήματος ως δικαιούχοι ενισχύσεων σε είδος (κυρίως σίτισης και στέγασης), οι οποίες υπερβαίνουν σε αξία το εγγυημένο όριο για ένα άτομο, ενώ και τα προβλεπόμενα εισοδηματικά όρια είναι σημαντικά υψηλότερα από τα προτεινόμενα για το πρόγραμμα ελαχίστου εισοδήματος²⁴.

²⁴ Πιο συγκεκριμένα, κάρτα σίτισης αξίας 24.000 δρχ. το μήνα και επιδότηση ενοικίου (ή δικαίωμα στέγασης σε διαμερίσματα ιδιοκτησίας του Πανεπιστημίου) αξίας 40.000 δρχ. το μήνα παρέχονται σε φοιτητές με εισόδημα που κυμαίνεται από 2.853.115 δρχ. ετησίως για άτομα που δεν έχουν οικογένεια ή έχουν σχηματίσει δική τους, έως 4.409.359 δρχ. ετησίως για μοναδικά παιδιά μισθωτών γονέων που διαμένουν σε άλλη πόλη από την έδρα του Πανεπιστημίου (το ποσό αυξάνεται κατά 259.373 για κάθε ακόμη παιδί ή το διπλάσιο του εάν το πρόσθετο παιδί σπουδάξει και αυτό σε ΑΕΙ ή ΤΕΙ). Τα ποσά αυτά ισχύουν για το ακαδημαϊκό έτος 1999-2000.

Πέραν των εισοδηματικών προϋποθέσεων, ένας πολύ σημαντικός όρος επιλεξιμότητας είναι και η διαθεσιμότητα του δικαιούχου για συμμετοχή σε κάποια δράση “επανενεργοποίησης”. Πράγματι, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν συνιστά παραδοσιακή επιδοματική πολιτική, μα συνδυάζει την εισοδηματική ενίσχυση με ενεργητικές πολιτικές κοινωνικής επανένταξης μέσω της αγοράς εργασίας, της κατάρτισης και επανεκπαίδευσης, ή της συμμετοχής σε άλλες κοινωνικές δράσεις.

Σε όλες τις χώρες της Νότιας Ευρώπης, η απλή ενίσχυση με χρηματικό επίδομα περιορίζεται σε περιπτώσεις όπου οι δικαιούχοι δεν μπορούν αντικειμενικά να εργαστούν, είτε για λόγους κλονισμένης υγείας είτε για λόγους οικογενειακών συνθηκών (π.χ. γονείς μικρών παιδιών σε μονογονεϊκό νοικοκυριό). Αντίθετα, όλα τα ικανά προς εργασία μέλη των νοικοκυριών που πληρούν τα εισοδηματικά κριτήρια επιλεξιμότητας καλούνται να υπογράψουν σε σύντομο χρονικό διάστημα μια “συμφωνία επανενεργοποίησης”, το περιεχόμενο της οποίας ορίζεται μετά από συνεννόηση με την αρμόδια δημόσια αρχή, προκειμένου να συμμετάσχουν σε ένα από τα διαθέσιμα προγράμματα κοινωνικής επανένταξης.

- Οι μακροχρόνια άνεργοι δικαιούχοι και οι αρχηγοί νοικοκυριών με παιδιά εντάσσονται κατά προτεραιότητα σε προγράμματα δημιουργίας θέσεων εργασίας μέσω επιδοτήσεων, φορολογικών απαλλαγών κτλ.
- Οι νεότεροι σε ηλικία άνεργοι δικαιούχοι ενίσχυσης εντάσσονται κατά προτεραιότητα σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης.
- Οι δικαιούχοι που για διάφορους λόγους δεν είναι δυνατόν ούτε να τοποθετηθούν σε μια θέση εργασίας, αλλά ούτε και να παρακολουθήσουν κάποιο πρόγραμμα κατάρτισης, εντάσσονται σε προγράμματα κοινωνικής εργασίας.

