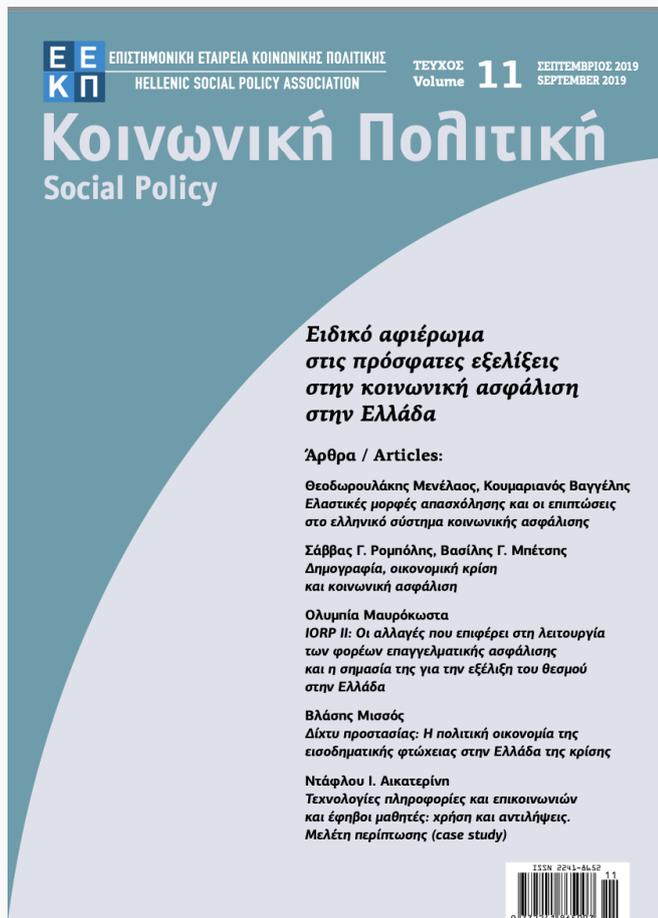


Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 11 (2019)



Δίκτυ προστασίας: Η πολιτική οικονομία της εισοδηματικής φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης

Βλάσης Μισσός

doi: [10.12681/sp.29017](https://doi.org/10.12681/sp.29017)

Copyright © 2021, Βλάσης Μισσός



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Μισσός Β. (2021). Δίκτυ προστασίας: Η πολιτική οικονομία της εισοδηματικής φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης. *Κοινωνική Πολιτική*, 11, 74–96. <https://doi.org/10.12681/sp.29017>

Κοινωνική Πολιτική

Social Policy

Ειδικό αφιέρωμα στις πρόσφατες εξελίξεις στην κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα

Άρθρα / Articles:

Θεοδωρουλάκης Μενέλαος, Κουμαριανός Βαγγέλης
*Ελαστικές μορφές απασχόλησης και οι επιπτώσεις
στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης*

Σάββας Γ. Ρομπόλης, Βασίλης Γ. Μπέτσος
*Δημογραφία, οικονομική κρίση
και κοινωνική ασφάλιση*

Ολυμπία Μαυρόκωστα
*IORP II: Οι αλλαγές που επιφέρει στη λειτουργία
των φορέων επαγγελματικής ασφάλισης
και η σημασία της για την εξέλιξη του θεσμού
στην Ελλάδα*

Βλάσης Μισσός
*Δίκτυ προστασίας: Η πολιτική οικονομία της
εισοδηματικής φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης*

Ντάφλου Ι. Αικατερίνη
*Τεχνολογίες πληροφορίες και επικοινωνιών
και έφηβοι μαθητές: χρήση και αντιλήψεις.
Μελέτη περίπτωσης (case study)*

Δίκτυ προστασίας: Η πολιτική οικονομία της εισοδηματικής φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης¹

Βλάσης Μισσός

Ερευνητής ΚΕΠΕ

Περίληψη

Το δίκτυ προστασίας αποτελεί θεσμική έκπτωση των αναπτυξιακών διαστάσεων του Κοινωνικού Κράτους. Η εφαρμογή του στην Ελλάδα κατά την περίοδο της παρατεταμένης ύφεσης είναι συνεπής με τους κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας και τις πολιτικές δημοσιονομικής προσαρμογής και εσωτερικής υποτίμησης. Στο παρόν κείμενο εξετάζεται το γενικότερο δημοσιονομικό σκεπτικό λειτουργίας του νέου υποτιμημένου μηχανισμού επιδοματικής πολιτικής και ο ρόλος του στη διαχείριση της εισοδηματικής φτώχειας. Παράλληλα, προτείνεται ένας διαφοροποιημένος δείκτης αποτύπωσης του ποσοστού φτώχειας, ώστε να παρακαμφθούν οι αδυναμίες που χαρακτηρίζουν τη συμβατική εκδοχή του. Η παρουσίαση των αποτελεσμάτων βασίζεται σε πρωτότυπη επεξεργασία μικροδομένων των Ερευνών Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC).

Abstract

A safety net constitutes no less than an institutional alteration of the former Social Welfare System the developmental aspects of which were abruptly degraded. Its gradual implementation was accelerated during the period of prolonged recession in Greece and was in complete alignment with the rules of fiscal discipline and the policies of fiscal consolidation and internal devaluation. Throughout the essay, the main operational features of the safety net are examined along with its role on managing income poverty. In addition, an alternative to the conventional index of measuring poverty is proposed, constructed so as to incorporate the severe depreciation of household's disposable income. All results are based on original micro-data processing of the Surveys of Income and Living Condition (SILC).

1. Ειλικρινείς ευχαριστίες οφείλω να απευθύνω προς τους δύο ανώνυμους κριτές, οι παρατηρήσεις των οποίων συνέβαλλαν στη βελτίωση του περιεχομένου και των επιχειρημάτων που εκφράζονται στο παρόν κείμενο. Ως είθισται, όποια λάθη και παραλείψεις βαραίνουν αποκλειστικά τον συγγραφέα. Για επικοινωνία: vmissos@kepe.gr

1. Εισαγωγή

Μία από τις σημαντικότερες επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης του 2009 στην Ελλάδα αντανakλάται στην θεσμική υποβάθμιση του Κοινωνικού Κράτους (παιδεία, υγεία, κοινωνική ασφάλιση/προστασία κτλ.) και τη μετατροπή του σε δίκτυ προστασίας² (Cox, 1997, p. 397, Graham, 2010). Την περίοδο 2010-2018, το παλαιότερο και από πολλές απόψεις προβληματικό (Γράβαρης, 1998, Παπαθεοδώρου και Πετμεζίδου, 2004) Σύστημα Κοινωνικής Προστασίας (ΣΚΠ) αντικαταστάθηκε από μία νέα θεσμική οντότητα, συνεπή με τους δημοσιονομικούς στόχους των προωθούμενων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που αναλήφθηκαν με γνώμονα τα τρία Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής (ΠΟΠ, Αργεΐτης κ.α., 2018). Το παρόν κείμενο αποτελεί απόπειρα κριτικής προσέγγισης και διαφοροποιημένης ανάγνωσης των απώτερων στόχων του νέου πλέγματος κοινωνικών επιδομάτων και παροχών, αποσαφηνίζοντας το πολιτικό περιεχόμενο των προδιαγραφών του. Το δίκτυ προστασίας αποτελεί συμβιβαστική λύση στο πλαίσιο του νεοφιλελεύθερου προσανατολισμού που έχει λάβει η Ευρωπαϊκή Ένωση γεγονός που περιγράφεται και από τη σχέση μεταξύ του ΣΚΠ και των κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η ιδεολογική κυριαρχία του νεοφιλελευθερισμού στην Ευρώπη έχει επιφέρει βαθιές αλλαγές στο πλαίσιο χάραξης της ευρύτερης οικονομικής πολιτικής, οι οποίες κατορθώνουν και εκτοπίζουν την αναπτυξιακή σημασία και λειτουργία του Κοινωνικού Κράτους στο περιθώριο της οικονομικής ζωής (Beck 2000).

Στην επικρατούσα αφήγηση για την άσκηση οικονομικής πολιτικής, η ιδέα για ένα δίκτυ προστασίας απαντάει στην ανάγκη συγκρότησης ενός ελάχιστα παρεμβατικού και περιορισμένα αναδιανεμητικού κράτους ως απαραίτητη θεσμική προϋπόθεση για την ύπαρξη στοιχειώδους κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης που απαιτείται, ώστε να επιτευχθεί η επιτυχής εφαρμογή των πολιτικών περιστολής δημόσιων δαπανών (IMF, 2014). Ταυτόχρονα, η περιορισμένου επιπέδου αναδιανεμητική επίδραση ενός αντίστοιχου πλέγματος παροχών, ενταγμένη στη λογική της επίτευξης υψηλών δημοσιονομικών στόχων και πρωτογενών πλεονασμάτων, συμβάλλει στην αποκατάσταση της δημοσιονομικής αξιοπιστίας (Bastagli et al., 2012) που κατά την περίοδο 2010-2018, αποτέλεσε έναν από τους βασικούς στόχους των μέτρων λιτότητας που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα. Ως εκ τούτου, και όπως παρουσιάζεται στις παρακάτω ενότητες, η άσκηση κοινωνικής πολιτικής κατέστη σταδιακά δευτερεύουσας σημασίας, ή αποτέλεσμα προηγούμενης ταμειακής επάρκειας του δημοσίου ώστε να είναι συμβατή με τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες περιορισμού των δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

Στον αντίποδα μίας τέτοιας προσέγγισης τοποθετείται η δυνατότητα συγκρότησης ενός Κοινωνικού Κράτους με αναπτυξιακό χαρακτήρα, δηλαδή με αρμοδιότητες πρόγνωσης, διάγνωσης και παρέμβασης, αναφορικά με τους κινδύνους που εκπορεύονται από την εισοδηματική ανισότητα και φτώχεια, καθώς επίσης και σε άμεση σύνδεση με το παραγωγικό σύστημα (Huber and Stephens, 2001). Ενδιαφέρον επίσης παρουσιάζει και ο περισσότερο μετριοπαθής προσδιορισμός του Κοινωνικού Κράτους από τον Διεθνή Οργανισμό Εργασίας, ως ένας κεντρικής σημασίας θεσμός που «διαδραματίζει σημαίνοντα ρόλο στην ενίσχυση της εγχώριας ζήτησης και της παραγωγικότητας, υποβοηθώντας τη διαρθρωτική μεταμόρφωση της εθνικής οικονομίας,

2. Ως μετάφραση του αγγλικού όρου 'safety net', στον δημόσιο λόγο αποδίδεται ως «δίκτυ ασφαλείας/προστασίας» αλλά και ως «ιστός ασφαλείας/προστασίας».

προωθώντας αξιοπρεπείς θέσεις εργασίας» (ILO, 2017, σελ. ν). Όπως γίνεται κατανοητό, ο παρεμβατικός ρόλος και δυναμική ενός αναπτυξιακού Κοινωνικού Κράτους απέχει παρασάγγας από ένα παθητικό και πλαισιωμένο από δημοσιονομικούς περιορισμούς, κράτος πρόνοιας. Οι διαφορές μεταξύ τους εντοπίζονται σε διάφορα επίπεδα.

Πρωτίστως, η κυρίαρχη-νεοφιλελεύθερη σκέψη υποστηρίζει ότι οι διαρθρωτικές περικοπές του δημόσιου τομέα μπορούν να έχουν σταθερή θετική επίδραση στο ΑΕΠ μιας χώρας (Alesina et al., 1998, Ardagna, 2009). Ο ρόλος των Δαπανών Κοινωνικής Προστασίας (ΔΚΠ) θεωρείται ότι είναι επιβαρυντικός και ανασταλτικός, εφόσον δημιουργεί πληθώρα αντικινήτρων για την ανάληψη ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Δευτερευόντως, σε επίπεδο άσκησης πολιτικής, ενσωματώνει τα πολλαπλά σχήματα Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (Δημουλάς, 2017), αποδεχόμενο την ορθότητα των δραστικών περικοπών (εξορθολογισμού) του κρατικού προϋπολογισμού, προσβλέποντας παράλληλα στο άνοιγμα της αγοράς ασφάλισης, μέσω παροχής ιδιωτικών προγραμμάτων υγείας και συνταξιοδότησης.

Από μία διαφοροποιημένη άποψη οι αναπτυξιακές διαστάσεις του Κοινωνικού Κράτους υπηρετούνται από την καθολικότητα των κοινωνικών παροχών οι οποίες χαρακτηρίζονται από έντονες αναδιανεμητικές επιδράσεις των δημόσιων πόρων και από υψηλή, ανταποδοτική φορολογία. Η απρόσκοπτη λειτουργία του, απαιτεί σειρά παράλληλων πρωτοβουλιών και παραγωγικού σχεδιασμού, με απώτερο στόχο την ενεργοποίηση αναξιοποίητων πόρων σε τομείς παραγωγής υψηλής προστιθέμενης αξίας που να εντάσσονται στο συνολικότερο αναπτυξιακό πρότυπο μιας μεικτού τύπου οικονομίας (Βαϊτσός και Μισσός, 2018). Το παρόν κείμενο περιορίζεται στην κριτική εξέταση και προβληματική που απορρέει από τη νεοφιλελεύθερη αντίληψη για το κράτος, δηλαδή στην οικονομική σκέψη που πλαισιώνει το δίκτυο προστασίας.

