



ΕΛΛΑΔΑ

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ



Επιθεωρήσεις Δημοσίας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ

ΕΛΛΑΔΑ: ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ

Η εργασία αυτή εκδίδεται με ευθύνη του Γενικού Γραμματέα του ΟΟΣΑ. Οι θέσεις και οι απόψεις που διατυπώνονται σε αυτήν δεν αποτελούν απαραίτητως τις επίσημες θέσεις του Οργανισμού ή των κυβερνήσεων των χωρών μελών του ή αυτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το έγγραφο αυτό και κάθε χάρτης που περιλαμβάνεται σε αυτό δεν θίγουν το καθεστώς ή την κυριαρχία επί οιασδήποτε επικράτειας, τον καθορισμό διεθνών συνόρων και ορίων και την ονομασία οιασδήποτε επικράτειας, πόλης ή περιοχής.

ISBN 978-92-64-20323-5 (PDF)

Σειρά: OECD Public Governance Reviews

ISSN 2219-0406 (εκτύπωση)

ISSN 2219-0414 (στο διαδίκτυο)

European Union

Catalogue number: KE-01-13-428-EL-C (print)

Catalogue number: KE-01-13-428-EL-N (PDF)

ISBN 978-92-79-32294-5 (print)

ISBN 978-92-79-32293-8 (PDF)

Επιμέλεια Μετάφρασης: Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Τα στατιστικά δεδομένα για το Ισραήλ παρέχονται με ευθύνη των αρμόδιων ισραηλινών αρχών. Η χρήση αυτών των δεδομένων από τον ΟΟΣΑ δεν θίγει το καθεστώς των Υψιπέδων του Γκολάν, της Ανατολικής Ιερουσαλήμ και των ισραηλινών οικισμών στην Δυτική Όχθη, υπό τους όρους του διεθνούς δικαίου.

Παροράματα των εκδόσεων του ΟΟΣΑ μπορούν να βρεθούν στο διαδίκτυο:

www.oecd.org/publishing/corrigenda.

© OECD 2013

Επιτρέπεται η αντιγραφή, η μεταφόρτωση ή η εκτύπωση περιεχομένου από τον ΟΟΣΑ για προσωπική χρήση και η παράθεση αποσπασμάτων από εκδόσεις του ΟΟΣΑ, βάσεις δεδομένων και προϊόντων από πολυμέσα σε δικά σας έγγραφα, παρουσιάσεις, ιστολόγια, ιστότοπους και διδακτική ύλη, με την προϋπόθεση της συγκεκριμένης αναφοράς του ΟΟΣΑ ως πηγής και ιδιοκτήτη πνευματικών δικαιωμάτων. Όλα τα αιτήματα για δημόσια ή εμπορική χρήση και δικαιώματα μετάφρασης πρέπει να υποβάλλονται στο rights@oecd.org. Αιτήματα αδείας παραγωγής φωτοαντιγράφων αυτού του υλικού για δημόσια ή εμπορική χρήση θα απευθύνονται απευθείας στο Copyright Clearance Center (CCC) στο info@copyright.com ή στο Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) στο contact@cfcopies.com.

Πρόλογος

Η παρούσα μελέτη εκπονήθηκε κατόπιν αίτησης του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, προκειμένου να του παρασχεθούν συμβουλές και συστάσεις για τη μεταρρύθμιση των κοινωνικών προγραμμάτων της Ελλάδας. Ο ΟΟΣΑ κλήθηκε να παράσχει μια επαρκώς θεμελιωμένη και αναλυτική οπτική της παρούσας κατάστασης, συμπεριλαμβανομένης και της δημιουργίας μιας βάσης δεδομένων, με στόχο να βοηθήσει την Ελληνική κυβέρνηση να καθορίσει τις μεταρρυθμίσεις που θα βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τη δικαιοσύνη επιλεγμένων κοινωνικών προγραμμάτων. Στόχος ήταν να διαπιστωθούν τυχόν κενά και αλληλεπικαλύψεις στην κοινωνική προστασία, καθώς και να επισημανθούν οι τομείς στους οποίους υπάρχει περιθώριο για σημαντικά οφέλη σε όρους αποδοτικότητας. Το αίτημα αυτό υποβλήθηκε ούτως ώστε η ελληνική κυβέρνηση να μπορεί να λάβει τεκμηριωμένες και εμπεριστατωμένες αποφάσεις για τους τομείς στους οποίους ενδείκνυται να γίνει εξοικονόμηση δαπανών του προϋπολογισμού, λαμβάνοντας υπόψη την ισορροπία ανάμεσα στις κοινωνικές ομάδες, καθώς και την ανάγκη διατήρησης της κοινωνικής συνοχής. Η ανάλυση στηρίζεται εκτενώς στη βάση δεδομένων που δημιούργησε ο ΟΟΣΑ με βάση τα διοικητικά δεδομένα που συγκέντρωσε από τις ελληνικές αρχές.

Η έκθεση συντάχθηκε από τα μέσα του 2011 έως το τέλος του 2012. Κατά συνέπεια, βασίζεται σε δεδομένα του 2011. Αναλύει και αξιολογεί την κατάσταση έως και τον Απρίλιο του 2012. Γίνονται αναφορές και σε πιο πρόσφατες εξελίξεις, αλλά χωρίς να αυτές να αξιολογούνται. Αρκετές εκδοχές της έκθεσης είχαν ως αποδέκτες και έχουν συζητηθεί με την ελληνική πολιτική ηγεσία και τη Διοίκηση. Εν τω μεταξύ, έχουν ανακοινωθεί και εφαρμοστεί αρκετές σημαντικές μεταρρυθμίσεις. Υπό αυτήν την έννοια, ορισμένες από τις συστάσεις της έκθεσης ήδη εφαρμόζονται από την ελληνική κυβέρνηση. Αποτελούν δε απόδειξη της πρόδηλης βούλησης εκ μέρους του αρμόδιου Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας να προωθήσει γρήγορα τις μεταρρυθμίσεις. Οι μεταρρυθμίσεις πρόκειται να επιτύχουν εξοικονόμηση δαπανών και να αυξήσουν την αποδοτικότητα, καθώς και να διασφαλίσουν ένα πλαίσιο που να διευκολύνει την πιο αποτελεσματική παρακολούθηση των επιδομάτων. (Βλ. Παράρτημα Β για αναλυτικές λεπτομέρειες σχετικά με τις υπό εξέλιξη μεταρρυθμίσεις.)

Παρόλα αυτά, το σύστημα κοινωνικής προστασίας της Ελλάδας χρειάζεται επείγουσα μεταρρύθμιση, προκειμένου να συμβάλει στη διαδικασία της δημοσιονομικής εξυγίανσης και να δημιουργήσει ένα πιο αποτελεσματικό δίκτυο κοινωνικής προστασίας. Μέχρι σήμερα, η μεταρρυθμιστική διαδικασία έχει θέσει ορισμένα σημαντικά ερείσματα, αλλά πρέπει να προχωρήσει πολύ περισσότερο μέσω μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής καθώς και μιας διαδικασίας εφαρμογής που θα διασφαλίζει την εφαρμογή της πολιτικής στη βάση της κοινωνίας.

Η έκθεση καθορίζει τα βασικά στοιχεία ενός οδικού χάρτη προς αυτήν την κατεύθυνση. Περιλαμβάνει εκτιμήσεις των δαπανών/εξοικονομήσεων από την εφαρμογή διαφορετικών μεταρρυθμιστικών επιλογών. Η έκθεση λαμβάνει υπόψη τις εξίσου

σημαντικές κοινωνικές επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων και προτρέπει την Ελλάδα να διασφαλίσει την απαραίτητη ισορροπία ανάμεσα στην δημοσιονομική εξυγίανση, την ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία. Εξετάζει τις συνέπειες διαφορετικών σεναρίων δημοσιονομικής εξυγίανσης και περιορισμού της φτώχειας.

Οι συστάσεις της έκθεσης αναμένεται να αποδώσουν σημαντικές εξοικονομήσεις μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα μέσω της τεράστιας ενίσχυσης της αποδοτικότητας του συστήματος, συμπεριλαμβανομένης της μείωσης της απάτης, της απάλειψης των αλληλοεπικαλύψεων, των οφελών αποδοτικότητας, καθώς και κάποιες βραχυπρόθεσμες εξοικονομήσεις. Με προσεκτικό σχεδιασμό, οι συστάσεις μπορούν επίσης να συμβάλουν στη μείωση του ποσοστού της φτώχειας.

Η διάγνωση και οι στρατηγικές κατευθύνσεις που προτείνονται στην παρούσα έκθεση, παρουσιάστηκαν και αποτέλεσαν αντικείμενο συζήτησης με τις ελληνικές αρχές, παρέχοντας μια βάση διαπραγμάτευσης για την περαιτέρω, αναλυτικότερη ανάπτυξη των μεταρρυθμίσεων. Το κρίσιμο έργο της εφαρμογής και της λειτουργικοποίησης¹ έχει ήδη ξεκινήσει υπό την διεύθυνση του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, και πρέπει να προχωρήσει τώρα το ταχύτερο δυνατόν, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η διπλή πρόκληση της αύξησης της αποδοτικότητας και της παράλληλης μείωσης της φτώχειας. Ο καθορισμός του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, ως επικεφαλής είναι η ενθαρρυντική απόδειξη της ύπαρξης βούλησης για την ταχεία προώθηση των μεταρρυθμίσεων.

1. ΣτΜ: Στο πρωτότυπο χρησιμοποιείται ο όρος *operationalisation*, ο οποίος περιγράφει τη διαδικασία με την οποία αφηρημένες έννοιες συγκεκριμενοποιούνται με την μετατροπή τους σε μετρήσιμα μεγέθη και την πρακτική τους εφαρμογή.

Ευχαριστίες

Η έκθεση εκπονήθηκε και συντάχθηκε από ομάδα εργασίας της Γραμματείας του ΟΟΣΑ. Το πρώτο προσχέδιο προετοιμάστηκε από το Reza Lahidji υπό την επίβλεψη της Caroline Varley. Η έκθεση ολοκληρώθηκε από την Caroline Varley, με την υποστήριξη του Stéphane Carcillo, ο οποίος ήταν επικεφαλής της άσκησης προσομοίωσης των μεταρρυθμιστικών επιλογών, του Rodrigo Fernandez, του Filippo Cavassini και της Sophia Katsira, καθώς και την ενθάρρυνση του Rolf Alter, του Martin Forst, του Stefano Scarpetta και της Monika Queasier. Η έκθεση βασίστηκε επίσης στις χρήσιμες συμβουλές της Piritta Sorsa, του Claude Giorno, και της Βασιλικής Κουτσογεωργοπούλου.

Τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν και αναλύθηκαν για τη σύνταξη της παρούσας έκθεσης οφείλονται και στη συνεργασία με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, συμπεριλαμβανομένου του Benedict Clements, του Mauricio Soto και της Katja Funke. Επιπλέον, η έκθεση βελτιώθηκε από τις συμβουλές και τα σχόλια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, συμπεριλαμβανομένης της Leila Fernandez-Stembridge και της Μαρίας Χατζηαντώνη.

Τέλος, η παρούσα έκθεση δεν θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί χωρίς την εξίσου σημαντική συνδρομή των στελεχών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και άλλων υπουργείων, τα οποία συνέβαλαν στην επισημάνση και τη διαβίβαση σημαντικών διοικητικών δεδομένων προκειμένου να αναλυθούν από την ομάδα του ΟΟΣΑ και υπέβαλαν τα σχόλια τους στα προσχέδια της παρούσας έκθεσης.

Η Kate Lancaster και η Carol Thornton ήταν υπεύθυνες για τη συντακτική επιμέλεια. Η Katarzyna Weil συνέβαλε σε διοικητικά ζητήματα και στη διαδικασία έκδοσης της παρούσας έκθεσης. Η Jennifer Allain ανέλαβε την προετοιμασία του χειρογράφου προς δημοσίευση.

Τη μετάφραση, της έκθεσης του ΟΟΣΑ, στα ελληνικά, ανέλαβε ομάδα επαγγελματιών μεταφραστών-στελεχών επικοινωνίας την οποία απαρτίζουν οι Μαρία Παπαδημητράκη, Μαρία Σιαδήμα και Ανδρέας Σπύρου. Κάποιες επιστημονικές παρεμβάσεις πραγματοποιήθηκαν από τη Βίβιαν Μαργέλλου, που έχει λάβει σχετική εξειδίκευση στην κοινωνική πολιτική και η οποία έδρασε υπό την αιγίδα της Ένωσης Αποφοίτων (ΕΝΑΠ) της ελληνικής Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, ενώ το συντονισμό της μετάφρασης επιμελήθηκε ο Γιώργος Καραχάλιος.

Πίνακας Περιεχομένων

Σημείωμα προς τον αναγνώστη	11
Συντομογραφίες και ακρωνύμια	13
Βασικά Ευρήματα	15
Περίληψη	17
Κεφάλαιο 1 Το οικονομικό, κοινωνικό και συστημικό πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα	25
Εισαγωγή	26
Δημοσιονομικό και οικονομικό πλαίσιο	26
Κοινωνικό πλαίσιο	30
Συστημικό πλαίσιο	32
Συμπεράσματα και συστάσεις	39
Σημειώσεις	42
Βιβλιογραφία	42
Κεφάλαιο 2 Το ισχύον σύστημα παροχών στην Ελλάδα	43
Εισαγωγή	44
Επιδόματα ανεργίας	44
Οικογενειακά επιδόματα	50
Επιδόματα αναπηρίας	57
Στεγαστικά επιδόματα	63
Συμπεράσματα και συστάσεις	65
Σημειώσεις	67
Βιβλιογραφία	68
Κεφάλαιο 3 Προς το σχεδιασμό ενός πιο αποτελεσματικού συστήματος παροχών στην Ελλάδα	69
Εισαγωγή	70
Μεταρρυθμιστικές επιλογές	70
Προς ένα μεταρρυθμιστικό πακέτο	74
Χρηματοδότηση και φορολογία για την κοινωνική προστασία	79
Συμπεράσματα και συστάσεις	84
Σημειώσεις	86
Βιβλιογραφία	86
Κεφάλαιο 4 Προς ένα πιο αποτελεσματικό σύστημα διακυβέρνησης στην Ελλάδα	87
Εισαγωγή	88
Θεσμικό πλαίσιο	88
Διαχείριση της κοινωνικής ασφάλισης	90
Χορήγηση παροχών	98
Συμπεράσματα και συστάσεις	98
Σημειώσεις	104
Βιβλιογραφία	104

Παράρτημα Α Οδηγός προς τον Αναγνώστη	105
Παράρτημα Β Ενημέρωση για τις πρόσφατες κύριες μεταρρυθμίσεις του τομέα κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα	113
Παράρτημα Γ Επισκόπηση της κοινωνικής προστασίας και των σχετικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα την τελευταία εικοσαετία	119
Παράρτημα Δ Ανάλυση κόστους - οφέλους των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας	135
Παράρτημα Ε Βασικά χαρακτηριστικά της Βάσης Δεδομένων του ΟΟΣΑ για τα Κοινωνικά Προγράμματα στην Ελλάδα	173
Παράρτημα ΣΤ Κρατικές δαπάνες στην Ελλάδα το 2010*	179
Παράρτημα Ζ Σχεδιασμός και εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων για την κοινωνική προστασία	195
Πίνακες	
Πίνακας 1.1. Δαπάνες προγραμμάτων κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας	28
Πίνακας 1.2. Ποσοστά φτώχειας πριν από την εφαρμογή μέτρων λιτότητας σε επιλεγμένες χώρες της ΕΕ	31
Πίνακας 1.3. Ποσοστά φτώχειας πριν και μετά τη λιτότητα και την ύφεση	31
Πίνακας 1.4. Ποσοστό φτώχειας ανά επικεφαλής νοικοκυριού	32
Πίνακας 3.1. Σύνοψη των μεταρρυθμιστικών επιλογών	73
Πίνακας 3.2. Κύρια έσοδα των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης (2009)	81
Πίνακας Α.1. Ποσοστά λήψης επιδομάτων που χορηγούνται από τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας που καλύπτει η παρούσα έκθεση	107
Πίνακας Β.1. Οικογενειακό επίδομα με εισοδηματικά κριτήρια	117
Πίνακας Δ.1. Καθαρή εξοικονόμηση από τα διάφορα μεταρρυθμιστικά σενάρια των κοινωνικών προγραμμάτων για το έτος 2009	141
Πίνακας Δ.2. Δημοσιονομικές επιπτώσεις των στοχευμένων κοινωνικών προγραμμάτων με βάση την ΕΕΣΔ-SILC και τα διοικητικά αρχεία (με βάση τα στοιχεία του 2009)	151
Πίνακας Δ.3. Κοινωνικές επιπτώσεις στοχευμένων κοινωνικών προγραμμάτων με βάση την ΕΕΣΔ-SILC και τα διοικητικά αρχεία (με βάση τα στοιχεία του 2009)	151
Πίνακας Δ.4. Ανεργία και διάρκεια λήψης επιδόματος ανεργίας από τους δικαιούχους το 2009	153
Πίνακας Δ.5. Τρία σενάρια για το νέο στεγαστικό επίδομα	154
Πίνακας Δ.6. Επιπτώσεις της μεταρρύθμισης του επιδόματος μακροχρόνιων ανέργων (με βάση τα στοιχεία του 2009): Υψηλή εκτίμηση	155
Πίνακας Δ.7. Επιπτώσεις της μεταρρύθμισης του επιδόματος μακροχρόνια ανέργων (με βάση τα στοιχεία του 2009): Χαμηλή εκτίμηση	156
Πίνακας Δ.8. Τέσσερα σενάρια για το νέο στεγαστικό επίδομα	158
Πίνακας Δ.9. Δημοσιονομικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των στεγαστικών επιδομάτων (με βάση τα στοιχεία του 2009)	159
Πίνακας Δ.10. Κοινωνικές και δημοσιονομικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των στεγαστικών επιδομάτων (με βάση τα στοιχεία του 2009)	159
Πίνακας Δ.11. Δικαιούχοι και δαπάνη για οικογενειακά επιδόματα το 2009-2010	160
Πίνακας Δ.12. Δημοσιονομικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των οικογενειακών επιδομάτων (με βάση τα στοιχεία του 2009)	162

Πίνακας Δ.13. Κοινωνικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των οικογενειακών επιδομάτων (με βάση τα στοιχεία του 2009)	163
Πίνακας Δ.14. Δικαιούχοι και δαπάνη για επιδόματα αναπηρίας το 2009-2010	164
Πίνακας Δ.15. Λήπτες επιδομάτων αναπηρίας και ανάπηροι κατά δήλωσή τους το 2009.....	165
Πίνακας Δ.16. Δημοσιονομικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των επιδομάτων αναπηρίας (με βάση τα στοιχεία του 2009): Εκτίμηση χαμηλού κόστους	167
Πίνακας Δ.17. Δημοσιονομικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των επιδομάτων αναπηρίας (με βάση τα στοιχεία του 2009): Εκτίμηση υψηλού κόστους	167
Πίνακας Δ.18. Κοινωνικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των επιδομάτων αναπηρίας (με βάση τα στοιχεία του 2009): Εκτίμηση χαμηλού κόστους	167
Πίνακας Ε.1. Κοινωνικά προγράμματα που περιλαμβάνονται στη Βάση Δεδομένων	175
Πίνακας ΣΤ.1. Λειτουργίες ταξινόμησης COFOG πρώτου και δεύτερου επιπέδου	188
Πίνακας ΣΤ.2. Γενικές δημόσιες υπηρεσίες	190
Πίνακας ΣΤ.3. Κοινωνική προστασία.....	191
Πίνακας Ζ.1. Χαρακτηριστικά σχεδιασμού και εναλλακτικές επιλογές για την εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων	198
Πίνακας Ζ.2. Κεφαλαιακές προϋποθέσεις χορήγησης επιλεγμένων επιδομάτων βάσει εισοδηματικών κριτηρίων στο Ηνωμένο Βασίλειο.....	199
Πίνακας Ζ.3. Βοήθημα ανεργίας (BA), 2010.....	203
Πίνακας Ζ.4. Επιδόματα που εξαρτώνται από το καθεστώς απασχόλησης του λήπτη (2010)	205

Σχήματα

Σχήμα 1.1. Συνολική κοινωνική δαπάνη από το 2000 έως το 2007 στις χώρες του ΟΟΣΑ	29
Σχήμα 1.2. Συνολική κοινωνική δαπάνη στην Ελλάδα (2000-2010).....	29
Σχήμα 1.3. Δαπάνη για τα επιδόματα ανεργίας (2003-10)	30
Σχήμα 1.4. Συνολικό ποσοστό λήψης επιδομάτων στην Ελλάδα (2000-2010)	33
Σχήμα 1.5. Ποσοστό φτώχειας (2003-09).....	36
Σχήμα 1.6. Αθροιστική κατανομή των δικαιούχων με βάση τα εισοδηματικά κλιμάκια.....	38
Σχήμα 2.1. Ποσοστό λήψης επιδομάτων ανεργίας	45
Σχήμα 2.2. Ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ και ποσοστό ανεργίας.....	45
Σχήμα 2.3. Μακροχρόνια άνεργοι στην Ελλάδα	46
Σχήμα 2.4. Μέσο καθαρό ποσοστό αναπλήρωσης για μακροχρόνια άνεργους για τα έτη 2001-09.....	47
Σχήμα 2.5. Μέσο καθαρό ποσοστό αναπλήρωσης για μακροχρόνια άνεργους για τα έτη 2001-09.....	48
Σχήμα 2.6. Παρακολούθηση της αναζήτησης εργασίας στις χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ.....	49
Σχήμα 2.7. Ανεργία των νέων και ενηλίκων (25 και άνω) στην Ελλάδα	50
Σχήμα 2.8. Ετήσια επίπεδα οικογενειακού επιδόματος σε Ευρώ σύμφωνα με το είδος του νοικοκυριού	53
Σχήμα 2.9. Δημόσια δαπάνη για οικογενειακές παροχές σε χρήμα, υπηρεσίες και φορολογικά μέτρα	54

Σχήμα 2.10.	Εισοδηματική κατάσταση μονογονεϊκού νοικοκυριού το 2008	55
Σχήμα 2.11.	Λήψη επιδομάτων που συνδέονται με την οικογένεια	56
Σχήμα 2.12.	Δαπάνη για οικογενειακά επιδόματα	57
Σχήμα 2.13.	Δαπάνη για οικογενειακά επιδόματα	58
Σχήμα 2.14.	Δαπάνη που σχετίζεται με την οικογένεια για τα έτη 2000-10	59
Σχήμα 2.15.	Δαπάνη για επιδόματα που σχετίζονται με ανικανότητα	61
Σχήμα 2.16.	Λήψη επιδομάτων που σχετίζονται με ανικανότητα	62
Σχήμα 2.17.	Κοινωνική δαπάνη που σχετίζεται με ανικανότητα	63
Σχήμα 2.18.	Δαπάνη για επιδόματα που σχετίζονται με ανικανότητα	64
Σχήμα 3.1.	Διάρθρωση των δαπανών της γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία (2010)	80
Σχήμα 3.2.	Κοινωνική πρόνοια/METR 2009	83
Σχήμα 4.1.	Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των Υπουργείων – Επιδόματα αναπηρίας	90
Σχήμα 4.2.	Περιπλοκότητα των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης: Το παράδειγμα του ΕΤΑΑ	93
Σχήμα Δ.1.	Ετήσιο εισοδηματικό κατώφλι που χρησιμοποιείται για τη στόχευση και τα μέσα εισοδήματα	140
Σχήμα Δ.2.	Αθροιστική κατανομή των δικαιούχων με βάση την κατανομή εισοδήματος των νοικοκυριών το 2009	144
Σχήμα Δ.3.	Αθροιστική κατανομή των δικαιούχων με βάση την κατανομή του εισοδήματος το 2009	147
Σχήμα Δ.3.	Αθροιστική κατανομή των δικαιούχων με βάση την κατανομή του εισοδήματος το 2009 (συνεχ.)	148
Σχήμα Δ.3.	Αθροιστική κατανομή των δικαιούχων με βάση την κατανομή του εισοδήματος το 2009 (συνεχ.)	149
Σχήμα Δ.4.	Μακροχρόνια άνεργοι στην Ελλάδα	152
Σχήμα Ε.1.	Διοικητικά δεδομένα και δεδομένα εθνικών λογαριασμών	175
Σχήμα ΣΤ.1.	Σύνολο κρατικών δαπανών επί του ΑΕΠ (2010)	179
Σχήμα ΣΤ.2.	Διάρθρωση των δαπανών της γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία επί του ΑΕΠ (2010)	181
Σχήμα ΣΤ.3.	Διάρθρωση των δαπανών της γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία επί του συνόλου (2010)	182
Σχήμα ΣΤ.4.	Δαπάνες για παροχή γενικών δημόσιων υπηρεσιών ανά υπό-ομάδα επί του συνόλου (2010)	183
Σχήμα ΣΤ.5.	Δαπάνες για παροχή γενικών δημόσιων υπηρεσιών σε όλα τα επίπεδα της Διοίκησης επί του συνόλου (2010)	184
Σχήμα ΣΤ.6.	Διάρθρωση των δαπανών της γενικής κυβέρνησης ανά οικονομική κατηγορία (2010)	185
Σχήμα ΣΤ.7.	Η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση επί του εργατικού δυναμικού (2001 και 2009)	186
Σχήμα ΣΤ.8.	Η απασχόληση στο δημόσιο τομέα επί της συνολικής απασχόλησης (2009)	187
Σχήμα ΣΤ.9.	Διάρθρωση των δαπανών της γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία επί του ΑΕΠ (σταθμισμένος μέσος όρος), 2010	193
Σχήμα Ζ.1.	Η χρησιμοποίηση του οικογενειακού και ατομικού εισοδήματος ως εισοδηματικού κριτηρίου (2010)	198
Σχήμα Ζ.2.	Ρυθμίσεις σταδιακής κατάργησης των επιδομάτων που εξαρτώνται από το καθεστώς απασχόλησης του λήπτη (2010)	202

Σημείωμα προς τον αναγνώστη

Σημαντικές εξελίξεις έχουν λάβει χώρα, από τις αρχές του 2011, οπότε και ξεκίνησε η συγγραφή της παρούσας έκθεσης, μέχρι το τέλος του 2012. Οι εξελίξεις αυτές αντανakλούν τη βούληση εκ μέρους του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας για την ταχεία προώθηση ριζικών μεταρρυθμίσεων.

Πολλές από τις συστάσεις για μεταρρυθμίσεις που προτείνει η παρούσα έκθεση ήδη εφαρμόζονται σήμερα, σύμφωνα με μια ενεργητική μεταρρυθμιστική ατζέντα, καθώς και άλλες, στις οποίες περιλαμβάνονται:

Η θεσμική ηγεσία

- Το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας έχει αναλάβει την συνολική ηγεσία στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας και ασφάλισης (σύμφωνα με τις συστάσεις του ΟΟΣΑ), συμπεριλαμβανομένων των αρμοδιοτήτων κοινωνικής προστασίας από το Υπουργείο Υγείας. Το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας έχει πια την επιτελική αρμοδιότητα που απαιτείται προκειμένου να προωθήσει τις μεταρρυθμίσεις σε αυτόν τον κρίσιμο τομέα.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός

- Έχουν ληφθεί αποφάσεις αναφορικά με το στρατηγικό σχεδιασμό, προς την κατεύθυνση της εισαγωγής εισοδηματικών κριτηρίων, ως βάσης, για τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας. Για παράδειγμα, εισήχθησαν εισοδηματικά κριτήρια για τη χορήγηση των οικογενειακών επιδομάτων. Ένα νέο οικογενειακό επίδομα εισήχθη μετά από την κατάργηση πέντε οικογενειακών επιδομάτων.

Η μεταρρύθμιση των παροχών

- Ο κατώτατος μισθός και τα επιδόματα ανεργίας προσαρμόστηκαν προς τα κάτω. Παράλληλα, δημιουργήθηκε ένα νέο επίδομα ανεργίας που θα χορηγείται με βάση εισοδηματικά κριτήρια σε όσους είναι άνεργοι πάνω από ένα χρόνο.
- Έχουν γίνει και άλλες μεταρρυθμίσεις, συμπεριλαμβανομένων των μεταρρυθμίσεων στην εισφορά αλληλεγγύης συνταξιούχων, καθώς και ένα πιλοτικό πρόγραμμα για την καθιέρωση κατώτατου εγγυημένου εισοδήματος για όσους ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας.

Η χορήγηση και παρακολούθηση των επιδομάτων

- Έχουν καθιερωθεί βασικά ερείσματα πρακτικής εφαρμογής. Συστήθηκε το Εθνικό Μητρώο Δικαιούχων Κοινωνικών και Προνοιακών Επιδομάτων για τη διευκόλυνση δημιουργίας μιας κοινής βάσης δεδομένων και την απάλειψη της

διπλής καταμέτρησης των δικαιούχων. Το επόμενο βήμα αναμένεται να είναι η δημιουργία μιας ενιαίας πηγής πληρωμών για τα ασφαλιστικά και προνοιακά επιδόματα. Ο Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (Α.Μ.Κ.Α) έχει επίσης υιοθετηθεί.

Υπάρχουν δύο κρίσιμα ζητήματα προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η μεταρρυθμιστική διαδικασία δεν θα παρεκκλίνει από την πορεία της:

- Η υιοθέτηση των μεταρρυθμίσεων δεν επαρκεί, αλλά πρέπει συγχρόνως να παρακολουθούνται και να αξιολογούνται προσεκτικά, κατά τη διάρκεια αλλά και μετά την εφαρμογή τους. Οι ελληνικές αρχές θα πρέπει να παρακολουθούν στενά την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων μέσω των μηχανισμών για τον λεπτομερειακό σχεδιασμό και την εφαρμογή τους, με βάση συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα (με έμφαση στον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζονται οι νόμοι που τίθενται σε ισχύ). Συνεπώς, η εστίαση στον ρυθμό εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων είναι καίριας σημασίας.
- Οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να έχουν συνοχή και να είναι ολοκληρωμένες, να καλύπτουν όλα τα αναγκαία ζητήματα προκειμένου να διασφαλίζουν την αποτελεσματική, συστημική αλλαγή στην πολιτική κοινωνικής προστασίας, συμπεριλαμβανομένης της σχέσης μεταξύ κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, το σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός νέου συστήματος συλλογής δεδομένων, καθώς και την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο. Η διασύνδεση των μεταρρυθμίσεων αυτών με τις μεταρρυθμίσεις του φορολογικού συστήματος θα είναι νευραλγική για την επιτυχία του εγχειρήματος.

Συντομογραφίες και ακρωνύμια

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΜΚΑ	Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΑΣ	Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων
ΕΟΠΥΥ	Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας.
ΕΣΟΣΚΠ (ESSPROSS)	Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Στατιστικών Κοινωνικής Προστασίας
ΕΕΣΔ (SILC)	Έρευνα για το Εισόδημα και τις Συνθήκες Διαβίωσης
ΕΣΥ	Εθνικό Σύστημα Υγείας
ΕΤΑΑ	Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολούμενων
ΕΤΑΠ-ΜΜΕ	Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης
ΙΚΑ-ΕΤΑΜ	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων- Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΕΠΑ	Κέντρο Πιστοποίησης Αναπηρίας
ΜΔΣ	Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική
ΜΚΟ	Μη κυβερνητικές οργανώσεις
ΜΜ	Μέσος Μισθός
ΜΜΕΠ	Μέσος Μισθός Εργάτη Παραγωγής
ΝΑΤ	Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού
ΟΑΕΕ	Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών
ΟΓΑ	Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
ΟΕΕ	Οργανισμός Εργατικής Εστίας
ΟΕΚ	Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας
ΤΑΠ-ΔΕΗ	Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού - Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΤΑΠ-ΟΤΕ	Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού - Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος
ΤΚΑ	Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης
ΥΠ.Υ	Υπουργείο Υγείας

Βασικά Ευρήματα

- Η Ελλάδα πρέπει να μεταρρυθμίσει επείγοντως το σύστημα κοινωνικής προστασίας της προκειμένου να εκπληρώσει τους στόχους δημοσιονομικής εξυγίανσης και να δημιουργήσει ένα αποτελεσματικό δίκτυο κοινωνικής προστασίας.
- Μέχρι σήμερα, η μεταρρυθμιστική διαδικασία έχει θέσει ορισμένα σημαντικά ερείσματα, αλλά πρέπει να προχωρήσει πολύ περισσότερο μέσω μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής καθώς και μιας διαδικασίας εφαρμογής που θα διασφαλίζει την εφαρμογή της πολιτικής στη βάση της κοινωνίας.
- Πρέπει να επιτευχθεί η κατάλληλη ισορροπία ανάμεσα στους στόχους της δημοσιονομικής εξυγίανσης, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ευημερίας. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με σαφώς καθορισμένη κεντρική ηγεσία, προσεκτικό μεταρρυθμιστικό σχεδιασμό και αποτελεσματική μεταρρυθμιστική διαδικασία.
- Οι συστάσεις της έκθεσης αναμένεται να αποδώσουν σημαντικές εξοικονομήσεις μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, μέσω της τεράστιας ενίσχυσης της αποδοτικότητας του συστήματος, συμπεριλαμβανομένης της μείωσης της απάτης, της απάλειψης των αλληλεπικαλύψεων, των οφελών αποδοτικότητας, καθώς και κάποιες βραχυπρόθεσμες εξοικονομήσεις. Με προσεκτικό σχεδιασμό, οι συστάσεις μπορούν επίσης να συμβάλλουν στη μείωση του ποσοστού της φτώχειας.
- Ο ορισμός του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας ως επικεφαλής είναι πολύ ενθαρρυντικός και αποτελεί απόδειξη της πρόδηλης βούλησης που υπάρχει να προωθηθούν γρήγορα οι μεταρρυθμίσεις.
- Τρία είναι τα κρίσιμα ζητήματα προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η μεταρρυθμιστική διαδικασία δεν θα παρεκκλίνει από την πορεία της:
 - Η υιοθέτηση των μεταρρυθμίσεων δεν επαρκεί, αλλά πρέπει συγχρόνως αυτές να παρακολουθούνται και να αξιολογούνται προσεκτικά, κατά τη διάρκεια αλλά και μετά την εφαρμογή τους. Οι ελληνικές αρχές θα πρέπει να παρακολουθούν στενά την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων μέσω των μηχανισμών για το λεπτομερειακό σχεδιασμό και την εφαρμογή τους, με βάση ένα ξεκάθαρο χρονοδιάγραμμα (με έμφαση στον τρόπο με τον οποίο λειτουργικοποιούνται οι νόμοι που τίθενται σε ισχύ). Συνεπώς, η εστίαση στον ρυθμό εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων είναι καίριας σημασίας.

*

ΣτΜ: Στο πρωτότυπο χρησιμοποιείται ο όρος *operationalised*, ο οποίος περιγράφει τη διαδικασία με βάση την οποία αφηρημένες έννοιες συγκεκριμενοποιούνται με τη μετατροπή τους σε μετρήσιμα μεγέθη και την πρακτική τους εφαρμογή.

- Οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να έχουν συνοχή και να είναι ολοκληρωμένες, να καλύπτουν όλα τα ζητήματα που είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής, συστημικής αλλαγής στην πολιτική κοινωνικής προστασίας, συμπεριλαμβανομένης της σχέσης μεταξύ της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, το σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός νέου συστήματος συλλογής δεδομένων, καθώς και την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο. Οι πλέον πρόσφατες μεταρρυθμίσεις αποτελούν δείγμα προόδου, αλλά δεν έχουν αξιολογηθεί από τον ΟΟΣΑ με βάση το προαναφερθέν κριτήριο. Εν γένει, οι ικανότητες της κεντρικής κυβέρνησης να ηγηθεί και να κατευθύνει τη μεταρρυθμιστική διαδικασία, καθώς και να συνδέσει τις μεταρρυθμίσεις αυτές με εκείνες του φορολογικού συστήματος θα είναι καίριας σημασίας για την επιτυχία του εγχειρήματος.
- Η διεθνής κοινότητα θα παρέχει πρακτική και τεχνική συνδρομή προκειμένου να ενισχυθούν οι εγχώριες δυνατότητες και να ενεργοποιηθούν οι διαθέσιμοι πόροι, δεξιότητες και γνώσεις. Η τεχνική συνδρομή θα πρέπει να είναι διαμορφωμένη σύμφωνα με την ικανότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης να ενσωματώνει την υποστήριξη και να προσαρμόζει τη διεθνή εμπειρία στα ελληνικά δεδομένα.

Περίληψη

Η παρούσα έκθεση πρέπει να αναγνωσθεί σε ένα ευρύτερο πλαίσιο λήψης συνεχών μέτρων για την αντιμετώπιση των ελληνικών δημοσιονομικών προκλήσεων και των κοινωνικών επιπτώσεών τους, οι οποίες συνοψίζονται στον πίνακα που ακολουθεί.

Δημοσιονομικές και κοινωνικές προκλήσεις

Μετά από τη σοβαρή επιδείνωση του δημόσιου ελλείμματος και του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών κατά τα έτη 2000-2009, η Ελλάδα συνεχίζει να διανύει μια πολύ δύσκολη περίοδο οικονομικής προσαρμογής. Από το 2010 και έπειτα, η κυβέρνηση έλαβε ένα ευρύ φάσμα μέτρων με σκοπό να καταστήσει βιώσιμα τα δημόσια οικονομικά, και να απομειώσει το δημοσιονομικό έλλειμμα, ως ποσοστό του ΑΕΠ από 15,5 % το 2009 σε 9,5 % το 2011, με μια αναμενόμενη επιπλέον μείωση κατά 2,5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ για το 2012. Ωστόσο, δεν επετεύχθησαν όλοι οι στόχοι του προγράμματος προσαρμογής, ειδικά όσον αφορά στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και στο δημόσιο χρέος, στόχοι οι οποίοι παρέμειναν μη βιώσιμοι. Το Νοέμβριο του 2012, το ελληνικό κοινοβούλιο ενέκρινε το αναθεωρημένο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) το οποίο λάμβανε υπόψη τη βαθεία και μεγαλύτερης διάρκειας από το αναμενόμενο ύφεση, και παρείχε έναν οδικό χάρτη για την προσπάθεια προσαρμογής μέχρι το 2016. Το ΜΠΔΣ αρχικά έθετε ως προϋπόθεση τα κοινωνικά προγράμματα (μη συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων και των δαπανών υγείας) να συμβάλουν κατά 1,5% του ΑΕΠ στην δημοσιονομική εξυγίανση. Το ποσοστό αυτό έχει τώρα μειωθεί στο 0,7% - ο ΟΟΣΑ είχε προτείνει σχετική μείωση. Ο συνολικός στόχος είναι να μετατραπεί το ελλειμματικό πρωτογενές ισοζύγιο, από 2,7% του ΑΕΠ για το 2011, σε πλεονασματικό, της τάξεως του 4,5% του ΑΕΠ, για το 2016.

Επίσης, το κοινωνικό πλαίσιο εξακολουθεί να παρουσιάζει μεγάλες προκλήσεις, με επιπτώσεις τόσο στην κοινωνική σταθερότητα όσο και στην ανάπτυξη. Οι κοινωνικές πιέσεις που προκλήθηκαν από τη βαθεία ύφεση και την έντονη δημοσιονομική συρρίκνωση είναι ήδη πολύ μεγάλες, και είναι πιθανόν αυτές να καταστούν ακόμη πιο ισχυρές από το βραχυπρόθεσμο στο μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, εφόσον η ανάπτυξη δεν αναμένεται να ξεκινήσει εκ νέου παρά μόνο στα τέλη του 2014, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ.¹ Το 2013, η Ελλάδα θα βιώσει την έκτη συνεχή χρονιά ύφεσης σε συνδυασμό με ένα ραγδαία αυξανόμενο ποσοστό ανεργίας, το οποίο διπλασιάστηκε σε δύο χρόνια φτάνοντας περίπου στο 27% τον Οκτώβριο του 2012. Η μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος από το 2009 επετεύχθη, αλλά με κοινωνικό κόστος, με μειώσεις στο μέσο μισθό της τάξεως του 12,5% περίπου μεταξύ του 2009 και του τέλους του 2012.² Το 2012, μειώθηκε επίσης και ο κατώτατος μισθός.

Η δαπάνη για την κοινωνική προστασία, μη συμπεριλαμβανομένης των δαπανών για συντάξεις και υγειονομική περίθαλψη, συνιστά σχετικά μικρό τμήμα των προγραμμάτων κρατικής δαπάνης. Η συνολική δαπάνη για τα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, εξαιρουμένων των αναπηρικών και λοιπών συντάξεων και της υγειονομικής περίθαλψης, ανέρχεται περίπου στο 4,6% του ΑΕΠ. Η δαπάνη για την κοινωνική προστασία είναι σχετικά χαμηλή, σε σχέση με το τι ισχύει διεθνώς, αλλά ενδέχεται να αυξηθεί σημαντικά ως αποτέλεσμα των επιδεινούμενων οικονομικών συνθηκών. Ενδέχεται, να χρειαστεί περαιτέρω διεύρυνση της αναζήτησης δημοσιονομικών εξοικονομήσεων από άλλα κρατικά προγράμματα, δεδομένου ότι είναι πιθανόν να υπάρξει δυσκολία να επιτευχθεί επαρκής εξοικονόμηση χωρίς σημαντική αρνητική επίπτωση στο ποσοστό της φτώχειας.

Σημειώσεις: 1. Προβλέψεις με αφετηρία το Φεβρουάριο του 2013. 2. Εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ με βάση τα στοιχεία για τις συνολικές αποζημιώσεις ανά εργαζόμενο.

Θεωρήσεις στρατηγικής σημασίας

Το κοινωνικό πλαίσιο της τρέχουσας μεταρρύθμισης ενέχει προκλήσεις, σε συνδυασμό με το υψηλό και αυξανόμενο ποσοστό φτώχειας

Σε σχέση με άλλες χώρες που εφάρμοσαν σημαντικά προγράμματα λιτότητας, η Ελλάδα είχε το μεγαλύτερο ποσοστό φτώχειας πριν από της περικοπές, ενώ τα μέτρα λιτότητας έχουν οδηγήσει περισσότερους ανθρώπους στην φτώχεια. Από το 2008 και μετά, καταγράφηκε μια απότομη αύξηση στους αποδέκτες κοινωνικής προστασίας και το 2011 το ποσοστό φτώχειας ξεπέρασε το 30%, με βάση το μέσο εισόδημα προ κρίσης.

Το ισχύον σύστημα κοινωνικής προστασίας έχει περιορισμένο μόνο αντίκτυπο στην αντιμετώπιση της φτώχειας, η στόχευση των επιδομάτων είναι ελλιπής και η κάλυψη των φτωχότερων πολιτών είναι ανεπαρκής.

Οι κοινωνικές μεταβιβάσεις (εκτός από τις συντάξεις) έχουν μειώσει το ποσοστό της φτώχειας μόνο κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες. Μόνο το 50% των δικαιούχων ανήκει στο πιο φτωχό 30% του πληθυσμού. Όπως συμβαίνει και σε άλλες χώρες, κάποια επιδόματα είναι διαθέσιμα για όλα τα εισοδηματικά κλιμάκια. Δεδομένου του πλαισίου περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής, η ιεράρχηση προτεραιοτήτων θα βοηθούσε στην εξισορρόπηση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας με γνώμονα αυτούς που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη. Με τις πιο πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, αυτή η διαδικασία φαίνεται πως δρομολογείται.

Δεν υπάρχει μέχρι στιγμής ολοκληρωμένη στρατηγική μεταρρύθμισης της κοινωνικής προστασίας, παρά το γεγονός ότι οι πρόσφατες εξελίξεις είναι ενθαρρυντικές

Το ελληνικό κοινωνικό σύστημα προστασίας αναπτύχθηκε εδώ και δεκαετίες χωρίς σαφή στρατηγική, με αποτέλεσμα να καταστεί ιδιαίτερος περίπλοκο, κατακερματισμένο, αλληλεπικαλυπτόμενο και αναποτελεσματικό. Κάποιες μεταρρυθμίσεις έχουν αναληφθεί, ωστόσο είναι κατακερματισμένες και ημιτελείς, και γενικώς, ανεπαρκείς σε σχέση με τις απαραίτητες αλλαγές, έτσι ώστε το σύστημα της κοινωνικής προστασίας να αποκτήσει ορθολογικές βάσεις. Είναι επιτακτική η ανάγκη να συνεχιστεί το έργο που άρχισε να υλοποιείται υπό το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, καθώς και να οριστεί και να εφαρμοστεί μια συνεκτική και ολοκληρωμένη στρατηγική με στόχο την ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας και της διακυβέρνησης της πολιτικής κοινωνικής προστασίας.

Τα ισχύοντα επιδόματα αναδεικνύουν μια σειρά ζητημάτων που απαιτούν σημαντική αναθεώρηση

Οι άνεργοι αποτελούν μια ιδιαίτερος ευάλωτη ομάδα. Τα επιδόματα ανεργίας είναι γενικά συνδεδεμένα με τις ασφαλιστικές εισφορές και χαμηλά σε σύγκριση με τα

αντίστοιχα διεθνή ενώ η απόληψη* των επιδομάτων είναι περιορισμένη. Το ποσοστό ανεργίας έχει αυξηθεί σημαντικά, παράλληλα με την αρνητική μεταβολή του ΑΕΠ. Καταγράφεται ένα αυξανόμενο ποσοστό μακροχρόνια ανέργων, το οποίο έφτασε στο 50% το 2011 και ξεπέρασε το 60% το 2012. Οι νέοι άνεργοι, αποτελούν μια ιδιαίτερος ευπαθή ομάδα και στην πλειονότητά τους δε πληρούν τις προϋποθέσεις χορήγησης επιδόματος, ενώ [παράλληλα] παρατηρείται αλματώδης αύξηση της ανεργίας στους νέους από το 2008. Η φτώχεια στους άνεργους έχει επίσης αυξηθεί, με τους μακροχρόνια ανέργους και τους νέους να εμφανίζονται ιδιαίτερα ευάλωτοι.

Οι οικογένειες, και ειδικά οι μονογονεϊκές, χρειάζονται πιο αποτελεσματική προστασία. Τα οικογενειακά επιδόματα είναι πολλά, αλλά στην προσπάθεια αυτά να καλύπτουν πολλούς αποδέκτες, δεν επαρκούν. Το τωρινό σύστημα επιδομάτων υποστήριζε κυρίως πολυμελείς οικογένειες μέχρι την τελευταία αναθεώρηση τον Νοέμβριο του 2012. Τα οικογενειακά επιδόματα, στόχευαν κυρίως σε νοικοκυριά με τρία παιδιά ή περισσότερα, η συντριπτική πλειονότητα των οποίων λάμβανε επιδόματα, σε αντίθεση με το 10% των μονογονεϊκών οικογενειών [που λάμβανε κάποιο επίδομα]. Σε σύγκριση με το τι ισχύει διεθνώς, η προστασία των φτωχών οικογενειών είναι χαμηλή.

Τα επιδόματα αναπηρίας είναι περίπλοκα και αναποτελεσματικά. Υπάρχουν πολλές και αλληλεπικαλυπτόμενες κατηγορίες αναπηρίας, και σχετικά μεγάλη κάλυψη και δαπάνη για την εν λόγω κατηγορία. Τα επιδόματα ελέγχονται ελλιπώς, αν και το νέο εθνικό μητρώο δικαιούχων κοινωνικών και προνοιακών επιδομάτων αποτελεί σημαντικό βήμα προς την αντιμετώπιση του προβλήματος. Ένα μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας λαμβάνει συντάξεις αναπηρίας. Οι μεγάλοι αριθμοί αναπήρων που τίθενται εκτός εργατικού δυναμικού ενδέχεται να θέσουν σοβαρές προκλήσεις. Η δαπάνη για τα επιδόματα αναπηρίας αυξάνεται με σταθερό ρυθμό.

Τα στεγαστικά επιδόματα ενισχύουν την κατασκευή και την ενοικίαση κατοικίας, αλλά λίγα επιδόματα είναι διαθέσιμα για τους άστεγους. Τα περισσότερα στεγαστικά επιδόματα στόχευαν στην επιδότηση ενοικίου. Η αποτελεσματικότητα διαχείρισης του προβλήματος των άστεγων είναι μικρή. Σε σύγκριση με άλλες χώρες, τα στεγαστικά επιδόματα καλύπτουν λιγότερο τις οικογένειες ενώ σπανίως καλύπτουν τις μονογονεϊκές οικογένειες.

Οι αρμοδιότητες της κοινωνικής προστασίας στο πλαίσιο της Διοίκησης έχουν κατακερματιστεί και δεν προσδιορίζεται με σαφήνεια ο ηγετικός φορέας.

Το ισχύον σύστημα κοινωνικής προστασίας έχει πλαισιωθεί από μια περίπλοκη θεσμική δομή στο κέντρο της, η οποία υπονομεύει την αποδοτικότητα, τη λογοδοσία και την αποτελεσματική εφαρμογή του. Στο σύστημα εμπλέκεται ένας μεγάλος αριθμός υπουργείων, οργανισμών και των τοπικών δικτύων τους. Οι δομές εποπτείας και διεύθυνσης του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας των δομών της Κεντρικής Κυβέρνησης έχουν κατακερματισθεί, είναι αδύναμες και ανεπαρκείς, χωρίς κάποιο Υπουργείο

* ΣτΜ: ο όρος απόληψη (*take-up*) αναφέρεται στο βαθμό τελικής απορρόφησης των επιδομάτων από τους δικαιούχους. Εξαρτάται από τον τελικό αριθμό αυτών που υποβάλλουν αίτηση λήψης του επιδόματος/παροχής σε αντιδιαστολή με τους δυνητικούς δικαιούχους, οι οποίοι δεν υποβάλλουν αίτηση λήψης του επιδόματος/παροχής.

επικεφαλής, με αλληλεπικαλύψεις και σύγχυση αρμοδιοτήτων. Η έλλειψη αποτελεσματικής δομής και συντονισμού δεν βοηθά στην οικονομική βιωσιμότητα του συστήματος, ούτε και στη λογοδοσία.

Για την επιτυχία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος απαιτείται ένας σαφής, θεσμικός, ηγετικός παίκτης με συμφωνημένη εντολή για να αναπτύξει και να εφαρμόσει μια στρατηγική μεταρρύθμισης

Μέχρι τώρα δεν υπήρχε κάποιος ορισμένος ή ορισμένοι επικεφαλής επιφορτισμένοι με την ευθύνη του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Η δημιουργία μιας δομής με τις απαραίτητες αρμοδιότητες στην κεντρική κυβέρνηση κρίνεται επείγοντως αναγκαία, για να προκύψει μια συνεκτική στρατηγική μεταρρύθμισης, και το πιο καίριο, να εφαρμοσθεί. Η πρόσφατη απόφαση να δοθούν στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλειας και Πρόνοιας ενοποιημένες αρμοδιότητες τόσο για την κοινωνική ασφάλιση όσο και την κοινωνική πρόνοια αποτελεί μια θετική εξέλιξη.

Είναι επιτακτική η ανάγκη μεταρρύθμισης του συστήματος συλλογής και διαχείρισης δεδομένων

Υπάρχουν σοβαρές ελλείψεις στη συλλογή και διαχείριση των δεδομένων για τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας, καθώς απουσιάζει η συστηματική τήρηση αρχείων, γεγονός που εμποδίζει τη μεταρρύθμιση βάσει τεκμηρίωσης. Οι πρόσφατες εξελίξεις με τη σύσταση ενός Εθνικού Μητρώου δικαιούχων κρίνεται, για μια ακόμη φορά, ενθαρρυντική.

Απαραίτητα βήματα προς τον σχεδιασμό ενός πιο αποτελεσματικού συστήματος

Η ανάλυση κόστους-οφέλους των μεταρρυθμιστικών επιλογών συνηγορεί υπέρ της διασύνδεσης του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας με τη θέσπιση εισοδηματικών κριτηρίων και υπέρ της διατήρησης ειδικών προγραμμάτων για διαφοροποιημένες κατηγορίες ατόμων

Οι σχετικοί υπολογισμοί υποδεικνύουν ότι είναι δυνατόν να προκύψουν σημαντικές εξοικονομήσεις και πιθανώς σημαντική θετική επίπτωση στο ποσοστό της φτώχειας. Η εναλλακτική ενός ενιαίου, καθολικού επιδόματος βάσει εισοδηματικών κριτηρίων αντενδείκνυται εξαιτίας της διάρκειας του χρόνου, του κόστους μετάβασης και των διοικητικών δυσχερειών που ενέχει μια τόσο ριζική μεταρρύθμιση, σύμφωνα με τα σημερινά ελληνικά δεδομένα.

Ο εντοπισμός του πιο κατάλληλου πακέτου μεταρρυθμίσεων απαιτεί ιδανικά περαιτέρω ανάλυση με βάση μια ομάδα σαφών κριτηρίων

Η ανάλυση κόστους-οφέλους δεν είναι παρά ενδεικτική των πιθανών επιλογών. Χρειάζεται περαιτέρω ανάλυση για να συγκεκριμενοποιηθεί το πιο κατάλληλο πακέτο μεταρρυθμίσεων. Οι επιλογές μεταρρύθμισης θα πρέπει να αξιολογηθούν σε σχέση με

ένα φάσμα κριτηρίων – το δημοσιονομικό αντίκτυπο, τον αντίκτυπο στο ποσοστό της φτώχειας, την πρακτική σκοπιμότητα, τις συνέπειες όσον αφορά στα κυβερνητικά επιχειρησιακά κόστη/εξοικονομήσεις, τα νομικά ζητήματα και τα χρονοδιαγράμματα εφαρμογής

Οι μηχανισμοί χρηματοδότησης των κοινωνικών προγραμμάτων απαιτούν προσοχή και τα κρατικά έσοδα πρέπει να κατευθυνθούν με σαφήνεια προς την κοινωνική πρόνοια

Σύμφωνα με τα ισχύοντα, η κοινωνική ασφάλιση χρηματοδοτείται μερικώς από κρατικά έσοδα. Επιπλέον, κάποια ταμεία κοινωνικής ασφάλισης χρηματοδοτούνται εν μέρει από υποχρεωτικές παρακρατήσεις σε οικονομικές συναλλαγές. Κάποια ταμεία χρησιμοποιούνται επίσης για πολιτικές όπως η χρηματοδότηση των συνδικαλιστικών ενώσεων ή της τουριστικής βιομηχανίας, οι οποίες δεν έχουν σαφή σχέση με την κοινωνική προστασία. Η χαμηλή απόδοση του συστήματος στη μείωση της φτώχειας και στην κάλυψη βασικών αναγκών πρέπει να εξηγηθεί, εν μέρει, από το γεγονός πως πόροι από το γενικό προϋπολογισμό συγκεντρώνονται ακόμη και σε εκείνες τις κατηγορίες του πληθυσμού που ήδη υπάγονται σε κάποιο πρόγραμμα κοινωνικής ασφάλισης.

Ο αντίκτυπος της φορολογίας στους αναδιανεμητικούς στόχους επίσης φαίνεται να απαιτεί προσοχή

Η φορολογία στην Ελλάδα είναι σε μεγάλο βαθμό προοδευτική, αλλά η κοινωνική πρόνοια έχει περιορισμένο ρόλο στη διευκόλυνση της αναδιανομής. Ενδεχομένως να απαιτείται η αναθεώρηση του συνδυασμού παροχών και φόρων. Η σχετικά μικρή φορολογική βάση σε συνδυασμό με τη φοροδιαφυγή ενδέχεται να περιορίζει τον αποτελεσματικό αντίκτυπο της φορολογίας στην αναδιανομή του εισοδήματος.

Απαραίτητα βήματα προς ένα πιο αποτελεσματικό σύστημα διακυβέρνησης

Είναι επιτακτική ανάγκη να δοθεί προσοχή στη διαχείριση των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης

Παρά τις μεταρρυθμίσεις, η ενοποίηση των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΤΚΑ) παραμένει περιορισμένη, συχνά επιφανειακή και αργή. Η διαχείριση της κοινωνικής ασφάλισης είναι διασκορπισμένη σε ένα πλέγμα 40 και άνω διαφορετικών Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης και απαιτεί εξορθολογισμό. Η υφιστάμενη δομή των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης παραμένει ιδιαίτερα περίπλοκη. Η διαδικασία μεταρρύθμισης που ξεκίνησε εδώ και λίγα χρόνια προχωρά υπερβολικά αργά και με μεγάλη δυσκολία. Η ενοποίηση των ΤΚΑ παραμένει περιορισμένη και σε πολλές περιπτώσεις, επιφανειακή. Τα ταμεία που ενοποιήθηκαν διατηρούν σε γενικές γραμμές οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια, ξεχωριστές διοικητικές δομές και πληροφοριακά συστήματα. Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων είναι αργή.

Η διαχείριση των Ταμείων είναι αισθητά αναποτελεσματική, και θέτει μια σειρά ζητημάτων ως προς τα συστήματα ΤΠΕ, τους ανθρώπινους πόρους, τον έλεγχο της απάτης και την είσπραξη των εισφορών. Η στρατηγική και η αρχιτεκτονική των ΤΠΕ δεν είναι ακόμα επαρκής όσον αφορά στο έργο υποστήριξης μιας αποδοτικής και αποτελεσματικής διαχείρισης πόρων. Τα πληροφοριακά συστήματα δεν είναι

εναρμονισμένα, ή δεν υπάρχουν καν, το οποίο σημαίνει ότι τα συστήματα δεν μπορούν να συνδεθούν ή να ανταλλάξουν πληροφορίες (αυτό περιλαμβάνει και συνδέσεις με τη φορολογική διοίκηση). Οι δεξιότητες ΤΠΕ του προσωπικού είναι συχνά χαμηλές. Τα συστήματα ελέγχου για κατάχρηση και απάτη είναι ανεπαρκή και δεν υποστηρίζονται από τα κατάλληλα εργαλεία. Η είσπραξη των εισφορών δεν είναι αποδοτική, και η εισφοροδιαφυγή αναγνωρίζεται ως σοβαρό πρόβλημα. Ο διττός ρόλος του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, το οποίο διαχειρίζεται τη συνολική ταμειακή ροή σε όλα τα ταμεία αλλά και τη δική του ρευστότητα αποτελεί σημαντική αιτία ανησυχίας.

Οι υποχρεώσεις κατάρτισης και υποβολής εκθέσεων και λογιστικού ελέγχου των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης και προνοιακών επιδομάτων είναι ελάχιστες. Ο έλεγχος λογαριασμών είναι σχεδόν ανύπαρκτος και η απουσία πληροφοριών σχετικά με τους δικαιούχους καθίσταται εξαιρετικά αισθητή. Δεν καταρτίζονται όλα τα ταμεία ετήσιες εκθέσεις. Η διαχείριση των κοινωνικών προγραμμάτων στο δημόσιο τομέα δεν γίνεται με βάση τα κατάλληλα δεδομένα.

Η παροχή των επιδομάτων, που γίνεται κατά κύριο λόγο σε τοπικό επίπεδο χαρακτηρίζεται από ελλιπή διαχείριση

Εκτός από τα αλληλεπικαλυπτόμενα Υπουργεία και η Τοπική Αυτοδιοίκηση εμπλέκεται, σε μεγάλο βαθμό, στη χορήγηση των περισσότερων επιδομάτων πρόνοιας και κοινωνικής φροντίδας. Η πλειονότητα των επιδομάτων πρόνοιας και κοινωνικής φροντίδας χορηγείται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση και χρηματοδοτείται μέσω πακέτων επιχορηγήσεων για κάθε Δήμο από το Υπουργείο Εσωτερικών και το Υπουργείο Υγείας. Τα πακέτα επιχορηγήσεων δεσμεύονται για συγκεκριμένο σκοπό, αλλά δεν υπάρχει κανένας έλεγχος σε κεντρικό επίπεδο, για να διασφαλισθεί ότι τα χρήματα δαπανώνται σύμφωνα με τις απαιτούμενες προϋποθέσεις. Ένα αλληλεπικαλυπτόμενο και περίπλοκο δίκτυο γραφείων και τμημάτων παρέχει υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας σε τοπικό επίπεδο. Η δυνατότητα και τα κίνητρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς την αποδοτική και αποτελεσματική χορήγηση επιδομάτων πρέπει να εξεταστούν.

Σύνοψη βασικών συστάσεων

Διαχείριση του οικονομικού, κοινωνικού και συστημικού πλαισίου

- Η μεταρρύθμιση των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας πρέπει να βασιστεί σε προσεκτική αξιολόγηση προκειμένου να επιτευχθεί η αναγκαία εξισορρόπηση ανάμεσα στην στήριξη της προσπάθειας για μείωση του ελλείμματος και επίτευξης ανάπτυξης και ταυτόχρονα της διατήρησης του κοινωνικού ιστού.
- Πρέπει να καθοριστεί και να εφαρμοστεί μια συνεκτική και ολοκληρωμένη στρατηγική μεταρρυθμίσεων για την κοινωνική προστασία, έτσι ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα και η διακυβέρνηση της πολιτικής κοινωνικής προστασίας.
- Η μεταρρύθμιση της κοινωνικής προστασίας πρέπει να συνδεθεί και με άλλες μεταρρυθμίσεις, συμπεριλαμβανομένης μιας συνολικής στρατηγικής για τη συλλογή και διαχείριση δεδομένων.

Σύνοψη βασικών συστάσεων (συνεχ.)

- Πρέπει να συσταθεί μια διακυβερνητική Ομάδα Κρούσης (*Task Force*), με επικεφαλής το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, που θα αναφέρεται στον Πρωθυπουργό, με σκοπό την ενίσχυση της συλλογικής δέσμευσης στον καθορισμό και την εφαρμογή της μεταρρύθμισης.
- Πρέπει να δημιουργηθεί μια επικοινωνιακή στρατηγική.

Αντιμετώπιση προβλημάτων του ισχύοντος συστήματος παροχών

- Πρέπει να επεκταθεί το επίδομα ανεργίας και η διάρκειά του, βάσει εισοδηματικών κριτηρίων, και να αναπτυχθούν προγράμματα διασύνδεσης των προνοιακών παροχών με την υποχρέωση ή τη διαθεσιμότητα προς εργασία* καθώς και ενεργητικές πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης.
- Πρέπει να ολοκληρωθεί η εφαρμογή της μεταρρύθμισης των οικογενειακών επιδομάτων που βρίσκεται σε εξέλιξη.
- Πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα αντικατάστασης των υφιστάμενων επιδομάτων αναπηρίας από ένα ενιαίο επίδομα βάσει εισοδηματικών κριτηρίων, συμβατό με τους υπάρχοντες νομικούς και πρακτικούς περιορισμούς και να βασιστούν τα επιδόματα αναπηρίας και τα επίπεδα συντάξεων, στο μέτρο του δυνατού, στη δυνατότητα προς εργασία, έτσι ώστε να ενθαρρύνεται η απασχόληση.
- Πρέπει να θεσμοθετηθεί ένα νέο στεγαστικό επίδομα βάσει εισοδηματικών κριτηρίων.

Απαραίτητα βήματα προς τον σχεδιασμό ενός πιο αποτελεσματικού συστήματος

- Πρέπει να αξιολογηθούν συστηματικά τα βασικά χαρακτηριστικά της εισαγωγής συστήματος εισοδηματικών κριτηρίων και να βρεθεί ισορροπία ανάμεσα στα διοικητικά κόστη και την αποτελεσματικότητα του προγράμματος, συμπεριλαμβανομένων των κινήτρων προς εργασία και αποταμίευση.
- Πρέπει να διαχωριστούν τα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής πρόνοιας.
- Πρέπει να επανεξετασθεί ο αντίκτυπος της φορολογίας στους αναδιανεμητικούς στόχους και στην αλληλεπίδραση μεταξύ φορολογίας και κοινωνικής πρόνοιας.

Απαραίτητα βήματα προς ένα πιο αποτελεσματικό σύστημα διακυβέρνησης

- Πρέπει να εξορθολογισθεί η αρμοδιότητα της κοινωνικής προστασίας στους κόλπους της κεντρικής διοίκησης και να ολοκληρωθεί η μεταφορά αρμοδιότητας για τα προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας (με εξαίρεση των υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης) στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.
- Πρέπει να διασφαλισθεί ότι το Υπουργικό Συμβούλιο θα έχει επαρκή χρόνο να διαβουλευθεί επί του Κοινωνικού Προϋπολογισμού (ο οποίος περιλαμβάνεται στον κρατικό προϋπολογισμό) πριν από την συζήτηση επί του Προϋπολογισμού στο Κοινοβούλιο.

*

ΣτΜ: Στο πρωτότυπο γίνεται αναφορά στον όρο *workfare*, που προέρχεται από τη φράση *work-for-your-welfare*. Δεν υφίσταται μια ενιαία προσέγγιση του λήμματος *workfare* διεθνώς, αλλά σε γενικές γραμμές αυτή περιλαμβάνει την παροχή εργασίας ή τη διαθεσιμότητα προς εργασία ως αντιστάθμισμα για τις προνοιακές παροχές που λαμβάνει κάποιος.

Σύνοψη βασικών συστάσεων (συνεχ.)

- Πρέπει να διασφαλισθεί η αποτελεσματική εποπτεία των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης, συμπεριλαμβανομένης και της υποχρεωτικής δημοσίευσης των εξελεγχμένων εθνικών λογαριασμών, των καθορισμό ετήσιων στόχων και της *ex post* αξιολόγησης των επιδόσεων.
- Πρέπει να καθορισθεί σχέδιο και χρονοδιάγραμμα για την πιο αποτελεσματική διαχείριση των επιδομάτων κοινωνικής πρόνοιας σε τοπικό επίπεδο.

Κεφάλαιο 1

Το οικονομικό, κοινωνικό και συστημικό πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων της κοινωνικής προστασίας* στην Ελλάδα

Το κεφάλαιο αυτό, παρουσιάζει το οικονομικό, κοινωνικό και συστημικό πλαίσιο μεταρρύθμισης των ελληνικών προγραμμάτων κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας. Αρχίζει με μια επισκόπηση της δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασης, η οποία λαμβάνει υπόψη τους στόχους δημοσιονομικής εξυγίανσης, καθώς και την αναλογία της κοινωνικής δαπάνης επί του συνόλου των κρατικών δαπανών. Στη συνέχεια, στο κεφάλαιο παρουσιάζονται στοιχεία τάσεων της κοινωνικής δαπάνης, σε σχέση με το τι ισχύει διεθνώς. Έπειτα, εξετάζονται οι τάσεις του ποσοστού της φτώχειας. Ολοκληρώνεται με τη στρατηγική αναθεώρηση του ισχύοντος συστήματος και της στρατηγικής κοινωνικής προστασίας, καθώς και των αδυναμιών που πρέπει να αντιμετωπισθούν.

*

ΣτΜ: Επιλέγεται ο όρος κοινωνική προστασία, όταν αυτή καλύπτει και την κοινωνική ασφάλιση (*social insurance*) όσο και την *stricto sensu* κοινωνική πρόνοια (*social welfare*).

Εισαγωγή

Στο πλαίσιο της συνεχιζόμενης δημοσιονομικής εξυγίανσης, το παρόν σύστημα κοινωνικής προστασίας χρήζει επείγουσας μεταρρύθμισης. Έχει περιορισμένο αντίκτυπο στο υψηλό και διαρκώς αυξανόμενο ποσοστό της φτώχειας. Επιπλέον, το σύστημα είναι ιδιαίτερα ανταποδοτικό. Δύο αλληλένδετα ζητήματα στρατηγικής σημασίας απαιτούν προσοχή, για να επιτύχει η μεταρρύθμιση. Το πρώτο ζήτημα είναι να ισχυροποιηθεί και να εκσυγχρονισθεί το θεσμικό πλαίσιο σχεδιασμού, καθοδήγησης και εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων. Το ισχύον σύστημα, βασίζεται σε δομές εξόχως κατακερματισμένες και πολύπλοκες, οι οποίες εμποδίζουν οποιοδήποτε όραμα με συγκεκριμένο στόχο ή την ανάληψη ευθύνης της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας. Το δεύτερο ζήτημα είναι η ανάπτυξη μιας σαφούς και συνολικής στρατηγικής μεταρρύθμισης. Ένα τρίτο ζήτημα θεμελιώδους τεχνικής σημασίας είναι η αντιμετώπιση σοβαρών ελλείψεων στη συλλογή και διαχείριση δεδομένων.

Δημοσιονομικό και οικονομικό πλαίσιο

Το δημοσιονομικό και οικονομικό πλαίσιο θέτει προκλήσεις

Μετά από τη σοβαρή επιδείνωση του δημόσιου ελλείμματος και του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών κατά τα έτη 2000-09, η Ελλάδα συνεχίζει να διανύει μια πολύ δύσκολη περίοδο οικονομικής προσαρμογής. Από το 2010 και έπειτα, η Κυβέρνηση έλαβε ένα ευρύ φάσμα μέτρων με σκοπό να καταστήσει βιώσιμα τα δημόσια οικονομικά με τη βοήθεια της Τρόικας (Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα). Τα μέτρα αυτά, οδήγησαν σε μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος, ως ποσοστό του ΑΕΠ από 15,5% το 2009 σε 9,5% το 2011, ενώ αναμένεται επιπλέον μείωση του ΑΕΠ κατά 2,5 ποσοστιαίες μονάδες για το 2012. Ωστόσο, δεν επετεύχθησαν όλοι οι στόχοι του προγράμματος προσαρμογής, ειδικά όσον αφορά στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Επιπλέον, εφόσον η οικονομία δεν έδειχνε σημάδια ανάκαμψης και το δημόσιο χρέος συνέχιζε να μην είναι βιώσιμο, ένα δεύτερο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής υιοθετήθηκε το Φεβρουάριο του 2012, που συμπεριλάμβανε και μια προσπάθεια μεγάλης κλίμακας αναδιάρθρωσης του χρέους. Η μεγάλη αβεβαιότητα σχετικά με την εφαρμογή αυτού του δεύτερου προγράμματος είχε ως αποτέλεσμα τη διεξαγωγή εσπευσμένων γενικών εκλογών το Μάιο του 2012, οι οποίες επανεληφθήσαν τον Ιούνιο του 2012 και οδήγησαν σε μια τρικομματική κυβέρνηση συνεργασίας με εντολή να κρατήσει την Ελλάδα στην Ευρωζώνη. Μια νέα δέσμη μέτρων υιοθετήθηκε για να αντισταθμίσει μέρος των μεγάλων συσσωρευμένων καθυστερήσεων μετά την εκλογική περίοδο. Τον Νοέμβριο του 2012, η Βουλή ενέκρινε ένα Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) στην προσπάθειά της να λάβει υπόψη τη βαθεία και μεγαλύτερης διάρκειας από το αναμενόμενο ύφεση, για να παρέχει έναν οδικό χάρτη της προσπάθειας προσαρμογής μέχρι το 2016. Ο προϋπολογισμός του 2013, που επίσης εγκρίθηκε τον Νοέμβριο του 2012, συμπεριλάμβανε επιπρόσθετα δημοσιονομικά μέτρα, έτσι ώστε να ευθυγραμμισθεί με τους στόχους του νέου ΜΠΔΣ.

Το ΜΠΔΣ, το οποίο συμπεριλαμβάνει νέα δημοσιονομικά μέτρα ύψους περίπου 9,5% του ΑΕΠ μέχρι το 2016, είναι εμπροσθοβαρές, και προβλέπει ένα συνολικό πακέτο περίπου 7,5% του ΑΕΠ για το 2013 και το 2014. Βασίζεται εν πολλοίς σε περιορισμούς δαπανών και δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις για να αναδιαρθρώσει το δημόσιο τομέα και να εξορθολογήσει τις δημόσιες δαπάνες. Η έγκριση και η εφαρμογή αυτού του προγράμματος γενικών μεταρρυθμίσεων, που περιλαμβάνει επίσης σημαντικές

διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στις αγορές εργασίας και προϊόντων, στοχεύει στην εξασφάλιση συνεχούς εκταμίευσης της διεθνούς οικονομικής βοήθειας, οι όροι της οποίας έχουν προσαρμοσθεί στους αναθεωρημένους στόχους του ΜΠΔΣ. Το ΜΠΔΣ αρχικά απαιτούσε τα κοινωνικά προγράμματα (εκτός των συντάξεων και των δαπανών υγείας) να συμβάλουν κατά 1,5% του ΑΕΠ στην δημοσιονομική εξυγίανση. Το ποσοστό αυτό έχει τώρα μειωθεί περίπου στο 0,7% – ο ΟΟΣΑ είχε προτείνει τη μείωση αυτή. Για να επιτευχθεί η δημοσιονομική εξυγίανση, κρίνεται απαραίτητη η συμβολή επιπλέον κοινωνικών προγραμμάτων (συμπεριλαμβανόμενης της υγείας, της εκπαίδευσης, των συντάξεων και της άμυνας). Ο συνολικός στόχος είναι η μετατροπή του πρωτογενούς ισοζυγίου από ένα έλλειμμα της τάξης του 2,7% του ΑΕΠ για το 2011 σε ένα πλεόνασμα της τάξης του 4,5% του ΑΕΠ για το 2016.

Στο μεσοδιάστημα, το ελληνικό οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο εξακολουθεί να παρουσιάζει μεγάλες προκλήσεις, με επιπτώσεις τόσο στην κοινωνική σταθερότητα όσο και στην ανάπτυξη. Οι κοινωνικές πιέσεις που προκλήθηκαν από τη βαθειά ύφεση και την έντονη δημοσιονομική συρρίκνωση είναι ήδη πολύ μεγάλες, και είναι πιθανόν αυτές να καταστούν ακόμη πιο ισχυρές από το βραχυπρόθεσμο στο μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, εφόσον η ανάπτυξη δεν αναμένεται να ξεκινήσει εκ νέου παρά μόνο στα τέλη του 2014, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (προβλέψεις με αφετηρία τον Φεβρουάριο του 2013). Το 2013, η Ελλάδα θα βιώσει την έκτη συνεχή χρονιά ύφεσης σε συνδυασμό με ένα ραγδαία αυξανόμενο ποσοστό ανεργίας, το οποίο διπλασιάστηκε σε δύο χρόνια φτάνοντας περίπου στο 27% τον Οκτώβριο του 2012. Η μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος από το 2009 επετεύχθη, αλλά με κοινωνικό κόστος, με μειώσεις στο μέσο μισθό της τάξεως του 12,5% περίπου μεταξύ του 2009 και του τέλους του 2012.¹ Το 2012, μειώθηκε επίσης και ο κατώτατος μισθός.

Οι δαπάνες που αφορούν στην κοινωνική προστασία εξαιρουμένων των συντάξεων και της υγείας αφορούν ένα μικρό σχετικά μέρος των προγραμματισμένων δημόσιων δαπανών

Οι δαπάνες για προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης ανέρχονται περίπου στο 22% του ΑΕΠ (Πίνακας 1.1). Το μεγαλύτερο μέρος αυτών των δαπανών σχετίζεται με τις συντάξεις και την υγεία, ενώ οι υπόλοιπες παροχές κοινωνικής ασφάλισης φθάνουν στο σύνολό τους, οριακά, μόνο στο 3% του ΑΕΠ. Συμπεριλαμβάνοντας και τις συντάξεις αναπηρίας, που καλύπτονται στην παρούσα έκθεση, οι δαπάνες κοινωνικής ασφάλισης αντιπροσωπεύουν περίπου το 4% του ΑΕΠ. Οι δαπάνες προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας αγγίζουν σχεδόν το 2% του ΑΕΠ. Το σύνολο των δαπανών προγραμμάτων κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, εξαιρουμένων των συντάξεων αναπηρίας και λοιπών συντάξεων, είναι περίπου 4,6% του ΑΕΠ. Αντιπροσωπεύει δηλαδή περίπου το 5,6% του ΑΕΠ, αν συνυπολογισθούν και οι συντάξεις αναπηρίας.

Τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας τα οποία εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας έκθεσης αφορούσαν περίπου το 21,8% του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας στην Ελλάδα για τη διετία 2009-10 (Πίνακας Α.1).

Πίνακας 1.1. Δαπάνες Προγραμμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας

Κοινωνική Ασφάλιση	22,5	Κοινωνική Πρόνοια	1,5
Σύνταξη	14,6	Σύνταξη γήρατος σε ανασφάλιστους	0,2
Γήρατος και Επιζώντων *	13,6	Συμπληρωματική Σύνταξη (ΕΚΑΣ)	0,4
Αναπηρίας	1,0	Οικογενειακά Επιδόματα	0,4
Φροντίδας υγείας	5,0	Τρίτεκνες οικογένειες με το τρίτο παιδί κάτω των 6 ετών	0,1
Άλλες παροχές κοινωνικής ασφάλισης	2,9	Τρίτεκνες οικογένειες των οποίων τα παιδιά είναι κάτω των 23 ετών	0,1
Παροχές για άτομα με αναπηρία	0,2	Οικογένειες με περισσότερα από τρία παιδιά	0,1
Συμπληρωματικό επίδομα τυφλότητας της σύνταξης αναπηρίας	0,1	Ισόβια σύνταξη για τρίτεκνες ή πολύτεκνες μητέρες	0,1
Συμπληρωματικό επίδομα ολικής αναπηρίας	0,1	Εφάπαξ επίδομα τρίτου παιδιού	0,0
Εξωδρυματικό επίδομα για παραπληγικούς	0,0	Ενίσχυση απόμων με αναπηρία (Υπουργείο Υγείας)	0,4
Μητρότητας	0,2	Στήριξη οργανώσεων κοινωνικής φροντίδας (Υπουργείο Υγείας)	0,1
Επίδομα Ασθενείας	0,5	Προγράμματα για φοιτητές (Υπουργείο Παιδείας)	0,0
Ανεργίας (ΟΑΕΔ)	1,5	Άλλα	0,0
Επιδόματα ανεργίας	1,2		
Μεταβιβάσεις σε προστατευόμενα μέλη	0,3		
ΟΕΕ	0,1		
Προγράμματα ΟΕΕ	0,0		
Μεταβιβάσεις σε τρίτους	0,1		
ΟΕΚ	0,5		
Στεγαστικά Δάνεια	0,1		
Μεταβιβάσεις σε τρίτους	0,2		
Επενδύσεις	0,1		

Πηγή: Υπολογισμοί με βάση δεδομένα που παρασχέθηκαν στον ΟΟΣΑ από τις ελληνικές αρχές, 2011-12.

Οι κοινωνικές δαπάνες είναι σχετικά χαμηλές σε σχέση με τις αντίστοιχες σε διεθνές επίπεδο

Σε σύγκριση με το τι ισχύει διεθνώς (βλέπε Σχήμα 1.1), οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα (συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων και της υγείας) είναι σχετικά χαμηλές.

Εντούτοις, αναμένεται σημαντική αύξηση των κοινωνικών δαπανών

Η πίεση για κοινωνικές δαπάνες αναμένεται να αυξηθεί, ως αποτέλεσμα της επιδείνωσης των οικονομικών συνθηκών.

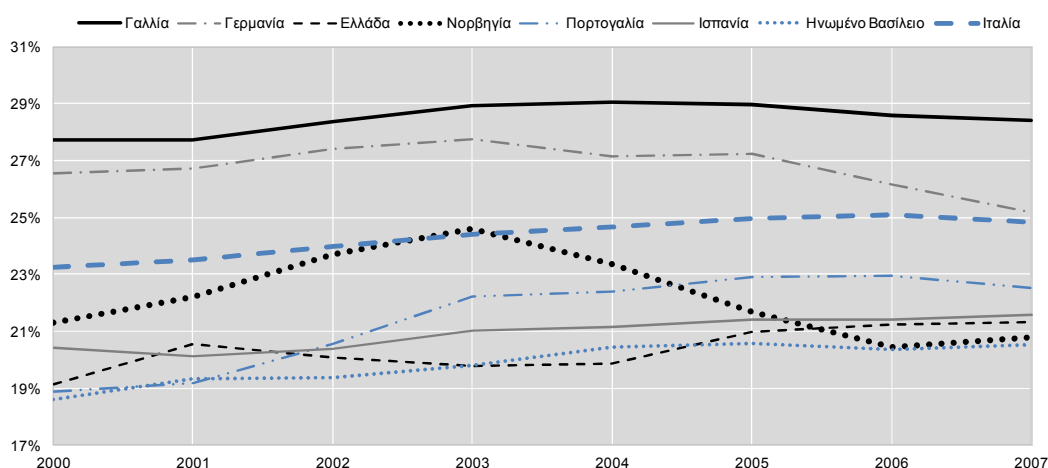
Το Σχήμα 1.2 δείχνει την τάση των κοινωνικών δαπανών στην Ελλάδα, όσον αφορά στις παροχές σε χρήμα, και τα επιδόματα που αναλύονται στην παρούσα έκθεση, για την περίοδο 2000-09, τα οποία βασίζονται σε διοικητικά δεδομένα (Βλ. Γλωσσάρι για τον σχετικό ορισμό). Το σχήμα δείχνει ανοδική τάση των δαπανών σε πολλές περιπτώσεις παροχών τα τελευταία χρόνια, και μια πρόσφατη, απότομη αύξηση των δαπανών για επιδόματα αναπηρίας.

*

ΣτΜ: Συντάξεις επιζώντων: χηρείας και ορφανίας.

Σχήμα 1.1. Συνολική κοινωνική δαπάνη από το 2000 έως το 2007 στις χώρες του ΟΟΣΑ

Ποσοστό επί του ΑΕΠ

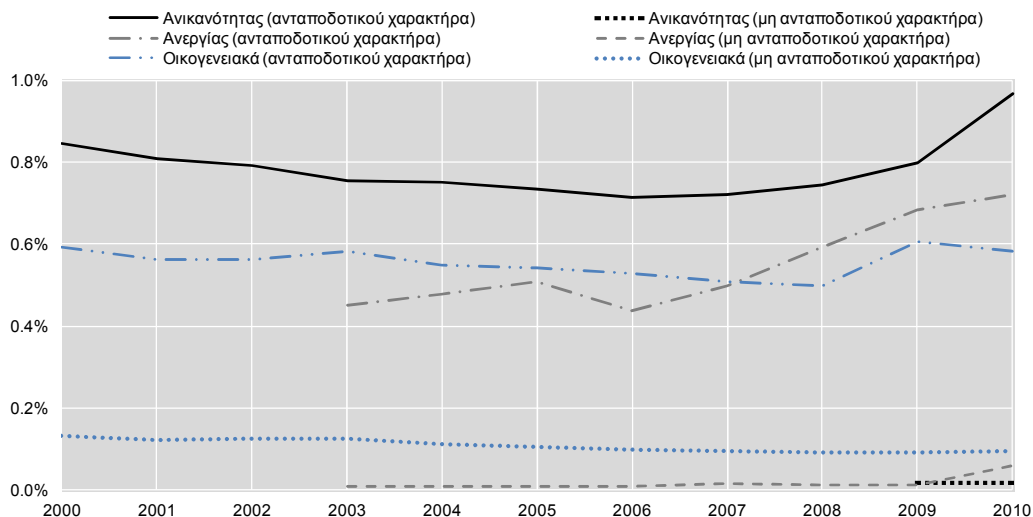


Σημείωση: Η κοινωνική προστασία ορίζεται σύμφωνα με τη μεθοδολογία ESSPROS/SOCX. Οι τομείς κοινωνικής προστασίας που λαμβάνονται υπόψη είναι οι εξής: παροχές γήρατος, επιζώντων, αναπηρίας, υγείας, οικογενειακά επιδόματα, προγράμματα ένταξης στην αγορά εργασίας, προγράμματα κατά της ανεργίας, στεγαστικά επιδόματα και άλλοι τομείς κοινωνικών πολιτικών

Πηγή: ΟΟΣΑ, Βάση Δεδομένων Κοινωνικών Δαπανών (SOCX), doi: 10.1787/socx-data-en.

Σχήμα 1.2. Συνολική κοινωνική δαπάνη στην Ελλάδα (2000-2010)

Ποσοστό επί του ΑΕΠ



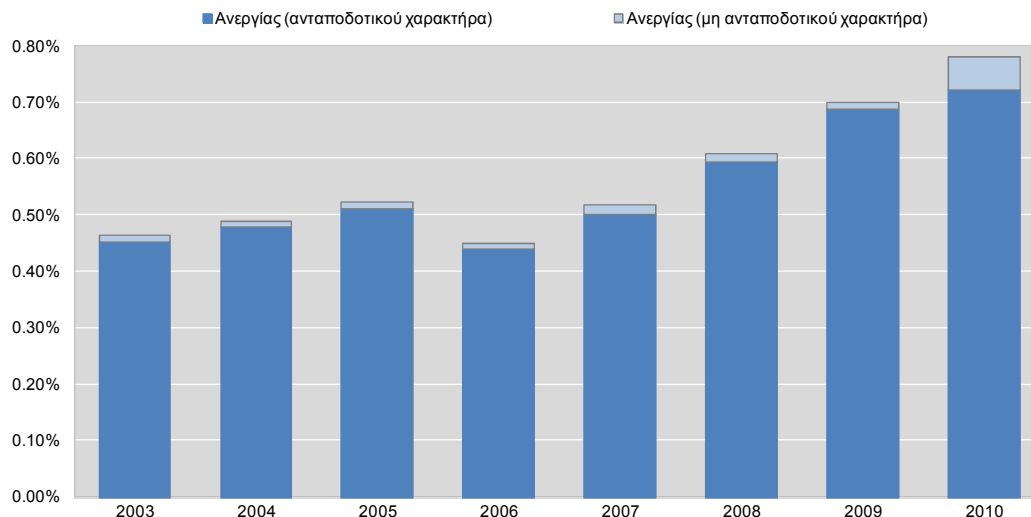
Σημειώσεις: i. Τα στοιχεία για τις συντάξεις γήρατος, επιζώντων και άλλες κοινωνικές παροχές δεν έχουν συμπεριληφθεί στα γενικά αποτελέσματα, καθώς τα δεδομένα που παρασχέθηκαν ήταν ανεπαρκή για την εξαγωγή αξιόπιστων αποτελεσμάτων. ii. Απουσιάζουν στοιχεία για ένα μεγάλο αριθμό επιδομάτων ανεργίας (ανταποδοτικού και μη ανταποδοτικού χαρακτήρα) που αφορούν στην περίοδο 2000-03. iii. Τα στοιχεία για τις παροχές αναπηρίας (μη ανταποδοτικού χαρακτήρα) είναι διαθέσιμα μόνο για το 2009 και το 2010. Για όλα τα προηγούμενα χρόνια, δεν υπάρχουν δεδομένα.

Πηγή: Εκτιμήσεις με βάση δεδομένα που παρασχέθηκαν από τις ελληνικές αρχές, 2011-12 (διοικητικά δεδομένα).

Το Σχήμα 1.3 δείχνει πως μεταξύ των ετών 2000 και 2010, οι δαπάνες για επιδόματα ανεργίας αυξήθηκαν κατά μεγάλο βαθμό. Επίσης, καταδεικνύει πως το ισχύον σύστημα είναι ανταποδοτικό – βασίζεται στις ασφαλιστικές εισφορές (καμιά σχεδόν από τις παροχές ενίσχυσης κατά της ανεργίας δεν είναι προνοιακή).

Σχήμα 1.3. Δαπάνη για τα επιδόματα ανεργίας (2003-10)

Ποσοστό επί του ΑΕΠ



Σημειώσεις: *i.* Τα προγράμματα τα οποία συμπεριλήφθηκαν στα δεδομένα είναι τα εξής: Επίδομα Ανεργίας, Ειδικές επιδοτήσεις, Επίδομα μακροχρόνια ανέργων, Έκτακτες οικονομικές ενισχύσεις, Ειδικό βοήθημα μετά τη λήξη της επιδότησης λόγω ανεργίας, Ειδικό βοήθημα μετά την τρίμηνη παραμονή στα μητρώα ανέργων, Ειδικό βοήθημα σε όσους εξέτισαν ποινή στερητική της ελευθερίας, Εφεδρικό επίδομα (στράτευσης), Οικονομική ενίσχυση πολιτικών προσφύγων, Επίδομα νεοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας, Επίδομα διαθεσιμότητας, Προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, Ειδικό εποχιακό βοήθημα, Ενίσχυση Παλλινοστούτων, *Ειδικό επίδομα για παιδιά πάνω από 16 ετών που μένουν σε ειδικά κέντρα*, Επίδομα Ανεργίας, Οικονομική Ενίσχυση σε ορισμένες Κατηγορίες Ανέργων Ναυτικών λόγω εορτών Πάσχα – Χριστουγέννων. *ii.* Τα δεδομένα αφορούν την περίοδο 2003-10, καθώς τα στοιχεία για την περίοδο 2000-02 ήταν ελλιπή για την εξαγωγή αξιόπιστων συμπερασμάτων.

Πηγή: Εκτιμήσεις με βάση δεδομένα που παρασχέθηκαν από τις ελληνικές αρχές στον ΟΟΣΑ για την περίοδο 2011-12 (διοικητικά στοιχεία).

Κοινωνικό πλαίσιο

Το ποσοστό φτώχειας είναι υψηλό και συνεχώς αυξάνει

Σε σχέση με μερικές από τις χώρες που έχουν θέσει σε εφαρμογή μεγάλα προγράμματα λιτότητας, η Ελλάδα εμφανίζει το μεγαλύτερο ποσοστό του πληθυσμού που ζει σε συνθήκες φτώχειας πριν από την εφαρμογή περικοπών στις δημόσιες δαπάνες (Πίνακας 1.2).