Η υποχρέωση συμμετοχής σε προγράμματα επανένταξης επιτυγχάνει πολλούς στόχους ταυτόχρονα. Αφ’ ενός ασκεί ελεγκτική λειτουργία, παρέχοντας στην Πολιτεία μια (σχετική) εξασφάλιση έναντι του ενδεχομένου ο δικαιούχος να εργάζεται στην ανεπίσημη οικονομία και να αποκτά άδηλα εισοδήματα εκεί. Αφ’ ετέρου αποτρέπει τον κίνδυνο στιγματισμού και παθητικής εξάρτησης των δικαιούχων από την παροχή, τους δίνει μια αίσθηση ανταπόδοσης της κοινωνικής ενίσχυσης που λαμβάνουν και τους διατηρεί σε διαρκή επαφή με τον κόσμο της εργασίας. Τέλος, ενισχύει τον τρίτο τομέα των μη κερδοσκοπικών δραστηριοτήτων, τον

εθελοντισμό και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, που καλούνται να εφαρμόσουν τα διάφορα προγράμματα κοινωνικής εργασίας²⁵.

5.4. Οι διοικητικές προϋποθέσεις

Η επιτυχημένη εφαρμογή του προγράμματος ελαχίστου εισοδήματος απαιτεί τη συνεργασία διαφορετικών τμημάτων του κρατικού μηχανισμού, περιλαμβανομένης της αυτοδιοίκησης, καθώς και την εμπλοκή της κοινωνίας πολιτών και των εθελοντικών οργανώσεων. Συνεπώς, η εφαρμογή του προγράμματος πρέπει να είναι σταδιακή, ώστε να είναι δυνατή η προσεκτική παρακολούθηση διαφόρων κρίσιμων πλευρών του ζητήματος, όπως το κόστος, οι διοικητικές απαιτήσεις, ο συντονισμός των φορέων υλοποίησης κ.ά. Δεν είναι χωρίς σημασία το γεγονός ότι μια πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος προηγήθηκε της γενικευμένης εισαγωγής του τόσο στην Πορτογαλία (το 1996 για ένα έτος) όσο και στην Ιταλία (από το 1998 για δύο έτη).

Η πιλοτική φάση θα μπορούσε να βασιστεί στην επιλογή ενός μικρού αριθμού νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων ή μεγαλύτερου αριθμού δήμων που θα εφαρμόσουν το πρόγραμμα με ειδική χρηματοδότηση και στη βάση εθνικών προδιαγραφών.

Η ελάχιστη προϋπόθεση είναι η επιλογή και προετοιμασία μιας μικρής ομάδας “υπευθύνων προγράμματος”, αποτελούμενης από κοινωνικούς λειτουργούς και διοικητικούς υπαλλήλους, και η τοποθέτησή τους στις Διευθύνσεις Κοινωνικής Πρόνοιας των επιλεγμένων νομαρχιών ή τις ανάλογες διευθύνσεις των δήμων. Τα καθήκοντα των υπευθύνων προγράμματος πρέπει να είναι η αξιολόγηση των υποψηφίων δικαιούχων, η εκπόνηση προγραμμάτων κοινωνικής επανένταξης, η επικοινωνία με τις άλλες υπηρεσίες που χορηγούν κοινωνικές ενισχύσεις σε χρήμα ή σε είδος, καθώς και ο συντονισμός των δραστηριοτήτων των φορέων που υλοποιούν τις δράσεις κοινωνικής επανένταξης.