Συγκεκριμένα, στην ενότητα 2 σκιαγραφείται η πολιτική οικονομία του «νεοφιλελεύθερου» συστήματος παροχών στην Ελλάδα και αποσαφηνίζεται η συμβατότητά του με περιοριστικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης. Στην ενότητα 3 εξετάζεται το δίκτυο προστασίας στη βάση των δημοσιονομικών κανόνων που το περιγράφουν και των σκοπών που επιτελεί. Η τεκμηρίωση των θέσεων βασίζεται κυρίως σε κείμενα διεθνών φορέων και οργανισμών οι οποίοι διαδραμάτισαν κεντρικό ρόλο στην υποβάθμιση της κοινωνικής προστασίας κατά την περίοδο της παρατεταμένης ύφεσης. Στην ενότητα 4 στοιχειοθετείται η βασική προβληματική επί του συγκριτικού ύψους των ΔΚΠ στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση ενώ, στην ενότητα 5, προτείνεται μια διαφορετική προσέγγιση στη μέτρηση του ποσοστού φτώχειας, που να λαμβάνει υπόψη την επίπτωση των εφαρμοζόμενων πολιτικών και της ύφεσης στο διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών. Η παρουσίαση των αποτελεσμάτων βασίζεται σε πρωτότυπη επεξεργασία των μικροδοσμένων της Έρευνας Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC).

2. Η μετάλλαξη του Κοινωνικού Κράτους σε δίκτυο προστασίας

Μία από τις πλέον ουσιαστικές προεκτάσεις της οικονομικής κρίσης του 2009 στην Ελλάδα εντοπίζεται στο ότι ο ρόλος και η σημασία του Κοινωνικού Κράτους στην προώθηση της ευημερίας διήλθε μέσα από μια διαδικασία θεσμικής μετάλλαξης και ριζικού μετασχηματισμού. Αν και με

κάποια μικρή καθυστέρηση, οι εγχώριες εξελίξεις ακολούθησαν τις ευρύτερες διεθνείς, που στις βιομηχανικά προηγμένες καπιταλιστικές χώρες εκφράστηκαν από τη σταδιακή εμπέδωση, τη θεσμική ένταξη καθώς και ενίσχυση των ιδεών του νεοφιλελευθερισμού (Schram, 2015, κεφ. 1). Όπως αναλύεται στη συνέχεια, αυτό μπορεί να διαπιστωθεί και από το γεγονός ότι οι βασικοί άξονες παροχής κοινωνικής προστασίας αναθεωρήθηκαν έτσι ώστε να είναι συμβατοί με τους αγοραίους όρους ενός ιδιότυπου σχήματος δημοσιονομικού κόστους-οφέλους. Από την άλλη μεριά, μια διαφορετική όψη της νεοφιλελεύθερης αναμόρφωσης του νέου συστήματος παροχών αξίζει ιδιαίτερης αναφοράς. Όπως σημειώνεται από τον Harcourt (2010), σύμφωνα με τη νεοφιλελεύθερη αντίληψη για το ρόλο της κοινωνικής προστασίας, το γενικό σκεπτικό παροχής των επιδομάτων προϋποθέτει την σχεδόν αποκλειστική αποδοχή και ανάληψη προσωπικής ευθύνης των ατόμων/δικαιούχων για την οικονομική κατάσταση στην οποία έχουν περιέλθει. Σε αυτό το πλαίσιο, τα άτομα ή τα νοικοκυριά προσεγγίζονται με την υπόθεση ότι λαμβάνουν τις αποφάσεις τους ατομικά, αποδεχόμενοι τον περιορισμένο ορίζοντα των εισοδηματικών τους δυνατοτήτων, αντιμετωπίζοντας μόνοι τους τις συνέπειες ενός καθεστώτος προστασίας που τους προτρέπει συνεχώς προς έναν ολοένα και πιο πειθαρχημένο, περισσότερο εγκρατή και λιτό βίο.

Παράλληλα, ο διεθνώς μεταβαλλόμενος χαρακτήρας του υπό διαμόρφωση συστήματος προστασίας στη χώρα μας φαίνεται να ακολουθεί μια επαρκώς διαφοροποιημένη εκδοχή του παλαιότερου, «φιλελεύθερου» τύπου, όπως αυτός περιγράφεται στο κλασικό πλέον έργο του Esping-Andersen (1990). Σύμφωνα με τον Palley (2018) τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της νεοφιλελεύθερης άποψης για την παροχή κοινωνικής προστασίας μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής: i) φθίνουσα γενναιοδωρία, τόσο σε όρους χρηματικών αξιών, όσο και διάρκειας επιδόματος στους δικαιούχους ii) αντικατάσταση του είδους των παροχών από καθολικά, σε επιδόματα που δίδονται κατόπιν ελέγχου πόρων των δικαιούχων (means-tested), iii) περαιτέρω αποχώρηση του δημόσιου τομέα από τη διαδικασία παραγωγής προϊόντων και υπηρεσιών και iv) χρηματοδότηση της κοινωνικής ευημερίας από φόρους οι οποίοι επιβάλλονται στην εργασία παρά στο κεφάλαιο. Παρακάτω, αναφερόμενοι στην περίπτωση της Ελλάδας, η ανάλυση επικεντρώνεται στα δύο πρώτα γνωρίσματα, μέσα από την υιοθέτηση της λογικής που διέπει το δίκτυο προστασίας και με δεδομένους τους αυστηρούς δημοσιονομικούς στόχους στους οποίους εντάσσεται.

Το νέο πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής της ΕΕ (European Commission, 2017) δεν επιδέχεται παρερμηνειών. Η αυστηρότητα της δημοσιονομικής ουδετερότητας που εφαρμόστηκε μετά το 2010 στη χώρα μας επιβάλλει ότι κάθε επιπλέον δαπάνη του Κρατικού Προϋπολογισμού, θα πρέπει να αντισταθμίζεται από αντίστοιχα έσοδα, έτσι ώστε να τηρείται ο «χρυσός κανόνας» (Υπ. Οικονομικών, 2014, σελ. 15) του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Η θεσμοθέτηση της διπνεκούς λιτότητας στην οποία υποβάλλονται οι χώρες της ΕΕ περιγράφεται επίσης με σαφήνεια στα κείμενα του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Stability and Growth Pact) καθώς και στο πιο περιοριστικό Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact). Το πρώτο αναθεωρείται συνεχώς από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 και περιλαμβάνει ένα γενικό πλαίσιο καθορισμού των όρων επίτευξης δημοσιονομικής φερεγγυότητας. Το δεύτερο αποσκοπεί στην περαιτέρω ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας ως όχημα για τη βελτίωση των μεγεθών του χρέους και της συρρίκνωσης των ελλειμμάτων και περιλαμβάνει ένα σύνολο περιοριστικών κανόνων, οι

βασικές προτάσεις των οποίων θα μπορούσαν να στοιχειοθετηθούν ως εξής:³

- Δέσμευση κυβερνήσεων για επίτευξη ισοσκελισμένου ή πλεονασματικού προϋπολογισμού. Εκτός εξαιρετικών περιστάσεων, το κατώτατο όριο του διαρθρωτικού ελλείμματος τοποθετείται στο 0,5% του ΑΕΠ.
- Σε περίπτωση που το δημόσιο χρέος κυμαίνεται κάτω του 60% του ΑΕΠ, το διαρθρωτικό⁴ έλλειμμα δύναται να ανέλθει στο 1%, ενώ σε αντίθετη περίπτωση επιβάλλεται η ενεργοποίηση αυτόματων μηχανισμών διόρθωσης, κατόπιν προηγούμενης συμφωνίας με την κυβέρνηση.
- Εάν το δημόσιο χρέος υπολογίζεται να είναι μεγαλύτερο του 60%, τίθεται ρήτρα μέσης ετήσιας αποκλιμάκωσης ίση με 1/20.
- Τέλος, στην περίπτωση υπερβολικού ελλείμματος, κατόπιν συνεννόησης με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εφαρμόζεται πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που εμποτεύεται σύμφωνα με το πλαίσιο που περιγράφεται εντός του Συμφώνου Σταθερότητας.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η περιστολή των ΔΚΠ και γενικά των λειτουργιών που προσδιορίζουν το ρόλο του Κοινωνικού Κράτους, προκύπτει ως προέκταση των όρων δημοσιονομικής εξυγίανσης. Η αρχή της περιστολής των δημόσιων δαπανών θεωρείται πλέον κοινός τόπος και οδηγός κατά την άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Οι ευρύτατα χρησιμοποιούμενοι όροι της «αποτελεσματικότητας» (effectiveness) και του «εξορθολογισμού» (rationalization), προβάλλονται ως οι αδιαμφισβήτητοι κριτές της μεταρρυθμιστικής επιτυχίας των τριών ΠΟΠ που εφαρμόστηκαν την περίοδο 2010-2018, καθώς συντελούν στη μετατροπή και υποκατάσταση του παρελθόντος ΣΚΠ, με ένα νέο που διέπεται από το κριτήριο της στόχευσης (targeting).

Η ιδέα των στοχευμένων δαπανών αποτελεί τον μανδύα ευαισθησίας ενός συρρικνωμένου και ανίσχυρου συστήματος προστασίας προς εξυπηρέτηση των πολιτικών λιτότητας. Σε έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας επί του ελληνικού ΣΚΠ αναφέρεται ότι οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις σκοπεύουν «στον εξορθολογισμό και ενοποίηση των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας [...] ώστε οι πόροι του να δρομολογούνται σε περισσότερο στοχευμένα προγράμματα και ως εκ τούτου να προστατεύουν αποτελεσματικότερα τους φτωχότερους κάτοικους στην Ελλάδα» (World Bank, 2016; 4). Οι πολυάριθμες εξοικονομήσεις από την περιστολή των λογαριασμών του κρατικού προϋπολογισμού εξασφαλίζουν ένα επίπεδο δημοσιονομικού χώρου, απαραίτητου

3. Αναφορικά με το οικονομικό και πολιτικό σκεπτικό των δημοσιονομικών κανόνων, βλ. Degryse, 2012 και Eichengreen and Wyplosz (1998).

4. Η διάκριση μεταξύ «κυκλικού» και «διαρθρωτικού» ελλείμματος που περιλαμβάνεται στα κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των υπόλοιπων θεσμικών φορέων άσκησης πολιτικής (ιδιαίτερα του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας), δεν είναι ευρέως αποδεκτή (Hein and Truger, 2013). Η αποδοχή της διάκρισης υπονοεί την ύπαρξη μιας μακροχρόνιας ισορροπίας που προσδιορίζεται από τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της αγοράς εργασίας, κυρίως την προώθηση αμφισβητούμενων κανόνων ευελιξίας. Η συγκεκριμένη ευελιξία είναι ανεξάρτητη από τις βραχυχρόνιες διακυμάνσεις της ζήτησης ή του μακροοικονομικού περιβάλλοντος. Η διάκριση μεταξύ «κυκλικού» και «διαρθρωτικού» ισοζυγίου μπορεί να χαρακτηριστεί ως μεροληπτική. Και αυτό διότι το διαρθρωτικό σκέλος είναι ενδογενές, αφού με τη σειρά του βασίζεται σε μια δυνητικά καλύτερη λειτουργία της οικονομίας και του ΑΕΠ. Για παράδειγμα, εάν υποθεθεί ότι η μεγέθυνση του ΑΕΠ μιας οικονομίας είναι –επί σειρά ετών– απόρροια υψηλή και ότι βασίζεται σε πολλαπλά παροδικά και έκτακτα μέτρα τόνωσης της ζήτησης, τότε ενδεχομένως και το δυνητικό ΑΕΠ από το οποίο εκπορεύεται η έννοια του «διαρθρωτικού ισοζυγίου» δεν αναμένεται να παραμείνει ανεπηρέαστο.

για την κάλυψη ενός ικανού αριθμού ατόμων/νοικοκυριών που χρήζουν άμεσας ανάγκης παροχών και στήριξης.

Παράλληλα, η βελτίωση της στόχευσης προϋποθέτει την θέσπιση κατάλληλων εισοδηματικών κριτηρίων που αφορούν σχεδόν αποκλειστικά τον φτωχό και όχι τον γενικό πληθυσμό, εξωθώντας τους δικαιούχους προς έναν διαρκή και έμμεσο στιγματισμό, αλλά και υφέρποντα αποκλεισμό και διαχωρισμό. Η προστασία που παρέχεται από το νεοφιλελεύθερο δίκτυ προστασίας, διέρχεται μέσα από την σταδιακή εμπέδωση και αποδοχή ενός κοινωνικο-οικονομικού προφίλ, άμεσα συνδεδεμένου με τα χαμηλότερα κλιμάκια της εισοδηματικής κατανομής. Παράλληλα, το ύψος των μεταβιβαστικών πληρωμών σχετίζεται με τον υφιστάμενο χαρακτήρα της εισοδηματικής φτώχειας, επιτελώντας έναν ρόλο οριακής ενίσχυσης των πολύ χαμηλών εισοδημάτων. Καί' αυτό τον τρόπο, έμμεσα, το δίκτυ προστασίας προβαίνει σε μια θεσμική αναγνώριση των συνθηκών φτώχειας, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση μιας ιδιαίτερης ομάδας ευάλωτου πληθυσμού που δεσμεύεται να ζει στο όριο ενός μεταβαλλόμενου, ελάχιστου εισοδηματικού επιπέδου.