Τα μέτρα λιτότητας έχουν οδηγήσει περισσότερους ανθρώπους στη φτώχεια. Το 2009, το 19,6% του ελληνικού πληθυσμού βρισκόταν κάτω από το κατώφλι της φτώχειας. Το ποσοστό αυτό προκύπτει από το συμβατικό υπολογισμό των ποσοστών της φτώχειας, δηλαδή το ποσοστό του πληθυσμού που έχει ετήσιο εισόδημα μικρότερο από το 60% της διάμεσου του συνολικού διαθέσιμου ισοδύναμου εισοδήματος, συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων γήρατος και επιζώντων. Το ποσοστό αυξήθηκε οριακά μετά την οικονομική ύφεση και την εφαρμογή των μέτρων λιτότητας το 2010 και

το 2011. Η ήπια αυτή αύξηση δεν αποτελεί έκπληξη, καθώς μειώθηκε το διάμεσο συνολικό εισόδημα. Ωστόσο, το ποσοστό φτώχειας, με βάση το διάμεσο εισόδημα του 2009, δηλαδή το εισόδημα προ κρίσης, εμφανίζει σημαντική αύξηση. Λαμβάνοντας υπόψη τις επιπτώσεις της λιτότητας και της ύφεσης συνδυαστικά, το ποσοστό των ατόμων κάτω από το όριο της φτώχειας αντιπροσώπευε το 25,83% του συνολικού πληθυσμού το 2010 και το 30,49% το 2011 (Πίνακας 1.3).

Πίνακας 1.2. Ποσοστά φτώχειας πριν από την εφαρμογή μέτρων λιτότητας σε επιλεγμένες χώρες της ΕΕ

	Εσθονία	Ελλάδα	Ιρλανδία	Πορτογαλία	Ηνωμένο Βασίλειο
Ποσοστά φτώχειας	18,6	19,6	12,4	18,5	16,6

Σημείωση: Το ποσοστό φτώχειας υπολογίζεται ως το ποσοστό των ατόμων με εισόδημα κάτω από το 60% της διάρμεσου του συνολικού διαθέσιμου ισοδύναμου εισοδήματος του νοικοκυριού, με βάση την τροποποιημένη κλίμακα ισοδυναμίας του ΟΟΣΑ.

Πηγή: Tim Callan et al. (2011), “The Distributional Effects of Austerity Measures: A Comparison of Six EU Countries”, *EUROMOD Working Paper No. EM6/11*; Manos Matsaganis and Chrysa Leventi (2011), “The Distributional Impact of the Crisis in Greece”, *EUROMOD Working Paper No. EM3/11* και επικαιροποιημένα στοιχεία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Πίνακας 1.3. Ποσοστά φτώχειας πριν και μετά τη λιτότητα και την ύφεση

	2009	2010		2011	
		Λιτότητα	Λιτότητα και ύφεση	Λιτότητα	Λιτότητα και ύφεση
Απόλυτη γραμμή φτώχειας	19,96	23,54	25,83	26,26	30,49
Συμβατική γραμμή φτώχειας	19,96	20,24	20,61	19,01	19,83

Σημείωση: Για τους υπολογισμούς, λαμβάνεται ως δεδομένο ότι τα μέτρα που ελήφθησαν από την κυβέρνηση το 2011 περιέκοψαν τους μισθούς του δημοσίου τομέα και των συντάξεων και αύξησαν τη φορολογία, αλλά άφησαν ανέγγιχτα τα ονομαστικά, προ φόρων, εισοδήματα και τις θέσεις εργασίας στον ιδιωτικό τομέα, δηλαδή στα επίπεδα του 2009.

Πηγή: Manos Matsaganis and Chrysa Leventi (2011), “The Distributional Impact of the Crisis in Greece”, *EUROMOD Working Paper No. EM3/11* και επικαιροποιημένα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Το ποσοστό της φτώχειας βρίσκεται σε άνοδο, ιδίως για τους άνεργους (Πίνακας 1.4). Αυτή η μεγάλη αύξηση της ανεργίας θα ωθήσει περισσότερα νοικοκυριά στη φτώχεια, αυξάνοντας έτσι το σχετικό βάρος των νοικοκυριών με έναν κύριο εργαζόμενο, ο οποίος είναι άνεργος. Επιπλέον, υπάρχουν ενδείξεις ότι η φτώχεια, στα εν λόγω νοικοκυριά, τείνει να είναι ακραία με σχεδόν το 40% των νοικοκυριών αυτών να ζουν με εισόδημα μικρότερο από το 40% του διάρμεσου εισοδήματος (Matsaganis and Leventi, 2011).

Τα διοικητικά δεδομένα που συνελέγησαν από τον ΟΟΣΑ για την παρούσα έκθεση επιβεβαιώνουν την παραπάνω διαπίστωση. Το σχήμα 1.4 που ακολουθεί δείχνει πως το ποσοστό λήψης [παροχών] κοινωνικής προστασίας σε σχέση με τον πληθυσμό εργάσιμης ηλικίας ήταν σχετικά σταθερό μέχρι περίπου το 2008. Το ποσοστό των δικαιούχων μη ανταποδοτικών παροχών ανικανότητας και ανταποδοτικών παροχών ανεργίας έχει έκτοτε αυξηθεί κατακόρυφα. Η αύξηση αυτή υποδηλώνει άνοδο του ποσοστού φτώχειας σε αυτές τις δύο ομάδες, και υπογραμμίζει την ισχυρή επίδραση της κρίσης από το 2008 και έπειτα. Η επιδείνωση αυτή επιβεβαιώνεται περαιτέρω από τα στοιχεία της Έρευνας

Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (EU-SILC) που δημοσιεύθηκαν από την Ελληνική Στατιστική Αρχή, στο τέλος του 2012. Το ποσοστό φτώχειας με βάση τη συμβατική γραμμή της φτώχειας, ήταν 21,4% για το 2010, πάνω από μία (1) ποσοστιαία μονάδα σε σχέση με τις εκτιμήσεις για το τρέχον έτος, όπως αυτές παρουσιάζονται στον Πίνακα 1.3. (Ελληνική Στατιστική Αρχή, 2012).

Πίνακας 1.4. Ποσοστό φτώχειας ανά επικεφαλής νοικοκυριού*

	2009	2010		2011	
		Συμβατική Γραμμή φτώχειας	Απόλυτη γραμμή φτώχειας	Συμβατική Γραμμή φτώχειας	Απόλυτη γραμμή φτώχειας
Σύνολο	19,96	20,61	25,83	19,83	30,49
Άνεργοι	51,48	59,58	63,14	58,20	67,45
Δημόσιοι Υπάλληλοι ή Τραπεζοϋπάλληλοι	0,31	0,42	1,39	0,75	4,16
Υπάλληλοι (ιδιωτικού τομέα εξαιρουμένων των τραπεζοϋπαλλήλων)	12,38	11,81	16,41	10,46	20,40
Ελεύθεροι Επαγγελματίες	3,79	3,72	3,72	3,69	7,29
Αυτοαπασχολούμενοι	16,63	18,08	22,96	17,33	25,10
Αγρότες	46,88	45,48	51,79	43,37	54,96
Συνταξιούχοι	24,67	24,29	29,14	20,51	31,62
Άλλο	20,65	20,40	28,88	18,07	31,57

Πηγή: Manos Matsaganis and Chrysa Leventi (2011), “The Distributional Impact of the Crisis in Greece”, *EUROMOD Working Paper*, No. EM3/11 και επικαιροποιημένα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Συστημικό πλαίσιο

Απουσιάζει μια ολοκληρωμένη στρατηγική με στόχο τη μεταρρύθμιση της κοινωνικής προστασίας

Το σύστημα κοινωνικής προστασίας που αναπτύχθηκε από το 1950 και έπειτα χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό πόρων, ανομοιογενή μέτρα για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων ζητημάτων και παντελή απουσία εποπτείας και σχεδιασμού.

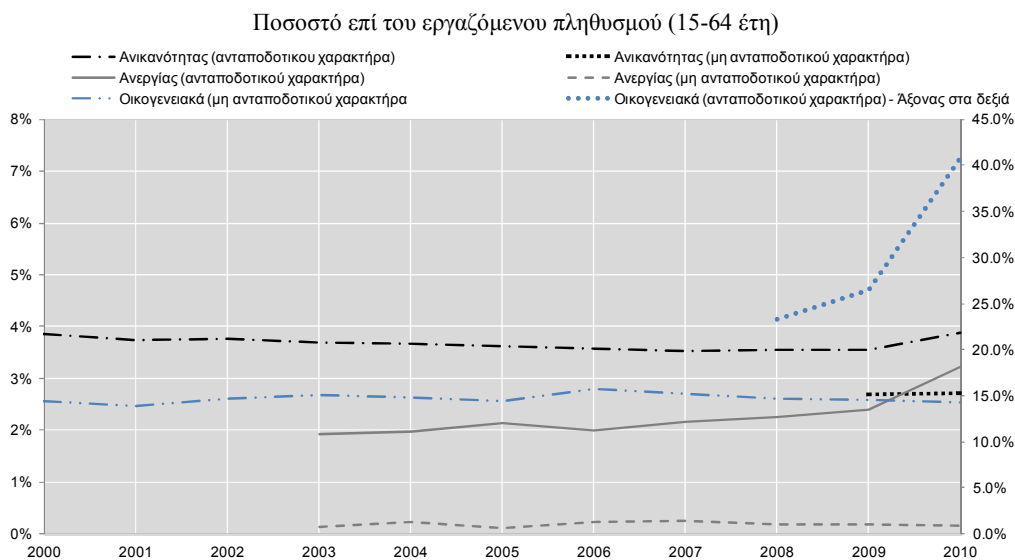
Παρά τα σημαντικά επιτεύγματα, όπως οι πολιτικές για τη μείωση της φτώχειας των ηλικιωμένων, οι πραγματοποιηθείσες μεταρρυθμίσεις μεταξύ των αρχών της δεκαετίας του 1990 και του 2008 αποδείχθηκαν πολύ περιορισμένες και δε βασίζονταν σε μια ολοκληρωμένη στρατηγική. Σημαντικές μεταρρυθμίσεις για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος κοινωνικής προστασίας αναβλήθηκαν, ενώ αντίθετα η επέκταση της κοινωνικής προστασίας θεσπίστηκε με μεγαλύτερη ευκολία. Η ανάγκη για μείωση του αριθμού των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης και βελτίωση της διαχείρισής τους είναι στην ημερήσια διάταξη για πάνω από μια δεκαετία. Παρά το γεγονός ότι έχει αποφασισθεί μια σειρά ενοποιήσεων [ταμείων], σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις, τα συγχωνευμένα ταμεία διατηρούν τέτοιο βαθμό αυτονομίας που, στην πράξη, εξακολουθούν να υφίστανται αυτόνομα υπό έναν οργανισμό-ομπρέλα. Η καταπολέμηση

* ΣτΜ: Στο πλαίσιο της παρούσας έκθεσης υφίσταται η σιωπηρή υπόθεση ότι ο επικεφαλής του νοικοκυριού είναι και ο κύριος εργαζόμενος αυτού.

της απάτης και της κατάχρησης έχει επίσης προαναγγελθεί πολλές φορές, με ελάχιστα ουσιαστικά αποτελέσματα.

Οι μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν από το 2010 και έπειτα βελτίωσαν σημαντικά την κατάσταση σε μια σειρά από τομείς. Ωστόσο, στην καλύτερη περίπτωση, πρόκειται για μέτρα διαχείρισης έκτακτης ανάγκης, και δεν μπορεί να χαρακτηρισθούν ως μια σαφής και συνεκτική μακροπρόθεσμη στρατηγική μεταρρύθμισης. Κάποιες μεταρρυθμίσεις που ξεκίνησαν στο παρελθόν δεν έχουν εφαρμοστεί πλήρως.²

Σχήμα 1.4. Συνολικό ποσοστό λήψης επιδομάτων στην Ελλάδα (2000-2010)



Σημειώσεις: *i.* Τα αποτελέσματα περιλαμβάνουν τους δικαιούχους των κύριων αλλά όχι των επικουρικών συντάξεων, για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο διπλής καταμέτρησης. *ii.* Τα δεδομένα συντάξεων γήρατος, επιζώντων και άλλων κοινωνικών παροχών δεν έχουν συμπεριληφθεί στα γενικά αποτελέσματα, καθώς ήταν ανεπαρκή για την εξαγωγή αξιόπιστων αποτελεσμάτων. *iii.* Απουσιάζουν τα δεδομένα παροχών ανεργίας (ανταποδοτικού και μη ανταποδοτικού χαρακτήρα) για την περίοδο 2000-03. *iv.* Στοιχεία παροχών αναπηρίας (μη ανταποδοτικού χαρακτήρα) υπάρχουν μόνο για το 2009 και το 2010. Για όλα τα προηγούμενα χρόνια, δεν υπάρχουν στοιχεία. *v.* Τα στοιχεία οικογενειακών παροχών (ανταποδοτικού χαρακτήρα) για τα έτη 2000-07 είναι ελλιπή. *vi.* Ανεκάνοτητα: αναπηρία και ασθένεια.

Πηγή: Εκτιμήσεις με βάση στοιχεία που παρασχέθηκαν από τις ελληνικές αρχές στον ΟΟΣΑ, 2011-12 (διοικητικά δεδομένα).

Εν τούτοις, οι πιο πρόσφατες εξελίξεις επιτρέπουν μια σχετική αισιοδοξία (Πλαίσιο 1.1).

Δεν υπήρξε καμία θεσμική δομή, με σαφή εντολή ως προς την ανάπτυξη και την εφαρμογή μιας στρατηγικής μεταρρύθμισης

Η παρούσα θεσμική δομή της εποπτείας των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας (που αναλύεται με περισσότερες λεπτομέρειες στο Κεφάλαιο 3 που αφορά στο σύστημα διακυβέρνησης) είναι περίπλοκη και συγκεχυμένη. Δεν ορίστηκε με σαφήνεια κάποιος οργανισμός ή οργανισμοί επικεφαλής του έργου της μεταρρύθμισης. Κρίνεται επιτακτική η δημιουργία μιας δομής στον πυρήνα της κυβέρνησης που θα έχει την εντολή να σχεδιάσει μια συνεκτική στρατηγική μεταρρύθμισης και, το πιο βασικό, να την εφαρμόσει. Οι πρόσφατες αλλαγές κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση (Πλαίσιο 1.2).

Πλαίσιο 1.1. Πρόσφατα βήματα προς μια στρατηγική

Στρατηγικά ερείσματα για τη στήριξη της μεταρρύθμισης εισήχθησαν το δεύτερο μισό του 2012:

- Ελήφθησαν αποφάσεις στρατηγικού σχεδιασμού στην κατεύθυνση των εισοδηματικών κριτηρίων ως βάση για τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας. Για παράδειγμα, εισήχθησαν εισοδηματικά κριτήρια για τις οικογενειακές παροχές.
- Τίθενται οι βάσεις για την πρακτική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Προκειμένου να διευκολυνθεί η δημιουργία μιας κοινής βάσης δεδομένων και να εξαλειφθεί το φαινόμενο της διπλής καταμέτρησης, θεσπίστηκε το Εθνικό Μητρώο Δικαιούχων κοινωνικών παροχών. Το επόμενο βήμα αναμένεται να είναι μια ενιαία πηγή πληρωμών τόσο για την κοινωνική ασφάλιση όσο και για τις παροχές κοινωνικής πρόνοιας. Επίσης, καθιερώθηκε η καθολική χρήση ενός ενιαίου, μοναδικού αριθμού προσωπικής ταυτοποίησης (ΑΜΚΑ).

Πλαίσιο 1.2. Πρόσφατα βήματα προς τον ορισμό ηγεσίας της μεταρρύθμισης

Η συνολική αρμοδιότητα διαχείρισης της κοινωνικής πρόνοιας και της κοινωνικής ασφάλισης (σύμφωνα και με τις συστάσεις του ΟΟΣΑ), έχει ανατεθεί στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Αυτή περιλαμβάνει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων κοινωνικής προστασίας από το Υπουργείο Υγείας. Στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας έχει πλέον ανατεθεί η απαραίτητη επιτελική αρμοδιότητα για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων στο νευραλγικό αυτό τομέα.

Το σημείο εκκίνησης για την ανάπτυξη μιας στρατηγικής μεταρρύθμισης και για τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων θα πρέπει να είναι σαφές, όπως σαφές πρέπει να είναι η τήρηση του συμφωνηθέντος δημοσιονομικού πλαισίου, η εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων ως βάση για το νέο σύστημα, και ο καθορισμός των θεσμικών δομών που θα είναι επικεφαλής της καθοδήγησης και της εποπτείας (του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος). Ενδεχομένως να πρέπει να εξεταστεί η σταδιακή εφαρμογή, προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι αρνητικές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό, να δοθεί μεγαλύτερο χρονικό περιθώριο για τη δημοσιονομική προσαρμογή, και να έχει η ελληνική Διοίκηση περισσότερο χρόνο στη διάθεσή της για το σχεδιασμό και τη διαμόρφωση ενός σχεδίου υλοποίησης με την υποστήριξη της διεθνούς κοινότητας. Ορισμένοι μηχανισμοί για την αναπροσαρμογή της όποιας στρατηγικής ενδέχεται να είναι απαραίτητοι καθώς θα προκύπτουν νέα δεδομένα.

Η επιτυχία των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων σχετίζεται άμεσα με άλλες εν εξελίξει μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα

Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση που κατεγράφησαν στην έκθεση του ΟΟΣΑ *Ελλάδα: Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης* (2011), και οι οποίες τώρα προωθούνται υπό τη διεύθυνση του Κυβερνητικού Συμβούλιου για τη Μεταρρύθμιση, είναι καίριας σημασίας, γιατί διασφαλίζουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων των κοινωνικών προγραμμάτων με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο. Για τη στήριξη της αποτελεσματικής εφαρμογής των συστάσεων του ΟΟΣΑ, κρίνονται εξίσου απαραίτητες παράλληλες μεταρρυθμίσεις στη φορολογική διοίκηση, ιδίως όσον αφορά στην αποτελεσματική διαχείριση των κοινωνικών προγραμμάτων, στη

μείωση της απάτης, και στην αποτελεσματική εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων στα επιδόματα (κοινωνικής προστασίας).

Η έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) για την ελληνική κεντρική δημόσια διοίκηση εντόπισε σημαντικές αδυναμίες: διάχυτη διαφθορά, ελάχιστος συντονισμός στο εσωτερικό της κυβέρνησης όσον αφορά στη συλλογική δράση, βραδεία εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, ανεπαρκείς δεξιότητες και ικανότητες στην κεντρική δημόσια διοίκηση, βασικές ελλείψεις στη διαχείριση και στη συλλογή δεδομένων, και ένα σύνθετο νομικό πλαίσιο. Τα ζητήματα αυτά τίθενται τώρα υπό εξέταση. Οι άλλες μεταρρυθμίσεις που πρέπει να αλληλεπιδρούν με αυτή της κοινωνικής προστασίας περιλαμβάνουν:

- την Κεντρική διοίκηση,
- το Φορολογικό σύστημα,
- την Τοπική Αυτοδιοίκηση,
- την Αρχιτεκτονική των ΤΠΕ.

Είναι επιτακτική η ανάγκη να δοθεί προσοχή στη συλλογή και τη διαχείριση των δεδομένων

Η ανάλυση που πραγματοποιήθηκε για την κατάρτιση της έκθεσης έφερε στην επιφάνεια πολύ σοβαρές ανεπάρκειες στη συλλογή, διαχείριση και ανάλυση δεδομένων αναφορικά με τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας. Όλες οι πηγές που χρησιμοποιούνται στην έκθεση (όπως αυτές καταγράφονται στα παραρτήματα Α και Β) χαρακτηρίζονται από ελλείψεις ή αδυναμίες, οι οποίες οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στη σύμφυτη ανεπάρκεια των ελληνικών δεδομένων – για παράδειγμα, ορισμένα δεδομένα απουσιάζουν εντελώς. Η έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) για την ελληνική κεντρική διοίκηση είχε ήδη επιστήσει την προσοχή σε γενικευμένες και βασικές ελλείψεις στη συλλογή και διαχείριση δεδομένων, γεγονός που εμποδίζει την αποτελεσματική και τεκμηριωμένη μεταρρύθμιση. Η έκθεση κατέγραψε την απουσία συστηματικής τήρησης αρχείων και τη χρόνια έλλειψη πραγματικών στοιχείων και δεδομένων πάνω στα οποία θα μπορούσε να βασιστεί μια ενδεχόμενη χάραξη πολιτικών. Παρατηρείται επίσης ότι η ελληνική κεντρική διοίκηση δεν συνηθίζει να τηρεί αρχεία ή δεν διαθέτει την ικανότητα εξαγωγής συμπερασμάτων από τα υπάρχοντα δεδομένα, και γενικά δεν διαθέτει την ικανότητα να διαχειρισθεί οργανωτικές γνώσεις. Οι πρόσφατες αλλαγές ωστόσο, υποδηλώνουν μια ενθαρρυντική αλλαγή με τάση προς την αντιμετώπιση ορισμένων εξ αυτών των ελλείψεων (Πλαίσιο 1.3).

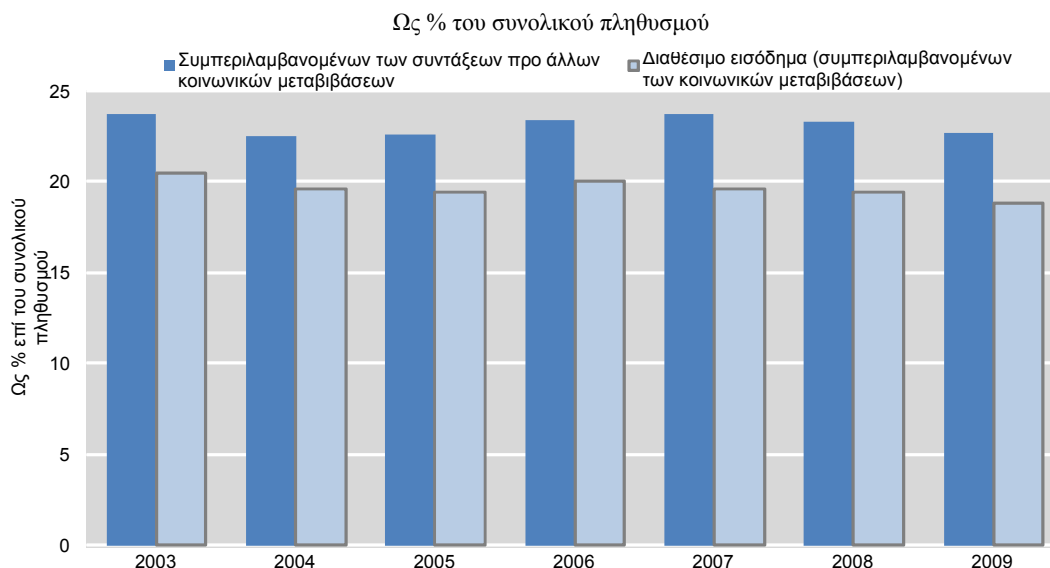
Πλαίσιο 1.3. Εθνικό Μητρώο Δικαιούχων

Θεσμοθετήθηκε Εθνικό Μητρώο Δικαιούχων των κοινωνικών και προνοιακών παροχών (Νόμος 4025/2.11.2011), το οποίο θα διευκολύνει τη δημιουργία μιας βάσης δεδομένων. Η καθιέρωσή του έχει οδηγήσει στη εισαγωγή ενός συστήματος μεθοδικής παρακολούθησης της υλοποίησης των προγραμμάτων χρηματοδοτικής βοήθειας και ενίσχυσης που εφαρμόζονται από τους δημοτικούς οργανισμούς. Η περαιτέρω ανάπτυξη του Εθνικού Μητρώου μπορεί να αποτελέσει τη βάση για ένα ευρύ φάσμα ελέγχου και εξορθολογισμού των διαδικασιών, όπως η πραγματοποίηση ηλεκτρονικών διασταυρώσεων με τα δεδομένα πολλών οργανισμών, αποτελώντας έτσι ένα βασικό εργαλείο στη χάραξη δημόσιας πολιτικής και στην έγκαιρη λήψη βελτιωτικών μέτρων.

Το παρόν σύστημα κοινωνικής προστασίας έχει περιορισμένο μόνο αντίκτυπο στη φτώχεια

Το Σχήμα 1.5 δείχνει πως το σύστημα κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα είχε περιορισμένο μόνο αντίκτυπο στη φτώχεια μεταξύ των ετών 2003 και 2009. Οι κοινωνικές μεταβιβάσεις (εκτός των συντάξεων), μείωσαν το ποσοστό φτώχειας μόνο κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες. Στην Πορτογαλία, μια χώρα με παρόμοιο επίπεδο κοινωνικών δαπανών, το ποσοστό της φτώχειας μειώθηκε κατά 8 ποσοστιαίες μονάδες το 2009. Στη Γαλλία, με ομολογουμένως υψηλότερα επίπεδα δαπανών, το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 12 ποσοστιαίες μονάδες.

Σχήμα 1.5. Ποσοστό φτώχειας (2003-09)



Σημειώσεις: Ποσοστό του συνολικού πληθυσμού με εισόδημα κάτω από το 60% του διάμεσου εισοδήματος.

Πηγή: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&code=tessi124>, (Ημερομηνία ανάκτησης δεδομένων: 21 Σεπτεμβρίου 2011).

Η στόχευση των επιδομάτων είναι ελλιπής σε σχέση με τις χαμηλότερες εισοδηματικές κατηγορίες

Το παρόν σύστημα κοινωνικής προστασίας συνδυάζει την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση με στοιχεία αλληλεγγύης τα οποία δεν μπορούν να αξιολογηθούν με βάση συγκεκριμένα κριτήρια, ούτε μπορούν να επιλεγούν ως εργαλεία αναδιανεμητικής πολιτικής. Τα περισσότερα συστήματα κοινωνικής προστασίας, σε κάποιο βαθμό, συνδυάζουν την ασφάλιση με την αλληλεγγύη και με στοιχεία εισοδηματικής αναδιανομής. Ένα σύνθημα παράδειγμα, είναι ο καθορισμός ανώτατου ορίου στο επίδομα ανεργίας. Η διαφοροποίηση όμως είναι σημαντική, προκειμένου να προσδιοριστούν με σαφήνεια οι στόχοι πολιτικής, να συνδεθούν αυτοί με τους κατάλληλους μηχανισμούς χρηματοδότησης και να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα. Αυτό προς το παρόν δεν είναι δυνατό να γίνει στην Ελλάδα.³

Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας περιλαμβάνει ένα πολύ μεγάλο αριθμό παροχών, αλλά δεν περιλαμβάνει ένα γενικό μηχανισμό εισοδηματικής στήριξης. Προβλέπει ωστόσο, εν μέρει, παροχές που θα πρέπει να είναι καθολικά διαθέσιμες σε

όλους τους έχοντες ανάγκη (π.χ., οικογενειακές παροχές, ελάχιστη στήριξη του εισοδήματος, και στεγαστικές παροχές), μέσω των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, περιορίζοντας έτσι την κάλυψη στους ασφαλισμένους και μόνο, και εξαιρώντας μερικές από τις πιο ευπαθείς ομάδες, όπως οι νέοι άνεργοι.

Συνεπώς, η στόχευση του συστήματος είναι ελλιπής. Όπως δείχνει το Σχήμα 1.6, υπάρχει περιθώριο για σημαντική βελτίωση όσον αφορά στη στόχευση της κοινωνικής προστασίας στις φτωχότερες εισοδηματικές κατηγορίες. Όπως είναι τα πράγματα, μόνο το 50% των δικαιούχων ανήκουν στο φτωχότερο 30% του πληθυσμού. Αντιθέτως, κάποιες παροχές είναι διαθέσιμες και για όσους κατατάσσονται στα δεκατημόρια του πιο υψηλού συνολικού εισοδήματος.

Η κάλυψη των ατόμων που βρίσκονται κάτω από το κατώφλι της φτώχειας είναι συνεπώς ανεπαρκής. Η εξισορρόπηση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας αναδεικνύεται ως [βασική] προτεραιότητα, προκειμένου να στοχεύσει σε αυτούς που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη. Ο ΟΟΣΑ κρίνει πως αυτή είναι η καταλληλότερη προσέγγιση, δεδομένου του πλαισίου της δημοσιονομικής λιτότητας και της σημασίας της ελαχιστοποίησης του ποσοστού της φτώχειας στο σημερινό κοινωνικό πλαίσιο. Συνιστά, συνεπώς, το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας να εγκαταλείψει ουσιαστικά τις καθολικές παροχές και να εφαρμόσει εισοδηματικά κριτήρια. Η διαδικασία αυτή έχει ήδη ξεκινήσει (Πλαίσιο 1.4).

Πλαίσιο 1.4. Βήματα προς τη χορήγηση παροχών με βάση εισοδηματικά κριτήρια

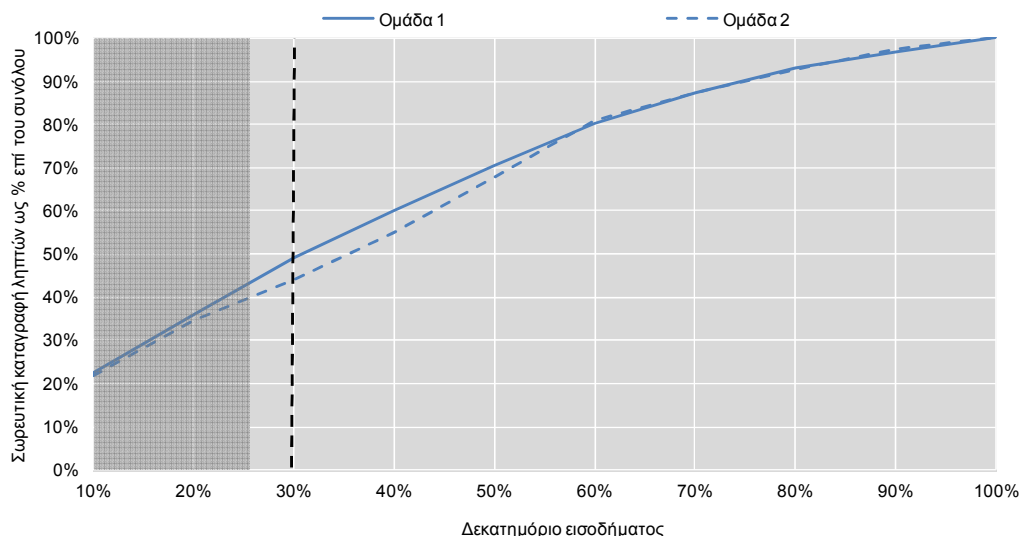
Οι αποφάσεις αναφορικά με το στρατηγικό σχεδιασμό ελήφθησαν προς την κατεύθυνση της εισαγωγής εισοδηματικών κριτηρίων, ως βάση για τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας. Για παράδειγμα, ένα νέο επίδομα που παρέχεται ανάλογα με το οικογενειακό εισόδημα αντικατέστησε μια σειρά από οικογενειακές παροχές στο τέλος του 2012.

Θα πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι ενδεχομένως αυτές οι μεταρρυθμίσεις να έχουν κοινωνικές, νομικές και οικονομικές συνέπειες, ειδικά εάν τα εισοδηματικά κριτήρια εφαρμοσθούν σε όλες τις παροχές, συμπεριλαμβανομένων και των προσωρινών παροχών, όπως τα επιδόματα μητρότητας και ασθενείας. Ενδέχεται επίσης να υπάρξουν και νομικές επιπτώσεις της αφαίρεσης δικαιώματος επί των παροχών (αυτό αφορά κυρίως προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης για τα οποία έχουν καταβληθεί ασφαλιστικές εισφορές). Η τήρηση αυστηρών κριτηρίων επιλεξιμότητας* για τις παροχές και ο έλεγχος της ικανότητας προς εργασία αλλά και της προσπάθειας αναζήτησης εργασίας θα πρέπει να είναι ενδελεχείς, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι το δίκτυ ασφαλείας που βασίζεται στον έλεγχο εισοδηματικών κριτηρίων ωφελεί μόνο εκείνους που δεν μπορούν να εργαστούν και βρίσκονται σε πραγματικό κίνδυνο φτώχειας έτσι ώστε το κόστος της κοινωνικής προστασίας να διατηρηθεί σε λογικά επίπεδα. Αυτές οι επισημάνσεις θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στην υιοθέτηση ενός νέου συστήματος με βάση τα εισοδηματικά κριτήρια.

*

ΣτΜ: Με τον περιφραστικό αυτόν τρόπο αποδίδεται ο αγγλικός gatekeeping.

Σχήμα 1.6. Αθροιστική κατανομή των δικαιούχων με βάση τα εισοδηματικά κλιμάκια



Σημείωση: Η γκριζα περιοχή αντιστοιχεί στους δικαιούχους που διαβιούν σε νοικοκυριά κάτω από το κατώφλι της φτώχειας.

Επεξήγηση: Το 2009, το 49% των δικαιούχων των προγραμμάτων της Ομάδας 1 φάνηκε στο 30% των φτωχότερων νοικοκυριών της χώρας, με βάση το εισόδημα του νοικοκυριού προ κοινωνικών μεταβιβάσεων (συμπεριλαμβανομένων όμως των μεταβιβάσεων γήρατος και επιζώντων).

Η Ομάδα 1 περιλαμβάνει παροχές που στοχεύουν κυρίως σε μη ενεργά άτομα (εκείνα που συνήθως δεν εργάζονται και δεν αναζητούν εργασία), καθώς και συμπληρωματικές ενισχύσεις/παροχές. Η Ομάδα 2 περιλαμβάνει παροχές που στοχεύουν σε ενεργά άτομα, που συνήθως εργάζονται, αλλά είναι προσωρινά άνεργοι.

Ο κατάλογος των παροχών της Ομάδας 1 που λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό είναι: επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης· βοηθήματα για παλιννοστούντες, πρόσφυγες, αποφυλακισμένους, τοξικομανείς, αλκοολικούς· εισοδηματικές ενισχύσεις σε νοικοκυριά μόνιμων κατοίκων ορεινών και μειονεκτικών περιοχών· παροχές σε παιδιά κάτω των 16 ετών που ανήκουν σε φτωχά νοικοκυριά (προσχολικής και σχολικής ηλικίας)· οικονομικές ενισχύσεις νοικοκυριών λόγω σεισμού, πλημμύρας, πυρκαγιάς, θεομηνίας κ.τ.λ.· άλλα κοινωνικά επιδόματα· ισόβια σύνταξη για πολύτεκνες μητέρες· επίδομα για πολύτεκνες οικογένειες· επίδομα τρίτου παιδιού· εφάπαξ επίδομα για τρίτο, τέταρτο κτλ. παιδί· επίδομα τριτέκνων· οικογενειακό επίδομα δημοσίων υπαλλήλων· επίδομα φροντίδας ανάπηρου τέκνου· επίδομα γονικής άδειας (όχι για λόγους μητρότητας)· επίδομα τοκετού· φοιτητικό επίδομα· άλλα οικογενειακά επιδόματα· σύνταξη αναπηρίας· οικονομική ενίσχυση ατόμων με ειδικές ανάγκες· οικονομική ενίσχυση των ατόμων με αναπηρία· διατροφικό επίδομα νεφροπαθών· άλλες παροχές/ενισχύσεις αναπηρίας· επίδομα λουτροθεραπείας, εισπνοών κ.τ.λ.· αποζημίωση για μετακίνηση ασθενών· λοιπές παροχές ασθένειας/επιδόματα· επίδομα συμμετοχής σε ερευνητικά προγράμματα· υποτροφίες· άλλες εκπαιδευτικές παροχές/επιδόματα.

Ο κατάλογος των παροχών της Ομάδας 2 που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό είναι: επίδομα τακτικής επιδότησης ανεργίας· έκτακτη οικονομική αποζημίωση λόγω καταχρηστικής απόλυσης· πρόωρη συνταξιοδότηση για λόγους της αγοράς εργασίας· πρόωρη συνταξιοδότηση για τους αγρότες· επίδομα επαγγελματικής κατάρτισης για τους άνεργους· επίδομα διαθεσιμότητας· εποχικό επίδομα ανεργίας για εποχικούς εργαζόμενους (π.χ. ηθοποιούς, μουσικούς, εργάτες οικοδομών, ξενοδοχοϋπάλληλους, κ.τ.λ.)· επίδομα σε νέους-νέες 20-29 ετών· επίδομα στράτευσης· επίδομα μετακίνησης, επανεγκατάστασης ή αποκατάστασης· άλλες παροχές ανεργίας· επίδομα κύησης/λοχείας· επίδομα αναρρωτικής άδειας· επίδομα εργατικού ατυχήματος.

Πρόσθετες διευκρινίσεις για τις Ομάδες 1 και 2 παρατίθενται στο Παράρτημα Δ. Τα επιδόματα που ελήφθησαν υπόψη καλύπτουν περίπου το 22% του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας.

Πηγή: Έρευνα για το Εισόδημα και τις Συνθήκες Διαβίωσης, ΕΕΣΔ (SILC), 2009 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.

Συμπεράσματα και συστάσεις

Συμπεράσματα

- Η συνολική δημοσιονομική και οικονομική κατάσταση συνεχίζει να ενέχει προκλήσεις. Σύμφωνα με το πιο πρόσφατο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, τα νέα φορολογικά μέτρα που αντιστοιχούν περίπου στο 9,5% του ΑΕΠ μέχρι το 2016 είναι εμπροσθοβαρή, με μία δέσμη μέτρων εξυγίανσης της τάξης του 7,5% του ΑΕΠ για το 2013 και το 2014. Το 2013, η Ελλάδα θα βιώσει την έκτη συνεχή χρονιά ύφεσης, και η ανάπτυξη δεν αναμένεται να ξεκινήσει εκ νέου παρά μόνο στα τέλη του 2014 (σύμφωνα με προβλέψεις του Φεβρουαρίου 2013).
- Οι δημοσιονομικές απαιτήσεις από την κοινωνική προστασία είναι υψηλές. Η τρέχουσα απαίτηση στην Ελλάδα είναι η συμβολή των κοινωνικών προγραμμάτων (εξαιρουμένων των συντάξεων και των δαπανών υγείας) να ανέρχεται στο 1,5% του ΑΕΠ, έτσι ώστε να επιτευχθεί η δημοσιονομική εξυγίανση. Ωστόσο, η δαπάνη για την κοινωνική προστασία, μη συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων και των δαπανών υγείας, είναι ένα σχετικά μικρό κομμάτι της δαπάνης των κρατικών προγραμμάτων. Το σύνολο των δαπανών για προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων γήρατος, επιζώντων και υγείας, είναι 22,5% του ΑΕΠ. Το σύνολο των δαπανών για την κοινωνική ασφάλιση και την κοινωνική πρόνοια, εξαιρουμένων των συντάξεων γήρατος και επιζώντων και των δαπανών υγείας, συμπεριλαμβανομένων όμως των συντάξεων αναπηρίας, είναι περίπου 5,6% του ΑΕΠ. Επιπλέον, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας είναι σχετικά χαμηλές σε σύγκριση με το τι ισχύει διεθνώς, αλλά ενδέχεται να αυξηθούν σημαντικά, με ήδη ορατές ανοδικές τάσεις.
- Το ποσοστό φτώχειας είναι υψηλό και αυξάνει συνεχώς. Σε σχέση με άλλες χώρες που εφάρμοσαν σημαντικά προγράμματα λιτότητας, η Ελλάδα είχε το μεγαλύτερο ποσοστό φτώχειας πριν από τις περικοπές, ενώ τα μέτρα λιτότητας έχουν οδηγήσει περισσότερους ανθρώπους στη φτώχεια. Από το 2008 και μετά, καταγράφηκε μια απότομη αύξηση στους αποδέκτες παροχών κοινωνικής προστασίας και το 2011 το ποσοστό της φτώχειας ξεπέρασε το 30%, με βάση το διάμεσο εισόδημα προ κρίσης. Το ποσοστό της ανεργίας διπλασιάστηκε μέσα σε δύο χρόνια, ξεπερνώντας το 25% τον Αύγουστο του 2012, ενώ έχει υπερτριπλασιαστεί από το 2008.
- Δεν υπάρχει μέχρι στιγμής ολοκληρωμένη στρατηγική μεταρρύθμισης της κοινωνικής προστασίας, παρά το γεγονός ότι οι πρόσφατες εξελίξεις είναι ενθαρρυντικές. Το ελληνικό κοινωνικό σύστημα προστασίας αναπτύχθηκε εδώ και δεκαετίες χωρίς σαφή στρατηγική, με αποτέλεσμα να καταστεί ιδιαίτερος περίπλοκο, κατακερματισμένο, αλληλεπικαλυπτόμενο και αναποτελεσματικό. Κάποιες μεταρρυθμίσεις έχουν δρομολογηθεί, ωστόσο είναι κατακερματισμένες και ημιτελείς, και αποδείχτηκαν ανεπαρκείς σε σχέση με τις αναγκαίες αλλαγές για να αποκτήσει ορθολογικές βάσεις το σύστημα της κοινωνικής προστασίας. Είναι επιτακτική η ανάγκη να συνεχιστεί το έργο που άρχισε να υλοποιείται από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, καθώς και να οριστεί και να εφαρμοστεί μια συνεκτική και ολοκληρωμένη στρατηγική με στόχο την ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της

πολιτικής κοινωνικής πρόνοιας και διακυβέρνησης, σε ένα περιβάλλον στο οποίο οι κοινωνικές δαπάνες και η φτώχεια αυξάνονται.

- Δεν υπάρχει καμία θεσμική δομή με σαφή εντολή για να αναπτύξει και να εφαρμόσει μια στρατηγική μεταρρύθμισης. Μέχρι τώρα δεν υπήρχε κάποιος ορισμένος ή ορισμένοι επικεφαλής με έργο τη μεταρρύθμιση. Η ύπαρξη μιας δομής στην κεντρική κυβέρνηση με τις απαραίτητες αρμοδιότητες κρίνεται επείγοντως αναγκαία, για να προκύψει μια συνεκτική στρατηγική μεταρρύθμισης, και το πιο καίριο, να εφαρμοσθεί. Η πρόσφατη απόφαση να δοθούν στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλειας και Πρόνοιας ενοποιημένες αρμοδιότητες τόσο για την κοινωνική ασφάλιση όσο και την κοινωνική πρόνοια αποτελεί μια θετική εξέλιξη.
- Είναι επιτακτική η ανάγκη μεταρρύθμισης του συστήματος συλλογής και διαχείρισης δεδομένων. Υπάρχουν σοβαρές ελλείψεις στη συλλογή και διαχείριση των δεδομένων για τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας, χωρίς συστηματική τήρηση αρχείων, γεγονός που εμποδίζει τη μεταρρύθμιση βάσει τεκμηρίωσης. Οι πρόσφατες εξελίξεις με τη δημιουργία ενός Εθνικού Μητρώου δικαιούχων κρίνονται, για μια ακόμη φορά, ενθαρρυντικές.
- Το παρόν σύστημα κοινωνικής προστασίας έχει περιορισμένο μόνο αντίκτυπο στην αντιμετώπιση της φτώχειας. Οι κοινωνικές μεταβιβάσεις (εκτός από τις συντάξεις) έχουν μειώσει το ποσοστό της φτώχειας μόνο κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες.
- Η στόχευση των επιδομάτων είναι ελλιπής και η κάλυψη των φτωχότερων πολιτών είναι ανεπαρκής. Μόνο το 50% των δικαιούχων ανήκει στο πιο φτωχό 30% του πληθυσμού. Όπως συμβαίνει και σε άλλες χώρες, κάποια επιδόματα είναι διαθέσιμα για όλα τα εισοδηματικά κλιμάκια. Δεδομένου του πλαισίου περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής, η ιεράρχηση προτεραιοτήτων θα βοηθούσε στην εξισορρόπηση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας, με γνώμονα εκείνους που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη. Αυτή η διαδικασία φαίνεται πως δρομολογείται.

Συστάσεις

- Η μεταρρύθμιση των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας πρέπει να βασιστεί στην προσεκτική αξιολόγηση της ισορροπίας μεταξύ της στήριξης της προσπάθειας για μείωση του ελλείμματος και ανάπτυξη, αλλά και της διατήρησης του κοινωνικού ιστού.
- Πρέπει να καθοριστεί και να εφαρμοστεί μια συνεκτική και ολοκληρωμένη στρατηγική μεταρρυθμίσεων για την κοινωνική προστασία, έτσι ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της πολιτικής κοινωνικής προστασίας και της διακυβέρνησης.
- Η μεταρρύθμιση της κοινωνικής προστασίας πρέπει να συνδεθεί και με άλλες μεταρρυθμίσεις, συμπεριλαμβανόμενης μιας συνολικής στρατηγικής για τη συλλογή και διαχείριση δεδομένων. Πρέπει να εξετασθεί η δημιουργία επιτελικών μονάδων κεντρικών υπουργείων που θα επιφορτισθούν, μεταξύ άλλων, με τη συλλογή και διαχείριση δεδομένων. Μέσω αυτών θα πρέπει να εντοπισθούν και να συλλεχθούν σημαντικά δεδομένα κοινωνικής προστασίας και να δημιουργηθεί ένα εύρωστο σύστημα συλλογής και διαχείρισης δεδομένων.

Πρέπει να εξετασθεί κατά πόσο τα δεδομένα που συνελέγησαν από τον ΟΟΣΑ (διοικητικά δεδομένα) θα μπορούσαν να αποτελέσουν το σημείο εκκίνησης του νέου συστήματος. Καθώς τα δεδομένα θα καθίστανται ολοκληρωμένα και εύρωστα, θα πρέπει να γίνει χρήση αυτών των πληροφοριών για την περαιτέρω μορφοποίηση και παραμετροποίηση της πορείας των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας.

- Είναι απαραίτητη η σύσταση μιας διακυβερνητικής Ομάδας Κρούσης (*Task Force*), με επικεφαλής το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, η οποία θα αναφέρεται στον Πρωθυπουργό, και θα έχει για σκοπό την ενίσχυση της συλλογικής δέσμευσης ως προς τον καθορισμό και την εφαρμογή της μεταρρύθμισης. Θα πρέπει να διασφαλισθεί μια ισόρροπη αλλά όχι πολυάριθμη συμμετοχή, συμπεριλαμβανομένου και του Υπουργείου Οικονομίας, καθώς και μικρού αριθμού επιλεγμένων ακαδημαϊκών. Είναι αναγκαία η διασφάλιση στενών δεσμών με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, τόσο εσωτερικά όσο και εξωτερικά. Θα πρέπει να ορισθούν υψηλόβαθμοι διαχειριστές έργου που θα αναφέρονται περιοδικά στην Ομάδα Κρούσης.
- Πρέπει να επιβεβαιωθεί και να οριστεί το σημείο εκκίνησης για το σχεδιασμό ενός νέου συστήματος κοινωνικής προστασίας και διακυβέρνησης, όπως η αλλαγή προς ένα σύστημα με βάση τα εισοδηματικά κριτήρια. Είναι απαραίτητη η προοδευτική αλλαγή προς ένα σύστημα με βάση τα εισοδηματικά κριτήρια για διάφορες ευπαθείς κοινωνικές ομάδες που αντιμετωπίζουν δυσκολίες. Θα πρέπει να περιοριστεί η πρόσβαση στα κοινωνικά προγράμματα στις χαμηλότερες εισοδηματικές κατηγορίες πριν από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις. Είναι απαραίτητη η αποσαφήνιση των ήδη συμφωνηθέντων θεμάτων, καθώς και η διάκριση μεταξύ των δράσεων που μπορούν να αναληφθούν τώρα, και εκείνων που απαιτούν περαιτέρω διαβούλευση και ανάπτυξη. Η ιεράρχηση προτεραιοτήτων κρίνεται επιτακτική.
- Ει δυνατόν, δεδομένης της επιτακτικής ανάγκης να προχωρήσουν οι μεταρρυθμίσεις χωρίς καθυστέρηση, πρέπει να εκπονηθούν μελέτες σκοπιμότητας που θα καθορίσουν και θα διαμορφώσουν τις λεπτομέρειες των μεταρρυθμίσεων.
- Πρέπει να δημιουργηθεί μια στρατηγική επικοινωνίας. Είναι απαραίτητο όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη (κεντρική κυβέρνηση, ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, κοινωνικοί εταίροι, τοπικές αρχές, ΜΚΟ και ακαδημαϊκοί) να συμμετέχουν και να κατανοήσουν τους στόχους των μεταρρυθμίσεων. Θα πρέπει να αποφασισθεί μέσω ποιας διαδικασίας θα γίνει αυτό, για παράδειγμα μέσω μιας λευκής βίβλου ή μέσω του διαδικτύου.
- Πρέπει να καθοριστεί σαφές χρονοδιάγραμμα για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του νέου συστήματος, συμπεριλαμβανομένης και της λειτουργικής εφαρμογής του στο πεδίο. Θα πρέπει να εξεταστεί κατά πόσο η προσέγγιση σταδιακής εφαρμογής είναι καλύτερη σε σχέση με μια ενδεχόμενη απότομη αλλαγή.*

*

ΣτΜ: μετάφραση του αγγλικού όρου 'Big Bang', (ελλην. μετάφρ.: *Μεγάλη Έκρηξη*) η οποία αναφέρεται στην απότομη αλλαγή μιας οργανωσιακής δομής, σε αντιδιαστολή με τη σταδιακή αλλαγή (*phasing out*).

Σημειώσεις

1. Εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ με βάση τα στοιχεία των εθνικών λογαριασμών για τις συνολικές αποζημιώσεις ανά εργαζόμενο.
2. Αυτό απηχεί ένα βασικό πόρισμα της έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική κεντρική διοίκηση (2011): η εφαρμογή μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα αντιμετωπίζει μεγάλες δυσκολίες οι οποίες αποδυναμώνουν το ίδιο το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα.
3. Για παράδειγμα, ένας από τους βασικούς στόχους της μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού νόμου του 2010 ήταν η βελτίωση της διαφάνειας, μέσω της επίτευξης καλύτερου διαχωρισμού μεταξύ των στοιχείων της ασφάλισης και της αλληλεγγύης στο συνταξιοδοτικό σύστημα. Ωστόσο, κανένα ουσιαστικό βήμα δεν έχει γίνει ως προς την εφαρμογή του εν λόγω νόμου μετά από την ψήφισή του.

Βιβλιογραφία

- Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124*, OECD Publishing.
- Callan, Tim et al. (2011), “The Distributional Effects of Austerity Measures: A Comparison of Six EU Countries”, *EUROMOD Working Paper*, No. EM6/11.
- Carcillo, S. and D. Grubb (2006), “From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 36, OECD Publishing.
- Dolgoft, R., D. Feldstein and L. Skelnik (1993), *Understanding Social Welfare*, 3rd edition, Longman.
- Hellenic Statistical Authority (2012), “Statistics on Income and Living Conditions 2011”, Press Release, 2 November, Athens.
- Matsaganis, M. and C. Leventi (2011), “The Distributional impact of the Crisis in Greece”, *EUROMOD Working Paper*, No. EM3/11.
- OECD Glossary of Statistical Terms, <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>.
- OECD (2011), *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264102880-en.
- OECD Social Expenditure Database (SOCX), doi: 10.1787/socx-data-en.
- Statistics on Income and Living Conditions (SILC) (2009) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.

Κεφάλαιο 2

Το ισχύον σύστημα παροχών στην Ελλάδα*

Προοίμιο: η ανάλυση που παρουσιάζεται στο παρόν κεφάλαιο δεν λαμβάνει υπόψη τις πιο πρόσφατες μεταρρυθμίσεις. Για την επισκόπηση αυτών των μεταρρυθμίσεων, μπορείτε να ανατρέξετε στο Παράρτημα Β της έκθεσης.

Το παρόν κεφάλαιο παρέχει πληροφορίες για τέσσερις βασικές κατηγορίες κοινωνικών παροχών: τα επιδόματα ανεργίας, τα οικογενειακά επιδόματα, τα επιδόματα αναπηρίας και τα στεγαστικά επιδόματα. Τα επιδόματα αυτά αναλύονται με βάση το τι ισχύει διεθνώς αναφορικά με τους δικαιούχους, την αναλογία ασφαλιστικής και προνοιακής δαπάνης, τις τάσεις στην δαπάνη καθώς και σε σχέση με βασικούς δείκτες όπως είναι το ποσοστό ανεργίας. Η ανάλυση αυτή αξιοποιείται για την άντληση συμπερασμάτων για την πηγή και τον τρόπο μεταρρύθμισης των επιδομάτων ώστε να καταστούν πιο αποδοτικά και αποτελεσματικά στην κάλυψη όσων βρίσκονται σε πραγματική ανάγκη.

*

ΣτΜ: Τα στατιστικά δεδομένα για το Ισραήλ παρέχονται από και με ευθύνη των αρμόδιων ισραηλινών αρχών. Η χρήση αυτών των δεδομένων από τον ΟΟΣΑ δεν θίγει το καθεστώς των Υψιπέδων του Γκολάν, της Ανατολικής Ιερουσαλήμ και των ισραηλινών οικισμών στη Δυτική Όχθη υπό τους όρους του διεθνούς δικαίου.

Εισαγωγή

Οι ισχύουσες παροχές στην Ελλάδα είναι συχνά περίπλοκες και χαμηλής στόχευσης. Σημαντικές κατηγορίες, όπως οι άνεργοι, οι οικογένειες και οι άστεγοι χρήζουν πιο αποτελεσματικής βοήθειας. Ο σχεδιασμός των παροχών δεν είναι αποδοτικός, ενώ ο σκοπός και η εστίασή τους απαιτεί νέα προσέγγιση. Στο παρόν κεφάλαιο περιλαμβάνονται τεκμηριωμένες προτάσεις για την αναθεώρηση του πεδίου εφαρμογής της βοήθειας προς τους άνεργους με την παράλληλη εφαρμογή ενεργητικών μέτρων ενίσχυσης της απασχόλησης. Επιπλέον, προτείνεται να προβεί η Ελλάδα σε εκ βάθρων αναθεώρηση των οικογενειακών επιδομάτων της, βάσει εισοδηματικών κριτηρίων. Τέλος, τα στεγαστικά επιδόματα πρέπει και αυτά να αναθεωρηθούν ριζικά, προς την κατεύθυνση καθιέρωσης εισοδηματικών κριτηρίων.

Επιδόματα ανεργίας

Οι άνεργοι αποτελούν μια ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα

Τα επιδόματα ανεργίας κατά κανόνα εξαρτώνται από ασφαλιστικές εισφορές

Τα βασικά επιδόματα ανεργίας παρέχουν αναπλήρωση εισοδήματος με την καταβολή σταθερού ποσού που ανέρχεται σε 360 Ευρώ (ποσό που αντιστοιχεί περίπου στα δύο τρίτα του επιπέδου του ισχύοντος κατώτατου μισθού) για ανώτατο διάστημα 12 μηνών ανεργίας.¹ Όπως συμβαίνει στις περισσότερες χώρες, επιδόματα ανεργίας δικαιούνται μόνο όσοι έχουν καταβάλει ασφαλιστικές εισφορές και άτομα ηλικίας 45-64 ετών υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Στο Σχήμα 2.1 που ακολουθεί επισημαίνεται ότι το μεγαλύτερο μέρος του συστήματος επιδομάτων ανεργίας αποτελείται από ανταποδοτικά (ασφαλιστικά) επιδόματα. Τα άτομα που δεν έχουν εργαστεί ποτέ (όπως οι άνεργοι νέοι) βρίσκονται εκτός συστήματος.²

Μόνο το 17% των ατόμων που δηλώσαν άνεργοι έλαβαν επίδομα ανεργίας στην Ελλάδα το 2009, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό στην Πορτογαλία ήταν 26% και στην Γαλλία 53%.

Το ποσοστό ανεργίας αυξάνεται

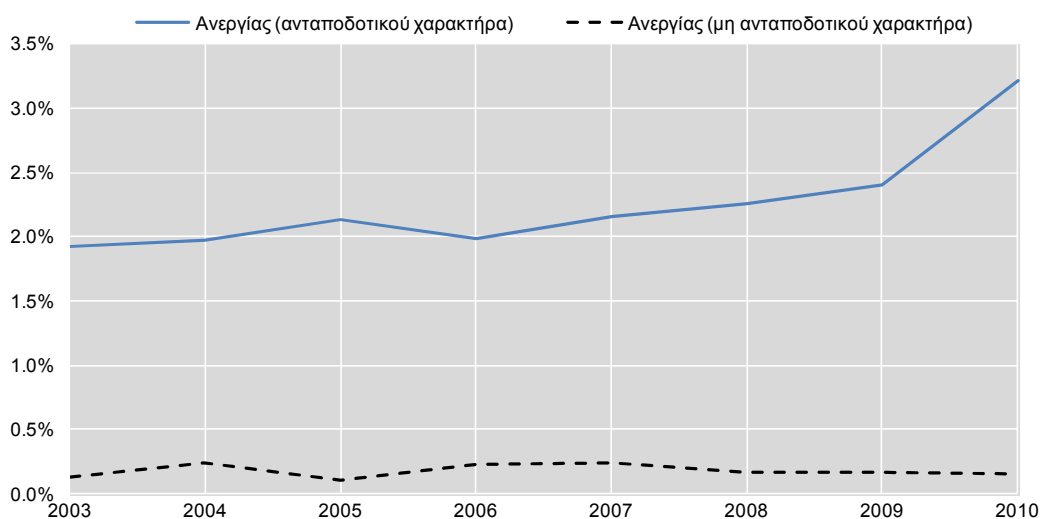
Οι άνεργοι αποτελούν μια ομάδα που αντιμετωπίζει ιδιαίτερα αυξημένο κίνδυνο φτώχειας. Το Σχήμα 2.2 δείχνει ότι το ποσοστό ανεργίας αυξήθηκε ραγδαία σύμφωνα με τους αρνητικούς ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ.

Υπάρχει αυξανόμενη αναλογία των μακροχρόνια άνεργων

Η αναλογία των μακροχρόνια άνεργων (για διάστημα τουλάχιστον 12 μηνών) αντιστοιχούσε σε ποσοστό 50% επί της συνολικής ανεργίας το 2011 (βλ. Σχήμα 2.3). Τα στοιχεία των ελληνικών αρχών υποδεικνύουν ότι αυτό το ποσοστό ήταν πάνω από 56% το πρώτο τρίμηνο του 2012 και ξεπέρασε το 60% στο τέλος του 2012 (βλ. Σχήμα 2.3).³

Σχήμα 2.1. Ποσοστό λήψης επιδομάτων ανεργίας

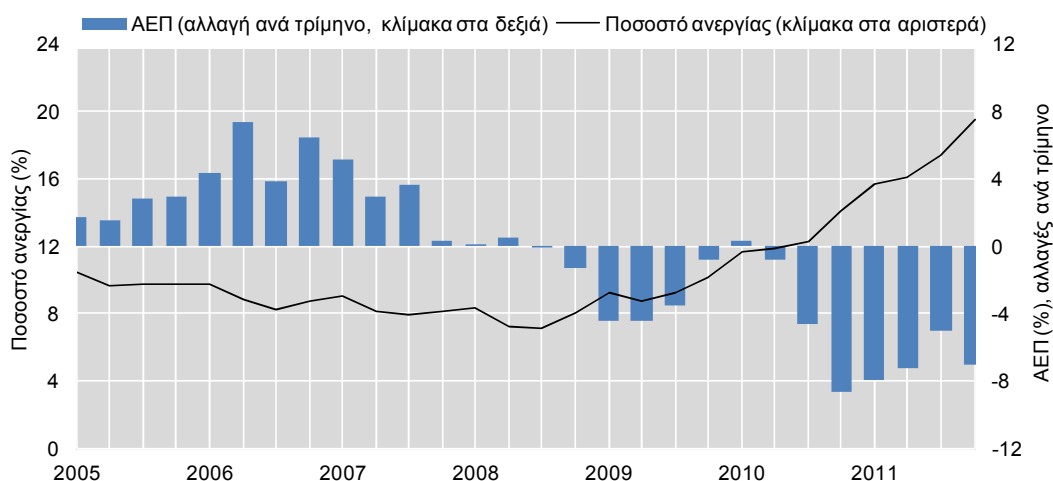
Δικαιούχοι ως ποσοστό επί του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας (15-65), 2003-2010



Σημειώσεις: *i.* Τα προγράμματα που περιλαμβάνονται στα δεδομένα είναι τα ακόλουθα: Επίδομα Ανεργίας, Ειδικές επιδοτήσεις, Μακροχρόνια άνεργοι, Έκτακτες οικονομικές ενισχύσεις, Ειδικό βοήθημα μετά τη λήξη της επιδότησης λήγω ανεργίας, Ειδικό βοήθημα μετά την τρίμηνη παραμονή στα μητρώα άνεργων, Ειδικό βοήθημα σε όσους εξέτισαν ποινή στέρησης της ελευθερίας, Εφεδρικό Επίδομα (Στράτευσης), Οικονομική ενίσχυση πολιτικών προσφύγων, Νεοεισερχόμενοι, Επίδομα διαθεσιμότητας, Προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, Ειδικό εποχιακό βοήθημα, Παλιννοστούντες, Ειδικό βοήθημα για παιδιά άνω των 16 ετών που αφήνουν τα ειδικά κέντρα, Επίδομα Ανεργίας, Οικονομική Ενίσχυση σε ορισμένες Κατηγορίες Ανέργων Ναυτικών λόγω εορτών Πάσχα – Χριστουγέννων. *ii.* Παρέχονται δεδομένα μόνο για τα έτη 2003-2010. Για τα έτη 2000-02, δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία. *iii.* Τα αποτελέσματα συμπεριλαμβάνουν τους δικαιούχους των κυρίων συντάξεων αλλά όχι και των επικουρικών για να αποφευχθεί πιθανή διπλή καταμέτρηση.

Πηγή: Οι εκτιμήσεις βασίστηκαν στα δεδομένα που παρείχαν οι ελληνικές αρχές στον ΟΟΣΑ κατά τα έτη 2011-12 (διοικητικά δεδομένα).

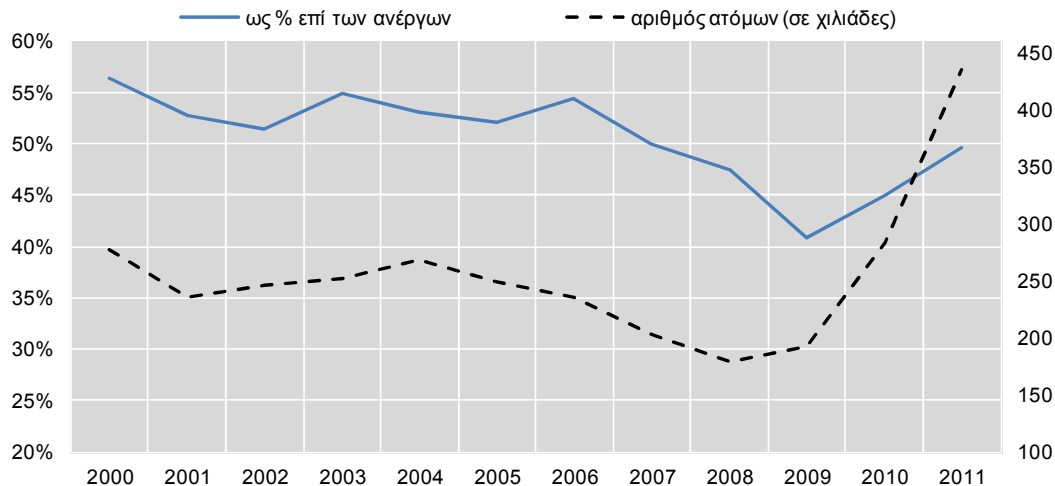
Σχήμα 2.2. Ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ και ποσοστό ανεργίας



Σημειώσεις: Το ποσοστό ανεργίας για το πρώτο τρίμηνο του 2011 βασίζεται μόνο στα ποσοστά ανεργίας για τους μήνες Οκτώβριο και Νοέμβριο.

Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή, τριμηνιαίοι εθνικοί λογαριασμοί και μηνιαία έρευνα εργατικού δυναμικού.

Σχήμα 2.3. Μακροχρόνια άνεργοι στην Ελλάδα



Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, ΟΟΣΑ, doi: 10.1787/lfs-lfs-data-en.

Η ενίσχυση προς τους μακροχρόνια άνεργους είχε τη μορφή μηνιαίου επιδόματος ύψους 200 Ευρώ που χορηγούνταν για διάστημα που δεν ξεπερνούσε τους 12 μήνες, ενώ ο δικαιούχος έπρεπε να πληροί συγκεκριμένα εισοδηματικά και ηλικιακά κριτήρια: το οικογενειακό του εισόδημα έπρεπε να μην υπερβαίνει τα 12.000 Ευρώ ετησίως, και η ηλικία του δεν έπρεπε να ξεπερνά τα 45 έτη. Το πρόγραμμα είχε μόνο 1.850 δικαιούχους το 2010.

Μια νέα μορφή ενίσχυσης προς τους μακροχρόνια άνεργους για διάστημα άνω των 12 μηνών, έχει θεσπιστεί και θα εφαρμοστεί στις αρχές του 2014 (Ν.4093/2012). Θα καταβάλλεται σε άτομα ηλικίας 20-66 ετών εφόσον το οικογενειακό τους εισόδημα δεν ξεπερνά τα 10.000 Ευρώ ετησίως. Το μηνιαίο επίδομα παραμένει στα 200 Ευρώ το μήνα ενώ η διάρκεια καταβολής του δεν μπορεί να υπερβαίνει τους 12 μήνες. Σύμφωνα με τα μέχρι σήμερα ισχύοντα, μόνο άτομα άνω των 45 ετών δικαιούνται ενίσχυση κατά της ανεργίας με βάση συγκεκριμένα εισοδηματικά κριτήρια.

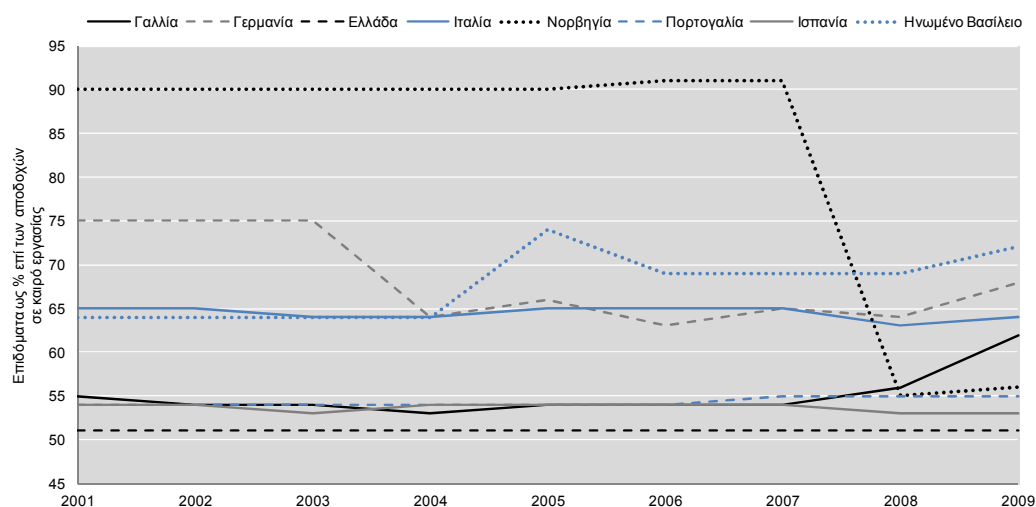
Τα επιδόματα ανεργίας είναι χαμηλά σε σχέση με το τι ισχύει διεθνώς

Τα επιδόματα ανεργίας είναι χαμηλά σε σχέση με το τι ισχύει διεθνώς. Τα ελληνικά επιδόματα ανεργίας σε σχέση με τις καθαρές εργασιακές αποδοχές υπολείπονταν συστηματικά εκείνων της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Ιταλίας, της Νορβηγίας και της Πορτογαλίας από το 2001 (βλ. Σχήμα 2.4). Η προσομοίωση λαμβάνει υπόψη ένα υποθετικό έγγαμο ζευγάρι με δύο εργαζόμενους και δύο παιδιά, οι οποίοι έχουν αποδοχές λιγότερες ή ίσες με το μέσο μισθό.

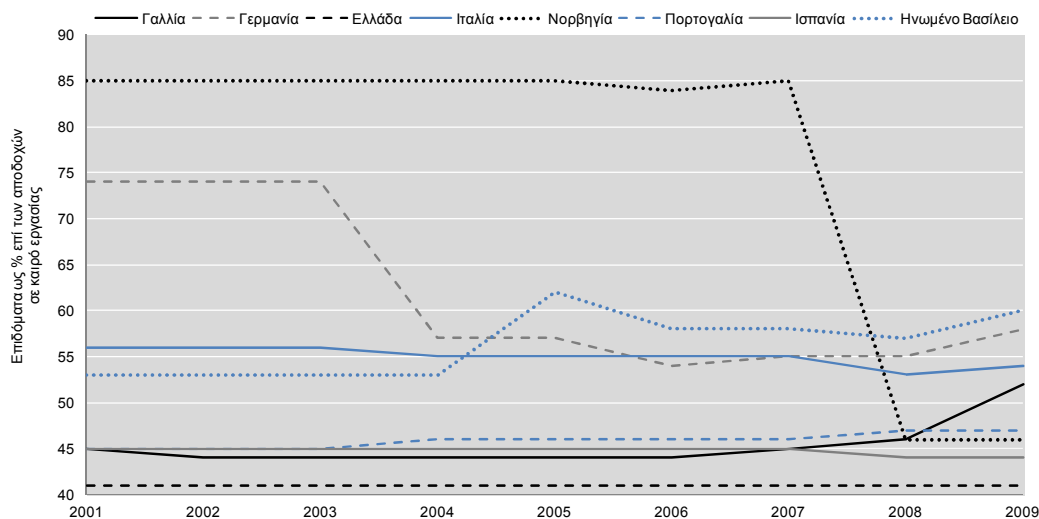
Στην περίπτωση μονογονεϊκής οικογένειας, τα επιδόματα ανεργίας στην Ελλάδα ως ποσοστό των εργασιακών αποδοχών παραμένουν τα χαμηλότερα διεθνώς, με εξαίρεση την Ιταλία (Σχήμα 2.5).

Σχήμα 2.4. Μέσο καθαρό ποσοστό αναπλήρωσης για μακροχρόνια άνεργους για τα έτη 2001-09

Α. Παντρεμένο ζευγάρι με δύο εργαζόμενους και δύο παιδιά, και αποδοχές 67% του μέσου μισθού



Β. Παντρεμένο ζευγάρι με δύο εργαζόμενους και δύο παιδιά, και αποδοχές 100% του μέσου μισθού

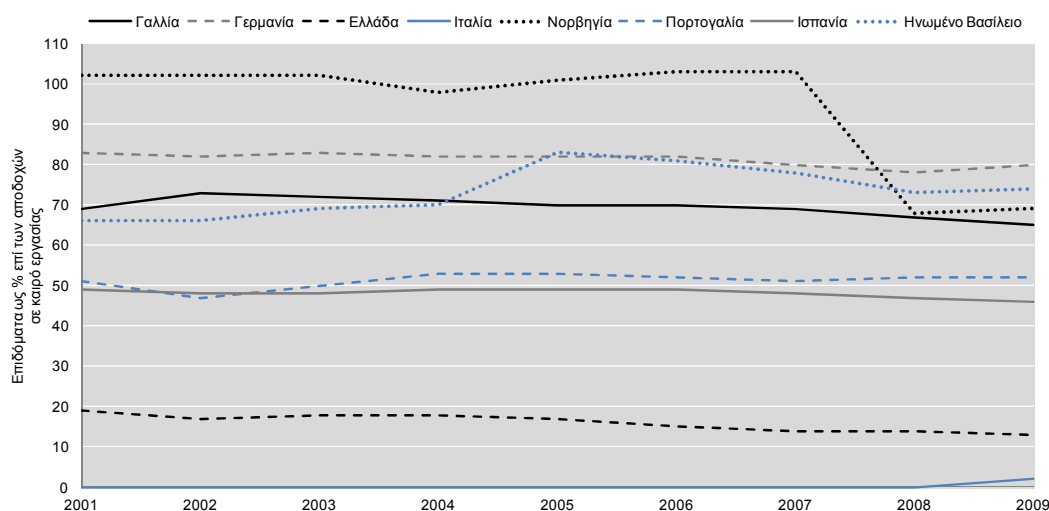


Οι αμοιβαίες υποχρεώσεις δεν είναι αυστηρά καθορισμένες αλλά είναι σημαντικό να λαμβάνονται υπόψη

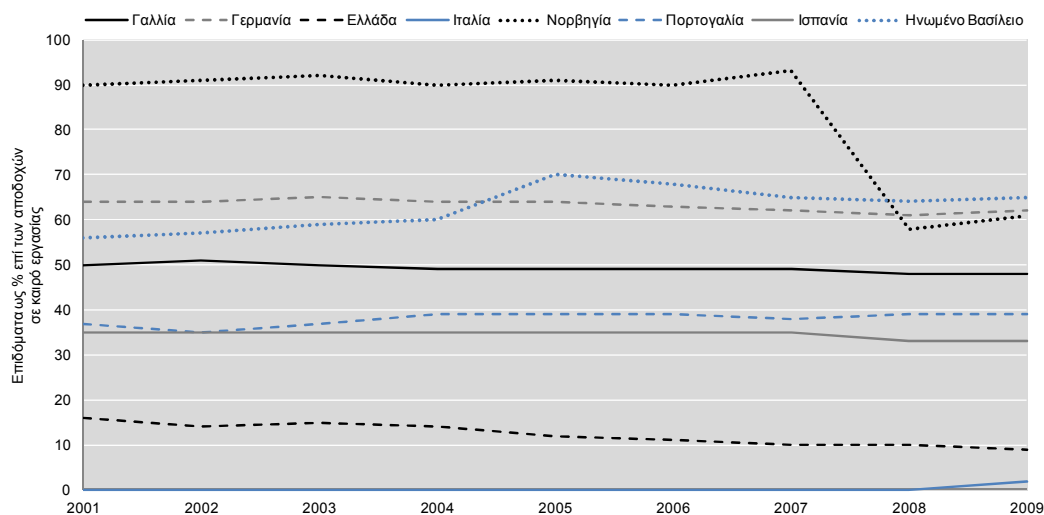
Είναι θεμιτό και λογικό να αναμένεται από τους άνεργους που λαμβάνουν εισοδηματική στήριξη, να καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια να βρουν εργασία, να αναλαμβάνουν δραστηριότητες που θα βελτιώσουν τις δεξιότητές τους και θα αυξήσουν τις προοπτικές απασχόλησής τους και, σε ορισμένες περιπτώσεις, να συνεισφέρουν στην κοινότητα τους σε αντάλλαγμα για τη λήψη εισοδηματικής στήριξης. Ωστόσο, στην Ελλάδα, οι δικαιούχοι δεν φαίνεται να έχουν αυστηρή υποχρέωση να αποδείξουν ότι αναζητούν ενεργητικά εργασία, ενώ παράλληλα λαμβάνουν λίγες συμβουλευτικές υπηρεσίες σε ζητήματα απασχόλησης και ελάχιστη κατάρτιση (βλ. Σχήμα 2.6).

Σχήμα 2.5. Μέσο καθαρό ποσοστό αναπλήρωσης για μακροχρόνια ανέργους για τα έτη 2001-09

Α. Μονογονεϊκή οικογένεια με δύο παιδιά και αποδοχές 67% του μέσου μισθού



Β. Μονογονεϊκή οικογένεια με δύο παιδιά και αποδοχές 67% του μέσου μισθού



Σημείωση: i. Μετά φόρου και συμπεριλαμβανομένων των επιδομάτων ανεργίας, κοινωνικής πρόνοιας, οικογενειακών και στεγαστικών επιδομάτων στον 60^ο μήνα λήψης του επιδόματος. Για τα παντρεμένα ζευγάρια το ποσοστό του μέσου μισθού αντιστοιχεί μόνο στον ένα σύζυγο ενώ ο δεύτερος σύζυγος θεωρείται «ανεργός», δίχως αποδοχές, σε ένα ζευγάρι με έναν εργαζόμενο και με αποδοχές που ισούνται με το 67% του μέσου μισθού σε ένα ζευγάρι με δύο εργαζόμενους. Τα παιδιά είναι ηλικίας 4 και 6 ετών και δεν συνυπολογίζεται κανένα επίδομα ή δαπάνη φροντίδας τέκνου. ii. Οι υπολογισμοί βασίστηκαν στο μέσο μισθό (MM).

Πηγή: ΟΟΣΑ, Μηχανή Υπολογισμού Φόρων - Παροχών, (OECD
www.oecd.org/social/soc/benefitsandwagestaxbenefitcalculator.html.

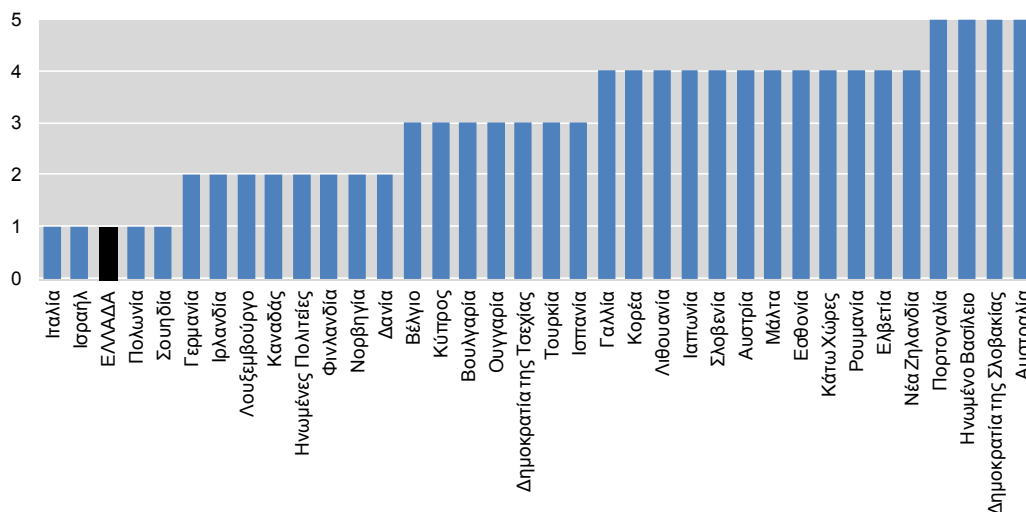
Tax-Benefit Calculator),

Κάποια μορφή δομημένης συμμετοχής σε προγράμματα κατάρτισης και εκπαίδευσης, όχι μόνο για ανέργους που λαμβάνουν επιδόματα αλλά και των εγγεγραμμένων στα μητρώα ανέργων που δεν είναι επιλέξιμοι για κάποιο επίδομα, θα μπορούσε να βοηθήσει το εργατικό δυναμικό να προετοιμαστεί για (να συμμετάσχει) σε μια αναδιαρθρωμένη οικονομία. Τα προγράμματα αυτά θα πρέπει φυσικά να σταθμιστούν έναντι των δημοσιονομικών περιορισμών που επιβάλλει η εκπλήρωση των στόχων του Μνημονίου

Οικονομικών και Κοινωνικών Πολιτικών, λαμβάνοντας υπόψη τις δυσμενείς προοπτικές της αγοράς εργασίας, όσο εκκρεμεί η οικονομική ανάκαμψη

Σχήμα 2.6. Παρακολούθηση της αναζήτησης εργασίας στις χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ

Βαθμολογία από 1 (η λιγότερο αυστηρή παρακολούθηση) έως 5 (η πιο αυστηρή)



Σημειώσεις: Η βαθμολογία γίνεται με βάση τα κριτήρια για την παρακολούθηση αναζήτησης εργασίας που ίσχυαν στις αρχές του 2011. Τα δεδομένα συγκεντρώθηκαν μέσω ερωτηματολογίου το οποίο απεστάλη στους αντιπροσώπους στην Επιτροπή Απασχόλησης, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων του ΟΟΣΑ και/ή στην Υπο-ομάδα Δεικτών της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Σημείωση από την Τουρκία: Οι πληροφορίες στο έγγραφο αυτό που αναφέρονται στην «Κύπρο» σχετίζονται με το νότιο τμήμα του Νησιού. Δεν υπάρχει ενιαία αρχή η οποία να εκπροσωπεί Τουρκοκυπρίους και Ελληνοκυπρίους στο Νησί. Η Τουρκία αναγνωρίζει την Τουρκική Δημοκρατία της Βορείου Κύπρου (ΤΔΒΚ). Μέχρι να εξευρεθεί βιώσιμη και δίκαιη λύση στο πλαίσιο του ΟΗΕ, η Τουρκία διατηρεί τη θέση της σε σχέση με το «Κυπριακό ζήτημα». 2. Σημείωση από τα κράτη μέλη της ΕΕ που συμμετέχουν στον ΟΟΣΑ και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Η Κυπριακή Δημοκρατία αναγνωρίζεται από όλα τα μέλη του ΟΗΕ εκτός από την Τουρκία. Οι πληροφορίες στο παρόν έγγραφο σχετίζονται με την περιοχή υπό τον αποτελεσματικό έλεγχο της Κυβέρνησης της Κυπριακής Δημοκρατίας.

Αναλυτική περιγραφή βαθμολογίας: 1. Δεν υπάρχει έλεγχος της δραστηριότητας αναζήτησης εργασίας. 2. Η δραστηριότητα αναζήτησης εργασίας μπορεί να ελεγχθεί κατόπιν αιτήσεως. 3. Οι άνεργοι πρέπει να αποδείξουν ότι αναζητούν εργασία όταν παραπέμπονται σε κάποια κενή θέση απασχόλησης από την εκάστοτε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης. 4. Οι άνεργοι πρέπει να αποδεικνύουν τακτικά ότι αναζητούν εργασία. 5. Οι άνεργοι πρέπει να αποδεικνύουν συχνά, δηλαδή κάθε εβδομάδα, ή κάθε δεύτερη εβδομάδα ότι αναζητούν εργασία.

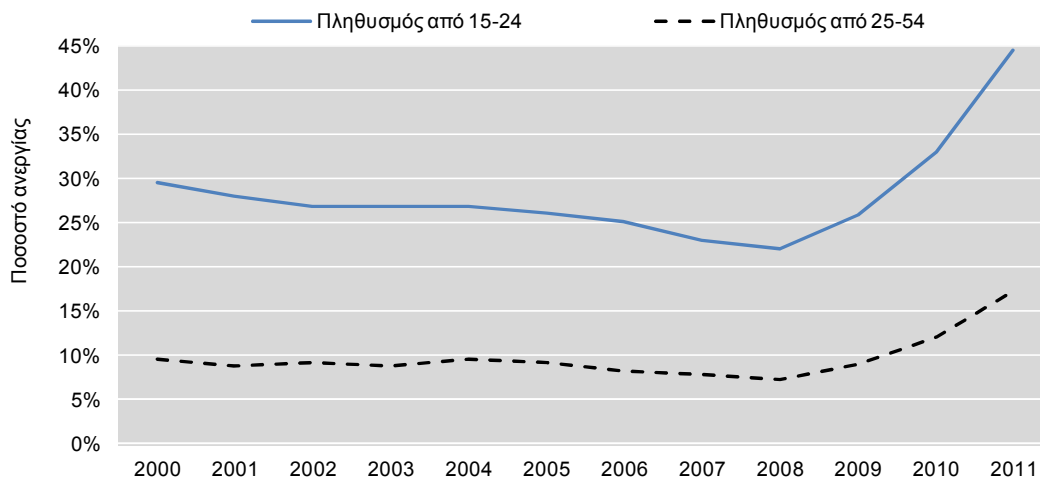
Πηγή: Venn, D. (2012), “Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131, OECD Publishing. doi:10.1787/5k9h43kgkvr4-en.

Οι άνεργοι νέοι αποτελούν μια ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα

Η Ελλάδα, όπως και άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, βίωσε μια ραγδαία αύξηση της ανεργίας των νέων με αφετηρία το 2008 (Βλ. Πλαίσιο 2.1). Η ανεργία στα άτομα ηλικίας 15-24 ετών αυξήθηκε σχεδόν 22 ποσοστιαίες μονάδες ανάμεσα στα έτη 2008 έως 2011 (σε σύγκριση με την αύξηση 10 ποσοστιαίων μονάδων της ανεργίας στα άτομα ηλικίας 25 έως 54). Το 2011, η ανεργία των νέων είχε φτάσει στο 44% (σε σύγκριση με ποσοστό ανεργίας 17% στα άτομα ηλικίας 25 έως 54) (Βλέπε Σχήμα 2.7). Έκτοτε, η κατάσταση έχει επιδεινωθεί περαιτέρω. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των ελληνικών αρχών και του ΟΟΣΑ, το ποσοστό ανεργίας των νέων ήταν μεταξύ 51% και 52% το πρώτο τρίμηνο

του 2012. Σε αυτές τις τόσο δυσμενείς συνθήκες στην αγορά εργασίας των νέων, όλο και λιγότερα νέα άτομα καλύπτονται από τα επιδόματα ανεργίας στην Ελλάδα: μόνο το 8% των δικαιούχων ήταν ηλικίας 16-24 ετών το 2009 σε σύγκριση με το 17% στη Γαλλία.

Σχήμα 2.7. Ανεργία των νέων και ενηλίκων (25 και άνω) στην Ελλάδα



Σημείωση: Το ποσοστό ανεργίας υπολογίζει τον αριθμό των ανέργων ως ποσοστό του εργατικού δυναμικού (δηλαδή του συνόλου εργαζόμενων και ανέργων).

Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, ΟΟΣΑ, doi: 10.1787/lfs-lfs-data-en.

Ένα σημαντικό δεδομένο που πρέπει να ληφθεί υπόψη, είναι ότι στην περίπτωση της Ελλάδας, οι ιδιωτικές μεταβιβάσεις παίζουν κρίσιμο ρόλο, ιδιαίτερα για τους νέους: το 18% των νέων ατόμων ηλικίας 16-24 έλαβαν μεταβιβάσεις από συγγενείς τους το 2009, σε σύγκριση με ποσοστό 4,5% στην Πορτογαλία και 9% στην Γαλλία. Σε μικρότερο βαθμό το ίδιο συμβαίνει και με τους ηλικιωμένους (8% των ατόμων ηλικίας άνω των 50 ετών έλαβαν ιδιωτικές μεταβιβάσεις, σε σύγκριση με ποσοστό 5% στην Πορτογαλία και ποσοστό 4% των συνταξιούχων σε σύγκριση με 1% στην Πορτογαλία). Είναι πιθανόν ότι οι μεταβιβάσεις αυτές περιορίστηκαν από την επιδείνωση των οικονομικών συνθηκών.

Οικογενειακά επιδόματα

Οι οικογένειες χρειάζονται επίσης πιο αποτελεσματική προστασία

Τα επιδόματα είναι πολυάριθμα αλλά δεν καλύπτουν αποτελεσματικά τις υπάρχουσες ανάγκες

Σύμφωνα με τα μέχρι τώρα ισχύοντα, στην Ελλάδα υπάρχουν πολλά οικογενειακά επιδόματα αλλά προσπαθούν να καλύψουν ταυτόχρονα πολλούς αποδέκτες με αποτέλεσμα να μην καλύπτουν αποτελεσματικά τις υπάρχουσες ανάγκες ενώ έχουν και ελλιπή στόχευση. Τα υφιστάμενα προγράμματα ενισχύουν κυρίως τη γονιμότητα. Σε γενικές γραμμές, τα επιδόματα έχουν ελλιπή στόχευση ως προς το οικογενειακό εισόδημα. Η Ελλάδα δεν είναι η μοναδική χώρα που βρίσκεται σε αυτή την κατάσταση: η καθολικότητα των οικογενειακών επιδομάτων απαντάται συχνά (ιδιαίτερα στη Γαλλία, στην Γερμανία και στην Αυστρία). Παρόλα αυτά, αυτό δεν είναι απαραίτητα επιθυμητό χαρακτηριστικό, ιδιαίτερα σε περίοδο δημοσιονομικής προσαρμογής.

Πλαίσιο 2.1. Το ποσοστό ανεργίας των νέων και η «Μεγάλη Ύφεση» στις χώρες του ΟΟΣΑ

Η ανεργία των νέων αυξήθηκε σημαντικά στις χώρες του ΟΟΣΑ που χτυπήθηκαν περισσότερο από την «Μεγάλη Ύφεση» του 2008-09, συμπεριλαμβανομένης της Εσθονίας, της Ελλάδας, της Ιρλανδίας, της Πορτογαλίας, της Δημοκρατίας της Σλοβακίας και της Ισπανίας. Το πρώτο τρίμηνο του 2012, το ποσοστό ανεργίας των νέων ηλικίας 15 έως 24 ετών ήταν σχεδόν 17% στις χώρες του ΟΟΣΑ σε σύγκριση με την ανεργία των ενηλίκων (από 25 ετών και πάνω) που ήταν 7%.

Η ανεργία των νέων δύναται να έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στην μεγέθυνση και την ανάπτυξη καθώς μπορεί να αυξήσει τον κίνδυνο μόνιμης περιθωριοποίησης σημαντικού μέρους του εργατικού δυναμικού, εξαιτίας της απαξίωσης των δεξιοτήτων του και της απώλειας αυτοεκτίμησης και κινήτρων.