Η επιλογή των δικαιούχων γίνεται μετά από αίτηση, στην οποία περιλαμβάνονται τα διάφορα δικαιολογητικά (αντίγραφο φορολογικής δήλωσης, πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης κ.ά.). Οι υπεύθυνοι προγράμματος επαληθεύουν, όπου αυτό είναι δυνατό, τα δικαιολογητικά, υπολογίζουν το εισόδημα αναφοράς και προσδιορίζουν το ποσό της χρηματικής ενίσχυσης, η οποία καταβάλλεται από το μήνα στον οποίο κατατέθηκε η αίτηση. Μέσα σε εύλογο χρονικό

²⁵ Η κοινωνική εργασία μπορεί να παρέχεται απ' ευθείας σε πιστοποιημένες εθελοντικές οργανώσεις οι οποίες δέχονται να συμμετέχουν στο πρόγραμμα. Οι δικαιούχοι του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, μετά από μια ταχύρρυθμη εκπαίδευση, μπορούν να επιλέγουν μεταξύ δραστηριοτήτων για τις οποίες αναζητούνται εθελοντές.

διάστημα (π.χ. τριών μηνών) καλούν τους δικαιούχους σε συνέντευξη και τους προτείνουν το πλέον ενδεδειγμένο για την περίπτωσή τους πρόγραμμα επανένταξης.

Η ευθύνη για το συντονισμό του προγράμματος ανατίθεται σε διαρκή διϋπουργική επιτροπή με εκπροσώπους των υπουργείων Υγείας-Πρόνοιας, Εργασίας-Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Οικονομικών. Η επιτροπή συνεδριάζει τακτικά (π.χ. κάθε μήνα) και έκτακτα κάθε φορά που παρουσιάζεται κάποιο προς επίλυση ζήτημα.

Η στατιστική παρακολούθηση του προγράμματος, ο έλεγχος της πορείας υλοποίησής του και η διασταύρωση των στοιχείων εισοδήματος τα οποία δηλώνουν οι δικαιούχοι επιβάλλουν τη δημιουργία ενός συστήματος διαχείρισης πληροφοριών. Η υποχρέωση όλων των δικαιούχων να αποκτήσουν Αριθμό Φορολογικού Μητρώου, καθώς και η χορήγηση σε όλους Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης, θα επιτρέψουν τη διασύνδεση της βάσης δεδομένων του προγράμματος με τις αντίστοιχες του ΚΕΠΥΟ και του ΚΗΥΚΥ για τη γρήγορη επαλήθευση των δηλώσεων των δικαιούχων για το φορολογούμενο εισόδημα και τις κοινωνικές παροχές που διαθέτουν.

5.5. Το κόστος του προγράμματος

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, εκτιμάται ότι κατά προσέγγιση **573.500** άτομα σε περίπου **224.400** νοικοκυριά με έχουν εισόδημα κάτω από το όριο της ακραίας φτώχειας. Το όριο αυτό ορίζεται εδώ ίσο με το ύψος της σύνταξης ανασφαλιστών υπερηλίκων για ένα άτομο που ζει μόνο, ενώ προσαρμόζεται για πολυμελή νοικοκυριά σύμφωνα με την κλίμακα ισοδυναμίας που ισχύει στην Πορτογαλία. Με άλλα λόγια, ως όριο ακραίας φτώχειας για ένα μόνο άτομο θεωρείται το ποσό των 43.200 δρχ. το μήνα (604.800 δρχ. ετησίως), ενώ για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά το όριο γίνεται 129.600 δρχ. το μήνα (1.814.400 δρχ. ετησίως). Με βάση αυτά, υπολογίζεται ότι για την πλήρη εξάλειψη της ακραίας φτώχειας θα αρκούσε η μεταβίβαση στα νοικοκυριά συνολικού ποσού **78,7** δις. δρχ. Το μέγεθος αυτό είναι το σημείο εκκίνησης για τον υπολογισμό του κόστους ενός προγράμματος ελαχίστου εισοδήματος.

Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η αντιμετώπιση του προβλήματος της παγίδας της φτώχειας επιβάλλει να παραβλέπεται κατά τον υπολογισμό του εισοδήματος αναφοράς των νοικοκυριών ένα τμήμα των εισοδημάτων από εργασία. Το ποσοστό απαλλαγής τίθεται εδώ για τις ανάγκες της εκτίμησης ίσο με 20%. Επίσης, απαιτούνται ειδικές ρυθμίσεις για τον υπολογισμό του κατώτατου εισοδήματος αναφοράς των αγροτών, καθώς και περιοριστικοί όροι συμμετοχής των φοιτητών και σπουδαστών στο πρόγραμμα.