Ενδεικτικό παράδειγμα αυτής της λογικής αποτελεί και η εφαρμογή του προνοιακού προγράμματος του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στο οποίο αναγνωρίζεται μια νέα –για τα ελληνικά δεδομένα– υπό-κατηγορία «φτωχών», οι «ακραία φτωχοί». Η εισαγωγή του νέου όρου συντελεί στον περαιτέρω θρυμματισμό της κοινωνικής συνοχής, αναβαθμίζοντας εμμέσως την κατάσταση της μη-ακραίας φτώχειας στην αντίληψη του νομοθέτη και υποβαθμίζοντας –καί' επέκταση– την ανάγκη κρατικής στήριξης προς αυτούς. Η εννοιολογική έκπτωση συντελείται μέσω ενός σχήματος αρνητικής διαλεκτικής κατά την οποία, η παραγωγή του νέου όρου σηματοδοτεί τον υποβιβασμό των κατώτατων ορίων ενεργοποίησης εισοδηματικής στήριξης. Η επικέντρωση και ανάδειξη του χαμηλότερου εισοδηματικού επιπέδου διαβίωσης της ακραίας φτώχειας αποτελεί βάση σχετικοποίησης της θέσης των μη-ακραία φτωχών και διαμορφώνει ένα πεδίο πολιτικής νομιμοποίησης για τη θεμελίωση της αποτελεσματικότητας των στοχευμένων παροχών. Σύμφωνα με το ίδιο σκεπτικό, σημαντικό τμήμα των παροχών κατευθύνεται προς νοικοκυριά που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας ή σοβαρής υλικής αποστέρησης (*severe material deprivation*). Με τον τρόπο αυτό, το χαρακτηριστικό γνώρισμα της καθολικότητας των παροχών υπόκειται σε περαιτέρω εξασθένιση και αντικαθιστάται από μία πολύπλοκη περιπτώσιολογία, άμεσα συνδεδεμένη με τους κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Στο δίκτυ προστασίας, η έννοια της φτώχειας είναι μεταβαλλόμενη και προσδιορίζεται από το γενικό επίπεδο εισοδήματος της οικονομίας. Συνεπώς, υπό την προϋπόθεση ότι το συνολικό εισόδημα συρρικνώνεται και οι πόροι του δημοσίου περιστέλλονται –όπως συνέβη κατά την περίοδο 2009-2016 στην Ελλάδα– η κατανομή των ΔΚΠ μετατρέπεται σε τυπική άσκηση νεοκλασικής θεωρίας. Έτσι, ο πληθυσμός που χαρακτηρίζεται ως «ακραία φτωχός» προσαρμόζει το επίπεδο διαβίωσής του στους μειωμένους πόρους και όχι το αντίθετο. Το πολιτικό πρόσχημα περί αξιοποίησης των ελάχιστων πόρων κοινωνικής προστασίας προς εκείνο το τμήμα του πληθυσμού που τους έχει πραγματικά ανάγκη, επιτελεί δύο τουλάχιστον στόχους. Από τη μία μεριά σέβεται τη θεσμοθέτηση της λιτότητας στη δημοσιονομική διαχείριση, ενώ από την άλλη εμφανίζει μια συμπονετική όψη του νεοφιλελεύθερου κράτους προς εκείνους που έχουν πολύ χαμηλό οικογενειακό εισόδημα, δηλαδή τους ακραία φτωχούς. Παρ' όλα αυτά, η επίδρασή του στην διαχείριση των συνθηκών φτώχειας, όπως δείχνεται στην ενότητα 4 και 5, κρίνεται αμφισβητήσιμη.

3. Κανόνες που περιγράφουν το δίκτυ προστασίας

Από την έναρξη της κρίσης του 2009 και ύστερα, η λογική των στοχευμένων παρεμβάσεων ή ενισχύσεων ή φορο-ελαφρύνσεων στη βάση του εξορθολογισμού των δημοσιονομικών δαπανών, σηματοδότησε ριζικές αλλαγές στη φυσιογνωμία του εγχώριου συστήματος προστασίας. Μεταξύ άλλων, η έλευση μιας ουσιαστικής αναδιάρθρωσης επετεύχθη με την απόδοση των παροχών να διέρχεται μέσω αυστηρών διαδικασιών ελέγχου πόρων των δικαιούχων. Επί παραδείγματι, ύστερα από την υπογραφή του πρώτου ΠΟΠ από την ελληνική κυβέρνηση το 2010 ενεργοποιήθηκε η συζήτηση για την θέσπιση ενός νέου συστήματος συνταξιοδότησης, το οποίο θα είχε τη δυνατότητα απόδοσης συντάξεων βάσει εισοδηματικών κριτηρίων των ασφαλισμένων. «Το νέο σύστημα θα περιλαμβάνει επίσης και μία κοινωνική σύνταξη βάσει ελέγχου πόρων των δικαιούχων, για όλους τους πολίτες άνω της κανονικής ηλικίας συνταξιοδότησης, έτσι ώστε να παρέχεται ένα σημαντικό δίκτυο προστασίας, συνεπές με την δημοσιονομική βιωσιμότητα» (IMF, 2010, p. 33).

Στην προηγούμενη μεταρρυθμιστική πρόταση του ΔΝΤ, η προσθήκη «για όλους τους πολίτες» αντισταθμίζεται από τον κανόνα περί απόδοσης της εν λόγω σύνταξης «βάσει ελέγχου πόρων των δικαιούχων», κανόνας ο οποίος δύναται να περιορίσει αισθητά το εύρος των δικαιούχων. Βεβαίως, εδώ, δεν υπονοείται ότι η χρηματική ενίσχυση δεν θα πρέπει να δίνεται με ένα πλαίσιο ιεράρχησης προς όλους όσους έχουν ανάγκη, αλλά το ζήτημα που εξετάζεται εδώ αναφέρεται στον τρόπο καθορισμού αυτού του ύψους, βάσει του οποίου κάποιοι αποκλείονται και δεν καθίσταται δικαιούχοι, καθώς επίσης και στις πολιτικές του στοχεύσεις. Με τη θέσπιση εξαιρετικά χαμηλών επιπέδων εισοδήματος, σημαντική μερίδα του πληθυσμού αποκλείεται από την επιδοματική πολιτική και αφήνεται έκθετη στους κινδύνους και τα αδιέξοδα που προκαλούνται από την ύφεση και την οικονομική δραστηριότητα. Η θέσπιση εισοδηματικών και περιουσιακών κριτηρίων για τη λήψη κοινωνικών επιδομάτων υπαγορεύθηκε από την στενότητα δημόσιων πόρων, τον εκτοπισμό του ελληνικού δημοσίου από τις διεθνείς αγορές κεφαλαίων και την αυστηροποίηση του πλαισίου στοχοθεσίας του κρατικού προϋπολογισμού, στο πλαίσιο εφαρμογής των κανόνων του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Ως εκ τούτου και με κριτήριο την εξοικονόμηση πόρων, το εύρος των επιδομάτων περιορίστηκε δραστικά, παρά την απότομη αύξηση του πληθυσμού που βρισκόταν σε κατάσταση αδυναμίας να ανταποκριθεί στις καθημερινές του υποχρεώσεις.

Επί της ουσίας, πρόκειται για μια καθοριστική μετάλλαξη βασικών αρχών λειτουργίας του παλαιότερου κράτους πρόνοιας και την μετατροπή του σε πολλαπλά προγράμματα επιδομάτων που πραγματοποιούνται κατόπιν ελέγχου πόρων των δικαιούχων, σεβόμενα τις επιταγές του νεοφιλελεύθερου προτύπου κοινωνικής προστασίας (Palley, 2018). Το νέο ΣΚΠ δεν προσπαθεί να συμβάλλει ώστε να αναχαιτίσει την πτωτική πορεία της οικονομικής δραστηριότητας μέσω της ενίσχυσης των συνιστωσών της ζήτησης (βλ. σημαντική παρατήρηση του ILO στην εισαγωγή) αλλά αντιθέτως, ακολουθεί ή παρασύρεται από την καθοδική τάση της παραγόμενης αξίας, περιορίζοντας το εύρος του πληθυσμού στο οποίο μπορεί να παρέχει εισοδηματικές και άλλου τύπου, ενισχύσεις.

Κριτήρια όπως το ύψος του εισοδήματος, ο αριθμός των μελών του νοικοκυριού και η κατάσταση απασχόλησης (άνεργοι-εργαζόμενοι) διαδραματίζουν τον πλέον σημαντικό ρόλο στην

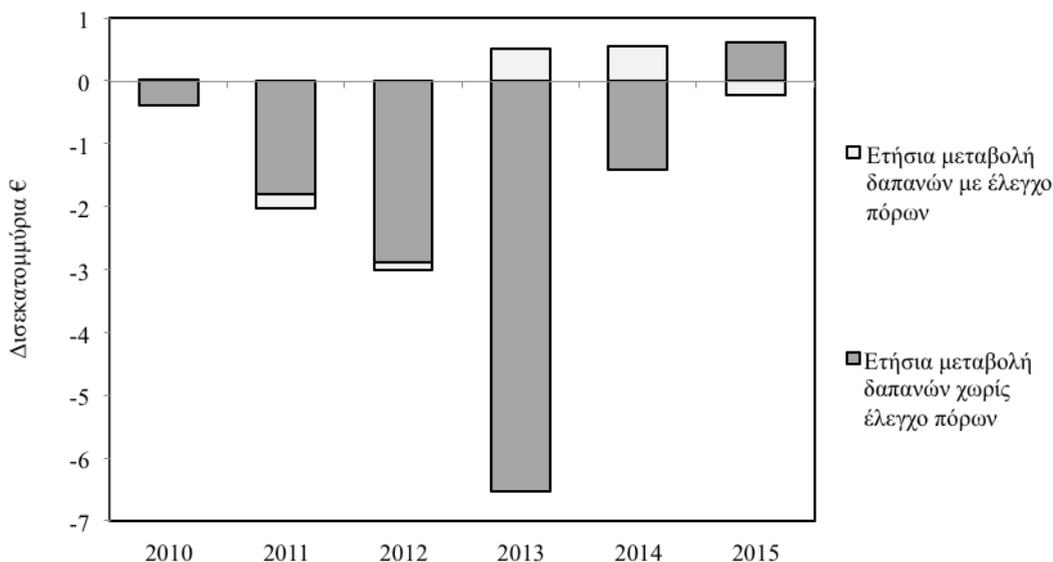
απόδοση επιδομάτων. Βασικό στόχο των μεταρρυθμίσεων αποτελεί η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της χρήσης των δημοσιονομικών πόρων περιορίζοντας εμμέσως και το πλήθος των δικαιούχων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ότι σύμφωνα με τα δεδομένα της Eurostat, την περίοδο 2009-2016, ο πληθυσμός των δικαιούχων σύνταξης αναπηρίας μειώθηκε κατά περισσότερο από 20 χιλιάδες άτομα. Γίνεται συνεπώς αντιληπτό ότι η μεταρρύθμιση προωθήθηκε με όχημα την οικονομική κρίση (Paratheodorou, 2015) καθώς η στήριξη των χαμηλότατων εισοδηματικών ομάδων κρίθηκε επιτακτική ώστε να επιτευχθεί μια ελάχιστη κοινωνική και πολιτική συναίνεση για τη στήριξη των πολιτικών λιτότητας (IMF, 2014).