Δεν υπάρχουν εύκολες λύσεις για την αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων, και η κάθε χώρα πρέπει να καθορίσει τις πολιτικές που μπορούν να προσαρμοστούν καλύτερα στις δημοσιονομικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες της. Η διεθνής συγκριτική εμπειρία καταδεικνύει τη σημασία μιας προσέγγισης με δύο σκέλη που συμπληρώνει τις πολιτικές που στοχεύουν στην αντιμετώπιση διαρθρωτικών εμποδίων με ενέργειες που αντιμετωπίζουν τις επιπτώσεις της ραγδαίας αύξησης της ανεργίας των νέων.

- Η αντιμετώπιση των υφιστάμενων διαρθρωτικών εμποδίων θα μπορούσε να περιλαμβάνει:
 - ενίσχυση της πρώιμης παιδικής εκπαίδευσης και φροντίδας,
 - βελτίωση της αντιστοιχίας των δεξιοτήτων των ατόμων και των αναγκών της αγοράς εργασίας,
 - υπέρβαση των έντονα κατακερματισμένων αγορών εργασίας.
- Η αντιμετώπιση της αύξησης της ανεργίας των νέων θα μπορούσε να περιλαμβάνει:
 - εστίαση σε οικονομικά αποτελεσματικές παρεμβάσεις στοχευμένες στους λιγότερο προνομιούχους μέσω προγραμμάτων που βοηθούν τα άτομα στην αναζήτηση εργασίας,
 - προσωρινή επέκταση των δικτύων κοινωνικής προστασίας

Πηγή: Δεδομένα του ΟΟΣΑ που δημοσιεύθηκαν πριν από την συνάντηση των Υπουργών Εργασίας των G20 (Μάιος 2012), ΟΟΣΑ (2011), *OECD Employment Outlook 2011*, Εκδόσεις ΟΟΣΑ, doi: 10.1787/empl_outlook-2011-en.

Οι βασικές κατηγορίες επιδομάτων για το 2008 (βλέπε Παράρτημα Δ για περισσότερες λεπτομέρειες) ήταν οι ακόλουθες:

- Επίδομα για οικογένειες με πάνω από τρία παιδιά (πολυτεχνικό επίδομα). Καταβαλλόταν μηνιαία στις μητέρες με τέσσερα ή περισσότερα παιδιά (οποιασδήποτε ηλικίας και ανεξάρτητα αν ζούσαν με τους γονείς τους ή όχι). Από το 2006 καταβαλλόταν επίσης και στις μονογονεϊκές οικογένειες με τρία παιδιά, στους ανάπηρους γονείς με τρία παιδιά και στα παιδιά που είχαν χάσει και τους δύο γονείς τους, εάν επρόκειτο για δύο ή περισσότερα αδέρφια. Το ποσό του επιδόματος ανήρχετο σε 42,71 Ευρώ το μήνα το 2008.
- Επίδομα για οικογένειες με τρία παιδιά. Καταβαλλόταν σε οικογένειες με τρία (ή περισσότερα) παιδιά μέχρι το τρίτο παιδί να φτάσει την ηλικία των έξι ετών. Το

επίδομα δικαιούταν η μητέρα, εκτός εάν έχει αποβιώσει ή έχει εγκαταλείψει το σπίτι, οπότε και καταβάλλεται στον πατέρα. Το ποσό του επιδόματος το 2008 ήταν 170 Ευρώ το μήνα.

- Ισόβια σύνταξη για μητέρες με πάνω από τρία παιδιά (ισόβια σύνταξη πολύτεκνης μητέρας). Καταβαλλόταν σε μητέρες με τέσσερα ή περισσότερα παιδιά (οποιασδήποτε ηλικίας και ανεξάρτητα αν ζούσαν με τους γονείς τους ή όχι), οι οποίες δεν δικαιούνταν «πολυτεχνικό επίδομα». Το ποσό του επιδόματος το 2008 ήταν 98,27 Ευρώ το μήνα.
- Εφάπαξ παροχές (τρίτου παιδιού και άνω). Το επίδομα θεσπίστηκε την 1η Ιανουαρίου 2006 και χορηγείτο εφάπαξ σε μητέρες που γεννούν τρίτο παιδί, και για κάθε παιδί πέραν του τρίτου. Ήταν αφορολόγητο. Το 2008, το εφάπαξ ποσό που χορηγούταν ήταν 2.000 Ευρώ για κάθε παιδί.
- Οικογενειακό επίδομα για δημοσίους υπαλλήλους
- Οικογενειακό επίδομα για υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα που δεν καλύπτονται από συλλογική σύμβαση εργασίας

Τα πολυτεχνικά επιδόματα και η ισόβια σύνταξη πολύτεκνης μητέρας (με πάνω από τρία παιδιά), καταργήθηκαν στο τέλος του 2012. Αντικαταστάθηκαν από ένα νέο ενιαίο οικογενειακό επίδομα που χορηγείται με βάση το οικογενειακό εισόδημα. Το επίδομα ανέρχεται σε 40 Ευρώ μηνιαίως για ένα παιδί, 80 Ευρώ μηνιαίως για δύο παιδιά, 130 Ευρώ μηνιαίως για τρία παιδιά, 180 Ευρώ μηνιαίως για τέσσερα παιδιά και 60 Ευρώ για κάθε επιπλέον παιδί.

Υπάρχουν επίσης, επιδόματα για απροστάτευτα παιδιά που ζουν σε φτωχές οικογένειες και για μονογονεϊκές οικογένειες. Η στοχευμένη στήριξη των οικογενειών χαμηλού εισοδήματος δεν βασιζόταν σε επιστημονικά και συγκεκριμένα στοιχεία πριν την προαναφερθείσα μεταρρύθμιση. Είναι σημαντικό η μεταρρύθμιση αυτή να παρακολουθείται αποτελεσματικά και να αξιολογείται. Οικογένειες με ετήσια εισοδήματα κάτω των 3.000 Ευρώ και με τέκνα υποχρεωτικής εκπαίδευσης (πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας) δικαιούνται επίδομα 300 Ευρώ για κάθε παιδί ετησίως. Οικογένειες που ζουν σε απομονωμένες περιοχές με ετήσιο εισόδημα κάτω από 4.700 Ευρώ ετησίως δικαιούνται να λαμβάνουν επίδομα από 300 Ευρώ έως 600 Ευρώ ετησίως ανάλογα με το επίπεδο εισοδήματός τους. Από κοινού, τα δύο αυτά προγράμματα αντιπροσώπευσαν συνολική δαπάνη μικρότερη των 25 εκατομμυρίων Ευρώ για το 2010.

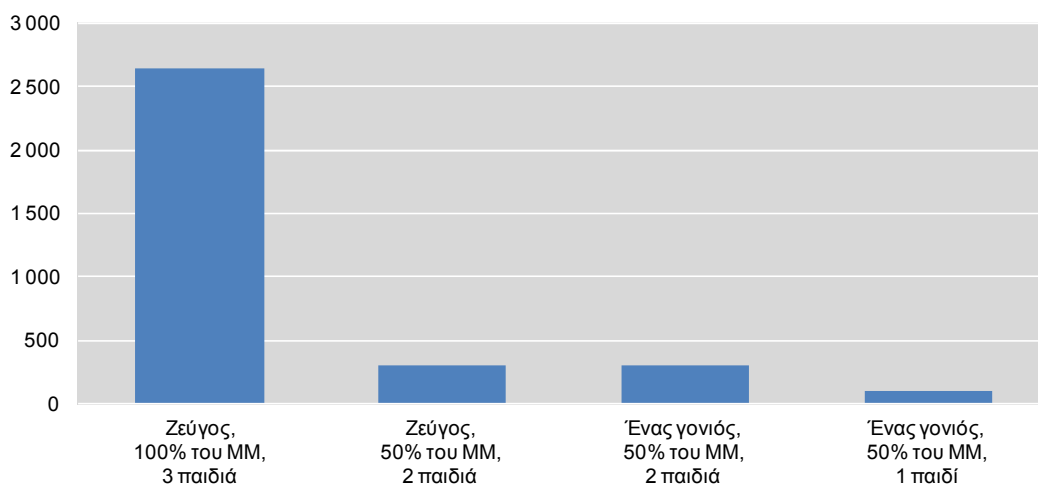
Το σύστημα επιδομάτων στηρίζει κυρίως τις πολύτεκνες οικογένειες

Τα οικογενειακά επιδόματα είχαν στόχο να στηρίζουν τις πολύτεκνες οικογένειες και ως εκ τούτου στόχευαν κυρίως στα νοικοκυριά με τρία παιδιά και άνω: σχεδόν όλες οι οικογένειες στην κατηγορία αυτή λάμβαναν επιδόματα το 2009, σε σύγκριση με το 10% των μονογονεϊκών οικογενειών με ένα παιδί, και του 17% των ζευγαριών με δύο παιδιά. Στη Γαλλία, περίπου το 80% των μονογονεϊκών οικογενειών με ένα παιδί λαμβάνουν στήριξη και σχεδόν το 100% των μονογονεϊκών οικογενειών με πολλά παιδιά. Η κατάσταση στην Πορτογαλία είναι παρόμοια με αυτή της Γαλλίας.

Το Σχήμα 2.8 δείχνει ότι το σύστημα οικογενειακών επιδομάτων που εφαρμοζόταν μέχρι πρότινος στην Ελλάδα ευνοούσε συντριπτικά τις πολύτεκνες οικογένειες (με τρία παιδιά και άνω), ενώ πρόσφερε σημαντικά λιγότερα στις οικογένειες με κάτω από τρία παιδιά, και ακόμη λιγότερα στα μονογονεϊκά νοικοκυριά.

Σχήμα 2.8. Ετήσια επίπεδα οικογενειακού επιδόματος σε Ευρώ σύμφωνα με το είδος του νοικοκυριού

ΕΥΡΩ



Σημείωση: Τα επίπεδα οικογενειακού επιδόματος βασίζονται στην υπόθεση ότι τα νοικοκυριά που αποτελούνται από ζευγάρια έχουν δύο εργαζόμενους πλήρους απασχόλησης, τα μονογονεϊκά νοικοκυριά έχουν έναν εργαζόμενο πλήρους απασχόλησης, και ότι το νεότερο παιδί είναι 12 μηνών. MM: Μέσος Μισθός.

Πηγή: Μηχανή υπολογισμού οικογενειακού επιδόματος, ΟΟΣΑ (OECD Family Benefit Calculator) www.oecd.org/social/soc/benefitsandwagestax-benefitcalculator.html.

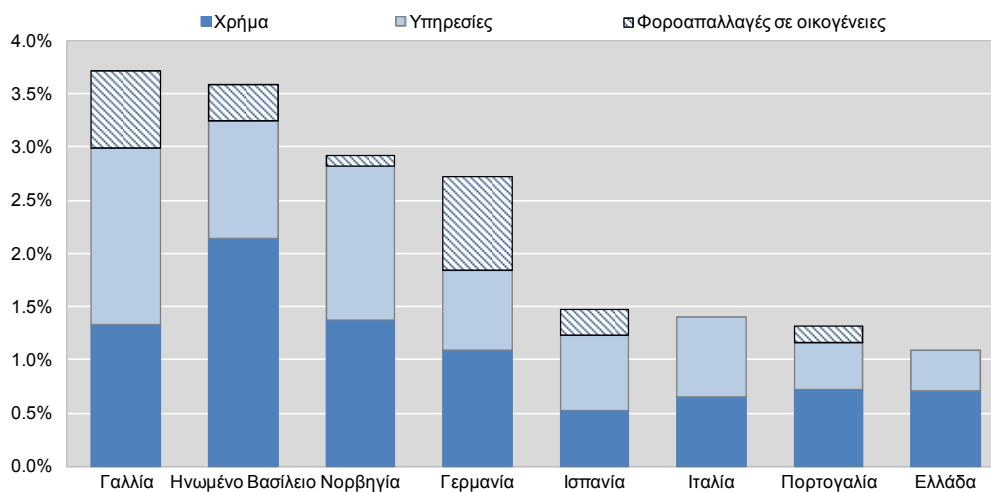
Η στήριξη προς τις οικογένειες είναι χαμηλή σε σύγκριση με το τι ισχύει διεθνώς

Σε σύγκριση με ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες, η Ελλάδα δαπανά σχετικά λίγα για την ενίσχυση των οικογενειών (Σχήμα 2.9). Η υποστήριξη που παρέχεται είναι σε μεγάλο βαθμό χρηματική (αντιστοιχεί σχεδόν στο 0,7% ΑΕΠ) και λιγότερο συχνά έχει την μορφή υπηρεσιών (αντιστοιχεί σχεδόν στο 0,4% του ΑΕΠ). Δεν παρέχονται φορολογικές ελαφρύνσεις στις οικογένειες (σχετικά με τη φορολογία, βλέπε Κεφάλαιο 3). Η Γαλλία, η οποία δαπανά τα περισσότερα για την στήριξη των οικογενειών από τις χώρες που εξετάστηκαν, δαπανά σχεδόν τα διπλάσια από την Ελλάδα για χρηματική ενίσχυση (1,4% του ΑΕΠ) και σχεδόν τα τετραπλάσια για την παροχή υπηρεσιών σε οικογένειες (σχεδόν το 1,7% του ΑΕΠ).

Μολονότι τα επιδόματα είναι πιο γενναιόδωρα για τις πολύτεκνες οικογένειες, εξακολουθούν να είναι σχετικά περιορισμένα σε σχέση με όσα ισχύουν σε άλλες χώρες (Σχήμα 2.10). Στην Ελλάδα, η γονική άδεια δεν φαίνεται να συνδέεται με κάποιο επίδομα που μπορεί να αναπληρώσει επαρκώς τις εργασιακές αποδοχές. Κατά συνέπεια, μια υποθετική πολύτεκνη οικογένεια, της οποίας ο βασικός εργαζόμενος λαμβάνει το 50% του μέσου μισθού, θα πρέπει να στηριχθεί σε μεγάλο βαθμό σε δικά της εισοδήματα. Τα επιδόματα αναλογούν περίπου στο 30% του ακαθάριστου εισοδήματος, τη στιγμή που στην Γερμανία, την Γαλλία, την Ιταλία και την Ισπανία, το οικογενειακό εισόδημα μπορεί να προέρχεται εξολοκλήρου από επιδόματα που συνδέονται με τη γονική άδεια.

Σχήμα 2.9. Δημόσια δαπάνη για οικογενειακές παροχές σε χρήμα, υπηρεσίες και φορολογικά μέτρα

% επί του ΑΕΠ

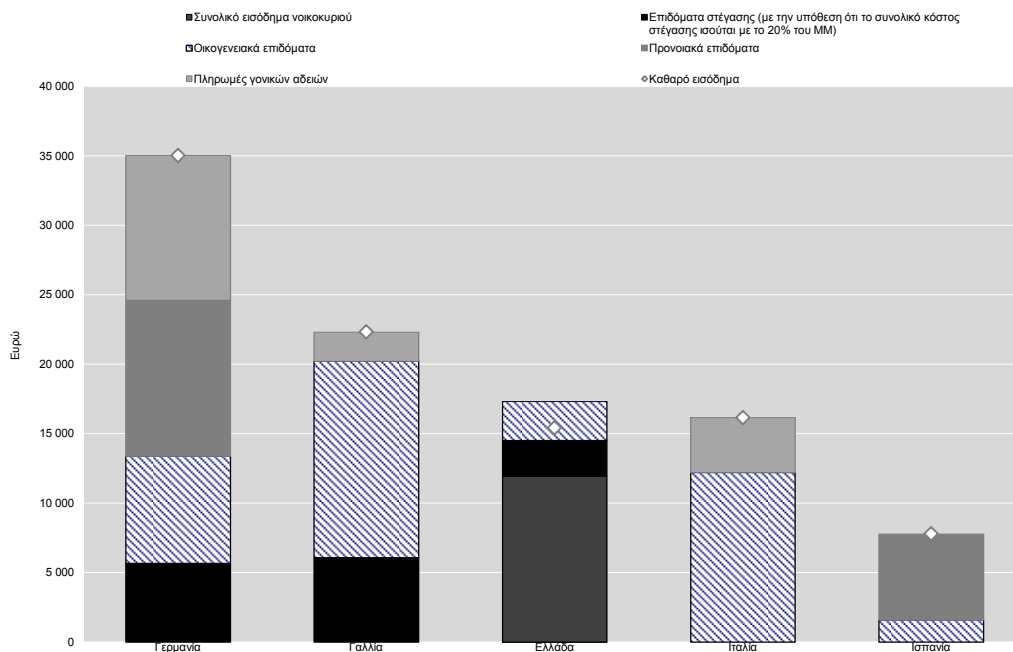


Σημειώσεις: Η κρατική ενίσχυση που υπολογίζεται στο παρόν σχήμα περιλαμβάνει μόνο αυτήν που απευθύνεται αποκλειστικά στις οικογένειες (π.χ. επιδόματα και βοηθήματα τέκνων, επιδόματα γονικών αδειών και φροντίδας τέκνων). Η δαπάνη που καταγράφεται σε άλλους τομείς κοινωνικής πολιτικής όπως η υγεία και η στεγαστική ενίσχυση και που στηρίζει τις οικογένειες, αλλά όχι αποκλειστικά αυτές, δεν περιλαμβάνεται εδώ.

Πηγή: Βάση Δεδομένων Κοινωνικής Δαπάνης του ΟΟΣΑ, 2010, doi : 10.1787/els-socx-data-en και Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Στατιστικών Κοινωνικής Προστασίας (ESSPROS), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data, 2010.

Σχήμα 2.10. Εισοδηματική κατάσταση μονογονεϊκού νοικοκυριού το 2008

Ένας ενήλικος με αποδοχές που αντιστοιχούν στο 50% του μέσου μισθού,
σε νοικοκυριό με τέσσερα παιδιά, το μικρότερο ηλικίας έξι ετών

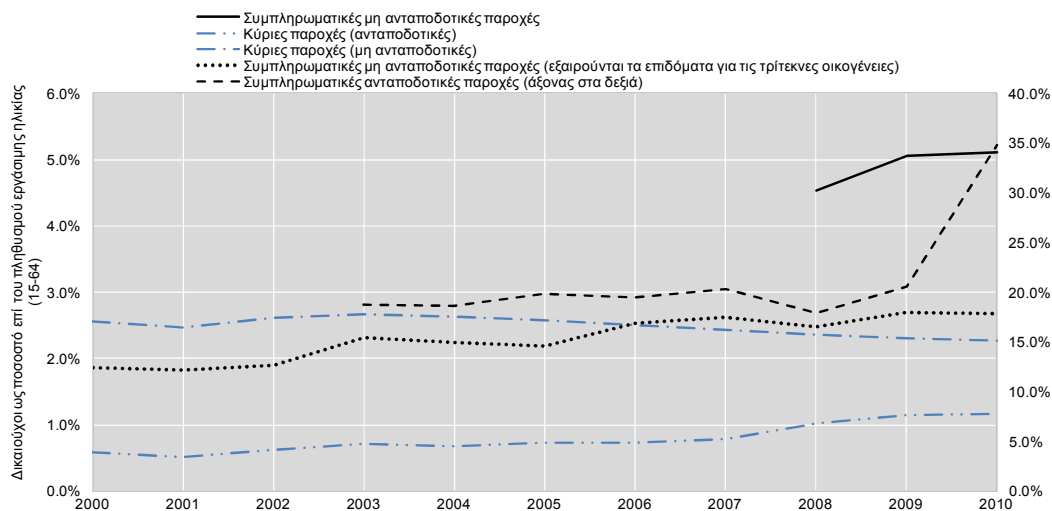


Σημειώσεις: Τα αποτελέσματα βασίζονται στα ακόλουθα κριτήρια: Ένας ενήλικος με αποδοχές που αντιστοιχούν στο 50% του Μέσου Μισθού (ΜΜ) και νοικοκυριό με τέσσερα παιδιά, το μικρότερο παιδί ηλικίας 6 μηνών. *i.* Σε όλες τις περιπτώσεις υποθέτουμε ότι οι γονείς εργάζονται με πλήρη απασχόληση πλην των περιόδων άδειας. Επομένως, τα νοικοκυριά που αποτελούνται από ζευγάρια με δύο γονείς έχουν δύο εργαζόμενους πλήρους απασχόλησης και οι μονογονεϊκές οικογένειες έχουν έναν εργαζόμενο πλήρους απασχόλησης. *ii.* Υποθέτουμε ότι οι γονείς παίρνουν όλη τη διαθέσιμη γονική άδεια συνολικά και όσο το δυνατόν νωρίτερα ανεξάρτητα από το επίπεδο πληρωμής (συμπεριλαμβανομένης και της άδειας άνευ αποδοχών). Αυτό μπορεί να έχει ως συνέπεια την έναρξη της άδειας μητρότητας προς το τέλος της εγκυμοσύνης (πριν τον τοκετό). Όλες οι χώρες, εκτός από την Ελλάδα χορηγούν ένα επίδομα που αναπληρώνει τις αποδοχές για όσο διάστημα διαρκεί η γονική άδεια. *iii.* Στην περίπτωση των μονογονεϊκών οικογενειών ως γονέας λογίζεται η μητέρα για τους υπολογισμούς των αποδοχών της άδειας μητρότητας και της γονικής άδειας. *iv.* Τα δύο μικρότερα παιδιά θεωρείται ότι έχουν διαφορά ηλικίας 2 ετών (24 μηνών). Όλα τα αμέσως μεγαλύτερα παιδιά θεωρείται ότι έχουν διαφορά ηλικίας 5 ετών (60 μηνών). *v.* Οι υπολογισμοί φόρου εισοδήματος παρουσιάζονται σε συνδυασμό με τις πιστώσεις φόρου. Επομένως, μπορεί το αποτέλεσμα να είναι θετικό σε περίπτωση που οι πιστώσεις φόρου είναι μεγαλύτερες από τον συνολικό φόρο επί του εισοδήματος που καταβλήθηκε. *vi.* Όλα τα αποτελέσματα παρουσιάζονται σε μονάδες εθνικού νομίσματος.

Πηγή: Μηχανή Υπολογισμού Οικογενειακής Ενίσχυσης, ΟΟΣΑ, 2008 (OECD Family Support Calculator 2008), www.oecd.org/social/soc/benefitsandwagestax-benefitcalculator.html.

Σχήμα 2.11. Λήψη επιδομάτων που συνδέονται με την οικογένεια

Δικαιούχοι ως ποσοστό επί του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας (15-64), 2000-2010



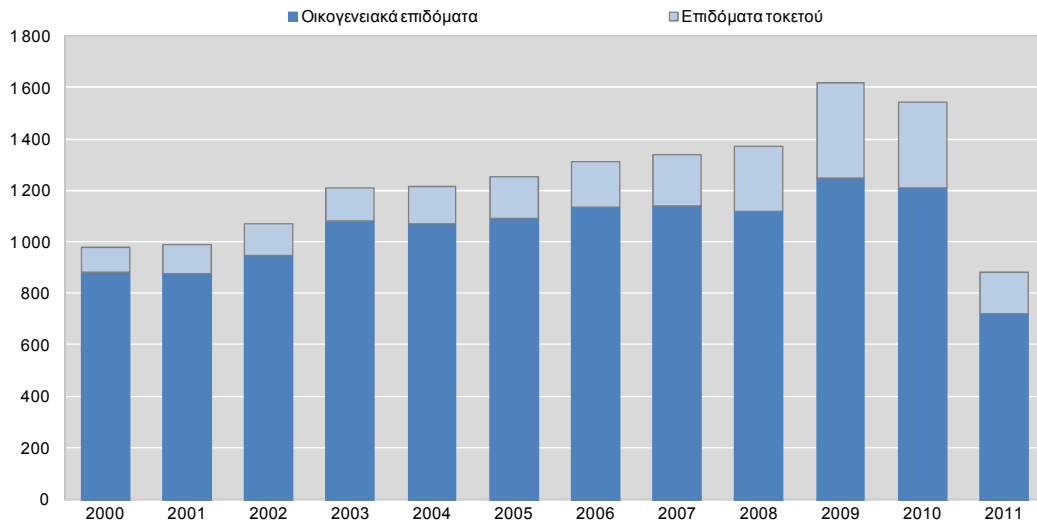
Σημειώσεις: *i.* Τα προγράμματα που περιλαμβάνονται στα δεδομένα είναι τα ακόλουθα: οικογενειακό επίδομα υπαλλήλων (ΟΑΕΔ), οικογενειακό επίδομα για Υπουργείο Άμυνας και ΟΑΕΔ από το 2003, οικογενειακό επίδομα ναυτικών (ειδικός λογαριασμός ΕΛΟΕΝ), επίδομα τριτέκνων, πολυτεχνικό επίδομα, επίδομα τρίτου τέκνου, εφάπαξ παροχή για οικογένειες (για το τρίτο παιδί και άνω), οικονομική ενίσχυση για ορφανά παιδιά, οικονομική ενίσχυση οικογενειών χαμηλού εισοδήματος με ανήλικα παιδιά, οικονομική ενίσχυση οικογενειών χαμηλού εισοδήματος σε απομονωμένες περιοχές, ισόβια σύνταξη πολύτεκνης μητέρας (με τέσσερα παιδιά και άνω), επίδομα μητρότητας ανασφαλιστών (για εργαζόμενες ανασφάλιστες μητέρες), επίδομα μαιευτικής περίθαλψης και τοκετού, επίδομα μητρότητας, επίδομα τοκετού, επίδομα μητρότητας + τοκετού (εφόσον ο τοκετός λαμβάνει χώρα σε ιδιωτικό μαιευτήριο), βοήθημα μητρότητας για τους ναυτικούς, βοήθημα τοκετού για τους ναυτικούς. *ii.* Τα αποτελέσματα συμπεριλαμβάνουν τους δικαιούχους των κυρίων συντάξεων αλλά όχι και των επικουρικών για να αποφευχθεί πιθανή διπλή καταμέτρηση. *iii.* Λείπουν τα δεδομένα για τις επικουρικές συντάξεις (μη ανταποδοτικές) που χορηγήθηκαν τα έτη 2000-03. Επίσης, διαθέτουμε στοιχεία μόνο για τις μη ανταποδοτικές επικουρικές συντάξεις για τα έτη 2008-10, καθώς τα στοιχεία άλλων ετών δεν έχουν παρασχεθεί.

Πηγή: Εκτιμήσεις με βάση τα δεδομένα που παρείχαν οι ελληνικές αρχές στον ΟΟΣΑ το 2011-12 (διοικητικά δεδομένα).

Ωστόσο, η δαπάνη για τα οικογενειακά επιδόματα έχει αυξηθεί συστηματικά την τελευταία δεκαετία

Σχήμα 2.12. Δαπάνη για οικογενειακά επιδόματα

Κατανομή της δαπάνης ανά κατηγορία, 2000-2011 (σε εκατομ. Ευρώ)



Σημειώσεις: *i.* Καθορίστηκαν δύο βασικές κατηγορίες οικογενειακών παροχών: Οι οικογενειακές παροχές και οι παροχές τοκετού. *ii.* Τα προγράμματα που περιλαμβάνονται στα δεδομένα είναι τα ακόλουθα: οικογενειακό επίδομα υπαλλήλων (ΟΑΕΔ), οικογενειακό επίδομα με πλήρη στοιχεία μόνο από το 2002, οικογενειακό επίδομα ναυτικών (ειδικός λογαριασμός ΕΛΟΕΝ), επίδομα τριτέκνων, πολυτεχνικό επίδομα, επίδομα τρίτου τέκνου, εφάπαξ παροχές για οικογένειες (για το τρίτο παιδί και άνω), οικονομική ενίσχυση για ορφανά παιδιά, οικονομική ενίσχυση οικογενειών χαμηλού εισοδήματος με ανήλικα παιδιά, οικονομική ενίσχυση οικογενειών χαμηλού εισοδήματος σε απομονωμένες περιοχές, ισόβια σύνταξη πολύτεκνης μητέρας (με τέσσερα παιδιά και άνω), επίδομα μητρότητας ανασφαλιστών (για εργαζόμενες ανασφάλιστες μητέρες), επίδομα μαιευτικής περίθαλψης και τοκετού, επίδομα μητρότητας, επίδομα τοκετού, επίδομα μητρότητας και τοκετού (εφόσον ο τοκετός πραγματοποιείται σε ιδιωτικό μαιευτήριο), βοήθημα μητρότητας για τους ναυτικούς, βοήθημα τοκετού για τους ναυτικούς. *iii.* Τα δεδομένα για ορισμένα υφιστάμενα προγράμματα όπως το επίδομα τρίτου τέκνου και το πολλαπλό βοήθημα για τρίτεκνες οικογένειες υπολογίστηκαν με παρεμβολή 200.000.000 για τα έτη 2000-07. Αυτό έγινε για να αποτυπωθεί καλύτερα η κατάσταση.

Πηγή: Οι υπολογισμοί βασίστηκαν στα δεδομένα που παρείχαν οι ελληνικές αρχές στον ΟΟΣΑ κατά τα έτη 2011-12 (διοικητικά δεδομένα).

Επιδόματα αναπηρίας

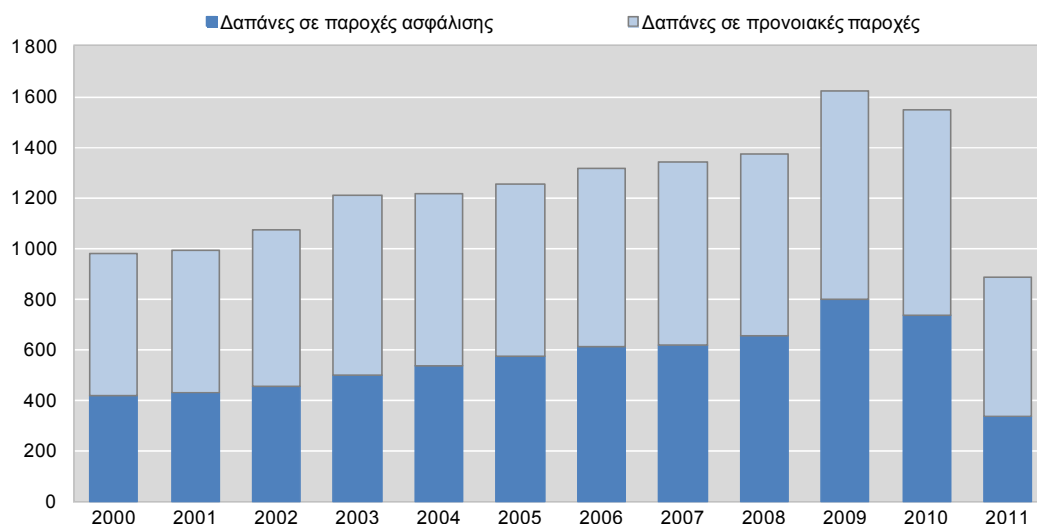
Τα επιδόματα αναπηρίας είναι ιδιαίτερα περίπλοκα και μη αποδοτικά

Τα επιδόματα αναπηρίας είναι περίπλοκα

Το ισχύον σύστημα παροχών αναπηρίας είναι περίπλοκο, με πολλές και αλληλεπικαλυπτόμενες κατηγορίες αναπηρίας. Στην Ελλάδα, οι παροχές αναπηρίας παρέχουν εκτεταμένο και σχετικά υψηλό επίπεδο κάλυψης σε σύγκριση με άλλες κοινωνικές παροχές. Υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός παροχών σε χρήμα για τους ανάπηρους. Το σύστημα παροχών αναπηρίας αναγνωρίζει 35 κατηγορίες αναπήρων (συμπεριλαμβανομένων δέκα διαφορετικών προγραμμάτων κοινωνικής βοήθειας για τους τυφλούς, π.χ. τυφλούς εργαζόμενους, τυφλούς συνταξιούχους, τυφλά παιδιά σε ειδικά σχολεία, και 4 διαφορετικές κατηγορίες για τους κωφάλαλους).

Σχήμα 2.13. Δαπάνη για οικογενειακά επιδόματα

σε εκατομ. Ευρώ



Σημειώσεις: *i.* Τα προγράμματα που περιλαμβάνονται στα δεδομένα είναι τα ακόλουθα: Οικογενειακό επίδομα υπαλλήλων (ΟΑΕΔ), Οικογενειακό Επίδομα για Υπουργείο Άμυνας και ΟΑΕΔ από το 2003, οικογενειακό επίδομα ναυτικών (ειδικός λογαριασμός ΕΛΟΕΝ), επίδομα τριτέκνων, πολυτεκνικό επίδομα, επίδομα τρίτου τέκνου, εφάπαξ παροχές για οικογένειες (για το τρίτο παιδί και άνω), οικονομική ενίσχυση για ορφανά παιδιά, οικονομική ενίσχυση οικογενειών χαμηλού εισοδήματος με ανήλικα παιδιά, οικονομική ενίσχυση οικογενειών χαμηλού εισοδήματος σε απομονωμένες περιοχές, ισόβια σύνταξη πολύτεκνης μητέρας (με τέσσερα παιδιά και άνω), επίδομα μητρότητας ανασφάλιστων (για εργαζόμενες ανασφάλιστες μητέρες), επίδομα μαιευτικής περίθαλψης και τοκετού, επίδομα μητρότητας, επίδομα τοκετού, επίδομα μητρότητας και τοκετού (εφόσον ο τοκετός λαμβάνει χώρα σε ιδιωτικό μαιευτήριο), βοήθημα μητρότητας για τους ναυτικούς, βοήθημα τοκετού για τους ναυτικούς. *ii.* Τα δεδομένα για ορισμένα υφιστάμενα προγράμματα όπως το επίδομα τρίτου τέκνου και το πολλαπλό βοήθημα για τρίτεκνες οικογένειες υπολογίστηκαν με παρεμβολή 200.000.000 για τα έτη 2000-2007. Αυτό έγινε για να αποτυπωθεί καλύτερα η κατάσταση.

Πηγή: Οι υπολογισμοί βασίστηκαν στα δεδομένα που παρείχαν οι ελληνικές αρχές στον ΟΟΣΑ κατά τα έτη 2011-12 (διοικητικά δεδομένα).

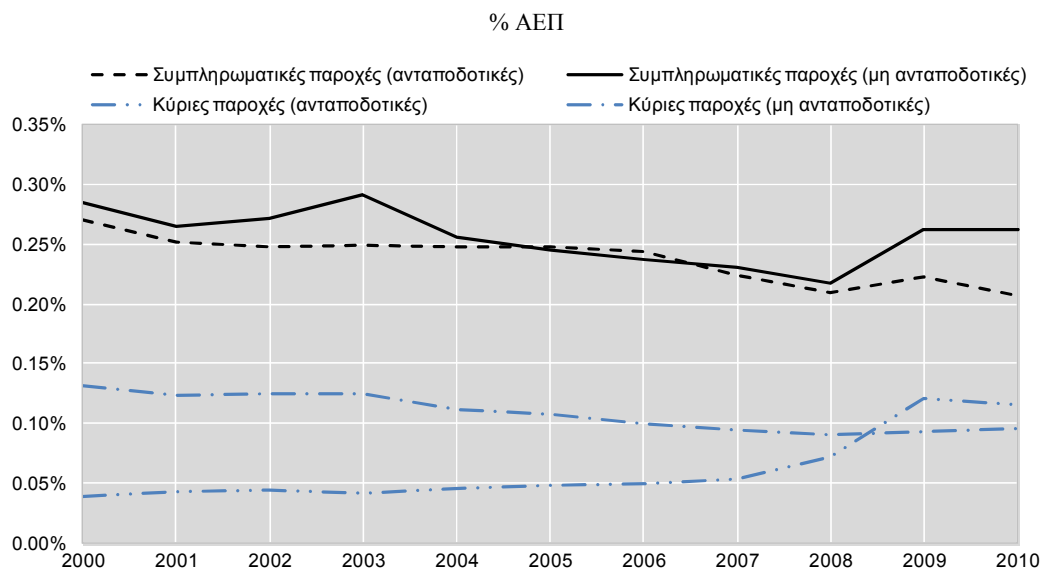
Τα περισσότερα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης χορηγούν ανταποδοτικές παροχές αναπηρίας και αναπηρικές συντάξεις. Οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας, τα ποσά των διαφόρων παροχών, ακόμη και το είδος των παροχών μπορεί να διαφέρουν σημαντικά ανάλογα με το ταμείο κοινωνικής ασφάλισης. Σύμφωνα με τη μεθοδολογία που ακολουθεί η Έρευνα για το Εισόδημα και τις Συνθήκες Διαβίωσης (SILC), οι παροχές αυτές ομαδοποιούνται σε τρεις γενικές κατηγορίες παροχών:

- Αναπηρικές συντάξεις. Οι αναπηρικές συντάξεις ανέρχονται κατά μέσο όρο σε 570 Ευρώ μηνιαίως, και χορηγούνταν κατά μέσο όρο 14 φορές ετησίως μέχρι το 2009.⁴
- Επίδομα για άτομα με ειδικές ανάγκες. Το επίδομα ανέρχεται κατά μέσο όρο σε 420 Ευρώ μηνιαίως, και χορηγούνταν κατά μέσο όρο 14 φορές ετησίως μέχρι το 2009.
- Λοιπά επιδόματα/βοηθήματα.

Τα μη ανταποδοτικά επιδόματα αναπηρίας είναι επίσης πολυάριθμα και ανομοιογενή. Σε πολλές περιπτώσεις το επίδομα στοχεύει μια συγκεκριμένη ασθένεια ή πάθηση. Αυτά τα επιδόματα ομαδοποιούνται σύμφωνα με το ερωτηματολόγιο της έρευνας για το εισόδημα και τις συνθήκες διαβίωσης (SILC) ως ακολούθως:

- Επίδομα φροντίδας συγγενών ανάπηρων. Το επίδομα ανέρχεται κατά μέσο όρο σε 390 Ευρώ μηνιαίως, και χορηγούνταν για 12 μήνες το 2009.
- Διατροφικό επίδομα νεφροπαθών. Το επίδομα ανέρχεται κατά μέσο όρο σε 229 Ευρώ μηνιαίως, και χορηγούνταν για 12 μήνες το 2009.
- Λοιπά επιδόματα/βοηθήματα.

Σχήμα 2.14. Δαπάνη που σχετίζεται με την οικογένεια για τα έτη 2000-10



Σημειώσεις: i. Τα προγράμματα που περιλαμβάνονται στα δεδομένα είναι τα ακόλουθα: οικογενειακό επίδομα υπαλλήλων (ΟΑΕΔ), οικογενειακό επίδομα για Υπουργείο Άμυνας και ΟΑΕΔ από το 2003, οικογενειακό επίδομα ναυτικών (ειδικός λογαριασμός ΕΛΟΕΝ), επίδομα τριτέκνων, πολυτεχνικό επίδομα, επίδομα τρίτου τέκνου, εφάπαξ παροχές για οικογένειες (για το τρίτο παιδί και άνω), οικονομική ενίσχυση για ορφανά παιδιά, οικονομική ενίσχυση οικογενειών χαμηλού εισοδήματος με ανήλικα παιδιά, οικονομική ενίσχυση οικογενειών χαμηλού εισοδήματος σε απομονωμένες περιοχές, ισόβια σύνταξη πολύτεκνης μητέρας (με τέσσερα παιδιά και άνω), επίδομα μητρότητας ανασφαλιστών (για εργαζόμενες ανασφαλιστές μητέρες), επίδομα μαιευτικής περίθαλψης και τοκετού, επίδομα μητρότητας, επίδομα τοκετού, επίδομα μητρότητας και τοκετού (εφόσον ο τοκετός λαμβάνει χώρα σε ιδιωτικό μαιευτήριο), βοήθημα μητρότητας για τους ναυτικούς, βοήθημα τοκετού για τους ναυτικούς. ii. Τα δεδομένα για ορισμένα υφιστάμενα προγράμματα όπως το επίδομα τρίτου τέκνου και το πολλαπλό βοήθημα για τρίτεκνες οικογένειες υπολογίστηκαν με παρεμβολή 200.000.000 για τα έτη 2000-07. Αυτό έγινε για να αποτυπωθεί καλύτερα η κατάσταση.

Πηγή: Οι υπολογισμοί βασίστηκαν στα δεδομένα που παρείχαν οι ελληνικές αρχές στον ΟΟΣΑ κατά τα έτη 2011-12 (διοικητικά δεδομένα).

Τα επιδόματα αναπηρίας καλύπτουν 500.000 δικαιούχους (μόνο ως αναπλήρωση κύριου εισοδήματος) σύμφωνα με τα διοικητικά δεδομένα. Σύμφωνα με έρευνες, μόνο οι μισοί δικαιούχοι έχουν δηλώσει ότι έχουν μειωμένη ικανότητα να εκτελούν δραστηριότητες ενώ το μέσο εισόδημά σε επίπεδο νοικοκυριού ανερχόταν σε 7.300 Ευρώ το 2009.

Τα επιδόματα αναπηρίας ελέγχονται πλημμελώς

Πρόκειται για έναν από τους πιο προβληματικούς τομείς της δημόσιας δαπάνης αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών. Σήμερα, περίπου οι μισοί από αυτούς που δηλώνουν ανάπηροι λαμβάνουν επίδομα στην Ελλάδα, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό ανέρχεται σε 35% στη Γαλλία, και σε 26% στην Πορτογαλία (συμπεριλαμβανομένων των προνοιακών επιδομάτων και επιδομάτων ανεργίας). Το νεοσυσταθέν Εθνικό Μητρώο Δικαιούχων Κοινωνικών και Προνοιακών Επιδομάτων (βλ. Πλαίσιο 1.3), το οποίο περιλαμβάνει όλους τους δικαιούχους των επιδομάτων αναπηρίας, αποτελεί σημαντικό βήμα για την ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών. Η αποτελεσματικότητά του θα εξαρτηθεί εν μέρει από το κατά πόσο τα δεδομένα και οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται στο μητρώο αυτό θα αξιοποιηθούν από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς καθώς και ο βαθμός που οι σχετικοί έλεγχοι θα επιφέρουν τις απαραίτητες προσαρμογές στην παροχή των επιδομάτων.

Οι αναπηρικές συντάξεις χορηγούνται σε ένα σημαντικό ποσοστό του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας

Όπως συμβαίνει σε πολλές χώρες (συμπεριλαμβανομένης της Γαλλίας και της Πορτογαλίας), πάνω από το 60% των ληπτών παροχών αναπηρίας (ασφαλιστικών και προνοιακών) είναι πάνω από 50. Η κατάσταση αυτή είναι απίθανο να βελτιωθεί μετά την πρόσφατη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος, χωρίς αυστηροποίηση των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας. Υπάρχουν πιθανόν περιθώρια για αυστηρότερο έλεγχο και ενεργοποίηση προς την αγορά εργασίας των ατόμων που λαμβάνουν αυτήν την κατηγορία επιδομάτων στο μέλλον: ένας λήπτης επιδόματος αναπηρίας στους τέσσερις δηλώνει ότι δεν έχει κανένα περιορισμό που οφείλεται σε προβλήματα υγείας (διπλάσιο ποσοστό από ό,τι στην Πορτογαλία), ενώ μόλις το 5% των δικαιούχων εργάζονται (σε σύγκριση με ποσοστό 24% στην Γαλλία).

Μόνο το 2011, σχεδόν το 4% του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας (228.000 άτομα) έλαβε αναπηρική σύνταξη από κάποιο εκ των τριών ταμείων κοινωνικής ασφάλισης, το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, τον ΟΓΑ και τον ΟΑΕΕ, συνολική δαπάνη που ξεπερνά τα 2.1 δις Ευρώ – ποσό που αντιπροσωπεύει μέση ετήσια σύνταξη ύψους 7.611 Ευρώ ανά άτομο. Ένας στους έξι συνταξιούχους του ΟΓΑ λάμβαναν αναπηρική σύνταξη.

Τα επιδόματα δεν χορηγούνται στα άτομα για αποζημίωση πρόσθετων δαπανών ή για απώλεια εισοδήματος που σχετίζεται με την κατάσταση της υγείας και δεν συνδέονται με εισοδηματικά κριτήρια. Χωρίς να υπονομεύονται νόμιμες απαιτήσεις και υφιστάμενες νομικές υποχρεώσεις, συστήνεται να εξεταστεί μια πιο στοχευμένη προσέγγιση στην χορήγηση των επιδομάτων αναπηρίας.

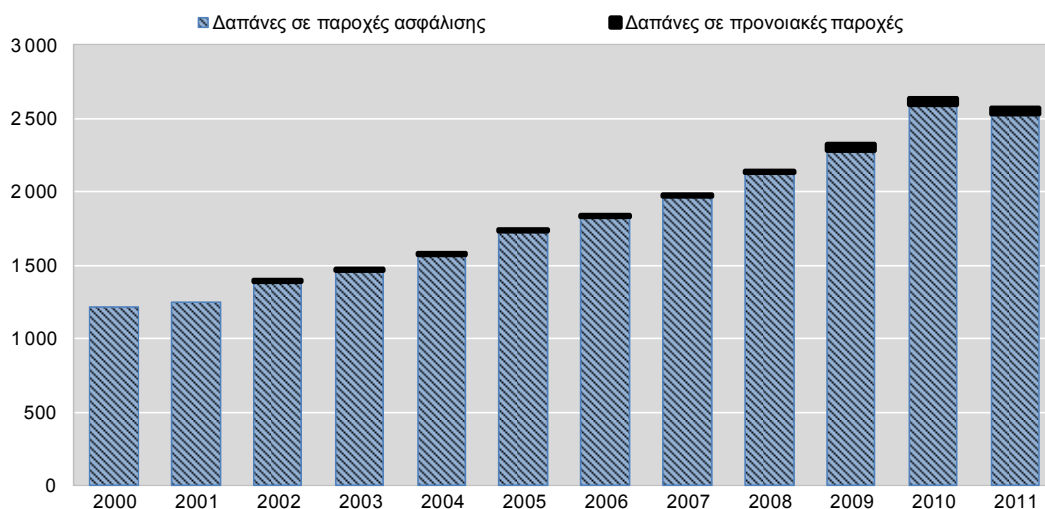
Η ύπαρξη μεγάλου αριθμού ατόμων με αναπηρία εκτός εργατικού δυναμικού ενδέχεται να εγείρει σοβαρές προκλήσεις: σημαντικές δαπάνες για τον κρατικό προϋπολογισμό για πολλά χρόνια, απώλεια φορολογικών εσόδων για το κράτος και από το μειωμένο εισόδημα και αυξημένο κίνδυνο φτώχειας για το άτομο με αναπηρία και την οικογένειά του. Η εμπειρία από προγράμματα που προσπαθούν να επανεντάξουν τους δικαιούχους συντάξεων αναπηρίας στο εργατικό δυναμικό, τα οποία εφαρμόζονται σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες εμφανίζει πενιχρά αποτελέσματα. Όταν οι δικαιούχοι αναπηρικών συντάξεων τεθούν εκτός εργατικού δυναμικού, είναι πιθανόν ότι θα παραμείνουν εκτός αυτού.

Η δαπάνη για τις παροχές αναπηρίας χρηματοδοτείται κατά κανόνα από ασφαλιστικές εισφορές αλλά και το ποσοστό μη ανταποδοτικών παροχών έχει σημειώσει ραγδαία αύξηση.

Το Σχήμα 2.15 αποτυπώνει ότι η δαπάνη για την αναπηρία χρηματοδοτείται σχεδόν εξολοκλήρου από ασφαλιστικές εισφορές.

Σχήμα 2.15. Δαπάνη για επιδόματα που σχετίζονται με ανικανότητα

σε εκατομ. Ευρώ



Σημειώσεις: i. Τα προγράμματα που περιλαμβάνονται στα δεδομένα είναι τα ακόλουθα: σύνταξη αναπηρίας από κοινή νόσο, σύνταξη αναπηρίας από εργατικό ατύχημα – κοινό ατύχημα, σύνταξη γήρατος χωρίς όριο ηλικίας για άτομα με ανάπηρα τέκνα και συζύγους αναπήρων, σύνταξη απόλυτης αναπηρίας εξωιδρυματικό επίδομα παραπληγίας και τετραπληγίας, προσαύξηση στο ποσό της σύνταξης γήρατος λόγω τυφλότητας, προσαύξηση στο ποσό της σύνταξης λόγω απόλυτης αναπηρίας μόνο στους συνταξιούχους κύριας σύνταξης αναπηρίας, επίδομα αναπηρίας (επίδομα για αναπνευστικά προβλήματα, βαριά νοητική καθυστέρηση, επίδομα κίνησης, επίδομα ατόμων προσβληθέντων από τη νόσο του Χάνσεν, επίδομα αιματολογικών νοσημάτων, εγκεφαλικής παράλυσης, κωφότητας, τυφλότητας, βαριάς αναπηρίας, διατροφικό επίδομα στους νεφροπαθείς καθώς και στους μεταμοσχευμένους. ii. Τα αποτελέσματα δεν περιλαμβάνουν αναρρωτική άδεια μετ'αποδοχών καθώς τα στοιχεία που διαβιβάστηκαν ήταν ελλιπή.

Πηγή: Οι υπολογισμοί βασίστηκαν στα δεδομένα που παρείχαν οι ελληνικές αρχές στον ΟΟΣΑ κατά τα έτη 2011-12 (διοικητικά δεδομένα).

Το Σχήμα 2.16 που ακολουθεί καταγράφει την ραγδαία αύξηση των μη ανταποδοτικών επιδομάτων αναπηρίας από το 2008.

Οι παροχές αναπηρίας είναι χαμηλές σε σύγκριση με το τι ισχύει διεθνώς

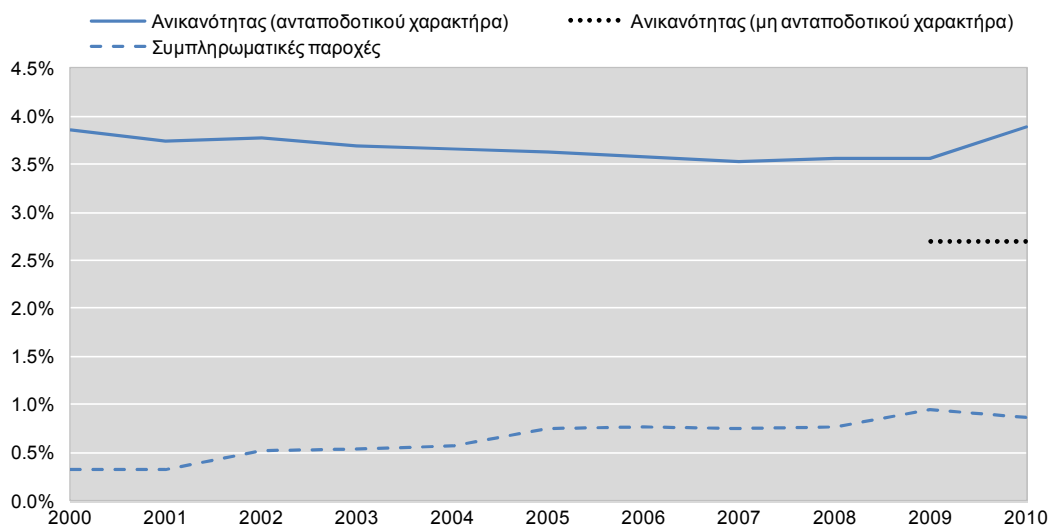
Το Σχήμα 2.17 που ακολουθεί δείχνει ότι η Ελλάδα έχει την χαμηλότερη δαπάνη διεθνώς για παροχές αναπηρίας ως ποσοστό του ΑΕΠ. Η δαπάνη για τα έτη 2001-07 ήταν ελάχιστα κάτω από το 1% του ΑΕΠ, σε σύγκριση με το 2-5% των άλλων χωρών.

Ωστόσο, η δαπάνη για τα επιδόματα αναπηρίας έχει αυξηθεί ραγδαία

Το Σχήμα 2.18 που ακολουθεί καταγράφει μια σταθερή αύξηση από το 2000 της δαπάνης για επιδόματα που συνδέονται με αναπηρίες, και κυρίως των αναπηρικών συντάξεων.

Σχήμα 2.16. Λήψη επιδομάτων που σχετίζονται με ανικανότητα

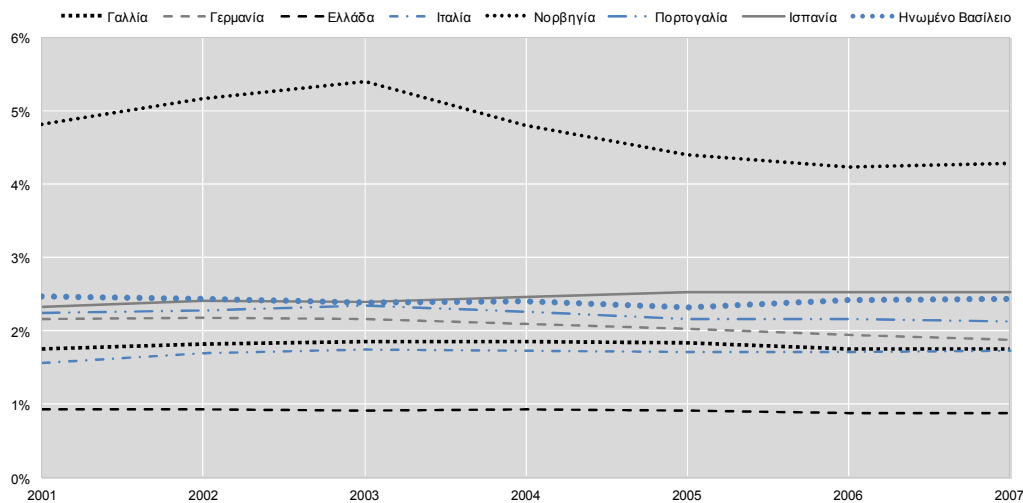
Δικαιούχοι ως ποσοστό επί του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας (15-64 ετών)



Σημειώσεις: *i.* Τα προγράμματα που περιλαμβάνονται στα δεδομένα είναι τα ακόλουθα: σύνταξη αναπηρίας από κοινή νόσο, σύνταξη αναπηρίας από εργατικό ατύχημα – κοινό ατύχημα, σύνταξη γήρατος χωρίς όριο ηλικίας για άτομα με ανάπηρα τέκνα και συζύγους αναπήρων, σύνταξη απόλυτης αναπηρίας εξωιδρυματικό επίδομα παραπληγίας και τετραπληγίας, προσαύξηση στο ποσό της σύνταξης γήρατος λόγω τυφλότητας, προσαύξηση στο ποσό της σύνταξης λόγω απόλυτης αναπηρίας μόνο στους συνταξιούχους κύριας σύνταξης αναπηρίας, επίδομα αναπηρίας (επίδομα για αναπνευστικά προβλήματα, βαριά νοητική καθυστέρηση, επίδομα κίνησης, επίδομα ατόμων προσβληθέντων από τη νόσο του Χάνσεν, επίδομα αιματολογικών νοσημάτων, εγκεφαλικής παράλυσης, κωφότητας, τυφλότητας, βαριάς αναπηρίας, διατροφικό επίδομα στους νεφροπαθείς καθώς και στους μεταμοσχευμένους. *ii.* Τα δεδομένα για τα επιδόματα αναπηρίας (τα μη ανταποδοτικά) δεν απεικονίζονται καθώς μεγάλο μέρος των δεδομένων για τα έτη 2000-08 απουσιάζει για το Επίδομα Οικονομικής Ενίσχυσης ΑμεΑ (επίδομα για αναπνευστικά προβλήματα, βαριά νοητική καθυστέρηση, επίδομα κίνησης, επίδομα ατόμων προσβληθέντων από τη νόσο του Χάνσεν, επίδομα αιματολογικών νοσημάτων, εγκεφαλικής παράλυσης, κωφότητας, τυφλότητας, βαριάς αναπηρίας). *iii.* Τα αποτελέσματα συμπεριλαμβάνουν τους δικαιούχους των κυρίων συντάξεων αλλά όχι των επικουρικών συντάξεων για να αποφευχθεί πιθανή διπλή καταμέτρηση.

Πηγή: Οι υπολογισμοί βασίστηκαν στα δεδομένα που παρείχαν οι ελληνικές αρχές στον ΟΟΣΑ κατά τα έτη 2011-12 (διοικητικά δεδομένα).

Σχήμα 2.17. Κοινωνική δαπάνη που σχετίζεται με ανικανότητα
% ΑΕΠ



Σημείωση: Τα δεδομένα που απεικονίζονται στο παραπάνω σχήμα περιλαμβάνουν όλα τις παροχές που συνδέονται με αναπηρία, σε χρήμα και σε είδος, τις αναπηρικές συντάξεις, τις αναρρωτικές άδειες μετ' αποδοχών, την φροντίδα σε ίδρυμα καθώς και άλλες παροχές.

Πηγή: Στατιστική Βάση Δεδομένων του ΟΟΣΑ (ΚΔ) - OECD Statistical Database (SOCX), doi: 10.1787/socx-data-en.

Στεγαστικά επιδόματα

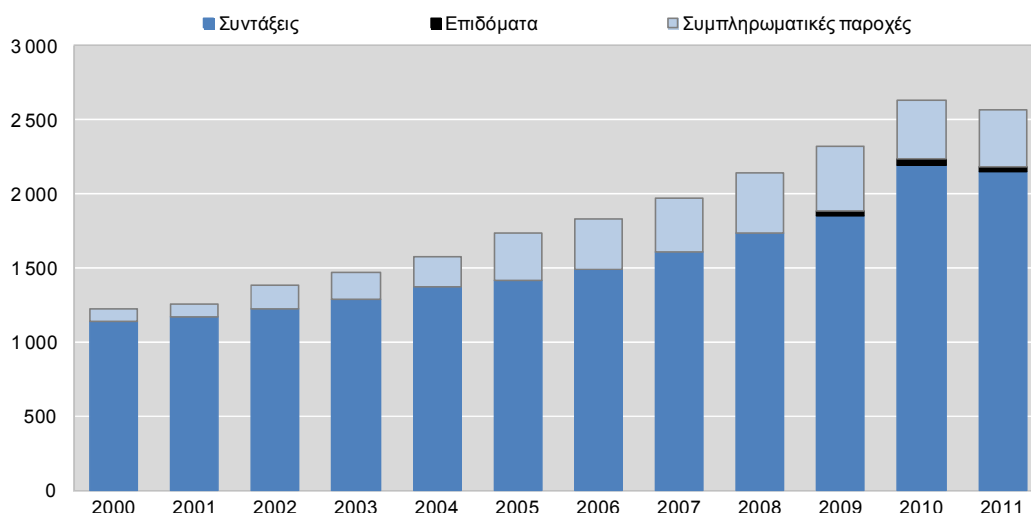
Τα στεγαστικά επιδόματα στηρίζουν την κατασκευή και την ενοικίαση κατοικίας αλλά δεν αντιμετωπίζουν το διογκούμενο πρόβλημα των αστέγων

Τα περισσότερα στεγαστικά επιδόματα στοχεύουν στην επιδότηση ενοικίου

Τα δεδομένα που συγκέντρωσε ο ΟΟΣΑ από τις ελληνικές αρχές δείχνουν ότι τα στεγαστικά επιδόματα αντιπροσώπευαν το 2009, περίπου 255 εκατ. Ευρώ, δηλαδή 0,11% του ΑΕΠ. Περίπου το 66% (167 εκατ. Ευρώ) αυτής της δαπάνης αντιστοιχούσε στο βασικό στεγαστικό επίδομα (επιδότηση ενοικίου), το οποίο χορηγούνταν από το κύριο στεγαστικό ταμείο, τον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ). Το επίδομα αυτό καταβαλλόταν σε 105.200 οικογένειες και κάλυπτε το 4-5% των παιδιών. Η υπόλοιπη δαπάνη που συνδεόταν με αυτό το επίδομα, αντιστοιχούσε σε άλλες παροχές όπως η επιδότηση επιτοκίου του ΟΕΚ και το στεγαστικό επίδομα για τους ανασφάλιστους ηλικιωμένους. Η συνολική δαπάνη του ΟΕΚ ανήρχετο περίπου στα 600 εκατομμύρια (0,25% του ΑΕΠ), ποσό που συμπεριελάμβανε και άλλες μεταβιβάσεις και επιδοτήσεις, καθώς και κατασκευαστικά προγράμματα. Το 2012, ο Ο.Ε.Κ. καταργήθηκε και η τακτοποίηση των υποχρεώσεων και δικαιωμάτων του ανατέθηκε σε μια Προσωρινή Ενιαία Διοικούσα Επιτροπή (Π.Ε.Δ.Ε.).

Σχήμα 2.18. Δαπάνη για επιδόματα που σχετίζονται με ανικανότητα

Κατανομή δαπάνης ανά κατηγορία, 2000-2011 (σε εκατομ. Ευρώ)



Σημειώσεις: *i.* Τα προγράμματα που περιλαμβάνονται στα δεδομένα είναι τα ακόλουθα: σύνταξη αναπηρίας από κοινή νόσο, σύνταξη αναπηρίας από εργατικό ατύχημα – κοινό ατύχημα, σύνταξη γήρατος χωρίς όριο ηλικίας για άτομα με ανάπηρα τέκνα και συζύγους αναπήρων, σύνταξη απόλυτης αναπηρίας εξωιδρυματικό επίδομα παραπληγίας και τετραπληγίας, προσαύξηση στο ποσό της σύνταξης γήρατος λόγω τυφλότητας, προσαύξηση στο ποσό της σύνταξης λόγω απόλυτης αναπηρίας μόνο στους συνταξιούχους κύριας σύνταξης αναπηρίας, επίδομα αναπηρίας (επίδομα για αναπνευστικά προβλήματα, βαριά νοητική καθυστέρηση, επίδομα κίνησης, επίδομα ατόμων προσβληθέντων από τη νόσο του Χάνσεν, επίδομα αιματολογικών νοσημάτων, εγκεφαλικής παράλυσης, κωφότητας, τυφλότητας, βαριάς αναπηρίας, διατροφικό επίδομα στους νεφροπαθείς καθώς και στους μεταμοσχευμένους. *ii.* Τα αποτελέσματα δεν περιλαμβάνουν αναρρωτική άδεια μετ' αποδοχών καθώς τα στοιχεία που διαβιβάστηκαν ήταν ελλιπή. *iii.* Τα δεδομένα για το επίδομα οικονομικής ενίσχυσης ΑμεΑ (επίδομα για αναπνευστικά προβλήματα, βαριά νοητική καθυστέρηση, επίδομα κίνησης, επίδομα ατόμων προσβληθέντων από τη νόσο του Χάνσεν, επίδομα αιματολογικών νοσημάτων, εγκεφαλικής παράλυσης, κωφότητας, τυφλότητας, βαριάς αναπηρίας) δεν είναι διαθέσιμα για τα έτη 2000-08.

Πηγή: Οι υπολογισμοί βασίστηκαν στα δεδομένα που παρείχαν οι ελληνικές αρχές στον ΟΟΣΑ κατά τα έτη 2011-12 (διοικητικά δεδομένα).

Το ζήτημα των αστέγων αντιμετωπίζεται ελάχιστα

Δεν υπάρχει αποτελεσματική αντιμετώπιση του διογκούμενου προβλήματος των αστέγων ή των φτωχών οικογενειών που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο να βρεθούν άστεγες επειδή δεν έχουν την δυνατότητα να καταβάλλουν το ενοίκιό τους. Μια διυπουργική επιτροπή έχει συγκληθεί προκειμένου να προτείνει έναν ακριβή ορισμό της έννοιας του αστέγου, ως ένα πρώτο βήμα προς την παροχή υπηρεσιών κέντρων φιλοξενίας.

Στην Ελλάδα, τα στεγαστικά επιδόματα καλύπτουν λιγότερο τις οικογένειες με παιδιά (το 2% των παιδιών ζουν σε νοικοκυριά που λαμβάνουν επιδόματα) σε σύγκριση με την Γαλλία ή την Πορτογαλία (το 39% και το 13% των παιδιών αντίστοιχα) ενώ πολλοί λήπτες στεγαστικών επιδομάτων εργάζονται (πάνω από το 40%). Οι μονογονεϊκές οικογένειες σπάνια λαμβάνουν επιδόματα αυτής της κατηγορίας (π.χ. ποσοστό 12% των μονογονεϊκών οικογενειών με ένα παιδί, σε σύγκριση με 13% στην Πορτογαλία και 72% στη Γαλλία). Συστηματικά, τα στεγαστικά επιδόματα έχουν ελλιπή στόχευση προς τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος: 60% των δικαιούχων έχουν εισόδημα ίσο ή πάνω από το μέσο εισόδημα (έναντι του 34% στη Γαλλία).

Συμπεράσματα και συστάσεις

Συμπεράσματα

- Οι άνεργοι αποτελούν μια ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα. Τα επιδόματα ανεργίας κατά κανόνα εξαρτώνται από καταβολή προηγούμενων ασφαλιστικών εισφορών, είναι χαμηλά σε σύγκριση με το τι ισχύει διεθνώς και η απόληψή τους είναι περιορισμένη. Το ποσοστό ανεργίας έχει αυξηθεί ραγδαία σύμφωνα με τους ρυθμούς αρνητικής αύξησης του ΑΕΠ. Διαπιστώνεται αύξηση του ποσοστού μακροχρόνια άνεργων, το οποίο ανήλθε στο 45% το 2011 και ενδέχεται να φτάσει ή να υπερβεί το 60%. Οι νέοι άνεργοι αποτελούν μια ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα, στην πλειονότητά τους δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για χορήγηση επιδομάτων, ενώ διαπιστώνεται ραγδαία αύξηση στην ανεργία των νέων από το 2008. Το ποσοστό στην κατηγορία των άνεργων έχει αυξηθεί, με τους μακροχρόνια άνεργους και τους νέους να αποτελούν τις πιο ευάλωτες ομάδες.
- Οι οικογένειες, και ιδιαίτερα οι μονογονεϊκές, χρειάζονται πιο αποτελεσματική προστασία. Τα οικογενειακά επιδόματα είναι πολυάριθμα αλλά η κατανομή τους δεν είναι αποτελεσματική. Το σύστημα παροχών που ισχύει μέχρι πρότινος ενίσχυε πρωτίστως τις πολύτεκνες οικογένειες. Τα οικογενειακά επιδόματα στόχευαν στην αύξηση των γεννήσεων και η στόχευσή τους ουσιαστικά επικεντρωνόταν σε νοικοκυριά με τρία ή περισσότερα παιδιά, τα οποία σχεδόν στην πλειονότητά τους λαμβάνουν επιδόματα, σε σύγκριση με το μόλις 10% ποσοστό των μονογονεϊκών οικογενειών. Επιπλέον, υπάρχει χαμηλή στήριξη των φτωχών οικογενειών σε σχέση με το τι ισχύει διεθνώς.
- Τα επιδόματα αναπηρίας είναι περίπλοκα και αναποτελεσματικά. Υπάρχουν πολλές και αλληλεπικαλυπτόμενες κατηγορίες αναπηρίας, σχετικά ευρεία κάλυψη και δαπάνη στην κατηγορία αυτή. Τα επιδόματα ελέγχονται πλημμελώς, παρά το γεγονός ότι το νεοσυσταθέν Εθνικό μητρώο δικαιούχων κοινωνικών και προνοιακών επιδομάτων αποτελεί σημαντικό βήμα προς την επίλυση του προβλήματος αυτού. Ένα σημαντικό ποσοστό του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας λαμβάνει αναπηρικές συντάξεις. Η ύπαρξη μεγάλου αριθμού ατόμων με αναπηρία εκτός του εργατικού δυναμικού ενδέχεται να εγείρει σοβαρές προκλήσεις. Η δαπάνη για τα επιδόματα αναπηρίας αυξάνεται σταθερά.
- Τα στεγαστικά επιδόματα στηρίζουν την κατασκευή και την ενοικίαση κατοικίας αλλά λίγα απευθύνονται στους άστεγους. Τα περισσότερα στεγαστικά επιδόματα στοχεύουν στην επιδότηση ενοικίου. Το διογκούμενο πρόβλημα των αστέγων δεν αντιμετωπίζεται αποτελεσματικά. Σε σύγκριση με άλλες χώρες, τα στεγαστικά επιδόματα καλύπτουν λιγότερες οικογένειες και σπάνια τις μονογονεϊκές οικογένειες.

Συστάσεις

- Επέκταση των βοηθημάτων κατά της ανεργίας και της διάρκειάς τους με βάση εισοδηματικά κριτήρια. Ειδικότερα, επέκταση των επιδομάτων ανεργίας κατά 12 μήνες για τους άνεργους που πληρούν τα απαιτούμενα κριτήρια, και κάλυψη των εγγεγραμμένων στα μητρώα άνεργων που αρχικά δεν δικαιούνται επίδομα για το ίδιο διάστημα (δηλαδή για 12 μήνες), με βάση εισοδηματικά κριτήρια.

ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΗ: η επέκταση της διάρκειας των επιδομάτων ανεργίας για τους υπάρχοντες ανέργους που πληρούν τα απαιτούμενα κριτήρια θα εφαρμοστεί το 2014.

- Εξέταση για το ίδιο διάστημα της ανάπτυξης προγραμμάτων διασύνδεσης των παροχών με την υποχρέωση ή διαθεσιμότητα προς εργασία και ενεργητικές πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης, μέσω των οποίων εγγεγραμμένοι άνεργοι που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση επιδόματος θα μπορούν να λάβουν κάποια ενίσχυση εφόσον συμμετέχουν σε κάποιου είδους προσωρινή απασχόληση στο δημόσιο τομέα ή σε κάποιο πρόγραμμα εθνικής εμβέλειας. Επιπλέον, προώθηση της δομημένης συμμετοχής σε προγράμματα κατάρτισης και εκπαίδευσης για άτομα που έχουν ανάγκη να αποκτήσουν νέες δεξιότητες προκειμένου να προετοιμαστούν για να συμμετάσχουν σε μια αναδιαρθρωμένη οικονομία.
- Κατάργηση των υφιστάμενων οικογενειακών επιδομάτων και αντικατάστασή τους με ένα ενιαίο επίδομα που θα χορηγείται με βάση εισοδηματικά κριτήρια. Κατάργηση των υφιστάμενων οικογενειακών προγραμμάτων και αντικατάστασή τους με ένα νέο οικογενειακό πρόγραμμα με βάση εισοδηματικά κριτήρια. Δημιουργία ενός ενιαίου επιδόματος με βάση εισοδηματικά κριτήρια το οποίο θα χρηματοδοτείται από την γενική φορολογία, το ποσό του οποίου θα εξαρτάται από τον αριθμό των παιδιών. Το επίδομα θα αντικαταστήσει τα ισχύοντα επιδόματα για οικογένειες με πολλά παιδιά, το ανταποδοτικό επίδομα που χορηγεί ο ΟΑΕΔ, την οικονομική ενίσχυση οικογενειών χαμηλού εισοδήματος με ανήλικα παιδιά που χορηγεί το Υπουργείο Οικονομικών, καθώς και την εφάπαξ παροχή για γέννηση τρίτου παιδιού και άνω.
- Μεταρρύθμιση της διακυβέρνησης του συστήματος οικογενειακών επιδομάτων. Ανάθεση της διαχείρισης του νέου προγράμματος στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, το οποίο θα διανέμεται από τον ΟΓΑ. Συγκέντρωση των πληρωμών και της διαχείρισης των αιτήσεων αποκλειστικά σε έναν οργανισμό σε εθνικό επίπεδο.

ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΗ: η μεταρρύθμιση των οικογενειακών επιδομάτων ξεκίνησε. Τα υφιστάμενα πολυτεχνικά επιδόματα αντικαταστάθηκαν με ένα νέο επίδομα το οποίο χορηγείται με βάση το οικογενειακό εισόδημα. Το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας αναλαμβάνει σταδιακά την βασική ευθύνη για την διαχείριση του νέου συστήματος επιδομάτων.

- Εξέταση αντικατάστασης των υπάρχοντων επιδομάτων αναπηρίας με ένα επίδομα που θα χορηγείται με βάση εισοδηματικά κριτήρια σύμφωνα με τους ισχύοντες νομικούς και πρακτικούς περιορισμούς και εξάρτηση των επιδομάτων αναπηρίας και των επιπέδων των συντάξεων κατά το δυνατόν από την ικανότητα προς εργασία προκειμένου να ενθαρρυνθεί η δραστηριότητα. Διασφάλιση ότι υπάρχουν κίνητρα για τον περιορισμό της εισροής προς προγράμματα αναπηρίας: για τους εργαζόμενους (μέσω του επιπέδου των επιδομάτων και θέσπισης σε κάποιο βαθμό ως προϋπόθεση χορήγησής τους την υποβολή σε τακτικό ιατρικό έλεγχο), για τις εταιρείες (μέσω υπευθυνότητας για παροχή οικονομικής στήριξης σε περίπτωση παρατεταμένης ασθένειας) και για τις δημόσιες αρχές
- Καθιέρωση στεγαστικού επιδόματος που θα χορηγείται με βάση εισοδηματικά κριτήρια. Ολοκλήρωση της διαδικασίας σταδιακής κατάργησης των επιδομάτων που χορηγούν ο ΟΕΚ και ο ΟΕΕ και αντικατάσταση όλων των υφιστάμενων στεγαστικών επιδομάτων με ένα νέο επίδομα που θα χορηγείται με βάση

εισοδηματικά κριτήρια, ή μόνο σε νοικοκυριά κάτω από το καθορισμένο κατώτατο εισοδηματικό όριο με τουλάχιστον ένα παιδί. Ανάθεση της εποπτείας χορήγησης αυτού του επιδόματος στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και της διαχείρισής του στον ΟΓΑ.

Σημειώσεις

1. Το Μάρτιο του 2011, επήλθε μείωση του επιδόματος ανεργίας στα 360 Ευρώ μηνιαίως, προκειμένου αυτό να προσαρμοστεί στην μείωση του κατώτατου μισθού που εισήχθη το Φεβρουάριο του 2012. Οι προσομοιώσεις που παρουσιάζονται στην έκθεση, παρόλα αυτά βασίζονται στα επίπεδα που ίσχυαν πριν την αλλαγή αυτή (δηλαδή στα 460 Ευρώ). Βλέπε και το τμήμα «Προσέγγιση και βασικά αποτελέσματα», του Παραρτήματος Δ.
2. Τα επιδόματα ανεργίας στις χώρες του ΟΟΣΑ χορηγούνται κατά κανόνα για την αντιμετώπιση της περιόδου ανεργίας μέχρι την εξεύρεση της επόμενης θέσης εργασίας και βασίζονται σε προηγούμενες ασφαλιστικές εισφορές. Ενδέχεται να υπάρχουν κοινωνικές παροχές για την κάλυψη ανασφάλιστων εργαζόμενων.
3. Εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ με βάση τις τάσεις σε άλλες χώρες, και συνυπολογίζοντας τα ήδη υψηλά επίπεδα ανεργίας στην Ελλάδα.
4. Μετά την υπογραφή του πρώτου Μνημονίου Συνεννόησης που υπέγραψε η Ελλάδα με την Τρόικα, οι συντάξεις καταβάλλονται 12 φορές ετησίως.

Βιβλιογραφία

- Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124, OECD Publishing.
- Carcillo, S. and D. Grubb (2006), “From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 36, OECD Publishing.
- Dolgoff, R., D. Feldstein and L. Skelnik (1993), *Understanding Social Welfare*, 3rd edition, Longman.
- ESSPROS (2010), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data.
- OECD Family Benefit Calculator, www.oecd.org/social/soc/benefitsandwagestax-benefitcalculator.htm.
- OECD Glossary of Statistical Terms, <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>.
- OECD Labour Force Survey, doi: 10.1787/lfs-lfs-data-en.
- OECD Social Expenditure Database, doi: 10.1787/els-socx-data-en.
- OECD, Tax Benefit Calculator, www.oecd.org/social/soc/benefitsandwagestax-benefitcalculator.htm.
- OECD (2011), *OECD Employment Outlook 2011*, OECD Publishing, doi: 10.1787/empl_outlook-2011-en.
- Venn, D. (2012), “Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 131, OECD Publishing, doi: 10.1787/5k9h43kgkvr4-en.

Κεφάλαιο 3

Προς το σχεδιασμό ενός πιο αποτελεσματικού συστήματος παροχών στην Ελλάδα

Εισαγωγική σημείωση: αυτό το κεφάλαιο δεν έχει επικαιροποιηθεί ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι πιο πρόσφατες μεταρρυθμίσεις. Για μια επισκόπηση αυτών των μεταρρυθμίσεων, μπορείτε να ανατρέξετε στο Παράρτημα Β.

Το συγκεκριμένο κεφάλαιο ξεκινά επεξηγώντας την ανάλυση κόστους-οφέλους που έχει πραγματοποιήσει ο ΟΟΣΑ για μεταρρυθμιστικά σενάρια που βασίζονται στην εισαγωγή εισοδηματικών κριτηρίων. Στις προσομοιώσεις διαφόρων μεταρρυθμιστικών επιλογών λαμβάνεται υπόψη ο αναμενόμενος αντίκτυπός τους στη δημοσιονομική εξυγίανση και στο ποσοστό φτώχειας. Κατόπιν τούτου, προτείνονται περισσότερα και λεπτομερέστερα κριτήρια, σύμφωνα με τα οποία θα πρέπει να αξιολογηθούν οι μεταρρυθμιστικές επιλογές από την Ελλάδα: η δυνατότητα πρακτικής εφαρμογής, οι νομικές υποχρεώσεις, το κόστος και η εξοικονόμηση λειτουργικών δαπανών. Στη συνέχεια του κεφαλαίου εξετάζονται τα ζητήματα που αφορούν την εισαγωγή των εισοδηματικών κριτηρίων. Τέλος, τονίζεται η σημασία της σχέσης μεταξύ χρηματοδότησης της κοινωνικής πρόνοιας και φορολογίας.

Εισαγωγή

Η Ελλάδα πρέπει να καθορίσει μια σαφή μεταρρυθμιστική πορεία και να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στις λεπτομέρειες του σχεδίου μεταρρύθμισης. Η ανάλυση κόστους-οφέλους του ΟΟΣΑ για τις μεταρρυθμιστικές επιλογές ενισχύει την πρόταση εισαγωγής εισοδηματικών κριτηρίων, διατηρώντας ταυτόχρονα διαφορετικά προγράμματα. Ωστόσο, για να καθοριστεί με περισσότερες λεπτομέρειες η βέλτιστη μεταρρυθμιστική πορεία, είναι απαραίτητο να γίνει περαιτέρω ανάλυση βάσει σαφών κριτηρίων. Εξίσου σημαντικό για την Ελλάδα θα είναι να επανεξετάσει τους μηχανισμούς χρηματοδότησης των κοινωνικών προγραμμάτων, προκειμένου να εξομαλύνει τις υφιστάμενες στρεβλώσεις, δηλαδή το γεγονός ότι η κοινωνική ασφάλιση υποστηρίζεται, εν μέρει, από τα έσοδα της Κυβέρνησης. Οι επιπτώσεις της φορολογίας στους αναδιανεμητικούς στόχους χρήζουν επίσης προσοχής.

Μεταρρυθμιστικές επιλογές

Ο ΟΟΣΑ έχει πραγματοποιήσει μια προκαταρκτική ανάλυση κόστους/οφέλους ως προς τις μεταρρυθμιστικές επιλογές

Ο ΟΟΣΑ έχει πραγματοποιήσει κοστολόγηση των μεταρρυθμιστικών επιλογών με στόχο την εξισορρόπηση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, λαμβάνοντας υπόψη τα θέματα που τέθηκαν από το ισχύον σύστημα και αναλύονται στο προηγούμενο κεφάλαιο, και ιδίως το ζήτημα της ανεπαρκούς συνολικής στόχευσης των επιδομάτων. Η μεθοδολογία, οι σχετικές προειδοποιήσεις και τα λεπτομερή αποτελέσματα παρουσιάζονται στο Παράρτημα Δ.

Η ανάλυση υποθέτει ότι το ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας θα «προσδεθεί» στα εισοδηματικά κριτήρια, σύμφωνα με τη σύσταση που γίνεται στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Η ανάλυση βασίζεται επίσης σε ένα πλαίσιο (όπως αναλύθηκε στο κεφάλαιο 2), στο οποίο διατηρούνται διαφορετικά προγράμματα για διαφορετικές ομάδες. Σε αυτή την περίπτωση υπάρχει δυνατότητα επιλογής και οι προσπάθειες μπορούν να κατευθυνθούν είτε στην υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων που βασίζονται στην συνέχιση των διαφορετικών προγραμμάτων για διάφορα είδη δικαιούχων (άνεργοι, άτομα με αναπηρία κ.λπ.), ακόμη και αν αυτά τα προγράμματα έχουν αναδιοργανωθεί, είτε στην ανάπτυξη ενός ενιαίου, καθολικού επιδόματος βάσει εισοδηματικών κριτηρίων.

Η παρούσα έκθεση δεν συνιστά τη δεύτερη επιλογή, δεδομένου ότι, στη σημερινή ελληνική πραγματικότητα, μια τόσο ριζική αλλαγή θα ήταν χρονοβόρα και συνεπάγεται κόστος μετάβασης και διοικητικές δυσκολίες. Η δημιουργία ενός ενιαίου συστήματος θα αύξανε το βραχυπρόθεσμο κόστος λόγω της μετάβασης στο νέο σύστημα από το παλαιό, το οποίο θα έπρεπε να αποδομηθεί. Η εμπειρία από τέτοιες μεταρρυθμίσεις σε άλλες χώρες του ΟΟΣΑ δείχνει ότι η δημιουργία ενός ενιαίου συστήματος είναι δαπανηρή βραχυπρόθεσμα, πριν καταστεί εφικτή η εξοικονόμηση, και ότι η μεταρρύθμιση χρειάζεται αρκετά χρόνια για να εφαρμοστεί (Πλαίσιο 3.1). Σύμφωνα με την εμπειρία του ΟΟΣΑ, τα καθολικά επιδόματα ενέχουν τον κίνδυνο εμφάνισης διαρθρωτικής ανεργίας σε υψηλά επίπεδα, εάν τα συστήματα ελέγχου δεν είναι σε θέση να προσαρμοστούν λαμβάνοντας υπόψη τις περιπτώσεις αδήλωτης εργασίας. Ενέχεται επίσης ο κίνδυνος να μην υπάρχει δυνατότητα αποτελεσματικής στόχευσης των επιδομάτων για εκείνους που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη. Στην Ελλάδα, θα είναι ιδιαίτερα δύσκολη η διαχείριση ενός επιδόματος με μοναδικό κριτήριο το εισόδημα από εργασία,

δεδομένου ότι οι περιπτώσεις αδήλωτης εργασίας είναι εξαιρετικά συχνές (περίπου 25%). Επίσης, θα υπάρχουν αρνητικές δημοσιονομικές συνέπειες, εάν το σύστημα δεν μπορεί να ελέγξει όσους εισπράττουν επιδόματα και ταυτόχρονα εργάζονται. Στα ισχύοντα συστήματα οι περιπτώσεις απάτης και κατάχρησης είναι ευρέως διαδεδομένες, και ο έλεγχος των εισοδημάτων έχει αποδειχθεί μεγάλη πρόκληση ακόμη και για απλούστερα συστήματα, πράγμα που σημαίνει ότι πριν από την ενασχόληση με μια τέτοια μεταρρύθμιση είναι απαραίτητο να έχει σημειωθεί πρόοδος στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της απάτης. Στο Παράρτημα Ζ εξετάζονται λεπτομερέστερα τα εισοδηματικά κριτήρια.

Δυνατότητα για σημαντικές εξοικονομήσεις

Η επίτευξη του στόχου εξοικονόμησης σε ποσοστό 1,5% του ΑΕΠ μπορεί να αυξήσει τη φτώχεια. Στον Πίνακα 3.1 (που βασίζεται στον Πίνακα Δ.1) φαίνεται ότι υπάρχει δυνατότητα για σημαντικές εξοικονομήσεις με τη μεταρρύθμιση των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας. Ωστόσο, η εξοικονόμηση αυτή μπορεί να υστερεί έναντι του ισχύοντος στόχου για 1,5% του ΑΕΠ, εάν οι μεταρρυθμίσεις πρόκειται να διατηρήσουν μια ισορροπία μεταξύ εξοικονομήσεων και κοινωνικών στόχων (τουλάχιστον, χωρίς να αυξάνεται το ποσοστό της φτώχειας). Η μόνη μεταρρύθμιση που θα οδηγούσε σίγουρα στην επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου θα ήταν η επιλογή 1.1 (θέσπιση εισοδηματικών κριτηρίων σε όλα σχεδόν τα κοινωνικά προγράμματα με στόχευση στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού). Ωστόσο, αυτή η επιλογή θα αυξήσει το ήδη πολύ υψηλό ποσοστό της φτώχειας κατά 1,6 ποσοστιαίες μονάδες.

Πλαίσιο 3.1. Η μετάβαση σε ένα καθολικό επίδομα βάσει εισοδηματικών κριτηρίων στο Ηνωμένο Βασίλειο

Το Ηνωμένο Βασίλειο πρόκειται να θέσει σε ισχύ ένα καθολικό επίδομα (*Universal Credit*), με το οποίο θα παρέχεται ένα βασικό ποσό συν πρόσθετα ποσά για την αναπηρία, τα καθήκοντα παροχής φροντίδας, τη στέγαση και τα παιδιά. Το καθολικό επίδομα θα αντικαταστήσει τις περισσότερες μορφές υποστήριξης που βασίζονται σε εισοδηματικά κριτήρια, και συγκεκριμένα το επίδομα στέγασης, την πίστωση φόρου λόγω παιδιού και την πίστωση φόρου λόγω εργασίας, την ενίσχυση εισοδήματος, το επίδομα αναζήτησης εργασίας βάσει εισοδηματικών κριτηρίων και το επίδομα απασχόλησης και στήριξης βάσει εισοδηματικών κριτηρίων. Το νέο πρόγραμμα ξεκίνησε να υλοποιείται το 2010, αναμένεται να εφαρμοστεί για τις νέες αιτήσεις επιδόματος τον Οκτώβριο του 2013 και να ολοκληρωθεί σταδιακά για όσους λαμβάνουν ήδη επιδόματα και πίστωση φόρου.

Η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου είναι ένα παράδειγμα ώριμου συστήματος παροχών, το οποίο έχει αναπτυχθεί και αναδιαμορφωθεί σταδιακά, με τη μεταρρύθμιση του καθολικού επιδόματος να αποτελεί το πιο πρόσφατο στάδιο στην εξέλιξή του. Δεν αποτελεί απαραίτητα το βέλτιστο παράδειγμα μεταρρυθμιστικής πορείας για άλλες χώρες. Επιπλέον, η διαχείριση όλων των προγραμμάτων, πλην ενός, που αντικαθίστανται από το καθολικό επίδομα γίνεται ήδη από το ίδιο υπουργείο, το Υπουργείο Εργασίας και Συντάξεων.

Πηγές: Department for Work and Pensions and HM Treasury (2010), “Universal Credit White Paper”, Department for Work and Pensions, London; National Audit Office (2011), “Means Testing”, National Audit Office, London; Department for Work and Pensions (2012), “Explanatory Memorandum Universal Credit Regulations”, Department for Work and Pensions, London.

Παρόλα αυτά, υπάρχει δυνατότητα σημαντικών εξοικονομήσεων χωρίς να αυξηθεί η φτώχεια. Στον Πίνακα 3.1 επισημαίνονται οι περιπτώσεις στις οποίες θα μπορούσε να γίνει σημαντική εξοικονόμηση, χωρίς αρνητικό αντίκτυπο στο ποσοστό της φτώχειας, και

συχνά με σημαντική μείωσή του. Ο συγκεκριμένος Πίνακας αναδεικνύει τις μεταρρυθμιστικές επιλογές που χρήζουν περαιτέρω προσοχής κατά την άποψη του ΟΟΣΑ (σημειώνονται με έντονους χαρακτήρες στον Πίνακα 3.1). Οι επιλογές που φαίνονται πιο ενδιαφέρουσες για να δρομολογηθούν όσον αφορά την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ δημοσιονομικής εξοικονόμησης και μείωσης της φτώχειας είναι οι εξής:

- Η στόχευση στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού όσον αφορά στα κοινωνικά προγράμματα, και εφόσον εξαιρεθούν οι αναπηρικές συντάξεις, θα είχε ως αποτέλεσμα εξοικονόμηση στο ΑΕΠ έως 1,2%, με ουδέτερο αντίκτυπο στο ποσοστό της φτώχειας (επιλογή 1.2).
- Εάν η στόχευση γίνει στο φτωχότερο 25% του πληθυσμού, αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα εξοικονόμηση έως 1,3% του ΑΕΠ, με ουδέτερο αντίκτυπο στο ποσοστό της φτώχειας (επιλογή 1.3).
- Η στόχευση στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού όσον αφορά στα διευρυμένα επιδόματα ανεργίας θα είχε κόστος 0,2% του ΑΕΠ αλλά σημαντικό αντίκτυπο στο ποσοστό της φτώχειας, μειώνοντάς το κατά 1,3 ποσοστιαίες μονάδες (επιλογή 2.1).
- Η στόχευση στο φτωχότερο 30% του πληθυσμού όσον αφορά τα επιδόματα οικογένειας θα εξοικονομούσε 0,4% του ΑΕΠ και θα μείωνε το ποσοστό της φτώχειας κατά 0,1 ποσοστιαίες μονάδες (επιλογή 4.3).
- Η στόχευση στο φτωχότερο 30% του πληθυσμού όσον αφορά στα επιδόματα αναπηρίας θα εξοικονομούσε 0,4% του ΑΕΠ και θα μείωνε το ποσοστό της φτώχειας κατά 0,2 ποσοστιαίες μονάδες (επιλογή 5.2).