Ο υπολογισμός του κόστους του προγράμματος γίνεται εδώ με βάση τις εξής παραδοχές:

- παράβλεψη του 20% όλων των εισοδημάτων από εργασία κατά τον υπολογισμό του εισοδήματος αναφοράς
- καθορισμό του ελάχιστου τεκμαρτού εισοδήματος από αγροτική δραστηριότητα, εάν αυτή είναι η κύρια πηγή εισοδήματος του νοικοκυριού, σε 1.200.000 δρχ. ετησίως²⁶
- υπολογισμό του αριθμού των νοικοκυριών με εισόδημα αναφοράς κάτω από το όριο που αντιστοιχεί στον τύπο νοικοκυριού όπου αυτά ανήκουν
- αποκλεισμό όσων από τα νοικοκυριά με εισόδημα αναφοράς κάτω από το όριο έχουν ως αρχηγό φοιτητή ή σπουδαστή²⁷
- υπολογισμό του ποσού της ενίσχυσης για κάθε νοικοκυριό ως διαφορά μεταξύ του εισοδήματος αναφοράς και του εγγυημένου ορίου για αυτό το νοικοκυριό
- εκτίμηση του συνολικού κόστους του προγράμματος, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη λάθη στόχευσης και διοικητικό κόστος.

Με βάση τα παραπάνω, υπολογίζεται ότι σχεδόν **239.600** νοικοκυριά (6,3% του συνόλου) με **645.400** μέλη (6,0% του πληθυσμού) θα ήταν επιλέξιμα για συμμετοχή στο πρόγραμμα, ενώ το συνολικό κόστος των εισοδηματικών ενισχύσεων θα προσέγγιζε τα **88,4** δις. δρχ.²⁸.

Το πραγματικό κόστος μπορεί να είναι χαμηλότερο, αφού το πρόγραμμα ενσωματώνει ήδη χρηματοδοτούμενες κοινωνικές παρεμβάσεις: προγράμματα κατάρτισης, δημιουργίας θέσεων εργασίας, κ.ά. Σε αυτή την περίπτωση το πρόγραμμα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος θα τροποποιούσε απλώς τα κριτήρια επιλεξιμότητας των δικαιούχων. Η ένταξη τμήματος, έστω, των δικαιούχων σε αμοιβόμενες δράσεις κάθε μορφής θα αύξανε το εισόδημα αναφοράς και συνεπώς θα μείωνε την παροχή που χορηγείται από το πρόγραμμα ελαχίστου εισοδήματος.

²⁶ Βλ. υποσημείωση 22.

²⁷ Βλ. υποσημείωση 24.

²⁸ Αξίζει να σημειωθεί ότι η παραπάνω εκτίμηση υπόκειται σε περιθώρια σφάλματος τα οποία, πέρα από τους συνήθεις στατιστικούς λόγους, προέρχονται επίσης από το ότι κατά την περίοδο 1994-2000 (α) οι αυξήσεις των αμοιβών δεν ήταν ομοιόμορφες και ίσες με το ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ κατά κεφαλή, αλλά μπορεί να υπολειπόνταν αυτού στο κάτω μέρος της εισοδηματικής κατανομής, (β) τα εισοδήματα από περιουσία, π.χ. κατοικίες, μερίσματα, ομόλογα, μετοχές κ.ά. αυξήθηκαν με ρυθμό ασφαλώς υψηλότερο από αυτόν του ΑΕΠ, αν και αυτό ελάχιστα επηρεάζει τα πολύ φτωχά νοικοκυριά, (γ) τα εισοδήματα από κοινωνικές παροχές επίσης αυξήθηκαν, κυρίως εξ αιτίας της αύξησης του αριθμού δικαιούχων, της επέκτασης προγραμμάτων όπως είναι το επίδομα τρίτου παιδιού, καθώς και της θεσμοθέτησης νέων επιδομάτων όπως το ΕΚΑΣ. Ο πρώτος παράγοντας προκαλεί αύξηση της ακραίας φτώχειας και του κόστους ενός προγράμματος ελαχίστου εισοδήματος, ενώ ο δεύτερος και ιδιαίτερα ο τρίτος ωθούν προς την αντίθετη κατεύθυνση. Το συνδυασμένο αποτέλεσμα αυτών των παραγόντων είναι δύσκολο να υπολογιστεί με τα σημερινά δεδομένα. Τέλος, ο ορθός υπολογισμός του κόστους του προγράμματος θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει το κόστος διαχείρισης του ίδιου του προγράμματος.