Όπως παρατηρείται από τους Frabizio and Flamini (2015), πολλές χώρες που επλήγησαν από την οικονομική κρίση έρχονται αντιμέτωπες με μια δύσκολη πρόκληση που έχει να κάνει με τη διαχείριση της κοινωνικής αντίδρασης και αναταραχής. Κατά την εν λόγω προσέγγιση, οι κυβερνήσεις, υπό συνθήκες ενός εύθραυστου μακροοικονομικού περιβάλλοντος, στην προσπάθειά τους να περιορίσουν το μέγεθος των δημόσιων δαπανών, αντιμετωπίζουν δυσκολίες από την αυξανόμενη κοινωνική ένταση και τη σθεναρή αντίδραση των οργανωμένων μαζικών διαμαρτυριών, την υψηλή συμμετοχή στις γενικές απεργίες και την άρνηση συναινετικής στάσης από τις δυνάμεις της αντιπολίτευσης. Η έρευνα καταλήγει ότι για την άμβλυση των κοινωνικών συγκρούσεων απαιτείται περιορισμός της ανισότητας που προκαλείται από τα μέτρα περικοπής του διαθέσιμου εισοδήματος και άρα ένας περισσότερο δίκαιος καταμερισμός των επιπτώσεων της δημοσιονομικής περιστολής. Κατά συνέπεια, η κατανόηση των συνεπειών των προγραμμάτων προσαρμογής στην κατανομή εισοδήματος ανάγεται σε μία εκ των βασικών προτεραιοτήτων των ασκούντων οικονομική πολιτική. Έτσι, αρκετές έρευνες που τάσσονται υπέρ της αναγκαιότητας της εφαρμογής λιτότητας (Cournède κα, 2013, Vegh and Vuleting, 2014) συμφωνούν στο ότι για την επιτυχή έκβαση των μέτρων και την επίτευξη θετικών και διατηρήσιμων ρυθμών μεγέθυνσης απαιτείται μια όσο το δυνατόν δικαιότερη κατανομή των βαρών της δημοσιονομικής περιστολής στον πληθυσμό.⁵

Σε περιόδους ραγδαίας ύφεσης, οι κρατικές δαπάνες που αποδίδονται στο γενικό πληθυσμό χωρίς έλεγχο πόρων των δικαιούχων, εκλαμβάνονται ως κοινωνικά άδικες λόγω έλλειψης κάποιου είδους αναλογικότητας προς τις ανάγκες των ωφελομένων. Αποδεχόμενοι την αδυναμία πραγματοποίησης ελλειμματικού προϋπολογισμού όπως ορίζεται από το κανονιστικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης, η εισαγωγή εισοδηματικών κριτηρίων στην κατανομή μεταβιβαστικών πληρωμών γίνεται αποδεκτή στη βάση του ότι καλύπτει την αίσθηση μιας γενικευμένης αδικίας. Σύμφωνα με έκθεση του ΟΟΣΑ για το ελληνικό ΣΚΠ, προτείνεται η κατάργηση των καθολικών παροχών και η μετατροπή της απόδοσης του συνόλου των επιδομάτων ύστερα από έλεγχο πόρων των δικαιούχων (OECD, 2013, p. 33).

5. Στο αντίστοιχο πλαίσιο αξιολόγησης περί δίκαιης κατανομής των βαρών της δημοσιονομικής προσαρμογής στην Ελλάδα, το 2014 διοργανώθηκε ημερίδα υπό την αιγίδα του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚ 2014). Κατά την ανάπτυξη των εισηγήσεων, η περικοπή των ΔΚΠ θεωρήθηκε δεδομένη και εξετάστηκαν οι διάφορες κρίσιμες όψεις και ενδείξεις ανισοκατανομής των βαρών καθώς και τρόποι για τη βελτίωσή της. Για να αντιληφθούμε το πνεύμα των τοποθετήσεων, αξίζει η αναφορά στον Πρόλογο των εισηγήσεων όπου επισημαίνεται το εξής: «Η διεθνής εμπειρική έρευνα ισχυρίζεται ότι οι πιθανότητες επιτυχίας ενός προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής αυξάνονται όταν βελτιώνεται η στόχευση των κοινωνικών παροχών και η αποτελεσματικότητά τους [...]. Συμπερασματικά δηλαδή, η υποστήριξη των πιο αδύναμων τμημάτων της κοινωνίας, σε περίοδο δημοσιονομικής προσαρμογής, πέρα από τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής είναι και κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχία του προγράμματος» (ΓΠΚ, 2014, σελ. ν).

Διάγραμμα 1: Ετήσιες μεταβολές δαπανών κοινωνικής προστασίας, με ή χωρίς έλεγχο πόρων των δικαιούχων, δισεκατομμύρια €, τρέχουσες τιμές, 2010-2015, Ελλάδα



Πηγή: Eurostat

Μία από τις πλέον κρίσιμες όψεις της προσαρμογής που συνετελέσθη στην Ελλάδα κατά την περίοδο 2009-2015, αποτελεί η αλλαγή της ποσοστιαίας σύνθεσης των κατηγοριών των ΔΚΠ που περιορίστηκαν, διαχωρίζοντας μεταξύ του τμήματος που παρέχεται ύστερα από έλεγχο και μη-έλεγχο πόρων των δικαιούχων. Στο Διάγραμμα 1 απεικονίζονται οι ετήσιες μεταβολές σε δισεκατ. €, τρέχουσες τιμές, μεταξύ των δύο κατηγοριών, ώστε να διαφανεί εάν οι επιβληθείσες μειώσεις ήταν σημαντικότερες και οξύτερες των αυξήσεων που καταγράφηκαν στο σκέλος των δαπανών που αποδίδονταν κατόπιν ελέγχου πόρων των δικαιούχων. Στη διάρκεια των ετών 2010 έως και 2012, οι μειώσεις των δαπανών που προέκυπταν χωρίς έλεγχο πόρων ήταν πολύ υψηλότερες από τις αντίστοιχες μειώσεις αυτών που πραγματοποιούνταν μέσω διαδικασιών ελέγχου των πόρων. Κατά συνέπεια, σε αυτή τη πρώτη φάση της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα το σύνολο των ΔΚΠ και ολόκληρο το ΣΚΠ προσαρμοζόταν στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Συγκεκριμένα οι δαπάνες που αποδίδονταν χωρίς έλεγχο πόρων σημείωσαν σωρευτική μείωση της τάξεως των €5,1 δισεκατ., ενώ οι δαπάνες που δίδονταν κατόπιν ελέγχου πόρων, μειώθηκαν κατά €0,34 δισεκατ. Η επιλεκτική περικοπή του είδους των δαπανών είναι συνεπώς, πέραν από προφανής.

Επιπλέον, τα έτη 2013 και 2014 ήταν καθοριστικά αναφορικά με τη διαμόρφωση της νέας φυσιογνωμίας της κοινωνικής προστασίας και της απόδοσης επιδομάτων στην Ελλάδα. Η περαιτέρω σημαντική προσαρμογή που συρρίκνωσε το ύψος των δαπανών χωρίς έλεγχο πόρων ανήλθε σε €7,95 δισεκατ. και προστέθηκε στις ήδη προηγούμενες, υποδηλώνοντας μια ουσιαστική μεταβολή του συνολικού πλαισίου άσκησης πολιτικής, καθώς αυτού του είδους οι περικοπές αφορούσαν μεταρρυθμίσεις, οι οποίες πρέπει να αντιμετωπίζονται ως «διαρθρωτικές» και

μόνιμες. Παράλληλα, η αύξηση των δαπανών που υπόκεινται σε έλεγχο πόρων και που αγγίζει το ύψος των €1,06 δισεκατ., δεν ήταν ικανή να αντισταθμίσει τις καταγεγραμμένες απώλειες του διαθέσιμου εισοδήματος. Συνολικά, για ολόκληρη της περίοδο 2009-2015, οι αθροιστικές μειώσεις των δαπανών που αποδίδονταν χωρίς έλεγχο ήταν εξαιρετικά δυσανάλογες των αυξήσεων των δαπανών που πραγματοποιούνταν κατόπιν ελέγχου πόρων των δικαιούχων.

Στα εφαρμοζόμενα ΠΟΠ, οι κοινωνικές μεταβιβάσεις αντιμετωπίστηκαν αποκλειστικά από την πλευρά του κόστους που επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό και οι οποίες θα έπρεπε να καλύπτονται από αντίστοιχου επιπέδου δημοσιονομικά έσοδα (φορολογία). Σύμφωνα με τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, κάθε νέα –μη προϋπολογισμένη– δαπάνη είναι απαραίτητο να αντிகρίζεται από ένα αντίστοιχο ύψος εσόδων και άρα απαιτεί τη λήψη νέων μέτρων περικοπής του διαθέσιμου εισοδήματος ώστε ο στόχος του τελικού δημοσιονομικού αποτελέσματος να διατηρείται σταθερός. Κατ’ αυτό τον τρόπο, η διασφάλιση της δημοσιονομικής ουδετερότητας υπακούει μια πολιτικά φορτισμένη λογική, αυτή της αποτελεσματικής κατανομής των περιορισμένων πόρων. Υπό τους υφιστάμενους κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας, η επίτευξη δημοσίων εσόδων ή (πρωτογενών) πλεονασμάτων, θα πρέπει να προηγείται των αντίστοιχων δαπανών. Το γεγονός αυτό καθιστά τις νέες παροχές αποκλειστικά ως έκτακτες, σε άρρηκτη σύνδεση με το επίπεδο δημοσιονομικών αποτελεσμάτων και κατά συνέπεια, αδύνατο να θεσμοθετηθούν, παρά τη μόνιμη φύση των αναγκών που ενδεχομένως να καλύπτουν.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα και με όλες σχεδόν τις μηνιαίες και τριμηνιαίες εκθέσεις του Υπουργείου Οικονομικών που δημοσιεύονταν την περίοδο 2014 έως 2018, για την πορεία εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, η επίτευξη των υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων οφείλεται περισσότερο στη συγκράτηση των δαπανών έναντι του καθορισμένου στόχου, παρά στην άντληση υψηλών εσόδων. Το δίκτυ προστασίας αποτελεί τη θεσμοθέτηση ενός ελάχιστου επιπέδου μεταβιβάσεων (σε χρήμα και σε είδος) και επιδομάτων (θέρμανσης, στέγασης, διατροφής), ώστε η οποιαδήποτε επιπλέον κοινωνική δαπάνη, να εξαρτάται από την επίδοση του Κρατικού Προϋπολογισμού, με τρόπο που να υπερκαλύπτονται οι δημοσιονομικοί στόχοι. Η διαδικασία απόδοσης και λήψης έκτακτων παροχών και επιδομάτων προς ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού –πλέον– ανάγεται σε κεντρική λειτουργία του νέου δικτύου κοινωνικής προστασίας και συνδέεται με την υπερ-απόδοση των δημοσιονομικών μέτρων, στη βάση μιας μικροοικονομικής λογικής κινήτρου-αποτελέσματος, στην οποία υποβάλλεται πλέον το κράτος.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι προς το τέλος του 2017, λίγο πριν και την οριστικοποίηση των μεγεθών του Κρατικού Προϋπολογισμού, η κυβέρνηση εξήγγειλε το κατ’ εκτίμηση ποσό της υπερ-επίδοσης των εφαρμοζόμενων μέτρων –δηλαδή το ποσό που υπερκάλυπτε τον δημοσιονομικό στόχο– το οποίο θα ήταν διαθέσιμο να παράσχει ως έκτακτη ενίσχυση σε διάφορες κατηγορίες του πληθυσμού, μέσω διαδικασίας ελέγχου πόρων των δικαιούχων. Στο άρθρο 1 της αιτιολογικής έκθεσης του σχεδίου νόμου για τη Διανομή του Κοινωνικού Μέρους που κατατέθηκε στη Βουλή των Ελλήνων το Νοέμβριο του 2017, αναφέρεται ότι: «Η υπέρβαση του στόχου για πρωτογενές πλεόνασμα 1,75% του ΑΕΠ για το τρέχον έτος, και η προοδευτική επιστροφή σε συνθήκες οικονομικής σταθερότητας δημιουργούν τον αναγκαίο δημοσιονομικό χώρο, προκειμένου να διανεμηθεί στοχευμένα κοινωνικό μείρισμα για το έτος 2017 στα οικονομικά ασθενέστερα νοικοκυριά που έχουν αντικειμενικά πληγεί περισσότερο από τις συνέπειες της δημοσιονομικής προσαρμογής. Με τις διατάξεις του προτεινόμενου νόμου θεσπίζεται εφάπαξ

κοινωνική παροχή [...] προς ενίσχυση του δικτύου κοινωνικής προστασίας». Η χρήση της νέας γλώσσας της έκθεσης, απόλυτα συμβατή με το λεξιλόγιο που επιβάλλει το δίκτυ προστασίας, επιβεβαιώνει ότι η ενίσχυση θα πραγματοποιηθεί άπαξ, διασφαλίζοντας την επίτευξη του στόχου που επιβάλλεται από την ανάγκη ανάκτησης δημοσιονομικής αξιοπιστίας στις διεθνείς αγορές.