Είναι εξαιρετικά σημαντικό να σημειωθεί ότι κάθε προτεινόμενη μεταρρύθμιση έχει αναλυθεί ανεξάρτητα από τις άλλες. Αυτό σημαίνει ότι το κόστος/εξοικονόμηση ορισμένων ή όλων αυτών των μεταρρυθμίσεων δεν μπορεί απλά να αθροιστεί, δεδομένου ότι θα υπάρξουν αλληλεπιδράσεις των συνεπειών τους. Για παράδειγμα, η πρώτη μεταρρύθμιση (θέσπιση εισοδηματικών κριτηρίων για όλα σχεδόν τα προγράμματα) θα είχε αντίκτυπο στη δεύτερη (παράταση του διαστήματος χορήγησης επιδόματος ανεργίας) αυξάνοντας τον αριθμό των αιτούντων τέτοιων επιδομάτων ανεργίας (με όσους δεν θα μπορούσαν πλέον να έχουν πρόσβαση στα άλλα προγράμματα). Μόλις γίνουν οι μεταρρυθμιστικές επιλογές, θα πρέπει να πραγματοποιηθεί περαιτέρω ανάλυση ώστε να διαπιστωθούν οι αλληλεπιδράσεις των συνεπειών τους.

Λαμβάνοντας υπόψη αυτή τη σημαντική επιφύλαξη, οι υπολογισμοί δείχνουν ότι η προσαρμοσμένη μεταρρυθμιστική επιλογή 1 που στοχεύει στο φτωχότερο 25% του πληθυσμού, μαζί με τη μεταρρυθμιστική επιλογή 2 (για τους άνεργους) που στοχεύει στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού, σε συνδυασμό με τις μεταρρυθμιστικές επιλογές 4 (για τις οικογένειες) και 5 (για τα άτομα με αναπηρίες) που στοχεύουν στο φτωχότερο 30% του πληθυσμού, θα οδηγούσαν στην επίτευξη του πιο θετικού αποτελέσματος από δημοσιονομική άποψη αλλά και όσον αφορά στο ποσοστό της φτώχειας, με πιθανές εξοικονομήσεις που θα ανταποκρίνονταν στο δημοσιονομικό στόχο και με σημαντική μείωση του ποσοστού της φτώχειας που θα ξεπερνούσε τις 1,5 ποσοστιαίες μονάδες. Στον Πίνακα 3.1 συνοψίζονται οι βασικές πτυχές του Παραρτήματος Δ, το οποίο θα πρέπει να διαβάσει κανείς προκειμένου να έχει μια πλήρη εικόνα και κατανόηση των υπολογισμών του ΟΟΣΑ.

Πίνακας 3.1. Σύνοψη των μεταρρυθμιστικών επιλογών

Προτεινόμενη μεταρρύθμιση	Δημοσιονομικός αντίκτυπος	Αντίκτυπος στο ποσοστό φτώχειας
1. Εισοδηματικά κριτήρια σε όλα (σχεδόν) τα κοινωνικά προγράμματα¹ – Η πρόσβαση σε κοινωνικά προγράμματα περιορίζεται στα χαμηλότερα εισοδήματα, πριν τις μεταβιβάσεις. – Τα ισχύοντα προγράμματα ΔΕΝ αποδομούνται αυτά καθ'αυτά, αλλά συνδέονται με εισοδηματικά κριτήρια.	Επιλογή 1.1 Η στόχευση στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού θα είχε ως αποτέλεσμα εξοικονόμηση έως 1,5% του ΑΕΠ. Επιλογή 1.2 Αν εξαιρεθούν από το σύνολο και οι αναπηρικές συντάξεις, η εξοικονόμηση από τη στόχευση στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού θα είναι έως 1,2% του ΑΕΠ. Επιλογή 1.3 Η στόχευση στο φτωχότερο 25% του πληθυσμού θα είχε ως αποτέλεσμα εξοικονόμηση έως 1,3% του ΑΕΠ.	Η στόχευση στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού θα αύξανε το ποσοστό φτώχειας κατά 1,6 ποσοστιαίες μονάδες. Αν εξαιρεθούν από το σύνολο και οι αναπηρικές συντάξεις, ο αντίκτυπος στο ποσοστό της φτώχειας θα είναι ουδέτερος. Η στόχευση στο φτωχότερο 25% του πληθυσμού θα είχε ουδέτερο αντίκτυπο στο ποσοστό της φτώχειας.
2. Παράταση του διαστήματος χορήγησης επιδόματος ανεργίας βάσει εισοδηματικών κριτηρίων Παράταση του διαστήματος χορήγησης επιδομάτων ανεργίας κατά 12 μήνες για τους υπάρχοντες ανέργους που τα δικαιούνται και κάλυψη όσων δεν τα δικαιούνταν αρχικά για το ίδιο χρονικό διάστημα, βάσει εισοδηματικών κριτηρίων.	Επιλογή 2.1 Η στόχευση στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού με παράταση χορήγησης επιδομάτων θα είχε κόστος 0,2% του ΑΕΠ. Επιλογή 2.2 Εάν η παράταση χορήγησης του επιδόματος εφαρμοστεί μόνο για όσους έχουν συμπληρώσει τουλάχιστον έξι μήνες ασφάλισης κατά της ανεργίας, ο αντίκτυπος είναι ουδέτερος (δεν υπάρχει ούτε κόστος ούτε εξοικονόμηση).	Η στόχευση στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού με παράταση χορήγησης επιδομάτων θα μείωνε το ποσοστό φτώχειας κατά 1,3 ποσοστιαίες μονάδες. Εάν η παράταση χορήγησης του επιδόματος εφαρμοστεί για όσους έχουν ασφάλιση, το ποσοστό φτώχειας δεν αλλάζει ή μπορεί να αυξηθεί κατά 0,2 ποσοστιαίες μονάδες.
3. Αντικατάσταση του υφιστάμενου επιδόματος στέγασης από ένα νέο που βασίζεται σε εισοδηματικά κριτήρια Κατάργηση του ισχύοντος προγράμματος και αντικατάστασή του από ένα νέο επίδομα που βασίζεται σε εισοδηματικά κριτήρια ή χορήγησή του μόνο σε νοικοκυριά που βρίσκονται κάτω από το όριο φτώχειας με τουλάχιστον ένα παιδί.	Επιλογή 3.1 Η στόχευση στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού θα είχε κόστος 0,1% του ΑΕΠ. Επιλογή 3.2 Σε ορισμένες περιπτώσεις που το επίδομα προσαρμόζεται ανάλογα με το μέγεθος της οικογένειας, ο δημοσιονομικός αντίκτυπος είναι ουδέτερος.	Το ποσοστό φτώχειας μειώνεται κατά 0,1 ποσοστιαίες μονάδες. Σε ορισμένες περιπτώσεις που το επίδομα προσαρμόζεται σύμφωνα με προϋποθέσεις, το ποσοστό φτώχειας δεν αλλάζει ή μπορεί να αυξηθεί κατά 0,2 ποσοστιαίες μονάδες.
4. Αντικατάσταση των υφιστάμενων οικογενειακών επιδομάτων από ένα νέο και ενιαίο επίδομα που βασίζεται σε εισοδηματικά κριτήρια Κατάργηση των οικογενειακών προγραμμάτων που είναι σε ισχύ και αντικατάστασή τους από ένα νέο οικογενειακό πρόγραμμα που βασίζεται σε εισοδηματικά κριτήρια.	Επιλογή 4.1 Η στόχευση στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού θα είχε ως αποτέλεσμα εξοικονόμηση 0,4% του ΑΕΠ. Επιλογή 4.2 Εάν στο συγκεκριμένο επίδομα δεν συμπεριληφθεί το επίδομα που χορηγείται δια βίου σε μητέρες με περισσότερα από τρία παιδιά, θα εξοικονομηθεί το 0,3% του ΑΕΠ.	Η στόχευση στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού θα αύξανε το ποσοστό της φτώχειας κατά 0,4 ποσοστιαίες μονάδες. Εάν στο επίδομα δεν συμπεριληφθεί το επίδομα που χορηγείται δια βίου σε μητέρες με περισσότερα από τρία παιδιά, το ποσοστό φτώχειας θα αυξηθεί κατά 0,4 ποσοστιαίες μονάδες.
5. Αντικατάσταση των υφιστάμενων επιδομάτων αναπηρίας από ένα νέο και ενιαίο επίδομα που βασίζεται σε εισοδηματικά κριτήρια Κατάργηση των προγραμμάτων αναπηρίας που είναι σε ισχύ και αντικατάστασή τους από ένα νέο επίδομα βάσει εισοδηματικών κριτηρίων.	Επιλογή 4.3 Η στόχευση στο φτωχότερο 30% του πληθυσμού, θα είχε ως αποτέλεσμα εξοικονόμηση 0,4% του ΑΕΠ. Επιλογή 5.1 Η στόχευση στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού, θα είχε ως αποτέλεσμα εξοικονόμηση 0,6% του ΑΕΠ. Επιλογή 5.2 Η στόχευση στο φτωχότερο 30% του πληθυσμού, θα είχε ως αποτέλεσμα εξοικονόμηση 0,4% του ΑΕΠ.	Η στόχευση στο φτωχότερο 30% του πληθυσμού, θα μείωνε το ποσοστό της φτώχειας κατά 0,1 ποσοστιαίες μονάδες. Η στόχευση στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού, θα αύξανε το ποσοστό της φτώχειας κατά 0,2 ποσοστιαίες μονάδες. Η στόχευση στο φτωχότερο 30% του πληθυσμού, θα μείωνε το ποσοστό της φτώχειας κατά 0,2 ποσοστιαίες μονάδες.

Σημειώσεις: 1. Σε αυτό το σύνολο δεν περιλαμβάνονται τα επιδόματα στέγασης. *i.* Οι μεταρρυθμιστικές επιλογές που φαίνεται να είναι οι πιο ενδιαφέρουσες για να δρομολογηθούν σημειώνονται με έντονους χαρακτήρες. *ii.* Οι αναλυτικοί υπολογισμοί της έκθεσης (Παράρτημα Δ), στους οποίους βασίζονται οι συνοπτικοί πίνακες αξιολογούν τον αντίκτυπο της στόχευσης σε τρεις περιπτώσεις (σενάρια): κάθε φορά εξετάζεται το ποσοστό του πληθυσμού που βρίσκεται κάτω από τρία διαφορετικά όρια εισοδήματος που αντιστοιχούν στο 20%, το 30% και το 40%. Το φτωχότερο 20% του πληθυσμού περιλαμβάνει όσους έχουν εισόδημα (πριν τις μεταβιβάσεις) που τους κατατάσσει στο 20% των οικονομικά ασθενέστερων σύμφωνα με τα δεκατημόρια εισοδήματος (και ούτω καθεξής για το φτωχότερο 30% και 40%). *iii.* Για τους υπολογισμούς χρησιμοποιείται ένας συνδυασμός πηγών: Οι στατιστικές για το Εισόδημα και τις Συνθήκες Διαβίωσης (SILC), σε συνδυασμό με τα δεδομένα που έχει συγκεντρώσει ο ΟΟΣΑ από τις ελληνικές Αρχές κατά το διάστημα 2011-12 και κάποιες άλλες πηγές όπως η έκθεση EUROMOD για την Ελλάδα. *iv.* Οι υπολογισμοί βασίζονται σε δεδομένα που μπορεί να έχουν συγκεντρωθεί πριν από δύο ή τρία χρόνια (για παράδειγμα, τα δεδομένα από τις στατιστικές SILC είναι από το 2009). *v.* Ο αρνητικός αντίκτυπος (όσον αφορά το κόστος ή/και το ποσοστό φτώχειας) μπορεί να είναι μεγαλύτερος από τον αναμενόμενο, εάν δεν έχουν δηλωθεί όλοι οι δικαιούχοι στις βάσεις δεδομένων που χρησιμοποιήθηκαν για τη δημιουργία των σεναρίων (το οποίο μάλλον ισχύει). *vi.* Αναφορικά με τις εισφορές στα Ταμεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων, θεωρείται ότι δεν γίνεται καμία αλλαγή μολονότι τα επιδόματα που βασίζονται σε αυτές θα αντικατασταθούν από νέα στοχευμένα επιδόματα. *vii.* Το ποσοστό φτώχειας είναι το ποσοστό του πληθυσμού που βρίσκεται κάτω από το όριο της φτώχειας. Το όριο της φτώχειας υπολογίζεται χρησιμοποιώντας τον πρότυπο δείκτη του ΟΟΣΑ και αντιστοιχεί στο 60% του σταθμισμένου μέσου διαθέσιμου εισοδήματος (που έχει προσαρμοστεί ανάλογα με το μέγεθος του νοικοκυριού) πριν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις. *viii.* Η φορολόγηση των επιδομάτων δεν λαμβάνεται υπόψη (λόγω μη επαρκών πληροφοριών και πρόσφατων αλλαγών). *ix.* Δεν έχει γίνει καμία πρόβλεψη ώστε να λαμβάνεται υπόψη πώς ενδέχεται να προσαρμοστεί η συμπεριφορά των νοικοκυριών στην αγορά εργασίας υπό τις νέες συνθήκες επιλεξιμότητας για προγράμματα (μπορεί να προσαρμόσουν το εισόδημά τους). *x.* Θεωρείται ότι κάποια επιδόματα δεν εισπράττονται. Οι υπολογισμοί του ΟΟΣΑ κυμαίνονται κατά μέσο όρο στο 40-80% για τα επιδόματα κοινωνικής πρόνοιας και στο 60-80% για το επίδομα ανεργίας. Λαμβάνοντας υπόψη τα καταγεγραμμένα χαμηλά ποσοστά απόληψης επιδομάτων στην Ελλάδα, υπολογίζεται 60% απόληψη για τα νέα επιδόματα βάσει εισοδηματικών κριτηρίων και 70% απόληψη για το επίδομα ανεργίας. Η προσαρμογή προς τα πάνω ή προς τα κάτω θα επηρεάσει αντίστοιχα το δημοσιονομικό αντίκτυπο. *xi.* Δεν έχει γίνει προσομοίωση διαφοροποιημένων συντελεστών για τα επιδόματα μετά τη στόχευση, το οποίο σημαίνει ότι το επίπεδο των επιδομάτων μειώνεται όσο το διαθέσιμο εισόδημα προσεγγίζει το όριο επιλεξιμότητας. Εάν δεν γίνει κάτι τέτοιο και το όριο που έχει τεθεί για τα εισοδηματικά κριτήρια βρίσκεται κοντά στο όριο της φτώχειας, ορισμένα άτομα που ξεπερνούν αλλά βρίσκονται κοντά στο όριο της φτώχειας θα χάσουν επιδόματα μόλις εφαρμοστεί η μεταρρύθμιση και μπορεί να βρεθούν κάτω από το όριο της φτώχειας, αυξάνοντας το ποσοστό φτώχειας (ωστόσο θεωρείται ότι αυτό θα προκύψει σε μικρή κλίμακα). *xii.* Αν αυξηθεί η φτώχεια/ανεργία, οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις μπορεί να έχουν υψηλότερο κόστος από αυτό που υπολογίζεται στις προσομοιώσεις.

Προς ένα μεταρρυθμιστικό πακέτο

Για να προσδιοριστεί το καταλληλότερο μεταρρυθμιστικό πακέτο απαιτείται περαιτέρω ανάλυση βάσει ενός συνόλου σαφών κριτηρίων

Οι μεταρρυθμιστικές επιλογές θα πρέπει να αξιολογηθούν βάσει ενός φάσματος κριτηρίων (Πλαίσιο 3.2). Τα πρώτα δύο κριτήρια έχουν ενσωματωθεί στον Πίνακα 3.1: ο δημοσιονομικός αντίκτυπος και ο αντίκτυπος στο ποσοστό της φτώχειας. Προτείνονται άλλα τρία κριτήρια.

Πρώτον, πρέπει να αξιολογηθεί η δυνατότητα πρακτικής εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων. Κάθε επιλογή θα πρέπει επίσης να αναλυθεί προσεκτικά όσον αφορά στη δυνατότητα πρακτικής εφαρμογής στο εγγύς μέλλον. Για όλες τις επιλογές, θεωρείται ότι είναι εφικτή η θέσπιση εισοδηματικών κριτηρίων με μεγάλη ακρίβεια και ότι οι περιπτώσεις μη ενδεδειγμένης συμπεριφοράς θα ελαχιστοποιηθούν (για παράδειγμα, θα είναι δύσκολο να δηλωθεί χαμηλότερο εισόδημα από τα νοικοκυριά προκειμένου να πληρούν τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση επιδομάτων βάσει εισοδηματικών κριτηρίων). Αυτή είναι μια κάπως μεγαλόπνοη προϋπόθεση στην τρέχουσα ελληνική πραγματικότητα. Η δυνατότητα της Διοίκησης (και ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο) να διαχειριστεί αποτελεσματικά τα εισοδηματικά κριτήρια είναι ένα ζήτημα, όταν υπάρχουν στοιχεία για τη φοροδιαφυγή λόγω αδήλωτου εισοδήματος (για παράδειγμα το δηλωμένο εισόδημα είναι περίπου 10% υψηλότερο σε έρευνες νοικοκυριών απ'ότι στα φορολογικά δεδομένα). Η δήλωση χαμηλότερου εισοδήματος ενδέχεται να χρειαστεί ιδιαίτερη προσοχή όσον αφορά στους αγρότες και στους ανεξάρτητους εργαζόμενους. Για να

αποδώσει αυτή η μεταρρύθμιση τις αναμενόμενες εξοικονομήσεις, είναι ζωτικής σημασίας να είναι αξιόπιστες οι πληροφορίες για το εισόδημα.

Η διεθνής κοινότητα θα παρέχει πρακτική και τεχνική συνδρομή προκειμένου να ενισχυθούν οι εγχώριες δυνατότητες και να ενεργοποιηθούν οι διαθέσιμοι πόροι, δεξιότητες και γνώσεις. Η τεχνική συνδρομή θα πρέπει να είναι διαμορφωμένη σύμφωνα με την ικανότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης να ενσωματώνει την υποστήριξη και να προσαρμόζει τη διεθνή εμπειρία στα ελληνικά δεδομένα. Για ορισμένες από τις μεταρρυθμιστικές επιλογές, υπάρχουν περαιτέρω ζητήματα προς διευθέτηση, όπως τα υφιστάμενα δικαιώματα, τα οποία θα πρέπει να αξιολογηθούν προσεκτικά, η δημιουργία ενός σαφούς οδικού χάρτη υλοποίησης και ο υπολογισμός του πιθανού κόστους υλοποίησης. Επομένως, κάθε μία από τις μεταρρυθμιστικές επιλογές 3, 4 και 5 (επιδόματα στέγασης, οικογένειας και αναπηρίας) συνεπάγεται την κατάργηση των υφιστάμενων προγραμμάτων, το οποίο θα οδηγήσει σε τεράστια, έστω και προσωρινή, αναστάτωση αν πραγματοποιηθεί με προχειρότητα. Η μεταρρύθμιση μπορεί να καθυστερήσει εάν δεν είναι σωστός ο χειρισμός αυτών των ζητημάτων, αλλά δεν θα πρέπει αυτά να θεωρούνται ανυπέρβλητα εμπόδια. Άλλες χώρες του ΟΟΣΑ έχουν μεταβεί με επιτυχία από ανταποδοτικά συστήματα σε συστήματα που συνδυάζουν την ανταποδοτικότητα με εισοδηματικά κριτήρια. Για παράδειγμα, όσον αφορά στο επίδομα αναζήτησης εργασίας στο Ηνωμένο Βασίλειο, μειώθηκε κατά το ήμισυ το δικαίωμα για ανταποδοτικά επιδόματα και εισήχθησαν επιδόματα βάσει εισοδηματικών κριτηρίων στα οποία έχουν πρόσβαση όσοι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για το ανταποδοτικό επίδομα αναζήτησης εργασίας ή έχουν εξαντλήσει το δικαίωμα λήψης του. Στην Ολλανδία, έχουν εφαρμοστεί εισοδηματικά κριτήρια για την χορήγηση σύνταξης επιζώντων.

Δεύτερον, πρέπει να εξεταστούν προσεκτικά οι νομικές υποχρεώσεις τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό (ΕΕ) και διεθνές επίπεδο, έτσι ώστε η μεταρρύθμιση να σχεδιαστεί με τέτοιο τρόπο που να υποστηρίζει αυτές τις υποχρεώσεις και να μην υπόκειται σε ενδεχόμενες νομικές προκλήσεις. Η μεταρρύθμιση θα πρέπει να σχεδιαστεί με γνώμονα τα δικαιώματα των πολιτών και το δίκτυο ασφαλείας που έχει δημιουργηθεί από τα συγκεκριμένα νομικά μέσα (Πλαίσιο 3.2).

Τρίτον, θα πρέπει επίσης να εξεταστούν τα κόστη και οι εξοικονομήσεις από λειτουργικές δαπάνες της Κυβέρνησης. Οι υπολογισμοί εστιάζουν στα κόστη και τις εξοικονομήσεις του κυβερνητικού προγράμματος. Ωστόσο, δεν περιλαμβάνουν λειτουργικά κόστη και εξοικονομήσεις της Κυβέρνησης που προκύπτουν από την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων και τα οποία διακρίνονται σε κόστη μετάβασης για την υλοποίηση του νέου συστήματος και σε τρέχοντα κόστη και εξοικονομήσεις που προκύπτουν από τη διαχείριση των μεταρρυθμισθέντων κοινωνικών προγραμμάτων όταν το σύστημα φτάσει σε μια «σταθερή κατάσταση». Για τον υπολογισμό του κόστους, θα πρέπει να συμπεριληφθούν κόστη όπως οι εργατοώρες, οι προσλήψεις εμπειρογνομώνων και οι απολύσεις. Για τον υπολογισμό της εξοικονομησης, θα πρέπει να συμπεριληφθούν οι εξοικονομήσεις που προκύπτουν από ένα πιο αποδοτικό σύστημα, το οποίο συνδέεται με τις αλλαγές της διακυβέρνησης που, μεσοπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα, ενδέχεται να είναι καθοριστικής σημασίας. Αυτά τα κόστη και οι εξοικονομήσεις δεν είναι δυνατό να υπολογιστούν με ακρίβεια. Ωστόσο, η βελτίωση της διακυβέρνησης (βλ. Κεφάλαιο 4) είναι πιθανό να έχει ιδιαίτερα θετικό αντίκτυπο. Τέλος, θα πρέπει να εξεταστούν τα χρονοδιαγράμματα για κάθε μεταρρυθμιστική επιλογή. Ορισμένες μεταρρυθμίσεις ενδέχεται να χρειάζονται περισσότερο χρόνο για την υλοποίησή τους σε σχέση με άλλες. Εάν υπάρχει χρόνος και δυνατότητα για την εκπόνηση μελετών σκοπιμότητας, αυτές θα πρέπει να περιλαμβάνουν και χρονοδιαγράμματα. Θα πρέπει να εξεταστεί ο χρόνος που απαιτείται για την αποτελεσματική υλοποίηση.

Πλαίσιο 3.2. Αξιολόγηση των εθνικών, ευρωπαϊκών (ΕΕ) και διεθνών νομικών ζητημάτων

Τα εθνικά, ευρωπαϊκά και διεθνή νομικά μέσα έχουν συμβάλει στην εδραίωση ενός υποβάθρου στοιχειωδών νομικών δικαιωμάτων βάσει του οποίου θα πρέπει να διαμορφωθεί μια ενδεχόμενη μεταρρύθμιση στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Η ακόλουθη λίστα με τα νομικά μέσα που θα πρέπει να εξεταστούν δεν μπορεί να θεωρηθεί σε καμία περίπτωση πλήρης και παρέχει μόνο ορισμένα ενδεικτικά παραδείγματα των νομικών προκλήσεων και δυνατοτήτων που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τον σχεδιασμό της μεταρρύθμισης.

Σύμφωνα με το άρθρο 21 του ελληνικού Συντάγματος, το Κράτος είναι υποχρεωμένο να προστατεύει τους νέους, τους ηλικιωμένους και τα άτομα με αναπηρία. Επίσης, τα άτομα με αναπηρία έχουν δικαίωμα να απολαμβάνουν μέτρων που εξασφαλίζουν την αυτονομία, την επαγγελματική ένταξη και τη συμμετοχή τους στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας. Ως εκ τούτου, οποιαδήποτε μεταρρύθμιση των προγραμμάτων αναπηρίας θα πρέπει να εξασφαλίζει ότι όσοι δεν έχουν πόρους θα μπορούν να απολαμβάνουν αυτών των δικαιωμάτων.

Η Οδηγία της ΕΕ 92/85/ΕΟΚ παρέχει το δικαίωμα λήψης άδειας μητρότητας και διατήρησης των εργασιακών δικαιωμάτων κατά τη διάρκεια αυτού του διαστήματος. Οι μεταρρυθμίσεις για τα κοινωνικά επιδόματα θα πρέπει να διαφυλάξουν το δικαίωμα λήψης άδειας μητρότητας διασφαλίζοντας ταυτόχρονα ότι όσοι βρίσκονται σε μεγαλύτερη ανάγκη μπορούν να απολαύσουν στο ακέραιο αυτό το δικαίωμα.

Το άρθρο 34 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ παρέχει το δικαίωμα κοινωνικής αρωγής και στεγαστικής βοήθειας. Στο συμπέρασμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του 2008 γίνεται έκκληση για πολιτικές χωρίς αποκλεισμούς που στοχεύουν στη διεύρυνση της κοινωνικής προστασίας συμπεριλαμβάνοντας όσους δεν έχουν πρόσβαση σε κάποιο «δίκτυ ασφαλείας». Η μεταρρύθμιση θα πρέπει να βασιστεί σε αυτά τα μέσα για να διαφυλάξει βασικά κοινωνικά δικαιώματα, και να διευρύνει τη χορήγηση επιδομάτων όπως την ενίσχυση λόγω ανεργίας σε όσους είναι μέχρι σήμερα αποκλεισμένοι.

Στη Σύσταση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας το 2012 «σχετικά με τα εθνικά κατώτατα όρια κοινωνικής προστασίας», γίνεται έκκληση για μεθόδους παροχής κοινωνικής προστασίας οι οποίες θα είναι αποδοτικές και αποτελεσματικές όσον αφορά την εγγύηση της βασικής εισοδηματικής ασφάλειας για όσους βρίσκονται σε ανάγκη. Η μεταρρύθμιση θα πρέπει να διασφαλίσει την χρηματοπιστωτική, δημοσιονομική και οικονομική βιωσιμότητα των εθνικών κατώτατων ορίων κοινωνικής προστασίας λαμβάνοντας υπόψη τη φοροδοτική ικανότητα διαφόρων πληθυσμιακών ομάδων.

Με τον κατάλληλο σχεδιασμό θα επιτευχθούν τα μέγιστα οφέλη των εισοδηματικών κριτηρίων

Τα εισοδηματικά κριτήρια είναι πιο αποτελεσματικά για την αναδιανομή του εισοδήματος, ενισχύουν περισσότερο την κοινωνική συνοχή και παρέχουν σημαντικότερα οφέλη στην κοινωνία. Ωστόσο, κάτι τέτοιο μπορεί να δημιουργεί περισσότερες απαιτήσεις για τη δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα, τα διοικητικά κόστη μπορεί να είναι υψηλότερα σε σύγκριση με τα καθολικά οφέλη, δεδομένου ότι η αξιόπιστη και έγκαιρη πληροφόρηση για το εισόδημα και τα περιουσιακά στοιχεία των αιτούντων είναι θεμελιώδες ζήτημα (Πλαίσιο 3.4).

Πλαίσιο 3.3. Προσδιορισμός του καταλληλότερου μεταρρυθμιστικού πακέτου: κριτήρια για περαιτέρω ανάλυση

Για την επιλογή της μεταρρύθμισης που θα δρομολογηθεί θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η πολυπλοκότητα των κοινωνικών, δημοσιονομικών, νομικών και διοικητικών συνθηκών. Οι κοινωνικές, δημοσιονομικές και νομικές συνέπειες θα πρέπει να αξιολογηθούν υπό το πρίσμα των περιορισμών που αντιμετωπίζει η Ελλάδα από άποψη δυνατοτήτων. Στον βαθμό που κάτι τέτοιο είναι εφικτό, θα πρέπει να υπολογιστούν τα κόστη και οι εξοικονομήσεις που προκύπτουν από δαπάνες για λειτουργικά έξοδα της Κυβέρνησης αλλά και για την υλοποίηση του προγράμματος και να αιτιολογηθούν τα διοικητικά κόστη και οι εξοικονομήσεις καθώς και ο αντίκτυπος στην παροχή των επιδομάτων. Επιπλέον, οι μεταρρυθμίσεις μπορούν να δημιουργήσουν κόστη και εξοικονομήσεις που θα προκύπτουν σε διάφορες φάσεις, μιας σχετικά μακροχρόνιας περιόδου.

Επομένως οι αρμόδιοι για την χάραξη πολιτικής θα πρέπει, ιδανικά, να αξιολογήσουν με προσοχή μια σειρά από βασικά κριτήρια για την αναζήτηση του καταλληλότερου μεταρρυθμιστικού πακέτου:

- Δημοσιονομικός αντίκτυπος:
 - Ποιες είναι οι πιθανές εξοικονομήσεις σε επίπεδο προϋπολογισμού;
 - Ποιες είναι οι πιθανές συνέπειες από την υιοθέτηση προγραμμάτων με εισοδηματικά κριτήρια στη χρηματοδότηση των ανταποδοτικών προγραμμάτων;
- Αντίκτυπος στο ποσοστό φτώχειας:
 - Πώς θα επηρεαστεί το συνολικό ποσοστό φτώχειας;
 - Για ποιες κοινωνικές ομάδες θα υπάρξουν μεταβολές όσον αφορά το ποσοστό της φτώχειας;
- Δυνατότητα πρακτικής εφαρμογής:
 - Μπορεί να υλοποιηθεί η προτεινόμενη μεταρρυθμιστική επιλογή υπό τους υφιστάμενους περιορισμούς σε επίπεδο διοίκησης και πληροφόρησης;
 - Υπάρχουν νομικές υποχρεώσεις που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τον σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων;
 - Από τις πολιτικές και τα προγράμματα που εφαρμόζονται ήδη μπορούμε να αντλήσουμε διδάγματα και καλές πρακτικές που μπορούν να διευρυνθούν και να αποτελέσουν βάση για τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη των μεταρρυθμίσεων;
- Συνέπειες κόστους/εξοικονόμησης από λειτουργικές δαπάνες της Κυβέρνησης:
 - Ποια είναι τα κόστη υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων (π.χ. τα κόστη για τη διαδικασία μεταρρύθμισης ενός συστήματος κοινωνικής προστασίας και τα κόστη του συστήματος αυτού αφού υλοποιηθεί η μεταρρύθμιση);
 - Ποιες είναι οι εξοικονομήσεις που προκύπτουν από ένα αποδοτικότερο σύστημα;
- Χρονοδιαγράμματα για την υλοποίηση:
 - Ποιο είναι το χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση;
 - Πότε θα προκύψουν τα κόστη και οι εξοικονομήσεις;

Πλαίσιο 3.4. Οφέλη και κόστη των εισοδηματικών κριτηρίων

Οι δημοσιονομικές εξοικονομήσεις από την εφαρμογή των εισοδηματικών κριτηρίων μπορεί να είναι πολύ σημαντικές. Για παράδειγμα στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου τα κοινωνικά επιδόματα βάσει εισοδηματικών κριτηρίων αντιστοιχούσαν στο 2,7% του ΑΕΠ το 2005 (σε σύγκριση με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ που αντιστοιχεί στο 1,5% του ΑΕΠ), οι δικαιούχοι της πίστωσης φόρου εργασίας που χορηγείται βάσει εισοδηματικών κριτηρίων έλαβαν, κατά μέσο όρο, 3.173 λίρες ανά έτος το 2011. Εάν αυτό το ποσό χορηγούταν σε όλους, το κόστος θα ήταν παραπάνω από 16 φορές πολλαπλάσιο της τρέχουσας δαπάνης. Η Κυβέρνηση στο Ηνωμένο Βασίλειο εκτιμά ότι οι δαπάνες για μεταβιβάσεις βάσει εισοδηματικών κριτηρίων συμβάλουν περισσότερο από άλλες μεταβιβάσεις στην αναδιανομή, με ενδεχόμενα πρόσθετα οφέλη σε επίπεδο κοινωνικής προστασίας, τα οποία υπολογίζεται ότι αντιστοιχούν σε αγγλικές λίρες (GDP) 0,75 λίρες για κάθε λίρα που ξοδεύεται (Εθνική Ελεγκτική Υπηρεσία, 2011).

Σε σύγκριση με τα καθολικά επιδόματα, η εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων μπορεί να επιφέρει περισσότερα διοικητικά κόστη (διαχείρισης). Στην Ολλανδία, η Κυβέρνηση υπολόγισε ότι τα διοικητικά κόστη της κοινωνικής ασφάλισης βάσει εισοδηματικών κριτηρίων αντιστοιχούσαν στο 8% της συνολικής δαπάνης το 2000 (σε σύγκριση με το 4% της συνολικής δαπάνης για ασφάλιση χωρίς εισοδηματικά κριτήρια). Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το Υπουργείο Εργασίας και Συντάξεων υπολογίζει ότι η διατήρηση των υφιστάμενων αιτήσεων για την κρατική συνταξιοδοτική πίστωση (*Pension Credit*)* κόστισε 47 λίρες ανά αίτηση το διάστημα 2010-11, ενώ για την κρατική σύνταξη, που χορηγείται χωρίς εισοδηματικά κριτήρια, το αντίστοιχο κόστος ήταν 17 λίρες. Με το κατάλληλο σχεδιασμό αυτά τα κόστη μπορούν να μειωθούν.

Πηγές: Immervoll, H. (2010), “Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 100, OECD Publishing, doi: 10.1787/218402763872; National Audit Office (2011), “Means Testing”, report by the Comptroller and Auditor General, HC1464, Session 2010-2012, National Audit Office, London; Van Oorshot, W. (2002), “Targeting Welfare: On the Functions and Dysfunctions of Means-Testing in Social Policy”, in P. Townsend and D. Gordon (eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, The Policy Press, Bristol, United Kingdom.

* ΣτΜ: Περιλαμβάνει το Guarantee Credit – το οποίο καταβάλλεται από την ηλικία των 60 με την πτώση του εισοδήματος του συνταξιούχου κάτω από ένα ορισμένο επίπεδο- και το Savings Credit – το οποίο καταβάλλεται ως επιβράβευση σε άτομα άνω των 65 χαμηλού εισοδήματος, με σύνταξη ή αποταμιεύσεις που ενδέχεται να μην δικαιούνται το πλήρες (Guarantee Credit).

Οι χώρες μέλη του ΟΟΣΑ έχουν επιλέξει διαφορετικά σχεδιαστικά χαρακτηριστικά, ανάλογα με τους δημοσιονομικούς περιορισμούς, τη δυνατότητα υλοποίησης και τους στόχους του προγράμματος. Στο Παράρτημα Ζ παρέχονται περισσότερες σχετικές λεπτομέρειες.

Οι υπεύθυνοι για την χάραξη πολιτικής στην Ελλάδα θα πρέπει να εξετάσουν προσεκτικά τα εξής:

- Σε ποιο επίπεδο, ατομικό ή νοικοκυριού, εξετάζεται το εισόδημα;
- Ποιο είδος εισοδήματος λαμβάνεται υπόψη;
- Πώς γίνεται η συλλογή και ενημέρωση των πληροφοριών για το εισόδημα; Και
- Με ποιον τρόπο παύουν να χορηγούνται τα επιδόματα όταν αυξάνεται το εισόδημα;

Ανάλογα με την επιλογή που θα γίνει για το καθένα από αυτά τα χαρακτηριστικά, οδηγούμαστε σε διαφορετικά επίπεδα πολυπλοκότητας και διαφορετικούς συσχετισμούς μεταξύ διοικητικού κόστους και αποτελεσματικότητας προγράμματος. Συγκεκριμένα, ο αντίκτυπος των εισοδηματικών κριτηρίων στα κίνητρα για εργασία θα πρέπει να εξεταστεί πολύ προσεκτικά. Το εισόδημα καθορίζει το δικαίωμα σε ένα επίδομα με εισοδηματικά κριτήρια. Αντίστοιχα, η αύξηση του εισοδήματος μπορεί να έχει ως συνέπεια μείωση ή παύση χορήγησης του επιδόματος. Επομένως, οι δικαιούχοι μπορεί να αποφύγουν την ανάληψη εργασίας ή να μειώσουν τις εξοικονομήσεις τους για να διατηρήσουν τα επιδόματα που τους χορηγούνται στα ίδια επίπεδα, εάν κρίνουν ότι τα πλεονεκτήματα της εργασίας και της αποταμίευσης δεν υπερκαλύπτουν τα οφέλη των επιδομάτων που θα χάσουν. Τα συγκεκριμένα αντικίνητρα θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν εάν αποφευχθεί η απότομη διακοπή των επιδομάτων από κάποιο εισόδημα και πάνω. Ωστόσο, για την ομαλότερη διακοπή των επιδομάτων (π.χ. σταδιακή μείωση πληρωμών), θα χρειαστεί να γίνουν πιο ενδεδειγμένοι έλεγχοι και αναθεωρήσεις επιδομάτων. Επομένως, θα είναι καθοριστικής σημασίας να υποστηριχθεί η μετάβαση στα εισοδηματικά κριτήρια με την κατάλληλη προσπάθεια ανάπτυξης ικανοτήτων η οποία θα ενισχυθεί από χώρες μέλη του ΟΟΣΑ με σημαντική εμπειρία στον σχεδιασμό και την υλοποίηση προγραμμάτων με εισοδηματικά κριτήρια

Η αναζήτηση για δημοσιονομικές εξοικονομήσεις ίσως χρειαστεί να επεκταθεί και σε άλλα κυβερνητικά προγράμματα

Η πιθανή δυσκολία ανεύρεσης αρκετών εξοικονομήσεων από τα προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας σημαίνει ότι θα πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο εξισορρόπησης των αναμενόμενων εξοικονομήσεων από διαφορετικά προγράμματα του συνολικού πλαισίου για τη δημοσιονομική εξυγίανση. Το συγκεκριμένο ζήτημα είναι εκτός του στενού πλαισίου αυτής της έκθεσης. Ένα ενδεχόμενο είναι η εξισορρόπηση με μεγαλύτερη προσπάθεια για εξοικονόμηση από τις παροχές για ηλικιωμένους, οι οποίοι φαίνεται να έχουν συγκριτικά περισσότερα πλεονεκτήματα από τις κατηγορίες που καλύπτονται στη συγκεκριμένη έκθεση. Ωστόσο, αυτό το ενδεχόμενο θα είχε δυσμενείς κοινωνικές συνέπειες, καθώς οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στις συντάξεις μπορεί να αυξήσουν το ποσοστό φτώχειας για τους ηλικιωμένους. Θα πρέπει να εξεταστούν άλλα προγράμματα που δεν σχετίζονται με την κοινωνική πρόνοια και τις συντάξεις. Για παράδειγμα, οι δαπάνες της Ελλάδας για γενικές δημόσιες υπηρεσίες, άμυνα και υγεία υπερβαίνουν τους μέσους όρους των χωρών της Ευρωζώνης και του ΟΟΣΑ, κυρίως λόγω δαπανών υψηλότερων του μέσου όρου για την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους (5,8% του ΑΕΠ) και για γενικές υπηρεσίες (4,1% του ΑΕΠ) (Σχήμα 3.1). Το Παράρτημα ΣΤ περιλαμβάνει περισσότερες λεπτομέρειες για τις διάφορες κατηγορίες κρατικών δαπανών.

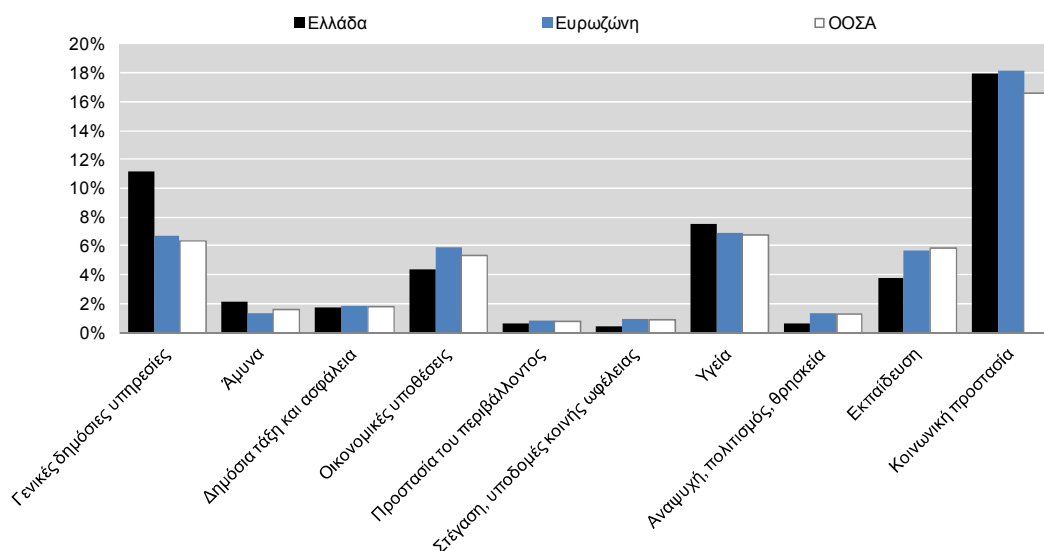
Χρηματοδότηση και φορολογία για την κοινωνική προστασία

Οι μηχανισμοί χρηματοδότησης για την κοινωνική προστασία και ασφάλιση απαιτούν προσοχή και τα έσοδα της Κυβέρνησης πρέπει να κατευθύνονται με σαφή τρόπο στην ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας

Στις υφιστάμενες συνθήκες, η κοινωνική ασφάλιση χρηματοδοτείται εν μέρει από τα έσοδα της Κυβέρνησης. Η κοινωνική ασφάλιση παρέχεται μέσω διαφόρων Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΤΚΑ). Τα ΤΚΑ κατά κανόνα περιορίζουν τις παροχές τους στα άτομα που έχουν καταβάλει προηγούμενες εισφορές. Τα ΤΚΑ χρηματοδοτούνται από τα εν λόγω άτομα, αλλά επίσης χρηματοδοτούνται εν μέρει με έσοδα από γενικούς φόρους

μέσω σημαντικών κρατικών μεταβιβάσεων. Σε μεγάλο βαθμό, αυτές οι μεταβιβάσεις δεν συσχετίζονται με κάποια συγκεκριμένη χρήση. Καλύπτουν το κενό μεταξύ των εισφορών που συλλέγονται από τα Ταμεία και των δαπανών τους.

Σχήμα 3.1. Διάρθρωση των δαπανών της γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία (2010)



Σημείωση: Τα δεδομένα για τις δαπάνες έχουν κατηγοριοποιηθεί σύμφωνα με την Ταξινόμηση των Κρατικών Λειτουργιών (COFOG) που έχει συνταχθεί από τον ΟΟΣΑ. Οι γενικές δημόσιες υπηρεσίες περιλαμβάνουν εκτελεστικά και νομοθετικά όργανα, χρηματοπιστωτικά και δημοσιονομικά θέματα, εξωτερικές υποθέσεις, εξωτερική οικονομική βοήθεια, γενικές υπηρεσίες, βασική έρευνα, έρευνα και ανάπτυξη, συναλλαγές σχετικές με το δημόσιο χρέος, μεταβιβάσεις γενικού χαρακτήρα μεταξύ διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης. Τα οικονομικά θέματα περιλαμβάνουν γενικά οικονομικά, εμπορικά και εργασιακά θέματα, τους τομείς της γεωργίας, δασοκομίας, αλιείας, θήρας, καυσίμων και ενέργειας, μεταποίησης και κατασκευών, συγκοινωνιών και επικοινωνίας. Η κοινωνική προστασία περιλαμβάνει παροχές ασθένειας και αναπηρίας, γήρατος, επιζώντων, οικογένειας και παιδιών, ανεργίας και στέγασης. Για μια πλήρη λίστα των υπο-ομάδων κάθε λειτουργίας, δείτε τον Πίνακα ΣΤ.1.

Πηγή: OECD National Accounts Database (2012), doi: 10.1787/na-data-en; OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, doi: 10.1787/gov_glance-2011-en.

Το 2011, αυτές οι κρατικές μεταβιβάσεις ξεπέρασαν το 7% του ΑΕΠ (περίπου 15 δισεκ. Ευρώ), που μπορούν να συγκριθούν με το 10% περίπου του ΑΕΠ (21 δισεκ. Ευρώ) των εισφορών από εργοδότες και εργαζομένους (Πίνακας 3.2). Το μεγαλύτερο μέρος των ποσών μεταβιβάστηκε στον ΟΓΑ (Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων), στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ (Ιδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων για εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα) και σε δύο από τα Ταμεία που το συναποτελούν, το ΤΑΠ-ΟΤΕ και το ΤΑΠ-ΔΕΗ (τα αντίστοιχα Ταμεία των εθνικών επιχειρήσεων τηλεπικοινωνιών και ηλεκτρισμού), τον ΟΑΕΕ (Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών) και το ΝΑΤ (Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο).

Επιπλέον, ορισμένα Ταμεία χρηματοδοτούνται εν μέρει από υποχρεωτικές εισφορές που καταβάλλονται μέσω οικονομικών συναλλαγών, όπως η διαφήμιση στα ΜΜΕ (οι οποίες αντιστοιχούν περίπου στο ένα τρίτο των συνολικών εσόδων του ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, που είναι το Ταμείο για δημοσιογράφους και άλλους εργαζομένους στα ΜΜΕ) και στις οικοδομικές άδειες (στην περίπτωση του Ταμείου των μηχανικών). Σε μεγάλο βαθμό, αυτές οι μεταβιβάσεις συχνά αποκαλούνται «κοινωνικοί πόροι» και δεν θεωρούνται ούτε

ως φόροι ούτε ως κρατικές επιδοτήσεις από τα Ταμεία. Κάτι τέτοιο, ωστόσο, δεν συνάδει με τη διεθνή πρακτική, σύμφωνα με την οποία αυτές οι εισφορές αποτελούν μια μορφή φόρου.¹

Πίνακας 3.2. **Κύρια έσοδα των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης (2009)**

σε εκατομ. ΕΥΡΩ

	Σύνολο	Βασικές συντάξεις	Συμπληρωματικές συντάξεις και εφάπαξ	Υγειονομική περίθαλψη
Διαθέσιμα για ΕΚΑΣ	1.220	1.220	0	0
«Κοινωνικοί πόροι»	1.839	1.370	202	268
«Κρατική επιδότηση»	12.791	11.178	134	1.479
Συνολικές μεταβιβάσεις από κρατικό προϋπολογισμό	15.850	13.768	336	1.747
Εισφορές				
Εργαζόμενος	11.363	6.046	3.028	2.290
Εργοδότης	10.040	6.283	1.484	2.272
Συνολικά έσοδα ΤΚΑ	37.254	26.097	4.848	6.308

Σημείωση: Σε αυτόν τον πίνακα η κρατική επιδότηση για υγειονομική περίθαλψη στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ (5,5 δισεκατομμύρια Ευρώ συνολικά) έχει συμπεριληφθεί στη στήλη «Βασικές συντάξεις», ενώ στην ουσία επρόκειτο να καλύψει τόσο συντάξεις όσο και δαπάνες υγείας.

Πηγή: Εκτιμήσεις που βασίζονται σε δεδομένα που παρείχαν οι ελληνικές Αρχές.

Επίσης, η ελληνική Κυβέρνηση έχει χρησιμοποιήσει ορισμένα ΤΚΑ ως οχήματα για πολιτικές που παρόλα αυτά δεν φαίνεται να συμβάλουν στην επίτευξη κάποιων σαφών στόχων κοινωνικής προστασίας, όπως η χρηματοδότηση συνδικάτων ή η υποστήριξη της βιομηχανίας του τουρισμού μέσω του Οργανισμού Εργατικής Εστίας (ΟΕΕ). Ορισμένες παροχές κοινωνικής ασφάλισης δεν φαίνονταν να έχουν κανέναν προφανή ρόλο κοινωνικής προστασίας. Έτσι ήταν, για παράδειγμα, τα επιδόματα στέγασης που παρέχονταν από τον ΟΕΚ. Ο ΟΕΕ προσέφερε επίσης διάφορες παροχές αναπηρικής», όπως τουριστικές δραστηριότητες, εκδρομές, προγράμματα εικαστικών τεχνών, κουπόνια για βιβλία, πλήρη φύλαξη σε παιδικούς σταθμούς (παράλληλα με τους κρατικούς παιδικούς σταθμούς), με κόστος 0,7% επί του ακαθάριστου μισθού (από το οποίο τα δύο τρίτα στην ουσία χρησιμοποιούνται για την ευθεία χρηματοδότηση των σωματείων). Μολονότι αρχικά ορισμένα από αυτά τα προγράμματα στόχευαν στην παροχή επιδοτούμενων διακοπών για όσους βρίσκονταν σε ανάγκη, εξελίχθηκαν σε δαπανηρές επιδοτήσεις ορισμένων κλάδων. Επιπλέον, μπορεί αυτές οι παροχές να στοχεύουν σε χαμηλόμισθους από το 2010, αλλά όπως συμβαίνει και με τα επιδόματα στέγασης, επωφελούνται μόνο όσοι είναι ασφαλισμένοι, δηλ. όσοι εργάζονται. Το 2012, ο ΟΕΕ και ο ΟΕΚ καταργήθηκαν και τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις τους μεταφέρθηκαν σε μια ειδική επιτροπή (ΠΕΔΕ) και τον ΟΑΕΔ.

Τόσο οι κρατικές μεταβιβάσεις όσο και οι κοινωνικοί πόροι» καταβάλλονται από ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού (φορολογούμενοι) προς όφελος μιας μικρής μερίδας του πληθυσμού (τους δικαιούχους ενός συγκεκριμένου ταμείου), χωρίς να αιτιολογούνται με βάση κάποιο σκεπτικό αναδιανομής εισοδήματος. Σε αρκετές περιπτώσεις, οι μεταβιβάσεις πραγματοποιούνται ως αποζημίωση για τις αλλαγές που έχουν γίνει από τη Κυβέρνηση όσον αφορά στους όρους αποτίμησης των συνταξιοδοτικών συστημάτων. Οι συγκεκριμένες αναδρομικές αλλαγές αποτελούν παραβίαση των θεμελιωδών συμβατικών αρχών των ανταποδοτικών συντάξεων. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι οι

φορολογούμενοι θα πρέπει να επιβαρυνθούν εξ ολοκλήρου με το κόστος, ιδιαίτερα σε μια περίοδο που οι δημόσιοι πόροι είναι εξαιρετικά περιορισμένοι και αυτού του είδους οι μεταβιβάσεις παραγκωνίζουν άλλες χρήσεις των συγκεκριμένων πόρων.

Δύο από τα πιο διακριτά χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας είναι ο βαθμός στον οποίο ενοποιούνται οι αρχές της κοινωνικής προστασίας που βασίζονται στην ασφάλιση και αλληλεγγύη και το γεγονός ότι παρέχει ανεπαρκή κάλυψη στις κατηγορίες του πληθυσμού που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη. Αυτά τα χαρακτηριστικά συνδέονται μεταξύ τους: η χαμηλή απόδοση του συστήματος όσον αφορά τη μείωση της φτώχειας και την κάλυψη βασικών αναγκών μπορεί να εξηγηθεί εν μέρει από το γεγονός ότι ακόμη και οι πόροι που προέρχονται από τον γενικό προϋπολογισμό συγκεντρώνονται στις κατηγορίες του πληθυσμού που υπάγονται ήδη σε κάποιο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

Ο αντίκτυπος της φορολογίας στους αναδιανεμητικούς στόχους φαίνεται επίσης ότι χρήζει προσοχής

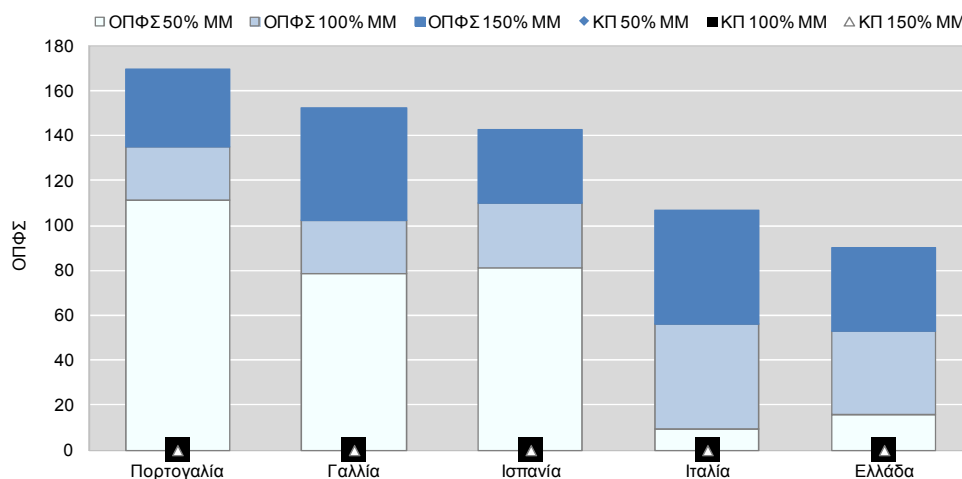
Η φορολογία και τα επιδόματα μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την αναδιανομή του εισοδήματος. Ένα προοδευτικό σύστημα φορολόγησης θα προσάρμοζε τους φορολογικούς συντελεστές στο εισόδημα ώστε τα νοικοκυριά με υψηλότερο εισόδημα να πληρώνουν περισσότερα. Με αυτόν τον τρόπο, τα εισοδήματα από φόρους θα αναδιανεμηθούν εν μέρει σε νοικοκυριά με χαμηλότερο εισόδημα μέσω ενός συστήματος πρόνοιας που μπορεί να ωφελήσει περισσότερο εκείνους που έχουν λιγότερα.

Οι οριακοί πραγματικοί φορολογικοί συντελεστές, που μετρούν την αναλογία για κάθε Ευρώ που προστίθεται στο εισόδημα και πηγαίνει σε φόρους ή κοινωνικές εισφορές ή που αντιστοιχεί σε απώλεια επιδόματος, μπορούν να μας βοηθήσουν να κατανοήσουμε πόσο προοδευτικό είναι ένα σύστημα φορολόγησης. Ένα προοδευτικό σύστημα φορολόγησης θα έχει οριακούς πραγματικούς φορολογικούς συντελεστές που αυξάνονται σταδιακά όσο αυξάνεται το εισόδημα ενός νοικοκυριού. Συνδυάζοντας αυτή την πληροφορία με πληροφορίες για επιδόματα που χορηγούνται σε νοικοκυριά διαφορετικών εισοδηματικών επιπέδων, μπορούμε να αντλήσουμε κάποια στοιχεία για τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να συνδυαστούν φορολογία και επιδόματα προκειμένου να επιτευχθεί σε κάποιο βαθμό η αναδιανομή.

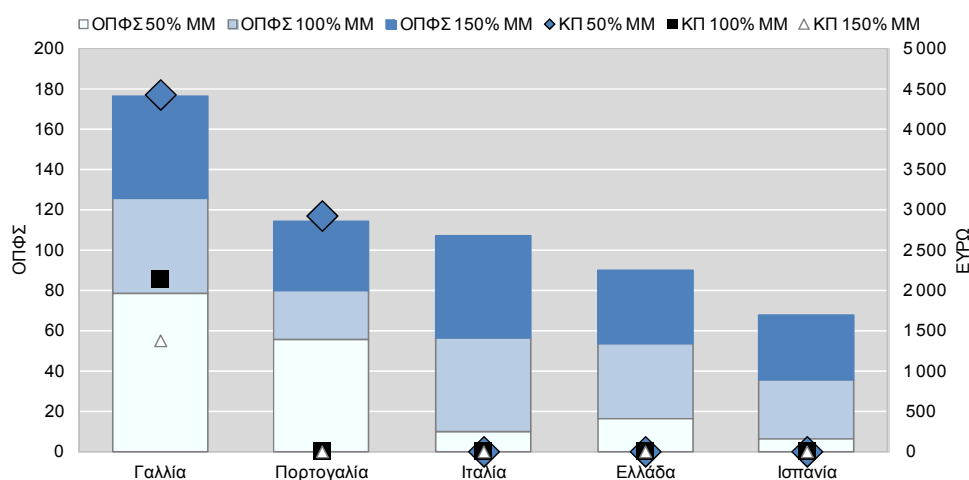
Το φορολογικό σύστημα της Ελλάδας είναι σε μεγάλο βαθμό προοδευτικό, αλλά η κοινωνική πρόνοια διαδραματίζει περιορισμένο ρόλο στη διευκόλυνση της αναδιανομής. Για παράδειγμα, για μια οικογένεια με δύο παιδιά και έναν μόνο εργαζόμενο, η Ελλάδα έχει οριακούς φορολογικούς συντελεστές που αυξάνονται όσο αυξάνεται το επίπεδο εισοδήματος. Όπως συμβαίνει και σε άλλες χώρες μέλη της ΕΕ, δεν παρέχεται καμία μορφή κοινωνικής πρόνοιας πέρα από τα επιδόματα ανεργίας. Αν κανένας από τους δύο σε ένα ζευγάρι δεν δικαιούται επίδομα ανεργίας, δεν θα λάβουν καμία άλλη παροχή κοινωνικής πρόνοιας. Οι μέθοδοι που έχουν υιοθετηθεί από την Γαλλία και την Πορτογαλία παρέχουν χρήσιμες πληροφορίες. Στην Γαλλία, η κοινωνική πρόνοια προσαρμόζεται στο επίπεδο εισοδήματος, με επιδόματα που παρέχονται σε τρία επίπεδα εισοδήματος, τα οποία παρουσιάζονται στην εξομοίωση. Η Πορτογαλία επιλέγει να παρέχει κοινωνική πρόνοια μόνο στα φτωχότερα νοικοκυριά (Σχήμα 3.2).

Σχήμα 3.2. Κοινωνική πρόνοια/METR 2009

Α. Ζευγάρι με έναν εργαζόμενο και δύο παιδιά, με δικαίωμα παροχών ασφάλισης κατά της ανεργίας



Β. Ζευγάρι με έναν εργαζόμενο και δύο παιδιά, χωρίς δικαίωμα παροχών ασφάλισης κατά της ανεργίας



Σημειώσεις: Τα διαγράμματα και οι υπολογισμοί για το φορολογικό πλεονέκτημα διατίθενται ως τμήμα της σειράς εκδόσεων *Benefits and Wages* («Επιδόματα και Μισθοί») του ΟΟΣΑ. Απεικονίζουν την κοινωνική πρόνοια (ΚΠ) στο εθνικό νόμισμα (EUR) και τους «οριακούς πραγματικούς φορολογικούς συντελεστές» (ΟΠΦΣ) που έχουν υπολογιστεί για οικογένειες στις οποίες ένα άτομο έχει μόλις μεταβεί από κατάσταση ανεργίας σε κατάσταση εργασίας, με αμοιβή που κυμαίνεται από το 0% έως το 200% του μέσου μισθού εργαζομένου (MM).

Ορισμοί:

ΟΠΦΣ: Ο οριακός πραγματικός φορολογικός συντελεστής, δηλ. η αναλογία για κάθε πρόσθετη απολαβή που παρακρατείται λόγω του συνδυασμού φόρων και κοινωνικών εισφορών. $ΟΠΦΣ = 1 - (\text{μεταβολή στο ΚΑΘΑΡΟ} / \text{μεταβολή στο ΜΕΙΚΤΟ εισόδημα})$. Οι ΟΠΦΣ υπολογίζονται για κάθε αλλαγή στις απολαβές κατά 1% του MM. ΚΠ: Κοινωνική πρόνοια ή επιδόματα για νοικοκυριά με χαμηλά εισοδήματα.

Για μια αναλυτική επεξήγηση των χρήσεων και των ερμηνειών αυτών των σχημάτων, ανατρέξτε στο Κεφάλαιο 3 της έκθεσης *Επιδόματα και Μισθοί 2007* (ΟΟΣΑ, 2007). Αυτά τα σχήματα έχουν δημιουργηθεί από τη Γραμματεία του ΟΟΣΑ βάσει πληροφοριών που έχει συγκεντρώσει ο ΟΟΣΑ από τις χώρες μέλη του. Η σειρά των χωρών έχει καθοριστεί σύμφωνα με τα μεγέθη που απεικονίζονται (από το μεγαλύτερο στο μικρότερο).

Η περιγραφή του νομικού καθεστώτος που διέπει φόρους και επιδόματα που χρησιμοποιήθηκε για τη δημιουργία αυτού του σχήματος, καθώς και σχήματα για άλλες χώρες και περιόδους είναι διαθέσιμα στην ιστοσελίδα www.oecd.org/els/social/workincentives.

Πηγή: OECD (2007), *Benefits and Wages 2007*, OECD Publishing, doi: 10.1787/ben_wages-2007-en.

Ο συνδυασμός επιδομάτων και φόρων ίσως πρέπει να επανεξεταστεί στην Ελλάδα. Η σχετικά χαμηλή φορολογική βάση σε συνδυασμό με τη φοροδιαφυγή μπορεί να περιορίζουν τον αντίκτυπο της φορολογίας όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα της αναδιανομής. Ο σχεδιασμός της κοινωνικής πρόνοιας έτσι ώστε να υπάρχει μέριμνα για όσους βρίσκονται σε μεγαλύτερη ανάγκη μπορεί τελικά να αποτελέσει μια εναλλακτική μέθοδο που θα διευκολύνει την αναδιανομή και θα αμβλύνει τις συνέπειες της κρίσης.

Συμπεράσματα και συστάσεις

Συμπεράσματα

- Σύμφωνα με την ανάλυση κόστους/οφέλους του ΟΟΣΑ για τις μεταρρυθμιστικές επιλογές, το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας θα «προσδεθεί» στα εισοδηματικά κριτήρια (βλ. Κεφάλαιο 2) και θα διατηρηθούν ξεχωριστά προγράμματα για διαφορετικές ομάδες. Η εναλλακτική ενός ενιαίου καθολικού επιδόματος βάσει εισοδηματικών κριτηρίων δεν ενδείκνυται, λόγω της μακράς διάρκειας ολοκλήρωσης του κόστους μετάβασης και των διοικητικών δυσκολιών μιας τόσο ριζικής εξέλιξης στην τρέχουσα ελληνική πραγματικότητα.
- Οι υπολογισμοί δείχνουν ότι υπάρχει δυνατότητα για σημαντικές εξοικονομήσεις, ενδεχομένως με σημαντικό θετικό αντίκτυπο στο ποσοστό της φτώχειας.
- Για να προσδιοριστεί το καταλληλότερο μεταρρυθμιστικό πακέτο απαιτείται περαιτέρω ανάλυση βάσει ενός συνόλου σαφών κριτηρίων. Η ανάλυση κόστους/οφέλους του ΟΟΣΑ απλώς αποσαφηνίζει τις δυνατότητες που υπάρχουν. Για να εξακριβωθεί ποιο είναι το καταλληλότερο μεταρρυθμιστικό πακέτο απαιτείται περαιτέρω ανάλυση. Οι μεταρρυθμιστικές επιλογές θα πρέπει να αξιολογηθούν βάσει ενός φάσματος κριτηρίων – δημοσιονομικός αντίκτυπος, αντίκτυπος στο ποσοστό της φτώχειας, δυνατότητα πρακτικής εφαρμογής, συνέπειες για τα κόστη και τις εξοικονομήσεις των κρατικών δαπανών, νομικά ζητήματα και χρονοδιαγράμματα για την υλοποίηση.
- Η αναζήτηση για δημοσιονομικές εξοικονομήσεις ίσως χρειαστεί να επεκταθεί σε άλλα κρατικά προγράμματα, δεδομένης της πιθανής δυσκολίας για ανεύρεση αρκετών εξοικονομήσεων χωρίς σημαντικό αρνητικό αντίκτυπο στο ποσοστό της φτώχειας. Συγκεκριμένα, οι δημόσιες δαπάνες για γενικές υπηρεσίες, άμυνα και υγεία φαίνεται να υπερβαίνουν τον μέσο όρο των χωρών της Ευρωζώνης.
- Οι μηχανισμοί χρηματοδότησης για την κοινωνική προστασία απαιτούν προσοχή και τα έσοδα της Κυβέρνησης πρέπει να κατευθύνονται με σαφή τρόπο στην ενίσχυση της κοινωνικής πρόνοιας. Μέχρι στιγμής, η κοινωνική ασφάλιση χρηματοδοτείται εν μέρει από τα έσοδα της Κυβέρνησης. Επιπλέον, ορισμένα Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης χρηματοδοτούνται εν μέρει από υποχρεωτικές εισφορές που καταβάλλονται μέσω οικονομικών συναλλαγών. Κάποια ταμεία χρησιμοποιούνται επίσης για πολιτικές όπως η χρηματοδότηση των συνδικαλιστικών ενώσεων ή της τουριστικής βιομηχανίας, οι οποίες δεν έχουν σαφή σχέση με την κοινωνική προστασία. Η χαμηλή απόδοση του συστήματος όσον αφορά τη μείωση της φτώχειας και την κάλυψη βασικών αναγκών μπορεί να εξηγηθεί εν μέρει από το γεγονός ότι ακόμη και οι πόροι του γενικού προϋπολογισμού συγκεντρώνονται στις κατηγορίες του πληθυσμού που υπάγονται ήδη σε κάποιο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.
- Ο αντίκτυπος της φορολογίας στους αναδιανεμητικούς στόχους φαίνεται επίσης ότι χρήζει προσοχής. Το φορολογικό σύστημα της Ελλάδας είναι σε μεγάλο

βαθμό προοδευτικό, αλλά η κοινωνική πρόνοια διαδραματίζει περιορισμένο ρόλο στη διευκόλυνση της αναδιανομής. Ο συνδυασμός επιδομάτων και φόρων ίσως πρέπει να επανεξεταστεί. Η σχετικά χαμηλή φορολογική βάση σε συνδυασμό με τη φοροδιαφυγή μπορεί να περιορίζουν τον αντίκτυπο της φορολογίας όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα της αναδιανομής.

Συστάσεις

- Εάν είναι δυνατό στο διαθέσιμο διάστημα, θα πρέπει να διεξαχθούν μελέτες αξιολόγησης και σκοπιμότητας για να προσδιοριστεί η πιο θετική σύνθεση μεταρρυθμίσεων για την επίτευξη των δημοσιονομικών και κοινωνικών στόχων, λαμβάνοντας υπόψη πρακτικά ζητήματα της υλοποίησης, λειτουργικά κόστη και εξοικονομήσεις και τα αντίστοιχα χρονοδιαγράμματα.
- Θα πρέπει να γίνεται συστηματική αξιολόγηση των βασικών στοιχείων σχεδιασμού για τα εισοδηματικά κριτήρια και να υπάρχει ισορροπία μεταξύ του διοικητικού κόστους και της αποτελεσματικότητας του προγράμματος, συμπεριλαμβανομένων των κινήτρων για εργασία και αποταμίευση. Θα πρέπει να προσδιοριστεί το επίπεδο στο οποίο θα εξετάζεται το εισόδημα για την ένταξη σε διάφορα προγράμματα (ατομικά ή νοικοκυριού), το είδος εισοδήματος (από εργασία ή και από άλλους πόρους) που θα λαμβάνεται υπόψη και ο τρόπος συγκέντρωσης πληροφοριών σχετικών με εισόδημα για την εφαρμογή διαφόρων προγραμμάτων. Για να ελαχιστοποιηθούν τα αντικίνητρα για εργασία και αποταμίευση, θα πρέπει να αξιολογούνται προσεκτικά τα ποσοστά στα οποία διακόπτονται τα επιδόματα.

ΣΗΜΕΙΩΣΗ: Το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και το Υπουργείο Οικονομικών σχεδιάζουν ένα πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος με στόχευση στους οικονομικά ασθενέστερους, το οποίο αναμένεται να ξεκινήσει πιλοτικά το 2014.

- Θα πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο επέκτασης της αναζήτησης για εξοικονομήσεις σε άλλα προγράμματα της Κυβέρνησης. Πρώτα να διερευνηθούν τα προγράμματα και οι κρατικές λειτουργίες που φαίνεται ότι αποκλίνουν από το μέσο όρο των χωρών της Ευρωζώνης και να επανεξεταστούν τα κίνητρα για τις δαπάνες που υπερβαίνουν το μέσο όρο.
- Θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των προγραμμάτων κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής πρόνοιας. Να χρησιμοποιούνται οι εισφορές που καταβάλλονται από εργοδότες και εργαζομένους για την χρηματοδότηση των συστημάτων ασφάλισης και να συσχετίζεται συστηματικά η χρήση των εσόδων από γενικούς φόρους με στόχους και μηχανισμούς αλληλεγγύης. Η χρηματοδότηση των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης να συνδέεται συστηματικά με ευδιάκριτους στόχους αλληλεγγύης και να σχεδιαστούν εργαλεία αξιολόγησης των αποτελεσμάτων. Η χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης από έσοδα γενικών φόρων πρέπει να καταργείται σταδιακά το ταχύτερο δυνατό σε κάθε περίπτωση που δεν υπάρχει επαρκής αιτιολόγηση για τη διατήρησή της. Είναι απαραίτητο να προσδιοριστεί το τμήμα των δαπανών για κρατικά προγράμματα, οι οποίες θα διατεθούν για κοινωνικά προγράμματα που χρηματοδοτούνται από τη φορολογία.
- Θα πρέπει να επανεξεταστεί ο αντίκτυπος της φορολογίας στους αναδιανεμητικούς στόχους και η αλληλεπίδραση φορολογίας και κοινωνικής πρόνοιας.

Σημειώσεις

1. Για τον ΟΟΣΑ, ως φόρος ορίζεται οποιαδήποτε υποχρεωτική πληρωμή καταβάλλεται στην γενική κυβέρνηση και δεν συνεπάγεται πρόσβαση σε κάποια παροχή σε αντιστοιχία με το ποσό που έχει καταβληθεί. Τα Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης αποτελούν, αναμφισβήτητα, μέρος της γενικής κυβέρνησης.

Βιβλιογραφία

- Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124, OECD Publishing.
- Carcillo, S. and D. Grubb (2006), “From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 36, OECD Publishing.
- Department for Work and Pensions and HM Treasury (2010), “Universal Credit White Paper”, Department for Work and Pensions, London.
- Department for Work and Pensions (2012), “Explanatory Memorandum Universal Credit Regulations”, Department for Work and Pensions, London.
- Dolgoff, R., D. Feldstein and L. Skelnik (1993), *Understanding Social Welfare*, 3rd edition, Longman.
- Immervoll, H. (2010), “Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 100, OECD Publishing, doi: 10.1787/218402763872.
- National Audit Office (2011), “Means Testing”, report by the Comptroller and Auditor General, HC1464, Session 2010-2012, National Audit Office, London.
- OECD Glossary of Statistical Terms, <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>.
- OECD National Accounts Database (2012), doi: 10.1787/na-data-en.
- OECD (2007), *Benefits and Wages 2007*, OECD Publishing, doi: 10.1787/ben_wages-2007-en.
- OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, doi: 10.1787/gov_glance-2011-en.
- Van Oorshot, W. (2002), “Targeting Welfare: On the Functions and Dysfunctions of Means-Testing in Social Policy”, in P. Townsend and D. Gordon (eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, The Policy Press, Bristol, United Kingdom.

Κεφάλαιο 4

Προς ένα πιο αποτελεσματικό σύστημα διακυβέρνησης στην Ελλάδα

Προοίμιο: Στο παρόν κεφάλαιο γίνεται μόνο συνοπτική αναφορά στις πρόσφατες θεσμικές εξελίξεις. Για την επισκόπηση των πρόσφατων εξελίξεων ανατρέξτε στο παράρτημα Β της παρούσας έκθεσης.

Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει την διακυβέρνηση της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα. Εκκινεί από την εξέταση των υφιστάμενων κεντρικών δομών διακυβέρνησης και των αρμοδιοτήτων των υπουργείων. Στη συνέχεια εξετάζει τις υπάρχουσες δομές και τη διακυβέρνηση των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης ως προς τα συστήματα ΤΠΕ, τους ανθρώπινους πόρους, τον έλεγχο της απάτης και την είσπραξη εισφορών. Επίσης, εξετάζει τις υποχρεώσεις κατάρτισης και υποβολής εκθέσεων και τις λογιστικές υποχρεώσεις των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και τη χορήγηση επιδομάτων στους πολίτες.

Εισαγωγή

Για να επιτύχει η μεταρρύθμιση, πρέπει να αναμορφωθούν ριζικά οι δομές διακυβέρνησης των κοινωνικών προγραμμάτων. Η Ελλάδα πρέπει να αντιμετωπίσει αυτό το ζήτημα σε πλείστα επίπεδα, ξεκινώντας από την κορυφή, με την καθιέρωση μιας πιο ενισχυμένης και απλοποιημένης δομής που θα είναι επιφορτισμένη με τις σχετικές αρμοδιότητες στο εσωτερικό της κεντρικής κυβέρνησης. Επίσης, είναι επιτακτική ανάγκη να δοθεί προσοχή και στα ασφαλιστικά ταμεία προκειμένου να προχωρήσει ο εξορθολογισμός της διαχείρισής τους με ταχύτερους ρυθμούς σε σχέση με το παρελθόν. Σημαντικές μεταρρυθμίσεις πρέπει να λάβουν χώρα στα εσωτερικά συστήματα διαχείρισης προσωπικού, στις ΤΠΕ και στην καταπολέμηση της απάτης. Ο τρίτος τομέας αναμόρφωσης είναι η χορήγηση επιδομάτων σε τοπικό επίπεδο, η οποία πάσχει από ελλιπή εποπτεία, αλληλεπικαλύψεις που μειώνουν την αποδοτικότητα, περιορισμένες ικανότητες και ανεπαρκή κίνητρα για αλλαγή.

Θεσμικό πλαίσιο

Το ισχύον σύστημα κοινωνικής προστασίας πλαισιώνεται από μια περίπλοκη θεσμική δομή, η οποία υπονομεύει την αποδοτικότητα, τη λογοδοσία και την αποτελεσματική εφαρμογή του

Εμπλέκονται πολλά νομικά πρόσωπα και τοπικά δίκτυα

Μεγάλος αριθμός νομικών προσώπων της κεντρικής διοίκησης, οργανισμών και τοπικών δικτύων τους εμπλέκεται στο σχεδιασμό, στη χρηματοδότηση, στην εφαρμογή και στη χορήγηση των επιδομάτων κοινωνικής πρόνοιας. Το γεγονός αυτό, μειώνει την αποδοτικότητα, αυξάνει το διοικητικό κόστος και οδηγεί στην έλλειψη συνοχής στο σχεδιασμό των κοινωνικών παροχών. Κατά συνέπεια, το ισχύον σύστημα δεν φροντίζει αποτελεσματικά εκείνους που βρίσκονται σε πραγματική ανάγκη.

Οι δομές της κεντρικής κυβέρνησης που είναι αρμόδιες για την εποπτεία και την καθοδήγηση του συστήματος κοινωνικής προστασίας είναι κατακερματισμένες, αδύναμες και ανεπαρκείς.

Μέχρι πρότινος, τα δύο κύρια υπουργεία που εμπλέκονταν στον τομέα της κοινωνικής προστασίας στο σύνολό του, ήταν το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και το Υπουργείο Υγείας. Το Υπουργείο Οικονομικών διαδραματίζει σημαντικό ρόλο ενώ σχετικές αρμοδιότητες έχουν και τα Υπουργεία Άμυνας, Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας. Όλα τα υπουργεία έχουν μεγάλο βαθμό ευχέρειας σε ό,τι αφορά στον καθορισμό πολιτικής και στην πρόταση δαπανών.

Διαπιστώνονται, επίσης, σημαντικές αλληλεπικαλύψεις και σύγχυση στον καθορισμό των αρμοδιοτήτων της κεντρικής κυβέρνησης στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Αρχικά, φαινόταν ότι το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (που μέχρι πρότινος ονομαζόταν Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης) είχε την ευθύνη της υλοποίησης των προγραμμάτων που βασίζονταν στη χρηματοδότηση από ασφαλιστικές εισφορές, ενώ το Υπουργείο Υγείας (που μέχρι πρότινος ονομαζόταν Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης) ήταν αντίστοιχα επικεφαλής των προγραμμάτων κοινωνικής αλληλεγγύης. Στο πλαίσιο αυτής της κατανομής αρμοδιοτήτων, το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας ήταν

αρμόδιο για την εποπτεία των ΤΚΑ, συμπεριλαμβανομένων και των τομέων υγειονομικής περίθαλψής τους, ενώ το Εθνικό Σύστημα Υγείας, το οποίο παρείχε καθολικές υπηρεσίες, είχε τεθεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υγείας.

Παρόλα αυτά, η σταδιακή εξέλιξη του δαιδαλώδους και κατακερματισμένου χαρακτήρα των κοινωνικών προγραμμάτων είχε ως αποτέλεσμα την εμπλοκή και των δύο υπουργείων στους περισσότερους τομείς κοινωνικής προστασίας. Αξιολογείται πολύ θετικά η πρόσφατη απόφαση να αναλάβει το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας την κεντρική αρμοδιότητα για τα ζητήματα κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας.

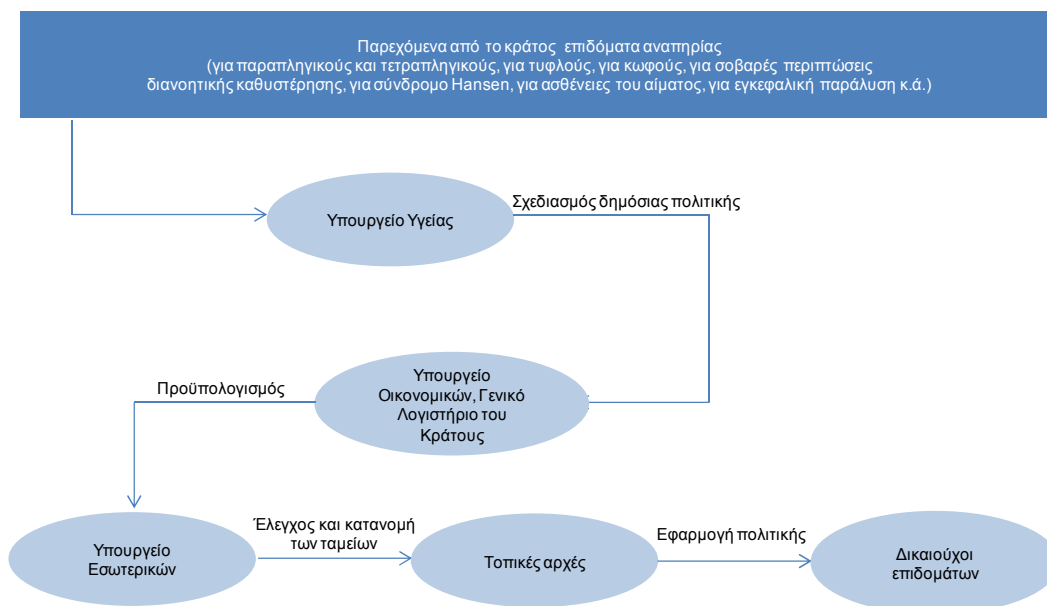
Επιπλέον, ορισμένα τρίτα υπουργεία ανέπτυξαν παρεμβάσεις στον τομέα της κοινωνικής προστασίας τελείως συμπτωματικά (ανατρέξτε, για παράδειγμα, στις συνθήκες υπό τις οποίες, το 2002, το Υπουργείο Οικονομικών κάτεστη αρμόδιο για την χορήγηση δύο επιδομάτων σε οικογένειες χαμηλών εισοδημάτων)

Αυτός ο κατακερματισμός και η σύγχυση έχει ως συνέπεια να μην είναι ξεκάθαρο ποιος φορέας είναι επιφορτισμένος με την αρμοδιότητα παρακολούθησης και εποπτείας των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας και να απουσιάζει η ανάληψη ευθύνης υλοποίησης της πολιτικής και η λογοδοσία. Η ασαφής κατανομή αρμοδιοτήτων είναι ιδιαίτερα επιζήμια εξαιτίας της παράδοσης του νομικού φορμαλισμού και των στεγανοποιημένων προσεγγίσεων που επικρατούν στην κεντρική διοίκηση της Ελλάδας.¹ Σε αυτό το πλαίσιο, η μη επαρκώς καθορισμένη ή ιδιαίτερα περίπλοκη κατανομή αρμοδιοτήτων συχνά οδηγεί σε ανεπαρκή συντονισμό, απουσία ανάληψης ευθύνης για την υλοποίηση των πολιτικών και μειωμένη λογοδοσία. Η αδυναμία και ο κατακερματισμός των μηχανισμών κεντρικής καθοδήγησης υπονομεύει επίσης την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων – χρόνια αδυναμία της ελληνικής κεντρικής διοίκησης. Στο παρελθόν, πολλές μεταρρυθμίσεις δεν έχουν επιτευχθεί πλήρως. Χαρακτηριστικά παραδείγματα συνιστούν η ενοποίηση των ΤΚΑ ή η παρακολούθηση σε κεντρικό επίπεδο της μεταβίβαση αρμοδιοτήτων της κεντρικής Διοίκησης προς τις τοπικές αρχές.

Τα επιδόματα αναπηρίας προσφέρονται ως παράδειγμα αλληλεπικάλυψης αρμοδιοτήτων (Σχήμα 4.1). Το Υπουργείο Υγείας ήταν αρμόδιο για το σχεδιασμό των επιδομάτων αναπηρίας, το Υπουργείο Εσωτερικών για την χρηματοδότησή τους, και οι δήμοι για τη διαχείρισή τους και τις συναλλαγές με τους δικαιούχους. Επισημαίνεται ότι τα επιδόματα αναπηρίας παρακολουθούνται πλημμελώς ενώ απουσιάζουν και οι αναγκαίοι ελεγκτικοί μηχανισμοί. Η ισχύουσα θεσμική διάρθρωση παρέχει ελλιπή κίνητρα στις τοπικές αρχές να εμποδίσουν την κατάθεση ψευδών αιτήσεων χορήγησης αναπηρικών επιδομάτων, από τη στιγμή που η σχετική δαπάνη δεν επιβαρύνει τον προϋπολογισμό τους. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί το ζήτημα αυτό, είναι σε εξέλιξη η επανεγγραφή σε ειδικό μητρώο όλων των ληπτών αναπηρικών επιδομάτων με πρωτοβουλία του Υπουργείου Υγείας. Η ίδρυση των Κέντρων Πιστοποίησης Αναπηρίας (ΚΕ.ΠΑ) το 2010/11, με σκοπό την επαναξιολόγηση όλων των ατόμων που είχαν καταγραφεί ως ΑμεΑ, εκτιμάται θετικά.

Η πρόσφατη επέκταση των αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας αποτελεί ευόιωνη εξέλιξη, απαραίτητη για την επιτυχία της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας. Η αρμοδιότητα για το σχεδιασμό των επιδομάτων αναπηρίας μεταφέρθηκε στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας ενώ η εξεταζόμενη μεταφορά και της αρμοδιότητας για την καταβολή των επιδομάτων αναπηρίας, αποτελεί περαιτέρω θετικό βήμα προς την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και τη μείωση της αλληλεπικάλυψης αρμοδιοτήτων.

Σχήμα 4.1. Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των Υπουργείων – Επιδόματα αναπηρίας



Η πρόσφατη απόφαση για τον διαχωρισμό των κλάδων συντάξεων και υγείας των ΤΚΑ και η συγχώνευση των κλάδων υγείας σε ένα νέο οργανισμό (τον ΕΟΠΥΥ) υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υγείας έχει βελτιώσει επίσης την κατάσταση. Όμως, ακόμη και σε αυτή την περίπτωση, το έργο παραμένει ανολοκλήρωτο καθώς αρκετά ταμεία (ΤΑΥΤΕΚΩ, ΕΤΑΑ) έχουν διατηρήσει την αρμοδιότητα παροχής υγειονομικής περίθαλψης υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.

Διαχείριση της κοινωνικής ασφάλισης

Η διαχείριση της κοινωνικής ασφάλισης είναι διαμοιρασμένη σε ένα πλήθος ασφαλιστικών ταμείων και απαιτεί εξορθολογισμό

Η ισχύουσα δομή των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης παραμένει ιδιαίτερα περίπλοκη

Η διοίκηση και η χορήγηση παροχών κοινωνικής ασφάλισης οργανώνεται στη βάση των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΤΚΑ) – τα οποία είναι αρμόδια για τη χορήγηση συντάξεων, υγειονομικής περίθαλψης, επικουρικών συντάξεων, επιδομάτων ανεργίας, στεγαστικών επιδομάτων, καθώς και για τη στήριξη προγραμμάτων αναψυχής (Πλαίσιο 4.1). Σύμφωνα με την ΕΛ.ΣΤΑΤ (Ελληνική Στατιστική Αρχή), υπάρχουν πάνω από 40 ταμεία κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα, τα οποία παρέχουν κύριες και επικουρικές συντάξεις, κοινωνική ασφάλιση και υγειονομική περίθαλψη. Το σύστημα είναι ιδιαίτερα περίπλοκο.

Πλαίσιο 4.1 Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης (συμπεριλαμβανομένων κλάδων συντάξεων και υγειονομικής περίθαλψης)

Συνολική διάρθρωση

Υφίστανται έξι ταμεία χορήγησης κυρίων συντάξεων: το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ που καλύπτει την πλειονότητα των μισθωτών και των νεοεισερχόμενων στο δημόσιο, ο ΟΑΕΕ για τους αυτοαπασχολούμενους, το ΕΤΑΑ που καλύπτει μια ειδική ομάδα επαγγελματιών, (στους οποίους συγκαταλέγονται οι γιατροί, οι μηχανικοί και οι δικηγόροι), το ΕΤΑΠ-ΜΜΕ που καλύπτει τους εργαζόμενους στα ΜΜΕ, ο ΟΓΑ για τους αγρότες και τους εργάτες γης, και το Ταμείο Συντάξεων της Τράπεζας της Ελλάδας. Τα ταμεία αυτά συχνά περιλαμβάνουν μικρότερα ταμεία. Αυτά τα ταμεία χορήγησης κυρίων συντάξεων έχουν τη γενική αρμοδιότητα για την χορήγηση παροχών κοινωνικής ασφάλισης (πλην υγειονομικής περίθαλψης), επικουρικών συντάξεων, επιδομάτων ανεργίας, στεγαστικών επιδομάτων και προγράμματα αναψυχής. Από την κατάργηση του ΟΕΚ και του ΟΕΕ το 2012, όσοι υπάγονται στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, λαμβάνουν επιδόματα ανεργίας, υπηρεσίες απασχόλησης και υπηρεσίες φροντίδας σε βρεφονηπιακούς σταθμούς από τον ΟΑΕΔ (Οργανισμός Ασφάλισης Εργατικού Δυναμικού).

Τα ταμεία υγειονομικής περίθαλψης έχουν ενσωματωθεί στην πλειονότητά τους σε ένα κεντρικό Ταμείο υγειονομικής περίθαλψης (τον ΕΟΠΥΥ). Σε αυτό το ταμείο υπάγονται όλοι οι ασφαλισμένοι του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, του ΟΑΕΕ, του ΟΓΑ, του ΕΤΑΠ-ΜΜΕ (από τον Ιανουάριο του 2012), του ΤΑΥΤΕΚΩ (από το Μάιο του 2012), του ΕΤΑΑ, της ΕΤΒΑ, της ΕΤΕ, της Εμπορικής, ορισμένων ιδιωτικών τραπεζών (από το Νοέμβριο του 2012) και των δημοσίων υπαλλήλων, καλύπτοντας έτσι περίπου το 90% του πληθυσμού. Δεν υπάγονται στα συστήματα του ΕΟΠΥΥ, οι ασφαλισμένοι του ΤΥΠΕΤ (Ταμείο Υγείας Προσωπικού Εθνικής Τράπεζας) και οι υπάλληλοι της Τράπεζας της Ελλάδας.

Ταμεία επικουρικών και εφάπαξ παροχών συντάξεων προσφέρουν σε ηλικιωμένους συμπληρώματα αποδοχών ως προς την κύρια σύνταξή τους. Τέτοια είναι το ΕΤΕΑΜ, το ΤΕΑΔΥ, το ΜΤΠΥ, το ΤΕΑΙΤ, το ΤΕΑΠΑΣΑ, το ΤΑΥΤΕΚΩ, το ΤΠΔΥ και το ΤΑΠΠΤ.