6. Συμπεράσματα

Η ανάλυση που προηγήθηκε δείχνει ότι η θεσμοθέτηση ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα θα συμβάλει στην καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας, στη συμπλήρωση των σημερινών κενών του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας, καθώς και στον αναπροσανατολισμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Επί πλέον, ούτε το κόστος του προγράμματος, ούτε οι διοικητικές προϋποθέσεις της εφαρμογής του καθιστούν απαγορευτική την υλοποίησή του.

Το πρόγραμμα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος θα παρέχει κάποια κοινωνική προστασία σε άτομα που τώρα μένουν απροστάτευτα επειδή καμία ειδική παροχή δεν έχει προβλεφθεί για την κατηγορία στην οποία ανήκουν. Το πρόγραμμα απευθύνεται στα φτωχότερα από τα φτωχά νοικοκυριά. Βραχυπρόθεσμα, η ένταξη στο πρόγραμμα θα παρέχει στους δικαιούχους ένα στοιχειώδες εισόδημα προστασίας από την εξαθλίωση. Μακροπρόθεσμα, η κοινωνική και εργασιακή επανένταξη στην οποία το πρόγραμμα στοχεύει θα ανοίγει την προοπτική της στήριξης των δικαιούχων στις δυνάμεις τους, της ανεξάρτησής τους από τη δημόσια αρωγή.

Αν και η ανάγκη στροφής προς την επιλεκτικότητα είναι ευρέως αποδεκτή σε επίπεδο αρχών, παραδείγματα πρακτικής εφαρμογής της σπανίζουν. Το προτεινόμενο πρόγραμμα ελαχίστου εισοδήματος είναι κατ' εξοχήν επιλεκτικό. Η ύπαρξή του προγράμματος παρέχει ένα σημείο εστίασης στο σύστημα κοινωνικής προστασίας. Η σταδιακή μείωση του αριθμού δικαιούχων του προγράμματος δια της καλύτερης στόχευσης του συνόλου των κοινωνικών παρεμβάσεων θα είναι κριτήριο επιτυχίας για ολόκληρο το σύστημα κοινωνικής προστασίας.

Το κόστος του ελαχίστου εισοδήματος, αν και όχι ευκαταφρόνητο, δεν είναι υπερβολικό για ένα πρόγραμμα τέτοιου βεληνεκούς. Σε πλήρη εφαρμογή το κόστος της παροχής εκτιμάται σε 88,4 δις. δρχ., ποσό που αντιστοιχεί σε 0,2% του Α.Ε.Π. ή 1% της συνολικής κοινωνικής δαπάνης, ενώ είναι κατά προσέγγιση ίσο με το κόστος του ΕΚΑΣ. Επίσης, υπολογίζεται ότι σχεδόν 239.600 νοικοκυριά (6,3% του συνόλου) με 645.400 μέλη (6,0% του πληθυσμού) θα ήταν επιλέξιμα για συμμετοχή στο πρόγραμμα

Η επιτυχημένη εφαρμογή του προγράμματος απαιτεί τη συνεργασία διαφορετικών τμημάτων του κρατικού μηχανισμού αλλά και την εμπλοκή της αυτοδιοίκησης, της κοινωνίας πολιτών και των εθελοντικών οργανώσεων. Η σταδιακή υλοποίηση του προγράμματος θα επέτρεπε τη συστηματική παρακολούθηση κρίσιμων πλευρών του, όπως άλλωστε συνέβη σε άλλες χώρες της Ν. Ευρώπης που προχώρησαν πρόσφατα στη θεσμοθέτηση ελαχίστου εισοδήματος.