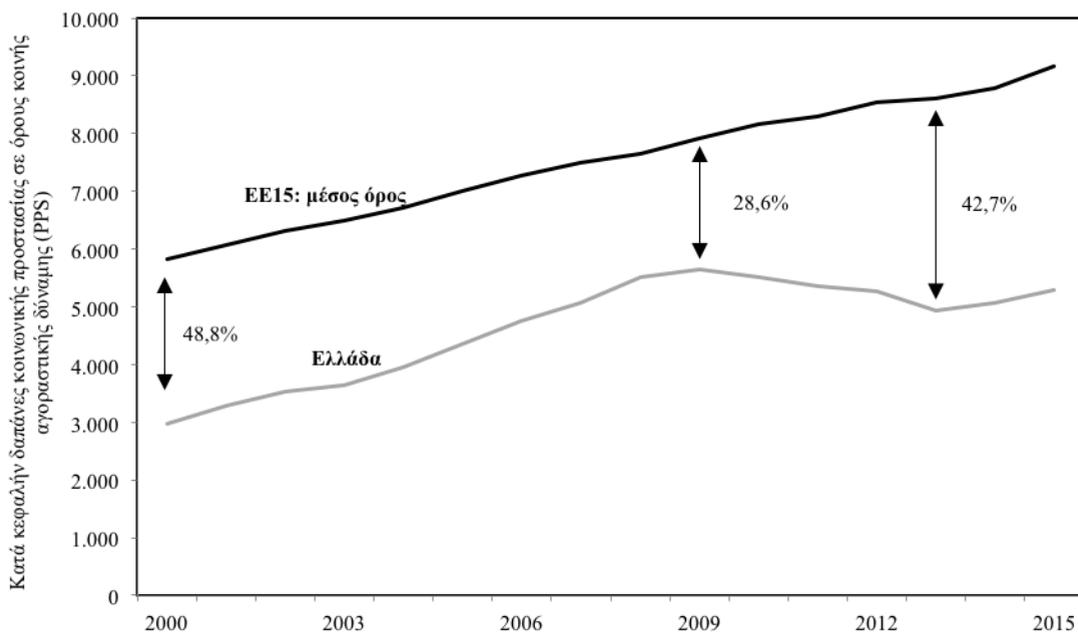
4. Συγκριτική επισκόπηση των δαπανών κοινωνικής προστασίας μεταξύ Ελλάδας και Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στο πρώτο ΠΟΠ που εφαρμόστηκε από τα μέσα του 2010, αναφέρεται ότι οι δημοσιονομικοί στόχοι αναμένεται να επιτευχθούν τόσο από τη μεριά των εσόδων, όσο και των δαπανών. Αναφορικά με τις τελευταίες, επισημαίνεται ότι: «Από την είσοδο στο Ευρώ [έως και το 2010] η Ελλάδα έχει αυξήσει τις πρωτογενείς δαπάνες κατά 8 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, συμπεριλαμβανομένων των μισθών των δημόσιων υπαλλήλων, την κατανάλωση και τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, τα οποία έχουν επιβάλλει ένα υπερβολικά υψηλό βάρος στο κράτος. Αυτό πρέπει να αντιστραφεί» (IMF, 2010, π. 8). Ο τρόπος δημοσιονομικής προσαρμογής ήταν προαποφασισμένος, αφού σύμφωνα με την αφήγηση του ΔΝΤ, το «υπερβολικό» ύψος των κρατικών δαπανών δεν προέκυψε μέσα από τη σύγκριση με το αντίστοιχο επίπεδο δαπανών των χωρών της Ευρωζώνης, αλλά σε σχέση με τις μακροχρόνια ασθενείς επιδόσεις των κρατικών εσόδων. Η υποστήριξη της θέσης ότι το έλλειμμα του ελληνικού δημοσίου κατά την πρώτη δεκαετία του 2000, οφείλεται σε ανεπαρκή έσοδα αντί σε υπερβολικές δαπάνες έχει υποστηριχτεί σε διάφορες ερευνητικές εργασίες (βλ. Αργεϊτς, 2012, Δαφέρμος και Παπαθεοδώρου, 2011). Ως εκ τούτου, στη συνέχεια, το ζήτημα εξετάζεται αποκλειστικά από την πλευρά των εξόδων.

Οι ΔΚΠ περιλαμβάνουν το σύνολο των χρηματικών μεταβιβάσεων του κράτους προς όλους τους δικαιούχους. Πρόκειται για ένα σημαντικό τμήμα του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού που, σε απολογιστική βάση, αποδίδει τα έξοδα του κράτους για συντάξεις, επιδόματα όλων των κατηγοριών (οικογενειακά τέκνων, φοιτητικά, αναπηρίας, στεγαστικά, ανεργίας κτλ.), καθώς επίσης και το ύψος του διοικητικού κόστους διαχείρισης και λειτουργίας των δομών κοινωνικής προστασίας. Για τη συγκριτική απεικόνιση των μεγεθών μεταξύ Ελλάδας και των χωρών που απαρτίζουν την ΕΕ15, προβαίνουμε σε δύο ξεχωριστές κανονικοποιήσεις. Πρώτον, το σύνολο των δαπανών διαιρείται με το πλήθος των κατοίκων κάθε περιοχής στην οποία αναφέρεται. Έτσι, το ζήτημα των διαφορετικών μεγεθών των συγκρινόμενων οικονομιών εξαλείφεται. Δεύτερον, λόγω της διαφορετικής αγοραστικής δύναμης του χρήματος στις χώρες που απαρτίζουν την ομάδα της ΕΕ15, τα δεδομένα κανονικοποιούνται και ως προς ένα κοινό καλάθι αγαθών. Κατ' αυτό τον τρόπο, διορθώνονται οι διαφορές στη σχέση εισοδήματος και γενικού επιπέδου των τιμών. Καταλήγοντας, στο Διάγραμμα 2 απεικονίζεται η μακροχρόνια διακύμανση των κατά κεφαλήν ΔΚΠ σε όρους κοινής αγοραστικής δύναμης (PPS) μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ15⁶.

6. Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Ισπανία, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Ελλάδα, Μάλτα, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Φινλανδία, Σλοβενία και Κύπρος.

Διάγραμμα 2: Κατά κεφαλήν δαπάνες κοινωνικής προστασίας σε όρους κοινής αγοραστικής δύναμης, Ελλάδα και ΕΕ15, 2000-2015



Πηγή: Eurostat

Ξεκινώντας από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, εκτιμάται ότι η κατά κεφαλήν αξία των ΔΚΠ στην Ελλάδα υπολείπονταν από την αντίστοιχη της ΕΕ15 κατά 48,8%. Στη διάρκεια των επόμενων εννέα ετών (2001-2009), η διαφορά μειώνεται αισθητά, κατά περίπου 20 ποσοστιαίες μονάδες. Με άλλα λόγια, αναφορικά με το αντίστοιχο επίπεδο κατά κεφαλήν δαπανών σε PPS στη διάρκεια της πρώτης δεκαετίας, εμφανίζονται ισχυρές τάσεις σύγκλισης μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ15. Από το 2009 και ύστερα, η πορεία αντιστρέφεται, και η προηγούμενα καταγεγραμμένη τάση αντιστρέφεται, διερχόμενη μιας σαφούς περιόδου απόκλισης. Τέσσερα έτη δημοσιονομικής περιστολής ήταν ικανά να μεταστρέψουν την θετική πορεία της προηγούμενης δεκαετίας. Έτσι, από το 2010 έως το 2013 η διαφορά των δύο μεγεθών επανέρχεται στα επίπεδα των αρχών του 2000, με την αξία των ΔΚΠ να σημειώνουν εμφανή σημάδια απόκλισης. Έκτοτε και μέχρι το 2015, η απόσταση μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ15 διατηρείται στο αντίστοιχο επίπεδο. Η σαφής αύξηση της μεταξύ τους απόστασης κατατάσσει την Ελλάδα σε υποδεέστερη θέση, ενώ τα στατιστικά δεδομένα επιδεικνύουν ότι οι μεταρρυθμίσεις στον τομέα του Κοινωνικού Κράτους, είναι εμμένουσες και διαρθρωτικές.

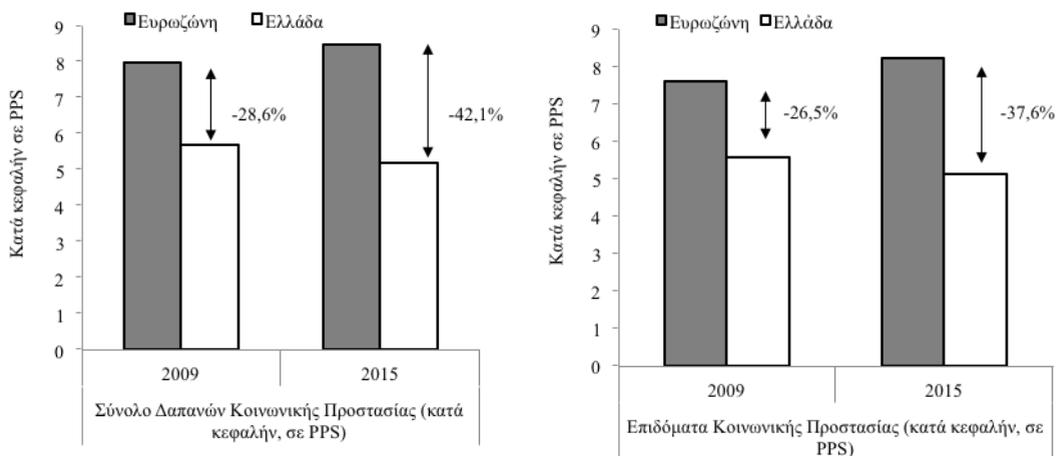
Σημαντική διαπίστωση αποτελεί επίσης το γεγονός ότι καθόλη τη διάρκεια της περιόδου 2000-2015, η αξία των ΔΚΠ της χώρας μας, είναι συγκριτικά μικρότερη σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ15. Από αυτή την άποψη, το σχετικό κόστος του ελληνικού Συστήματος Κοινωνικής Προστασίας, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ούτε «υψηλό», ούτε «υπερβολικό». Παρ' όλα αυτά, κατά την οκταετή περίοδο της ύφεσης (2009-2016), όσο κι αν η εφαρμοζόμενη πολιτική εσωτερικής υποτίμησης και δημοσιονομικής προσαρμογής ενέτεινε τις ανάγκες εισοδηματικής στήριξης

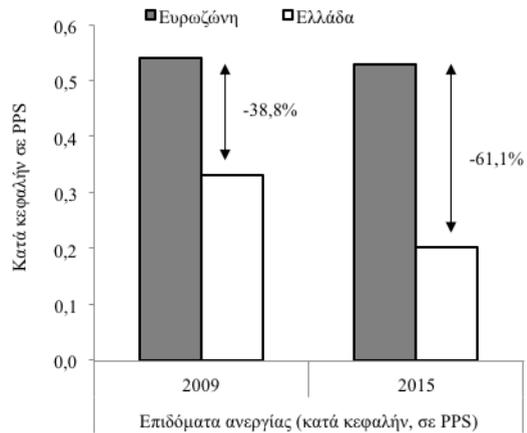
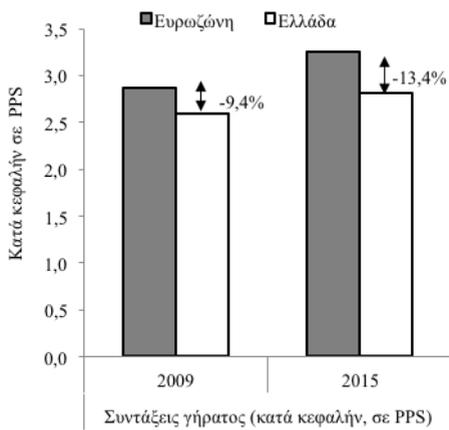
του πληθυσμού, οι δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού μειώνονταν αισθητά.

Μεταξύ άλλων, η ιδιαιτερότητα της ελληνικής περίπτωσης αντανακλάται και στις μεταβολές των υποκατηγοριών που απαρτίζουν το σύνολο των ΔΚΠ. Σε σύγκριση με την ΕΕ15, η διαφοροποίηση ορισμένων εκ των υποκείμενων συνιστωσών είναι αρκετά πιο σημαντική και η εξέλιξή τους κατά την περίοδο 2009-2015, αναδεικνύει τους απώτερους πολιτικούς στόχους των προγραμμάτων προσαρμογής. Ως εκ τούτου, στο Διάγραμμα 3 παρουσιάζονται ορισμένα βασικά δεδομένα των κατά κεφαλήν ΔΚΠ τροποποιημένα επίσης σε όρους κοινής αγοραστικής δύναμης (PPS).

Όπως επισημάνθηκε και προηγουμένως, σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ15, το ύψος των συνολικών αλλά και των επί μέρους ΔΚΠ στην Ελλάδα, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί «υψηλό». Ήδη από το 2009 (βλ. Διάγραμμα 3) τα μεγέθη στην περίπτωση της Ελλάδας υπολείπονται σημαντικά των αντιστοίχων της ΕΕ15 ενώ, μέχρι το 2015, η απόκλισή τους οξύνθηκε περαιτέρω. Η μικρότερη απόκλιση υπολογίζεται σε ότι αφορά τις δαπάνες των ασφαλιστικών ταμείων για συντάξεις γήρατος (-9,4% το 2009 και -13,4% το 2015), ενώ η μεγαλύτερη αφορά τις δαπάνες επιδομάτων ανεργίας. Στον συγκεκριμένο τομέα και λαμβάνοντας υπόψη το αυξημένο επίπεδο και τη μακρά διάρκεια παραμονής στην ανεργία σημαντικού ποσοστού του εργατικού δυναμικού στην Ελλάδα, φαίνεται ότι τα συγκεκριμένα επιδόματα υπέστησαν ένα δυσανάλογο βάρος των συνολικών περικοπών. Άλλωστε, το συμπέρασμα ότι «τα περισσότερα γενναιόδωρα επιδόματα ανεργίας συμβάλλουν στην αύξησή της και στην επέκταση της χρονικής διάρκειας που απαιτείται για την εύρεσης εργασίας» (RSAS, 2010) αποτέλεσε και μία από τις βασικές προτάσεις ερευνητικής τεκμηρίωσης στην οποία απονεμήθηκε το Νόμπελ οικονομικών το 2010.