Περιγραφή των κύριων ταμείων

Τα κύρια ταμεία στην Ελλάδα που καλύπτουν το μεγαλύτερο τμήμα του εργασίου πληθυσμού είναι:

Το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων – Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ)

Το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ είναι ο μεγαλύτερος Οργανισμός Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα. Καλύπτει 5.530.000 εργαζόμενους και υπαλλήλους και χορηγεί 830.000 συντάξεις γήρατος. Το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ καλύπτει άτομα με εξαρτημένη σχέση εργασίας στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό εφόσον εργάζονται για λογαριασμό εργοδότη που έχει την έδρα του στην Ελλάδα, καθώς και όσους παρέχουν εργασία με σύμβαση εκμίσθωσης έργου κατά κύριο ή συγκύριο επάγγελμα, εφόσον για την εργασία τους αυτή δεν υπάγονται στην ασφάλιση κάποιου άλλου Φορέα Κύριας Ασφάλισης. Το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ καλύπτει επίσης όσους παρέχουν την εργασία τους σε μη σταθερό εργοδότη σε διάφορα χρονικά διαστήματα, η ασφάλιση των οποίων γίνεται μέσω σωματείων ή ασφαλιστικών συνεταιρισμών (π.χ. φορτοεκφορτωτές, εφημεριδοπώλες, εκδοροσφαγείς, κλπ) ή μέσω ειδικών διατάξεων (π.χ. αποκλειστικές νοσοκόμες).

Λειτουργικά διαρθρώνεται σε τρεις κύριους κλάδους:

- κλάδο υποχρεωτικής ασφάλισης (συντάξεις γήρατος, αναπηρίας, επιζώντων),
- κλάδο επικουρικής ασφάλισης (ΤΕΑΜ-ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) στο οποίο υπάγονται υποχρεωτικά όλοι οι ασφαλισμένοι του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ,
- τα οικογενειακά επιδόματα και τα επιδόματα ανεργίας παρόλα αυτά χορηγούνται στους ασφαλισμένους του ΙΚΑ από τον ΟΑΕΔ (Οργανισμός Ασφάλισης Εργατικού Δυναμικού), ο οποίος είναι επίσης αρμόδιος για την χορήγηση των επιδομάτων στράτευσης.

Σύμφωνα με το Ν.3655/08, ορισμένα επικουρικά ταμεία, ταμεία πρόνοιας και υγειονομικής περίθαλψης, όπως το ΤΑΠ-ΔΕΗ, διατηρούν την οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια τους μετά την ένταξή τους στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, κάτι που αναμένεται να αλλάξει τα επόμενα χρόνια.

Πλαίσιο 4.1. Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης (συμπεριλαμβανομένων κλάδων συντάξεων και υγειονομικής περίθαλψης) (συνεχ.)

Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ)

Ο Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) ιδρύθηκε το έτος 1961 με το βασικό νόμο 4169 με σκοπό τη χορήγηση παροχών συντάξεων γήρατος – χηρείας και την παροχή ιατρικής περίθαλψης στον αγροτικό πληθυσμό της χώρας. Ο ΟΓΑ επίσης διαχειρίζεται τον ειδικό λογαριασμό σύνταξης και υγειονομικής περίθαλψης για τους ανασφάλιστους υπερήλικες, οι οποίοι υπερβαίνουν το 67ο έτος ηλικίας (όπως τροποποιήθηκε με το Ν.4093/2012) και δεν διαθέτουν επαρκή μέσα διαβίωσης. Οι ασφαλισμένοι και οι συνταξιούχοι του ΟΓΑ λαμβάνουν επίσης παροχές σε είδος (προγράμματα κοινωνικού τουρισμού και αναψυχής) μέσω ενός νέου λογαριασμού¹ που συστήθηκε το 2002.

Με τον όρο αγρότης εννοείται κάθε άτομο που διεξάγει το ίδιο αγροτική δραστηριότητα ως κύριο επάγγελμα. Με τον όρο αγροτική δραστηριότητα εννοείται η απασχόληση με την γεωργία, την κτηνοτροφία ή τη δασοπονία. Επίσης τα προγράμματα ασφάλισης του κλάδου επεκτείνονται και σε ορισμένες πρόσθετες κατηγορίες ατόμων, όπως:

- οι επαγγελματίες, βιοτέχνες και έμποροι που ασκούν το επάγγελμά τους σε χωριά ή οικισμούς με πληθυσμό κάτω των 2.000 κατοίκων,
- τα πρόσωπα που κατοικούν μόνιμα και απασχολούνται σε οποιαδήποτε βιοποριστική εργασία σε Δήμους ή Κοινότητες που είχαν πληθυσμό μέχρι και 5.000 κατοίκους υπό την προϋπόθεση ότι δεν υπάγονται στην υποχρεωτική ασφάλιση άλλου φορέα,
- οι αλιείς που δεν υπάγονται στην ασφάλιση άλλου φορέα,
- οι Έλληνες μοναχοί και μοναχές που απασχολούνται με οποιοδήποτε τρόπο, σε αγροτικές εργασίες.

Ο Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ)

Ο Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ) είναι ο κύριος φορέας ασφάλισης των αυτοαπασχολούμενων βιοτεχνών και εμπόρων, ο οποίος συστήθηκε με την μεταρρύθμιση του 1999. Ο ΟΑΕΕ είναι ΝΠΔΔ υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, και καλύπτει ασφαλιστικά τους ελεύθερους επαγγελματίες σε περιπτώσεις ασθένειας, μητρότητας, αναπηρίας, γήρατος και θανάτου. Οι ασφαλισμένοι του ΟΑΕΕ έχουν πρόσβαση προαιρετικά σε επικουρική ασφάλιση.

Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολούμενων (ΕΤΑΑ)

Το Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολούμενων (ΕΤΑΑ) είναι το νέο ταμείο που προέκυψε από τη συγχώνευση των ταμείων διαφόρων επαγγελματικών κατηγοριών (γιατρών, δικηγόρων, μηχανικών, κ.α.) (Ν.3655/2008).

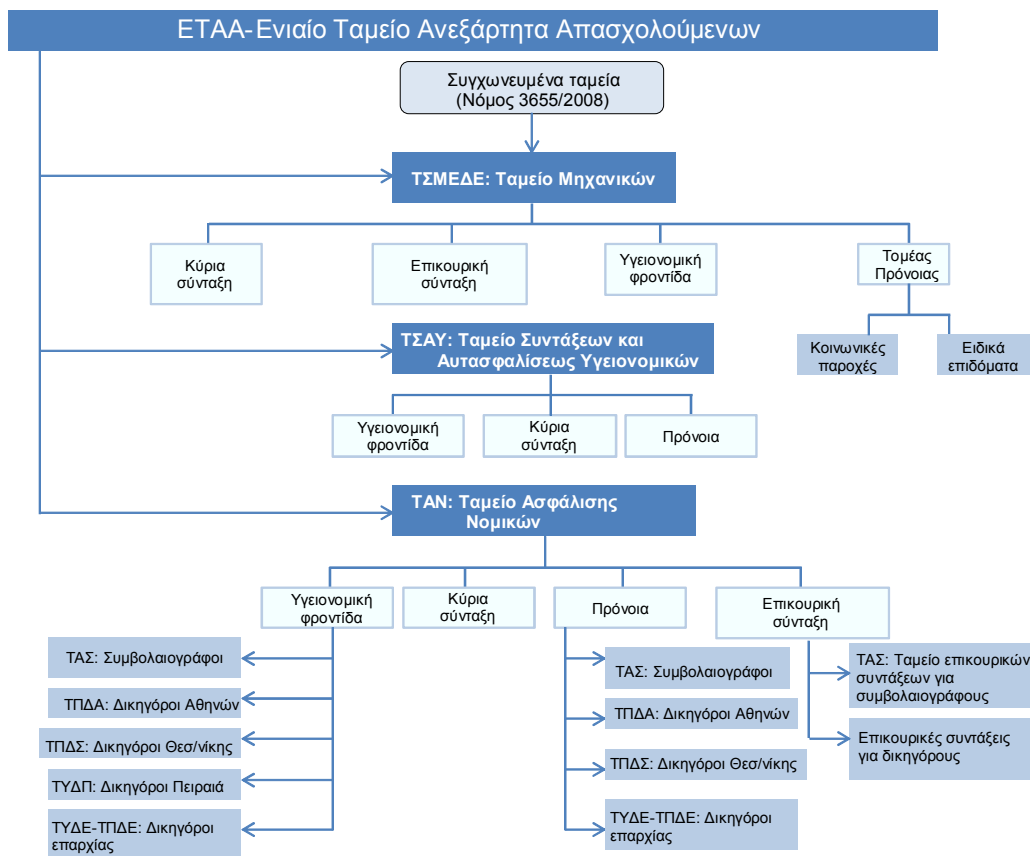
Οι ανεξάρτητα απασχολούμενοι καλύπτονται από τρία κύρια ταμεία κοινωνικής ασφάλισης (η κύρια προϋπόθεση εγγραφής στα οποία είναι η πραγματική νόμιμη άσκηση του επαγγέλματος), τα οποία λειτουργούν ως ΝΠΔΔ:

- οι νομικοί εγγράφονται στο Ταμείο Νομικών,²
- οι γιατροί, οι οδοντίατροι και οι φαρμακοποιοί εγγράφονται στο Ταμείο και Συντάξεως και Ασφάλισης Υγειονομικών³ (ΤΣΑΥ),
- οι πολιτικοί μηχανικοί, οι ηλεκτρολόγοι μηχανολόγοι και οι μηχανολόγοι μηχανικοί εγγράφονται στον Τομέα Σύνταξης Εργοληπτών και Μηχανικών Δημοσίων Έργων (ΤΣΜΕΔΕ).

1. ΣτΜ: Πρόκειται για τον Λογαριασμό Αγροτικής Εστίας, που συστήθηκε με το Ν.3050/2002. 2. ΣτΜ: (πλέον ΕΤΑΑ-Τομέας Ασφάλισης Νομικών, σύμφωνα με Ν.3655/2008). 3. ΣτΜ: (πλέον ΕΤΑΑ-Τομέας Ασφάλισης Υγειονομικών, σύμφωνα με τον Ν.3655/2008).

Η εσωτερική διάρθρωση των ταμείων είναι επίσης πολύ περίπλοκη, όπως υποδεικνύεται στο Σχήμα 4.2, το οποίο απεικονίζει τη δομή του ΕΤΑΑ, του Ταμείου των Ανεξάρτητα Απασχολούμενων.

Σχήμα 4.2. Περιπλοκότητα των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης: Το παράδειγμα του ΕΤΑΑ



Η ενοποίηση των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης παραμένει περιορισμένη

Ο Ν.3655/2008 καθιέρωσε μια σημαντική μεταρρυθμιστική διαδικασία για την αναδιάρθρωση των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΤΚΑ) και προβλέπει μια ατζέντα διοικητικού και οργανωτικού εξορθολογισμού σε τρία στάδια. Το πρώτο στάδιο αφορούσε στην ολοκλήρωση της εφαρμογής διατάξεων που είχαν θεσπιστεί από το 2002, και συγκεκριμένα της συγχώνευσης ενός αριθμού ταμείων. Το δεύτερο στάδιο – με ορίζοντα εφαρμογής τις αρχές του 2008 – άνοιξε το δρόμο για όλες τις άλλες συγχωνεύσεις ταμείων που προέβλεπε ο νόμος του 2008. Το τρίτο και τελικό στάδιο αφορούσε στη σταδιακή κατάργηση των διαφορετικών ρυθμίσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2009).

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές προχωρούν αργά και με μεγάλη δυσκολία αλλά επιτρέπουν την επίτευξη σημαντικών εξελίξεων όπως την πρόσφατη μεταρρύθμιση του συστήματος συντάξεων. Η ενοποίηση των ΤΚΑ παραμένει περιορισμένη και σε αρκετές περιπτώσεις επιφανειακή. Στον κλάδο των κύριων συντάξεων, δύο ταμεία (το ΕΤΑΑ και το ΕΤΑΠ-ΜΜΕ) διατηρούν την ανεξαρτησία τους και απευθύνονται αποκλειστικά σε συγκεκριμένες επαγγελματικές ομάδες. Η ενοποίηση των προγραμμάτων υγειονομικής ασφάλισης των ταμείων προχωρά ελαφρώς γρηγορότερα. Οι παροχές υγείας των ταμείων

ΕΤΑΑ, ΕΤΑΠ-ΜΜΕ καθώς ορισμένων ιδιωτικών τραπεζών εντάχθηκαν στον ΕΟΠΥΥ. Τα προγράμματα υγειονομικής ασφάλισης που καλύπτουν τους υπαλλήλους της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδας και της Τράπεζας της Ελλάδας εξακολουθούν να μην υπάγονται στον ΕΟΠΥΥ. Τα συστήματα επικουρικών συντάξεων παραμένουν ιδιαίτερα κατακερματισμένα.

Ακόμη πιο προβληματικό είναι το γεγονός, ότι τα ταμεία που συγχωνεύθηκαν έχουν σε γενικές γραμμές διατηρήσει την «οικονομική και λογιστική τους ανεξαρτησία», καθώς και χωριστές διοικητικές δομές και πληροφοριακά συστήματα. Για παράδειγμα, το ΤΑΠ-ΔΕΗ (το ταμείο συντάξεων των υπαλλήλων της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού) υπάγεται στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, αλλά διατηρεί την ανεξαρτησία του από το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ σε ό,τι αφορά στις παροχές και στα περιουσιακά του στοιχεία. Τα πληροφοριακά συστήματα δεν είναι συνήθως συμβατά και έχει καταβληθεί μικρή προσπάθεια για την ανταλλαγή ή ενοποίηση δεδομένων ανάμεσα στα κύρια ταμεία που έχουν προκύψει από τις συγχωνεύσεις. Δεδομένης της έλλειψης δεδομένων, τα ταμεία αυτά διαθέτουν μικρές δυνατότητες διαχείρισης και ελέγχου των λειτουργιών των επί μέρους ταμείων που υπάγονται σε αυτά. Παρά την ενσωμάτωση των ταμείων (Νομικών, ΤΣΑΥ και ΤΣΜΕΔΕ) στο ΕΤΑΑ, τα ταμεία αυτά εξακολουθούν να λειτουργούν ως ξεχωριστές οντότητες, και να διατηρούν διακριτά λογιστικά συστήματα και μητρώα. (βλέπε σχετικά και το Διάγραμμα 4.2, το οποίο απεικονίζει την τρέχουσα δομή του ΕΤΑΑ μετά τις συγχωνεύσεις).

Μολονότι οι συνταξιοδοτικές παροχές και οι παροχές αναπηρίας που χορηγούν τα διάφορα Ταμεία έχουν εξισωθεί σε μεγάλο βαθμό, τα κεκτημένα δικαιώματα των σημερινών ασφαλισμένων ενδέχεται να διαφέρουν ανάλογα με το Ταμείο. Συχνά, το γεγονός αυτό προβάλλεται ως εξήγηση στο γιατί δεν είναι εφικτή σε αυτό το στάδιο η πραγματική συγχώνευση των Ταμείων, συμπεριλαμβανομένων και των τομέων διαχείρισης και διοίκησής τους. Επιπλέον, εξακολουθούν να υφίστανται διαφορές και σε άλλες παροχές: ορισμένα ταμεία παρέχουν επιδόματα ασθένειας ή μητρότητας ενώ άλλα όχι, ενώ λίγα ταμεία (για παράδειγμα ο ΟΓΑ) προσφέρουν ορισμένες συμπληρωματικές μικρές παροχές, όπως ψυχαγωγικές δραστηριότητες, τις οποίες δεν παρέχει η πλειονότητα των ΤΚΑ.

Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων φαίνεται να προχωρά αργά. Για παράδειγμα, ο νεοσυσταθείς ΕΟΠΥΥ, ο οποίος έχει αναλάβει τις υπηρεσίες των προγραμμάτων υγειονομικής περίθαλψης αρκετών ταμείων, θα έπρεπε να λειτουργεί από τον Ιανουάριο του 2012. Αν και η λειτουργία του ΕΟΠΥΥ έχει ξεκινήσει, η διαδικασία ολοκλήρωσης αναμενόταν να έχει προχωρήσει περισσότερο κατά το πρώτο τρίμηνο του 2012 – συμπεριλαμβανομένης της ενοποίησης των πληροφοριακών συστημάτων και της ομογενοποίησης των παροχών. Επιπλέον, η πρόσφατη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος θεσπίζει ένα νέο κοινό σύστημα συνταξιοδοτικών παροχών για όλα τα ταμεία κύριων συντάξεων που ισχύει για όλα τα άτομα που θα συνταξιοδοτηθούν μετά το 2014, αν και αρκετοί εκπρόσωποι των ταμείων φαίνεται ότι δεν είναι ενημερωμένοι για τις αλλαγές αυτές.

Η διαχείριση των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης θέτει, επίσης, μια σειρά από ζητήματα τα οποία απαιτούν προσοχή, συμπεριλαμβανομένων των συστημάτων ΤΠΕ, των ανθρωπίνων πόρων, του ελέγχου της απάτης και της είσπραξης των εισφορών

Η στρατηγική και δομή των ΤΠΕ δεν επαρκεί ακόμη για την υποστήριξη της αποδοτικής και αποτελεσματικής διαχείρισης των ταμείων

Τα πληροφοριακά συστήματα δεν είναι εναρμονισμένα, και σε ορισμένες περιπτώσεις είναι ανύπαρκτα. Τα πληροφοριακά συστήματα των ΤΚΑ δεν έχουν καμία συνοχή και προς το παρόν δεν είναι συμβατά μεταξύ τους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν υπάρχουν καν πληροφοριακά συστήματα, όπως συνέβαινε μέχρι πρότινος με το ΤΑΥΤΕΚΩ. Παρά ορισμένες προσπάθειες η κατάσταση έχει βελτιωθεί ελάχιστα. Για παράδειγμα, μετά την υπαγωγή ορισμένων ΤΚΑ στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, αναπτύχθηκε ένα κοινό πληροφοριακό σύστημα (ΤΠ), το οποίο όμως είναι ελάχιστα λειτουργικό. Αυτό πιθανόν οφείλεται στην περιπλοκότητα των ρυθμίσεων που διέπουν τα διάφορα προγράμματα και τις επαγγελματικές κατηγορίες που περιλαμβάνει σήμερα το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, οι οποίες καθιστούν το σύστημα ιδιαίτερα πολύπλοκο και δύσκολο στη διαχείρισή του. Ένα ακόμη παράδειγμα, αποτελεί το υποτιθέμενα βελτιωμένο σύστημα του ΟΑΕΔ για τους άνεργους, το οποίο έχει περιορισμένη διαλειτουργικότητα με άλλα συστήματα του τομέα κοινωνικής προστασίας εξαιτίας της απουσίας ενός μοναδικού αριθμού ταυτοποίησης (όπως είναι για παράδειγμα ο ΑΜΚΑ). Η κατάσταση αυτή είναι διάχυτη στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και εμποδίζει την ανταλλαγή πληροφοριών ανάμεσα στα ταμεία ή στις κοινωνικές υπηρεσίες, ή στον ΟΓΑ και τη φορολογική διοίκηση. Οι πρόσφατες αλλαγές έχουν οδηγήσει σε ορισμένες βελτιώσεις στην ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών (Πλαίσιο 4.2).

Πλαίσιο 4.2. Ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών

Η απογραφή των δικαιούχων που διεξήχθη στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) οδήγησε στη σύσταση του Εθνικού Μητρώου Δικαιούχων κοινωνικών και προνοιακών επιδομάτων το οποίο διευκολύνει τη συστηματική καταγραφή και τον αποτελεσματικό έλεγχο των επιδομάτων. Το Μητρώο δίδει την δυνατότητα διασταυρώσεων, μεταξύ άλλων, των στοιχείων αυτών με τα στοιχεία των φορολογικών δηλώσεων των δικαιούχων, ένα ισχυρό εργαλείο για τον περιορισμό της απάτης και της κατάχρησης των κοινωνικών επιδομάτων. Επιπλέον, το σύστημα του ΟΑΕΔ συνδέεται με το σύστημα του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ επίσης για την διευκόλυνση πραγματοποίησης διασταυρώσεων στοιχείων.

Οι ανθρωπίνοι πόροι των ταμείων χρειάζονται προσοχή

Το προσωπικό των ΤΚΑ δεν διαθέτει πάντα τις απαραίτητες δεξιότητες για να χρησιμοποιεί τα νέα συστήματα ΤΠ και να ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στις ανάγκες των ληπτών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι εργασιακές συνθήκες είναι κακές.² Ορισμένες διαδικασίες είναι παρωχημένες, π.χ. οι εργοδότες που προσφέρουν θέσεις εργασίας αναγκάζονται να προσέρχονται στην αρμόδια Υπηρεσία και να καταθέτουν σχετική αίτηση. Το προσωπικό δεν φαίνεται εκπαιδευμένο να παρέχει αποτελεσματικές συμβουλευτικές υπηρεσίες και παρακολούθηση των αναζητούντων εργασία ατόμων.

Απουσιάζουν τα κατάλληλα εργαλεία για τον έλεγχο της κατάχρησης και της απάτης

Απουσιάζουν τα κατάλληλα εργαλεία για τον έλεγχο της κατάχρησης και της απάτης. Τα βασικά επιδόματα αναπλήρωσης εισοδήματος κατά κανόνα δεν είναι συμβατά μεταξύ τους (π.χ. λήψη πολλών επιδομάτων αναπηρίας, ή ταυτόχρονη λήψη ασφαλιστικού και προνοιακού επιδόματος όταν το ασφαλιστικό επίδομα αντιστοιχεί σε σημαντικό ποσό). Η απουσία ενοποιημένων ή συμβατών συστημάτων ΤΠ εμποδίζει στην πράξη τα ταμεία και/ή την τοπική αυτοδιοίκηση να ελέγχουν την ακρίβεια των ατομικών δηλώσεων. Για παράδειγμα, η λήψη πρόσθετου επιδόματος ή το επίπεδο εισοδήματος στο πλαίσιο της εφαρμογής εισοδηματικών κριτηρίων ελέγχεται με βάση τη φορολογική δήλωση, η οποία βασίζεται πρωτίστως σε στοιχεία που βεβαιώνει με δήλωσή του ο υπογράφων. Καλύτερη προσέγγιση θα αποτελούσε η διασταύρωση της δήλωσης αυτής με πληροφορίες σχετικά με τη λήψη επιδομάτων στις οποίες θα είχαν άμεση πρόσβαση τα ταμεία και οι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό απαιτεί την καθολική χρήση ενός εθνικού αριθμού ταυτοποίησης για κάθε άτομο. Ένας παράγοντας ακόμη που διευκολύνει τον περιορισμό της κατάχρησης και της απάτης, θα ήταν η χρήση ενός ενιαίου δικτύου αποκεντρωμένων γραφείων επιφορτισμένων με την εγγραφή στα μητρώα και την παροχή υπηρεσιών και επιδομάτων στους δικαιούχους κοινωνικής προστασίας. Με βάση όσα ισχύουν σήμερα, οι παροχές κοινωνικής προστασίας χορηγούνται μέσω του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και των τοπικά αρμόδιων γραφείων άλλων ΤΚΑ, οι οικογενειακές παροχές από τα γραφεία του ΟΓΑ, οι παροχές αναπηρίας και ορισμένες άλλες κατηγορίες παροχών από την τοπική αυτοδιοίκηση και οι οικογενειακές παροχές του Υπουργείου Οικονομικών από τις εφορίες.

Η είσπραξη των εισφορών δεν είναι αποδοτική

Το Ίδρυμα Κοινωνικής Ασφάλισης ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, δεν είναι μόνο αρμόδιο για το γενικό συνταξιοδοτικό πρόγραμμα ιδιωτικών (και σταδιακά και των δημόσιων) υπαλλήλων αλλά διαδραματίζει πρωταρχικό ρόλο στην χρηματοδότηση προς το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στο σύνολό του. Το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ είναι αρμόδιο για την είσπραξη των εισφορών των εργαζομένων και των εργοδοτών για λογαριασμό άλλων ΤΚΑ (όπως του ΟΑΕΔ και του ΕΟΠΥΥ) και στην απόδοση των εισφορών στα ταμεία κατά το μέρος που τους αναλογεί. Οι εισφορές αυτές, κατά κανόνα, παρακρατούνται και καταβάλλονται από τον εργοδότη.

Παρά το γεγονός, ότι σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις, το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ είναι σχετικά αποδοτικό στην είσπραξη των κοινωνικών εισφορών, αναγνωρίζεται ότι υφίσταται σοβαρό πρόβλημα εισφοροδιαφυγής. Το μέγεθος της εισφοροδιαφυγής δεν έχει υπολογιστεί με ακρίβεια ούτε από το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ ούτε από τα αρμόδια Υπουργεία. Η αποστολή του ΟΟΣΑ δεν ήταν σε θέση να αξιολογήσει μεμονωμένα αυτό το ζήτημα.

Οι στρεβλώσεις που προκαλεί ο διττός ρόλος του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ προκαλούν σοβαρή ανησυχία. Το ταμείο δεν φαίνεται να τηρεί πλήρες αρχείο των εισφορών που οφείλει στα άλλα ΤΚΑ, και εντοπίζονται καθυστερήσεις στην απόδοση των εισφορών από το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ στα άλλα ταμεία, σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμη και αρκετών χρόνων. Εξαιτίας των συναλλαγών ανάμεσα στα ταμεία και στα πολλαπλά συστήματα εγγραφής των ασφαλισμένων και συλλογής/ελέγχου των εισφορών, οι ταμειακές ροές από το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ προς τα άλλα ταμεία αποτελούν αντικείμενο διαφωνίας. Κατά τη διεξαγωγή προσωπικών συνεντεύξεων, ορισμένοι διοικητές ταμείων επιβεβαίωσαν ότι το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ παρακρατούσε εισφορές για δική του χρήση.

Σοβαρή έλλειψη στο θέμα της διαχείρισης των ταμειακών ροών του συστήματος αποτελεί η απουσία αναλυτικών και ενοποιημένων στοιχείων για τις εισφορές και τις αποδόσεις των εισφορών, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις ταμείων που εξαρτώνται για την παροχή αυτών των πληροφοριών από το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, καθώς και η έλλειψη διαφάνειας και ενδεδειγμένων τυποποιημένων διαδικασιών για την απόδοση των εισφορών τις οποίες συλλέγει το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ για λογαριασμό άλλων ταμείων. Ως εκ τούτου, η ένδεια πληροφόρησης και η αδιαφάνεια της οικονομικής κατάστασης των ταμείων δημιουργεί εμπόδια στους σχεδιαστές πολιτικής, στους διοικητές των ταμείων και στους δικαιούχους.

Τα ΤΚΑ έχουν ελάχιστες υποχρεώσεις κατάρτισης και υποβολής οικονομικών εκθέσεων καθώς και λογιστικές υποχρεώσεις

Η υποχρέωση κατάρτισης και υποβολής οικονομικών εκθέσεων και οι λογιστικές υποχρεώσεις των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης και των παροχών κοινωνικής προστασίας είναι ελάχιστες, ενώ οι δημοσιονομικοί και λοιποί έλεγχοι είναι σχεδόν ανύπαρκτοι. Η κατάρτιση και υποβολή οικονομικών εκθέσεων και ο ασκούμενος έλεγχος, λαμβάνουν χώρα κυρίως σε μακροοικονομικό επίπεδο, κυρίως μέσω του προϋπολογισμού και των δαπανών, και έχουν την μορφή *ex ante* ελέγχων.

Η απουσία στοιχείων για τους δικαιούχους, είναι ιδιαίτερα αισθητή, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά στις εκροές και στα αποτελέσματα. Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για τις επιπτώσεις της κοινωνικής προστασίας στην φτώχεια και στην κάλυψη βασικών αναγκών, ενώ απουσιάζουν επίσης στοιχεία και για την κάλυψη έναντι κινδύνων και για τις επιπτώσεις της κοινωνικής προστασίας στα κίνητρα των δικαιούχων.

Η αξιολόγηση και ο έλεγχος των υιοθετούμενων πολιτικών κατά κανόνα απουσιάζει

Το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας εγκρίνει τις προτάσεις για τους προϋπολογισμούς των Ταμείων και έχει την πραγματική εξουσία να συγκρατεί τους προϋπολογισμούς τους. Έχει επίσης την αρμοδιότητα να ελέγχει τους λογαριασμούς και την τήρηση των βιβλίων τους. Η ποιότητα αυτού του ελέγχου είναι αμφισβητήσιμη. Το Υπουργείο δεν εκδίδει ετήσιους κατευθυντήριους στόχους σχετικά με τη λειτουργία και τους στόχους που επιτυγχάνουν τα ταμεία. Παρά το γεγονός, ότι είναι αρμόδιο για το σχεδιασμό των προγραμμάτων κοινωνικής ασφάλισης και εκπροσωπείται σε όλα τα διοικητικά συμβούλια των ΤΚΑ, φαίνεται ότι ασκεί περιορισμένη εποπτεία στην παρακολούθηση, στην αξιολόγηση της λειτουργίας τους, στην εξέταση των ετήσιων στοιχείων για τα σχέδια προϋπολογισμού τους ή στην εκτέλεση του προϋπολογισμού τους. Ως εκ τούτου, τα ΤΚΑ δεν λογοδοτούν για την απόδοσή τους και έχουν ελλιπή κίνητρα να βελτιώσουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες και την αποδοτικότητά τους.

Δεν καταρτίζουν όλα τα Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης ετήσιες εκθέσεις. Οι πληροφορίες που περιλαμβάνονται στις υπάρχουσες εκθέσεις αφορούν κυρίως σε στοιχεία δαπανών, συνολικό αριθμό δικαιούχων και σε ορισμένες περιπτώσεις στοιχεία για τις εκροές και εισροές των δικαιούχων. Οι εκθέσεις δεν δημοσιοποιούνται αλλά διανέμονται αποκλειστικά στα μέλη των ΔΣ των ταμείων καθώς και στην εποπτεύουσα αρχή, δηλαδή τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Τα ΔΣ των Ταμείων και το αρμόδιο Υπουργείο δεν φαίνεται να χρησιμοποιούν τις εκθέσεις ως βασικό έγγραφο για την παρακολούθηση των ταμείων. Ο έλεγχος των δικαιούχων επιδομάτων και της οικονομικής διαχείρισης καθορίζεται σε επίπεδο ταμείου και διαφέρει κατά περίπτωση.

Η διαχείριση των κοινωνικών προγραμμάτων του Δημοσίου τομέα δεν λαμβάνει χώρα με βάση την κατάλληλη ενημέρωση, ενώ δεν υφίσταται ένα ενδεδειγμένο σύστημα παρακολούθησής τους. Τα επιδόματα ασθένειας ενσωματώνονται στη μισθοδοσία, και δεν είναι δυνατόν, για παράδειγμα το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, να έχει συνολική εικόνα του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων με αναρρωτική άδεια σε μια δεδομένη στιγμή καθώς και στοιχεία για τη σχετική δαπάνη σε ένα δεδομένο έτος. Ειδικές κατηγορίες, όπως οι ένοπλες δυνάμεις, οι ένστολοι και οι γιατροί δικαιούνται ειδικές παροχές τις οποίες διαχειρίζονται τα αρμόδια υπουργεία. Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δεν έχει συνολική εικόνα αυτών των παροχών.

Χορήγηση παροχών

Η διαχείριση της χορήγησης παροχών, η οποία διενεργείται κυρίως σε τοπικό επίπεδο, είναι ελλιπής

Η πλειονότητα των προνοιακών παροχών και της κοινωνικής μέριμνας χορηγείται από την τοπική αυτοδιοίκηση, και χρηματοδοτείται από επιχορηγήσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και το Υπουργείου Υγείας προς τους Δήμους. Τα χρήματα των επιχορηγήσεων δεσμεύονται για συγκεκριμένο σκοπό, αλλά δεν υπάρχει έλεγχος σε κεντρικό επίπεδο ούτως ώστε να διασφαλιστεί ότι τα χρήματα δαπανώνται σύμφωνα με τις απαραίτητες προϋποθέσεις. Τα υπουργεία δεν διαθέτουν μητρώα των δικαιούχων και τα τοπικά συστήματα ΤΠ καταγράφουν πολύ λίγα δεδομένα για τους ατομικούς δικαιούχους. Ο έλεγχος πληροφοριών σχετικά με το εισόδημα των αιτούντων και των ατόμων που είναι επιλέξιμα για τις παροχές είναι ανεπαρκής, και τα τοπικά γραφεία δεν είναι σε θέση να ελέγξουν εάν τα χρήματα καταβάλλονται στα σωστά άτομα. Κατά συνέπεια, οι τοπικές αρχές έχουν την αρμοδιότητα να αποφασίζουν κατά περίπτωση, χωρίς λογοδοσία ή τη δυνατότητα να παρακολουθούν τις πληρωμές.

Οι ομάδες-στόχοι και ιδιαίτερα οι πιο ευάλωτες κατηγορίες του πληθυσμού δεν φαίνεται να είναι ενημερωμένες για τις υπάρχουσες κοινωνικές υπηρεσίες και παροχές, με αποτέλεσμα να διαπιστώνεται χαμηλό ποσοστό απόληψής τους.

Συμπεράσματα και συστάσεις

Συμπεράσματα

Θεσμικό πλαίσιο

- Παρά τις μεταρρυθμίσεις, οι αρμοδιότητες που άπτονται των πολιτικών κοινωνικής προστασίας είναι κατακερματισμένες στο εσωτερικό της Κυβέρνησης και χωρίς να είναι ξεκάθαρο ποιος είναι επικεφαλής. Το ισχύον σύστημα κοινωνικής προστασίας πλαισιώνεται από μια περίπλοκη κεντρική θεσμική δομή, η οποία υπονομεύει την αποδοτικότητα, τη λογοδοσία και την αποτελεσματική εφαρμογή του. Εμπλέκονται πολλά υπουργεία, οργανισμοί και τα τοπικά τους δίκτυα. Οι δομές εποπτείας και καθοδήγησης του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας είναι κατακερματισμένες, αδύναμες και ανεπαρκείς, χωρίς κάποιο υπουργείο με ηγετικό ρόλο, ενώ εντοπίζονται αλληλεπικαλύψεις και σύγχυση αρμοδιοτήτων. Η έλλειψη αποτελεσματικών δομών και συντονισμού δεν συμβάλει στην οικονομική βιωσιμότητα του συστήματος ούτε στην λογοδοσία.

Διαχείριση των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης

- Παρά τις μεταρρυθμίσεις, η ενοποίηση των ΤΚΑ παραμένει περιορισμένη, συχνά επιφανειακή και αργή. Η διαχείριση των ταμείων είναι διαμοιρασμένη σε 40 διαφορετικά ταμεία και απαιτεί εξορθολογισμό. Η παρούσα δομή των ΤΚΑ παραμένει ιδιαίτερα περίπλοκη. Η μεταρρυθμιστική διαδικασία, η οποία ξεκίνησε πριν από μερικά χρόνια εξελίσσεται πολύ αργά και με μεγάλη δυσκολία. Η ενοποίηση των ΤΚΑ παραμένει περιορισμένη και σε πολλές περιπτώσεις επιφανειακή. Τα ταμεία που συγχωνεύθηκαν γενικά διατηρούν την οικονομική και λογιστική τους ανεξαρτησία, διακριτές διοικητικές δομές και πληροφοριακά συστήματα. Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων είναι αργή.
- Η διαχείριση των ταμείων είναι αισθητά αναποτελεσματική και εγείρει μια σειρά από θέματα σε σχέση με τα συστήματα ΤΠΕ, τους ανθρώπινους πόρους, τον έλεγχο της απάτης και την είσπραξη των εισφορών. Η στρατηγική ΤΠΕ και η διάρθρωσή της δεν είναι ακόμη επαρκής ώστε να υποστηρίξει την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης των ταμείων. Τα πληροφοριακά συστήματα δεν είναι εναρμονισμένα, και ανά περιπτώσεις ανύπαρκτα, υπό την έννοια ότι τα συστήματα δεν μπορούν να συνδεθούν μεταξύ τους και να ανταλλάξουν πληροφορίες (ούτε με την φορολογική διοίκηση). Προς το παρόν, δεν υπάρχει ένας μοναδικός αριθμός ταυτοποίησης. Οι δεξιότητες προσωπικού ως προς τη διαχείριση ΤΠΕ είναι συχνά χαμηλού επιπέδου. Τα συστήματα ελέγχου της κατάχρησης και της απάτης είναι ανεπαρκή και δεν υποστηρίζονται από κατάλληλα εργαλεία. Η είσπραξη εισφορών δεν είναι αποδοτική και διαπιστώνεται σοβαρό πρόβλημα εισφοροδιαφυγής. Ο διττός ρόλος του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, το οποίο διαχειρίζεται τις ταμειακές ροές προς τα άλλα ταμεία καθώς και την δική του αποτελεί σημαντική αιτία ανησυχίας.
- Η υποχρέωση κατάρτισης και υποβολής οικονομικών εκθέσεων και οι λογιστικές υποχρεώσεις των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης και των παροχών κοινωνικής πρόνοιας είναι ελάχιστες. Οι δημοσιονομικοί και λοιποί έλεγχοι είναι σχεδόν ανύπαρκτοι ενώ η απουσία στοιχείων για τους δικαιούχους, είναι ιδιαίτερα αισθητή. Δεν καταρτίζουν όλα τα Ταμεία ετήσιες εκθέσεις. Η διαχείριση των κοινωνικών προγραμμάτων του Δημοσίου τομέα δεν λαμβάνει χώρα με βάση την κατάλληλη ενημέρωση.

Χορήγηση παροχών

- Η διαχείριση της χορήγησης παροχών, η οποία διενεργείται κυρίως σε τοπικό επίπεδο, είναι ελλιπής. Εκτός από τα αλληλεπικαλυπτόμενα υπουργεία, και η τοπική αυτοδιοίκηση εμπλέκεται σημαντικά στη χορήγηση των περισσότερων προνοιακών παροχών και της κοινωνικής μέριμνας. Η πλειονότητα των προνοιακών παροχών και της κοινωνικής μέριμνας χορηγείται από την τοπική αυτοδιοίκηση, και χρηματοδοτείται από επιχορηγήσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και το Υπουργείου Υγείας προς τους Δήμους. Τα χρήματα των επιχορηγήσεων δεσμεύονται για συγκεκριμένο σκοπό, αλλά δεν υπάρχει έλεγχος σε κεντρικό επίπεδο ούτως ώστε να διασφαλιστεί ότι τα χρήματα δαπανώνται σύμφωνα με τις απαραίτητες προϋποθέσεις. Ένα αλληλεπικαλυπτόμενο και περίπλοκο δίκτυο γραφείων και τμημάτων έχουν την ευθύνη παροχής κοινωνικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο. Πρέπει οπωσδήποτε να εκτιμηθεί η ικανότητα και να εντοπιστούν τα κίνητρα που διαθέτουν οι οργανισμοί τοπικής

αυτοδιοίκησης ώστε να παράσχουν αποδοτικές και αποτελεσματικές υπηρεσίες, σχετικές με την παροχή επιδομάτων.

Συστάσεις

Μόλις καθοριστεί ο σχεδιασμός του νέου συστήματος, ορισμένες από τις συστάσεις που ακολουθούν ενδέχεται να πρέπει να προσαρμοστούν αναλόγως.

Θεσμικό πλαίσιο

- Εξορθολογισμός των αρμοδιοτήτων της κοινωνικής προστασίας εντός της κεντρικής διοίκησης. Επέκταση των αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (και μετατροπή του σε Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων) στον τομέα σχεδιασμού και παρακολούθησης όλων των κοινωνικών προγραμμάτων, είτε αυτά βασίζονται σε ασφαλιστικές εισφορές είτε είναι προνοιακά, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών υπηρεσιών (εκτός των προγραμμάτων υγείας) και των παροχών σε είδος που χορηγούνται σε επίπεδο αυτοδιοίκησης.
- Επικέντρωση των αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Υγείας σε ζητήματα υγειονομικής μέριμνας (νοσοκομειακή περίθαλψη, πρωτοβάθμια φροντίδα και επιστροφή δαπανών υγειονομικής περίθαλψης στους ανασφάλιστους), και σε ζητήματα εξορθολογισμού του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ), βελτίωσης της πρωτοβάθμιας περίθαλψης και σύγκλισης μεταξύ ΕΣΥ και ΕΟΠΥΥ.
- Μεταβίβαση, στο βαθμό που αυτό είναι εφικτό, των αρμοδιοτήτων άλλων Υπουργείων στον τομέα κοινωνικής προστασίας προς αυτά τα δύο Υπουργεία.

ΣΗΜΕΙΩΣΗ: Αυτές οι συστάσεις εφαρμόζονται σήμερα, γεγονός που υποδηλώνει την πολιτική στήριξη της μεταρρύθμισης. Για την επιτυχία αυτών των μεταρρυθμίσεων, είναι κομβικό να διασφαλιστεί ότι οι διοικητικές δομές είναι κατάλληλα προσαρμοσμένες στις νέες τους αρμοδιότητες.

- Διασφάλιση ότι η Κυβέρνηση θα έχει επαρκή χρόνο να συζητήσει τον Κοινωνικό Προϋπολογισμό πριν από τη συζήτηση του Κρατικού Προϋπολογισμού στη Βουλή.

Διαχείριση των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης

- Καθορισμός σχεδίου και χρονοδιαγράμματος για την επιτάχυνση του εξορθολογισμού των ΤΚΑ καθώς και περαιτέρω ενοποίηση των υπολοίπων ταμείων
 - Κατάργηση όλων των ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων που χρηματοδοτεί ο ΟΕΕ. Μεταφορά των υπηρεσιών βρεφονηπιακής φροντίδας στην τοπική αυτοδιοίκηση.
 - Ολοκλήρωση της σταδιακής κατάργησης των προγραμμάτων του ΟΕΚ και μεταβίβαση των περιουσιακών του στοιχείων στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Κατάργηση των εργοδοτικών εισφορών υπέρ ΟΕΚ που εξακολουθούν να υφίστανται.
 - Καθορισμός χρονοδιαγράμματος για την αποτελεσματική ολοκλήρωση της ενοποίησης των πληροφοριακών συστημάτων, των διοικητικών δομών, των οικονομικών και λογιστικών διαδικασιών των ταμείων που έχουν συγχωνευθεί με βάση τους Ν.3371/2005, Ν.3655/2008 και Ν.3863/2010, υπό

την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Πολυτελείς συμβάσεις μεταξύ Υπουργείου και Ταμείων μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη της ενοποίησης και του εξορθολογισμού των διοικητικών δομών και των πληροφοριακών συστημάτων. Τα στελέχη των ταμείων μπορούν να αξιολογηθούν με βάση την αποτελεσματική εκπλήρωση των στόχων που θα καθορίζονται σε αυτές τις πολυτελείς συμβάσεις. Οι στόχοι μπορεί να είναι η βελτίωση της εσωτερικής διαχείρισης, η ενίσχυση της παραγωγικότητας και η αναβάθμιση των υπηρεσιών προς τους λήπτες των παροχών. Οι δημοσιονομικές εξοικονομήσεις θα περιοριστούν στη μείωση του διοικητικού κόστους. Θα πρέπει να καθοριστούν αξιόπιστες/αποτελεσματικές κυρώσεις, οι οποίες θα επιβάλλονται στα ταμεία που δεν τηρούν τις υποχρεώσεις τους.

- Περαιτέρω ενοποίηση των λοιπών ταμείων κοινωνικής ασφάλισης, προκείμενου να αντιμετωπιστεί ο κατακερματισμός του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Ιδιαίτερα, το ΕΤΑΑ και το ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, μαζί με τα περιουσιακά τους στοιχεία, θα πρέπει να συγχωνευθούν στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ ή τον ΟΑΕΕ. Επιπλέον, τα ταμεία υγειονομικής περίθαλψης τα οποία παραμένουν ανεξάρτητα, πρέπει να συγχωνευθούν και να ενταχθούν στο ΕΟΠΥΥ. Για το σκοπό αυτό, πρέπει να καθοριστούν οι παροχές που θα χορηγούνται από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, να ενοποιηθεί ο σχεδιασμός των παροχών και αναλόγως τα επίπεδα των εισφορών στα ταμεία που υπολείπονται. Να προετοιμαστεί και να τηρηθεί ένα αυστηρό χρονοδιάγραμμα για την ενοποίηση των παροχών και των εισφορών, για την προετοιμασία των πληροφοριακών συστημάτων και την αποτελεσματική συγχώνευση της διαχείρισης και της διοίκησης των ταμείων.
- Καθορισμός σχεδίου και χρονοδιαγράμματος για τον εκσυγχρονισμό του συνολικού συστήματος διαχείρισης των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης, με την εισαγωγή της καθολικής χρήσης ενός προσωπικού αριθμού ταυτοποίησης (ΑΜΚΑ), εναρμόνιση των συστημάτων ΤΠ, απλοποίηση του νομικού και διοικητικού πλαισίου, υιοθέτηση μιας κοινής πολιτικής για το ανθρώπινο δυναμικό και εφαρμογή προγραμμάτων κατάρτισης. Να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην διαχείριση των οικονομικών ροών και μεταβιβαστικών πληρωμών μεταξύ των ταμείων.
- Όλες οι εφαρμογές των τεχνολογιών ΤΠ στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας να βασίζονται στον προσωπικό κωδικό ταυτοποίησης ΑΜΚΑ. Αυτός ο κανόνας πρέπει να εφαρμόζεται κατά προτεραιότητα στις εφαρμογές και τις βάσεις δεδομένων που χρησιμοποιούν άλλα μέσα ταυτοποίησης, όπως το μητρώο δικαιούχων αναπηρικών επιδομάτων του Υπουργείου Υγείας, το οποίο βασίζεται σε ένα νέο αριθμό που σχετίζεται με το ΑΜΚΑ και το ΑΦΜ.
- Επιτάχυνση των προγραμμάτων που είναι σε εξέλιξη για την εναρμόνιση και την ολοκλήρωση της ενοποίησης των πληροφοριακών συστημάτων σε όλα τα ΤΚΑ. Απλοποίηση του νομικού και διοικητικού πλαισίου.
- Καθορισμός μιας κοινής πολιτικής ανθρωπίνων πόρων για όλους τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης. Διευκόλυνση της κινητικότητας μεταξύ των ταμείων και της γενικής κυβέρνησης. Βελτίωση της κατάρτισης προκειμένου τα άτομα να μπορέσουν γρήγορα να διαχειρίζονται τις νέες διαδικασίες και τα νέα συστήματα ΤΠ.

- Ενίσχυση και κατάρτιση των υπαλλήλων του ΟΑΕΔ προκειμένου να βελτιώσουν το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών και των συμβουλευτικών υπηρεσιών για τους άνεργους, και να μπορέσουν να βελτιώσουν τις ενεργητικές πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης.
- Να διασφαλισθεί η αποτελεσματική εποπτεία των ΤΚΑ, με την υποχρεωτική δημοσίευση των εξελεγχμένων ετήσιων λογαριασμών τους, τον καθορισμό ετήσιων στόχων και την *ex post* αξιολόγηση των στόχων που επετεύχθησαν. Να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στα προγράμματα του δημοσίου τομέα.
 - Να ζητηθεί από τα ΤΚΑ, και ιδιαίτερα από το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ να παράσχει αναλυτικά στοιχεία για τις οφειλόμενες μεταβιβάσεις εισφορών προς τρίτα ταμεία καθώς και κατάρτιση τακτικών λογαριασμών που να περιλαμβάνουν στοιχεία για αυτές τις χρηματικές ροές.
- Εξέταση της καλύτερης προσέγγισης για τον εξορθολογισμό της συλλογής των ασφαλιστικών εισφορών και των δραστηριοτήτων που σχετίζονται με αυτές, λαμβάνοντας υπόψη για το σκοπό αυτό τις διεθνείς βέλτιστες πρακτικές, την ανάγκη για ελαχιστοποίηση της γραφειοκρατίας και την ανάγκη να διασφαλιστεί ότι ο αρμόδιος οργανισμός έχει τα κίνητρα και τα απαραίτητα εφόδια να ανταποκριθεί στο έργο αυτό. Μια επιλογή αποτελεί η δημιουργία ενός ενιαίου φορέα για το κύριο πρόγραμμα (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ-ΟΑΕΔ-ΕΟΠΥΥ) με αποκλειστικούς σκοπούς τη συλλογή κοινωνικών εισφορών, την αναδιανομή των πόρων αυτών στα αρμόδια ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, την τήρηση αρχείου των εισφορών, τον έλεγχο της καταβολής εισφορών με ανάλογες εξουσίες με αυτές της φορολογικής διοίκησης και οικονομική διαχείριση των εισροών από τις εισφορές. Όταν θα λάβει τις εισφορές από τον ενιαίο οργανισμό, το κάθε ΤΚΑ θα είναι υπεύθυνο για τη διαχείρισή τους. Τα ΤΚΑ θα τηρούν λογαριασμό για κάθε ασφαλισμένο, ενώ ο ενιαίος οργανισμός θα τηρεί λογαριασμούς για εταιρείες και επαγγελματίες.
 - Συλλογή πληροφοριών για τα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης και χάραξη συγκεκριμένης πολιτικής για την εποπτεία τους.
 - Υποχρεωτική δημοσίευση των ετήσιων εξελεγχμένων λογαριασμών όλων των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης, και εν ευθέτω χρόνο υποβολή των λογαριασμών αυτών σε *ex post* ελέγχους από το Ελεγκτικό Συνέδριο, όταν το δικαστήριο θα έχει αποκτήσει την υποδομή να διενεργεί τέτοιους ελέγχους.
 - Υιοθέτηση ετήσιων στόχων και τακτικής αξιολόγησης της εκπλήρωσής τους ως βάσης των σχέσεων ανάμεσα στα Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης και της εποπτεύουσες αρχές, δηλαδή την Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Οι στόχοι αυτοί πρέπει να αφορούν τόσο στην εσωτερική διοίκηση των ΤΚΑ όσο και στην παροχή υπηρεσιών. Πρέπει να αναπτυχθούν και χρησιμοποιηθούν δείκτες και για τους δύο αυτούς τομείς. Το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας πρέπει να εξετάσει την εφαρμογή πολυετών συμβάσεων με τα ταμεία, προκειμένου να προσδώσει τις μεταξύ τους σχέσεις μια πιο επίσημη διάσταση.

Χορήγηση επιδομάτων

- Να καθοριστεί σχέδιο και χρονοδιάγραμμα για την αποτελεσματικότερη διοίκηση των προνοιακών παροχών σε τοπικό επίπεδο. Να εξεταστεί ο καλύτερος τρόπος για τη βελτίωση της υφιστάμενης θεσμικής δομής, με την πιθανή συμμετοχή των ΚΕΠ ως δικτύων παροχής πληροφοριών μίας στάσης για κοινωνικές υπηρεσίες και παροχές, την ίδρυση Γραφείου Κοινωνικών Υποθέσεων σε κάθε Δήμο, και τη συνεργασία των δομών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και του Υπουργείου Εσωτερικών για την εποπτεία των ενεργειών της τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα αυτό.
- Εξορθολογισμός των δικτύων παροχής πληροφοριών για τις κοινωνικές παροχές και τη λήψη τους. Να εξεταστεί η χρήση των ΚΕΠ ως υπηρεσιών μίας στάσης για τη παροχή πληροφοριών στους ενδιαφερόμενους για τις κοινωνικές υπηρεσίες και παροχές, σε συντονισμό με τους παρόχους κοινωνικών επιδομάτων. Να εξεταστεί εάν οι αρμοδιότητές τους θα πρέπει να επεκταθούν, με το πέρασμα του χρόνου, στην παραλαβή και επεξεργασία αιτήσεων για παροχή κοινωνικής προστασίας (εκτός αυτών που σχετίζονται με την ανεργία) και στην απάντηση σχετικών αιτημάτων.
- Υποστήριξη της υποδομής του ΟΓΑ να διενεργεί έλεγχο εισοδηματικών κριτηρίων στους δικαιούχους.
- Καθιέρωση δομών συνεργασίας ανάμεσα στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και στο Υπουργείο Εσωτερικών για την εποπτεία, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών και παροχών σε είδος από τις τοπικές αρχές.
- Εξέταση της ίδρυσης Γραφείου Κοινωνικών Υποθέσεων σε κάθε δήμο και η χρήση των γραφείων αυτών ως ενιαίου δικτύου για τη χορήγηση των παροχών σε χρήμα στον πληθυσμό, προκειμένου να αντικατασταθούν οι αλληλεπικαλυπτόμενες δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης, των εφοριών και οι κατά τόπους ανταποκριτές του ΟΓΑ.
- Συμμετοχή κοινωνικών λειτουργών και ειδικών σε θέματα απασχόλησης στα νεοσυσταθέντα Κέντρα Πιστοποίησης Αναπηρίας (ΚΕ.Π.Α.) προκειμένου να εξετάζεται η ικανότητα προς εργασία ως βάση για τη χορήγηση επιδομάτων αναπηρίας. Να αξιολογηθεί η διαδικασία αξιολόγησης της αναπηρίας μετά την ολοκλήρωση της τρέχουσας αναδιοργάνωσης.
- Στενότερη παρακολούθηση των κοινωνικών προγραμμάτων του δημοσίου τομέα. Για το ενιαίο μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων, οι πληροφορίες για όλες τις κοινωνικές παροχές, συμπεριλαμβανομένου και του εισοδήματος που χορηγείται κατά την αναρρωτική άδεια καθώς και του αριθμού των δικαιούχων πρέπει να συγκεντρωθούν από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Για τα ειδικά μισθολόγια, όπως των ενόπλων δυνάμεων και των ένστολων, οι αντίστοιχες πληροφορίες για το είδος των παροχών θα πρέπει να παρέχονται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους από τα αρμόδια υπουργεία.

Σημειώσεις

1. Βλέπε ΟΟΣΑ (2011).
2. Για παράδειγμα, στη διάρκεια επίσκεψης της αποστολής του ΟΟΣΑ σε Γραφείο του ΟΑΕΔ, διαπιστώθηκε ότι το κτίριο δεν είχε θέρμανση επί εβδομάδες και ότι το προσωπικό ήταν αναγκασμένο να εργάζεται στο κρύο μέσα στο χειμώνα.

Βιβλιογραφία

- Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124, OECD Publishing.
- Carcillo, S. and D. Grubb (2006), “From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 36, OECD Publishing.
- Dolgoff, R., D. Feldstein and L. Skelnik (1993), *Understanding Social Welfare*, 3rd edition, Longman.
- European Commission (2009), *Annual National Report 2009, Greece: Pensions, Health and Long-Term Care*, Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms, European Commission, Brussels.
- OECD Glossary of Statistical Terms, <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>.
- OECD (2011), *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264102880-en.

Παράρτημα Α

Οδηγός προς τον Αναγνώστη

Δομή

Η παρούσα έκθεση αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια:

- Κεφάλαιο πρώτο: Παρουσιάζεται το οικονομικό, κοινωνικό και συστημικό πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα. Αναλύεται το οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να προωθηθούν οι μεταρρυθμίσεις και τα συστημικά ζητήματα που επηρεάζουν την πολιτική και τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας.
- Κεφάλαιο δεύτερο: Αναλύονται τα ζητήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή του ισχύοντος συστήματος παροχών. Τα βασικά ζητήματα που σχετίζονται με τα κοινωνικά επιδόματα –επιδόματα ανεργίας, οικογενειακά επιδόματα, επιδόματα αναπηρίας και στεγαστικά επιδόματα, οι διαγραφόμενες τάσεις στη δαπάνη και λήψη επιδομάτων με βάση τα διοικητικά δεδομένα που συγκέντρωσε ο ΟΟΣΑ για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης.
- Κεφάλαιο τρίτο: Προς τον σχεδιασμό ενός πιο αποτελεσματικού συστήματος στην Ελλάδα. Βασικά στοιχεία για τον επανασχεδιασμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας προκειμένου αυτό να καταστεί πιο αποδοτικό και αποτελεσματικό, λαμβάνοντας υπόψη κοστολογημένα μεταρρυθμιστικά σενάρια (οι υπολογισμοί κόστους/οφέλους του ΟΟΣΑ περιγράφονται αναλυτικά στο Παράρτημα Δ της παρούσας έκθεσης).
- Κεφάλαιο τέταρτο: Προς ένα πιο αποτελεσματικό σύστημα διακυβέρνησης της κοινωνικής προστασίας. Βασικά ζητήματα προκειμένου να καταστεί πιο αποδοτική και αποτελεσματική η διακυβέρνηση του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Τα επτά παραρτήματα που περιλαμβάνονται στην παρούσα έκθεση συμπληρώνουν τη συνολική εικόνα με αναλυτικότερα στοιχεία:

- Παράρτημα Α: Οδηγός προς τον Αναγνώστη
- Παράρτημα Β: Ενημέρωση για τις πρόσφατες εξελίξεις στον τομέα των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας
- Παράρτημα Γ: Επισκόπηση των μεταρρυθμίσεων του τομέα κοινωνικής προστασίας και συναφών μεταρρυθμίσεων στο διάστημα των τελευταίων είκοσι ετών
- Παράρτημα Δ: Ανάλυση κόστους/οφέλους των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων για την αναμόρφωση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας

- Παράρτημα Ε: Βασικά χαρακτηριστικά των κοινωνικών προγραμμάτων της Ελλάδας με πηγή τη *Βάση δεδομένων του ΟΟΣΑ για τα Κοινωνικά Προγράμματα*
- Παράρτημα ΣΤ: Κρατικές δαπάνες στην Ελλάδα το 2010
- Παράρτημα Ζ: Σχεδιασμός και εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων στην κοινωνική προστασία

Στο τέλος της παρούσας έκθεσης παρατίθεται Γλωσσάρι όρων.

Με τον όρο πρόγραμμα κοινωνικής προστασίας η παρούσα έκθεση περιγράφει κάθε πληρωμή που χρηματοδοτείται από κρατικό ή εθνικό πρόγραμμα προς κάποιο άτομο ή με γνώμονα κάποιο άτομο. Στόχος των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας είναι να βοηθήσουν τα άτομα να αντεπεξέλθουν στις βασικές τους ανάγκες. Η κοινωνική προστασία περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα δημόσιων πολιτικών και δραστηριοτήτων για την ανακούφιση της φτώχειας και της ανέχειας, χωρίς να διακρίνει με βάση τα όργανα που αναλαμβάνουν να εφαρμόσουν αυτές τις πολιτικές ή τα προγράμματα, ούτε με βάση τη χρηματοδότησή τους από τις εισφορές των δικαιούχων (ασφαλιστικές παροχές) ή από τη γενική φορολογία (προνοιακές παροχές). Παρόλα αυτά, στο πεδίο έρευνας της παρούσας έκθεσης δεν περιλαμβάνονται προγράμματα που χρηματοδοτούνται εξ ολοκλήρου ή εν μέρει από πόρους της ΕΕ ούτε προγράμματα παροχής κινήτρων.

Πεδίο εφαρμογής της παρούσας έκθεσης και βασικοί ορισμοί

Η έκθεση εστιάζει στα προγράμματα κοινωνικής προστασίας, στα οποία, για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, περιλαμβάνονται οι συντάξεις αναπηρίας αλλά εξαιρούνται οι ανταποδοτικές συντάξεις γήρατος καθώς και η παροχή υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης (εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά). Εξετάζει τα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης που παρέχουν επιδόματα με βάση προηγούμενες εισφορές καθώς και τα προνοιακά προγράμματα που δεν εξαρτώνται από καταβολή προηγούμενων εισφορών. Τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας, που περιλαμβάνονται στην παρούσα έκθεση, χορηγούν αποκλειστικά παροχές σε χρήμα και καλύπτουν περίπου το 22% του εργάσιμου πληθυσμού της Ελλάδας. (Πίνακας Α.1)

Ένα ζήτημα που ανακύπτει διαρκώς στην παρούσα έκθεση είναι η διάκριση ανάμεσα στην κοινωνική ασφάλιση και την κοινωνική πρόνοια (Πλαίσιο Α.1).

Η έκθεση επίσης αναφέρεται σε παροχές αναπηρίας και παροχές ανικανότητας. Οι παροχές αναπηρίας καταβάλλονται σε άτομα με περιορισμούς στο είδος και τον αριθμό των δραστηριοτήτων που μπορούν να εκτελέσουν εξαιτίας μιας μακροχρόνιας σωματικής ή ψυχικής πάθησης ή προβλήματος υγείας. Οι παροχές ανικανότητας καταβάλλονται σε άτομα που πάσχουν από αναπηρία ή είναι άρρωστα. Επομένως, η συνολική δαπάνη για παροχές ανικανότητας περιλαμβάνει και τις παροχές αναπηρίας και τις παροχές για την κάλυψη ασθένειας.

Ο όρος διοικητικά δεδομένα που χρησιμοποιείται στην παρούσα έκθεση (στο κείμενο, στις πηγές, στους πίνακες και στα γραφήματα) αναφέρεται στα δεδομένα που συγκέντρωσε ο ΟΟΣΑ από τα διοικητικά αρχεία των ελληνικών αρχών ως μέρος της ανάλυσης της παρούσας έκθεσης.

Πλήρης κατάλογος βασικών όρων και ορισμών περιλαμβάνεται στο Γλωσσάρι στο τέλος της έκθεσης.

Πίνακας Α.1. Ποσοστά λήψης επιδομάτων που χορηγούνται από τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας που καλύπτει η παρούσα έκθεση

Κλάδος κοινωνικής προστασίας	Κατηγορία προγράμματος	Ποσοστό επί του εργάσιμου πληθυσμού	Έτος
Ανικανότητα	Αναπηρία/ ανταποδοτικό	3,9%	2010
	Αναπηρία/ μη ανταποδοτικό	2,5%	2010
	Ασθένεια και εργατικό ατύχημα ¹ (Ανταποδοτικό)	2,8%	2010
Ανεργία	Ανταποδοτικό	7,7%	2010
	Μη ανταποδοτικό	2,0%	2010
Οικογένεια	Ανταποδοτικό	0,7%	2010
	Μη ανταποδοτικό	2,3%	2010
Λοιπές κατηγορίες κοινωνικής πρόνοιας	Μη ανταποδοτικό	Μ/Δ	2010
Σύνολο αναπλήρωσης κύριου εισοδήματος	Ανταποδοτικό	15,0%	2010
	Μη ανταποδοτικό	6,8%	2010
	Σύνολο	21,8%	2010
Στέγαση	Ανταποδοτικό	1,5%	2009
	Μη ανταποδοτικό	0,0%	2009

Σημειώσεις: Κατά την άθροιση των ποσοστών λήψης των επιδομάτων αναπλήρωσης εισοδήματος με βάση τα επί μέρους προγράμματα ενδέχεται να υπάρχει διπλή καταμέτρηση, καθώς τα δεδομένα που χρησιμοποιήθηκαν δεν επιτρέπουν την εξάλειψη της διπλής καταμέτρησης με ακρίβεια. 1. Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για τα επιδόματα ασθένειας των δημοσίων υπαλλήλων και επομένως δεν συμπεριλαμβάνονται.

Πηγή: Εκτιμήσεις που βασίζονται σε στοιχεία που παρείχαν οι ελληνικές αρχές στον ΟΟΣΑ, 2011-12 (διοικητικά δεδομένα).

Σχετικά με τις πηγές των δεδομένων και την αξιοπιστία τους

Οι αριθμοί, η κοστολόγηση και τα σενάρια που αναπτύσσονται στην παρούσα έκθεση προέρχονται από ένα ευρύ φάσμα πηγών:

- Τα στατιστικά στοιχεία από τις Έρευνες για το Εισόδημα και τις Συνθήκες Διαβίωσης (SILC).
- Τα στατιστικά στοιχεία της ΕΕ από τις Έρευνες για το Εισόδημα και τις Συνθήκες Διαβίωσης (EU-SILC) για τις εκτιμήσεις συνολικού διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών.
- Την έκθεση του μοντέλου προσομοίωσης φόρων-παροχών EUROMOD για την Ελλάδα για τη διασταύρωση των υποθέσεων και την επαλήθευση των προϋποθέσεων των υφιστάμενων προγραμμάτων.
- Τα στοιχεία που συγκέντρωσε ο ΟΟΣΑ απευθείας από τις ελληνικές αρχές κατά τα έτη 2011-2012 (στα οποία γίνεται αναφορά με τον όρο «διοικητικά δεδομένα»).

Πλαίσιο Α.1. Κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική πρόνοια

Κοινωνική ασφάλιση

Ως κοινωνική ασφάλιση ορίζεται γενικά η χορήγηση παροχών στα άτομα με βάση τις προηγούμενες εισφορές τους, και κατά συνέπεια χρηματοδοτείται από αυτές τις εισφορές. Η κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα παρέχεται από ένα πλέγμα ταμείων κοινωνικής ασφάλισης (ΤΚΑ). Κατά κανόνα, όσοι καταβάλουν εισφορές στα ταμεία αυτά και οι οικογένειές τους, έχουν δικαίωμα να λαμβάνουν από αυτά συντάξεις (γήρατος, αναπηρίας και επιζώντων) καθώς και υγειονομική περίθαλψη. Τα ταμεία παρέχουν επίσης ειδικά βοηθήματα στα άτομα με αναπηρία, ως συμπλήρωμα των αναπηρικών συντάξεων. Ορισμένα ΤΚΑ χορηγούν επίσης αποζημίωση σε περίπτωση ασθένειας, ατυχήματος, έξοδα κηδείας και επιδόματα μητρότητας. Ορισμένες πρόσθετες παροχές (επιδόματα ανεργίας, στέγασης, και ψυχαγωγικές δραστηριότητες) είναι διαθέσιμες μόνο για τους ασφαλισμένους στο μεγαλύτερο ΤΚΑ, το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, το οποίο καλύπτει τους υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα (στο μέλλον και τους νεοεισερχόμενους στο δημόσιο). Επιπλέον, ειδικά προγράμματα καλύπτουν την παροχή επικουρικών συντάξεων. Συνολικά, τα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης καλύπτουν σχεδόν το 80% του πληθυσμού.

Κοινωνική πρόνοια

Ως κοινωνική πρόνοια ορίζεται η χορήγηση παροχών που δεν εξαρτάται από την καταβολή προηγούμενων εισφορών και χρηματοδοτείται από τα έσοδα της γενικής κυβέρνησης. Στην Ελλάδα, η κοινωνική πρόνοια (η οποία καλείται και κοινωνική αλληλεγγύη) παρέχεται συνήθως μέσω κατηγοριακών παροχών που καλύπτουν το γήρας, τις πολύτεκνες οικογένειες και τα άτομα με αναπηρία. Μη ανταποδοτικές παροχές δικαιούνται τα ηλικιωμένα άτομα άνω των 65 που δεν δικαιούνται σύνταξη κοινωνικής ασφάλισης (σύνταξη ανασφάλιστων υπερήλικων) και τα άτομα άνω των 60 που λαμβάνουν χαμηλή σύνταξη (ΕΚΑΣ). Τα προνοιακά επιδόματα χορηγούνται σε οικογένειες με τρία ή περισσότερα παιδιά, οικογένειες με χαμηλά εισοδήματα και στα άτομα με αναπηρία τα οποία πάσχουν από ορισμένες κατηγορίες παθήσεων.

Η ασφάλιση και η πρόνοια διαφέρουν ως προς τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας που πρέπει να πληροί το άτομο ή το νοικοκυριό για να δικαιούται το επίδομα. Κατά κανόνα, στις χώρες του ΟΟΣΑ:

- οι ασφαλιστικές παροχές (οι οποίες καλούνται και ανταποδοτικές) εξαρτώνται από τις προηγούμενες εισφορές που έχουν καταβληθεί σε ένα ασφαλιστικό πρόγραμμα. Χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο μέσω εισφορών. Στις περισσότερες περιπτώσεις, δεν απαιτείται εισοδηματικό κατώφλι για να είναι κάποιος επιλέξιμος,
- οι προνοιακές παροχές (παροχές με βάση εισοδηματικά κριτήρια) εξαρτώνται, στις περισσότερες περιπτώσεις, από την πτώση του τρέχοντος εισοδήματος κάτω από ένα συγκεκριμένο επίπεδο (το εισοδηματικό κριτήριο). Επίσης, δεν απαιτείται να έχουν καταβληθεί προηγούμενες ασφαλιστικές εισφορές προκειμένου να είναι κάποιος επιλέξιμος (εκτός από σπάνιες περιπτώσεις). Χρηματοδοτούνται κυρίως μέσω της γενικής φορολογίας.

Ορισμένες παροχές εξαρτώνται τόσο από την καταβολή προηγούμενων εισφορών όσο και από εισοδηματικά κριτήρια (π.χ. επίδομα ανεργίας που καταβάλλεται μόνο σε ανέργους χωρίς πόρους, οι οποίοι έχουν εξαντλήσει τα δικαιώματά τους στην τακτική ασφάλιση κατά της ανεργίας). Ορισμένες παροχές μπορεί να είναι μη ανταποδοτικές και να μην προϋποθέτουν εισοδηματικά κριτήρια (τα «καθολικά» επιδόματα τα οποία καταβάλλονται σε ορισμένες περιπτώσεις, π.χ. ορισμένα επιδόματα τέκνων).

Όλες οι προαναφερόμενες πηγές πάσχουν από κενά και αδυναμίες, σε μεγάλο βαθμό εξαιτίας των υφιστάμενων αδυναμιών των ελληνικών δεδομένων. Ορισμένα δεδομένα

απουσιάζουν (για παράδειγμα τα δεδομένα για το ποσοστό λήψης επιδομάτων αναρρωτικής άδειας και άδειας μητρότητας). Σε ό,τι αφορά στην κοστολόγηση καθώς και στις υφιστάμενες αδυναμίες των ελληνικών δεδομένων, υφίστανται ενδογενείς μεροληπτικές* τάσεις και άλλα μεθοδολογικά ζητήματα, τα οποία οφείλουν να ληφθούν υπόψη, όπως εξηγείται αναλυτικότερα στο Παράρτημα Δ. Για παράδειγμα, η μη καταγραφή όλων των περιπτώσεων λήψης παροχών από τις Έρευνες για το Εισόδημα και τις Συνθήκες Διαβίωσης (SILC) είναι αναμενόμενη, πράγμα που σημαίνει ότι η κοινωνική δαπάνη είναι μάλλον μεγαλύτερη από αυτήν που καταγράφεται στη βάση δεδομένων. Επιπλέον, στα σύνολα δεδομένων SILC ορισμένες ομάδες του πληθυσμού υπερ-εκπροσωπούνται στο στατιστικό δείγμα, όπως οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι τραπεζοϋπάλληλοι ενώ άλλες ομάδες υπο-εκπροσωπούνται, όπως οι αυτοαπασχολούμενοι, οι αγρότες και οι συνταξιούχοι. Κατά συνέπεια, τα ποσοστά φτώχειας μπορεί να εμφανίζονται χαμηλότερα από αυτά που θα καταγράφονταν, εφόσον είχε επιλεγεί ένα πιο ισορροπημένο δείγμα.

Η έκθεση βασίζεται επίσης σε διαδραστικά εργαλεία του ΟΟΣΑ όπως η μηχανή υπολογισμού φόρων – παροχών (*Tax Benefit Calculator*), η μηχανή υπολογισμού οικογενειακής ενίσχυσης (*Family Support Calculator*) και η μηχανή υπολογισμού συντάξεων (*Pension Calculator*). Τα εργαλεία αυτά παρέχουν προσομοιώσεις για το μέσο οικογενειακό εισόδημα εντός και εκτός εργασίας λαμβάνοντας υπόψη τις ρυθμίσεις της νομοθεσίας των διαφόρων χωρών. Οι μηχανές υπολογισμού περιλαμβάνουν παροχές σε χρήμα (και αποκλείουν τις παροχές σε είδος). Επίσης, καλύπτουν την ασφαλιστική κάλυψη της ανεργίας, τα βοηθήματα ανεργίας, την κοινωνική πρόνοια, τα οικογενειακά επιδόματα και τα επιδόματα σε μονογονεϊκές οικογένειες, τα στεγαστικά επιδόματα, τα επιδόματα ανατροφής τέκνων, που καταβάλλονται σε γονείς που έχουν αναλάβει την φροντίδα ανατροφής των τέκνων τους καθώς και παροχές που εξαρτώνται από το καθεστώς απασχόλησης του λήπτη.

Μεθοδολογία της παρούσας έκθεσης

Η παρούσα έκθεση εκπονήθηκε σε διάφορα στάδια από το Μάρτιο 2011 έως το Μάιο του 2012. Συντάχθηκε από τη Γραμματεία του ΟΟΣΑ ενώ μέλη της ομάδας Επιθέωσης υπέβαλαν σχόλια και παρατηρήσεις με τη συνεισφορά ομότιμων ειδικών και άλλων συναδέλφων του ΟΟΣΑ. Τα δεδομένα ελέγχθηκαν από την Ελλάδα. Η έκθεση βασίζεται στα δεδομένα που συγκεντρώθηκαν μέχρι τα τέλη Απριλίου του 2012. Οι εξελίξεις που έλαβαν χώρα έκτοτε, ενδέχεται να αναφέρονται αλλά δεν έχουν αξιολογηθεί από τον ΟΟΣΑ.

Κατά την πρώτη φάση εκπόνησης της έκθεσης, η Γραμματεία του ΟΟΣΑ ανέπτυξε συγκεκριμένη μεθοδολογία συλλογής δεδομένων ενώ προετοίμασε και διένειμε ερωτηματολόγιο προς τις ελληνικές αρχές με σκοπό τη συλλογή πληροφοριών πάνω στα κοινωνικά προγράμματα. Παράλληλα οργανώθηκαν και αποστολές στην Ελλάδα, με σκοπό την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών προς τις ελληνικές αρχές, για ζητήματα που προκύπτουν από αυτή καθαυτή την επεξεργασία των δεδομένων αλλά και από τη διαδικασία συλλογής τους ώστε να αναπτυχθεί μια διοικητική βάση δεδομένων (βλ. προηγούμενη ενότητα). Σε δεύτερη φάση, η έκθεση εκπονήθηκε με τη χρήση των συγκεκριμένων πληροφοριών.

*

ΣτΜ: Πρόκειται για ενδεχόμενο σφάλμα της μεθοδολογίας μέτρησης από όπου μπορούν να προκύψουν εκτιμήσεις λανθασμένες.

Ομάδα Επιθεώρησης

Η επιθεώρηση διεξήχθη από ομάδα μελών της Γραμματείας του ΟΟΣΑ:

- Την Caroline Varley, Επικεφαλής του Προγράμματος Επιθεωρήσεων Δημόσιας Διακυβέρνησης, Διεύθυνση Δημόσιας Διακυβέρνησης και Χωρικής Ανάπτυξης.
- Τον Reza Lahidji, Επικεφαλής του έργου, Ελλάδα: Επιθεώρηση Κοινωνικής Πρόνοιας, Διεύθυνση Δημοσίας Διακυβέρνησης και Χωρικής Ανάπτυξης.
- Τον Filippo Cavassini, Αναλυτή, Διεύθυνση Δημόσιας Διακυβέρνησης και Χωρικής Ανάπτυξης.
- Την Sophia Katsira, Βοηθό Ερευνήτρια, Διεύθυνση Δημοσίας Διακυβέρνησης και Χωρικής Ανάπτυξης.
- Τον Rodrigo Fernandez, Αναλυτή, Διεύθυνση Απασχόλησης, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.
- Τον Stéphane Carcillo, Επικεφαλής Αναλυτή, Διεύθυνση Απασχόλησης, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.

Αποστολές

Στις συζητήσεις που έγιναν, συμμετείχαν ενδιαφερόμενοι από ένα ευρύ φάσμα σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης καθώς και ενδιαφερόμενοι από την κοινωνία των πολιτών και τον ακαδημαϊκό χώρο.

Ειδική μνεία αξίζει στην αποστολή που έλαβε χώρα από τις 23 Ιανουαρίου έως τις 3 Φεβρουαρίου του 2012, με επικεφαλής τον Reza Lahidji. Η αποστολή συγκέντρωσε δεδομένα απευθείας από τις ελληνικές αρχές, προκειμένου να ολοκληρώσει τη βάση διοικητικών δεδομένων. Επίσης, διεξήγαγε συνεντεύξεις με διάφορες κατηγορίες ενδιαφερομένων σχετικά με το σύστημα θεσμών και διακυβέρνησης της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα. Η ομάδα επιθεώρησης αυτής της αποστολής διεξήγαγε πάνω από σαράντα συνεντεύξεις με κυβερνητικούς αξιωματούχους, διοικητές ασφαλιστικών ταμείων, εκπροσώπους συνδικαλιστικών οργανώσεων, ενώσεις βιομηχάνων, ΜΚΟ, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και ακαδημαϊκούς. Η αποστολή επισκέφθηκε επίσης τοπικά γραφεία του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ). Η ατζέντα της αποστολής και οι συνεντεύξεις οργανώθηκαν με τη σημαντική συμβολή της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας), με την οποία είχε στενή συνεργασία η ομάδα, στη διάρκεια της αποστολής.

Δύο ομότιμοι ειδικοί από άλλες χώρες του ΟΟΣΑ συμμετείχαν στην ομάδα στη διάρκεια της αποστολής για τη συγκέντρωση δεδομένων:

- Ο Eric Aubry (Σύμβουλος Επικρατείας, Συμβούλιο Επικρατείας της Γαλλίας) (*Conseiller d'Etat, Conseil d'Etat, France*).
- Ο Odd Helge Askevold (Αναπληρωτής Γενικός Διευθυντής, Υπουργείο Εργασίας, Νορβηγία) (*Deputy Director General, Ministry of Labour, Norway*).

Στην αποστολή συμμετείχαν επίσης και οι Mauricio Soto και Katja Funke από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

Οι έλληνες ακαδημαϊκοί που παρείχαν συμβουλές σχετικά με την αποστολή και την ολοκλήρωση της έκθεσης ήταν:

- Ο Πάνος Τσακλόγλου, Καθηγητής στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών.
- Ο Μάνος Ματσαγγάνης, Αναπληρωτής Καθηγητής στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών.
- Η Μαρία Πετμεσίδου, Καθηγήτρια Κοινωνικής Πολιτικής στο Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο της Θράκης.

Η ομάδα πήρε συνεντεύξεις από τους εκπροσώπους των οργανισμών που παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα:

Υπουργεία

- Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας/Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων,
- Υπουργείο Ναυτιλίας/Οίκος Ναύτου,
- Υπουργείο Περιβάλλοντος – Γενική Γραμματεία Ενέργειας,
- Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη,
- Υπουργείο Εθνικής Άμυνας,
- Υπουργείο Πολιτισμού,
- Υπουργείο Υγείας,
- Υπουργείο Εσωτερικών,
- Υπουργείο Οικονομικών.

Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης

- **ΟΑΕΔ:** Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού,
- **ΟΕΚ:** Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας,
- **ΟΕΕ:** Οργανισμός Εργατικής Εστίας,
- **ΙΚΑ-ΕΤΑΜ:** Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων – Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών,
- **ΙΚΑ-ΕΤΑΜ:** Ενοποιημένο ταμείο,
- **ΟΓΑ:** Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων,
- **ΟΑΕΕ:** Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών.

Τράπεζα της Ελλάδας

- **ΤΑΥΤΕΚΩ:** Ταμείο Ασφάλισης Υπαλλήλων Τραπεζών & Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας,
- **ΕΤΑΑ:** Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολούμενων,
- **ΕΟΠΥΥ/ΟΠΑΔ:** Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας,
- **ΕΤΑΠ-ΜΜΕ:** Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης.

Κοινωνικοί Εταίροι

- **ΣΕΒ:** Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών
- **ΙΝΕ-ΓΣΕΕ:** Ινστιτούτο Εργασίας- Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας,
- **ΕΣΕΕ:** Εθνική Συνομοσπονδία Ελληνικού Εμπορίου,
- **ΚΕΠΕ:** Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών,
- **ΓΣΕΒΕΕ:** Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας.

ΜΚΟ

- Ερυθρός Σταυρός,
- Παιδικά Χωριά SOS,
- Κλίμακα.

Ακαδημαϊκοί

- Πάνος Τσακλόγλου, Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών
- Μάνος Ματσαγγάνης, Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών
- Μαρία Πετμεσίδου, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο της Θράκης
- ΕΛ.ΣΤΑΤ: Ελληνική Στατιστική Αρχή

Παράρτημα Β

Ενημέρωση για τις πρόσφατες κύριες μεταρρυθμίσεις του τομέα κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα

Στο παράρτημα αυτό αναπτύσσονται οι βασικές νομικές και λοιπές πρωτοβουλίες για την μεταρρύθμιση της ελληνικής κοινωνικής προστασίας, όπως αυτές παρουσιάστηκαν στον ΟΟΣΑ από τις ελληνικές αρχές και περιγράφονται στην ισχύουσα νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένων και πρωτοβουλιών που αναλήφθηκαν μετά την ολοκλήρωση της ανάλυσης και συγκέντρωσης δεδομένων του ΟΟΣΑ. Το κύριο τμήμα της έκθεσης αξιολογεί την κατάσταση μέχρι το τέλος Απριλίου του 2012, αλλά δεν αξιολογεί τις πιο πρόσφατες εξελίξεις. Αυτές, ωστόσο, αποδεικνύουν την πρόδηλη βούληση από την πλευρά του υπουργείου που έχει τεθεί επικεφαλής, δηλαδή του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, να προωθήσει με ταχύτητα τις μεταρρυθμίσεις. Αυτές πρόκειται να οδηγήσουν στην επίτευξη εξοικονομήσεων και την αύξηση της αποδοτικότητας, καθώς και στη διασφάλιση ενός πλαισίου που θα επιτρέπει την πιο αποτελεσματική εποπτεία των παροχών.

Βασικές στρατηγικές μεταρρυθμίσεις

Έχουν ήδη τεθεί σε εφαρμογή τρεις στρατηγικές βάσεις για την ενίσχυση του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος:

- Η συνολική αρμοδιότητα διαχείρισης της κοινωνικής πρόνοιας και της κοινωνικής ασφάλισης (σύμφωνα και με τις συστάσεις του ΟΟΣΑ), έχει ανατεθεί στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, η οποία περιλαμβάνει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων κοινωνικής προστασίας από το Υπουργείο Υγείας. Η επιτελική αρμοδιότητα που απαιτείται για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων στον νευραλγικό αυτό τομέα έχει ανατεθεί πλέον στο Υπουργείο Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.
- Οι στρατηγικές αποφάσεις αναφορικά με το σχεδιασμό ελήφθησαν προς την κατεύθυνση υιοθέτησης εισοδηματικών κριτηρίων, ως βάσης, για τα προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας. Για παράδειγμα, έχει καθιερωθεί ο έλεγχος εισοδηματικών κριτηρίων για την χορήγηση οικογενειακών επιδομάτων.
- Τίθενται οι βάσεις για την πρακτική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Προκειμένου να διευκολυνθεί η δημιουργία μιας κοινής βάσης δεδομένων και να εξαλειφθεί η διπλή καταμέτρηση, συστήθηκε το Εθνικό Μητρώο Δικαιούχων Κοινωνικών και Προνοιακών Επιδομάτων. Το επόμενο βήμα αναμένεται να είναι μια ενιαία αρχή πληρωμών για τα ασφαλιστικά και προνοιακά επιδόματα τόσο για την κοινωνική ασφάλιση, όσο και για τις παροχές κοινωνικής πρόνοιας. Επίσης, καθιερώθηκε η χρήση ενός μοναδικού αριθμού προσωπικής ταυτοποίησης (ΑΜΚΑ).

Μεταρρυθμίσεις του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης συνταξιούχων, το 2011 και το 2012

Με στόχο την καταπολέμηση της φτώχειας και την εξασφάλιση ενός επαρκούς εισοδήματος για ηλικιωμένους και χαμηλοσυνταξιούχους, ιδίως, όσον αφορά στα υποχρεωτικά προγράμματα οικονομικής ενίσχυσης για αυτές τις πληθυσμιακές ομάδες, το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης από το 1996 προβλέπει το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ). Το 2011 και το 2012 έγιναν κάποιες προσαρμογές, οι οποίες καθιστούν αυστηρότερα τα κριτήρια επιλεξιμότητας.

Πλαίσιο Β.1. Επίδομα/Παροχή Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ)

Υπόβαθρο

Το επίδομα αυτό, το οποίο καθιερώθηκε για πρώτη φορά με το Ν.2434/1996 «Μέτρα πολιτικής για την απασχόληση και την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση και άλλες διατάξεις» (παράγραφος 3, άρθρο 20), αποσκοπεί στην οικονομική στήριξη συνταξιούχων με χαμηλά εισοδήματα και συνιστά ένα μη ανταποδοτικό μηνιαίο επίδομα για ηλικιωμένους και συνταξιούχους που έχουν συμπληρώσει την ηλικία των 60 ετών, εκτός από τα παιδιά που λαμβάνουν σύνταξη λόγω θανάτου του γονέα τους, για τα οποία δεν υπάρχει απαιτούμενο όριο ηλικίας, καθώς και για συνταξιούχους λόγω αναπηρίας όλων των ασφαλιστικών φορέων κύριας ασφάλισης (εκτός από τον Οργανισμό Γεωργικών Ασφαλίσεων), ανεξάρτητα από το όριο ηλικίας. Το επίδομα/παροχή χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Η μεταρρύθμιση του 2011

Όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 34 του Ν.3996/2011 (Μέρος Β, Κεφάλαιο Α: Προστασία των ευπαθών ομάδων), εισήχθη ένα νέο σύνολο κριτηρίων επιλεξιμότητας. Οι νέες τροποποιήσεις είναι οι ακόλουθες:

1. Από την 1.1.2011, το Επίδομα/Παροχή Κοινωνικής Αλληλεγγύης θα καταβάλλεται στους δικαιούχους, εφόσον πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις:
 - Όλοι οι συνταξιούχοι γήρατος και θανάτου πρέπει να έχουν συμπληρώσει το 60^ο έτος της ηλικίας τους την 1^η Ιανουαρίου 2011. Για τους συνταξιούχους λόγω αναπηρίας, καθώς και για τα τέκνα που λαμβάνουν σύνταξη λόγω θανάτου του γονέα τους, δεν απαιτείται όριο ηλικίας.
 - Το συνολικό καθαρό ετήσιο εισόδημα από συντάξεις (κύριες, επικουρικές και βοηθήματα), μισθούς, ημερομίσθια και λοιπά επιδόματα που χορηγούνται στον συνταξιούχο, σύμφωνα με δήλωση φορολογίας εισοδήματος να μην υπερβαίνει το ποσό των 8.472,09 Ευρώ. Από το ανωτέρω εισόδημα αφαιρούνται τα ποσά που αντιστοιχούν στη σύνταξη αναπήρων και θυμάτων πολέμου κατά την εκτέλεση της στρατιωτικής υπηρεσίας, στην ισόβια σύνταξη που χορηγείται σε πολύτεκνες μητέρες και στα προνοιακά επιδόματα του Υπουργείου Υγείας.
 - Το συνολικό ετήσιο ατομικό φορολογητέο εισόδημα να μην υπερβαίνει τα 9.884,11 Ευρώ.
 - Το συνολικό ετήσιο οικογενειακό φορολογητέο εισόδημα να μην υπερβαίνει τα 15.380,90 Ευρώ.

Πλαίσιο Β.1. Επίδομα/Παροχή Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ) (συνεχ.)

- Το συνολικό ακαθάριστο ποσό κύριας και επικουρικής σύνταξης να μην υπερβαίνει το ποσό των 850 Ευρώ μηνιαίως.
 - Οι δικαιούχοι πρέπει να διαμένουν μόνιμα στην Ελλάδα.
2. Από τον Ιανουάριο του 2011, το ΕΚΑΣ παρέχεται και στους συνταξιούχους των κύριων ταμείων, εφόσον αυτοί πληρούν τα απαιτούμενα κριτήρια επιλεξιμότητας.
 3. Το πληρωτέο ποσό του ΕΚΑΣ που καταβάλλεται σε αυτές τις περιπτώσεις διαμορφώνεται ως εξής:

Ποσό ΕΚΑΣ (μηνιαίως)	Ποσό εισοδήματος
230 Ευρώ	Μέχρι 7.715,65 Ευρώ
172,50 Ευρώ	Από 7.715,66 Ευρώ έως 8.018,26 Ευρώ
115 Ευρώ	Από 8.018,27 Ευρώ έως 8.219,93 Ευρώ
57,50 Ευρώ	Από 8.219,94 Ευρώ έως 8.472,09 Ευρώ
30 Ευρώ	Από 8.472,10 Ευρώ έως 9.200 Ευρώ (εφόσον το συνολικό ετήσιο οικογενειακό φορολογητέο εισόδημα δεν υπερβαίνει τα 13.500 Ευρώ)

Τα ίδια ως άνω ποσά επιδόματος χορηγούνται και στους συνταξιούχους αναπηρίας που λαμβάνουν πλήρη σύνταξη. Στους συνταξιούχους γήρατος και αναπηρίας που λαμβάνουν μειωμένη σύνταξη, το επίδομα ισούται με τα 2/3 των ανωτέρω ποσών.

Η μεταρρύθμιση του 2012

Από τον Ιανουάριο του 2012, τα ποσά του ΕΚΑΣ δύνανται να επαναξιολογούνται και να αναπροσαρμόζονται σύμφωνα με το με το εισόδημα του προηγούμενου οικονομικού έτους και την εξέλιξη του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ΔΤΚ) του έτους αναπροσαρμογής. Από 1.1.2014 το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ) καταβάλλεται με τη συμπλήρωση του 65^{ου} έτους της ηλικίας. Για τους συνταξιούχους λόγω αναπηρίας καθώς και για τα τέκνα που λαμβάνουν σύνταξη λόγω θανάτου του γονέα τους δεν απαιτείται όριο ηλικίας (Άρθρ. 1, παράγρ. 1Α4, υποπαράγρ.6 του Ν.4093/2012 της 12^{ης} Νοεμβρίου 2012 και του Άρθρ. 10 της παραγρ. 3 της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου της 19^{ης} Νοεμβρίου 2012).