Πίνακας 1

Ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα κάτω του 50% του μέσου (1993)

	<i>Ελλάδα</i>	<i>Πορτογαλία</i>	<i>Ισπανία</i>	<i>Ιταλία</i>	<i>Ε.Ε. [12]</i>
συνταξιούχοι	44	55	21	18	24
ζευγάρια με παιδιά	16	21	20	17	14
μονογονεϊκά νοικοκυριά	27	27	30	24	36
νοικοκυριά χωρίς παιδιά	19	28	16	12	14
άλλα νοικοκυριά	19	23	19	20	16
όλα τα νοικοκυριά	24	29	19	18	17

Πηγή: Αποτελέσματα του European Community Household Panel, δημοσιευμένα στο “Η κοινωνική προστασία στην Ευρώπη το 1997” (σελ. 90).

Πίνακας 2

Επίδραση των κοινωνικών μεταβιβάσεων στο ποσοστό φτώχειας (1993)

	<i>Ελλάδα</i>	<i>Πορτογαλία</i>	<i>Ισπανία</i>	<i>Ιταλία</i>	<i>Ε.Ε. [12]</i>
ποσοστό φτώχειας <u>πριν</u> από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις	37,4	39,0	39,6	40,5	39,4
ποσοστό φτώχειας <u>μετά</u> από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις	23,7	28,8	19,1	17,7	17,1
μείωση της φτώχειας <u>χάρη</u> στις κοινωνικές μεταβιβάσεις	13,7	10,3	20,5	22,7	22,3
κοινωνικές μεταβιβάσεις (% οικογενειακού εισοδήματος)	24,8	22,1	29,7	32,7	30,4

Πηγή: Αποτελέσματα του European Community Household Panel, δημοσιευμένα στο “Η κοινωνική προστασία στην Ευρώπη το 1997” (σελ. 84). Το όριο της φτώχειας ορίζεται ως το 50% του μέσου εισοδήματος.

Πίνακας 3

Επίπτωση των κοινωνικών μεταβιβάσεων εκτός συντάξεων (1994)

	<i>Ελλάδα</i>	<i>Πορτογαλία</i>	<i>Ισπανία</i>	<i>Ιταλία</i>	<i>Ε.Ε. [13]</i>
ποσοστό του φτωχότερου $\frac{1}{5}$ του πληθυσμού που λαμβάνει παροχές (εκτός συντάξεων)	29	63	77	30	74
ποσοστό του εισοδήματος του φτωχότερου $\frac{1}{5}$ του πληθυσμού που προέρχεται από τις παροχές	11	27	51	17	51
μείωση του ποσοστού φτώχειας χάρη στις κοινωνικές παροχές (εκτός συντάξεων)	1	4	8	2	8
ποσοστό του εισοδήματος του συνόλου του πληθυσμού που προέρχεται από τις παροχές	2	5	8	3	9

Πηγή: Αποτελέσματα του European Community Household Panel, δημοσιευμένα στο “Social benefits and their redistributive effect”. Το όριο της φτώχειας ορίζεται ως το 60% του διαμέσου εισοδήματος.