Διάγραμμα 3: Κατά κεφαλήν Δαπάνες Κοινωνικής Προστασίας, σε όρους κοινής αγοραστικής δύναμης (PPS), ΕΕ15 και Ελλάδα, 2009 και 2015





Πηγή: Eurostat

Τέλος, το σκέλος των εσόδων, τις συνέπειες του οποίου θα εξετάσουμε εμμέσως παρακάτω μέσα από την ανάλυση των μεταβολών του διαθέσιμου (μετά φόρων) εισοδήματος, απαιτεί μια διαφορετική προσέγγιση. Η εξεύρεση δημοσίων εσόδων μέσω αύξησης των συντελεστών φορολόγησης, διεύρυνσης της φορολογικής βάσης, συμπερίληψης του τεκμαρτού εισοδήματος και μείωσης του αφορολόγητου ορίου, αποτελεί την άλλη όψη της λιτότητας και της ανισοκατανομής στην Ελλάδα (Μισσός, 2018). Παρ' όλα αυτά, στην επόμενη ενότητα, η έμφαση δίδεται στη διαχείριση των δεδομένων της φτώχειας, όπως εκφράζεται από τη δειγματοληπτική έρευνα για τον καθορισμό του επιπέδου διαθέσιμου εισοδήματος. Τα στοιχεία των ερευνών περιέχουν τόσο τις μειώσεις των εισοδημάτων λόγω περικοπών, όσο και λόγω της αύξησης της άμεσης φορολογίας.

5. Οι μεταβολές του διαθέσιμου εισοδήματος στη διάρκεια της ύφεσης στην Ελλάδα

Για τις ανάγκες παρουσίασης του δείκτη φτώχειας η ανάλυση στηρίζεται σε πρωτότυπη επεξεργασία μικροδομημένων της ΕΛΣΤΑΤ τα οποία προέρχονται από την έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (SILC). Η SILC αποτελεί μια επίσης δειγματοληπτική έρευνα και στην παρούσα μελέτη, τα πιο πρόσφατα διαθέσιμα μικροδομημένα είναι αυτά του 2017 (τα οποία αναφέρονται σε εισοδήματα του 2016). Ο ορισμός του εισοδήματος που υιοθετείται για τον προσδιορισμό του δείκτη φτώχειας είναι αυτός του διαθέσιμου εισοδήματος. Πρόκειται δηλαδή για το συνολικό εισόδημα των νοικοκυριών μετά την αφαίρεση των άμεσων φόρων (εισοδήματος) και των ασφαλιστικών εισφορών. Ως μονάδα ανάλυσης χρησιμοποιείται το άτομο. Για να είναι συγκρίσιμο το επίπεδο διαβίωσης των ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά με διαφορετικό μέγεθος και σύνθεση, δεχόμενοι ότι υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις στις οικονομίες κλίμακας της κατανάλωσης, τα εισοδήματα σταθμίζονται με βάση την τροποποιημένη κλίμακα ισοδυναμίας του ΟΟΣΑ (η οποία συχνά αναφέρεται και ως κλίμακα της Eurostat).

Σύμφωνα με την κλίμακα αυτή, το πρώτο μέλος του νοικοκυριού σταθμίζεται με 1, κάθε επιπλέον ενήλικος με 0,5 και κάθε παιδί με 0,3 (Παπαθεοδώρου, κ.α., 2008).

Στον δημόσιο διάλογο, για την ανάλυση της φτώχειας και τον υπολογισμό των αντίστοιχων ποσοστών, επικρατεί ο ορισμός της σχετικής φτώχειας. Σύμφωνα με αυτόν, «φτωχό» θεωρείται το άτομο που το εισόδημά του είναι χαμηλότερο από το 60% του αντίστοιχου διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος της χώρας που κατοικεί. Η υιοθέτηση αυτού του δείκτη δεν αντανάκλα την υπεροχή του έναντι άλλων εναλλακτικών δεικτών που έχουν κατά καιρούς προταθεί στη σχετική βιβλιογραφία.⁷ Αντιθέτως, θα μπορούσε εύκολα να υποστηριχτεί ότι αποτελεί έναν μάλλον αυθαίρετο δείκτη, χωρίς κάποια ισχυρή εμπειρική τεκμηρίωση. Η επιλογή όμως του συγκεκριμένου δείκτη επιβλήθηκε από το γεγονός ότι είναι εύκολα κατανοητός, μπορεί να υπολογιστεί χωρίς ιδιαίτερη δυσκολία με βάση τα διαθέσιμα δεδομένα (ή δεν απαιτεί τη συλλογή πολύπλοκων και πολυδάπανων δεδομένων) και αυξάνει τη συγκρισιμότητα των εκτιμήσεων με αυτές των επίσημων στατιστικών των χωρών της ΕΕ.

Για την πληρέστερη αξιολόγηση του επιπέδου εισοδηματικής φτώχειας στη χώρα μας, προβαίνουμε σε δύο τροποποιήσεις των δεδομένων των ερευνών της SILC. Πρώτον, τα μεγέθη υπολογίζονται ξανά, διορθωμένα ως προς τον δείκτη τιμών καταναλωτή (πληθωρισμό). Συγκεκριμένα, ως έτος βάσης λαμβάνεται το 2015 και τα ατομικά διαθέσιμα εισοδήματα των ερευνών μετατρέπονται σε σταθερές τιμές. Με το τρόπο αυτό, εκτιμάται η πραγματική μεταβολή του εισοδήματος διαχρονικά. Δεύτερον, υπολογίζεται ένας επιπρόσθετος δείκτης φτώχειας, του «διαχρονικά σταθερού και αποπληθωρισμένου ορίου φτώχειας του 2009», που ακολουθεί μια διαφορετική προσέγγιση έναντι της επίσημης ρητορείας. Για λόγους συντομίας, θα τον αποκαλούμε «δείκτη σταθερού ορίου».

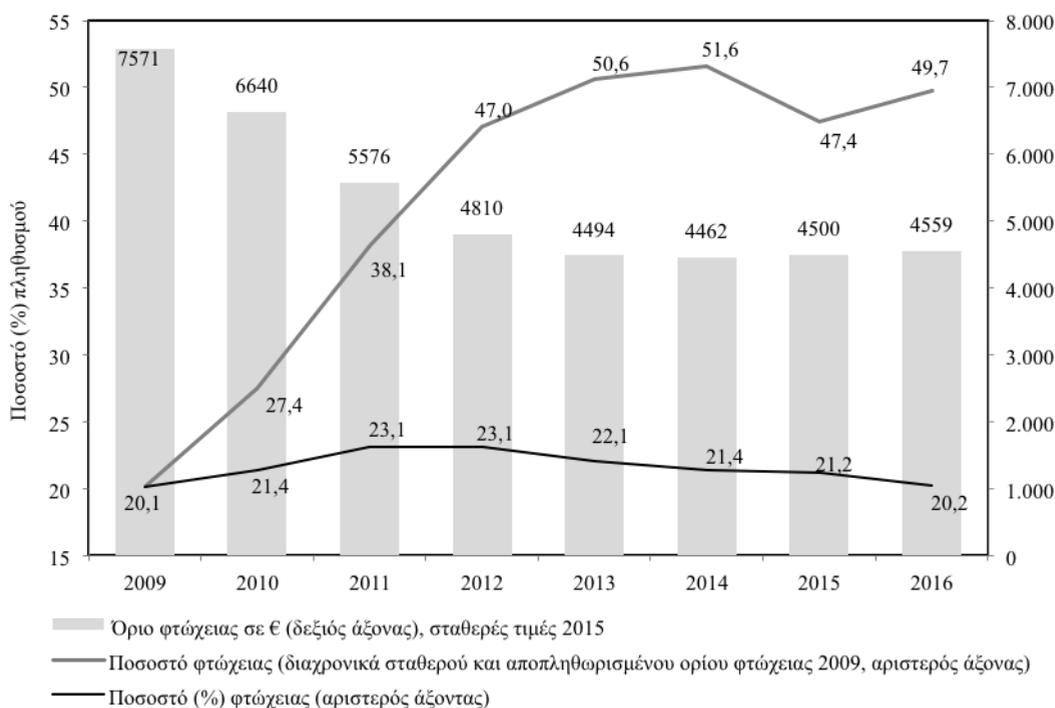
Ο συγκεκριμένος δείκτης υπολογίζεται χρησιμοποιώντας το αποπληθωρισμένο κατώφλι φτώχειας που προέκυψε από την έρευνα της SILC του 2010 (εισοδήματα 2009) για την Ελλάδα και εξετάζει το κατ' έτος ποσοστό του πληθυσμού που κατά τα επόμενα έτη διαβιούσε κάτω από αυτό το σταθερό και αποπληθωρισμένο επίπεδο εισοδήματος. Με αυτό τον τρόπο, παρέχεται η δυνατότητα διαχρονικής σύγκρισης του ποσοστιαίου πληθυσμού που – σύμφωνα με τα δεδομένα των ερευνών της SILC – ζούσε με διαθέσιμο εισόδημα χαμηλότερο από το αποπληθωρισμένο όριο φτώχειας του 2009, δηλαδή το έτος τυπικής έναρξης της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα.

Όπως διακρίνεται στο Διάγραμμα 4, ο ευρέως διαδεδομένος δείκτης ποσοστού σχετικής φτώχειας κατά την περίοδο της ύφεσης, δεν υπόκειται σε σημαντικές διακυμάνσεις. Το 2009, το 20,1% των κατοίκων ζούσαν με ένα διαθέσιμο εισόδημα που ήταν μικρότερο του 60% του αποπληθωρισμένου σε τιμές του 2015 διάμεσου, δηλαδή με λιγότερα των 7.571€ ετησίως (630€ μηνιαίως). Ύστερα από 6 χρόνια ύφεσης, το 2015, το ποσοστό σχετικής φτώχειας εκτιμάται πως ανερχόταν στο 21,2%, πολύ κοντά στα επίπεδα του 2009, όμως το αντίστοιχο «όριο φτώχειας» υπόκειται σε σταδιακή συρρίκνωση και υπολογίζεται μειωμένο στο επίπεδο των 4.500€ ετησίως (375€ μηνιαίως). Γίνεται έτσι κατανοητό ότι ο υπολογισμός του ποσοστού σχετικής φτώχειας αποδίδει το τμήμα του πληθυσμού που διαβιώνει κάτω από ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο όριο φτώχειας, το οποίο κατά την εν λόγω περίοδο υπόκειται σε πραγματική μείωση της τάξης του

7. Βλ. Atkinson, 1983, 1998, Gordon and Townsend, 2000, Townsend 1979, 1993. Η επιλογή ενός δείκτη επηρεάζει σημαντικά τη μέτρηση και την αποτίμηση της φτώχειας, επηρεάζοντας τη διαδικασία χάραξης αλλά και αξιολόγησης των σχετικών πολιτικών.

40,5%, ξεπερνώντας κατά περίπου 15 ποσοστιαίες μονάδες το σωρευτικό επίπεδο της ύφεσης στο ΑΕΠ! Αντίστοιχα, το 2016, το όριο φτώχειας –σε σταθερές τιμές 2015– υπολογίζεται οριακά αυξημένο (κατά 1,3%) και ο δείκτης σχετικής φτώχεια βαίνει μειούμενος κατά 1 ποσοστιαία μονάδα, πολύ κοντά στο 20,2%. Η εν λόγω εξέλιξη εξετάζεται παρακάτω. Προς το παρόν πρέπει να τονιστεί ότι ο συγκεκριμένος ορισμός του σχετικού ποσοστού φτώχειας, ενσωματώνει τις αποπληθωριστικές τάσεις της οικονομίας και εμπεριέχει τις πολλαπλές περικοπές που υπέστη το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών, υποβιβάζοντας αισθητά το μέγεθος των επιπτώσεων της εφαρμοζόμενης πολιτικής. Συνεπώς, μια περισσότερο ρεαλιστική εικόνα των μεταβολών του ποσοστού φτώχειας επιτυγχάνεται μέσω της χρήσης του δείκτη σταθερού ορίου.

Διάγραμμα 4: Εξέλιξη δεικτών ποσοστού (%) φτώχειας και «όριο φτώχειας» σε €, σταθερές τιμές (2015=100), Ελλάδα, 2009-2016



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ και επεξεργασία μικροδομημένων SILC

Η ανάδειξη του επιπέδου εισοδηματικών περικοπών του πληθυσμού στην Ελλάδα απαιτεί μια διαφορετική προσέγγιση. Το αυθαίρετο σχετικό όριο φτώχειας του 60% του εκάστοτε διάμεσου εισοδήματος, δεν αποκρύπτει μόνο το επίπεδο της περικοπής, αλλά και κάτι άλλο εξίσου σημαντικό, τη διαφοροποίηση της εισοδηματικής κατανομής τόσο μεταξύ του πληθυσμού των φτωχών, όσο και των μη-φτωχών. Άλλωστε, η υιοθέτηση αυτού του αυθαίρετου δείκτη είναι που κατά το 2012, ώθησε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να παρουσιάσει μια σαφώς ωραιοποιημένη εικόνα για την εισοδηματική κατάσταση του πληθυσμού στην Ελλάδα αναφέροντας ότι «σύμφωνα με ορισμένα ευρήματα, οι εφαρμοζόμενες πολιτικές έχουν περιορίσει την αύξηση της φτώχειας» (ΕΚ, 2012, π. 51).