Συνολικά, ο Νόμος 4093/2012 και η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 19^{ης} Νοεμβρίου 2012 εισήγαγαν τις ακόλουθες μεταρρυθμίσεις:

- τα όρια ηλικίας για όλα τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης αυξήθηκαν κατά δύο χρόνια,
- οι συντάξεις και τα εφάπαξ μειώθηκαν,
- το ανώτατο όριο του ασφαλιστέου ημερομισθίου άλλαξε,
- καθιερώθηκε ένα ενοποιημένο σύστημα ελέγχου και πληρωμών των συντάξεων.

Σύσταση Εθνικού Μητρώου Δικαιούχων κοινωνικών και προνοιακών επιδομάτων, 2011

Καθιερώθηκε Εθνικό Μητρώο Δικαιούχων Κοινωνικών και Προνοιακών Επιδομάτων (Νόμος 4025/2.11.2011), το οποίο θα διευκολύνει τη δημιουργία μιας βάσης δεδομένων. Η θεσμοθέτησή του, έχει οδηγήσει στη δημιουργία ενός συστήματος παρακολούθησης

της υλοποίησης των προγραμμάτων οικονομικής ενίσχυσης που εφαρμόζονται από τους Δήμους. Η περαιτέρω ανάπτυξη του Εθνικού Μητρώου μπορεί να παρέχει το πλαίσιο για ένα ευρύ φάσμα διαδικασιών ελέγχου και ορθολογισμού, όπως η διενέργεια των ηλεκτρονικών διασταυρώσεων με τα αρχεία/δεδομένα αρκετών (δημόσιων) οργανισμών, αποτελώντας συνεπώς ένα βασικό εργαλείο για τη χάραξη πολιτικών και την έγκαιρη λήψη βελτιωτικών μέτρων.

Κατώτατος μισθός και μεταρρυθμίσεις των επιδομάτων ανεργίας, 2012

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.4046/2012 που ψηφίστηκε την 12^η Φεβρουαρίου του 2012 από την Ελληνική Βουλή και αφορά στην έγκριση της νέας δανειακής συμφωνίας με το ΔΝΤ και του αντίστοιχου Μνημονίου Συνεννόησης, ο κατώτατος βασικός μισθός που προβλέπει η ισχύουσα Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας (ΕΣΕ) μειώθηκε κατά 22% για τους υπαλλήλους άνω των 25 ετών και κατά 32% για τους υπαλλήλους κάτω των 25 ετών.

Με βάση αυτά τα δεδομένα, για άγαμους υπάλληλους άνω των 25, χωρίς προϋπηρεσία και/ή ανειδίκευτους, ο κατώτατος μηνιαίος μισθός ορίζεται στα 586,08 Ευρώ και το κατώτατο ημερομίσθιο στα 26,18 Ευρώ, ενώ για τους άγαμους υπαλλήλους κάτω των 25, χωρίς προϋπηρεσία και/ή ανειδίκευτους, ο κατώτατος μηνιαίος μισθός ορίζεται στα 510,95 Ευρώ και το κατώτατο ημερομίσθιο στα 22,83 Ευρώ.

Πλαίσιο Β.2. Ενιαίο Εθνικό Μητρώο δικαιούχων κοινωνικών και προνοιακών επιδομάτων

Προς διευκόλυνση της δημιουργίας μιας κοινής βάσης δεδομένων, με το Νόμο 4025/2.11.2011, Κεφάλαιο Γ, Άρθρο 18 θεσμοθετήθηκε η θέσπιση ενός Ενιαίου Εθνικού Μητρώου δικαιούχων κοινωνικών και προνοιακών επιδομάτων

Η θεσμοθέτησή του έχει οδηγήσει στη δημιουργία ενός συστήματος παρακολούθησης της υλοποίησης των προγραμμάτων οικονομικής ενίσχυσης που εφαρμόζονται από τους Δήμους.

Το μητρώο αυτό περιλαμβάνει όλους τους δικαιούχους του Επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΑΣ) του επιδόματος απόλυτης αναπηρίας, της σύνταξης ανασφάλιστων υπερηλίκων, της προνοιακής σύνταξης, του επιδόματος ανεργίας, του επιδόματος στήριξης ειδικών κατηγοριών ανέργων, των οικογενειακών επιδομάτων του ΟΑΕΔ και των επιδομάτων μητρότητας, των οικογενειακών επιδομάτων σε πολύτεκνες και τρίτεκνες οικογένειες και της εφάπαξ παροχής, της ισόβιας σύνταξης πολυτέκνων, των επιδομάτων ασθενοείας, των επιδομάτων απόδοσης με αναπηρίες, του επιδόματος ενοικίου, των οικογενειακών επιδομάτων από το Δημόσιο και των οικογενειακών επιδομάτων συνταξιούχων από τα ασφαλιστικά ταμεία.

Η πρωτοβουλία αυτή ξεκίνησε τον Φεβρουάριο του 2011, όταν όλοι οι λήπτες συντάξεων αναπηρίας και άλλων επιδομάτων στην Ελλάδα υποχρεώθηκαν εκ του νόμου να δηλώσουν τα επιδόματα που λάμβαναν στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ). Τα δεδομένα θα συγκεντρώνονταν από το Υπουργείο Υγείας. Μετά την απογραφή αυτή, ένας αριθμός ληπτών δεν πληρούσε τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τα επιδόματα αυτά για διάφορους λόγους. Όλοι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και γενικά όλοι οι αρμόδιοι οργανισμοί, υποχρεούνται να παρέχουν όλα τα επί μέρους στοιχεία που τηρούν για τους δικαιούχους τους σε ηλεκτρονική μορφή.

Η περαιτέρω ανάπτυξη του Εθνικού Μητρώου μπορεί να παρέχει το πλαίσιο για ένα ευρύ φάσμα διαδικασιών ελέγχου και εξορθολογισμού, όπως η διενέργεια ηλεκτρονικών διασταυρώσεων με τα δεδομένα αρκετών δημόσιων οργανισμών, αποτελώντας συνεπώς ένα βασικό εργαλείο για τη χάραξη πολιτικών και την έγκαιρη λήψη βελτιωτικών μέτρων.

Οι μειώσεις αυτές αφορούν μόνο υπαλλήλους που πληρώνονται με βάση την ΕΣΕ ενώ εφαρμόζονται για τους υπάρχοντες υπαλλήλους και για τους νεοπροσληφθέντες. Επίσης, η μείωση που τέθηκε σε ισχύ από την 14^η Φεβρουαρίου 2012, δεν είναι υποχρεωτική και για τους υπαλλήλους που εξακολουθούν να πληρώνονται με βάση την

ΕΓΣΣΕ, μπορεί να επιβληθεί μονομερώς από τον εργοδότη χωρίς να απαιτείται η προηγούμενη συγκατάθεση του υπαλλήλου.

Σε συνέχειας της μείωσης του κατώτατου μισθού το Μάρτιο του 2012, το μηνιαίο επίδομα ανεργίας μειώθηκε από τα 470 στα 360 Ευρώ. Επιπλέον, από τον Ιανουάριο του 2013, τα ημερήσια επιδόματα ανεργίας για τους ανέργους που έχουν υποβάλει αίτηση για λήψη τακτικού επιδόματος ανεργίας τα 4 τελευταία χρόνια, δεν μπορεί να υπερβαίνουν τα 450. Εάν, τα τελευταία 4 χρόνια, ο δικαιούχος έχει πληρωθεί για λιγότερες από 450 ημέρες, αυτός ή αυτή δικαιούται να πληρωθεί για τις μέρες που υπολείπονται μέχρι να συμπληρώσει τις 450 ημέρες. Από 1.1.2014 τα ημερήσια επιδόματα ανεργίας στην τετραετία δεν είναι δυνατόν να είναι περισσότερα των τετρακοσίων (400).

Καθιερώνεται νέο επίδομα ανεργίας (σελ. 5.603 – 5.604, ΙΑ.1 Ρυθμίσεις για τον ΟΑΕΔ, Μέρος ΙΙΙ: Μέτρα Κοινωνικής Πολιτικής Μακροχρονίων Ανέργων). Όσοι παραμένουν άνεργοι για διάστημα που υπερβαίνει τους 12 μήνες με οικογενειακό εισόδημα που δεν υπερβαίνει το ποσό των 10.000 Ευρώ ετησίως (το όριο εισοδήματος προσαυξάνεται 586 Ευρώ για κάθε ανήλικό τέκνο) δικαιούνται μηνιαίο επίδομα ύψους 200 Ευρώ το πολύ έως 12 μήνες.

Ο Ν.4093/12.12.2012 μείωσε επίσης τα ειδικά και εποχικά επιδόματα ανεργίας που χορηγούνται σε ορισμένες επαγγελματικές κατηγορίες και γεωγραφικές περιοχές.

Μεταρρύθμιση των οικογενειακών επιδομάτων για το 2011 και 2012

Πέντε οικογενειακά επιδόματα καταργήθηκαν. Η εφάπαξ παροχή για το τρίτο παιδί, το επίδομα τρίτου παιδιού, το πολυτεχνικό επίδομα, το πολυτεχνικό επίδομα τρίτεκνης οικογένειας καθώς και η ισόβια σύνταξη στην πολύτεκνη μητέρα καταργήθηκαν (βλέπε τμήμα ΙΑ2, παράγραφοι 12,13 και 14 του Ν.4093/12.11.12)

Καθιερώθηκε ένα ενιαίο οικογενειακό επίδομα που θα χορηγείται με βάση εισοδηματικά κριτήρια, και ειδικότερα βάσει του ύψους του οικογενειακού εισοδήματος το οποίο θα υπολογίζεται μέσω μιας εισοδηματικής κλίμακας ισοδυναμίας. Το οικογενειακό επίδομα είναι 40 Ευρώ το μήνα για οικογένειες με ένα παιδί, 80 Ευρώ το μήνα για οικογένειες με δύο παιδιά, 130 Ευρώ το μήνα για οικογένειες με τρία παιδιά και 180 Ευρώ το μήνα για οικογένειες με τέσσερα παιδιά. Για κάθε εξαρτώμενο τέκνο πέραν του τέταρτου θα καταβάλλεται πέραν των ανωτέρω μηνιαίο επίδομα 60 Ευρώ. Ολόκληρο ή μέρος αυτού του οικογενειακού επιδόματος παρέχεται σύμφωνα με τα εισοδηματικά κλίμακα που ακολουθούν.

Πίνακας Β.1. Οικογενειακό επίδομα με εισοδηματικά κριτήρια

	ΕΥΡΩ
Πλήρες οικογενειακό επίδομα	0-6.000
Δύο τρίτα του οικογενειακού επιδόματος	6.001-12.000
Ένα τρίτο του οικογενειακού επιδόματος	12.001-18.000
Μηδενικό ποσοστό του οικογενειακού επιδόματος	18.000+

Σημείωση: σελ. 5.604, Παράγραφος 2, Τμήμα ΙΑ του Ν.4093/ 12.11.2012.

Το 2011-12, τέθηκε σε ισχύ μια σειρά νόμων σχετικά με τα οικογενειακά επιδόματα οι οποίοι σταδιακά εισήγαγαν εισοδηματικά κριτήρια για την χορήγηση των οικογενειακών επιδομάτων. Οι σημαντικότεροι από αυτούς είναι:

- Ο Ν.4025/2.11.2011 (άρθρο 21, παρ.3): με αυτή τη νέα μεταρρύθμιση, καθιερώνονται εισοδηματικά κριτήρια για την παροχή επιδομάτων σε πολύτεκνες

και τρίτεκνες οικογένειες. Από την 1 Νοέμβρη του 2011, τα επιδόματα αυτά θα χορηγούνται σε οικογένειες, που το συνολικό οικογενειακό εισόδημά τους δεν υπερβαίνει τα 55.000 Ευρώ ετησίως, το οποίο για κάθε παιδί από το τέταρτο και μετά προσauξάνεται κατά 5.000 Ευρώ.

- Ο Ν.4052/1.3.2012 (άρθρο 27, παρ 22): μια περαιτέρω μεταρρύθμιση εγκρίθηκε για όλα τα οικογενειακά επιδόματα (πολύτεκνων και τρίτεκνων οικογενειών) με αφετηρία την 1.1.2012. Εισήχθη νέο εισοδηματικό όριο 45.000 Ευρώ για τη χορήγηση του επιδόματος αυτού.

Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα 2012

Το 2014, η κυβέρνηση αναμένεται να θέσει σε πιλοτική εφαρμογή το πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, όπως προβλέπεται στον Ν.4093/2012, ο οποίος εγκρίθηκε στα τέλη του 2012. Το σχέδιο θα στοχεύει στον πληθυσμό που ζει κάτω από το όριο της φτώχειας.

Πλαίσιο Β.3. Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα

Τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είναι μη ανταποδοτικά καθολικά προγράμματα που χορηγούνται βάσει εισοδηματικών κριτηρίων και είναι σχεδιασμένα να λειτουργούν ως ύστατο δίκτυ ασφαλείας που θα διασφαλίζει ότι τα άτομα και τα νοικοκυριά δεν βρεθούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας.

Το πρόγραμμα θα εφαρμοστεί πιλοτικά σε δύο γεωγραφικές περιοχές με διαφορετικά κοινωνικό-οικονομικά χαρακτηριστικά, και η χρηματοδότησή του θα ανέλθει στα 20 εκατομμύρια Ευρώ. Θα στοχεύει στον πληθυσμό που ζει σε συνθήκες ακραίας φτώχειας παρέχοντας εισοδηματική ενίσχυση σε συνδυασμό με την εφαρμογή και άλλων πρωτοβουλιών κατά του κοινωνικού αποκλεισμού.

Το Υπουργείο Οικονομικών και το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας θα είναι αρμόδια για το σχεδιασμό του προγράμματος. Τα δύο Υπουργεία θα συμφωνήσουν για τα απαιτούμενα κριτήρια και τις προϋποθέσεις που θα αφορούν:

- στους δικαιούχους,
- στο ποσό του επιδόματος,
- στις διαδικασίες χορήγησης του επιδόματος,
- στις γεωγραφικές περιοχές πιλοτικής εφαρμογής,
- στην αρμόδια αρχή για την εφαρμογή του προγράμματος.

Βασική νομοθεσία για τη μεταρρύθμιση της κοινωνικής προστασίας

Ν.4025/2.11.2011

Ν.4024/2011

Ν.4052/1.3.2012

Ν.4075/2012

Ν.4093/2012

Νομοθετική Πράξη της 19^{ης} Νοεμβρίου 2012

Παράρτημα Γ

Επισκόπηση της κοινωνικής προστασίας και των σχετικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα την τελευταία εικοσαετία

Το παρόν παράρτημα παρέχει ορισμένες βασικές πληροφορίες σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις στην κοινωνική προστασία από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έως τις μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν το 2011 και το 2012. Οι πρόσφατες αλλαγές καταδεικνύουν μια ελπιδοφόρα επιτάχυνση της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας.

Γενική οργάνωση

Δομή

Όπως συμβαίνει στα περισσότερα συστήματα κοινωνικής προστασίας στην ηπειρωτική Ευρώπη, το ελληνικό σύστημα βασίστηκε αρχικά στα συντεχνιακά προγράμματα αλληλασφάλισης, τα οποία σταδιακά εναρμονίστηκαν, επεκτάθηκαν και συμπληρώθηκαν από το κράτος. Η σταδιακή προσέγγιση που ακολουθήθηκε στην κατασκευή του συστήματος κοινωνικής προστασίας οδήγησε σε μια περίπλοκη δομή παροχών και εισφορών, την οποία προσπάθησαν να απλοποιήσουν και να εξορθολογήσουν τα διαδοχικά κύματα μεταρρυθμίσεων της τελευταίας εικοσαετίας.

Είναι σύνηθες να διακρίνονται τρεις συνιστώσες στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας:

- Η κοινωνική ασφάλιση αποτελείται από ανταποδοτικά συστήματα, δηλαδή συστήματα στα οποία το δικαίωμα λήψης μιας παροχής εξαρτάται από ένα συγκεκριμένο απρόβλεπτο γεγονός και από την πληρωμή των εισφορών. Επιπρόσθετα, το συνολικό ύψος και η διάρκεια των παροχών συχνά έχουν θετική συσχέτιση προς το ύψος των εισφορών που έχουν καταβληθεί από το άτομο πριν το απρόβλεπτο γεγονός.
- Η κοινωνική αλληλεγγύη που ονομάζεται επίσης κοινωνική πρόνοια, καλύπτει παροχές που δεν συνδέονται με την έλευση ενός συγκεκριμένου συμβάντος, αλλά αφορούν φτωχότερα άτομα. Επομένως, οι παροχές αυτές λαμβάνουν υπόψη τους εισοδηματικά κριτήρια, δηλαδή η επιλεξιμότητα εξαρτάται από το μέγιστο ύψος των πόρων (έσοδα, περιουσία).
- Το εθνικό σύστημα υγείας, τέλος, αποσκοπεί στην παροχή οικονομικών υπηρεσιών υγείας σε όλους τους πολίτες χωρίς κανένα περιορισμό.

Μολονότι αυτές οι γενικές αρχές είναι απλές και κατανοητές, πρακτικά μπορεί να αποδειχθεί δύσκολο να γίνει διάκριση μεταξύ αυτών των τριών συνιστωσών, καθώς τα στοιχεία της ασφάλισης, της πρόνοιας και/ή της καθολικής πρόσβασης μπορεί συχνά να συνυπάρχουν στο ίδιο κοινωνικό πρόγραμμα. Ειδικότερα, πολλά ταμεία κοινωνικής ασφάλισης παρέχουν τόσο ανταποδοτικές όσο και μη ανταποδοτικές παροχές, και ένας

από τους βασικούς στόχους των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων ήταν η καλύτερη διάκριση αυτών των στοιχείων.

Κοινωνική ασφάλιση

Η κοινωνική ασφάλιση λειτουργεί μέσω συστημάτων που καλύπτουν διάφορες κατηγορίες του ενεργού πληθυσμού. Παρουσιάζεται συχνά ως το άθροισμα τριών πυλώνων: *i.* της υποχρεωτικής κύριας και συμπληρωματικής (ή επικουρικής) ασφάλισης που βασίζεται στο διανεμητικό σύστημα και την οποία χειρίζονται δημόσιοι οργανισμοί, *ii.* των επαγγελματικών προγραμμάτων που είναι προαιρετικά και αποτελούν ένα συμπλήρωμα της δημόσιας ασφάλισης, και *iii.* των ιδιωτικών ασφαλιστικών συμβολαίων που είναι προαιρετικά και ατομικά.

Τα συστήματα του πρώτου πυλώνα διοικούνται από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που ονομάζονται ασφαλιστικά ταμεία, εκ των οποίων τα περισσότερα υπάγονται στην εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Ο αριθμός αυτών των ταμείων μειώθηκε από 130 σε 13, το 2008, ως μέρος μιας προσπάθειας του νομοθέτη να εξορθολογήσει την οργάνωση της κοινωνικής ασφάλισης. Κάθε ταμείο διαχειρίζεται τα ασφαλιστικά συστήματα για τις συντάξεις, τις συντάξεις επιζώντων, την αναπηρία και τις ασθένειες προς όφελος μιας συγκεκριμένης κοινωνικο-επαγγελματικής ομάδας. Αυτά τα 13 ταμεία καλύπτουν τη συντριπτική πλειονότητα του πληθυσμού. Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), ένας ξεχωριστός φορέας που, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, χειρίζεται το σύστημα ασφάλισης κατά της ανεργίας και παρέχει οικογενειακά επιδόματα σε εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα.

Το κράτος συμβάλει επίσης στην χρηματοδότηση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης μέσω της περιοδικής (συνήθως ετήσιας) επιδότησης των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Έτσι, τα ελλείμματα των ταμείων χρηματοδοτούνται ετήσια από την γενική φορολογία. Το κράτος χρηματοδοτεί το μεγαλύτερο μέρος της δαπάνης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης για τους δημόσιους υπαλλήλους και τους αγρότες.

Κοινωνική αλληλεγγύη

Το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας αποτελεί το τελικό δίκτυ ασφαλείας για άτομα με ανεπαρκή μέσα διαβίωσης. Βασίζεται σε προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος για συγκεκριμένες ομάδες-στόχους της πρόνοιας, όπως οι ηλικιωμένοι, οι ανάπηροι, οι μονογονεϊκές οικογένειες και τα άπορα παιδιά. Τα προγράμματα αυτά εισήχθησαν κυρίως τη δεκαετία του 1960 και αναπτύχθηκαν τις δεκαετίες που ακολούθησαν.

Το σημερινό σύστημα παρέχει παροχές σε χρήμα, παροχές σε είδος και ατομικές κοινωνικές υπηρεσίες μέσω αποκεντρωμένων νομικών προσώπων που εποπτεύονται από το Υπουργείο Υγείας. Επιπλέον, παρέχει πρόσβαση σε περιορισμένες εκπτώσεις φόρου και σε ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση.

Υπό το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας που θεσπίστηκε το 1998, οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας παρέχονταν από κατά τόπους δημόσιους οργανισμούς και πιστοποιημένες εθελοντικές ή μη κερδοσκοπικές ενώσεις, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υγείας. Μετά την εισαγωγή της «νομαρχιακής αυτοδιοίκησης» το 1993, τα περιφερειακά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ανέλαβαν την αρμοδιότητα για ορισμένες δραστηριότητες στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Σε κάθε νομαρχία υπήρχε ένα τμήμα κοινωνικής πρόνοιας, αρμόδιο για την υλοποίηση των προγραμμάτων πρόνοιας στην περιοχή αρμοδιότητάς της. Αυτό το τμήμα χορηγούσε παροχές σε χρήμα

με χρηματοδότηση του Υπουργείου Υγείας καθώς και ατομικές κοινωνικές υπηρεσίες που χρηματοδοτούνταν τόσο από το Υπουργείο όσο και από έκαστη νομαρχία.

Το Εθνικό Σύστημα Υγείας

Το Εθνικό Σύστημα Υγείας (ΕΣΥ) θεσπίστηκε το 1983 με σκοπό να παρέχει δωρεάν υγειονομική περίθαλψη στον πληθυσμό. Το ΕΣΥ καλύπτει όλους όσους κατοικούν στην Ελλάδα, χωρίς κάποιες ειδικές προϋποθέσεις κάλυψης, ανεξάρτητα από την επαγγελματική κατηγορία ή την περιοχή. Εντός του ΕΣΥ, οι πρωτοβάθμιες υπηρεσίες φροντίδας υγείας παρέχονται μέσω των αγροτικών κέντρων υγείας και των περιφερειακών ιατρείων στις αγροτικές περιοχές, των εξωτερικών ιατρείων των περιφερειακών και συνοικιακών νοσοκομείων, των πολυκλινικών των ιδρυμάτων κοινωνικής ασφάλισης και των ειδικευμένων ιατρών σε αστικές περιοχές. Η δευτεροβάθμια φροντίδα παρέχεται από τα δημόσια και ιδιωτικά νοσοκομεία, καθώς και από τις κλινικές ή τα νοσοκομεία που ανήκουν σε ταμεία κοινωνικής ασφάλισης.

Το ΕΣΥ λειτουργεί παράλληλα με τους κλάδους υγειονομικής περίθαλψης των διαφόρων ταμείων κοινωνικής ασφάλισης, και οι συνθήκες αυτής της συνύπαρξης δεν έχουν ποτέ αποσαφηνιστεί επαρκώς, παρά τις προσπάθειες της κυβέρνησης. Η δυνατότητα να ενσωματωθούν όλα τα συστήματα υγειονομικής ασφάλισης στο γενικό πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Υγείας είχε εξεταστεί – και εγκαταλειφθεί – αρκετές φορές από το 1996, έως ότου αποφασίστηκε τελικά ως μέρος της μεταρρύθμισης της κοινωνικής ασφάλισης του 2010 (βλ. παρακάτω).

Νομικό πλαίσιο

Το Σύνταγμα

Οι γενικές αρχές που διέπουν την κοινωνική προστασία περιέχονται στο ελληνικό Σύνταγμα του 1975, η τελευταία τροποποίηση του οποίου έγινε το 2001. Ειδικότερα, το Σύνταγμα προβλέπει την υποχρέωση του κράτους να παρέχει κοινωνική ασφάλιση στους εργαζόμενους, καθορίζει την καθολικότητα των δικαιωμάτων υγειονομικής περίθαλψης και πρόνοιας, και θέτει τα δικαιώματα κοινωνικής προστασίας υπό την αρχή του «Κοινωνικού Κράτους Δικαίου» (Πλαίσιο Γ.1).

Νόμοι και διοικητικές πράξεις για την εξειδίκευσή τους

Στα χαμηλότερα επίπεδα, το νομοθετικό πλαίσιο της κοινωνικής προστασίας συμβαδίζει με την εξαιρετικά φορμαλιστική προσέγγιση της Ελλάδας στα ζητήματα δημόσιας διακυβέρνησης. Όλα τα κοινωνικά συστήματα οφείλουν να έχουν μια τυπική νομική βάση που να καθορίζει το καθεστώς τους, το στόχο τους, τις δομές διακυβέρνησης, τον τρόπο λειτουργίας, τη χρηματοδότηση και τους πόρους. Οι κυβερνητικές αποφάσεις πρέπει επίσης να θεσπιστούν με νόμο ή με κανονισμούς χαμηλότερου επιπέδου για τους οποίους η εκτελεστική εξουσία πρέπει να έχει εξουσιοδοτηθεί από τη νομοθετική εξουσία: Προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις και αποφάσεις της διοίκησης της κοινωνικής ασφάλισης. Στην περίπτωση της τελευταίας, οι αποφάσεις γενικά υποβάλλονται προς έγκριση στο εποπτεύον υπουργείο ή φορέα.

Πλαίσιο Γ.1. Συνταγματικές αρχές

Μολονότι το Σύνταγμα δεν αναφέρει έννοιες όπως η κοινωνική προστασία και η κοινωνική ασφάλιση, τρεις από τις διατάξεις του εγγυώνται ένα σύνολο σχετικών θεμελιωδών δικαιωμάτων: Το άρθρο 21 ορίζει τα δικαιώματα υγειονομικής περίθαλψης και πρόνοιας. Το άρθρο 22 (5) θεσπίζει τα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης για όλους τους εργαζόμενους και υπαλλήλους στην Ελλάδα. Τέλος το άρθρο 25 (1), το οποίο εισήχθη κατά τη Συνταγματική αναθεώρηση του 2001, τοποθετεί αυτά τα δικαιώματα υπό την ευρύτερη αρχή του «Κοινωνικού Κράτους Δικαίου». Τα σχετικά άρθρα παρατίθενται κατωτέρω.

Άρθρο 21

1. «Η οικογένεια, ως θεμέλιο της συντήρησης και προαγωγής του Έθνους, καθώς και ο γάμος, η μητρότητα και η παιδική ηλικία τελούν υπό την προστασία του Κράτους.
2. Πολύτεκνες οικογένειες, ανάπηροι πολέμου και ειρηνικής περιόδου, θύματα πολέμου, χήρες και ορφανά εκείνων που έπεσαν στον πόλεμο, καθώς και όσοι πάσχουν από ανίατη σωματική ή πνευματική νόσο έχουν δικαίωμα ειδικής φροντίδας από το Κράτος.
3. Το Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών και παίρνει ειδικά μέτρα για την προστασία της νεότητας, του γήρατος, της αναπηρίας και για την περίθαλψη των απόρων.
4. Η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που την στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του Κράτους.
5. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή δημογραφικής πολιτικής, καθώς και η λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων αποτελεί υποχρέωση του Κράτους.
6. Τα άτομα με αναπηρίες έχουν δικαίωμα να απολαμβάνουν μέτρων που εξασφαλίζουν την αυτονομία, την επαγγελματική ένταξη και τη συμμετοχή τους στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας».

Άρθρο 22

1. «Η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το Κράτος, που μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζόμενου αγροτικού και αστικού πληθυσμού.
Όλοι οι εργαζόμενοι, ανεξάρτητα από φύλο ή άλλη διάκριση, έχουν δικαίωμα ίσης αμοιβής για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας.»
5. «Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει».

Άρθρο 25

«Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους».

Οι σημαντικότερες νομικές αναφορές είναι οι πράξεις που διέπουν τα συστήματα κύριας και επικουρικής ασφάλισης καθώς και οι νόμοι που υιοθετήθηκαν με την πάροδο του χρόνου για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος, και ειδικότερα οι Νόμοι 3029/2002, 3655/2008, 3863/2010 και 3865/2010. Εξαιτίας του μεγάλου αριθμού των συστημάτων κύριας κοινωνικής ασφάλισης, των ταμείων επικουρικής ασφάλισης και των εταιρειών αμοιβαίας ασφάλισης, η νομοθεσία κοινωνικής ασφάλισης περιλαμβάνεται σε εκατοντάδες νομοθετικά κείμενα. Απαιτείται επειγόντως ένας βαθμός εναρμόνισης και

πράγματι έχουν αναληφθεί προσπάθειες προς αυτή την κατεύθυνση, κυρίως το 1992, 1999, 2002, 2008 και 2010 (βλ. παρακάτω). Τα υφιστάμενα νομικά κείμενα δεν είναι κωδικοποιημένα.

Μολονότι το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας διαβιβάζει ετησίως τον Κοινωνικό Προϋπολογισμό στον Πρόεδρο της Βουλής, το νομοθετικό σώμα δεν έχει έναν ουσιαστικό ρόλο στην εποπτεία και τον έλεγχο της κοινωνικής δαπάνης που δεν εμπίπτει στον προϋπολογισμό της κεντρικής κυβέρνησης. Σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες με παρεμφερείς κοινωνικές δομές, ο συνολικός προϋπολογισμός των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης δεν υποβάλλεται στη Βουλή προς έγκριση. Ο Κοινωνικός Προϋπολογισμός περιλαμβάνει μόνο τα προγραμματισμένα επίπεδα δαπάνης, τόσο για το υπό εξέταση έτος όσο και για τα προηγούμενα χρόνια, και δεν παρέχει καμία πληροφορία σχετικά με την πραγματοποιηθείσα δαπάνη.

Διαδικασίες προσφυγής

Οι διαφορές κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να αντιμετωπιστούν μέσω διοικητικών και, εφόσον απαιτείται, δικαστικών διαδικασιών προσφυγής.

Ως μέρος του εσωτερικού κανονισμού τους, τα ιδρύματα κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να παρέχουν στα άτομα τη δυνατότητα να ζητήσουν επανεξέταση της υπόθεσής τους. Η διοικητική προσφυγή αφορά κυρίως τη διερεύνηση των πραγματικών περιστατικών βάσει των οποίων ελήφθη η απόφαση, αλλά ορισμένες φορές εξετάζονται επίσης και νομικά σημεία. Είναι επίσης δυνατόν να εξεταστούν και λόγοι σκοπιμότητας. Ο διοικητικός φορέας που αναλαμβάνει αυτή την επανεξέταση μπορεί να είναι ο ίδιος ο οργανισμός κάποια ειδική οντότητα εντός της αρμοδιότητας του ή κάποιος εποπτικός φορέας.

Οι διοικητικές προσφυγές μπορούν επίσης να αξιολογηθούν από τις υπηρεσίες του Συνηγόρου του Πολίτη που συστήθηκε το 1996. Σύμφωνα με την εσωτερική οργάνωση αυτού του οργάνου, οι διαφορές ανάμεσα στη διοίκηση και τους πολίτες, για περιπτώσεις που αφορούν σε ζητήματα κοινωνικής ασφάλισης, πρόνοιας και υγειονομικής περίθαλψης, εξετάζονται από το τμήμα κοινωνικής διοίκησης.

Σε περίπτωση που ο ασφαλισμένος εξακολουθεί να έχει διαφωνίες αναφορικά με οιαδήποτε διοικητική απόφαση, μπορεί να προσφύγει στα διοικητικά δικαστήρια. Η απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου είναι τελεσίδικη, και μπορεί να ασκηθεί αναίρεση μόνο ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας. Το Συμβούλιο Επικρατείας αποφαινεται μόνο επί νομικών σημείων και ασχολείται αποκλειστικά με τη νομιμότητα της απόφασης.

Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις κοινωνικής προστασίας

Η διακυβέρνηση της κοινωνικής προστασίας ακολούθησε την ίδια γενική τάση με εκείνη άλλων τομέων δημόσιας διακυβέρνησης στην Ελλάδα τα τελευταία 20 χρόνια. Έγιναν επανειλημμένες προσπάθειες εκσυγχρονισμού των πολιτικών και των δομών διακυβέρνησης της χώρας, ειδικότερα στη διάρκεια της διαδικασίας ένταξης στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Σε ορισμένες περιπτώσεις αυτές οι προσπάθειες οδήγησαν σε ουσιαστικές βελτιώσεις. Παράλληλα ωστόσο, υπήρξε ένας βαθμός επανάπαυσης αναφορικά με τις επίμονες αδυναμίες της χώρας σε διάφορους τομείς δημόσιας διακυβέρνησης, η οποία ενισχύθηκε από τα οικονομικά πλεονεκτήματα που προέκυψαν από τη συμμετοχή στην ΟΝΕ – έως την οικονομική κατάρρευση του 2009.

Οι μεταρρυθμίσεις κοινωνικής ασφάλισης των δύο περασμένων δεκαετιών είχαν τους εξής τέσσερις διακριτούς – συχνά ανταγωνιστικούς και ορισμένες φορές αλληλοσυγκρουόμενους – στόχους:

- να προσαρμόσουν τα συνταξιοδοτικά συστήματα στις δυσμενείς δημογραφικές τάσεις, μια πρόκληση που είναι κοινή στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ,
- να βελτιώσουν ορισμένες πτυχές του δικτύου κοινωνικής ασφάλισης,
- να αντιμετωπίσουν ζητήματα διαρθρωτικής χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης και
- να απλοποιήσουν και να εξορθολογήσουν τα συστήματα κύριας και συμπληρωματικής ασφάλισης. Παρακάτω εξετάζονται εν συντομία πέντε σημαντικοί σταθμοί.

Τα μέτρα του 1992

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η κυβέρνηση εισήγαγε μέτρα για να βελτιώσει τη διαρθρωτική οικονομική κατάσταση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, τόσο αυξάνοντας τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης όσο και μειώνοντας τη δαπάνη. Ειδικότερα, οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας και παροχών έγιναν αυστηρότερες για όλα τα συνταξιοδοτικά συστήματα του πρώτου πυλώνα. Δεδομένου ότι οι μεταβολές δεν μπορούσαν να εφαρμοστούν αναδρομικά στα θεμελιωμένα συνταξιοδοτικά δικαιώματα, ο Νόμος 2084/1992 εισήγαγε διαφορετική αντιμετώπιση μεταξύ όσων ασφαλίστηκαν πριν τις 31 Δεκεμβρίου 1992, οι οποίοι συνέχισαν να επωφελούνται από τις προηγούμενες προϋποθέσεις, και όσων ασφαλίστηκαν από την 1^η Ιανουαρίου 1993 και μετά, στους οποίους εφαρμόστηκε το νέο πλαίσιο που εναρμόνισε τις προϋποθέσεις σύνταξης για τους νέους ασφαλισμένους (μετά το 1993).

Τα μέτρα του 1996-99

Το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1990, η κυβέρνηση υιοθέτησε μια σειρά επιπρόσθετων μεταρρυθμίσεων για να περιορίσει τον αριθμό των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης, να εκσυγχρονίσει και να εναρμονίσει τη διακυβέρνησή τους και να βελτιώσει τις ελάχιστες συντάξεις.

Το 1996, δημιουργήθηκε το νέο επίδομα για χαμηλοσυνταξιούχους με βάση εισοδηματικά κριτήρια που ονομάζεται Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ).

Το 1998, η κυβέρνηση υιοθέτησε για πρώτη φορά μια ανταποδοτική σύνταξη για τους αγρότες, η οποία συμπληρώθηκε με μια «σύνταξη γήρατος για ανασφάλιστους εργαζόμενους στη γεωργία και αγρότες», αντικαθιστώντας τη βασική σύνταξη των αγροτών, η οποία τότε ήταν μια πάγια πληρωμή που δεν εξαρτιόταν από εισοδηματικά κριτήρια και αποτελούσε το μεγαλύτερο μη ανταποδοτικό συνταξιοδοτικό πρόγραμμα της χώρας. Σε ανταπόδοση, η κυβέρνηση κατέστησε δεσμευτική την κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότηση του νέου συστήματος.

Το 1998 συστήθηκε επίσης η Επιθεώρηση Εργασίας, ειδικότερα με στόχο να βελτιώσει τον έλεγχο των πληρωμών των κοινωνικών εισφορών και να καταπολεμήσει την εισφοροδιαφυγή.

Το 1999, η κυβέρνηση αποφάσισε να συγχωνεύσει τρία ασφαλιστικά ταμεία κύριας ασφάλισης για κατηγορίες αυτοαπασχολούμενων (το Ταμείο Ασφάλισης Εμπόρων (ΤΑΕ), το Ταμείο Επαγγελματιών και Βιοτεχνών Ελλάδος (ΤΕΒΕ), και το Ταμείο Συντάξεως Αυτοκινητιστών (ΤΣΑ) στον ΟΑΕΕ. Η συγχώνευση συνοδεύτηκε από μια ευθυγράμμιση των συντάξεων του ΤΣΑ, οι οποίες ήταν ιδιαίτερα χαμηλές, με το επίπεδο της ελάχιστης σύνταξης του ΤΕΒΕ, καθώς και από πολιτικές διαβεβαιώσεις ότι οι συντάξεις του ΤΑΕ, οι οποίες ήταν υψηλότερες κατά μέσο όρο, δεν επρόκειτο να μειωθούν ή να παγώσουν τα επόμενα χρόνια.

Η εφαρμογή του Νόμου 2676/99 αποκαλύπτει ορισμένες διαρθρωτικές αδυναμίες της διακυβέρνησης της κοινωνικής ασφάλισης. Η κυβέρνηση είχε αρχικά προγραμματίσει ότι η μεταφορά των συνταξιούχων των ΤΑΕ, ΤΕΒΕ και ΤΣΑ στο νέο ταμείο θα ολοκληρώνονταν σε τέσσερα χρόνια – μια αρκετά μακρά μεταβατική περίοδος λόγω του μεγέθους των ταμείων. Ωστόσο χρειάστηκαν οκτώ χρόνια για να λάβει χώρα η συγχώνευση, καθώς τα ΤΑΕ, ΤΕΒΕ και ΤΣΑ καταργήθηκαν τελικά την 1η Ιανουαρίου 2007 όταν και συστήθηκε ο ΟΑΕΕ ως φορέας δημοσίου δικαίου (Προεδρικό Διάταγμα 154/06). Τα ποσοστά αναπλήρωσης εξακολουθούν να διαφέρουν ευρέως για τις τρεις κατηγορίες συνταξιούχων (Πετμεσίδου, 2011), και απομένει να φανεί σε ποιο βαθμό έχει πράγματι ενοποιηθεί η διοίκηση των τριών ταμείων.

Επιπλέον, η κυβέρνηση αποφάσισε να συγχωνεύσει 12 ταμεία που παρείχαν συμπληρωματική ασφάλιση σε δημόσιους υπαλλήλους, δημιουργώντας το ΤΕΑΔΥ.

Η κυβέρνηση προσπάθησε επίσης να ενισχύσει την αρχή της διαβούλευσης με τα συνδικάτα, τις επαγγελματικές οργανώσεις και τους εμπειρογνώμονες στη διαχείριση της κοινωνικής ασφάλισης. Με βάση τις συστάσεις μιας Τριμερούς Συμβουλευτικής Επιτροπής, δημιούργησε ορισμένα νέα όργανα με αντικείμενο την εναρμόνιση των πρακτικών διαχείρισης των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης. Με το νόμο Ν. 2676/1999 συστήθηκε η Επιτροπή Παρακολούθησης για τον έλεγχο της διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων των ταμείων, την παροχή καθοδήγησης για τις ορθές επενδυτικές στρατηγικές και την πιθανή επιβολή οικονομικών κυρώσεων στα ταμεία που δεν συμμορφώνονται. Δημιουργήθηκε επίσης μια υπηρεσία στη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων του Υπουργείου Εργασίας προκειμένου να παρακολουθεί τις εκταμιεύσεις των κλάδων ασθένειας των κύριων και συμπληρωματικών συστημάτων που εποπτεύονται από το Υπουργείο. Τέλος, ένα νέο ασφαλιστικό ταμείο με τίτλο «Οργανισμός Περίθαλψης Ασφαλισμένων Δημοσίου» δημιουργήθηκε υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υγείας με στόχο τον έλεγχο της οργάνωσης, της ποιότητας και της χρηματοδότησης των υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης.

Τα μέτρα του 2002

Το 2002, η κυβέρνηση υιοθέτησε μια πιο ευνοϊκή στρατηγική με την ψήφιση του Νόμου 3029/2002 «Μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης». Οι διατάξεις του νόμου επικεντρώθηκαν στην αλλαγή της μισθολογικής περιόδου αναφοράς που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό της σύνταξης, στην αύξηση της ελάχιστης σύνταξης για όσους εισήλθαν μετά το 1993 στην αγορά εργασίας και στον περιορισμό της ελάχιστης σύνταξης για πιο ηλικιωμένους εργαζόμενους. Αυτές οι αλλαγές ευνόησαν κυρίως όσους ασφαλίστηκαν για πρώτη φορά μετά το 1993 και εφαρμόστηκαν στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ-ΕΤΑΜ και σε ορισμένα άλλα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης.

Το πακέτο θεσμικών μεταρρυθμίσεων περιλάμβανε την ένταξη όλων των κύριων συνταξιοδοτικών ταμείων για τους υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ έως τον Ιανουάριο του 2008, τη συνένωση όλων των επικουρικών ταμείων για τους

υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα σε ένα νέο ταμείο (ETAM), αρχικά μόνο σε εθελοντική βάση, το λειτουργικό και οργανωτικό διαχωρισμό των κύριων και επικουρικών ταμείων, και τη δημιουργία της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής (ΕΑΑ) για τη ρύθμιση των συνταξιοδοτικών ταμείων. Η νομοθεσία του 2002 επέτρεψε επίσης τη σύσταση προαιρετικών πλήρως κεφαλαιοποιητικών συνταξιοδοτικών συστημάτων τα οποία χειρίζονται αποκλειστικά οι κοινωνικοί εταίροι, αλλά αυτά είναι λίγα.

Παράλληλα με τη νομοθεσία του 2002, η κυβέρνηση διέγραψε το χρέος του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ προς το κράτος, συμφώνησε στη διευθέτηση του χρέους του προς άλλους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, συμφώνησε να παρέχει στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ μια εγγυημένη ετήσια χρηματοδότηση ίση με το 1% του ΑΕΠ για 30 χρόνια και συμφώνησε να το αποζημιώσει για ζημιές που θα προέκυπταν από την ενσωμάτωση μικρότερων ταμείων.

Τα μέτρα της περιόδου 2005-08

Το 2005, η κυβέρνηση δημοσίευσε την *Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για τις Συντάξεις*, η οποία παρουσίασε το σκεπτικό, το πλαίσιο και τους στόχους ενός νέου γύρου μεταρρυθμίσεων στις συντάξεις. Τα επόμενα χρόνια, εισήγαγε μια σειρά μέτρων για να βελτιώσει την οικονομική κατάσταση της κοινωνικής ασφάλισης και ξεκίνησε ένα βαθύτερο εκσυγχρονισμό και εξορθολογισμό του συστήματος.

Το ίδιο έτος, ορισμένα ταμεία του τραπεζικού κλάδου συγχωνεύθηκαν με το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ.

Το 2007, η κυβέρνηση αντικατέστησε το Κέντρο Ηλεκτρονικού Υπολογιστή Κοινωνικών Υπηρεσιών (ΚΗΥΚΥ) από ένα νέο οργανισμό με τίτλο ΗΔΙΚΑ (Νόμος 3607/2007). Η ΗΔΙΚΑ δημιουργήθηκε ως συνδεδεμένη επιχείρηση της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, η οποία πρέπει να εγκρίνει το επιχειρηματικό της σχέδιο και τον προϋπολογισμό της. Το διοικητικό συμβούλιο της ΗΔΙΚΑ διορίζεται από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικής Προστασίας. Η ΗΔΙΚΑ ανέλαβε την αρμοδιότητα να εκδίδει αριθμούς κοινωνικής ασφάλισης (γνωστοί ως αριθμοί ΑΜΚΑ) για τους ασφαλισμένους και να τηρεί την κεντρική βάση δεδομένων του ΑΜΚΑ. Η ΗΔΙΚΑ παρέχει επίσης ορισμένες υπηρεσίες πληροφορικής για το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, τον ΟΓΑ και άλλα ιδρύματα κοινωνικής ασφάλισης.

Το 2008, η κυβέρνηση υιοθέτησε το Νόμο 3655/2008, ο οποίος ενοποίησε 130 ταμεία που εποπτεύονταν από τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων σε 13 ταμεία: 5 κύρια ταμεία, 6 επικουρικά ταμεία και 2 ταμεία πρόνοιας. Ο νόμος προέβλεπε επίσης ότι οι συγχωνεύσεις έπρεπε να ολοκληρωθούν έως την 1^η Οκτωβρίου 2008.

Επιπλέον, ο νόμος περιλάμβανε σημαντικά μέτρα πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της σταδιακής αύξησης της ελάχιστης ηλικίας συνταξιοδότησης στα 60 έτη για όσους έχουν εργαστεί για 35 χρόνια και ήταν ασφαλισμένοι στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, της αύξησης του ελάχιστου αριθμού ασφαλιστικών ημερών ανά έτος που απαιτούνται για τις παροχές υγείας και άλλες παροχές, της μείωσης των επικουρικών συντάξεων στο 20% του συντάξιμου μισθού και της εισαγωγής κινήτρων για πιο μακρόχρονη παραμονή στην εργασία.

Δια του ίδιου νόμου θεσπίστηκε επίσης το Ταμείο Κοινωνικής Ασφάλισης με αποστολή να παρέχει οικονομική στήριξη στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης μετά το 2019 με την υπόσχεση ότι θα κατανέμεται στους ετήσιους πόρους του ταμείου ποσό ίσο

με το 4% των εσόδων του ΦΠΑ, 10% από τα έσοδα αποκρατικοποιήσεων και 10% από τις κοινωνικές εισφορές.

Τέλος, ο νόμος θέσπισε την υποχρέωση απόδοσης αριθμού ΑΜΚΑ σε κάθε ασφαλισμένο, ο οποίος θα παραμένει αμετάβλητος καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής του ανεξαρτήτως του (-ων) ταμείου (-ων) στα οποία ασφαλίζεται.

Η προθεσμία για την υλοποίηση των μέτρων του νόμου ορίστηκε για το 2013.

Τα μέτρα του 2010

Οι νόμοι κοινωνικής ασφάλισης 3863/2010 και 3865/2010 εναρμόνισαν και ενοποίησαν τους θεσμούς και τις διαδικασίες κοινωνικής ασφάλισης. Οι βασικές μεταβολές περιλαμβάνουν:

- ένα ενιαίο ίδρυμα για τη διαχείριση των αποθεματικών των ιδρυμάτων κοινωνικής ασφάλισης,
- ένα ενιαίο μηχανισμό για τον έλεγχο των πληρωμών των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης,
- ένα ενιαίο σύστημα για τη διαχείριση των πόρων του κλάδου υγείας των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης,
- την ίδρυση Κέντρων Εξυπηρέτησης Ασφαλισμένων (ΚΕΑ),
- ένα ενιαίο σύστημα συντάξεων με κοινούς όρους και προϋποθέσεις,
- ένα ενιαίο σύστημα για συνταξιούχους που εργάζονται μετά την συνταξιοδότησή τους,
- ένα ενιαίο όργανο για τον προσδιορισμό της αναπηρίας και ένα ενιαίο κανονισμό για τον προσδιορισμό των βαθμών αναπηρίας,
- μια ενιαία και μόνιμη λίστα βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων,
- νέες διαδικασίες ασφάλισης για εργαζόμενους που εργάζονται κατ' οίκον και πληρώνονται με την ώρα ή την ημέρα,
- κίνητρα για εργαζόμενους προκειμένου να επεκτείνουν τον επαγγελματικό τους βίο και αντικίνητρα πρόωρης συνταξιοδότησης,
- μια ενιαία μέθοδο μέσω τραπεζικού συστήματος για όλες τις συναλλαγές στον τομέα των εργασιακών σχέσεων,
- ένα ενιαίο κέντρο ελέγχου και πληρωμής των συντάξεων,
- ένα ενιαίο σύστημα ρύθμισης χρεών προς τα ιδρύματα κοινωνικής ασφάλισης,
- καλύτερη ρύθμιση του συστήματος διαδοχικής ασφάλισης,
- το διαχωρισμό του κλάδου υγείας και υπηρεσιών από το συνταξιοδοτικό σύστημα,
- η ηλικία συνταξιοδότησης συναρτάται με την αύξηση του προσδόκιμου ζωής.

Προκειμένου να διασφαλιστεί η μελλοντική (από το 2019 και μετά) χρηματοδότηση των κλάδων συντάξεων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και στο πλαίσιο της αλληλεγγύης μεταξύ των γενεών, θεσπίστηκε το Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης

Γενεών (ΑΚΑΓΕ), και από την 1^η Ιανουαρίου 2009 ξεκίνησε η χρηματοδότηση των πόρων του.

Τα μέτρα του 2011-12: Υγειονομική περίθαλψη, συντάξεις και αγορά εργασίας

ΣΗΜΕΙΩΣΗ: Οι πληροφορίες έχουν παρασχεθεί από το ελληνικό Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας

Υγειονομική περίθαλψη

Σήμερα βρίσκεται σε εξέλιξη μια σημαντική προσπάθεια μεταρρύθμισης του τομέα υγείας προκειμένου να ενισχυθεί η αποδοτικότητα του και να επιτευχθεί ουσιαστική εξοικονόμηση κόστους. Το πρώτο βήμα που έχει ήδη γίνει προς αυτή την κατεύθυνση περιλαμβάνει μέτρα για την ενίσχυση του μηχανισμού παρακολούθησης των δαπανών υγείας, ενώ ο κύριος όγκος των θεσμικών μεταρρυθμίσεων του Νόμου 3918/2011 αφορούν την αναμόρφωση του τομέα υγείας.

Η μεταρρύθμιση της υγειονομικής περίθαλψης αποτελεί μια κρίσιμη συνιστώσα των προσπαθειών δημοσιονομικής εξυγίανσης της Ελλάδας, δεδομένου του μεγάλου μεριδίου δημόσιας δαπάνης που κατευθύνεται στην υγειονομική περίθαλψη.

Η Ελλάδα εξακολουθεί να εφαρμόζει την ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης που ξεκίνησε το 2010 με στόχο να διατηρείται η δαπάνη δημόσιας υγείας έως και το 6% του ΑΕΠ, με παράλληλη διατήρηση της καθολικής πρόσβασης και βελτίωση της ποιότητας της φροντίδας. Τα μέτρα πολιτικής περιλαμβάνουν την ολοκλήρωση της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, την ενίσχυση των κεντρικών προμηθειών και την ικανότητα ηλεκτρονικής παροχής υπηρεσιών υγείας. Ειδικότερα:

- Εφεξής η προμήθεια φαρμάκων θα σχεδιάζεται σε περιφερειακό επίπεδο μέσω της ανάπτυξης περιφερειακών προγραμμάτων αγαθών και υπηρεσιών. Αυτά τα προγράμματα πρέπει να υιοθετηθούν από την Επιτροπή Συντονισμού Προμηθειών (ΕΣΠ), η οποία είναι αρμόδια για τον ορισμό της αναθέτουσας αρχής και του μηχανισμού υποβολής προσφορών για κάθε τύπο προμήθειας. Μια σημαντική καινοτομία είναι η δυνατότητα της ΕΣΠ να επιλέγει ως αναθέτουσα αρχή μια εταιρεία ή ιδιωτικό φορέα, επιτυγχάνοντας οικονομίες κλίμακας και συνολική αποδοτικότητα.
- Θεσπίστηκε ένα νέο σύστημα για τη διαχείριση και τιμολόγηση των φαρμάκων. Το σύστημα αυτό ευνοεί τη μεγαλύτερη χρήση γενόσημων φαρμάκων και περιλαμβάνει ένα ολοκληρωμένο σύστημα ηλεκτρονικής παρακολούθησης των συνταγών των ιατρών (ηλεκτρονική συνταγογράφηση). Ένας αρνητικός κατάλογος φαρμάκων έχει ήδη δημοσιευθεί ενώ ο θετικός κατάλογος των φαρμάκων έχει οριστικοποιηθεί από τον Εθνικό Οργανισμό Φαρμάκων (ΕΟΦ) και χρησιμοποιείται ήδη.
- Ο Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΠΥ) συστήθηκε και λειτουργεί. Θα λειτουργεί ως ο μοναδικός αγοραστής φαρμάκων και υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης για όλους όσους είναι ασφαλισμένοι, αποκτώντας έτσι μεγαλύτερη διαπραγματευτική ισχύ έναντι των προμηθευτών και επιτυγχάνοντας σημαντικές εξοικονομήσεις. Ο νέος οργανισμός θα οδηγήσει σε ουσιαστική μείωση του διοικητικού προσωπικού κατά τουλάχιστον 50% και των συμβεβλημένων ιατρών κατά τουλάχιστον 25% σε σύγκριση με το μέσο όρο των

τεσσάρων αρχικών ταμείων. Ο στόχος είναι να επιτευχθεί μια αναλογία ασθενών ανά ιατρό που να συμβαδίζει με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

- Η τιμολόγηση των φαρμάκων και όλες οι πτυχές της πολιτικής για το φάρμακο μεταβιβάστηκαν στο Υπουργείο Υγείας και τον ΕΟΦ. Επιπλέον, το περιθώριο κέρδους των φαρμακείων επί των λιανικών τιμών καθώς και εκείνο των εταιρειών χονδρικής που διανέμουν φάρμακα αναμένεται να πέσει σημαντικά. Ο πλήρης κατάλογος τιμών για τα φάρμακα στην αγορά δημοσιεύεται χρησιμοποιώντας ένα νέο μηχανισμό τιμολόγησης που βασίζεται στις τρεις χώρες της ΕΕ με τις χαμηλότερες τιμές. Ο κατάλογος θα επικαιροποιείται σε τριμηνιαία βάση.
- Το πρόγραμμα μηχανογράφησης των νοσοκομείων προχωρά και τα νοσοκομεία αναβαθμίζουν τα συστήματα προϋπολογισμού τους με την εισαγωγή του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος σε δεδουλευμένη βάση. Τα μεγαλύτερα νοσοκομεία της χώρας και τα περισσότερα μεσαίου μεγέθους νοσοκομεία είναι ήδη πλήρως μηχανογραφημένα. Όσον αφορά τους ελεγμένους λογαριασμούς, αξίζει να σημειωθεί ότι 100 από 130 νοσοκομεία δημοσιεύουν ήδη ελεγμένους λογαριασμούς, ενώ στα μεγαλύτερα νοσοκομεία έχουν ήδη τοποθετηθεί εσωτερικοί ελεγκτές.
- Σε όλο αυτό το χρονικό διάστημα αναλήφθηκαν συγκεκριμένες δράσεις που συνδέονται με τον εξορθολογισμό των μισθών και τη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, μετά από ένα πρώτο σχέδιο έκθεσης που παρουσίαζε τη δομή (ηλικία, ειδικότητα, βαθμός, περιφερειακή κατανομή), τα επίπεδα των αμοιβών (συμπεριλαμβανομένων των αμοιβών των ειδικευμένων ιατρών και των παθολόγων) και το μέγεθος και τη δυναμική της απασχόλησης στα νοσοκομεία, τα κέντρα υγείας, και τα ταμεία υγείας.
- Τέλος, μια ανεξάρτητη ομάδα δράσης, αποτελούμενη από κορυφαίους εμπειρογνώμονες στην υγειονομική περίθαλψη, η οποία συστήθηκε υπό την αιγίδα του Υπουργού Υγείας, κατήρτισε ένα λεπτομερές σχέδιο έκθεσης για τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές και προκλήσεις του τομέα υγειονομικής περίθαλψης στην Ελλάδα.

Βασική νομοθεσία για τη μεταρρύθμιση της υγειονομικής περίθαλψης

Νόμος 3863/2010

Νόμος 3918/2011

Νόμος 4025/2011

Νόμος 4052/2012

Συντάξεις

Η Ελλάδα αντιμετωπίζει την πρόκληση της διασφάλισης της μακροχρόνιας βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού της συστήματος εξαιτίας της γήρανσης του πληθυσμού και της κρίσης δημόσιου χρέους. Μακροπρόθεσμα, η δαπάνη για συντάξεις αναμένεται να αυξηθεί κατά 12,4%, ένα ποσοστό που είναι δραματικά υψηλότερο από τον προβλεπόμενο μέσο όρο της ΕΕ (2,5%).

Για να αντιμετωπίσει αυτή την πρόκληση η ελληνική κυβέρνηση ξεκίνησε μια μεταρρύθμιση των συντάξεων η οποία οδήγησε στην υιοθέτηση από τη Βουλή δύο

τροποποιητικών νόμων (ρυθμίσεις για το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα) τον Ιούλιο του 2010. Η μεταρρύθμιση εισήγαγε ένα νέο, διαφανές σύστημα για την ενδυνάμωση της σύνδεσης ανάμεσα στις εισφορές και τις παροχές και αποσκοπεί στη μείωση της προβλεπόμενης αύξησης της συνταξιοδοτικής δαπάνης τα 50 επόμενα χρόνια σε ποσοστό κάτω του 2,5% του ΑΕΠ.

Το σύστημα συντάξεων εξορθολογίζεται περαιτέρω μέσω της καλύτερης ενοποίησης των 13 ταμείων κοινωνικής ασφάλισης που προέκυψαν από τη νομοθεσία του 2008 (Νόμος 3655/2008). Εισήχθησαν σημαντικές αλλαγές στο συντάξιμο εισόδημα και στα ποσοστά αναπλήρωσης. Η ηλικία συνταξιοδότησης και ο χρόνος υπηρεσίας αυξήθηκαν ώστε να είναι ίσα για όλο τον ενεργό πληθυσμό. Η ελάχιστη περίοδος εισφοράς για τη λήψη πλήρους σύνταξης θα αυξηθεί σταδιακά από τα 37 (ή τα 35) χρόνια στα 40 χρόνια έως το 2015, ενώ η ηλικία συνταξιοδότησης ορίζεται στα 65 έτη για το σύνολο του ενεργού πληθυσμού. Οι συνταξιοδοτικές παροχές θα περιοριστούν κατά 6% κάθε χρόνο για όσους συνταξιοδοτούνται μεταξύ των 60 και 65 ετών με λιγότερα από 40 χρόνια εισφορών. Έχει επίσης γίνει πρόβλεψη για την αναθεώρηση της ηλικίας συνταξιοδότησης από το 2021 και μετά (και κάθε τρία χρόνια) ανάλογα με το προσδόκιμο ζωής.

Ιδιωτικός τομέας

Τα κύρια στοιχεία της μεταρρύθμισης των συντάξεων στον ιδιωτικό τομέα (Νόμος 3863/2010) παρουσιάζονται παρακάτω:

- Θα εφαρμοστούν ομοιόμορφοι κανόνες για όλους τους ασφαλισμένους και συνταξιούχους, θέτοντας τέλος στον κατακερματισμό του ισχύοντος συστήματος. Η μεταρρύθμιση των συντάξεων αποσκοπεί στο να μειώσει την προβλεπόμενη αύξηση της δημόσιας δαπάνης για συντάξεις την περίοδο 2010-2060 σε 2,5% του ΑΕΠ.
- Οι συντάξιμες αποδοχές θα υπολογίζονται πλέον με βάση το σύνολο του εργασιακού βίου.
- Το νέο σύστημα ενισχύει σημαντικά τη σύνδεση ανάμεσα στις εισφορές και τις παροχές και αποτελείται από μια ανταποδοτική σύνταξη που προστίθεται σε μια μη ανταποδοτική σύνταξη.
- Τα υφιστάμενα ταμεία συντάξεων συγχωνεύονται σε τρία ταμεία οδηγώντας σε σημαντική εξοικονόμηση.
- Από την 1^η Ιανουαρίου του 2011 οι νέοι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα θα εντάσσονται στο ταμείο συντάξεων των ιδιωτικών υπαλλήλων (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ).
- Τα έτη εργασίας που απαιτούνται για πλήρη σύνταξη αυξήθηκαν σε 40. Θα καθιερωθεί τόσο για τους άνδρες όσο και για τις γυναίκες μια εκ του νόμου προβλεπόμενη ηλικία συνταξιοδότησης στα 65 έτη, η οποία θα αναπροσαρμόζεται τιμαριθμικά με βάση τις αλλαγές του προσδόκιμου ζωής (σε ισχύ από την 1^η Ιανουαρίου 2021).
- Προβλέπεται μια σύνταξη με βάση εισοδηματικά κριτήρια για όλους τους πολίτες που είναι μεγαλύτεροι από την κανονική ηλικία συνταξιοδότησης ώστε να παρέχεται ένα σημαντικό δίκτυο ασφαλείας που να συμβαδίζει με τη δημοσιονομική βιωσιμότητα.
- Οι ποινές πρόωρης συνταξιοδότησης αυξάνονται τόσο ως προς το μέγεθος όσο και ως προς το πεδίο εφαρμογής τους.

- Υπάρχει μια μέση μείωση των δαπανών για συντάξεις που βαρύνει κυρίως την ηλικιακή ομάδα 25-35.
- Ο κατάλογος των επικίνδυνων επαγγελμάτων βρίσκεται σε διαδικασία ενημέρωσης και εκσυγχρονισμού.
- Καταργούνται οι διαφορές στα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης μεταξύ ανδρών και γυναικών συνταξιούχων.
- Από την 1^η Ιανουαρίου 2011 η αύξηση του ορίου της ηλικίας συνταξιοδότησης θα εφαρμοστεί επίσης σε γυναίκες υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα.
- Οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης θα αναπροσαρμόζονται τιμαριθμικά μετά από ετήσια ανασκόπηση με βάση την εκατοστιαία μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή και του ΑΕΠ.
- Από την 1^η Οκτωβρίου 2010 εφαρμόζεται ένα μέτρο που επιβάλλει μια *ad hoc* εισφορά στις συντάξεις που υπερβαίνουν τα 1.400 Ευρώ.
- Μετά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του νέου νόμου θα καταργηθούν όλα τα προγράμματα εθελουσίας εξόδου.
- Οι κλάδοι υγειονομικής περίθαλψης όλων των μεγάλων ταμείων κοινωνικής ασφάλισης (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΟΓΑ, ΟΑΕΕ, δημόσιος τομέας) θα διαχωριστούν από τους αντίστοιχους κλάδους συντάξεων και θα αποτελέσουν ένα ενιαίο ασφαλιστικό ταμείο υγειονομικής περίθαλψης το οποίο εφεξής θα λειτουργεί ως ο μοναδικός αγοραστής φαρμάκων και υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης για όλους τους ασφαλισμένους, γεγονός που θα του προσδώσει μεγαλύτερη διαπραγματευτική ισχύ έναντι των προμηθευτών.
- Οι προνοιακές παροχές διαχωρίζονται από τις ασφαλιστικές παροχές, με στόχο την αύξηση της διαφάνειας στα οικονομικά στοιχεία των εν λόγω παροχών.
- Θεσπίζονται σημαντικά διοικητικά μέτρα για την καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής, όπως η ανάπτυξη συστημάτων ελέγχου για την καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής στην κοινωνική ασφάλιση, η εφαρμογή ενός ενιαίου συστήματος ελέγχου των πληρωμών συντάξεων και η εφαρμογή ενός συστήματος παρακολούθησης για την αναγκαστική είσπραξη των κοινωνικών εισφορών.

Δημόσιος τομέας

Επιπλέον, η μεταρρύθμιση των συντάξεων στο δημόσιο τομέα (Νόμος 3865/2010):

- Εναρμονίζει το σύστημα συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων με εκείνο του ιδιωτικού τομέα.
- Διασφαλίζει μια πιο δίκαιη και ίση μεταχείριση όλων των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα.
- Εισάγει μια ομοιόμορφη εκ του νόμου προβλεπόμενη ηλικία συνταξιοδότησης στα 65 έτη τόσο για τους άνδρες όσο και για τις γυναίκες δημοσίων υπαλλήλων από το Δεκέμβριο του 2013, επιτρέποντας τη συμμόρφωση της Ελλάδας με τη δεσμευτική απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αυξάνοντας σημαντικά την πραγματική ηλικία συνταξιοδότησης στο δημόσιο τομέα.

- Δημιουργεί ένα βιώσιμο σύστημα συντάξεων στο δημόσιο τομέα, στο οποίο σήμερα αντιστοιχεί πάνω από 10% των δαπανών του προϋπολογισμού.

Μέτρα που σχεδιάζονται για την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης των συντάξεων

Μια εις βάθος επανεξέταση των επικουρικών δημόσιων ταμείων συντάξεων βρίσκεται σε εξέλιξη. Ο στόχος της επανεξέτασης είναι η σταθεροποίηση της δαπάνης για συντάξεις, η εγγύηση για τη δημοσιονομική ουδετερότητα αυτών των συστημάτων, και η διασφάλιση της μεσο-μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του συστήματος. Η αναθεώρηση επιδιώκει:

- τη σταθεροποίηση της σημερινής δαπάνης σε βιώσιμο επίπεδο, μέσω των κατάλληλων προσαρμογών από την 1η Ιανουαρίου 2012,
- τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των επικουρικών συστημάτων μέσω της αυστηρής σύνδεσης μεταξύ των εισφορών και των παροχών.

Εφόσον οι προβολές της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής δείξουν ότι η προβλεπόμενη αύξηση της δημόσιας δαπάνης για συντάξεις θα υπερβεί το όριο των 2,5 εκατοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ την περίοδο 2009-2060, η κυβέρνηση θα αναθεωρήσει επίσης τις κύριες παραμέτρους του συστήματος συντάξεων που προβλέπονται από το Νόμο 3863/2010. Η αναθεώρηση θα γίνει σε στενή διαβούλευση με το προσωπικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

Επιπλέον, η κυβέρνηση βρίσκεται στη διαδικασία αναθεώρησης και περιορισμού του καταλόγου των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελματιών, ούτως ώστε να μην καλύπτει πάνω από το 10% του εργατικού δυναμικού. Ο νέος κατάλογος βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελματιών θα τεθεί σε ισχύ από την 1^η Ιουλίου 2011 και θα αφορά όλους τους υφιστάμενους και τους μελλοντικούς εργαζόμενους.

Βασική νομοθεσία για τη μεταρρύθμιση των συντάξεων

Νόμος 3863/2010

Νόμος 3986/2011

Νόμος 3996/2011

Νόμος 4024/2011

Νόμος 4051/2012

Νόμος 4052/2012

Αγορά εργασίας

Από το 2011, έχει εισαχθεί νομοθετικά μια σειρά από μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας, με στόχο την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και την ενίσχυση των προοπτικών οικονομικής ανάπτυξης μέσω της επιτάχυνσης των διαρθρωτικών αλλαγών στην αγορά εργασίας. Ειδικότερα:

- Μείωση του εργατικού κόστους και διευκόλυνση της πρόσβασης στην απασχόληση: σύμφωνα με τις προβλέψεις του Νόμου 4046/2012 (σε ισχύ από το Μάρτιο του 2010), μια σειρά επιδομάτων εργασίας και παροχών καταργούνται και ο βασικός μισθός στον ιδιωτικό τομέα μειώνεται κατά 22% για εργαζόμενους άνω των 25 ετών. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί το σοβαρό πρόβλημα της

ανεργίας των νέων, ο βασικός μισθός στην ηλικιακή ομάδα έως 25 ετών μειώνεται κατά 32%. Οι κανονισμοί υπηρεσιακής κατάστασης στον ιδιωτικό ή το δημόσιο τομέα που προβλέπουν τη μονιμότητα της εργασίας καταργούνται και κάθε είδους αύξηση των μισθών είτε μέσω νόμου, ή συλλογικών συμβάσεων ή διαιτητικών αποφάσεων παγώνει έως ότου η ανεργία να υποχωρήσει κάτω από το όριο του 10% (20,7%, δ' τρίμηνο 2011).

- Η μέγιστη διάρκεια διαδοχικών συμβάσεων απασχόλησης ορισμένου χρόνου επεκτείνεται από τα δύο στα τρία χρόνια και η περίοδος στη διάρκεια της οποίας μπορούν να γίνουν οι ανανεώσεις προτού η σύμβαση μετατραπεί αυτόματα σε μόνιμη σύμβαση, επεκτείνεται επίσης (Νόμος 3986/2011). Επιπλέον, θεσπίζονται πιο ευέλικτες συνθήκες για τη ρύθμιση του χρόνου εργασίας στις ιδιωτικές επιχειρήσεις και διευκολύνονται οι συμφωνίες σχετικά με την ευελιξία του χρόνου εργασίας.
- Οι συλλογικές διαπραγματεύσεις καθίστανται πιο ευέλικτες: η επονομαζόμενη «αρχή της ευνοϊκότερης ρύθμισης» στις συλλογικές διαπραγματεύσεις καταργείται και οι επιχειρησιακές συμβάσεις υπερισχύουν οιασδήποτε άλλης ευνοϊκότερης συλλογικής (κλαδικής ή επαγγελματικής) σύμβασης, υπό την προϋπόθεση ότι η επιχειρησιακή σύμβαση είναι τουλάχιστον εξίσου ευνοϊκή για τον εργαζόμενο όσο η εθνική συλλογική σύμβαση. Παράλληλα, οι ενώσεις εργαζομένων (τουλάχιστον τα τρία πέμπτα του προσωπικού της εταιρείας) αποκτούν το δικαίωμα να συνάψουν με τους εργοδότες τους επιχειρησιακές συμβάσεις, ενώ η διαδικασία σύστασης σωματίου επιταχύνεται σημαντικά προκειμένου να διευκολυνθεί η όλη διαδικασία. (Νόμος 4024/2011). Οι συλλογικές συμβάσεις μπορεί να έχουν μέγιστη διάρκεια τριών ετών και στη συνέχεια οι όροι τους μπορούν να παραμείνουν σε ισχύ (μετενέργεια) μόνο για μια περίοδο έως τριών μηνών (σε σύγκριση με έξι μήνες νωρίτερα) και μόνο για τους όρους που αφορούν μισθολογικά θέματα (Νόμος 4046/2012). Εισάγονται επίσης αλλαγές στο σύστημα διαιτησίας, καθώς οι εργαζόμενοι μπορούν να προσφύγουν σε αυτή μόνο κατόπιν συμφωνίας με τους εργοδότες και μόνο αναφορικά με μισθολογικά ζητήματα (Νόμος 4046/2012).

Βασική νομοθεσία για τη μεταρρύθμιση στην αγορά εργασίας

Νόμος 4019/ 2011

Νόμος 3996/2011

Νόμος 3986/2011

Νόμος 4024/2011

Νόμος 4046/2012

Νόμος 4052/2012

Σημειώσεις

1. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι προσφυγές εξετάζονται από το διοικητικό συμβούλιο του ιδρύματος. Ωστόσο, τα δύο μεγαλύτερα ιδρύματα (ΙΚΑ και ΟΓΑ) έχουν ειδικές εσωτερικές υπηρεσίες που εξετάζουν τις επίδικες αποφάσεις.

Βιβλιογραφία

Petmesidou (2011), *ASISP Annual National Report 2011: Pensions, Health and Long-term Care – Greece*, Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms, European Community Programme for Employment and Social Solidarity, GVG (on behalf of the European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion), Cologne.

Παράρτημα Δ

Ανάλυση κόστους - οφέλους των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας

Προσέγγιση και βασικά αποτελέσματα

Σκοπός

Το παρόν παράρτημα παρουσιάζει μια αξιολόγηση του κόστους και των εξοικονομήσεων πέντε προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων της παρούσας έκθεσης, δηλαδή:

- Τη βελτίωση της στόχευσης του παρόντος συστήματος κοινωνικής προστασίας: προσομοιώνουμε τις εξοικονομήσεις από τον περιορισμό της πρόσβασης σε παροχές στα φτωχότερα νοικοκυριά (εκτός από τις συντάξεις γήρατος και επιζώντων), εξαιρώντας ή όχι τις συντάξεις αναπηρίας, καθώς και τις προσωρινές παροχές αναπλήρωσης εισοδήματος (επιδόματα ανεργίας, μητρότητας και ασθένειας).
- Την παράταση της διάρκειας των επιδομάτων ανεργίας: Προσομοιώνουμε το κόστος της αντικατάστασης των υφιστάμενων προγραμμάτων επιδότησης των ανέργων με την παράταση των επιδομάτων Ασφάλισης κατά της Ανεργίας (εφεξής ΑΑ) κατά 12 επιπλέον μήνες (460 Ευρώ μηνιαίως) σε μακροχρόνια ανέργους που έχουν εξαντλήσει το αρχικό τους δικαίωμα τακτικής επιδότησης ΑΑ (που απαιτεί 12μηνη ή 6μηνη τακτική επιδότηση ΑΑ), ή στερούνται της τακτικής επιδότησης ανεργίας ΑΑ, και των οποίων το οικογενειακό εισόδημα είναι κάτω από ένα συγκεκριμένο κατώφλι.
- Την αντικατάσταση των υφιστάμενων προγραμμάτων στέγασης με ένα νέο πρόγραμμα στοχευμένης στέγασης: προσομοιώνουμε τις καθαρές εξοικονομήσεις από την αντικατάσταση των υφιστάμενων προγραμμάτων (προς το παρόν μόνο για τα νοικοκυριά που καταβάλλουν εισφορές στο ΚΤΑ) με ένα σταθερό επίδομα (100 Ευρώ), ή με ένα επίδομα το οποίο αυξάνει αναλογικά με το μέγεθος της εκάστοτε οικογένειας (από 50 έως 150 Ευρώ), για όλα τα νοικοκυριά των οποίων το εισόδημα είναι κάτω από ένα συγκεκριμένο κατώφλι, ή μόνο για τα νοικοκυριά με τουλάχιστον ένα παιδί, των οποίων το εισόδημα είναι κάτω από το προαναφερθέν κατώφλι.
- Την αντικατάσταση των υφιστάμενων οικογενειακών προγραμμάτων με ένα νέο, στοχευμένο οικογενειακό πρόγραμμα: προσομοιώνουμε τις καθαρές εξοικονομήσεις από την αντικατάσταση των πολλών υφιστάμενων προγραμμάτων με ένα ενιαίο επίδομα τέκνου (50 Ευρώ ανά παιδί) για τα νοικοκυριά των οποίων το εισόδημα είναι κάτω από ένα συγκεκριμένο κατώφλι.

- Την αντικατάσταση των υφιστάμενων προγραμμάτων αναπηρίας με ένα νέο, ενιαίο, στοχευμένο πρόγραμμα αναπηρίας: προσομοιώνουμε τις καθαρές εξοικονομήσεις από την αντικατάσταση των πολλών υφιστάμενων προγραμμάτων αναπηρίας με ένα ενιαίο επίδομα αναπηρίας (500 Ευρώ μηνιαίως) για τα άτομα με αναπηρία με εισόδημα νοικοκυριού κάτω από ένα συγκεκριμένο κατώφλι.

Από την εν λόγω άσκηση προσομοίωσης, όπως και από όλο το πεδίο εφαρμογής της παρούσας έκθεσης, έχουμε αποκλείσει τις παροχές γήρατος και επιζώντων, αλλά δεν αποκλείουμε ηλικιωμένους *per se* από τις προσομοιώσεις του ΟΟΣΑ (καθώς οι ηλικιωμένοι δικαιούνται πολλές κατηγορίες παροχών). Το επίπεδο των παροχών για τα νέα προγράμματα επιλέχθηκε ως παράδειγμα, αλλά ευθυγραμμίζεται σε μεγάλο βαθμό με το επίπεδο της ενίσχυσης που παρέχεται από τα υφιστάμενα προγράμματα. Αξίζει να καταγραφεί ότι ο κατώτατος μισθός στην Ελλάδα πριν από την πρόσφατη μεταρρύθμιση ήταν περίπου 740 Ευρώ μηνιαίως, ο οποίος ισοδυναμούσε με το 49% του διάμεσου μισθού.

Εκτός από τις εκτιμήσεις του κόστους και των εξοικονομήσεων, το παράρτημα παρέχει γενικότερες πληροφορίες σχετικά με τα κύρια χαρακτηριστικά των δικαιούχων κοινωνικών προγραμμάτων (εισόδημα, μέγεθος [νοικοκυριού], αριθμός παιδιών) πριν και μετά τις προσομοιούμενες μεταρρυθμίσεις.

Μέθοδος και περιορισμοί

Τα στοιχεία του ΟΟΣΑ αποτελούν κατά προσέγγιση εκτιμήσεις για τις εξοικονομήσεις και τα κόστη που προκύπτουν από κάθε προσομοιούμενη μεταρρύθμιση ξεχωριστά, πριν από οποιαδήποτε προσαρμογή στη συμπεριφορά του εκάστοτε νοικοκυριού/ατόμου, με βάση τον αριθμό των επιλέξιμων νέων οικογενειών ή μεμονωμένων ατόμων, όπως προσδιορίζονται στην ελληνική Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών του 2010 (ΕΕΣΔ-SILC), με περίοδο αναφοράς εισοδήματος το έτος 2009, και σύμφωνα με τις νέες παραμέτρους (εφαρμογής) πολιτικών. Στόχος τους είναι να παρέχουν τάξεις μεγέθους κατά προσέγγιση με βάση απλά σενάρια. Ειδικότερα, οι υπολογισμοί του ΟΟΣΑ στηρίζονται στις ακόλουθες παραδοχές:

- Όλα τα κόστη και οι εξοικονομήσεις υπολογίζονται *ex ante*, καθώς δεν έχουμε διαθέσιμες πληροφορίες για να συνάγουμε με ποιο τρόπο τα νοικοκυριά θα προσάρμοζαν τη συμπεριφορά τους στην αγορά εργασίας σε συνάρτηση με τις νέες προϋποθέσεις επιλεξιμότητας του προγράμματος.
- Οι εκτιμήσεις των εξοικονομήσεων από τη σταδιακή κατάργηση των παλαιότερων προγραμμάτων βασίζονται στο επίπεδο των δαπανών σύμφωνα με τα διοικητικά δεδομένα για το 2009.¹ Η ΕΕΣΔ-SILC τείνει να υπο-εκτιμά το επίπεδο των ληπτών παροχών και των δαπανών για διάφορα προγράμματα, ωστόσο οι πραγματικές εξοικονομήσεις ενδέχεται να είναι υψηλότερες από αυτές που υπολογίσθηκαν με βάση τα στοιχεία του 2009, γιατί οι κοινωνικές δαπάνες έχουν πιθανώς αυξηθεί περαιτέρω το 2010 και το 2011 εξαιτίας της οικονομικής κατάστασης.
- Οι εκτιμήσεις του κόστους των νέων προγραμμάτων βασίζονται στον επιλέξιμο πληθυσμό, όπως αυτός προσδιορίζεται σύμφωνα με τα χαρακτηριστικά του πληθυσμού στην ΕΕΣΔ-SILC το 2009 ή ΕΕΣΔ-SILC παρέχει αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με τα νοικοκυριά και τα ατομικά χαρακτηριστικά, όπως το

επίπεδο εισοδήματος, της υγείας και το καθεστώς απασχόλησης, το μέγεθος και τη σύνθεση των νοικοκυριών, τις συνθήκες διαβίωσης αλλά η οικονομική κατάσταση πολλών νοικοκυριών έχει μάλλον επιδεινωθεί από το 2009, γεγονός που ενδεχομένως να οδηγήσει σε αυξημένο κόστος για τα νέα προγράμματα σε σχέση με το υπολογισθέν (κόστος).

- Για το σκοπό της στόχευσης, το εισόδημα υπολογίζεται σε επίπεδο νοικοκυριού και διαιρείται σύμφωνα με μια κλίμακα ισοδυναμίας που λαμβάνει υπόψη το μέγεθος της οικογένειας: αυτό αντιστοιχεί στο (καθαρό) διαθέσιμο εισόδημα, συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων γήρατος και επιζώντων, εξαιρουμένων όμως άλλων κοινωνικών μεταβιβάσεων (αποβλέπουμε στη στόχευση οικογενειών που θα συγκαταλεγόταν στις φτωχότερες πριν από τις μεταβιβάσεις) το εισόδημα αυτό καθίσταται «ισοδύναμο», δηλαδή προσαρμόζεται για να ληφθεί υπόψη το μέγεθος της οικογένειας,² και στη συνέχεια, συγκρίνεται με τη συνολική κατανομή του εισοδήματος για τον υπολογισμό της επιλεξιμότητας, υπό την προϋπόθεση η οικογένεια να βρίσκεται κάτω από ένα συγκεκριμένο εισοδηματικό κατώφλι (π.χ., να ανήκει στο 20% των φτωχότερων νοικοκυριών) το εισόδημα τείνει να εμφανίζεται ελαφρώς υψηλότερο στις έρευνες που διεξήχθησαν σε νοικοκυριά σε σύγκριση με τα φορολογικά στοιχεία (το οποίο αποτελεί ένδειξη φοροδιαφυγής),³ γεγονός που ενδεχομένως να οδηγήσει σε υπερ-εκτίμηση των εξοικονομήσεων και υπο-εκτίμηση του κόστους σε περίπτωση που χρησιμοποιηθούν οι φορολογικές δηλώσεις για την εφαρμογή της στόχευσης.
- Δεν υπολογίσαμε τις επιπτώσεις της εισαγωγής «διαφορικών» τιμών για τις παροχές, που θα μείωνε το επίπεδο των παροχών καθώς το διαθέσιμο εισόδημα θα πλησίαζε στο κατώφλι επιλεξιμότητας. Στην πράξη, αυτό το χαρακτηριστικό ενδεχομένως να βοηθούσε στην αποφυγή αντικινήτρων που σχετίζονται με την εύρεση εργασίας και άλλων επιπτώσεων καθώς το εισόδημα πλησιάζει το κατώφλι επιλεξιμότητας. Ενδεχομένως να είχε επιπτώσεις στον αντίκτυπο των μεταρρυθμίσεων στη φτώχεια (αποφυγή ελαφράς ανόδου του ποσοστού φτώχειας), σε περίπτωση που το κατώφλι είναι κοντά στη γραμμή φτώχειας, αλλά οι δημοσιονομικές επιπτώσεις είναι πιθανό να είναι λιγότερο σημαντικές σε σύγκριση με τις προσομοιώσεις του ΟΟΣΑ (αύξηση των παροχών ή μειώσεις για ορισμένα νοικοκυριά σε σύγκριση με τα βασικά σενάρια των προσομοιώσεων του ΟΟΣΑ).
- Υποθέτουμε πως θα υπάρξει ένα ποσοστό μη απόληψης [των παροχών] κατά τη διαδικασία της προσομοίωσης των επιπτώσεων των νέων παροχών (λεπτομέρειες δίνονται στις παρακάτω ενότητες). Στις χώρες του ΟΟΣΑ, το ποσοστό απόληψης είναι συνήθως περίπου 40-80% για την κοινωνική πρόνοια και τα στεγαστικά επιδόματα και 60% έως 80% για τα επιδόματα ανεργίας.⁴ Στην Ελλάδα, ωστόσο, το ποσοστό απόληψης μπορεί να είναι χαμηλό για τα επιδόματα κοινωνικής πρόνοιας.⁵ Εμείς επιλέξαμε ένα ποσοστό απόληψης της τάξης του 60% για όλα τις νέες στοχευμένες παροχές, εκτός από την ανεργία (70%). Η ρύθμιση της απόληψης προς τα πάνω ή προς τα κάτω θα άλλαζε παρά μόνο κατ' αναλογία τις εκτιμήσεις των δημοσιονομικών επιπτώσεων.
- Η αλληλεπίδραση μεταξύ των μεταρρυθμίσεων και του φορολογικού συστήματος δεν λαμβάνεται υπόψη, αν και οι εξοικονομήσεις από τις μεταρρυθμίσεις είναι επίσης πιθανό να επιφέρουν σε κάποια βαθμό απώλεια φορολογικών εσόδων από παροχές -επιδόματα που τώρα φορολογούνται⁶ με μόνη εξαίρεση την πρώτη

μεταρρύθμιση (γενική στόχευση, όπου οι καθαρές εξοικονομήσεις θα μπορούσαν να μειωθούν), αυτή η αλληλεπίδραση είναι πιθανόν δευτερεύουσας σημασίας, γιατί το εισόδημα κάτω από 12.000 Ευρώ είναι αφορολόγητο, και κάποιες παροχές (ανεργίας, τα επιδόματα αναπηρίας και κάποια οικογενειακά επιδόματα) είναι αφορολόγητες σε περίπτωση που το εισόδημα είναι κάτω από 30.000 Ευρώ.

- η αλληλεπίδραση μεταξύ των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων δεν αναλύεται: οι εξοικονομήσεις που προκύπτουν από ένα συνδυασμό πολλών εξ αυτών των μεταρρυθμίσεων είναι αδύνατο να υπολογισθούν απλώς με την πρόσθεση των εξοικονομήσεων κάθε ξεχωριστής μεταρρύθμισης. Για παράδειγμα, η στόχευση όλων των υφιστάμενων κατηγοριακών παροχών (μεταρρύθμιση 1 στην παραπάνω λίστα) θα εξαιρούσε από τα προγράμματα πολλούς λήπτες αυτό είναι βέβαιο ότι θα αλληλεπιδρούσε με την επέκταση των επιδομάτων ανεργίας στα άτομα που δεν είχαν θεμελιώσει προηγούμενο δικαίωμα για ΑΑ (μία από τις επιλογές της μεταρρύθμισης 2), γεγονός που θα οδηγούσε σε αύξηση του όγκου των υποθέσεων της Διοίκησης σε σχέση με αυτήν που έχει υπολογισθεί.
- οι εκτιμήσεις αφορούν ένα ολόκληρο ημερολογιακό έτος, με την παραδοχή της πλήρους εφαρμογής των νέων πολιτικών, και της πλήρους, σταδιακής κατάργησης των παλαιότερων προγραμμάτων κατά περίπτωση.

Δεδομένα

Κύρια πηγή των πληροφοριών του ΟΟΣΑ είναι η ΕΕΣΔ-SILC για τα έτη 2008, 2009 και 2010 (πιο πρόσφατα διαθέσιμα). Η έρευνα αυτή παρέχει πληροφορίες για τα εισοδήματα και τις παροχές των ετών 2007, 2008 και 2009. Στο παρόν παράρτημα, παρουσιάζουμε μόνο τα αποτελέσματα με βάση τις πληροφορίες για το 2009, αλλά προχωρήσαμε σε υπολογισμούς και για τα άλλα δύο έτη (διαθέσιμοι κατόπιν σχετικής αίτησης).

Η ΕΕΣΔ-SILC αποτελείται από ένα δείγμα περίπου 14.000 ατόμων και περιέχει κατά κύριο λόγο αναλυτικές πληροφορίες σχετικά με το εισόδημα, την υγεία, την εργασία και την οικογενειακή κατάσταση των ατόμων, καθώς και (πληροφορίες) σχετικά με το εισόδημα, τη σύνθεση και τις γενικές συνθήκες διαβίωσης των νοικοκυριών στην Ελλάδα. Τα δεδομένα για το εισόδημα περιλαμβάνουν λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τις κοινωνικές μεταβιβάσεις σε επίπεδο προγραμμάτων: ληφθέν ποσό και μήνες λήψης των παροχών κατά μέσο όρο.⁷ Δεν καταγράφονται όλα τα προγράμματα στα ερωτηματολόγια της ΕΕΣΔ-SILC, αλλά τα κυριότερα από αυτά περιλαμβάνονται, παρέχοντας χρήσιμες πληροφορίες για τα χαρακτηριστικά των δικαιούχων. Ωστόσο, οι πληροφορίες της ΕΕΣΔ-SILC αποτυπώνουν συνήθως μικρότερες δαπάνες από τις καταγραφείσες στις βάσεις διοικητικών δεδομένων για ένα συγκεκριμένο έτος αναφοράς και για τις περισσότερες κατηγορίες κοινωνικής προστασίας. Αλλά αυτή η στατιστική απόκλιση* δεν μεταβάλλει a priori τις σχετικές προσομοιούμενες εξοικονομήσεις (που εκφράζονται ως ποσοστό της μείωσης των δαπανών), οι οποίες προκύπτουν από τη στόχευση των υφιστάμενων προγραμμάτων. Στην περίπτωση που η μεταρρύθμιση συνεπάγεται τη σταδιακή κατάργηση των υφιστάμενων προγραμμάτων, υπολογίσαμε τις

*

ΣτΜ: μετάφραση του αγγλικού όρου bias (κυριολεκτική μετάφραση μεροληψία). Πρόκειται για ενδεχόμενο σφάλμα της μεθοδολογίας μέτρησης από όπου μπορούν να προκύψουν εκτιμήσεις λανθασμένες ως προς τον αριθμό των δικαιούχων σε σχέση με τον αριθμό των πραγματικών ληπτών.

εξοικονομήσεις κατευθείαν από τα διοικητικά αρχεία δεδομένων, τα οποία αποτελούν την καλύτερη διαθέσιμη πηγή. Σε περίπτωση που η μεταρρύθμιση συνεπάγεται τη δημιουργία νέων προγραμμάτων, βασιστήκαμε στην ΕΕΣΔ-SILC για τον προσδιορισμό των επιλέξιμων νοικοκυριών/ατόμων, διότι η έρευνα αυτή παρέχει την καλύτερη δυνατή πηγή πληροφοριών για τα δημογραφικά και οικονομικά χαρακτηριστικά τους.