Πίνακας 4

Νοικοκυριά κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας στην Ελλάδα

<i>τύπος νοικοκυριού</i>	<i>όριο φτώχειας (δρχ. ανά μήνα)</i>	<i>αρ. νοικοκυριών κάτω από το όριο</i>	<i>αρ. ατόμων κάτω από το όριο</i>
δύο ενήλικες χωρίς παιδιά	86.400	102.722	205.444
δύο ενήλικες με δύο παιδιά	129.600	18.081	72.322
τρεις ενήλικες χωρίς παιδιά	116.640	19.710	59.131
τέσσερις ενήλικες χωρίς παιδιά	146.880	9.666	38.663
ένα άτομο που ζει μόνο	43.200	38.587	38.587
δύο ενήλικες με ένα παιδί	108.000	9.135	27.405
τρεις ενήλικες με ένα παιδί	138.240	6.065	24.259
τέσσερις ενήλικες με τρία παιδιά	211.680	2.653	18.573
δύο ενήλικες με τρία παιδιά	151.200	3.184	15.920
τρεις ενήλικες με δύο παιδιά	159.840	3.146	15.730
τέσσερις ενήλικες με δύο παιδιά	190.080	2.161	12.963
τρεις ενήλικες με τρία παιδιά	181.440	1.478	8.870
άλλα νοικοκυριά	<i>(διάφορα όρια)</i>	7.808	35.631
σύνολο		224.396	573.500

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων του European Community Household Panel.

Πίνακας 5

Καθεστώς απασχόλησης των ατόμων κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας

<i>καθεστώς απασχόλησης</i>	<i>αναλογία κατηγορίας στο συνολικό πληθυσμό</i>	<i>αναλογία στα άτομα κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας</i>
συνταξιούχος	17,4	34,2
νοικοκυρά	16,0	14,6
ανήλικο παιδί	15,7	13,2
αγρότης	3,5	6,6
άνεργος	4,7	5,7
φοιτητής ή σπουδαστής	6,9	5,5
μισθωτός του ιδιωτικού τομέα	12,0	5,1
αυτοαπασχολούμενος	8,8	3,9
μισθωτός του δημοσίου τομέα	8,4	0,3
σύνολο	100,0	100,0

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων του European Community Household Panel.

Πίνακας 6

Σύνταξη ανασφαλιστών και ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα (1999)

ύψος παροχής (δρχ. ανά μήνα)	Πορτογαλία	Ισπανία ^(α)	Ιταλία	Ελλάδα
α σύνταξη ανασφαλιστών ^(β)	38.869	87.912	85.280	33.201 ^(γ)
β ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ^(δ)	38.869	88.674	86.986	
(β) ÷ (α)	1,00	1,01	1,02	

^(α) Στοιχεία για το πρόγραμμα που ισχύει στην Καταλωνία, μια από τις αυτόνομες περιοχές της Ισπανίας. ^(β) Η σύνταξη ανασφαλιστών στην Πορτογαλία και την Ισπανία καταβάλλεται σε 12 μηνιαίες πληρωμές ετησίως, στην Ιταλία σε 13 και στην Ελλάδα σε 14 μηνιαίες πληρωμές ετησίως. ^(γ) Το ύψος της σύνταξης ανασφαλιστών στην Ελλάδα από 1.1.2000 αυξήθηκε σε 43.201 δρχ. το μήνα. ^(δ) Ποσό για ένα άτομο που ζει μόνο. Τιμές 1999.

Πίνακας 7

Ποσοστό απαλλαγής των εισοδημάτων από εργασία

<i>Πορτογαλία^(α)</i>	<i>Ισπανία^(β)</i>	<i>Ιταλία</i>	<i>Ελλάδα^(γ)</i>
20%	25%	25%	20%

^(α) Ειδικά στην περίπτωση ανέργων δικαιούχων που βρίσκουν δουλειά, η απαλλαγή αυξάνεται σε 50% για τους πρώτους 12 μήνες. ^(β) Στοιχείο για το πρόγραμμα που ισχύει στην Καταλωνία, μια από τις αυτόνομες περιοχές της Ισπανίας. Η απαλλαγή ισχύει κατά τους έξη πρώτους μήνες της ενίσχυσης. ^(γ) Το ποσοστό είναι ενδεικτικό. χρησιμοποιείται για την εκτίμηση του αριθμού δικαιούχων και του κόστους του προγράμματος στην Ελλάδα.