Για την επίλυση του πρώτου ζητήματος, δηλαδή της ενσωμάτωσης του επιπέδου των εισοδηματικών περικοπών στα αποτελέσματα της φτώχειας, παρουσιάζουμε τον δείκτη ενός διαχρονικά σταθερού ορίου φτώχειας του 2009. Αναφορικά με το δεύτερο ζήτημα της διαφοροποίησης της κατανομής του διαθέσιμου εισοδήματος στον πληθυσμό, παρακάτω γίνεται χρήση ενός άλλου μεγέθους, του χάσματος φτώχειας.

Σύμφωνα με τα δεδομένα των ερευνών της SILC, δημιουργείται το εξής παράδοξο: σημαντικό ποσοστό των ατόμων που κατά το 2009 εντοπιζόνταν να είναι πολύ κοντά στο «όριο φτώχειας» του αντίστοιχου έτους (7.571€), επτά χρόνια αργότερα, το 2016, εκτιμάται ότι είχαν διαφύγει του αντίστοιχου κινδύνου! Με άλλα λόγια, επειδή η συνολική επίδοση της οικονομίας βρισκόταν σε ύφεση, η σχετική τους θέση εμφανίζεται βελτιωμένη και μάλιστα σε «ασφαλή» απόσταση από το να διατρέχουν τον κίνδυνο να περιληφθούν στον πληθυσμό των φτωχών. Η διασφάλιση αποφυγής μιας τέτοιας παραδοξότητας, ωθεί στην εκτίμηση του δείκτη σταθερού ορίου.

Τα αποτελέσματα μιας τέτοιας τροποποίησης εμφανίζουν το σημαντικό τμήμα του πληθυσμού που επωμίστηκε τη συρρίκνωση του διαθέσιμου εισοδήματος, ώστε να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι των προγραμμάτων λιτότητας. Η ανοδική πορεία του δείκτη σταθερού και αποπληθωρισμένου ορίου φτώχειας, αποδίδει μια ζοφερή εικόνα και καταδεικνύει την ένταση της εισοδηματικής περιστολής κατά τη νέα φάση στην οποία διήλθε η ελληνική οικονομία. Σύμφωνα με τα δεδομένα, κατά το 2015, το 47,4% του πληθυσμού ζούσε με διαθέσιμο ισοδύναμο ατομικό εισόδημα μικρότερο των 7.571€ (όριο φτώχειας του 2009 σε σταθερές τιμές 2015), ενώ το 2016, το αντίστοιχο ποσοστό πληθυσμού υπολογίζεται σε 49,7%, δηλαδή αυξημένο κατά 2,3 ποσοστιαίες μονάδες. Το συγκεκριμένο εύρημα προβληματίζει αναφορικά με τη μείωση που εμφανίζεται κάνοντας χρήση του διαδεδομένου ορισμού της σχετικής φτώχειας που σύμφωνα με αυτόν, το ποσοστό φτώχειας του πληθυσμού κατά την ίδια χρονιά μειώνεται.

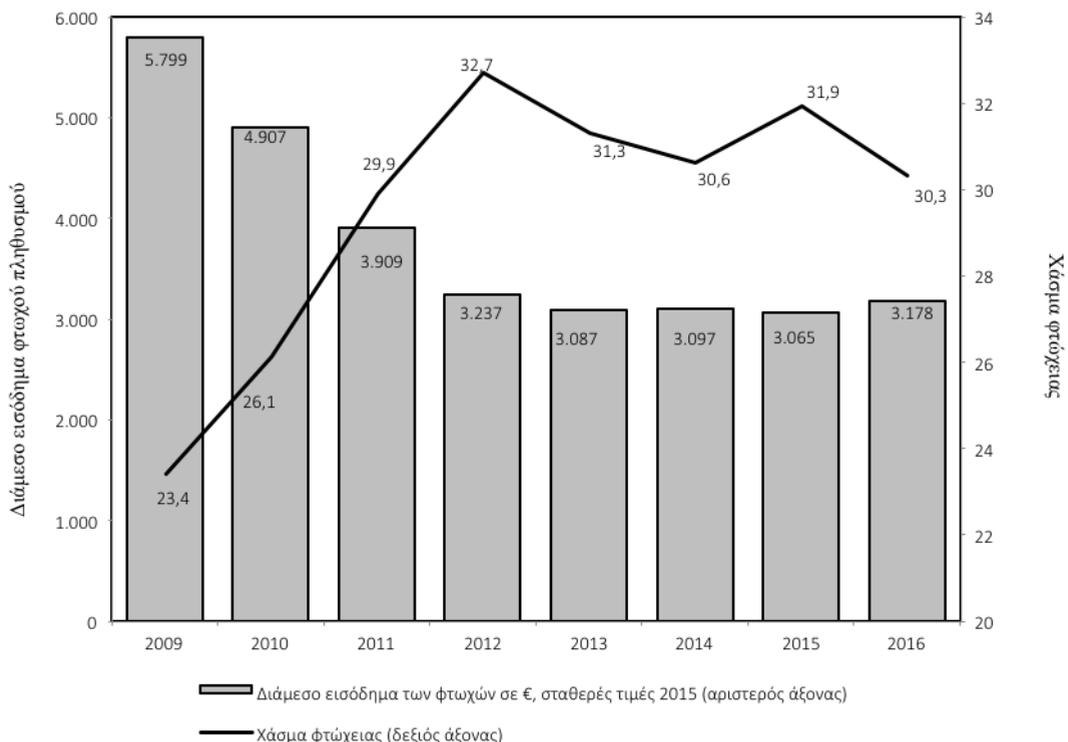
Υπό την προϋπόθεση ότι ο δείκτης σταθερού ορίου αποτελεί έναν ικανοποιητικότερο τρόπο μέτρησης της φτώχειας και ότι αποδίδει το εισοδηματικό επίπεδο στο οποίο επιθυμούμε την επαναφορά του πληθυσμού, τότε αντιλαμβανόμαστε ότι οι πολιτικές εισοδηματικής στήριξης που είναι απαραίτητο να ασκηθούν πρέπει να απευθύνονται σε ένα πολύ πιο ευρύ τμήμα του συνολικού πληθυσμού και όχι μόνο στην επούλωση της ακραίας φτώχειας.

6. Χάσμα φτώχειας και ακραία φτώχεια

Μια επαρκώς διαφοροποιημένη προσέγγιση της εισοδηματικής κατάστασης του φτωχού –αποκλειστικά– πληθυσμού και των εισοδηματικών αποστάσεων που εμφανίζονται μεταξύ τους, παρουσιάζεται με τη χρήση του δείκτη χάσματος φτώχειας. Το χάσμα φτώχειας υπολογίζεται από το λόγο της διαφοράς μεταξύ του διάμεσου εισοδήματος των φτωχών και του εκάστοτε ορίου φτώχειας προς το όριο φτώχειας. Με τον τρόπο αυτό, αποδίδεται ένα μέτρο υπολογισμού του βάθους ή έντασης της φτώχειας αφού ουσιαστικά εκτιμάται το επίπεδο του διαθέσιμου εισοδήματος κάτω από το οποίο διαβίει το φτωχότερο 50% του πληθυσμού των φτωχών. Παραδείγματος χάριν, όπως παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 5, για το 2009, το χάσμα φτώχειας εκτιμάται ότι ήταν 23,4% που σημαίνει ότι το φτωχότερο 50% του πληθυσμού των φτωχών, ζούσαν με ένα διαθέσιμο

εισόδημα που ήταν μικρότερο του 76,6% (100% – 23,4%) του ορίου φτώχειας (μικρότερο των 5.799€ ετησίως ή 483€ μηνιαίως). Αντίστοιχα, το 2015, το χάσμα φτώχειας υπολογίζεται να είναι περίπου στο 31,9%, που σημαίνει ότι κατά το συγκεκριμένο έτος, το 50% του πληθυσμού των φτωχών είχε στη διάθεσή του ένα εισόδημα μικρότερο των 3.065€ ετησίως (255€ μηνιαίως)!⁸ Τέλος, κατά το 2016, το χάσμα φτώχειας υπολογίζεται μειωμένο κατά 1,6 ποσοστιαίες μονάδες, σηματοδοτώντας μια οριακή βελτίωση της εισοδηματικής κατάστασης των φτωχών, καθώς το διάμεσο εισόδημά τους φαίνεται να πλησιάζει προς το ήδη αναβαθμισμένο όριο φτώχειας.

Διάγραμμα 5: Χάσμα φτώχειας και ετήσιο διάμεσο εισόδημα του πληθυσμού των φτωχών σε €, σταθερές τιμές (2015=100)



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ και επεξεργασία

Σύμφωνα με τα δεδομένα των ερευνών της SILC, η πτώση του διάμεσου διαθέσιμου εισοδήματος του πληθυσμού των φτωχών κατά την περίοδο 2009-2016, ανέρχεται σε 45,2%, γεγονός που υπογραμμίζει τη δυσανάλογη κατανομή των βαρών της πολιτικής λιτότητας στην Ελλάδα. Στη διάρκεια των οκτώ ετών οικονομικής ύφεσης, η συρρίκνωση του εισοδήματος των φτωχών διαμόρφωσε μία υπό-ομάδα πληθυσμού που κινήθηκε πολύ πιο κάτω από το επίπεδο συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης, καθιστώντας επιτακτική την ανάγκη άμεσης κρατικής παρέμβασης

8. Ο νόμος (ΦΕΚ Β128/2017) για τη θέσπιση του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης έθετε ως βάση των δικαιούχων του επιδόματος τα μονοπρόσωπα νοικοκυριά που ζούσαν με εισόδημα 200€ μηνιαίως, δηλαδή αρκετά πιο κάτω από το υπολογιζόμενο χάσμα του 2015.

και ενίσχυσης. Παράλληλα με τις εντεινόμενες συνθήκες εισοδηματικής εξαθλίωσης του πληθυσμού, η απειλή χρεοκοπίας της χώρας, συνοδευόμενη από δημοσιεύματα⁹ διεθνούς διασυρμού, εξωθούσε στη λήψη άμεσων μέτρων εισοδηματικής περικοπής, ενώ ενέτεινε την ανάγκη θεσμοθέτησης πολιτικών που θα κατένειμαν τους ελάχιστους δημόσιους πόρους προς διασφάλιση ενός χαμηλού επιπέδου στοιχειώδους κοινωνικής συνοχής. Η ένταση της ύφεσης και οι τοκοχρεολυτικές ανάγκες της χώρας, στοιχειοθέτησαν ένα πλαίσιο υπέρ της επίσπευσης των προτεινόμενων από τους διεθνείς πιστωτές, μεταρρυθμίσεων, που θα εκκινούσε τη συζήτηση αναδιάρθρωσης του δημόσιου χρέους (BoG, 2014; 120).

Η απόπειρα συμβιβασμού των δύο αντικρουόμενων τάσεων, δηλαδή των ραγδαία διογκούμενων αναγκών του πληθυσμού και της αδυναμίας αξιοποίησης δημόσιων πόρων (λόγω αναγκών αποπληρωμή δημόσιου χρέους), κατέστησε την ανάγκη θεσμοθέτησης ενός ελάχιστου δικτύου προστασίας, ως αναντίρρητη και συνάμα, προοδευτική πρόταση πολιτικής. Σ' αυτό το πλαίσιο θεσμοθετήθηκε και εισήχθη ένα περίπλοκο σχήμα του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος, ώστε να καλυφθούν οι άμεσες ανάγκες νοικοκυριών με «δύσκολα κοινωνικοοικονομικά προφίλ» (EC, 2012, p. 170) και να επουλωθούν πληγές πρωτοφανών –για τα μεταπολιτευτικά δεδομένα– επιπτώσεων ένδειας. Δεδομένων των θεσμοθετημένων κανόνων περιστολής δημόσιων δαπανών και του ιδεολογήματος της στενότητας δημόσιων πόρων, ο νόμος περί κοινωνικής προστασίας περιόριζε τα εισοδηματικά κριτήρια σε τέτοιο βαθμό, ώστε η παροχή βοήθειας να απευθύνεται αποκλειστικά σε περιπτώσεις μιας ειδικής κατηγορίας, εκείνης των ακραία φτωχών. «Τη ραχοκοκαλιά του αναμορφωμένου συστήματος κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα αποτελεί ένα νέο σχήμα Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος, καλούμενο ως Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, το οποίο προσφέρει ένα αποτελεσματικό δίκτυο προστασίας ύστατης καταφυγής σε νοικοκυριά που βρίσκονται σε κίνδυνο ακραίας φτώχειας» (ESM, 2017, p. 85). Κατ' αυτό τον τρόπο, το κράτος κατέληξε να υποβιβάζει το επίπεδο παρέμβασης και να διενεργεί λειτουργίες ελαχιστοποίησης του κόστους των παροχών του, υπό τον περιορισμό των δημοσιονομικών στόχων και της πρότερης ύπαρξης αντίστοιχων –φορολογικών– εσόδων.