Εκτός από την ΕΕΣΔ-SILC, χρησιμοποιήθηκαν επιπλέον και κάποιες συμπληρωματικές πηγές πληροφοριών:

- η ευρωπαϊκή έκδοση της ΕΕΣΔ-ΕΕ (EU-SILC) για τις εκτιμήσεις του συνολικού διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών,
- η Έκθεση για την Ελλάδα της EUROMOD (Μοντέλο Προσομοίωσης Φόρων – Παροχών στις χώρες της ΕΕ) για να διασταυρώσουμε τις υποθέσεις και να επαληθεύσουμε τις υφιστάμενες συνθήκες των προγραμμάτων,
- διοικητικά δεδομένα για τον αριθμό των ληπτών και των δαπανών όπως αυτά συγκεντρώθηκαν κατά τη διάρκεια της αποστολής.

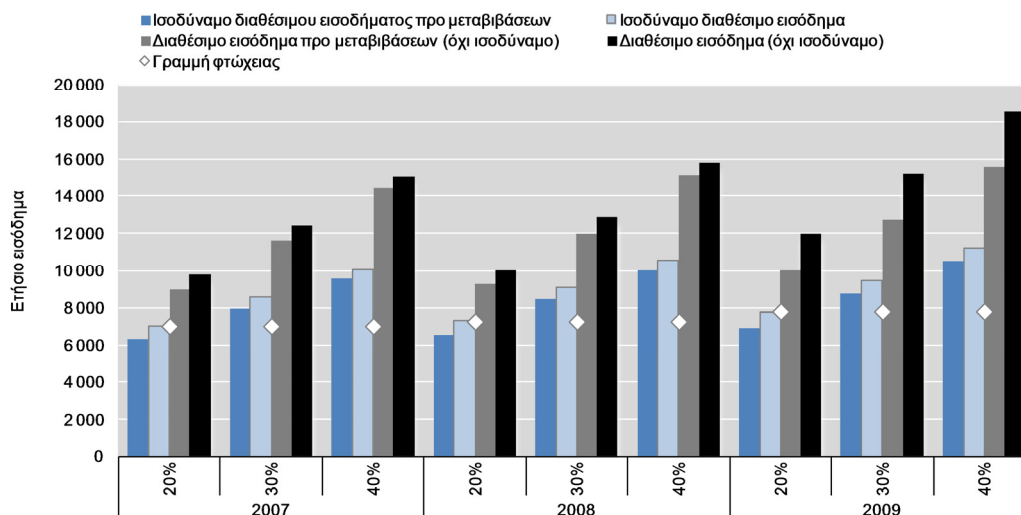
Το Σχήμα Δ.1 δείχνει τα διαφορετικά κατώφλια εισοδήματος που χρησιμοποιήθηκαν στις προσομοιώσεις του ΟΟΣΑ (καθώς και το αντίστοιχο μέσο εισόδημα). Αυτά αντιστοιχούν στο επίπεδο εισοδήματος κάτω από το οποίο, τα νοικοκυριά ανήκουν στο 20% (δεκατημόριο 2), στο 30% (δεκατημόριο 3) και στο 40% (δεκατημόριο 4) των φτωχότερων νοικοκυριών (με βάση το ισοδύναμο εισόδημα ή όχι), όπως υπολογίζεται από την ΕΕ-ΕΕΣΔ (EU-SILC) για τα έτη 2007, 2008 και 2009. Το ποσοστό φτώχεια κυμαίνεται στο 20,5% για το 2009, με βάση το συνολικό διαθέσιμο (ισοδύναμο) εισόδημα χωρίς τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (συμπεριλαμβανομένων όμως των συντάξεων γήρατος και επιζώντων), θα κυμαινόταν περίπου στο 25%, διατηρώντας το κατώφλι της φτώχειας αμετάβλητο (δηλαδή στο 60% του διάμεσου διαθέσιμου εισοδήματος).

Κύρια αποτελέσματα

Οι εκτιμήσεις για κάθε μεταρρύθμιση παρουσιάζονται στις επόμενες ενότητες ξεχωριστά. Ο Πίνακας 1 συνοψίζει τα αποτελέσματα για τα διαφορετικά σενάρια που βασίζονται στο ισοδύναμο εισόδημα και κατώφλι εισοδήματος με στόχευση στο 20%, 30% ή 40% του φτωχότερου πληθυσμού. Κάθε μεταρρύθμιση αναλύθηκε ανεξάρτητα και, επισημαίνεται πάλι ότι τα κόστη και οι εξοικονομήσεις που υπολογίσθηκαν εδώ για κάθε μεταρρύθμιση δεν μπορούν απλώς να αθροιστούν, αν και θεωρητικά, οι μεταρρυθμίσεις αυτές θα μπορούσαν να συνδυαστούν.

Σχήμα Δ.1. Ετήσιο εισοδηματικό κατώφλι που χρησιμοποιείται για τη στόχευση και τα μέσα εισοδήματα

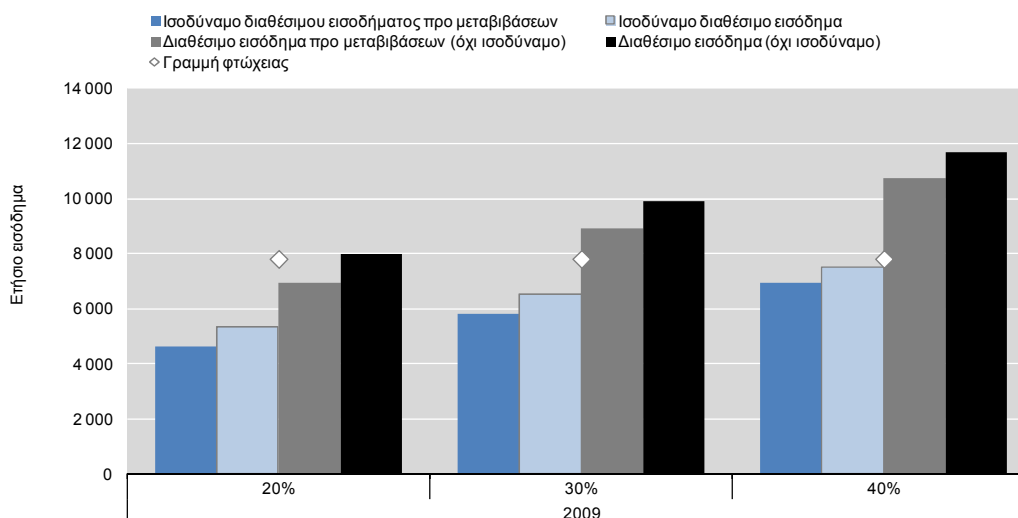
Α. Κατώφλι εισοδημάτων σε Ευρώ



Σημείωση: Το 2007, το 20% των νοικοκυριών είχε ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα πριν από τις μεταβιβάσεις (αλλά συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων γήρατος και επιζώντων) ίσο, ή μικρότερο από 6.351 Ευρώ (το ισοδύναμο αυτό εισόδημα πριν από τις παροχές είναι η βάση που χρησιμοποιείται στις προσομοιώσεις του ΟΟΣΑ για τη στόχευση των παροχών) το 20% των νοικοκυριών είχε ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα κάτω των 7.000 Ευρώ, κ.τ.λ.. Η γραμμή κινδύνου της φτώχειας συγκρίνεται με το ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα (συμπεριλαμβανομένων όλων των μεταβιβάσεων), δεδομένου ότι αντιστοιχεί εξ ορισμού στο 60% του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος το διαθέσιμο εισόδημα πριν από τις μεταβιβάσεις (συμπεριλαμβανομένων και πάλι των συντάξεων γήρατος και επιζώντων) είναι ένα αποτελεσματικό μέτρο σύγκρισης του μέσου εισοδήματος των νοικοκυριών για κάθε κατώφλι.

Β. Μέσο Εισόδημα

Ανά δεκατημόριο, σε σημερινή αντιστοιχία Ευρώ για το 2009



Σημείωση: Το 2009, το 20% των φτωχότερων νοικοκυριών με βάση το ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα πριν από τις μεταβιβάσεις (αυτά που έχουν εισόδημα κάτω από 6.351 Ευρώ) είχαν κατά μέσο όρο ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα πριν τις μεταβιβάσεις ίσο με 4.682 Ευρώ (αυτό περιλαμβάνει συντάξεις γήρατος και επιζώντων), ένα μέσο ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα (συμπεριλαμβανομένων όλων των μεταβιβάσεων) ίσο με 5.791 Ευρώ, ένα μέσο (μη σταθμισμένο) διαθέσιμο εισόδημα προ μεταβιβάσεων ίσο με 6.917 Ευρώ, και ένα μέσο (μη σταθμισμένο) διαθέσιμο εισόδημα ίσο με 8.640 Ευρώ.

Πηγή: Εκτιμήσεις ΟΟΣΑ με βάση την ΕΕΣΔ-SILC.

Πίνακας Δ.1. Καθαρή εξοικονόμηση από τα διάφορα μεταρρυθμιστικά σενάρια των κοινωνικών προγραμμάτων για το έτος 2009

Μεταρρύθμιση	Κόστος σχετικών υφιστάμενων προγραμμάτων Με βάση τα διοικητικά δεδομένα του 2009 για τις δαπάνες (% επί του ΑΕΠ)	Εκτιμώμενες καθαρές εξοικονομήσεις (-)/ κόστος (+), μετά τη μεταρρύθμιση Με βάση τα στοιχεία για τις δαπάνες και το εισόδημα του 2009 (% επί του ΑΕΠ)			Εκτιμώμενη αλλαγή του ποσοστού φτώχειας Με βάση το ποσοστό φτώχειας του 2009 (20.5%) (Ποσοστιαία μονάδα)		
		Στόχευση στο 20% των φτωχότερων	Στόχευση στο 30% των φτωχότερων	Στόχευση στο 40% των φτωχότερων	Στόχευση στο 20% των φτωχότερων	Στόχευση του 30% των φτωχότερων	Στόχευση του 40% των φτωχότερων
Στόχευση των υφιστάμενων κοινωνικών προγραμμάτων ανικανότητας, ανεργίας, και οικογενειακών προγραμμάτων							
–εξαιρουμένων όλων των συντάξεων γήρατος και επιζώντων + στεγαστικών επιδομάτων	3,1	-1,5	-1,1	-0,9	1,6	0,0	0,0
–εξαιρουμένων όλων των συντάξεων γήρατος και επιζώντων + συντάξεις αναπηρίας και στεγαστικών επιδομάτων	1,7	-1,2	-0,9	-0,7	0,0	0,0	0,0
–εξαιρουμένων όλων των συντάξεων γήρατος και επιζώντων + συντάξεις αναπηρίας, στεγαστικά επιδόματα, ανεργίας, μητρότητας και ασθενείας	0,8	-0,5	-0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0
Παράταση της διάρκειας των παροχών ΑΑ κατά 12 μήνες ¹	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
–προϋπόθεση 12 μήνης προηγούμενης τακτικής επιδότησης ΑΑ	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
–προϋπόθεση 6μήνης προηγούμενης τακτικής επιδότησης ΑΑ	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
–καμία προϋπόθεση προηγούμενης τακτικής επιδότησης ΑΑ	0,0	0,2	0,3	0,3	-1,3	-1,4	-1,4
Αντικατάσταση των υφιστάμενων στεγαστικών προγραμμάτων με ένα νέο ενιαίο στοχευμένο στεγαστικό πρόγραμμα ²							
–σταθερό ποσό	–	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,5	-0,5
–σταθερό ποσό, με τουλάχιστον ένα παιδί	–	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,3
–Υψος ποσού ανάλογα με το μέγεθος της οικογένειας	–	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0
–Υψος ποσού ανάλογα με το μέγεθος της οικογένειας, με τουλάχιστον ένα παιδί	–	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0
Αντικατάσταση των υφιστάμενων προγραμμάτων οικογένεια με ένα νέο ενιαίο στοχευμένο οικογενειακό πρόγραμμα ³	0,5	-0,4	-0,4	-0,4	0,4	-0,1	-0,1
–εξαιρουμένων των ισόβιων συντάξεων της πολύτεκνης μητέρας με περισσότερα από 3 παιδιά	0,4	-0,3	-0,3	-0,2			
Αντικατάσταση των υφιστάμενων προγραμμάτων αναπηρίας, με ένα νέο ενιαίο στοχευμένο πρόγραμμα για την αναπηρία ¹	1,0	-0,6	-0,4	-0,4	0,2	-0,2	-0,2

Σημειώσεις: Όλα τα στοιχεία βασίζονται σε ισοδύναμα εισοδήματα για το σκοπό της στόχευσης *i.* εκτιμήσεις με βάση τα στοιχεία του 2009 μερικές φορές περιλαμβάνουν τα διοικητικά δεδομένα του 2010 όταν απουσιάζουν τα δεδομένα για το 2009 *ii.* Οι αναλύσεις πραγματοποιούνται ανεξάρτητα, δεν διενεργήθηκε καμία διασταύρωση των επιπτώσεων ενδεχόμενης ταυτόχρονης εφαρμογής όλων των μεταρρυθμίσεων ως εκ τούτου, οι εκτιμώμενες εξοικονομήσεις και τα κόστη των μεταρρυθμίσεων δεν μπορούν να αθροιστούν χωρίς περαιτέρω ανάλυση *iii.* Βασική υπόθεση του ΟΟΣΑ είναι πως δεν θα υπάρξει καμία αλλαγή στις εισφορές προς τα ασφαλιστικά ταμεία, ακόμη και σε περίπτωση που οι ανταποδοτικές παροχές αντικατασταθούν από νέες στοχευμένες.

1. Μέσος όρος των χαμηλών και υψηλών εκτιμήσεων όπου αυτές είναι διαθέσιμες 2. Βασική υπόθεση του ΟΟΣΑ είναι πως δεν υπάρχουν εξοικονομήσεις από τη σταδιακή κατάργηση του ΟΕΚ, του Οργανισμού Εργατικής Εστίας, δεδομένου ότι οι αντίστοιχες εισφορές κοινωνικής ασφάλισης υπέρ του ΟΕΚ θα καταργηθούν επίσης 3. Βασική υπόθεση του ΟΟΣΑ είναι πως δεν υπάρχει καμία αλλαγή στις εισφορές προς τα ασφαλιστικά ταμεία, ακόμη και αν οι ανταποδοτικές παροχές αντικατασταθούν από νέες στοχευμένες.

Πηγή: Εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ από την ΕΕΣΔ-SILC (ερωτηματολόγιο του 2010, εισοδήματα με βάση τα στοιχεία του 2009) και διοικητικά αρχεία.

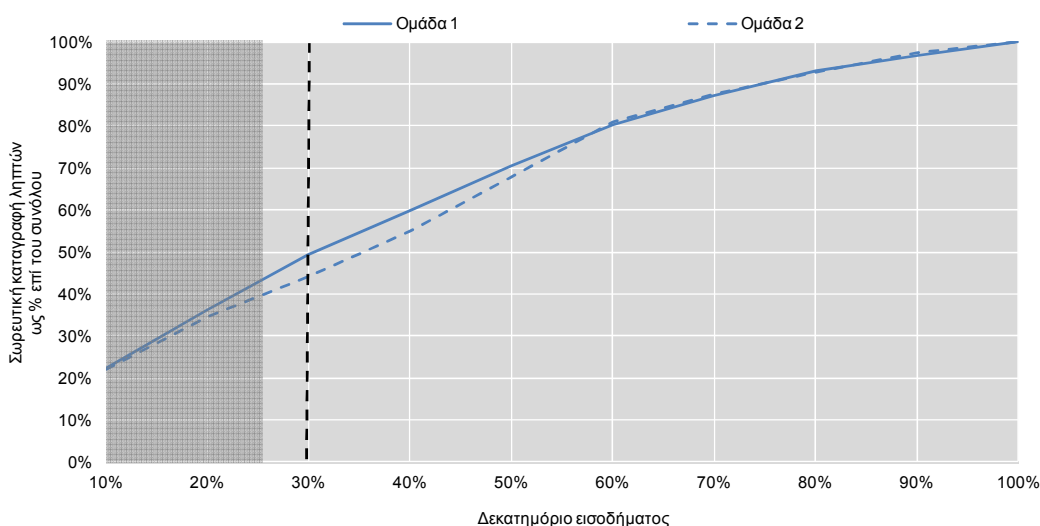
- Οι σημαντικότερες εξοικονομήσεις θα προκύψουν από τη στόχευση όλων των κοινωνικών προγραμμάτων στο 20% των φτωχότερων ατόμων πριν τις (κοινωνικές) μεταβιβάσεις, δημιουργώντας εξοικονομήσεις ίσες με 1,5% του ΑΕΠ με βάση τα στοιχεία του 2009. Ωστόσο, αυτή η στόχευση θα αυξήσει το ποσοστό της φτώχειας στην προσομοίωση του ΟΟΣΑ, γιατί δεν εισηγάγαμε διαφοροποιημένους συντελεστές, όπως προαναφέρθηκε. Μια ενδεχόμενη στόχευση κατωφλιού μεταξύ περίπου 20% και 30%, *φέρ' ειπείν* στο 25% (δεν απεικονίζεται εδώ), θα επιφέρει αποταμιεύσεις περίπου 1,3% του ΑΕΠ και δεν θα αυξήσει το ποσοστό της φτώχειας. Αυτή η ευρεία μεταρρύθμιση συνεπάγεται εφαρμογή στόχευσης στις συντάξεις αναπηρίας, καθώς και σε προγράμματα προσωρινής αναπλήρωσης εισοδήματος, όπως επιδόματα μητρότητας, ασθένειας ή ανεργίας (δηλαδή τη μη καταβολή των επιδομάτων – παροχών στους διαβιούντες σε νοικοκυριά με επαρκές εισόδημα) αν εξαιρέσουμε αυτά τα προγράμματα, από τη μεταρρύθμιση θα προκύψουν επιπλέον εξοικονομήσεις που αντιστοιχούν στο 0,5% του ΑΕΠ στο κατώφλι του 20%. Οι εκτιμήσεις έχουν ως βασική υπόθεση ότι η στόχευση θα μπορούσε να εφαρμοστεί με μεγάλη ακρίβεια, και ότι δεν θα ήταν εύκολο για τα νοικοκυριά να προσαρμόσουν τη δήλωση των εισοδημάτων τους προς τα κάτω, προκειμένου να καταστούν επιλέξιμα. Αυτό ενδέχεται να δημιουργήσει προβλήματα, ειδικά για τους αγρότες και τους αυτοαπασχολούμενους.⁸
- Η δημιουργία ενός προγράμματος ενίσχυσης κατά της ανεργίας που απαιτεί προηγούμενη εξάντληση του δικαιώματος ΑΑ δεν θα είναι κοστοβόρα, αλλά δεν θα αμβλύνει τη φτώχεια, επειδή οι περισσότεροι μακροχρόνια άνεργοι δεν θεμελιώναν προηγούμενο δικαίωμα ΑΑ. Η παράταση της διάρκειας των επιδομάτων ΑΑ που δε θα εξαρτάται από καμία προϋπόθεση θεμελίωσης προηγούμενου δικαιώματος τακτικής επιδότησης ανεργίας θα μειώσει σημαντικά τη φτώχεια (κατά 1,3 μονάδες), στο 20% του κατωφλιού των φτωχότερων ατόμων, με κόστος 0,2% επί του ΑΕΠ.
- Η δημιουργία ενός νέου στεγαστικού προγράμματος με ένα σταθερό ποσό των 100 Ευρώ μηνιαίως θα μπορούσε να μειώσει τη φτώχεια, αν στοχεύσει στο κατώφλι του 20% ή 30%, με κόστος 0,1% του ΑΕΠ. Η στόχευση σε οικογένειες με παιδιά θα μειώσει το κόστος κατά το ήμισυ, αλλά θα περιορίσει ταυτόχρονα και τον αντίκτυπο στο ποσοστό της φτώχειας.
- Η αντικατάσταση όλων των υφισταμένων οικογενειακών προγραμμάτων από ένα σταθερό επίδομα τέκνου θα μπορούσε να μειώσει το ποσοστό της φτώχειας, με στόχευση στο 30% των φτωχότερων νοικοκυριών (αλλά όχι στο 20%) και θα εξακολουθούσε να επιτρέπει εξοικονομήσεις που αντιστοιχούν στο 0,4% του ΑΕΠ, επειδή τα υφιστάμενα προγράμματα καλύπτουν ένα μεγάλο αριθμό δικαιούχων και χαρακτηρίζονται από ελλιπή στόχευση.
- Η αντικατάσταση όλων των υφισταμένων προγραμμάτων αναπηρίας από ένα και μόνο επίδομα επίσης θα μπορούσε να μειώσει το ποσοστό της φτώχειας, με στόχευση στο 30% των φτωχότερων νοικοκυριών (αλλά όχι στο 20%) και θα εξακολουθούσε να επιτρέπει εξοικονομήσεις που αντιστοιχούν 0,4% του ΑΕΠ στο κατώφλι αυτό.

1. Η στόχευση των υφιστάμενων προγραμμάτων

Υφιστάμενη κατάσταση και προτεινόμενη μεταρρύθμιση

Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας περιλαμβάνει ένα πολύ μεγάλο αριθμό παροχών με ελλιπή συνήθως στόχευση. Στο Σχήμα 2 παρουσιάζεται μια γενική εικόνα: (στο σχήμα) απεικονίζεται η αθροιστική κατανομή των δικαιούχων των κύριων κοινωνικών προγραμμάτων τα οποία καθορίζονται στην ΕΕΣΔ-SILC, σύμφωνα με το συνολικό διαθέσιμο εισόδημά τους πριν τις μεταβιβάσεις (συμπεριλαμβανομένων όμως των συντάξεων γήρατος). Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα, σε αυτά τα στοιχεία παρουσιάζεται το κατώφλι του 30%, το οποίο αντιστοιχεί σε ένα κατώφλι ελαφρώς υψηλότερο από τη ζώνη της φτώχειας (όπως αυτή φαίνεται στη περιοχή που απεικονίζεται με γκρι χρώμα).⁹ Οι εξοικονομήσεις από την στόχευση σε δικαιούχους των οποίων το εισόδημα νοικοκυριού είναι κάτω από το επίπεδο αυτό, φαίνεται να είναι μεγάλες για όλες τις κατηγορίες των παροχών, ιδιαίτερα στις οικογενειακές και τις παροχές αναπηρίας.

Σχήμα Δ.2. Αθροιστική κατανομή των δικαιούχων με βάση την κατανομή εισοδήματος των νοικοκυριών το 2009



Σημείωση: Η περιοχή που απεικονίζεται με γκρι χρώμα αντιστοιχεί σε δικαιούχους που ζουν σε νοικοκυριά κάτω από το κατώφλι της φτώχειας. Το 2009, το 49% των δικαιούχων των προγραμμάτων της Ομάδας 1 ανήκε στο 30% των φτωχότερων νοικοκυριών της χώρας, με βάση το εισόδημα νοικοκυριού πριν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (συμπεριλαμβανομένων όμως των συντάξεων γήρατος και επιζώντων).

Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC (2009), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.

Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση αποσκοπεί στη βελτίωση της στόχευσης των παροχών που περιλαμβάνονται στο ερωτηματολόγιο της ΕΕΣΔ-SILC (εκτός από τις συντάξεις γήρατος και επιζώντων), που θα προκύψει από την προσθήκη στις ισχύουσες προϋποθέσεις επιλεξιμότητας ενός ανώτατου κατωφλίου (ισοδύναμου) εισοδήματος για τα νοικοκυριά στα οποία ανήκουν όσοι υποβάλλουν αίτηση για τη χορήγηση επιδόματος. Δεν εξετάζεται στο παρόν ούτε η κατάργηση των υφιστάμενων προγραμμάτων, ούτε η δημιουργία νέων. Αυτή η άσκηση [προσομοίωσης] αποσκοπεί απλώς στην μείωση του μεγέθους των προγραμμάτων, διατηρώντας παράλληλα την προστασία των φτωχότερων

ατόμων. Για τους σκοπούς των υπολογισμών του ΟΟΣΑ, διακρίνουμε δύο μεγάλες κατηγορίες παροχών:

- Η Ομάδα 1 περιλαμβάνει επιδόματα που στοχεύουν κυρίως σε μη ενεργά άτομα, δηλαδή σε άτομα που δεν εργάζονται κανονικά ούτε αναζητούν εργασία – περιλαμβάνει επίσης και τις συμπληρωματικές ενισχύσεις.¹⁰ Για τις παροχές αυτές, που συνήθως λαμβάνονται καθ’ όλη τη διάρκεια του έτους, ο έλεγχος εισοδήματος μπορεί να βασιστεί στο ετήσιο εισόδημα νοικοκυριού του προηγούμενου έτους. Πράγματι, τα μη ενεργά άτομα υποτίθεται πως δεν εργάζονται σε τακτική βάση αν όμως εργάζονται, δεν πληρούν τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας για τις παροχές, σύμφωνα με τον κανόνα στόχευσης που εφαρμόζουμε. Αυτός ο κανόνας περιλαμβάνει το ΕΚΑΣ, αλλά αποκλείει την κατώτατη σύνταξη γήρατος. Ομοίως, οι συμπληρωματικές ενισχύσεις δύνανται να προστεθούν στο εισόδημα από εργασία, αλλά θα πρέπει να διακόπτονται όταν το εισόδημα υπερβαίνει ένα ορισμένο επίπεδο ανεξαρτήτως προέλευσής του.
- Η Ομάδα 2 περιλαμβάνει τα επιδόματα που απευθύνονται κυρίως σε ενεργά άτομα,¹¹ τα οποία υπό κανονικές συνθήκες εργάζονται, αλλά είναι προσωρινά άνεργοι, όπως η ασφάλιση/πρόνοια ανεργίας, η αναρρωτική άδεια ή η άδεια μητρότητας. Αποκλείει τα επιδόματα ανεργίας για τους εργαζομένους μεγαλύτερης ηλικίας (υποκείμενο σύστασης προς επέκταση). Για τις παροχές αναπλήρωσης εισοδήματος, εκ φύσεως προσωρινές, ο έλεγχος εισοδηματικών κριτηρίων δεν είναι τυποποιημένος, και σε κάθε περίπτωση ένας τέτοιος έλεγχος ιδανικά θα πρέπει να βασίζεται στο επίπεδο του εισοδήματος του νοικοκυριού τη χρονική στιγμή κατά την οποία κατατίθεται η αίτηση επιδόματος, και όχι στη δήλωση εισοδήματος του προηγούμενου έτους. Ο υπολογισμός του αριθμού των επιλέξιμων ατόμων με βάση το συνολικό εισόδημα του νοικοκυριού κατά το προηγούμενο έτος θα μπορούσε να οδηγήσει στον λανθασμένο αποκλεισμό εν δυνάμει δικαιούχων που είχαν κάποιο εισόδημα από εργασία αλλά τώρα είναι άνεργοι. Δυστυχώς, η ΕΕΣΔ-SILC δεν απεικονίζει την κατανομή του εισοδήματος κατά τη διάρκεια όλου του έτους. Προσπαθούμε να παρακάμψουμε το πρόβλημα αυτό και να ερμηνεύσουμε τον κανόνα αυτό εξαιρώντας από το προηγούμενο υπό εξέταση εισόδημα του νοικοκυριού όλες τις ατομικές αποδοχές του ατόμου που υποβάλει αίτηση για χορήγηση επιδόματος.

Τα επιδόματα στέγασης δεν λαμβάνονται υπόψη σε αυτή την προσομοίωση, δεδομένου ότι, τη χρονική στιγμή της προσομοίωσης, η σταδιακή κατάργηση του ΟΕΚ ήταν ήδη υπό εξέταση. Σύμφωνα με την ΕΕΣΔ-SILC, το 2009, οι συνολικές δαπάνες για τις παροχές που λαμβάνονται υπόψη και στις δύο ομάδες ήταν περίπου 3,4 δις Ευρώ (2,45 δις Ευρώ για τις παροχές της Ομάδας 1 και 950 εκατ. Ευρώ για τις παροχές της Ομάδας 2), δηλαδή περίπου 1,5% του ΑΕΠ. Το ποσό αυτό έχει σε μεγάλο βαθμό υπο-εκτιμηθεί για όλα σχεδόν τα προγράμματα: σύμφωνα με τα διοικητικά δεδομένα (που προέρχονται από την ελληνική Διοίκηση και τη βάση δεδομένων του ΟΟΣΑ για την Κοινωνική Δαπάνη (SOCX), οι δαπάνες που συνδέονται με αυτά τα προγράμματα ήταν περίπου 5,2 δις Ευρώ (3,9 δις Ευρώ¹² για τις παροχές της Ομάδας 1 και 3,3 δις Ευρώ για τις παροχές της Ομάδας 2), το οποίο αντιστοιχεί περίπου στο 3,1% του ΑΕΠ. Αυτό δεν θα πρέπει να επηρεάζει *a priori* την εκτιμώμενη μείωση των δαπανών η οποία προέρχεται από τη στόχευση.

Προς το παρόν, η στόχευση των παροχών αυτών σε φτωχά νοικοκυριά είναι ελλιπής. Κατά μέσο όρο, περίπου το 50% των δικαιούχων των προγραμμάτων της Ομάδας 1 ανήκε στο 30% των φτωχότερων νοικοκυριών της χώρας, με βάση το εισόδημα νοικοκυριού πριν από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, και η αναλογία αυτή είναι περίπου 45% για τα προγράμματα της Ομάδας 2 (βλ. Σχήμα Δ.2, και με περισσότερες λεπτομέρειες στο Σχήμα Δ.3). Φυσικά, η μεταρρύθμιση αυτή λαμβάνει ως δεδομένο πως η στόχευση θα μπορούσε να εφαρμοστεί με υψηλό βαθμό ακρίβειας. Αυτό δεν είναι αδύνατο, δεδομένου ότι ήδη ορισμένα στοχευμένα προγράμματα στην Ελλάδα, όπως τα προγράμματα στέγασης για ασφαλισμένα νοικοκυριά (πολύ πρόσφατα), το επίδομα ανεργίας για ηλικιωμένους εργαζομένους (επίδομα μακροχρόνιων ανέργων), ή αρκετές οικογενειακές παροχές (όπως πολυτεχνικό επίδομα, το επίδομα τρίτου παιδιού ή η οικονομική ενίσχυση οικογενειών χαμηλού εισοδήματος που παρέχονται από το Υπουργείο Οικονομικών). Σε περίπτωση που η στόχευση ισχύει σε ευρεία κλίμακα, θα είναι ιδιαίτερα σημαντικό να βασίζεται σε αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά το εισόδημα. Συγκεκριμένα, θα ήταν δύσκολο τα νοικοκυριά να προσαρμόσουν τη δήλωση των εισοδημάτων τους προς τα κάτω, ώστε να πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις για τη λήψη παροχών. Αυτό ενδεχομένως να αποτελεί πρόβλημα, ειδικά για τους αγρότες και τους αυτοαπασχολούμενους.

Οι νέοι κανόνες επιλεξιμότητας δεν περιλαμβάνουν έλεγχο λήψης πολλαπλών επιδομάτων. Όμως, η αποφυγή της λήψης πολλαπλών επιδομάτων αναπλήρωσης εισοδήματος θα μπορούσε να αποτελέσει μια ακόμη στρατηγική εξορθολογισμού. Οι εκτιμήσεις της πολλαπλής λήψης οι οποίες βασίζονται στην ΕΕΣΔ-SILC δείχνουν πως το ζήτημα αυτό αφορά κυρίως συνταξιούχους λόγω γήρατος. Αλλά δεδομένου ότι οι συντάξεις γήρατος δεν περιλαμβάνονται σε αυτήν την προσομοίωση, οι επιπτώσεις από το μη συνυπολογισμό της λήψης πολλαπλών επιδομάτων-παροχών στα προγράμματα που λαμβάνουμε υπόψη είναι αμελητέες.

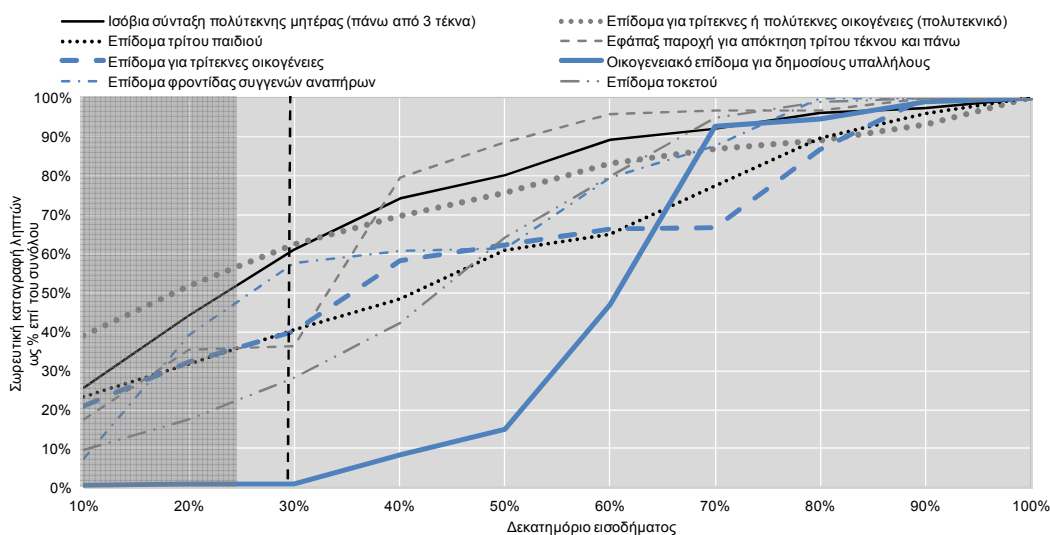
Μεθοδολογία

Οι μεταβλητές που χρησιμοποιούνται για να υπολογισθεί το πραγματικό κόστος των προγραμμάτων και των πιθανών εξοικονομήσεων από τη στόχευση σε κάθε πρόγραμμα και για κάθε άτομο είναι οι ακόλουθες:

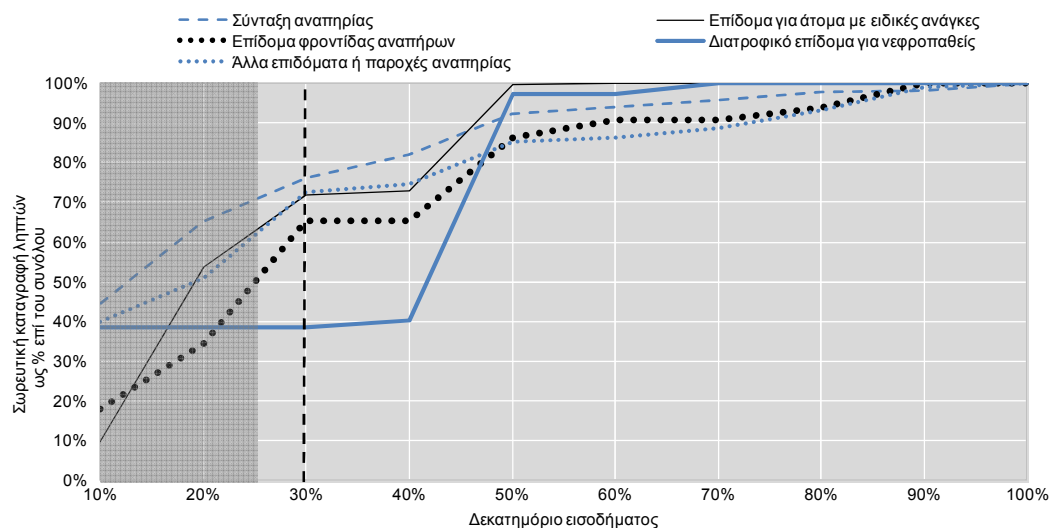
- Ο αριθμός των μηνών κατά τη διάρκεια των οποίων το άτομο δήλωσε πως λαμβάνει το επίδομα και ο μέσος όρος του εισπραχθέντος ποσού μηνιαίως (καθαρό, σε Ευρώ). Αυτές οι μεταβλητές του ΟΟΣΑ επιτρέπουν να υπολογίσουμε τον συνολικό αριθμό των δικαιούχων και τις συνολικές ετήσιες δαπάνες.
- Το συνολικό διαθέσιμο εισόδημα κάθε νοικοκυριού και το μέγεθος του νοικοκυριού. Αυτές οι μεταβλητές του ΟΟΣΑ επιτρέπουν να υπολογιστούν τα ισοδύναμα εισοδήματα των νοικοκυριών και τα δεκατημόρια εισοδήματος.
- Το ετήσιο ατομικό εισόδημα που προέρχεται από εργασία. Αυτή η μεταβλητή επιτρέπει τον υπολογισμό του ισοδύναμου εισοδήματος των νοικοκυριών χωρίς τη συμβολή του προσωπικού εισοδήματος που προέρχεται από εργασία κάθε εργαζόμενου μέλους του νοικοκυριού για τα προγράμματα της Ομάδας 2.
- Ο αριθμός των παιδιών (κάτω των 18) ανά νοικοκυριό, ο αριθμός των ατόμων με αναπηρία και το συνολικό άθροισμα των μηνών εργασίας ανά νοικοκυριό για να αποτυπώσει τα κύρια χαρακτηριστικά των δικαιούχων.

Σχήμα Δ.3. Αθροιστική κατανομή των δικαιούχων με βάση την κατανομή του εισοδήματος το 2009

Α. Οικογενειακά Επιδόματα



Β. Επίδομα αναπηρίας

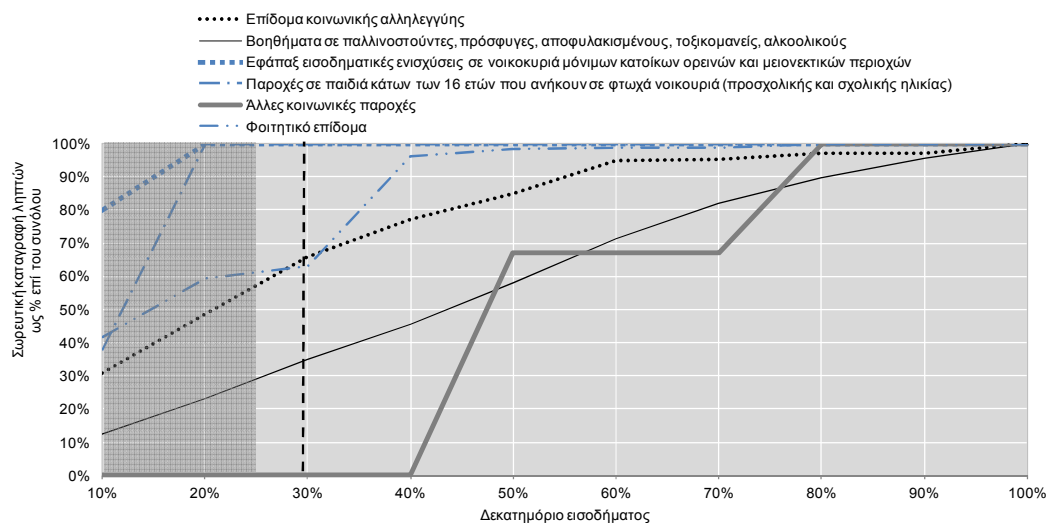


Σημείωση: Η περιοχή που απεικονίζεται με γκρι χρώμα αντιστοιχεί σε δικαιούχους που ζουν σε νοικοκυριά κάτω από το κατώφλι της φτώχειας (25% πριν από τις [κοινωνικές] μεταβιβάσεις, περίπου 20% μετά τις μεταβιβάσεις). Το 2009, το 63% των δικαιούχων του «Επιδόματος οικογενειών με περισσότερα από τρία παιδιά (πολύτεκνων)» (Πίνακας Α) ανήκε στο 30% των φτωχότερων νοικοκυριών της χώρας, με βάση το εισόδημα του νοικοκυριού πριν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (συμπεριλαμβανομένων όμως των συντάξεων γήρατος και επιζώντων).

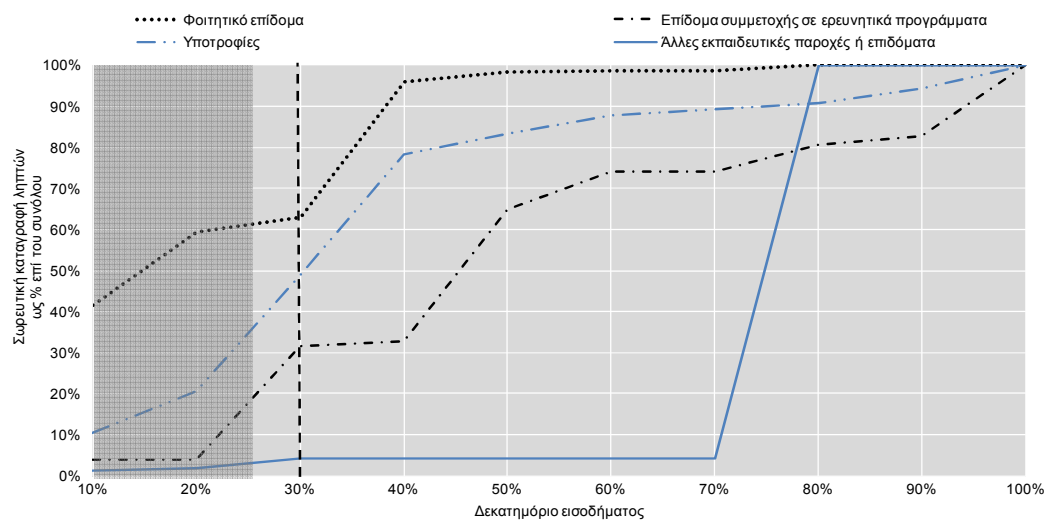
Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC (2009), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.

Σχήμα Δ.3. Αθροιστική κατανομή των δικαιούχων με βάση την κατανομή του εισοδήματος το 2009 (συνεχ.)

Γ. Άλλες κοινωνικές παροχές



Δ. Εκπαιδευτικές παροχές-επιδόματα

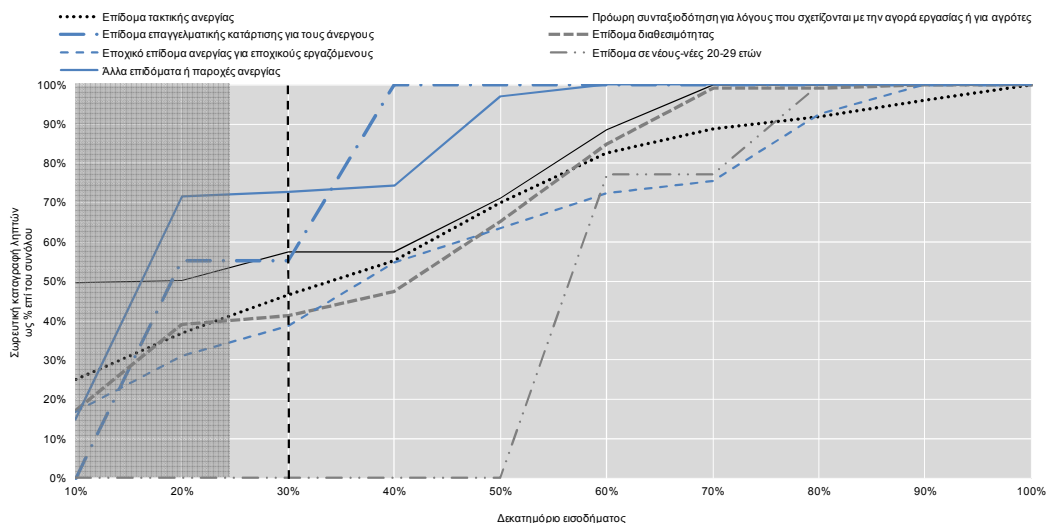


Σημείωση: Η περιοχή που απεικονίζεται με γκρι χρώμα αντιστοιχεί σε δικαιούχους που διαβιούν σε νοικοκυριά κάτω από το κατώφλι της φτώχειας (25% πριν από τις [κοινωνικές] μεταβιβάσεις, περίπου 20% μετά τις μεταβιβάσεις). Το 2009, το 66% των δικαιούχων της «Επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης» (ΕΚΑΣ, Πίνακας Γ) ανήκε στο 30% των φτωχότερων νοικοκυριών της χώρας, με βάση το εισόδημα του νοικοκυριού πριν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (συμπεριλαμβανομένων όμως των συντάξεων γήρατος και επιζώντων).

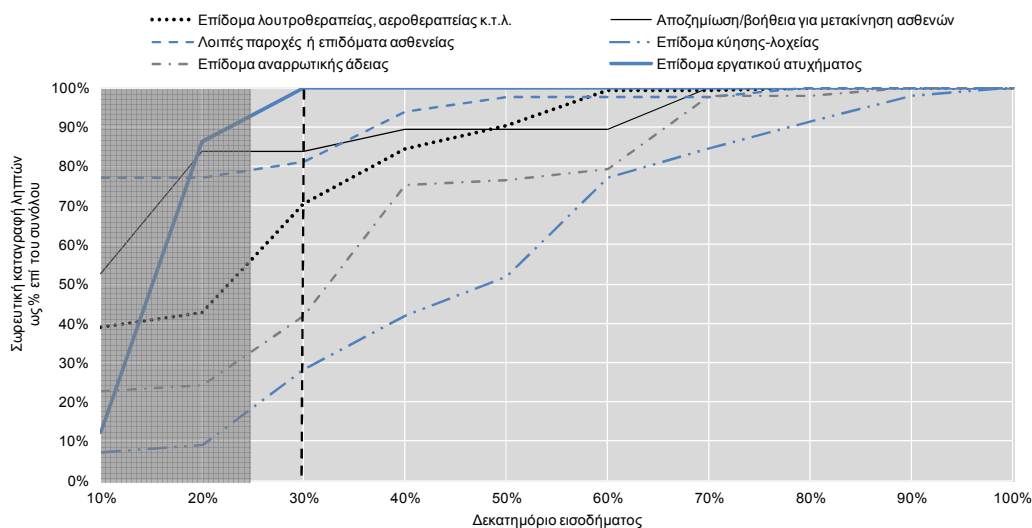
Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC (2009), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.

Σχήμα Δ.3. Αθροιστική κατανομή των δικαιούχων με βάση την κατανομή του εισοδήματος το 2009 (συνεχ.)

Ε. Επιδόματα ανεργίας



ΣΤ. Επιδόματα ασθένειας και μητρότητας



Σημείωση: Η περιοχή που απεικονίζεται με γκρι χρώμα αντιστοιχεί σε δικαιούχους που ζουν σε νοικοκυριά κάτω από το κατώφλι της φτώχειας (25% πριν από τις [κοινωνικές] μεταβιβάσεις, περίπου 20% μετά τις μεταβιβάσεις). Το 2009, το 47% των δικαιούχων του «Επιδόματος τακτικής επιδότησης ανεργίας» (Πίνακας Ε) ανήκε το 30% των φτωχότερων νοικοκυριών της χώρας, με βάση το εισόδημα του νοικοκυριού πριν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (συμπεριλαμβανομένων όμως των συντάξεων γήρατος και επιζώντων).

Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC (2009), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.

Ο νέος κανόνας επιλεξιμότητας εφαρμόζεται ανεξάρτητα για κάθε παροχή. Για τις παροχές της Ομάδας 1, όλοι οι λήπτες που ανήκουν σε ένα νοικοκυριό των οποίων το εισόδημα είναι κάτω από ένα συγκεκριμένο κατώφλι, είναι επιλέξιμοι μετά τη μεταρρύθμιση. Για τις παροχές της Ομάδας 2, όλοι οι λήπτες των οποίων το εισόδημα, εξαιρουμένων των εισοδημάτων που προέρχονται από την εργασία των αιτούντων, είναι

κάτω από ένα συγκεκριμένο κατώφλι, τότε αυτοί πληρούν τις προϋποθέσεις χορήγησης μετά τη μεταρρύθμιση. Δοκιμάστηκαν τρία σενάρια: στόχευση στο 20% των φτωχότερων νοικοκυριών, στο 30% των φτωχότερων νοικοκυριών και στο 40% των φτωχότερων νοικοκυριών.

Προσδιορισμός των πιθανών πηγών απόκλισης*

Όπως προαναφέρθηκε, οι έρευνες υπο-εκτιμούν τον αριθμό των δικαιούχων των κοινωνικών παροχών- επιδομάτων καθώς και τα ποσά που αυτοί έλαβαν.¹³ Εφόσον ο νέος κανόνας επιλεξιμότητας συνεχίζει να κατατάσσει στους επιλέξιμους ένα ποσοστό των σημερινών δικαιούχων, είναι πιθανό οι ακαθάριστες εξοικονομήσεις οι οποίες προέρχονται από την στόχευση να υποεκτιμώνται. Δεδομένου ότι οι δαπάνες είναι διαθέσιμες για πολλά προγράμματα σύμφωνα με τα διοικητικά αρχεία, η αναλογία αυτή εφαρμόζεται στα διοικητικά στοιχεία για να υπολογισθεί η επακόλουθη μείωση των δαπανών¹⁴ οι εξοικονομήσεις σύμφωνα με τον όγκο των διοικητικών δεδομένων που εξετάστηκαν, είναι διπλάσιες από αυτές που θα προκύψουν από τη χρήση αποκλειστικά και μόνο των στοιχείων της έρευνας ΕΕΣΔ-SILC.

Για τις παροχές στην Ομάδα 2, η μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε ενδεχομένως να ήταν λιγότερο αξιόπιστη. Χρησιμοποιώντας την ΕΕΣΔ-SILC, είναι αδύνατο να προσδιοριστεί με ακρίβεια ο χρονισμός του εισοδήματος που προήλθε από την εργασία και ο χρόνος κατά τον οποίο τα άτομα υπέβαλαν αίτηση για χορήγηση επιδόματος.

Κύρια αποτελέσματα

Στους παρακάτω Πίνακες Δ.2 και Δ.3 παρουσιάζονται οι δημοσιονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της στόχευσης των παροχών-επιδομάτων. Εξ ορισμού, η προτεινόμενη μεταρρύθμιση δεν συνεπάγεται πρόσθετο κόστος.¹⁵ Οι εξοικονομήσεις εξαρτώνται άμεσα από τα ορισθέντα κατώφλια. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με την ΕΕΣΔ-SILC, το 2009, αν οι κοινωνικές παροχές είχαν στοχεύσει στο 30% των φτωχότερων νοικοκυριών, οι δαπάνες θα είχαν μειωθεί κατά 36% δηλαδή θα είχαν γίνει εξοικονομήσεις της τάξης του 1,1% του ΑΕΠ. Εναλλακτικά, η στόχευση παροχών στο 20% των φτωχότερων νοικοκυριών, θα σήμαινε τη μείωση των δαπανών κατά 50% και οι εξοικονομήσεις θα αντιπροσώπευαν περίπου το 1,5% του ΑΕΠ. Η μεταρρύθμιση έχει αντίκτυπο στο ποσοστό της φτώχειας μόνο στο κατώφλι του 20%, που είναι πολύ κοντά στη γραμμή της φτώχειας.¹⁶

*

ΣτΜ: μετάφραση του αγγλικού όρου bias (κυριολεκτική μετάφραση μεροληψία). Πρόκειται για ενδεχόμενο σφάλμα της μεθοδολογίας μέτρησης από όπου μπορούν να προκύψουν εκτιμήσεις λανθασμένες ως προς τον αριθμό των δικαιούχων σε σχέση με τον αριθμό των πραγματικών ληπτών.

Πίνακας Δ.2. Δημοσιονομικές επιπτώσεις των στοχευμένων κοινωνικών προγραμμάτων με βάση την ΕΕΣΔ-SILC και τα διοικητικά αρχεία (με βάση τα στοιχεία του 2009)

	Πριν τη στόχευση		Μετά τη στόχευση					
	Επίπεδο δαπανών με βάση τα διοικητικά αρχεία (Εκατ. €)	Επίπεδο δαπανών με βάση τα διοικητικά αρχεία (% ΑΕΠ)	Περικοπή δαπανών με βάση την ΕΕΣΔ-SILC (%) με στόχευση στο			Περικοπή δαπανών (% του ΑΕΠ) με στόχευση στο		
			20%	30%	40%	20%	30%	40%
(i) Ομάδα 1 (παροχές κοινωνικής πρόνοιας, οικογενειακές, αναπηρίας, άλλες)	3.978	1,7%	-51%	-37%	-28%	-0,8%	-0,6%	-0,5%
– εξαιρουμένων των συντάξεων αναπηρίας	1.949	0,8%	-59%	-44%	-34%	-0,5%	-0,4%	-0,3%
(ii) Ομάδα 2 [παροχές] (ανεργίας, μητρότητας, ασθένειας)	3.300	1,4%	-47%	-36%	-26%	-0,7%	-0,5%	-0,4%
Σύνολο (i)+(ii)	7.277	3,1%	-50%	-36%	-27%	-1,5%	-1,1%	-0,9%
– εξαιρουμένων των συντάξεων αναπηρίας	5.249	2,3%	-55%	-42%	-32%	-1,2%	-0,9%	-0,7%

Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC (2010) και Βάση Διοικητικών Δεδομένων του ΟΟΣΑ.

Πίνακας Δ.3. Κοινωνικές επιπτώσεις στοχευμένων κοινωνικών προγραμμάτων με βάση την ΕΕΣΔ-SILC και τα διοικητικά αρχεία (με βάση τα στοιχεία του 2009)

	Πριν τη στόχευση			Μετά τη στόχευση								
	Αριθμός δικαιούχων (Σε χιλιάδες) ¹	Ποσοστό φτώχειας	Άθροισμα μηνών εργασίας στα νοικοκυριά των ληπτών παροχών	Αριθμός δικαιούχων (σε χιλιάδες) ¹			Ποσοστό φτώχειας μετά τη στόχευση			Άθροισμα μηνών εργασίας στα νοικοκυριά των ληπτών παροχών		
				20%	30%	40%	20%	30%	40%	20%	30%	40%
(i) Ομάδα 1 παροχές κοινωνικής πρόνοιας, οικογενειακές, αναπηρίας, άλλες)	3.596	20,5	10,7	1.148	1.532	1.934	21,9	20,5	20,5	4,7	4,6	5,7
– εξαιρουμένων των συντάξεων αναπηρίας	3.261	20,5	10,8	933	1.285	1.666	21,4	20,5	20,5	4,2	4,1	5,3
(ii) Ομάδα 2 [παροχές] (ανεργίας, μητρότητας, ασθένειας)	1.265	20,5	16,3	649	775	912	20,5	20,5	20,5	12,6	13,0	14,3
Σύνολο (i)+(ii)	4.861	20,5	11,9	1.798	2.307	2.846	22,0	20,5	20,5	6,9	6,8	7,8
– εξαιρουμένων των συντάξεων αναπηρίας	4.526	20,5	12,1	1.582	2.060	2.578	21,5	20,5	20,5	6,8	6,7	7,8

Σημείωση: 1. Όλες οι παροχές αναπλήρωσης εισοδήματος και τα συμπληρωματικά βοηθήματα -ενισχύσεις έχουν αθροιστεί, και έχει ληφθεί υπόψη η διπλή καταμέτρηση.

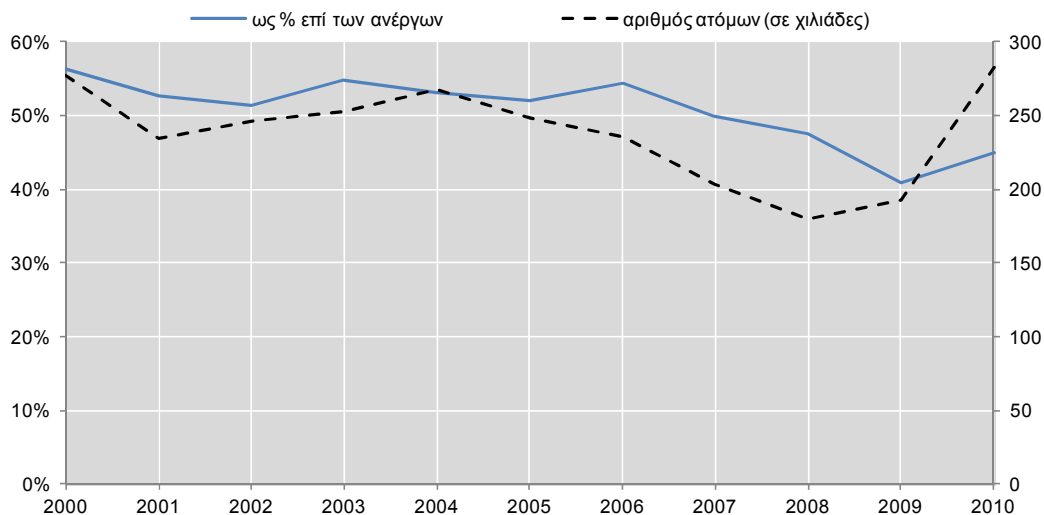
Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC (2010).

2. Βελτίωση των παροχών -επιδομάτων για μακροχρόνια άνεργους

Υφιστάμενη κατάσταση και προτεινόμενη μεταρρύθμιση

Στην Ελλάδα, η μακροχρόνια ανεργία (δηλαδή αυτή που διαρκεί τουλάχιστον 12 μήνες) αντιπροσώπευε το 50% της συνολικής ανεργίας το 2011, σύμφωνα με την Έρευνα Εργατικού Δυναμικού-ΕΕΔ (Σχήμα Δ.4).

Σχήμα Δ.4. Μακροχρόνια άνεργοι στην Ελλάδα



Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, ΟΟΣΑ.

Το 2009, σύμφωνα με τον ορισμό της ΔΟΕ (Διεθνής Οργάνωση Εργασίας), ο μέσος όρος του αριθμού των μακροχρόνια ανέργων που καταγράφηκε από την ΕΕΔ ήταν περίπου 190.000 άτομα (δεξιός άξονας του Σχήματος Δ.4) και το ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων επί του συνόλου των ανέργων ήταν 41%. Η αναλογία αυτή συγκρίνεται με τους υπολογισμούς που έγιναν σύμφωνα με τα στοιχεία που προέρχονται από την ΕΕΣΔ-SILC, σύμφωνα με τα οποία 376.000 άτομα δήλωσαν μακροχρόνια άνεργοι (διαφορετική η καταμέτρηση από αυτήν της ΔΟΕ, βλ. παρακάτω). Αυτό αντιστοιχεί περίπου στο 55% των ανθρώπων που δήλωσαν άνεργοι με αφετηρία το Δεκέμβριο του 2009. Το επίπεδο της ανεργίας στην ΕΕΣΔ-SILC είναι διπλάσιο από αυτό που καταγράφηκε από την ΕΕΔ, διότι τα στοιχεία της ΕΕΔ βασίζονται στον ορισμό της ανεργίας της ΔΟΕ, ο οποίος προϋποθέτει τα άτομα να είναι άνεργα αλλά και να είναι διαθέσιμα προς εργασία και να αναζητούν εργασία τη χρονική στιγμή της συνέντευξης. Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού ενδέχεται να μην μπορεί με ευκολία να επαληθεύει αυτές τις προϋποθέσεις, ιδιαίτερα στη σημερινή συγκυρία. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο εξετάζουμε δύο πηγές υπολογισμού του κόστους του μέτρου: τα στοιχεία για τον αριθμό των μακροχρόνια ανέργων που προέρχονται από την ΕΕΣΔ-SILC αντιπροσωπεύουν το ανώτατο όριο, ενώ το επίπεδο των μακροχρόνια ανέργων, όπως υπολογίζεται στην ΕΕΔ αντιπροσωπεύει το κατώτατο.

Σύμφωνα με την ΕΕΣΔ-SILC, το 2009, λιγότερο από το 15% των μακροχρόνια ανέργων έλαβε κάποιου είδους επίδομα ανεργίας ως αναπλήρωση του εισοδήματός του, ιδίως εξαιτίας ενός κατ' εξαίρεση επιδόματος που φαίνεται να έχει καταβληθεί μόνο μία

φορά εκείνο το έτος. Αν εστιάσουμε μόνο στο συγκεκριμένο επίδομα για τους μακροχρόνια άνεργους που υπάρχει στην Ελλάδα, το οποίο ονομάζεται *Επίδομα μακροχρονίως ανέργων*, τα ποσοστά κάλυψης είναι ακόμη χαμηλότερα (λιγότερο από 1%) με κόστος περίπου 3,3 εκατ. Ευρώ το 2010.

Το επίδομα αυτό καταβάλλεται σε εργαζόμενους ηλικίας 45-65 ετών μόνο εάν έχουν συμπληρώσει χρόνο ανεργίας αδιαλείπτως επί δωδεκάμηνο, και έχουν ήδη εξαντλήσει (12μηνη) τακτική επιδότηση ανεργίας, και εφόσον το ετήσιο οικογενειακό εισόδημά τους είναι κάτω των 5.000 Ευρώ. Το όριο εισοδήματος προσαρμόζεται κατά 587 Ευρώ για κάθε εξαρτώμενο τέκνο. Το 2008, η παροχή ήταν 200 Ευρώ μηνιαίως (αμετάβλητο από το 2003), καταβλητέο για διάστημα 12 μηνών. Σύμφωνα με την ελληνική δημόσια διοίκηση,¹⁷ ο αριθμός των δικαιούχων κυμαίνεται μεταξύ 3.000 και 5.000 ατόμων. Μεταξύ του 2007 και του 2009, τα διοικητικά αρχεία καταγράφουν λιγότερους από 1.000 δικαιούχους και λιγότερους από 2.000 για το 2010. Οι εκτιμήσεις που βασίζονται στην ΕΕΣΔ-SILC δεν είναι στατιστικά αξιόπιστες, λόγω του μικρού μεγέθους του πληθυσμού-στόχου· ωστόσο, σε γενικές γραμμές είναι συνεπείς με τις τάξεις μεγέθους για το 2007 και το 2008 που προέρχονται από τα διοικητικά αρχεία δεδομένων.

Πολλοί άνεργοι δεν λαμβάνουν επιδόματα ασφάλισης κατά της ανεργίας, όπως φαίνεται στον Πίνακα 4 παρακάτω. Περίπου το 20% των ατόμων που ήταν άνεργοι 9-12 μήνες κατά τη διάρκεια ενός ημερολογιακού έτους, έλαβε κάποιο επίδομα (πιο συχνά την ασφάλιση κατά της ανεργίας). Αυτό σημαίνει ότι η προϋπόθεση να έχουν εξαντλήσει το δικαίωμα τακτικής επιδότησης της ανεργίας, προκειμένου να δικαιούνται να λάβουν παροχές ανεργίας θα μειώσει σημαντικά τον αριθμό των τελικών δικαιούχων.

Πίνακας Δ.4. **Ανεργία και διάρκεια λήψης επιδόματος ανεργίας από τους δικαιούχους το 2009**

Μήνες κατά τους οποίους καταβλήθηκε οποιοδήποτε επίδομα ανεργίας					
Μήνες ανεργίας	0	1-4	5-8	9-12	Σύνολο
0	94,4%	5,3%	0,1%	0,1%	100,0%
1-4	56,8%	36,3%	5,8%	1,2%	100,0%
5-8	49,9%	7,5%	38,7%	3,9%	100,0%
9-12	80,9%	6,2%	3,9%	9,1%	100,0%

Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC (2010).

Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση έχει ως στόχο την ενίσχυση της προστασίας των μακροχρόνια ανέργων μέσω τη σταδιακής κατάργησης του επιδόματος βοήθειας ανεργίας για τους εργαζομένους μεγαλύτερης ηλικίας και την αντικατάστασή του με ένα νέο πρόγραμμα, το οποίο ορίζουμε χάριν συντομίας ως EMA (Ενίσχυση Μακροχρονίως Ανέργων) – αυτό θα βασίζεται σε εισοδηματικά κριτήρια αλλά χωρίς καμία ηλικιακή προϋπόθεση για τους αιτούντες, με ένα κατώφλι εισοδήματος υψηλότερο από το ισχύον.

Πιο συγκεκριμένα, η EMA θα καταβάλλεται σε εργαζόμενους που είναι άνεργοι για περισσότερο από 12 μήνες, εφόσον το ετήσιο ισοδύναμο εισόδημα του νοικοκυριού στο οποίο ανήκουν είναι κάτω από ένα συγκεκριμένο κατώφλι. Στις προσομοιώσεις του ΟΟΣΑ, το επίπεδο της παροχής ορίστηκε σε 460 Ευρώ μηνιαίως, δηλαδή στο ίδιο επίπεδο με το βασικό επίδομα ΑΑ που καταβάλλεται για μέγιστο διάστημα 12 μηνών. Τρία σενάρια έχουν δοκιμαστεί στην προσομοίωση: στο Σενάριο 1, οι δικαιούχοι πρέπει να έχουν εξαντλήσει κατά το παρελθόν 12μηνη τακτική επιδότηση ΑΑ (η μέγιστη διάρκεια). Το Σενάριο 2 μειώνει την επιδότηση ανεργίας κατά το παρελθόν σε 6 μήνες. Το Σενάριο 3 καταργεί αυτήν την προϋπόθεση: όλοι οι μακροχρόνια άνεργοι που έχουν

εξαντλήσει κατά το παρελθόν τακτική επιδότηση ΑΑ ανεξάρτητα από τη διάρκεια αυτής, ή οι μακροχρόνια άνεργοι οι οποίοι δεν έλαβαν ποτέ επιδότηση ανεργίας, θα πληρούν τις προϋποθέσεις χορήγησης (εάν το εισόδημα του νοικοκυριού στο οποίο ανήκουν είναι κάτω από το κατώφλι, βλέπε Πίνακα Δ.5).

Πίνακας Δ.5. Τρία σενάρια για το νέο στεγαστικό επίδομα

	Διάρκεια ανεργίας	Διάρκεια προηγούμενου επιδόματος ΑΑ
Σενάριο 1		12 μήνες
Σενάριο 2	≥ 12 μήνες	μεταξύ 6 και 12 μηνών
Σενάριο 3		οποιαδήποτε διάρκεια ή καμιά επιδότηση ΑΑ στο παρελθόν

Μεθοδολογία

Οι μεταβλητές που χρησιμοποιούνται για την εκτίμηση των υφιστάμενου κόστους και των πιθανών εξοικονομήσεων για κάθε παροχή και για κάθε άτομο είναι οι ακόλουθες:

- Το καθεστώς της δραστηριότητας κατά τη διάρκεια των τελευταίων 12 μηνών, το οποίο χρησιμοποιείται για να προσδιορίσει τους μακροχρόνια ανέργους.
- Ο αριθμός των μηνών για τους οποίους το άτομο έχει λάβει Ασφάλιση κατά της Ανεργίας. Αυτή η μεταβλητή του ΟΟΣΑ επιτρέπει να εντοπίσουμε τα άτομα που έχουν εξαντλήσει τα δικαιώματά τους στην ΑΑ (βλέπε παρακάτω).
- Το συνολικό διαθέσιμο εισόδημα κάθε νοικοκυριού και το μέγεθος νοικοκυριού. Αυτές οι μεταβλητές επιτρέπουν την εκτίμηση των ισοδύναμων εισοδημάτων νοικοκυριών και τα δεκατημόρια εισοδήματος.

Από τα στοιχεία της ΕΕΣΔ-SILC, είναι αρκετά απλό να προσδιορισθούν οι μακροχρόνια άνεργοι (άτομα που δηλώνουν άνεργοι κατά τη διάρκεια ολόκληρου του έτους όταν διεξήχθη η συνέντευξη)¹⁸ και τα νοικοκυριά των οποίων το ισοδύναμο εισόδημα είναι χαμηλότερο από ένα συγκεκριμένο κατώφλι. Αυτή είναι η βάση για την «υψηλή» εκτίμηση του κόστους. Παρόλο που θα μπορούσαμε να υπολογίσουμε σε κάποιο βαθμό τον αριθμό των ανέργων σύμφωνα με τον ορισμό της ΔΟΕ έχοντας ως βάση την ΕΕΣΔ-SILC (περίπου 540.000 το 2010), δεν μπορούμε να υπολογίσουμε τον αριθμό των μακροχρόνια – κατά ΔΟΕ – ανέργων που έχουν λάβει παροχές-επιδόματα ΑΑ για διάφορους λόγους. Προσαρμόσαμε τον όγκο των μακροχρόνια ανέργων-υπολογισθέντων κατά ΕΕΣΔ-SILC έτσι ώστε αυτός να είναι συνεπής με τον όγκο που προέκυψε από τις έρευνες εργατικού δυναμικού. Αυτή είναι η βάση για τη «χαμηλή» εκτίμηση του κόστους.

Θεωρούμε ότι πραγματοποιείται απόληψη της τάξης του 70% ως παράδειγμα (η απόληψη των παροχών ανεργίας είναι συνήθως μεταξύ 60% και 80%, βλέπε την ανάλυση παραπάνω). Υποθέτουμε ότι όλοι οι δικαιούχοι θα έχουν εξαντλήσει το δικαίωμα τους στην τακτική, 12μηνιαία επιδότηση της ανεργίας (μια υπόθεση [εργασίας] η οποία μεγιστοποιεί το κόστος αυτού του μέτρου).

Προσδιορισμός των πιθανών πηγών απόκλισης

Ο πληθυσμός των δυνητικών δικαιούχων της ΕΜΑ υπερεκτιμάται χρησιμοποιώντας μόνο την ΕΕΣΔ-SILC, για δύο λόγους:

- Οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας σύμφωνα με τις οποίες έχει γίνει η προσομοίωση είναι λιγότερο περιοριστικές από ό,τι η πραγματική προϋπόθεση στην προτεινόμενη μεταρρύθμιση (έχοντας εξαντλήσει όλα τα δικαιώματα τακτικής επιδότησης ΑΑ). Πράγματι, δεν γνωρίζουμε με βεβαιότητα αν τα δικαιώματα επιδότησης ΑΑ έχουν πράγματι εξαντληθεί ή όχι: ξέρουμε μόνο τη διάρκεια της λήψης (τους επιδόματος), αλλά όχι το χρονικό διάστημα στο οποίο αντιστοιχεί αυτό. Ωστόσο, συμπεριλαμβάνουμε μόνο εκείνους που είναι άνεργοι για (τουλάχιστον) 12 μήνες.
- Κάποιοι εργαζόμενοι (συχνά σε βραχείας διάρκειας και προσωρινή ή αποσπασματική εργασία) δηλώνουν άνεργοι κατά τη διάρκεια ολόκληρου του έτους. *Stricto sensu*, τα άτομα αυτά δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για ΕΜΑ.
- Προφανώς, με την απότομη αύξηση της ανεργίας που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια, η μακροχρόνια ανεργία θα αυξηθεί ακόμη περισσότερο. Το ποσοστό της μακροχρόνιας ανεργίας επί του συνόλου της ανεργίας θα μπορούσε να αγγίξει το 60% ή να το υπερβεί. Στην περίπτωση αυτή, η προτεινόμενη μεταρρύθμιση θα μπορούσε να είναι πιο κοστοβόρα σε σχέση με τις προσομοιώσεις που παρουσιάζονται εδώ.

Κύρια αποτελέσματα

Οι προσομοιώσεις γίνονται με βάση το 2009. Οι εξοικονομήσεις και το κόστος της μεταρρύθμισης υπολογίζονται λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι το επίδομα ανεργίας για τους εργαζομένους μεγαλύτερης ηλικίας καταργείται σταδιακά και εφαρμόζεται η ΕΜΑ. Οι πίνακες Δ.6 και Δ.7 παρακάτω παρουσιάζουν τα κυριότερα αποτελέσματα των προσομοιώσεων που έχουν γίνει για διαφορετικά σενάρια (εξάντληση προηγούμενων δικαιωμάτων επιδότησης ΤΑ και εισόδημα νοικοκυριού).

Πίνακας Δ.6. **Επιπτώσεις της μεταρρύθμισης του επιδόματος μακροχρόνιων ανέργων (με βάση τα στοιχεία του 2009): Υψηλή εκτίμηση**

Προϋπόθεση προηγούμενης επιδότησης ΑΑ	Εισόδημα νοικοκυριού κάτω από	Αριθμός επιλέξιμων ανέργων	Κάλυψη των μακροχρόνιων ανέργων που δήλωσαν άνεργοι	Ωφεληθέντες (Πλήρης απόληψη)	Ποσοστό φτώχειας (πριν τη μεταρρύθμιση 20,5%)	Ετήσιο κόστος (σε εκατ. Ευρώ)	Καθαρό κόστος μετά τη δημιουργία του νέου προγράμματος (σε εκατ. Ευρώ)	Καθαρό κόστος μετά τη δημιουργία του νέου προγράμματος (% ΑΕΠ)
Σενάριο 1 κατ' ελάχιστο 12 μήνες τακτικής επιδότησης ΑΑ	20%	5.403	1%	4.464	20,5%	21	18	0,01%
	30%	9.396	2%	8.457	20,5%	36	33	0,01%
	40%	10.644	2%	9.705	20,5%	41	38	0,02%
Σενάριο 2 κατ' ελάχιστο 6 μήνες τακτικής επιδότησης ΑΑ	20%	9.479	2%	8.540	20,4%	37	33	0,01%
	30%	1.600	4%	18.661	20,3%	76	72	0,03%
	40%	23.745	4%	22.806	20,3%	92	88	0,04%
Σενάριο 3 Καμία προϋπόθεση κατ' ελάχιστο τακτικής επιδότησης ΑΑ	20%	141.417	26%	140.478	18,8%	546	543	0,23%
	30%	222.316	41%	221.377	18,6%	859	856	0,37%
	40%	262.711	49%	261.772	18,6%	1.015	1.012	0,44%

Σημείωση: Η μακροχρόνια ανεργία με βάση τα άτομα που δήλωσαν άνεργοι. «Ωφεληθέντες» είναι νέοι δικαιούχοι (άτομα) μετά τη μεταρρύθμιση οι οποίοι δεν ήταν δικαιούχοι πριν από τη μεταρρύθμιση.

Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC (2010).

Πίνακας Δ.7. **Επιπτώσεις της μεταρρύθμισης του επιδόματος μακροχρόνια ανέργων**
(με βάση τα στοιχεία του 2009): Χαμηλή εκτίμηση

Προϋπόθεση προηγούμενης επιδότησης ΑΑ	Εισόδημα νοικοκυριού κάτω από	Αριθμός επιλέξιμων ανέργων	Κάλυψη των μακροχρόνια ανέργων που δήλωσαν άνεργοι	Ωφεληθέντες (Πλήρης απόλυση)	Ποσοστό φτώχειας (πριν τη μεταρρύθμιση 20,5%)	Ετήσιο κόστος (σε εκατ. Ευρώ)	Καθαρό κόστος μετά τη δημιουργία του νέου προγράμματος (% ΑΕΠ)	Καθαρό κόστος μετά τη δημιουργία του νέου προγράμματος (% ΑΕΠ)
Σενάριο 1 κατ' ελάχιστο 12 μήνες τακτικής επιδότησης ΑΑ	20%	2.758	1%	1.819	20,5%	11	7	0,00%
	30%	4.797	1%	3.858	20,5%	19	15	0,01%
	40%	5.434	1%	4.495	20,5%	21	18	0,01%
Σενάριο 2 κατ' ελάχιστο 6 μήνες τακτικής επιδότησης ΑΑ	20%	4.839	1%	3.900	20,5%	19	15	0,01%
	30%	10.006	2%	9.067	20,4%	39	35	0,02%
	40%	12.121	2%	11.182	20,4%	47	44	0,02%
Σενάριο 3 Καμία προϋπόθεση κατ' ελάχιστο τακτικής επιδότησης ΑΑ	20%	72.191	13%	71.252	19,7%	279	276	0,12%
	30%	113.489	21%	112.550	19,6%	439	435	0,19%
	40%	134.110	25%	133.171	19,6%	518	515	0,22%

Σημείωση: Η μακροχρόνια ανεργία με βάση τα άτομα που δήλωσαν άνεργα, η οποία έχει προσαρμοσθεί στον όγκο της μακροχρόνιας ανεργίας όπως αυτή υπολογίστηκε στην Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (Ορισμός ΔΟΕ). «Ωφεληθέντες» είναι νέοι δικαιούχοι (άτομα) μετά τη μεταρρύθμιση οι οποίοι δεν ήταν δικαιούχοι πριν από τη μεταρρύθμιση.

Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC (2010) και ΕΕΔ (2009).

Ο καθορισμός των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας έχει ως εξής: λήψη τακτικής επιδότησης ΑΑ για τουλάχιστον 6 μήνες κατά το παρελθόν και (ισοδύναμο) εισόδημα με στόχευση στο 30% των φτωχότερων νοικοκυριών: η ΕΜΑ έχει ετήσιο κόστος μεταξύ 40 Ευρώ και 80 εκατ. Ευρώ, συνεπώς το ποσοστό κάλυψης των μακροχρόνια ανέργων αυξάνει με τις προηγούμενες παροχές από 0,3% σε περίπου 2 έως 4%. Στο Σενάριο 3 (καμία προϋπόθεση τακτικής επιδότησης ΑΑ κατά το παρελθόν), το κόστος θα αυξηθεί δραματικά, επειδή ποτέ τόσοι πολλοί μακροχρόνια άνεργοι δεν έλαβαν επιδόματα ΑΑ. Στο κατώφλι του 30%, το κόστος θα είναι δέκα φορές υψηλότερο (φθάνοντας στο 0,2 έως 0,4% του ΑΕΠ), όπως και το ποσοστό κάλυψης (25 έως 50% των ατόμων που δηλώνουν άνεργα).

3. Στεγαστικά Επιδόματα

Υφιστάμενη κατάσταση και προτεινόμενη μεταρρύθμιση

Τα διοικητικά αρχεία δαπανών δείχνουν πως τα στεγαστικά επιδόματα¹⁹ αντιπροσώπευαν, το 2009, περίπου 255 εκατ. Ευρώ, δηλαδή 0,11% του ΑΕΠ. Περίπου 66% (167 εκατ. Ευρώ) εξ αυτών των δαπανών αντιστοιχεί στο επίδομα κύριας κατοικίας, που ονομάζεται *Επιδότηση Ενοικίου* και παρέχεται από το στεγαστικό ταμείο ΟΕΚ (Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας). Το επίδομα αυτό καταβάλλεται σε 10.200

οικογένειες, καλύπτοντας 4% έως 5% των παιδιών ανά τη επικράτεια. Το υπόλοιπο των δαπανών που σχετίζεται με επιδόματα αντιστοιχεί στο συνολικό άθροισμα των άλλων παροχών, όπως το πρόγραμμα στεγαστικών δανείων του ΟΕΚ με επιδότηση επιτοκίου και το «επίδομα στεγαστικής συνδρομής σε ανασφάλιστους άνω των 65 ετών».²⁰ Το συνολικό κόστος του ΟΕΚ είναι περίπου 600 εκατ. Ευρώ (0,25% του ΑΕΠ), το οποίο περιλαμβάνει επίσης και άλλα είδη μεταβιβάσεων και επιδοτήσεων, καθώς και ένα πρόγραμμα επιδότησης ανέγερσης κατοικίας.

Η υφιστάμενη επιδότηση ενοικίου εξαρτάται από την καταβολή προηγούμενων εισφορών. Οι μεμονωμένοι δικαιούχοι πρέπει να έχουν συμπληρώσει τουλάχιστον 10 χρόνια ασφαλιστικών εισφορών (Leventi et al., 2010). Λιγότερο αυστηρές προϋποθέσεις επιλεξιμότητας ισχύουν για διάφορες άλλες κατηγορίες αιτούντων του επιδόματος, όπως πολύτεκνες οικογένειες, άγαμες μητέρες, άτομα με αναπηρία, νέα ζευγάρια, εργαζόμενοι προσωρινής απασχόλησης κτλ. Η επιδότηση είναι αφορολόγητη. Αφορά εργαζομένους των οποίων το ετήσιο καθαρό οικογενειακό εισόδημα δεν υπερέβη το ποσό των 11.000 Ευρώ το 2005-06, των 11.500 Ευρώ το 2007 και των 12.000 Ευρώ το 2008. Το εισοδηματικό κατώφλι αυξάνεται κατά 2.000 Ευρώ για κάθε εξαρτώμενο τέκνο. Πάνω από το κατώφλι αυτό, το επίδομα φορολογείται με πραγματικό συντελεστή 100% (δηλαδή μειώνεται 1 Ευρώ για κάθε 1 Ευρώ), μέχρι να πέσει στο 1/3 της αρχικής αξίας του, σημείο κάτω από το οποίο διακόπτεται εντελώς. Επίσης, εφαρμόζεται κριτήριο με βάση τα περιουσιακά στοιχεία. Το ύψος της επιδότησης είναι προοδευτικό, ανάλογα με τον αριθμό των παιδιών της οικογένειας: το 2008, οι άγαμοι ή οι έγγαμοι χωρίς παιδιά που υπέβαλαν αίτηση για λήψη το επίδοματος έλαβαν 115 Ευρώ μηνιαίως, οι έγγαμοι με ένα παιδί έλαβαν 140 Ευρώ μηνιαίως, οι έγγαμοι με 2 παιδιά έλαβαν 165 Ευρώ μηνιαίως, και ούτω καθεξής (η επιδότηση αυξάνεται κατά 25 Ευρώ συμπληρωματικά για κάθε παιδί). Το ύψος της παροχής έχει παγώσει από το 2011 και έπειτα.

Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση συνίσταται στη σταδιακή κατάργηση όλων των υφιστάμενων επιδοτήσεων ενοικίου, και την αντικατάστασή τους από ένα και μόνο επίδομα με βάση εισοδηματικά κριτήρια, που δεν θα εξαρτάται από τις καταβληθείσες ασφαλιστικές εισφορές. Με την εφαρμογή του νέου κανόνα, οι επιλέξιμες οικογένειες δεν μπορούν να διαμένουν σε ιδιόκτητη κατοικία ή να λαμβάνουν οποιοδήποτε εισόδημα προερχόμενο από ενοίκια άλλων ιδιοκτησιών, και πρέπει να έχουν (ισοδύναμο) εισόδημα νοικοκυριού κάτω από ένα συγκεκριμένο κατώφλι. Το βασικό σενάριο περιλαμβάνει ένα επίδομα 100 Ευρώ μηνιαίως για τις οικογένειες των δικαιούχων. Το Σενάριο 2 θέτει ως μια επιπλέον προϋπόθεση την παρουσία παιδιών: τουλάχιστον ένα παιδί πρέπει να διαμένει στο σπίτι. Το Σενάριο 3 είναι παρόμοιο με το πρώτο, αλλά εξαρτά το ύψος του επιδόματος από το μέγεθος της οικογένειας. Το Σενάριο 4 είναι σαν Σενάριο 3, αλλά προσθέτει μία προϋπόθεση σχετικά με την παρουσία των παιδιών στην οικογένεια. Όλα τα σενάρια παρουσιάζονται στον Πίνακα Δ.8.

Μεθοδολογία

Το κόστος του νέου προγράμματος βασίζεται σε προσομοιώσεις των διαφορετικών προϋποθέσεων επιλεξιμότητας χρησιμοποιώντας την ενότητα Νοικοκυριά της ΕΕΣΔ-SILC και της ΕΕΣΔ-ΕΕ – EU-SILC. Οι μεταβλητές που χρησιμοποιούνται για κάθε νοικοκυριό είναι οι ακόλουθες:

- Το συνολικό διαθέσιμο εισόδημα του κάθε νοικοκυριού και το μέγεθος του νοικοκυριού. Αυτές οι μεταβλητές επιτρέπουν την εκτίμηση του ισοδύναμου εισοδήματος των νοικοκυριών και των δεκατημώριων του εισοδήματος.

- Η ιδιοκτησία μιας κατοικίας (κύριας ή μη) και το μέσο ποσό ενοικίου που καταβάλλεται χρησιμοποιούνται για να καθοριστεί κατά πόσο μια οικογένεια έχει το δικαίωμα να υποβάλλει αίτηση για τη χορήγηση του νέου επιδόματος.
- Ο αριθμός των παιδιών (κάτω των 18) ανά νοικοκυριό χρησιμοποιείται για την προσομοίωση της προοδευτικής διακύμανσης του επιδόματος.
- Το ποσοστό λήψης των υφιστάμενων οικογενειακών επιδομάτων χρησιμοποιείται για τον προσδιορισμό των ωφεληθέντων και των ζημιωθέντων από τη μεταρρύθμιση.

Λαμβάνουμε ως δεδομένο ένα ποσοστό απόληψης της τάξης του 60% μεταξύ των επιλέξιμων οικογενειών. Η διάρκεια της λήψης υποτίθεται ότι είναι 12 μήνες (κοντά στην ισχύουσα μέση διάρκεια λήψης).

Πίνακας Δ.8. Τέσσερα σενάρια για το νέο στεγαστικό επίδομα

	Επίπεδο Επιδόματος	Προϋπόθεση παιδιού
Σενάριο 1	Σταθερό επίδομα για όλα τα επιλέξιμα νοικοκυριά:	Όχι
Σενάριο 2	100€ / μήνα	Ναι
Σενάριο 3	Επίδομα με βάση το μέγεθος των επιλέξιμων νοικοκυριών:	Όχι
Σενάριο 4	άγαμος χωρίς παιδί: 50€ / μήνα άγαμος 1 παιδί: 75€ / μήνα άγαμος δύο παιδιά: 100€ / μήνα άγαμος 3 παιδιά +: 125€ / μήνα ζευγάρι χωρίς παιδί: 75€ / μήνα ζευγάρι 1 παιδί: 100€ / μήνα ζευγάρι 2 παιδιά: 125€ / μήνα ζευγάρι 3 παιδιά: +150€ / μήνα	Ναι

Προσδιορισμός πιθανών πηγών απόκλισης

Το μέγεθος, η σύνθεση και το συνολικό διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών²¹ που προέρχονται από τα δεδομένα της ΕΕΣΔ-SILC είναι αρκετά αξιόπιστα. Τα δηλωθέντα εισοδήματα των νοικοκυριών στην ΕΕΣΔ-SILC θα μπορούσαν να είναι ελαφρώς υψηλότερα από ό, τι στα φορολογικά μητρώα, όπως προαναφέρθηκε, πράγμα που σημαίνει ότι ο αριθμός των εν δυνάμει επιλέξιμων οικογενειών, και ως εκ τούτου το συνολικό κόστος του νέου επιδόματος, ενδεχομένως να έχει ελαφρά υπο-εκτιμηθεί.

Κύρια αποτελέσματα

Με βάση τα στοιχεία του 2009, ένα σενάριο με προοδευτικό συντελεστή παροχών, που θα στοχεύει σε οικογένειες με παιδιά (Σενάριο 4) οι οποίες ανήκουν στο 30% των φτωχότερων νοικοκυριών, έχει ετήσιο κόστος 76 εκατ. Ευρώ (περίπου 0,03% του ΑΕΠ) και με απόληψη της τάξης του 60%, θα ωφελήσει 50.000 παιδιά (ποσοστό κάλυψης παιδιού περίπου 4%). Έχοντας υπόψη ένα σταθερό ποσό ύψους 100 Ευρώ μηνιαίως για το 30% των φτωχότερων νοικοκυριών (Σενάριο 1), το κόστος θα μειωθεί σε 217 εκατομ. Ευρώ, ο αριθμός των καλυπτόμενων παιδιών θα παραμείνει ο ίδιος, αλλά ο αριθμός των (επιλέξιμων) νοικοκυριών θα τετραπλασιαστεί (πολλά μεμονωμένα άτομα και ζευγάρια χωρίς εξαρτώμενα παιδιά θα καταστούν επιλέξιμα στη συνέχεια). Οι πίνακες Δ.9 και Δ.10 συνοψίζουν τα κύρια αποτελέσματα των προσομοιώσεων.

Πίνακας Δ.9. Δημοσιονομικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των στεγαστικών επιδομάτων (με βάση τα στοιχεία του 2009)

	Εισόδημα νοικοκυριού κάτω από:	Ετήσιο κόστος (εκατ.€)	Κόστος του νέου προγράμματος (% ΑΕΠ)
Σενάριο 1: σταθερό ποσό [επιδόματος] χωρίς προϋπόθεση παιδιού	20%	136	0,06%
	30%	217	0,09%
	40%	289	0,12%
Σενάριο 2: σταθερό ποσό [επιδόματος], ένα τουλάχιστον παιδί	20%	26	0,01%
	30%	41	0,02%
	40%	64	0,03%
Σενάριο 3: ποσό [επιδόματος] ανάλογο με το μέγεθος της οικογένειας, χωρίς προϋπόθεση παιδιού	20%	146	0,06%
	30%	236	0,10%
	40%	327	0,14%
Σενάριο 4: ποσό επιδόματος ανάλογο με το μέγεθος της οικογένειας, ένα τουλάχιστον παιδί	20%	47	0,02%
	30%	76	0,03%
	40%	117	0,05%

Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC (2010).