6. Επίλογος

Το δίκτυο προστασίας συμβάλλει στον προσδιορισμό ενός ελάχιστου επιπέδου κρατικής ενίσχυσης που απευθύνεται κυρίως στα πολύ χαμηλά κλιμάκια της εισοδηματικής κατανομής, με στόχο την επίτευξη της απαραίτητης κοινωνικής συναίνεσης ώστε να προωθηθεί η απρόσκοπτη εφαρμογή των μέτρων δημοσιονομικής περιστολής. Η εφαρμογή του στην Ελλάδα κατά την περίοδο της κρίσης συνιστά θεσμική έκπτωση και υποβάθμιση των λειτουργιών του Κοινωνικού Κράτους, που βασίζεται στην ιδέα της αποτελεσματικής κατανομής των σπάνιων δημοσιονομικών πόρων. Παράλληλα, η βελτίωση της στόχευσης των δαπανών εξυπηρετεί την βαθύτερη θεμελίωση

9. «Greek PM warns of return to fear of 'Grexit' if government falls», Renee Maltezos, Reuters, 11 Δεκεμβρίου 2014. «Markets prepare for new Greek currency as Grexit prospects grows», Roger Blitz και Philip Stafford, Financial Times, 6 Ιουλίου 2015.

των κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας. Ο κυρίαρχος τρόπος προσδιορισμού του ποσοστού φτώχειας επισκιάζει την πραγματική συρρίκνωση του διαθέσιμου εισοδήματος και περιορίζει την έκταση του πληθυσμού που καθίσταται δικαιούχος εισοδηματικών ενισχύσεων. Ως εκ τούτου, η παρουσίαση ενός εναλλακτικού δείκτη σταθερού και αποπληθωρισμένου ορίου φτώχειας, δύναται να αποτυπώσει καλύτερα τις δυσμενείς εισοδηματικές εξελίξεις που έλαβαν χώρα κατά την περίοδο της παρατεταμένης ύφεσης. Η θεσμική διαφοροποίηση που συνετελέσθη και η στέρψη αναπτυξιακών όψεων του νέου ΣΚΠ σηματοδοτεί μια έντονη μεταβολή, οι κοινωνικές επιπτώσεις της οποίας θα σκιαγραφήσουν τα θέματα μελλοντικής διερεύνησης.

Η κρίση του 2009 και η βαθειά ύφεση που ακολούθησε θα συνεχίσει να αποτελεί ορόσημο των σημαντικών θεσμικών μεταβολών στην Ελλάδα. Όσο κι αν μοιάζει παράδοξο, η όξυνση των ανισοτήτων της ελληνικής κοινωνίας έθεσε τις βάσεις για την αποδέσμευση της οικονομικής πολιτικής από την κοινωνική ευημερία και η αποτελεσματικότητα της άσκησής της ετέθη στη βάση επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων. Παράλληλα, η θεσμοθέτηση των νεοφιλελεύθερων αντιλήψεων εκτόπισε το κράτος από την ενεργό οικονομική δραστηριότητα υπέρ μιας απορρυθμισμένης αγοράς, υποβιβάζοντας την σημαντική κοινωνική αποστολή του.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

- Agnello, L. and Sousa, R. M. (2014). “How does fiscal consolidation impact on income inequality?”, *Review of Income and Wealth*, 60 (4), pp. 702-726.
- Alesina, A., Perotti, R., Tavares, J., Obstfeld, M. & Eichengreen, B. (1998). “The political economy of fiscal adjustments”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998 (1), pp. 197-266.
- Ardagna S. (2009). “Determinants and consequences of fiscal consolidation in OECD countries”, in *European Commission: European Economy 2009*, Brussels: European Commission.
- Atkinson, A.B. (1983). *The Economics of Inequality*, Oxford: Clarendon Press, 2nd edition.
- (1998). *Poverty in Europe*, Oxford: Blackwell.
- (2012). “EU social policy beyond the crisis”, στο *Κοινωνική πολιτική και κοινωνική συνοχή στην Ελλάδα σε συνθήκες οικονομικής κρίσης*, Τράπεζα της Ελλάδας.
- (2015). *Inequality: What can be done?*, Harvard University Press.
- Atkinson, A. B. and Bourguignon, F. (2000). *Handbook of Income Distribution*, vol.1, Amsterdam: North Holland.
- Bastagli, F., Coady, D. and Gupta, S. (2012). “Income inequality and Fiscal Policy”, *IMF Staff discussion note 12/08 (June)*, Washington: International Monetary Fund.
- Beck, U. (2000). *What is globalization?*, Cambridge: Polity Press.
- Bicerli, M., K., Gundogan, N. and Aydin, U. (2005). “The working poor: a comparative analy-

- sis”, MRPA paper No. 5096
- BoG (2014). *The chronicle of the great crisis; the Bank of Greece 2008-2013*, Center for culture research and documentation, Bank of Greece
- Cournéde, B., Goujard, A., Pina, Á., and de Serres, A. (2013). “Choosing fiscal consolidation instruments compatible with growth and equity”, OECD Economic Policy Paper No. 7, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Cowell, F. A., (1995). *Measuring Inequality*, 2nd edition, London: Prentice Hall.
- Cox, R. (1998). “From safety-net to trampoline: Labor market activation in the Netherlands and Denmark”, *Governance*, 11 (4), pp. 397-411.
- Dafermos, Y. and Papatheodorou, C. (2013). “What drives inequality and poverty in the EU? Exploring the impact of macroeconomic and institutional factors”, *International Review of Applied Economics*, 27 (1), pp. 1-22.
- Esping-Andersen, C. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, New Jersey: Princeton University Press.
- European Commission (2012). “The Second Economic Adjustment Programme for Greece – First Review”, Occasional Papers 123, European Commission.
- ESM (2017). “The ESM Stability Support Programme: Greece, First and Second Reviews”, July 2017 Background Report, European Economy, Institutional Papers 064.
- European Commission (2017). “Vade mecum on the Stability and Growth Pact”, Institutional Paper 052, Directorate-General of Economic and Financial Affairs
- Ferrera, M., (1996). “The ‘southern model’ of welfare in social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6 (1), pp. 17-37.
- Gordon, D. and Townsend, P. (eds.) (2000). *Breadline Europe; The Measurement of Poverty*, Bristol: Policy Press.
- Graham, J. (2010). *A well-tailored safety net: the only fair and sensible way to save social security*, California, USA: ABC Clio.
- Hanzl-Weiß, D. and Vidovic, H. (2010). “Working poor in Europe”, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions.
- Harcourt, B., (2010). *Illusions of free markets: Punishment and the myth of natural order*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Huber, E. and Stephens, J. D. (2001). “Welfare states and production regimes in the era of retrenchment”, in Pierson P. (ed.), ch. 4, *The new politics of the welfare state*, New York: Oxford University Press.
- Jensen, C. (2014). *The right and the welfare state*, Oxford University Press.
- ILO (2017). *World social protection report. Universal social protection to achieve the sustainable development goals, 2017-2019*. Geneva: International Labour Office.
- IMF (2010). “Greece: Memorandum of Economic and financial policies”, IMF Country Report no. 10/111.
- (2014). “Fiscal policy and income inequality”, IMF Policy Paper, Washington: International Monetary Fund.
- Lohmann, H. and Marx, I. (2008). “The different faces of in-work poverty across welfare state regimes”, in Andre, H-J. and Lohmann. H. (eds.), *The working poor in Europe: Employ-*

- ment, poverty and globalization, Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD (2013). “Greece: reform of social welfare programmes”, Paris: OECD public governance review.
- Palley, T. (2018). “Re-theorizing the welfare state and the political economy of neoliberalism’s war against it”, FMM Working Paper, No. 16, IMK
- Papathodorou, C. (2015). “Economic crisis, poverty and deprivation in Greece: the impact of neoliberal remedies”, in Mavroudeas S. (ed.), chapter 9, Greek Capitalism in Crisis: Marxist Analyses, Routledge.
- Papathodorou, C. and Pavlopoulos, D. (2014). “Income inequality in the EU: how do member states contribute?”, International Journal of Social Economics, 41 (6), pp. 450 – 466.
- Piachaud, D. (1993). “The definition and measurement of poverty and inequality”, in Barr, N. and Whynes, D. (eds.), Current Issues in the Economics of Welfare, London: Macmillan.
- RSAS (2010). “The Prize in economic sciences 2010: Press release”, The Royal Swedish Academy of Sciences.
- Schram, S. F. (2015). The return of ordinary capitalism: Neoliberalism, precarity, occupy, New York: Oxford University Press.
- Townsend, P. (1979). Poverty in the United Kingdom, Middlesex: Penguin.
- (1993). The International Analysis of Poverty, London: Harvester Wheatsheaf.
- Vegh, C. A. and Vuletin, G. (2014). “Social implications of fiscal policy responses during the crises”, NBER Working Paper No. 19828, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- World Bank (2016). “Greece social welfare review (output d4): preliminary policy recommendations (2nd Report)”, EC Contract No 30-CE-0749429/00-44.

Ελληνόγλωσση

- Αργείτης, Γ. (2012). Χρεοκοπία και οικονομική κρίση, Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Αργείτης Γ., Κορατζάνης Ν., Παϊταρίδης Δ. και Πιέρρος Χρ. (2018). Η α(υτα)πάτη των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής της Ελλάδας, Αθήνα: Παπαζήσης
- Βαϊτσός, Κ. και Μισσός, Β. (2018). Πραγματική Οικονομία: εμπειρίες ανάπτυξης, κρίσης και φτωχοποίησης στην Ελλάδα, Αθήνα: Κριτική.
- Γράβαρης, Δ. (1998). «Το ‘χτίσιμο’ του Κοινωνικού Κράτους: από τον κομματικό λόγο στις κρατικές πολιτικές», στο Σπουρδαλάκης, Μ. (επιμ.) ΠΑΣΟΚ: Κόμμα-κράτος-κοινωνία, σελ. 91-120, Αθήνα: Πατάκης.
- ΓΠΚ (2014). Δημοσιονομική προσαρμογή: πόσο δίκαιη είναι η κατανομή των βαρών;, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή.
- Δαφέρμος, Ι. και Παπαθεοδώρου, Χ. (2011). «Το παράδοξο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα: γιατί η αύξηση των δαπανών για κοινωνική προστασία δεν μείωσε τη φτώχεια», Κείμενα Πολιτικής 2, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, ΙΝΕ ΓΣΕΕ.
- (2013). «Η συμβολή του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην οικονομική μεγέθυνση», Μελέτες 26, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, ΙΝΕ ΓΣΕΕ.

- Δημουλάς, Κ. (2017). «Η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα», Κοινωνική Πολιτική, 7, σελ. 7-24
- Ιωαννίδης, Α., Παπαθεοδώρου, Χ. και Σουφτάς, Δ. (2012). «Εργαζόμενοι και όμως φτωχοί: διαστάσεις της φτώχειας των εργαζομένων στην Ελλάδα», Επιστημονικές Εκθέσεις 6, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ.
- Μισσός, Β. (2018). «Άνιση κατανομή φορολογικής επιβάρυνσης φυσικών προσώπων στην Ελλάδα της κρίσης», Κείμενα Πολιτικής 16, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, ΙΝΕ ΓΣΕΕ.
- Παπαθεοδώρου, Χ. (2004). «Εννοιολογικά και μεθοδολογικά ζητήματα στη μέτρηση της οικονομικής ανισότητας: Τι επίδραση έχουν οι εναλλακτικές παραδοχές και ερμηνείες;», στο Πετμεζίδου, Μ. και Παπαθεοδώρου, Χ. (επιμ.), Φτώχεια και Κοινωνικός Αποκλεισμός, Αθήνα: Εξάντας.
- Παπαθεοδώρου, Χ., Δαφέρμος, Γ., Danchev, S. και Μαρσέλλου, Α. (2008). «Οικονομική Ανισότητα και Φτώχεια στην Ελλάδα: Συγκριτική ανάλυση και διαχρονικές τάσεις», Επιστημονικές Εκθέσεις 1, Παρατηρητήριο Κοινωνικών και Οικονομικών Εξελίξεων, ΙΝΕ ΓΣΕΕ.
- Παπαθεοδώρου, Χ. και Μισσός, Β. (2013). «Ανισότητα, Φτώχεια και Οικονομική Κρίση στην Ελλάδα και την ΕΕ», Επιστημονικές Εκθέσεις 9, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, ΙΝΕ ΓΣΕΕ.
- Υπουργείο Οικονομικών (2014). «Εισηγητική Έκθεση», Κρατικός Προϋπολογισμός 2015.



ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC SOCIAL POLICY ASSOCIATION