Πίνακας Δ.10. Κοινωνικές και δημοσιονομικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των στεγαστικών επιδομάτων (με βάση τα στοιχεία του 2009)

	Εισόδημα νοικοκυριού κάτω από:	Αριθμός επιλέξιμων οικογενειών	Αριθμός επιλέξιμων παιδιών	Κάλυψη παιδιών	Ζημιωθέντες (πλήρης απόληψη)	Ωφεληθέντες (πλήρης απόληψη)	Μέγεθος νοικοκυριού (πριν τη μεταρρύθμιση=2,71%)	Εισόδημα νοικοκυριού (πριν τη μεταρρύθμιση =11.590 Ευρώ)	Ποσοστό φτώχειας (πριν τη μεταρρύθμιση =20,5%)
Σενάριο 1 σταθερό ποσό [επιδόματος] χωρίς προϋπόθεση παιδιού	20%	188.769	52.478	2%	42.071	179.221	2,30	5.271	20,4%
	30%	300.829	84.232	3%	36.158	285.368	2,30	6.222	19,9%
	40%	400.918	129.897	4%	27.337	376.636	2,23	7.201	20,0%
Σενάριο 2 σταθερό ποσό [επιδόματος], ένα τουλάχιστον παιδί	20%	35.619	52.478	2%	51.231	35.996	3,73	5.006	20,5%
	30%	57.614	84.232	3%	51.172	57.495	3,72	6.059	20,2%
	40%	88.934	129.897	4%	46.704	83.749	3,70	6.856	20,2%
Σενάριο 3 ποσοστό [επιδόματος] εξαρτώμενο από το μέγεθος της οικογένειας, χωρίς προϋπόθεση παιδιού	20%	188.769	52.478	2%	42.071	179.221	2,30	5.271	20,7%
	30%	300.829	84.232	3%	36.158	285.368	2,30	6.222	20,5%
	40%	400.918	129.897	4%	27.337	376.636	2,23	7.201	20,6%
Σενάριο 4 ποσοστό [επιδόματος] εξαρτώμενο από το μέγεθος της οικογένειας, ένα τουλάχιστον παιδί	20%	35.619	52.478	2%	51.231	35.996	3,73	5.006	20,6%
	30%	57.614	84.232	3%	51.172	57.495	3,72	6.059	20,5%
	40%	88.934	129.897	4%	46.704	83.749	3,70	6.856	20,5%

Σημείωση: «Ωφεληθέντες» είναι οι νέοι δικαιούχοι (οικογένειες), μετά τη μεταρρύθμιση, οι οποίοι δεν ήταν δικαιούχοι πριν από τη μεταρρύθμιση. «Ζημιωθέντες» είναι οι μη δικαιούχοι μετά τη μεταρρύθμιση, οι οποίοι ήταν δικαιούχοι πριν από τη μεταρρύθμιση. Ο αριθμός των παιδιών παραμένει ίδιος σε όλα τα Σενάρια, δεδομένου ότι τα Σενάρια 1 και 3 απλώς προσθέτουν την περίπτωση της οικογένειας χωρίς παιδιά στα σενάρια 2 και 4. Ο αριθμός των οικογενειών είναι ο ίδιος μεταξύ των σεναρίων 1 και 3, δεδομένου ότι οι δύο σενάρια διαφέρουν μόνο στο ποσοστό επιδόματος, το οποίο μεταβάλλει τον αντίκτυπο στο ποσοστό φτώχειας. Το ίδιο ισχύει και για τα σενάρια 2 και 4.

Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC (2010).

4. Οικογενειακά επιδόματα

Υφιστάμενη κατάσταση και προτεινόμενη μεταρρύθμιση

Στην Ελλάδα σήμερα υπάρχουν πολλά οικογενειακά επιδόματα. Αυτά αντιπροσώπευαν συνολικά 1,2 δισ. Ευρώ των ετήσιων δαπανών το 2009, όπως καταγράφεται στη διοικητική βάση δεδομένων του ΟΟΣΑ, δηλαδή το 0,5% του ΑΕΠ. Σύμφωνα με την ΕΕΣΔ-SILC, ο αριθμός των δικαιούχων ήταν περίπου 300.000 οικογένειες το 2009, με μέσο ετήσιο διαθέσιμο εισόδημα ύψους 10.000 Ευρώ πριν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, καλύπτοντας περίπου 230.000 παιδιά, τα οποία αντιστοιχούν στο 11% του πληθυσμού κάτω των 18 ετών. Τα διοικητικά στοιχεία δείχνουν ότι ο πραγματικός αριθμός των καλυπτόμενων νοικοκυριών και παιδιών είναι πιθανώς μεγαλύτερος²² (κατά πάσα πιθανότητα τρεις φορές μεγαλύτερος, εξαιρώντας τους δημοσίους υπαλλήλους για τους οποίους τα αρχεία του ΟΟΣΑ εξακολουθούν να είναι ελλιπή), επειδή αρκετά επιδόματα δεν έχουν δηλωθεί (βλ. Πίνακα Δ.11).

Πίνακας Δ.11. Δικαιούχοι και δαπάνη για οικογενειακά επιδόματα το 2009-2010

	Δαπάνες (σε εκατ. Ευρώ)		Δικαιούχοι (σε χιλιάδες)	
	ΕΕΣΔ	Διοικ. Δεδομένα	ΕΕΣΔ	Διοικ. Δεδομένα
Ισόβια σύνταξη για μητέρες που έχουν περισσότερα από 3 παιδιά (πολύτεκνες)	208	217	173.305	174.372
Επίδομα για οικογένειες που έχουν περισσότερα από 3 παιδιά (πολύτεκνες)	92	144	42.189	81.481
Επίδομα τρίτου παιδιού	78	133	40.504	58.787
Επίδομα εφάπαξ για τρίτο, τέταρτο κ.τ.λ. παιδί	16	37	7.777	18.443
Επίδομα τρίτεκνων οικογενειών	34	256	21.657	177.647
Οικογενειακό επίδομα δημοσίων υπαλλήλων	16	312	20.870	
Άλλα	0	102	0	357.334
Σύνολο	443	1.201	306.302	
Σύνολο προσαρμοσθέν για αποφυγή διπλής καταμέτρησης			295.362	

Σημείωση: Η κατηγορία «Άλλα» καλύπτει τα οικογενειακά επιδόματα για τους ασφαλισμένους μισθωτούς στον ιδιωτικό τομέα όπως αυτά καταγράφονται στα διοικητικά δεδομένα.

Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC και Βάση Διοικητικών Δεδομένων.

Σε γενικές γραμμές, τα επιδόματα αυτά χαρακτηρίζονται από ελλιπή στόχευση σε σχέση με το εισόδημα των νοικοκυριών. Η Ελλάδα δεν είναι η μόνη χώρα σε αυτή την κατάσταση: η καθολικότητα των οικογενειακών επιδομάτων είναι συχνό φαινόμενο (ιδίως σε Γαλλία, τη Γερμανία, Αυστρία). Ωστόσο, αυτό δεν είναι απαραίτητως επιθυμητό χαρακτηριστικό, κυρίως κατά τη διάρκεια μιας δημοσιονομικής προσαρμογής. Οι βασικοί τύποι των ισχυόντων επιδομάτων (Leventi et al., 2010) κατά το 2008 ήταν:

- Οικογενειακό επίδομα δημοσίων υπαλλήλων. Τα οικογενειακά επιδόματα ανταποδοτικού χαρακτήρα προστίθενται αυτόματα στους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων (και κάποιων άλλων ομάδων) και φορολογούνται. Χαμηλότερα επιδόματα χορηγούνταν από τον ΟΑΕΔ στους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα, ανεξαρτήτως του φορέα κοινωνικής ασφάλισης στον οποίο ανήκαν.
- Επίδομα για οικογένειες που έχουν περισσότερα από 3 παιδιά (πολύτεκνικό επίδομα). Καταβάλλεται μηνιαίως στις μητέρες με τέσσερα ή περισσότερα παιδιά (κάθε ηλικίας και ανεξάρτητα από το αν ζουν μαζί με τους γονείς τους ή όχι). Από το 2006, καταβάλλεται και σε μονογονεϊκές οικογένειες με τρία παιδιά,

γονείς με αναπηρία (με αναπηρία άνω του 67%), με τρία παιδιά και ορφανά παιδιά και από τους δύο γονείς, εφόσον έχουν δύο ή περισσότερα αδέρφια. Τουλάχιστον ένα από τα παιδιά θα πρέπει να είναι (α) άγαμο και ηλικίας κάτω των 23 ετών ή (β) με αναπηρία πάνω από 67%. Από το 2008, ένα επίδομα πολυμελούς οικογένειας (πολυτεκνικό επίδομα τρίτεκνης οικογένειας) χορηγείται και στις τρίτεκνες οικογένειες. Το επίδομα αυτό ανέρχονταν σε 42,71 Ευρώ μηνιαίως για το 2008.

- Επίδομα για οικογένειες με 3 παιδιά (επίδομα τρίτου παιδιού). Το ποσό καταβάλλεται σε οικογένειες με τρία (ή περισσότερα) παιδιά μέχρι το τρίτο παιδί να συμπληρώσει την ηλικία των έξι ετών. Η μητέρα αιτείται του επιδόματος, εκτός και αν αυτή αποβιώσει ή εγκαταλείψει την οικογένεια, οπότε στην περίπτωση αυτή το επίδομα χορηγείται στον πατέρα. Το ύψος του επιδόματος το 2008 ήταν 170 Ευρώ μηνιαίως.
- Ισόβια σύνταξη για τις μητέρες με περισσότερα από 3 παιδιά (ισόβια σύνταξη πολύτεκνης μητέρας). Καταβάλλεται στις μητέρες με τέσσερα ή περισσότερα παιδιά (κάθε ηλικίας και ανεξάρτητα από το αν ζουν μαζί με τους γονείς τους ή όχι), οι οποίες δεν είναι πλέον επιλέξιμες για το «πολυτεκνικό επίδομα». Το ύψος του επιδόματος το 2008 ήταν 98,27 Ευρώ το μήνα.
- Εφάπαξ παροχή για απόκτηση τρίτου τέκνου και πάνω. Το επίδομα, το οποίο εισήχθη την 1η Ιανουαρίου 2006, καταβάλλεται ως εφάπαξ ποσό στις μητέρες που αποκτούν τρίτο παιδί και για κάθε παιδί μετά από αυτό. Δεν φορολογείται. Το 2008, το εφάπαξ ποσό ήταν 2.000 Ευρώ ανά παιδί.

Υπάρχουν επίσης επιδόματα ενίσχυσης απροστάτευτων παιδιών που ζουν σε οικογένειες χαμηλού εισοδήματος ή σε μονογονεϊκές οικογένειες.

Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση αποσκοπεί στην σταδιακή κατάργηση αυτών των επιδομάτων και την αντικατάστασή τους από ένα **ενιαίο επίδομα** ύψους 50 Ευρώ ανά παιδί μηνιαίως, και θα στοχεύει σε παιδιά που διαβιούν σε οικογένειες με εισόδημα κάτω από ένα συγκεκριμένο κατώφλι.

Μεθοδολογία

Η ΕΕΣΔ-SILC χρησιμοποιείται για τον προσδιορισμό των επιλέξιμων παιδιών για το νέο επίδομα: άτομα κάτω των 18 ετών που ζουν σε νοικοκυριά, τα οποία λόγω του εισοδήματός τους, κατατάσσονται στο φτωχότερο (20%, 30%, 40%) του πληθυσμού.

Οι μεταβλητές που χρησιμοποιούνται για την προσομοίωση διαφόρων σεναρίων για κάθε νοικοκυριό είναι οι εξής:

- Το διαθέσιμο εισόδημα πριν από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις και μετά τις συντάξεις, και το μέγεθος του νοικοκυριού για τον έλεγχο των εισοδηματικών προϋποθέσεων.
- Ο αριθμός των παιδιών (κάτω των 18) προκειμένου να καθορισθεί το ποσό που θα χορηγείται σε κάθε επιλέξιμη οικογένεια.

Για τον χαρακτηρισμό των δικαιούχων του παλαιού συστήματος, χρησιμοποιούμε, για κάθε ένα από τα επιδόματα προς σταδιακή κατάργηση, και για κάθε επιμέρους άτομο ξεχωριστά:

- Τον αριθμό των μηνών λήψης και το μηνιαίο ποσό του επιδόματος κατά μέσο όρο.
- τα στοιχεία του κάθε νοικοκυριού, όπως το μέγεθος του νοικοκυριού, ο αριθμός των παιδιών, κλπ.

Μόλις προσδιοριστούν τα επιλέξιμα παιδιά, το κόστος του επιδόματος υπολογίζεται πολλαπλασιάζοντας απλώς το ύψος του επιδόματος (που είναι σταθερό) με τον αριθμό των επιλέξιμων παιδιών και με τον αριθμό των 12 μηνών καταβολής του επιδόματος (η διάρκεια του οποίου προσεγγίζει τα σημερινά επίπεδα). Λαμβάνουμε ως δεδομένο ένα ποσοστό λήψης της τάξης του 60% μεταξύ των επιλέξιμων οικογενειών.

Προσδιορισμός των πιθανών πηγών απόκλισης

Οι εκτιμήσεις του μεγέθους της οικογένειας και ο αριθμός των παιδιών ανά οικογένεια που λαμβάνονται από την ΕΕΣΔ-SILC φαίνονται αξιόπιστες. Τα στοιχεία που προέρχονται από την ΕΕΣΔ-SILC συμφωνούν πλήρως με τα δημογραφικά στοιχεία: υπάρχουν περίπου 2 εκατομμύρια παιδιά σύμφωνα με τα στοιχεία της επίσημης απογραφής και της ΕΕΣΔ-SILC.

Απουσιάζουν από την έρευνα στοιχεία σχετικά με την ηλικία των παιδιών κάτω των 16. Αυτό αποτρέπει από την προσομοίωση εναλλακτικών σεναρίων στα οποία το ύψος του επιδόματος θα εξαρτάται από την ηλικία του παιδιού.

Κύρια αποτελέσματα

Με βάση τα στοιχεία του 2009, ένα σενάριο με ύψος επιδόματος 50 Ευρώ ανά παιδί μηνιαίως, με στόχευση σε οικογένειες με παιδιά οι οποίες ανήκουν στο 30% των φτωχότερων νοικοκυριών και με ποσοστό απόληψης 60%, επιφέρει ετήσιο κόστος ύψους 271 εκατ. και καθαρές εξοικονομήσεις 930 εκατ. Ευρώ (περίπου 0,4% του ΑΕΠ). Το σενάριο θα ωφελήσει 475.000 οικογένειες και περίπου 752.000 παιδιά (καλύπτοντας περίπου το ένα τρίτο του πληθυσμού των ατόμων κάτω των 18 ετών). Ο πληθυσμιακός όγκος είναι μεγαλύτερος από ό,τι στις προσομοιώσεις της μεταρρύθμισης του στεγαστικού επιδόματος, γιατί εδώ δεν αποκλείονται από τον επιλέξιμο πληθυσμό νοικοκυριά που διαμένουν σε ιδιόκτητα σπίτια ή λαμβάνουν μισθώματα. Οι ωφεληθέντες είναι πιο πολλοί από τους ζημιωθέντες στη στόχευση του 30% ή 40% των φτωχότερων νοικοκυριών, επειδή στα κατώφλια αυτά πολλές οικογένειες καθίστανται επιλέξιμες.²³ Οι πίνακες Δ.12 και Δ.13 δείχνουν τις προσομοιωμένες φορολογικές και κοινωνικές επιπτώσεις των προσομοιώσεων μεταρρύθμισης.

Πίνακας Δ.12. Δημοσιονομικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των οικογενειακών επιδομάτων (με βάση τα στοιχεία του 2009)

Εισόδημα νοικοκυριού κάτω από:	Ετήσιο κόστος (εκατ. €)	Καθαρές εξοικονομήσεις μετά τη δημιουργία του νέου προγράμματος (εκατ. €- σε ποσοστό επί του ΑΕΠ)	
20%	189	1.011	0,44%
30%	271	930	0,40%
40%	352	849	0,37%

Σημείωση: 210.000 παιδιά πριν τη μεταρρύθμιση διαβιούν σε οικογένειες δικαιούχων, αριθμός ο οποίος ισοδυναμεί με 350.000 επιλέξιμα παιδιά, έχοντας ως δεδομένο ποσοστό απόληψης 60%.

Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC και Βάση Διοικητικών Δεδομένων.

Πίνακας Δ.13. Κοινωνικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των οικογενειακών επιδομάτων
(με βάση τα στοιχεία του 2009)

Εισόδημα νοικοκυριού κάτω από:	Αριθμός επιλέξιμων οικογενειών	Αριθμός επιλέξιμων παιδιών	Μέσο εισόδημα νοικοκυριού πριν (τη μεταρρύθμιση 10.057 Ευρώ)	Κάλυψη παιδιών μετά την απόληψη (πριν από τη μεταρρύθμιση=11%)	Ζημιωθέντες (πλήρης απόληψη)	Ωφεληθέντες (πλήρης απόληψη)	Ποσοστό φτώχειας (πριν τη μεταρρύθμιση =20,5%)
20%	325.884	526.317	4.379	16%	263.743	242.313	20,9%
30%	475.224	752.645	5.450	23%	250.855	362.425	20,4%
40%	611.475	977.920	6.362	30%	240.160	486.780	20,4%

Σημείωση: 210.000 παιδιά πριν τη μεταρρύθμιση διαβιούν σε οικογένειες δικαιούχων, αριθμός ο οποίος ισοδυναμεί με 350.000 επιλέξιμα παιδιά, έχοντας ως δεδομένο ποσοστό απόληψης 60%. Οι «ωφεληθέντες» είναι οι νέοι δικαιούχοι (οικογένειες) μετά τη μεταρρύθμιση που δεν ήταν δικαιούχοι πριν τη μεταρρύθμιση. Οι «ζημιωθέντες» είναι οι μη δικαιούχοι μετά τη μεταρρύθμιση που ήταν δικαιούχοι πριν τη μεταρρύθμιση.

Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC και Βάση Διοικητικών Δεδομένων.

5. Επιδόματα αναπηρίας

Υφιστάμενη κατάσταση και προτεινόμενη μεταρρύθμιση

Υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός παροχών σε χρήμα για τα άτομα με αναπηρία στην Ελλάδα. Τα περισσότερα ασφαλιστικά ταμεία παρέχουν τόσο ανταποδοτικά επιδόματα αναπηρίας όσο και συντάξεις αναπηρίας. Ανάλογα με το ασφαλιστικό ταμείο, οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας και το ύψος των διαφόρων παροχών, ακόμη και οι ίδιες οι παροχές, ποικίλουν κατά πολύ. Ακολουθώντας τη μεθοδολογία ΕΕΣΔ-SILC, οι παροχές αυτές ομαδοποιούνται σε 3 μεγάλες κατηγορίες παροχών-επιδομάτων: συντάξεις αναπηρίας, επιδόματα για άτομα με ειδικές ανάγκες και άλλες παροχές/επιδόματα. Οι συντάξεις αναπηρίας είναι κατά μέσο όρο 570 Ευρώ μηνιαίως, ενώ το επίδομα για τα άτομα με ειδικές ανάγκες είναι 420 Ευρώ μηνιαίως, και οι δύο (παροχές) και καταβάλλονταν κατά μέσο όρο για 12 μήνες καθ' όλη τη διάρκεια του 2009. Οι παροχές αναπηρίας κοστίζουν 1% του ΑΕΠ κάθε χρόνο, και καλύπτουν 500.000 δικαιούχους (κύριο εισόδημα αναπλήρωσης μόνο) σύμφωνα με τα διοικητικά δεδομένα. Με βάση τις έρευνες, μόνο το ήμισυ των δικαιούχων δηλώσαν άτομα με αναπηρία και το μέσο εισόδημα νοικοκυριού είναι 7.300 Ευρώ για το 2009.

Οι μη ανταποδοτικές παροχές αναπηρίας είναι επίσης πολλές και ανομοιογενείς. Σε πολλές περιπτώσεις, ο στόχος της παροχής είναι μια συγκεκριμένη ασθένεια ή πάθηση. Οι παροχές αυτές ομαδοποιούνται σύμφωνα με ερωτηματολόγιο της ΕΕΣΔ-SILC σε 3 εγγραφές: επίδομα φροντίδας συγγενών αναπήρων, διατροφικό επίδομα νεφροπαθών και λοιπές παροχές/ επιδόματα. Το επίδομα φροντίδας συγγενών αναπήρων είναι κατά μέσο όρο 390 Ευρώ μηνιαίως, το διατροφικό επίδομα για νεφροπαθείς ήταν κατά μέσο όρο 229 Ευρώ μηνιαίως, και καταβάλλονταν και αυτό για 12 μήνες καθ' όλη τη διάρκεια του 2009.

Λόγω της πολυπλοκότητας του συστήματος, τα προγράμματα που καταγράφηκαν στην ΕΕΣΔ-SILC και στα διοικητικά αρχεία συμφωνούν μόνο εν μέρει. Σε συνολικό επίπεδο, τα πορίσματα της ΕΕΣΔ-SILC υπο-εκτιμούν τα στοιχεία που προέρχονται από

τα διοικητικά αρχεία, όπως συμβαίνει και για άλλους τύπους παροχών. Και, επιπλέον, πολλά επιδόματα (συμπληρωματικά) απουσιάζουν από τα διοικητικά δεδομένα. Ο Πίνακας Δ.14 παρουσιάζει τον εκτιμώμενο αριθμό των δικαιούχων και των δαπανών όπως αυτά υπολογίστηκαν από την ΕΕΣΔ-SILC και σύμφωνα με διοικητικές πηγές για το 2009. Η ΕΕΣΔ-SILC προσδιορίζει μόνο το ήμισυ των δαπανών που καταγράφονται στη βάση διοικητικών δεδομένων (1,1 δισ. σε σύνολο 2,3 δισ. Ευρώ), καθώς και το ένα τρίτο περίπου των δικαιούχων. Στην ΕΕΣΔ-SILC, τα άτομα με αναπηρία αντιπροσωπεύουν περίπου το 1,5% του πληθυσμού, οι μισοί από τους οποίους λαμβάνουν κάποια παροχή – επίδομα. Αλλά το ήμισυ των ληπτών παροχών, δεν θεωρούν ότι είναι άτομα με αναπηρία, αλλά ενδέχεται να δηλώνουν «συνταξιούχου» ή μη ενεργοί εργασιακά (βλ. Πίνακα Δ.15).

Πίνακας Δ.14. Δικαιούχοι και δαπάνη για επιδόματα αναπηρίας το 2009-2010

	Δαπάνη (σε εκατ.€)		Δικαιούχοι (σε χιλιάδες)		Ανάπηροι (σε χιλιάδες)
	ΕΕΣΔ	Διοικητικά Δεδομένα	ΕΕΣΔ	Διοικητικά Δεδομένα	ΕΕΣΔ
Σύνταξη αναπηρίας	854	2.029	115	266	59
Επιδόματα απόμων με ειδικές ανάγκες	32	0	7	0	4
Επίδομα φροντίδας συγγενών αναπήρων	19	198	4	22	2
Διατροφικό επίδομα νεφροπαθών	7	0	3	0	0
Άλλα επιδόματα/βοηθήματα αναπηρίας	166	95	42	211	18
ΣΥΝΟΛΟ	1.078	2.322	170	499	82
ΣΥΝΟΛΟ προσαρμοσθέν για να αποφευχθεί ο κίνδυνος διπλής καταμέτρησης			161		

Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC και Βάση διοικητικών δεδομένων.

Η μεταρρύθμιση αυτή αποσκοπεί στον εξορθολογισμό του μωσαϊκού των παροχών αναπηρίας (συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων αναπηρίας) με τη σταδιακή κατάργηση των υφιστάμενων παροχών και την αντικατάστασή τους από ένα ενιαίο επίδομα ύψους 500 Ευρώ ανά μήνα με διττή προϋπόθεση, την ικανότητα προς εργασία και την πλήρωση εισοδηματικών κριτηρίων. Η αδυναμία προς εργασία θα πιστοποιείται από επαρκείς εξετάσεις υγείας.

Μεθοδολογία

Δεδομένου ότι οι εκτιμήσεις που βασίζονται στην ΕΕΣΔ-SILC σαφώς προϋπολογίζουν χαμηλότερο κόστος για τη συνολική δαπάνη, χρησιμοποιούνται και διοικητικά δεδομένα για την εκτίμηση των εξοικονομήσεων από τη σταδιακή κατάργηση των υφιστάμενων παροχών.

Οι έρευνες ΕΕΣΔ-SILC και ΕΕ-ΕΕΣΔ (EU-SILC) χρησιμοποιούνται για την εκτίμηση του πιθανού κόστους του νέου προγράμματος. Οι όροι επιλεξιμότητας βασίζονται σε δύο διαφορετικούς ελέγχους:

1. Ανικανότητα προς εργασία. Μερικοί τωρινοί δικαιούχοι των επιδομάτων αναπηρίας δηλώνουν ανάπηροι και δεν εργάζονται καθόλου. Άλλοι δηλώνουν ανάπηροι και εργάζονται (τουλάχιστον δηλώνουν εισοδήματα που προέρχονται από εργασία). Τέλος, ορισμένοι από αυτούς δεν δηλώνουν ανάπηροι, αλλά λαμβάνουν επιδόματα αναπηρίας. Το πιο συχνό παράδειγμα είναι οι δικαιούχοι σύνταξης αναπηρίας που δηλώνουν συνταξιούχοι αντί για ανάπηροι (βλ. Πίνακα Δ.15). Η κατάσταση αυτή συμβαδίζει πράγματι με τις προϋποθέσεις

και τους κανόνες επιλεξιμότητας ορισμένων προγραμμάτων που απευθύνονται σε άτομα με αναπηρία, αλλά δημιουργεί δυσκολίες στον προσδιορισμό των επιλέξιμων ατόμων με βάση την ανικανότητα προς εργασία. Ως εκ τούτου, στις προσομοιώσεις του ΟΟΣΑ, θεωρούμε **δυνητικά επιλέξιμα** όλα τα άτομα που δηλώνουν ανάπηροι ή λαμβάνουν οποιοδήποτε επίδομα αναπηρίας:

- σε κάθε περίπτωση, ο υπολογισμός βασίζεται ή στον πραγματικό αριθμό των δικαιούχων όπως αυτός καταγράφεται στα διοικητικά δεδομένα (αντιστοιχώντας στη «υψηλή εκτίμησή του ΟΟΣΑ»): αυτός ο υπολογισμός λαμβάνει ως δεδομένο πως όλοι οι τωρινοί δικαιούχοι με εισόδημα κάτω από ένα συγκεκριμένο κατώφλι θα υποβάλλουν αίτηση για τη χορήγηση του νέου επιδόματος ή
 - βασίζεται στον αριθμό αυτών που δηλώνουν ότι είναι δικαιούχοι στην έρευνα (αντιστοιχώντας στη «χαμηλή εκτίμησή του ΟΟΣΑ»): αυτός ο υπολογισμός λαμβάνει ως δεδομένο πως μόνο οι τωρινοί δικαιούχοι οι οποίοι δηλώνουν τη λήψη του επιδόματος αναπηρίας στη συνέντευξη και με εισόδημα κάτω από ένα συγκεκριμένο κατώφλι θα υποβάλλουν αίτηση για τη χορήγηση του νέου επιδόματος.
2. Εισόδημα: Το νέο επίδομα στοχεύει σε άτομα που διαβιούν σε νοικοκυριά των οποίων το ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα είναι κάτω από ένα ορισμένο κατώφλι, έτσι ώστε να αποτρέψει την υποβολή αίτησης χορήγησης του επιδόματος από δικαιούχους που θα μπορούσαν σε τακτική βάση να εργασθούν σε κάποιο βαθμό. Δεν μπορούμε να ελέγξουμε τη δυνατότητα προς εργασία αλλά μπορούμε να εντοπίσουμε εισοδήματα πιθανών δικαιούχων προερχόμενα από εργασία. Ως εκ τούτου, προσθέσαμε ένα επιπλέον κριτήριο προσωπικού εισοδήματος της τάξης των 300 Ευρώ μηνιαίως (αποκλειστικά για τους σημερινούς δικαιούχους των παροχών-επιδομάτων αναπηρίας).

Οι μεταβλητές που χρησιμοποιήθηκαν για την προσομοίωση διαφορετικών σεναρίων για κάθε άτομο είναι οι εξής:

- Η τωρινή του κατάσταση (εργαζόμενος, συνταξιούχος, ανάπηρος, άνεργος, κ.τ.λ.), η οποία χρησιμοποιείται για τον προσδιορισμό των ατόμων με αναπηρία.
- Το διαθέσιμο εισόδημα προ κοινωνικών μεταβιβάσεων και εφόσον ληφθούν υπόψη συντάξεις και μέγεθος νοικοκυριού αυτές οι παράμετροι χρησιμοποιούνται για να ελεγχθεί η προϋπόθεση που αφορά στο εισόδημα νοικοκυριού.
- Το εισόδημα από προσωπική εργασία: χρησιμοποιείται για τον έλεγχο της πρόσθετης προϋπόθεσης που αφορά στη δυνατότητα προς εργασία.

Πίνακας Δ.15. Λήπτες επιδομάτων αναπηρίας και ανάπηροι κατά δήλωσή τους το 2009

	Ανάπηροι ¹	Ανάπηροι εκτός εργασίας ²	Λαμβάνει επιδόματα και δηλώνει ανάπηρος ¹	Λαμβάνει επιδόματα αλλά δεν δηλώνει ανάπηρος ¹	Λαμβάνει επιδόματα και δηλώνει συνταξιούχος ³
2009	151.000	146.000	82.000	84.000	50.000
2008	169.000	166.000	82.000	96.000	57.000
2007	138.000	135.000	75.000	89.000	58.000

Σημειώσεις: 1. Μόνιμα ανάπηρος και/ή ανίκανος προς εργασία. 2. Κανένα εισόδημα από εργασία κατά το προηγούμενο έτος. 3. Σε συνταξιοδότηση ή πρόωγη συνταξιοδότηση ή δεν εργάζεται πλέον.

Πηγή: ΕΕΣΔ.

Για τον χαρακτηρισμό των δικαιούχων του παλαιού συστήματος, χρησιμοποιούμε για κάθε επίδομα προς σταδιακή κατάργηση, και για κάθε άτομο:

- Τον αριθμό των μηνών λήψης και το μηνιαίο ύψος του επιδόματος κατά μέσο όρο.
- Κάποια ατομικά χαρακτηριστικά ή χαρακτηριστικά του νοικοκυριού, π.χ. μέγεθος νοικοκυριού, αριθμός παιδιών, κτλ.

Λαμβάνουμε ως δεδομένο ποσοστό απόληψης της τάξης του 60% στα ανάπηρα άτομα τα οποία δεν λαμβάνουν τώρα κάποιο επίδομα και 100% για τωρινούς δικαιούχους που θα υποβάλλουν αίτηση για χορήγηση του νέου επιδόματος (εκείνοι που πληρούν την εισοδηματική προϋπόθεση). Η διάρκεια λήψης θα είναι 12 μήνες (διάρκεια που προσεγγίζει το σημερινό μέσο όρο).

Μόλις προσδιοριστούν τα επιλέξιμα άτομα, το κόστος του επιδόματος υπολογίζεται πολλαπλασιάζοντας απλώς το μηνιαίο ύψος των επιδομάτων αυτών (που είναι σταθερό) με τον αριθμό των επιλέξιμων ατόμων ενώ στη συνέχεια πολλαπλασιάζουμε επί 12 (μήνες).

Προσδιορισμός των πιθανών πηγών απόκλισης

Ο εντοπισμός δυνητικών δικαιούχων του νέου επιδόματος αναπηρίας βασίζεται στη δηλωθείσα κατάσταση των συνεντευξιζόμενων. Όπως φαίνεται στον Πίνακα Δ.15, κάποια άτομα διστάζουν να δηλώσουν «ανάπηροι» σε μια συνέντευξη στο πλαίσιο της έρευνας, αλλά τα ίδια άτομα δηλώνουν «ανίκανοι προς εργασία», όταν υποβάλλουν αίτηση χορήγησης επιδόματος αναπηρίας. Κατά συνέπεια, ο αριθμός των πιθανών δικαιούχων ενδεχομένως να έχει υπο-εκτιμηθεί στη «χαμηλή» εκτίμηση του ΟΟΣΑ.

Η συνολική δαπάνη υπολογίζεται με βάση τα διαθέσιμα διοικητικά δεδομένα. Αυτά τα αρχεία είναι μερικώς ελλιπή: συγκεκριμένα, οι δαπάνες και ο όγκος υποθέσεων για διάφορες συντάξεις αναπηρίας που χορηγούν τα Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης εξακολουθούν να απουσιάζουν. Συνεπώς, τόσο οι εξοικονομήσεις όσο και το κόστος των νέου επιδόματος ενδέχεται να υπο-εκτιμάται. Αυτή η απόκλιση αντισταθμίζεται από το ότι τόσο εκείνοι που δήλωσαν ανάπηροι όσο και οι πραγματικοί λήπτες των επιδομάτων αναπηρίας θεωρούνται εν δυνητικά επιλέξιμοι στο σενάριο του ΟΟΣΑ. Κατά συνέπεια, οι πιθανές εξοικονομήσεις έχουν προσαρμοστεί για να ληφθεί υπόψη ο πληθυσμός των ατόμων τα οποία δεν έχουν δηλώσει (στην ΕΕΣΔ-SILC) ότι λαμβάνουν επιδόματα αναπηρίας, ενώ στην πραγματικότητα τα λαμβάνουν και θεωρούνται δυνητικά επιλέξιμοι για το νέο επίδομα στο σενάριο του ΟΟΣΑ.²⁴

Κύρια αποτελέσματα

Η στόχευση του νέου προγράμματος σε άτομα με αναπηρία, τα οποία ανήκουν στο 30% των φτωχότερων νοικοκυριών (ισοδύναμο εισόδημα), και των οποίων το προσωπικό επίδομα από εργασία είναι κατώτερο από 3.600 Ευρώ ετησίως, θα ωφελήσει περίπου 150.000 άτομα, καλύπτοντας περίπου το 100% των ατόμων που δήλωσαν ανάπηροι.²⁵ Το κόστος του επιδόματος θα κυμαίνεται μεταξύ 1 και 1,8 δις Ευρώ, ανάλογα με τον αριθμό των δικαιούχων που θα υποβάλλουν αίτηση για χορήγηση του νέου επιδόματος, ενώ οι καθαρές εξοικονομήσεις μετά τη σταδιακή κατάργηση των παλαιών προγραμμάτων υπολογίζεται πως κυμαίνεται μεταξύ 0,3% και 0,6% του ΑΕΠ. Το συνολικό ποσοστό φτώχειας θα μειωθεί από 20,5% σε 20,3% μετά τη μεταρρύθμιση. Οι προσομοιώσεις των

δημοσιονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων παρουσιάζονται στους Πίνακες Δ.16 μέχρι Δ.18.

Πίνακας Δ.16. Δημοσιονομικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των επιδομάτων αναπηρίας (με βάση τα στοιχεία του 2009): Εκτίμηση χαμηλού κόστους

Εισόδημα νοικοκυριού κάτω από: (% της κατανομής εισοδήματος προ επιδομάτων)	Ετήσιο κόστος (εκατ. €)	Καθαρές εξοικονομήσεις μετά τη δημιουργία του νέου προγράμματος (εκατ. €)	Καθαρές εξοικονομήσεις μετά τη δημιουργία του νέου προγράμματος (% ΑΕΠ)
20%	657	1.666	0,7%
30%	872	1.451	0,6%
40%	958	1.364	0,6%

Πηγή: ΕΕΣΔ-SILC και Βάση διοικητικών δεδομένων.

Πίνακας Δ.17. Δημοσιονομικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των επιδομάτων αναπηρίας (με βάση τα στοιχεία του 2009): Εκτίμηση υψηλού κόστους

Εισόδημα νοικοκυριού κάτω από: (% της κατανομής εισοδήματος προ επιδομάτων)	Ετήσιο κόστος (εκατ. €)	Προσαρμοσμένες καθαρές εξοικονομήσεις μετά τη δημιουργία του νέου προγράμματος ¹ (εκατ. €)	Προσαρμοσμένες καθαρές εξοικονομήσεις μετά τη δημιουργία του νέου προγράμματος ¹ (% ΑΕΠ)
20%	1.374	948	0,4%
30%	1.722	601	0,3%
40%	1.830	492	0,2%

Σημειώσεις: 1. Προσαρμοσμένες (εξοικονομήσεις) για να ληφθούν υπόψη οι λήπτες που δεν δηλώνουν ανάπηροι στην έρευνα.

Πηγή: ΕΕΣΔ και Βάση διοικητικών δεδομένων.

Πίνακας Δ.18. Κοινωνικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των επιδομάτων αναπηρίας (με βάση τα στοιχεία του 2009): Εκτίμηση χαμηλού κόστους

Εισόδημα νοικοκυριού κάτω από: (% της κατανομής εισοδήματος προ επιδομάτων)	Αριθμός επιλέξιμων ατόμων	Ωφεληθέντες (πλήρης απόληψη)	Ζημιωθέντες (πλήρης απόληψη)	Κάλυψη αναπήρων (μετά την απόληψη)	Μένεθος νοικοκυριού (προ μεταρρύθμισης = 2,89)	Εισόδημα νοικοκυριού (προ μεταρρύθμισης = 7.257)	Ατομικές Αποδοχές (προ μεταρρύθμισης = 481)	Ποσοστό φτώχειας (προ μεταρρύθμισης = 20,5%)
20%	121.643	26.173	65.904	81%	2,88	3.699	17	20,7%
30%	161.420	41.785	41.740	107%	2,79	4.721	12,8	20,3%
40%	177.424	50.234	34.184	117%	2,8	5.158	13,4	20,3%

Σημείωση: Οι «ωφεληθέντες» είναι οι νέοι δικαιούχοι (οικογένειες) μετά τη μεταρρύθμιση που δεν ήταν δικαιούχοι πριν τη μεταρρύθμιση. Οι «ζημιωθέντες» είναι οι μη δικαιούχοι μετά τη μεταρρύθμιση που ήταν δικαιούχοι πριν τη μεταρρύθμιση.

Πηγή: ΕΕΣΔ.

Σημειώσεις

1. Εδώ και εφεξής σε όλο το έγγραφο, ο όρος «διοικητικά δεδομένα» θα αναφέρεται στη βάση δεδομένων που δημιούργησε η αποστολή του ΟΟΣΑ.
2. Η κλίμακα ισοδυναμίας είναι η λεγόμενη «κλίμακα τετραγωνικής ρίζας», η οποία διαιρεί το εισόδημα των νοικοκυριών με την τετραγωνική ρίζα του μεγέθους των νοικοκυριών, όπως αυτή χρησιμοποιείται σε πρόσφατες εκδόσεις του ΟΟΣΑ. Αυτό σημαίνει ότι ένα νοικοκυριό δύο ατόμων έχει 1,4 φορές περισσότερες ανάγκες σε σχέση με ένα μονομελές (νοικοκυριό), και ότι ένα νοικοκυριό τεσσάρων ατόμων έχει διπλάσιες ανάγκες από ένα μονομελές νοικοκυριό. Η κλίμακα αυτή παρέχει αποτελέσματα παρόμοια με εκείνα της «τροποποιημένης κλίμακας ισοδυναμίας του ΟΟΣΑ», που χρησιμοποιείται κυρίως από την Eurostat, η οποία αποδίδει συντελεστή στάθμισης 1 για τον πρώτο ενήλικα του νοικοκυριού, συντελεστή στάθμισης 0,5 για κάθε άλλο μέλος του νοικοκυριού ηλικίας άνω των 14 ετών και συντελεστή στάθμισης 0,3 για τα μέλη του νοικοκυριού ηλικίας κάτω των 14 ετών.(εδώ το αντέγραψα από την ίδια τη Eurostat). Βλέπε www.oecd.org/dataoecd/61/52/35411111.pdf για περισσότερες λεπτομέρειες.
3. Το δηλωθέν εισόδημα είναι περίπου 10% υψηλότερο στην Έρευνα Οικογενειακού Προϋπολογισμού σε σύγκριση με το εισόδημα που έχει δηλωθεί στα φορολογικά μητρώα, ειδικά στις χαμηλές και στις υψηλές εισοδηματικές κατηγορίες Βλέπε Ματσαγγάνης και Φλεβοτόμου (2010). http://eprints.lse.ac.uk/26074/1/GreeSE_No_3_1.pdf. Αυτό μάλλον ισχύει για την ΕΕΣΔ-SILC, παρά το ότι δεν έχουμε συγκεκριμένη μελέτη που να βασίζεται σε αυτήν την έρευνα.
4. Βλέπε Hernanz, και άλλοι (2004).
5. Η απόληψη επιδομάτων κοινωνικής πρόνοιας εμφανίζεται πολύ χαμηλή υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις επιλεξιμότητας (βλέπε Ματσαγγάνης και Λεβέντη, 2011) το ποσοστό μη απόληψης μπορεί να είναι μεγάλο για τις κοινωνικές συντάξεις (μεταξύ 30% και 40%) και τις συμπληρωματικές συντάξεις (ΕΚΑΣ, μεταξύ 60% και 70%), βλέπε Matsaganis, και άλλοι, (2010).
6. Δεν έχουμε επικαιροποιημένα στοιχεία για τη φορολόγηση παροχών. Οι περισσότερες παροχές δεν φορολογούνταν μέχρι προσφάτως, εκτός από τις συντάξεις γήρατος και αναπηρίας καθώς και από τα επιδόματα μητρότητας. Ωστόσο, από την 1η Ιανουαρίου 2010, τα επιδόματα ανεργίας, αναπηρίας και κάποιες οικογενειακές παροχές φορολογούνται, αλλά μόνο για τις οικογένειες με εισόδημα άνω των 30.000 Ευρώ. Πιο συγκεκριμένα, στο υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών για την περίοδο 2006-09, φαίνεται πως οι ασφαλιστικές εισφορές φορολογούνταν στις συντάξεις με ένα σταθερό ποσοστό 4% επί του συνταξιοδοτικού εισοδήματος και των συντάξεων (γήρατος και αναπηρίας), οι οποίες επίσης φορολογούνταν (εκτός από τις κοινωνικές συντάξεις) οι μη ανταποδοτικές παροχές αναπηρίας ήταν αφορολόγητες τα επιδόματα ανεργίας, οι παροχές κοινωνικής πρόνοιας και κάποιες οικογενειακές παροχές που καταβάλλονται από την τοπική αυτοδιοίκηση ήταν αφορολόγητες η επιδότηση ενοικίου επίσης δεν φορολογείτο τα ανταποδοτικά και μη οικογενειακά επιδόματα φορολογούνταν το επίδομα τοκετού ήταν αφορολόγητο τα επιδόματα ασθενείας φορολογούνταν, όχι όμως και τα επιδόματα μητρότητας. Βλέπε www.iser.essex.ac.uk/files/euromod/country-reports/CR_EL2006-09_final_7-6-11.pdf για περισσότερες λεπτομέρειες.
7. Τα διαθέσιμα εισοδήματα νοικοκυριού που έχει υπολογίσει η ΕΕΣΔ-SILC έχουν προσαρμοστεί για να αντιστοιχούν στην κατανομή του διαθέσιμου εισοδήματος όπως αυτή υπολογίζεται τόσο από τη Eurostat όσο και από την ΕΕ-SILC.

8. Βλέπε Ματσαγγάνης και Φλεβοτόμου (2010).
9. Ορίζεται ως το 60% του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος
10. Ο κατάλογος των παροχών της Ομάδας 1 που λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό είναι: Επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης Βοηθήματα για παλιννοστούντες, πρόσφυγες, αποφυλακισμένους, τοξικομανείς, αλκοολικούς Εισοδηματικές ενισχύσεις σε νοικοκυριά μόνιμων κατοίκων ορεινών και (μειονεκτικών περιοχών) μη προνομιούχων περιοχών Παροχές σε παιδιά κάτω των 16 ετών που ανήκουν σε φτωχά νοικοκυριά (προσχολικής και σχολικής ηλικίας) Οικονομικές ενισχύσεις νοικοκυριών λόγω σεισμού, πλημμύρας, πυρκαγιάς, θεομηνίας κτλ. Άλλα κοινωνικά επιδόματα Ισόβια σύνταξη για πολύτεκνες μητέρες Επίδομα για πολύτεκνες οικογένειες Επίδομα τρίτου παιδιού Επίδομα εφάπαξ για τρίτο, τέταρτο κτλ. παιδί Επίδομα τριτέκνων Οικογενειακό επίδομα δημοσίων υπαλλήλων Επίδομα φροντίδας ανάπηρου τέκνου Επίδομα γονικής άδειας (όχι για λόγους μητρότητας) Επίδομα τοκετού Φοιτητικό επίδομα Άλλα οικογενειακά επιδόματα Σύνταξη αναπηρίας Οικονομική ενίσχυση ατόμων με ειδικές ανάγκες Οικονομική ενίσχυση των ατόμων με αναπηρία Διατροφικό επίδομα νεφροπαθών Άλλες παροχές/ενισχύσεις αναπηρίας Επίδομα λουτροθεραπείας, εισπνοών/αεροθεραπείας κλπ. Αποζημίωση/βοήθεια για μετακίνηση ασθενών Λοιπές παροχές ασθένειας/επιδόματα Επίδομα συμμετοχής σε ερευνητικά προγράμματα Υποτροφίες Άλλες εκπαιδευτικές παροχές/επιδόματα.
11. Ο κατάλογος των παροχών της Ομάδας 2 που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό είναι: Επίδομα τακτικής επιδότησης ανεργίας έκτακτη οικονομική αποζημίωση λόγω ανέντιμης/αδικαιολόγητης απόλυσης Πρόωρη συνταξιοδότηση για λόγους της αγοράς εργασίας, πρόωρη συνταξιοδότηση για τους αγρότες Επίδομα επαγγελματικής κατάρτισης για τους ανέργους επίδομα διαθεσιμότητας Εποχικό επίδομα ανεργίας για εποχικούς εργαζόμενους (π.χ. ηθοποιούς, μουσικούς, εργάτες οικοδομών, ξενοδοχοϋπάλληλους, κλπ) επίδομα σε νέους-νέες 20-29 ετών επίδομα στράτευσης επίδομα τοποθέτησης, επανεγκατάστασης ή αποκατάστασης Άλλες παροχές ανεργίας επίδομα κύησης/λόχειας επίδομα αναρρωτικής άδειας επίδομα εργατικού ατυχήματος.
12. Και τα στοιχεία αυτά εξακολουθούν να υποτιμούν το πραγματικό κόστος, δεδομένου ότι οι περισσότερες παροχές σε είδος (όπως η λουτροθεραπεία για παράδειγμα) προς το παρόν απουσιάζουν από τα δεδομένα που συγκεντρώθηκαν από τα διοικητικά μητρώα.
13. Αντίστροφα, στην ΕΕΣΔ-SILC (2010), που αφορά στα στοιχεία για το εισόδημα του 2009, αρκετές χιλιάδες άτομα δηλώσαν ένα εφάπαξ χρηματικό ποσό των 500 υπό τον κωδικό προϋπολογισμού *Βοηθήματα για παλιννοστούντες, πρόσφυγες, αποφυλακισμένους, τοξικομανείς, αλκοολικούς*. Η συνολική δαπάνη, μόνο γι αυτή την παροχή, είναι περίπου 230 εκατ. Ευρώ πολύ υψηλότερη από ό,τι σε προηγούμενα έτη και πολύ υψηλότερη από αυτήν που έχει καταγραφεί στα διοικητικά αρχεία για την ίδια περίοδο, 0,8 εκατ. Ευρώ. Είναι πιθανό ότι αυτή η έκτακτη δαπάνη να έχει καταγραφεί σε διαφορετικό κωδικό στα διοικητικά αρχεία, αλλά δεν έχουμε περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με το θέμα.
14. Το σύνολο αυτό εξακολουθεί να βασίζεται σε εκτιμήσεις χαμηλότερες του πραγματικού κόστους, διότι τα διοικητικά δεδομένα δεν περιλαμβάνουν αρκετές παροχές σε είδος.
15. Δεν εξετάζουμε το δυνητικό διοικητικό κόστος/δυνητικές διοικητικές εξοικονομήσεις.
16. Επειδή δεν προσομοιώνουμε διαφοροποιημένους συντελεστές για παροχές μετά τη στόχευση, αν θέσουμε ένα κατώφλι κοντά στη γραμμή της φτώχειας, ορισμένα άτομα

που το πλησιάζουν αλλά τοποθετούνται πάνω απ 'αυτή τη γραμμή πριν από τη μεταρρύθμιση, θα χάσουν τα οφέλη μετά τη μεταρρύθμιση και στη συνέχεια ενδεχομένως να ολισθάνουν κάτω από το κατώφλι της φτώχειας. Κάτι τέτοιο θα αυξήσει ελαφρώς το ποσοστό της φτώχειας. Αυτό είναι το αποτέλεσμα που προκύπτει αν ορίσουμε ένα κατώφλι (στόχευσης) στο 20% των φτωχότερων νοικοκυριών.

17. Όπως αναφέρεται στο Leventi and all (2010).
18. Με βάση τα δεδομένα της ΕΕΣΔ-SILC από διαφορετικές κατηγορίες, είναι αδύνατο να εκτιμηθεί ο κατά μέσο όρο αριθμός των μακροχρόνια ανέργων σε όλη τη διάρκεια του έτους. Η ΕΕΣΔ-SILC καταγράφει το βασικό (εργασιακό) καθεστώς των ατόμων για κάθε μήνα του έτους και το καθεστώς τους τη χρονική στιγμή της συνέντευξης. Η εκτίμηση του ΟΟΣΑ αντιστοιχεί στον αριθμό των ατόμων τα οποία τη χρονική στιγμή της συνέντευξης δήλωσαν άνεργα για τουλάχιστον 12 μήνες κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς.
19. Οι περικοπές φόρων που θα μπορούσαν να εντάσσονται στην κατηγορία Στέγαση δεν λαμβάνονται υπόψη στην αξιολόγηση αυτή.
20. Η EUROMOD περιλαμβάνει και το σπουδαστικό επίδομα ως οικογενειακό επίδομα. Η ΕΕΣΔ-SILC θεωρεί αυτό το επίδομα ως Εκπαιδευτική ενίσχυση. Εμείς δεν το εξετάζουμε στους υπολογισμούς μας και δεν προτείνουμε τη σταδιακή κατάργησή του.
21. Εκτιμήσεις και προσαρμογές της EUROSTAT με βάση πληροφορίες που προέρχονται από την ΕΕΣΔ-SILC και άλλες γενικές, σχετικές πληροφορίες (ΑΕΠ, δαπάνες νοικοκυριών, κ.λπ.)
22. Τα στοιχεία που προέρχονται από την ΕΕΣΔ-SILC υποεκτιμώνται, και συγκεκριμένα: τα δεδομένα για το επίδομα προς οικογένειες με περισσότερα από 3 παιδιά (πολύτεκνες) και το επίδομα προς οικογένειες με 3 παιδιά (τρίτεκνες) έχουν σε μεγάλο βαθμό υποτιμηθεί σε σύγκριση με τα στοιχεία που προέρχονται από διοικητικές πηγές.
23. Βέβαια, τα αριθμητικά στοιχεία των ζημιωθέντων/ωφεληθέντων πρέπει να συγκριθούν με τον αριθμό των δικαιούχων που καταγράφηκαν από την ΕΕΣΔ-SILC πριν από τη μεταρρύθμιση. Ενδεχομένως να υπάρχουν περισσότεροι ζημιωθέντες μετά τη μεταρρύθμιση σε απόλυτους όρους, εάν δεν έχουν δηλωθεί καθόλου κάποια επιδόματα στην ΕΕΣΔ-SILC σε σύγκριση με τα διοικητικά δεδομένα, όπως στην περίπτωση των οικογενειακών παροχών- επιδομάτων.
24. Στην περίπτωση αυτή, ο καλύτερος τρόπος για να προσδιοριστούν τα επιλέξιμα άτομα για το νέο επίδομα θα ήταν να εξετασθούν, ως δυνητικά επιλέξιμοι, όλοι εκείνοι οι οποίοι στα διοικητικά αρχεία εμφανίζονται ως δικαιούχοι επιδόματος αναπηρίας, και στη συνέχεια, να πραγματοποιηθεί έλεγχος εισοδηματικών κριτηρίων. Η προσέγγιση αυτή είναι μη ρεαλιστική, διότι στα διοικητικά αρχεία καταγράφονται μόνο περιπτώσεις (υποθέσεις) φακέλων με διπλά στοιχεία, και στην καλύτερη περίπτωση, το φύλο και η ηλικία των δικαιούχων, αλλά δεν καταγράφεται το εισόδημα.
25. Στην ΕΕΣΔ-SILC. Βλέπε τον πίνακα που περιλαμβάνεται στην ενότητα Μεθοδολογίας.

Βιβλιογραφία

- Hernanz, V., F. Malherbet and M. Pellizzari (2004), “Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 17, OECD Publishing, doi: 10.1787/525815265414.
- Leventi, C., M. Matsaganis and P. Tsakloglou (2010), *EUROMOD Country Report: Greece, 2005-2008*, www.iser.essex.ac.uk/euromod/resources-for-euromod-users/country-reports.
- Matsaganis, M. and M. Flevotomou (2010), “Distributional Implications of Tax Evasion in Greece”, GreeSE Paper No. 31, *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, Hellenic Observatory, http://eprints.lse.ac.uk/26074/1/GreeSE_No_31.pdf.
- Matsaganis, M. and C. Leventi (2011), “The Distributional Impact of the Crisis in Greece”, Athens University of Economics and Business, Athens, http://wpa.deos.aueb.gr/docs/The_distributional_impact_of_the_crisis_in_Greece.pdf.
- Matsaganis, M., H. Levy and M. Flevotomou (2010), “Non Take Up of Social Benefits in Greece and Spain”, *EUROMOD Working Paper Series*, No. EM7/10, www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em7-10.pdf.

Παράρτημα Ε

Βασικά χαρακτηριστικά της Βάσης Δεδομένων του ΟΟΣΑ για τα Κοινωνικά Προγράμματα στην Ελλάδα

Η Βάση Δεδομένων για Κοινωνικά Προγράμματα δημιουργήθηκε από τον ΟΟΣΑ για να παρέχει πιο πλήρη και αναλυτικά δεδομένα για μια σειρά από κοινωνικά προγράμματα που αναφέρονται παρακάτω. Περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με:

- δαπάνες,
- αριθμό δικαιούχων,
- προϋποθέσεις επιλεξιμότητας και αρμοδιότητες διαχείρισης.

Η βάση δεδομένων συμπληρώνει και εμπλουτίζει με στοιχεία τη βάση δεδομένων ΕΕΣΔ-SILC, καθώς περιλαμβάνει διοικητικά δεδομένα από τις ελληνικές Αρχές που είναι καταλληλότερα, σε σχέση με βάσεις δεδομένων που έχουν διαμορφωθεί από έρευνες, για τον προσδιορισμό του επιπέδου λήψης παροχών. Λόγω των προαναφερθέντων, αποτελεί ισχυρή βάση για την ανάλυση εναλλακτικών μεταρρυθμιστικών πολιτικών, καθώς και για την ανάλυση κόστους-οφέλους των μεταρρυθμίσεων που πρέπει να έχουν προτεραιότητα.

Η βάση δεδομένων εστιάζει στα επιδόματα αναπηρίας, ανεργίας, τα οικογενειακά επιδόματα καθώς και σε ορισμένα κοινωνικά προγράμματα όπως οι επιδοτήσεις στέγασης και ενοικίου. Λαμβάνονται υπόψη μόνο οι παροχές σε χρήμα, όπως έχει συμφωνηθεί με τις ελληνικές Αρχές. Τα δεδομένα συγκεντρώθηκαν από ομάδα του ΟΟΣΑ σε στενή συνεργασία με το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας από τον Μάιο του 2011 έως τον Μάρτιο του 2012. Τα δεδομένα για δαπάνες, δικαιούχους, επιλεξιμότητα και αρμοδιότητες διαχείρισης αντικατοπτρίζουν, στο βαθμό του εφικτού, τις πιο πρόσφατες πληροφορίες και έχουν επικαιροποιηθεί με στοιχεία για ορισμένα προγράμματα μέχρι και το 2011.

Η μοναδικότητα της βάσης δεδομένων έγκειται στο ότι για πρώτη φορά συνδυάζονται διοικητικά δεδομένα για επιλεγμένα κοινωνικά προγράμματα, τα οποία έχουν συγκεντρωθεί ξεχωριστά από κάθε υπουργείο και φορέα που έχει την αρμοδιότητα παροχής των επιδομάτων. Αυτός ο καινοτόμος τρόπος συγκέντρωσης δεδομένων για την Ελλάδα και η ελλιπής διαχείριση δεδομένων στα υπουργεία και τους φορείς που τα παρείχαν, που περιγράφεται στο βασικό τμήμα της έκθεσης, αποτέλεσαν σημαντική πρόκληση και περιόρισαν τις δυνατότητες συγκέντρωσής τους. Αυτή η εμπειρία θα είναι σημαντικό να αποτελέσει την αφετηρία για να βελτιωθεί η διαθεσιμότητα των δεδομένων στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, ενδεχομένως το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας να πρέπει να λάβει υπόψη του τρία βασικά ζητήματα κατά τη διεκπεραίωση του εγχειρήματος.

Διαφορά μεταξύ συνόλου και ροής δικαιούχων

Κάθε χρόνο, για τα περισσότερα κοινωνικά προγράμματα, θα υπάρχουν εισροές και εκροές δικαιούχων. Η συγκεκριμένη διαδικασία εισόδου και εξόδου από τα προγράμματα θα είναι ιδιαίτερα σημαντική για κάποιες μορφές κοινωνικής προστασίας που επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό από την οικονομική κατάσταση, όπως τα επιδόματα ανεργίας. Για να προσδιοριστεί το επίπεδο λήψης παροχών, είναι σημαντικό να πραγματοποιείται καταμέτρηση των δικαιούχων στο τέλος του χρόνου και όχι να αθροίζονται οι εισροές. Η ομάδα του ΟΟΣΑ διαπίστωσε ότι κάτι τέτοιο δεν ίσχυε για τα δεδομένα που συγκεντρώθηκαν από τις ελληνικές Αρχές σχετικά με τα επιδόματα ανεργίας. Σύμφωνα με υπολογισμούς του ΟΟΣΑ, το σύνολο των δικαιούχων συνήθως αντιπροσωπεύει το ένα τρίτο της ροής. Στη βάση δεδομένων, τα αριθμητικά στοιχεία που έχουν συγκεντρωθεί για τους δικαιούχους από τις ελληνικές Αρχές έχουν πολλαπλασιαστεί με το 0,35 για να υπολογιστεί το σύνολο των δικαιούχων.

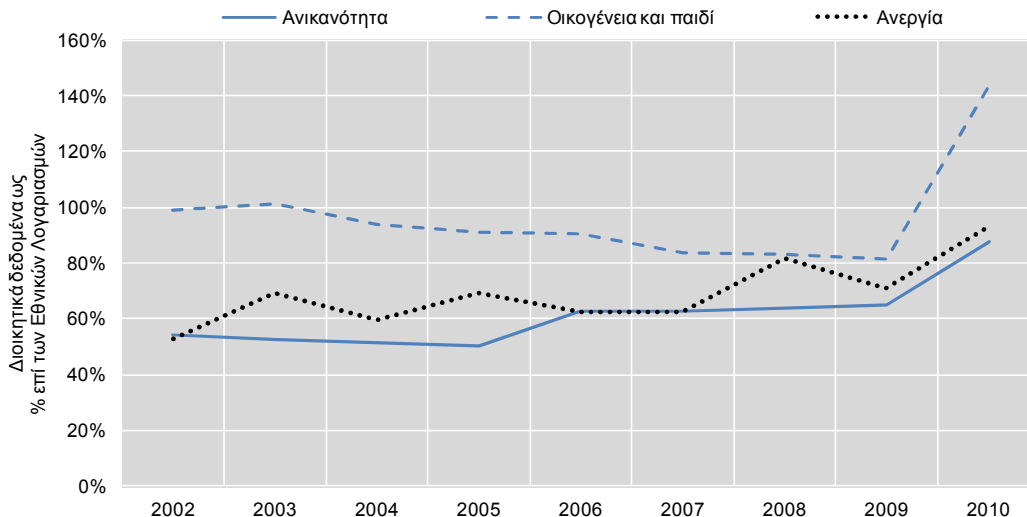
Ελλιπής αναφορά δεδομένων και χρήση μεθόδων παρεμβολής/παρεκβολής

Για κάποια έτη, οι ελληνικές Αρχές δεν παρείχαν δεδομένα. Για να διεξαχθεί μια σημαίνουσα ανάλυση, τα δεδομένα που έλειπαν για ορισμένα έτη υπολογίστηκαν δια παρεμβολής όσον αφορά τα κενά χρονικά διαστήματα μεταξύ πραγματικών δεδομένων ή δια παρεκβολής όσον αφορά τα απώτερα χρονικά διαστήματα για τα οποία δεν υπήρχαν δεδομένα. Στο μέλλον, είναι σημαντικό, στο βαθμό του εφικτού, να ελαχιστοποιηθούν αυτά τα κενά δεδομένων.

Παροχές σε χρήμα και σε είδος

Η βάση δεδομένων περιλαμβάνει στοιχεία μόνο για τις παροχές σε χρήμα, όπως έχει συμφωνηθεί με τις ελληνικές Αρχές. Οι ελληνικές Αρχές ίσως αποφασίσουν να εξετάσουν το ενδεχόμενο διεύρυνσης της βάσης δεδομένων συμπεριλαμβάνοντας τις παροχές σε είδος. Σε αυτή την περίπτωση, θα πρέπει να διερευνηθεί με την ίδια προσοχή το ζήτημα των δικαιούχων και των δεδομένων που λείπουν. Εάν ληφθεί η απόφαση για τη διεύρυνση της βάσης δεδομένων, τα οφέλη από τη συγκέντρωση δεδομένων θα πρέπει να εξισορροπούν το κόστος και τη σχετική αξία του εν λόγω εγχειρήματος. Μια πρόχειρη σύγκριση των πληροφοριών που περιλαμβάνει η βάση δεδομένων για τις δαπάνες με τις πληροφορίες που έχουν καταγραφεί για τις δαπάνες στους εθνικούς λογαριασμούς, οι οποίες περιλαμβάνουν παροχές σε χρήμα αλλά και σε είδος, δείχνει ότι οι παροχές σε είδος μάλλον δεν έχουν μεγάλο εύρος στην Ελλάδα. Για παράδειγμα, οι δαπάνες που περιλαμβάνει η βάση δεδομένων για το 2010 αντιστοιχούν σε ποσοστό μεγαλύτερο του 80% των δαπανών που είναι καταγεγραμμένες στους εθνικούς λογαριασμούς για το ίδιο έτος (Σχήμα Ε.1).

Σχήμα Ε.1. Διοικητικά δεδομένα και δεδομένα εθνικών λογαριασμών



Πηγή: Eurostat, Δαπάνες γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία (ταξινόμηση COFOG) και διοικητικά δεδομένα που συγκέντρωσε ο ΟΟΣΑ.

Πίνακας Ε.1. Κοινωνικά προγράμματα που περιλαμβάνονται στη βάση δεδομένων

Λειτουργία	Ονομασία προγράμματος
Ανικανότητα – Παροχές αναπηρίας	Σύνταξη αναπηρίας από κοινή νόσο
	Σύνταξη αναπηρίας από εργατικό ατύχημα ή κοινό ατύχημα
	Σύνταξη απόλυτης αναπηρίας
	Επίδομα ασθενείας
	Προσαύξηση στο ποσό της σύνταξης γήρατος λόγω τυφλότητας
	Προσαύξηση στο ποσό της σύνταξης λόγω απόλυτης αναπηρίας στους δικαιούχους βασικής σύνταξης
	Εξωιδρυματικό επίδομα αναπηρίας
	Προσαύξηση στο ποσό της κύριας σύνταξης λόγω απόλυτης αναπηρίας στους συνταξιούχους αναπηρίας
	Σύνταξη χωρίς όριο ηλικίας για γονείς αναπήρων τέκνων ή συζύγων αναπήρων
	Εξωιδρυματικό επίδομα των άλλων Ταμείων
Ανικανότητα – Άδεια ασθένειας μετ' αποδοχών	Επιδόματα αναπηρίας για άτομα που πάσχουν από: ολική ανικανότητα, υψηλού βαθμού νοητική υστέρηση, ολική παράλυση, μεσογειακή αναιμία, AIDS, εξασθένηση ακοής, τυφλότητα, εγκεφαλική παράλυση, ασθένεια του Hansen
	Διατροφικό επίδομα νεφροπαθών και μεταμοσχευμένων
	Επίδομα ασθένειας και εργατικού ατυχήματος
	Επίδομα ασθένειας

Πίνακας Ε.1. **Κοινωνικά προγράμματα που περιλαμβάνονται στη βάση δεδομένων (συνέχ.)**

Λειτουργία	Ονομασία προγράμματος
Παροχές ανεργίας	Επίδομα ανεργίας
	Ειδικές επιδοτήσεις ανεργίας
	Επιδόματα μακροχρόνια ανέργων
	Έκτακτες οικονομικές ενισχύσεις
	Ειδικό βοήθημα μετά τη λήξη της επιδότησης λόγω ανεργίας
	Ειδικό βοήθημα μετά την τρίμηνη παραμονή στα μητρώα ανέργων
	Ειδικό βοήθημα σε όσους εξέτισαν ποινή στερητική της ελευθερίας
	Εφεδρικό επίδομα (στράτευσης)
	Οικονομική ενίσχυση πολιτικών προσφύγων
	Επιδότηση νεοεισερχομένων στην αγορά εργασίας
	Επίδομα διαθεσιμότητας
	Προστασία δικαιωμάτων εργαζομένων σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη
	Ειδικό εποχικό βοήθημα
	Ειδικό βοήθημα σε ηλικιωμένους ανέργους / ανέργους που παρακολουθούν επαγγελματικά εκπαιδευτικά προγράμματα
Παροχές ανεργίας	Βοήθημα για νέους επιστήμονες
	Ειδικό εποχικό επίδομα για ηλικιωμένους
	Επιδότησεις για παλιννοστούντες
	Ειδικό επίδομα για παιδιά πάνω από 16 ετών που μένουν σε ειδικά κέντρα
	Βοήθημα για παλιννοστούντες
	Επίδομα ανεργίας
	Οικονομική ενίσχυση σε κατηγορίες ανέργων ναυτικών λόγω εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα (Οίκος Ναύτου)
Οικογένεια – Οικογενειακά επιδόματα	Οικογενειακό επίδομα (ΟΑΕΔ)
	Οικογενειακό επίδομα για δημοσίους υπαλλήλους
	Πολυτεχνικό επίδομα
	Επίδομα τρίτου τέκνου
	Επίδομα τρίτεκνων οικογενειών
	<i>Καταβάλλεται κατ' αποκοπή σε τρίτεκνες ή πολύτεκνες οικογένειες</i>
	Οικογενειακό επίδομα συνταξιούχων
Οικογένεια – Παροχές μητρότητας και τοκετού	Οικογενειακό επίδομα ναυτικών
	Επίδομα μαιευτικής περίθαλψης
	Επιδόματα μητρότητας - κυοφορίας - λοχείας
	Επίδομα τοκετού
	Επίδομα μαιευτικής περίθαλψης
	Επιδόματα μητρότητας - κυοφορίας - λοχείας
	Επίδομα μαιευτικής περίθαλψης
	Επίδομα μαιευτικής περίθαλψης
	Επίδομα μητρότητας και τοκετού
	Βοήθημα μητρότητας και στους ναυτικούς
	Βοήθημα τοκετού για τους ναυτικούς
	Συμπληρωματικές παροχές μητρότητας και ειδικό επίδομα μητρότητας
	Επίδομα μητρότητας και τοκετού για τους δημοσίους υπαλλήλους

Πίνακας Ε.1. **Κοινωνικά προγράμματα που περιλαμβάνονται στη βάση δεδομένων (συνέχ.)**

Λειτουργία	Ονομασία προγράμματος
Οικογένεια – Λοιπές παροχές	Οικονομική ενίσχυση οικογενειών χαμηλού εισοδήματος σε απομονωμένες περιοχές
	Οικονομική ενίσχυση ανήλικων απροστάτευτων παιδιών
	Οικονομική ενίσχυση οικογενειών χαμηλού εισοδήματος με ανήλικα παιδιά
	Βοήθημα έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης σε οικονομικά αδύνατους
	Πρόγραμμα επιστροφής φόρου για οικογένειες που κατοικούν μόνιμα σε ορεινές και μη προνομιούχες περιοχές
	Πρόγραμμα επιστροφής φόρου για οικογένειες με παιδιά στην υποχρεωτική εκπαίδευση
	Βοήθημα έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης στους αστέγους
	Βοήθημα έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης φτωχών
	Βοήθημα για παιδιά μονογονεϊκών οικογενειών
	Πολλαπλό βοήθημα για ορφανά παιδιά
	Βοήθημα (4 επιδόματα) σε ανάδοχες οικογένειες
	Βοήθημα ανασφάλιστων μητέρων
	Μόνιμη σύνταξη για μητέρες με 4 παιδιά και πάνω
	Εφάπαξ οικονομική ενίσχυση ατόμων που βρίσκονται σε κατάσταση ένδειας
Άλλη κοινωνική πολιτική	Φυσικές καταστροφές: Βοήθημα για πλημμύρα
	Φυσικές καταστροφές: Βοήθημα για πυρκαγιά
	Φυσικές καταστροφές: Βοήθημα για ανεμοστρόβιλο
	Φυσικές καταστροφές: Βοήθημα για χιονόπτωση
	Φυσικές καταστροφές: Βοήθημα για κατολίσθηση
	Φυσικές καταστροφές: Βοήθημα για σεισμό
	Βοήθημα στεγαστικής συνδρομής σε ηλικιωμένους ανασφάλιστους
	Επιδότηση ενοικίου
	Επιδότηση επιτοκίου (έως και για εννέα χρόνια) για παλαιά, πριν από το 2010, συμβόλαια
	Κληρώσεις κατοικιών
	Κοινωνικός τουρισμός
	Προγράμματα εκδρομών
	Κουπόνια αγοράς βιβλίων
	Κουπόνια ψυχαγωγίας
	Σταθμοί ημερήσιας φροντίδας παιδιών
	Κέντρα εργαζόμενων νέων – έχουν καταργηθεί

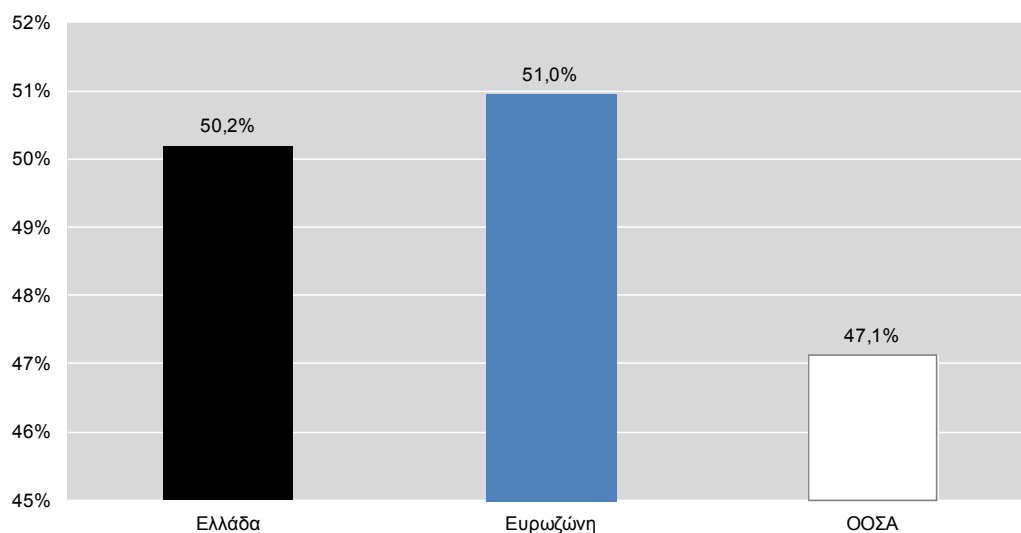
Παράρτημα ΣΤ

Κρατικές δαπάνες στην Ελλάδα το 2010*

Συνολική εικόνα

Οι δημόσιες δαπάνες της Ελλάδας που σχετίζονται με το ΑΕΠ είναι σε μεγάλο βαθμό εναρμονισμένες με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης. Το 2010, η Ελλάδα ξόδεψε σχεδόν το μισό του ΑΕΠ της στην χρηματοδότηση δαπανών της γενικής κυβέρνησης, κάτι λιγότερο από μια ποσοστιαία μονάδα κάτω από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (Σχήμα ΣΤ.1). Τα αρχικά στοιχεία για το 2011 δείχνουν ότι οι πρόσφατες περικοπές στις πρωτογενείς δαπάνες έχουν αντισταθμιστεί από μια αύξηση στις δαπάνες χρηματοδότησης του δημοσίου χρέους και δεν έχουν επηρεάσει σημαντικά το τμήμα του ΑΕΠ από το οποίο χρηματοδοτούνται οι δαπάνες της γενικής κυβέρνησης.

Σχήμα ΣΤ.1. Σύνολο κρατικών δαπανών επί του ΑΕΠ (2010)



Σημείωση: Ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ δεν περιλαμβάνει Αυστραλία, Χιλή και Νέα Ζηλανδία, καθώς για τις συγκεκριμένες χώρες δεν υπήρχαν διαθέσιμα δεδομένα για το 2010.

Πηγή: OECD National Accounts Database (2012), doi: 10.1787/na-data-en.

*

Τα στατιστικά δεδομένα για το Ισραήλ παρέχονται από και με ευθύνη των αρμόδιων ισραηλινών αρχών. Η χρήση αυτών των δεδομένων από τον ΟΟΣΑ δεν θίγει το καθεστώς των Υψιπέδων του Γκολάν, της Ανατολικής Ιερουσαλήμ και των ισραηλινών οικισμών στη Δυτική Όχθη υπό τους όρους του διεθνούς δικαίου.

Κρατικές δαπάνες ανά λειτουργία

Πλαίσιο ΣΤ.1. Η Ταξινόμηση των Κρατικών Λειτουργιών (COFOG)

Στην Ταξινόμηση των Κρατικών Λειτουργιών (COFOG) οι κρατικές δαπάνες ομαδοποιούνται σε δέκα κατηγορίες που χρησιμοποιούνται στους εθνικούς λογαριασμούς και θεωρούνται ως γενικοί στόχοι του κράτους (για μια πλήρη λίστα των υποομάδων κάθε λειτουργίας, βλ. τον Πίνακα Δ.1):

- γενικές δημόσιες υπηρεσίες,
- άμυνα,
- δημόσια τάξη και ασφάλεια,
- οικονομικές υποθέσεις,
- προστασία του περιβάλλοντος,
- θέματα στέγασης και κοινής ωφέλειας,
- υγεία,
- αναψυχή, πολιτισμός και θρησκεία,
- εκπαίδευση,
- κοινωνική προστασία (που περιλαμβάνει παροχές σε χρήμα αλλά και σε είδος).

Κρατικές δαπάνες ανά λειτουργία ως τμήμα του ΑΕΠ

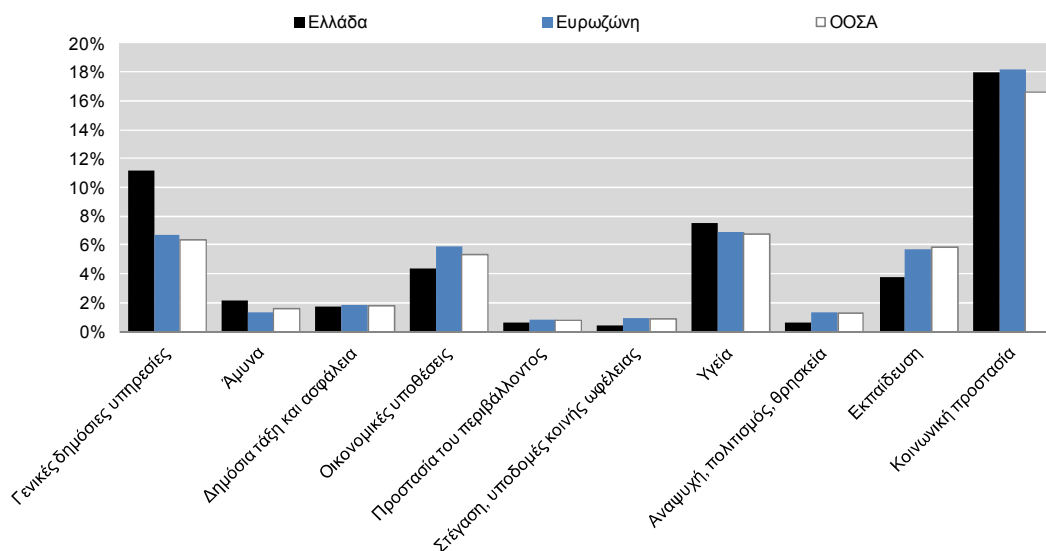
Το 2010 οι δαπάνες της Ελλάδας όσον αφορά τις περισσότερες λειτουργίες της ταξινόμησης COFOG ήταν κάτω από το μέσο όρο της Ευρωζώνης ή περίπου στα ίδια επίπεδα με αυτόν (Σχήμα ΣΤ.2). Η μεγαλύτερη απόκλιση προς τα κάτω παρατηρείται στην κατηγορία της εκπαίδευσης, όπου οι δαπάνες της Ελλάδας αντιστοιχούν περίπου στο 3,8% του ΑΕΠ, σχεδόν 2 ποσοστιαίες μονάδες κάτω από τους μέσους όρους της Ευρωζώνης και του ΟΟΣΑ (5,7% του ΑΕΠ και 5,8% του ΑΕΠ, αντίστοιχα).

Οι γενικές δημόσιες υπηρεσίες, η άμυνα και η υγεία ήταν οι μόνες λειτουργίες για τις οποίες οι δαπάνες του ελληνικού κράτους ήταν πάνω από τους μέσους όρους της Ευρωζώνης και του ΟΟΣΑ. Η απόκλιση από τους μέσους όρους της Ευρωζώνης και του ΟΟΣΑ κυμάνθηκε από τις 4 ποσοστιαίες μονάδες και πλέον όσον αφορά τις δαπάνες για γενικές δημόσιες υπηρεσίες έως περίπου 1 ποσοστιαία μονάδα όσον αφορά τις δαπάνες για την άμυνα και σχεδόν μισή ποσοστιαία μονάδα για τις δαπάνες υγείας.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο μέσος όρος της Ευρωζώνης για τις δαπάνες που αφορούν λειτουργίες της ταξινόμησης COFOG είναι ένα μεθοδολογικό εργαλείο με το οποίο καταμετράται ο βαθμός εξισορρόπησης των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα. Η σύγκριση με την Ευρωζώνη απλώς καθιστά σαφείς τις επιλογές της Ελλάδας. Υποδεικνύει ότι εάν η Ελλάδα επιθυμεί ή χρειάζεται να εξισορροπήσει τις κρατικές δαπάνες της, ίσως πρέπει να κάνει περικοπές στους τομείς εκείνους που υπερβαίνουν κατά πολύ τον μέσο όρο της Ευρωζώνης.

Σχήμα ΣΤ.2. Διάρθρωση των δαπανών της γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία επί του ΑΕΠ (2010)

ως ποσοστό επί του ΑΕΠ



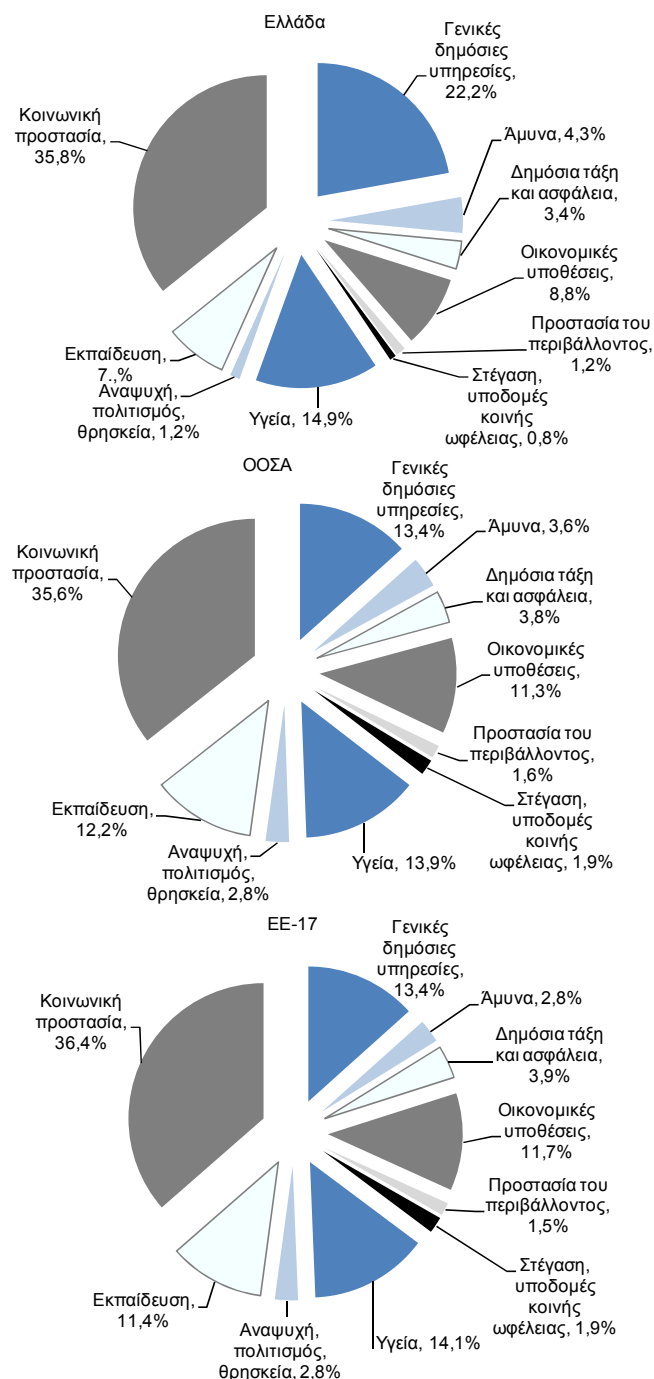
Σημείωση: Οι γενικές δημόσιες υπηρεσίες περιλαμβάνουν εκτελεστικά και νομοθετικά όργανα, χρηματοπιστωτικά και δημοσιονομικά θέματα, εξωτερικές υποθέσεις, οικονομική βοήθεια στην αλλοδαπή, γενικές υπηρεσίες, βασική έρευνα, έρευνα και ανάπτυξη για τις γενικές δημόσιες υπηρεσίες, συναλλαγές σχετικές με το δημόσιο χρέος (συμπεριλαμβανομένων των πληρωμών για τόκους), μεταβιβάσεις γενικού χαρακτήρα μεταξύ διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης. Τα οικονομικά θέματα περιλαμβάνουν γενικά οικονομικά, εμπορικά και εργασιακά θέματα, τους τομείς της γεωργίας, δασοκομίας, αλιείας, θήρας, καυσίμων και ενέργειας, μεταποίησης και κατασκευών, συγκοινωνιών και επικοινωνίας. Η κοινωνική προστασία περιλαμβάνει δαπάνες για υπηρεσίες και μεταβιβάσεις που παρέχονται σε άτομα και νοικοκυριά, καθώς και υπηρεσίες που παρέχονται σε συλλογική βάση. Οι υπηρεσίες αφορούν θέματα ασθένειας, αναπηρίας, γήρατος, επιζώντων, οικογένειας και τέκνων, ανεργίας, στέγασης και κοινωνικού αποκλεισμού. Για μια πλήρη λίστα των υποομάδων κάθε λειτουργίας, δείτε τον Πίνακα ΣΤ.1.

Πηγή: OECD National Accounts Database (2012), doi: 10.1787/na-data-en.

Κρατικές δαπάνες ανά λειτουργία ως τμήμα του συνόλου κρατικών δαπανών

Το 2010, τα στοιχεία που απορρόφησαν το μεγαλύτερο τμήμα των δαπανών του ελληνικού κράτους ήταν η κοινωνική προστασία, οι γενικές δημόσιες υπηρεσίες, η υγεία και η εκπαίδευση, όπως ισχύει και με τις χώρες της Ευρωζώνης και του ΟΟΣΑ (Σχήμα ΣΤ.3). Ωστόσο, σε σύγκριση με τις χώρες της Ευρωζώνης και του ΟΟΣΑ, οι δαπάνες του ελληνικού κράτους είναι πιο περιορισμένες (ως τμήμα του συνόλου των κρατικών δαπανών) για όλες τις λειτουργίες, με εξαίρεση τις γενικές δημόσιες υπηρεσίες, την άμυνα και την υγεία. Οι πιο ουσιώδεις διαφοροποιήσεις από τους μέσους όρους της Ευρωζώνης και του ΟΟΣΑ αφορούν δαπάνες για γενικές δημόσιες υπηρεσίες (περίπου 9 ποσοστιαίες μονάδες πάνω από τους μέσους όρους της Ευρωζώνης και του ΟΟΣΑ), ενώ οι δαπάνες για άμυνα και υγεία παρουσιάζουν μικρότερη απόκλιση (από 0,7 έως 1,5 ποσοστιαίες μονάδες).

Σχήμα ΣΤ.3. Διάρθρωση των δαπανών της γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία επί του συνόλου (2010)



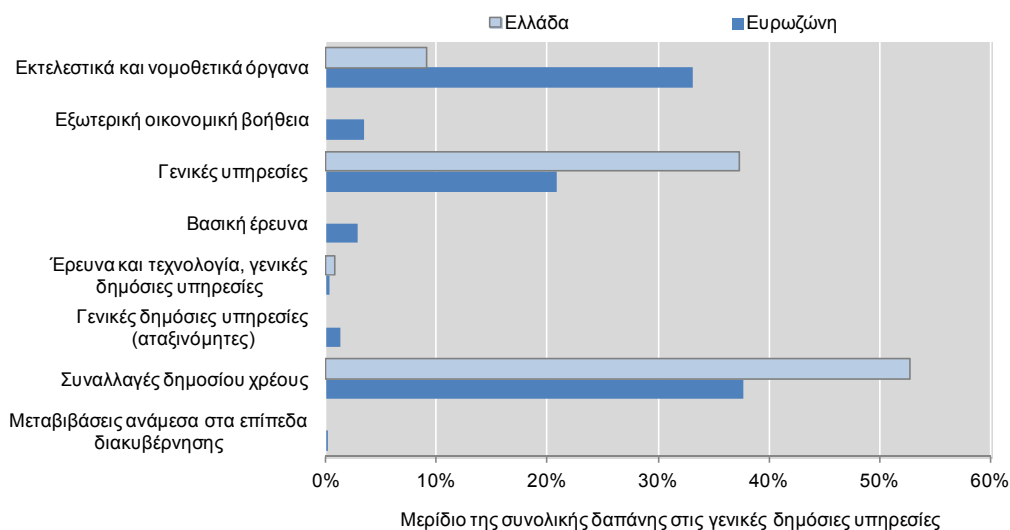
Σημείωση: Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις λειτουργίες της ταξινόμησης COFOG, βλ. παρακάτω. Η κοινωνική προστασία περιλαμβάνει θέματα ασθένειας και αναπηρίας, γήρατος, επιζώντων, οικογένειας και παιδιών, ανεργίας, στέγασης, κοινωνικού αποκλεισμού π.δ.κ.α., έρευνας και ανάπτυξης για την κοινωνική προστασία και θέματα κοινωνικής προστασίας π.δ.κ.α. Επομένως, περιλαμβάνει συντάξεις και καλύπτει τόσο τις παροχές σε χρήμα όσο και τις παροχές σε είδος (π.δ.κ.α.: που δεν κατατάσσεται/-ονται αλλού).

Πηγή: OECD National Accounts Database (2012), doi: 10.1787/na-data-en; OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, doi: 10.1787/gov_glance-2011-en.

Κρατικές δαπάνες για τη λειτουργία γενικών δημόσιων υπηρεσιών

Οι δαπάνες της Ελλάδας για λειτουργίες που υπάγονται στην κατηγορία των γενικών δημόσιων υπηρεσιών αντιστοιχούν περίπου στο 11% του ΑΕΠ και στο 22% των συνολικών δαπανών της γενικής κυβέρνησης. Πρόκειται, για εκείνη τη λειτουργία της ταξινόμησης COFOG για την οποία παρατηρείται η μεγαλύτερη διαφορά με την Ευρωζώνη. Στο Σχήμα ΣΤ.4 αναλύονται περαιτέρω οι δαπάνες που περιλαμβάνει αυτή η κατηγορία. Το 2010, οι συναλλαγές που αφορούσαν το δημόσιο χρέος και οι γενικές υπηρεσίες ήταν τα δύο στοιχεία που απορρόφησαν το μεγαλύτερο τμήμα των δαπανών σε γενικές δημόσιες υπηρεσίες, ξεπερνώντας σε σημαντικό βαθμό τον μέσο όρο της Ευρωζώνης. Οι δαπάνες της Διοίκησης στην Ελλάδα για συναλλαγές σχετικές με το δημόσιο χρέος αντιστοιχούν στο 5,8% του ΑΕΠ και για γενικές υπηρεσίες στο 4,1% του ΑΕΠ.

Σχήμα ΣΤ.4. Δαπάνες για παροχή γενικών δημόσιων υπηρεσιών ανά υπο-ομάδα επί του συνόλου (2010)



Σημείωση: Ο μέσος όρος της Ευρωζώνης δεν περιλαμβάνει δεδομένα για Βέλγιο, Γαλλία και Δημοκρατία της Σλοβακίας, καθώς δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για τις υποομάδες των γενικών δημόσιων υπηρεσιών σε αυτές τις χώρες. π.δ.κ.α. που δεν κατατάσσεται/-ονται αλλού.

Πηγή: Eurostat, Δαπάνες γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία (ταξινόμηση COFOG) [gon_a_exp] (2012).

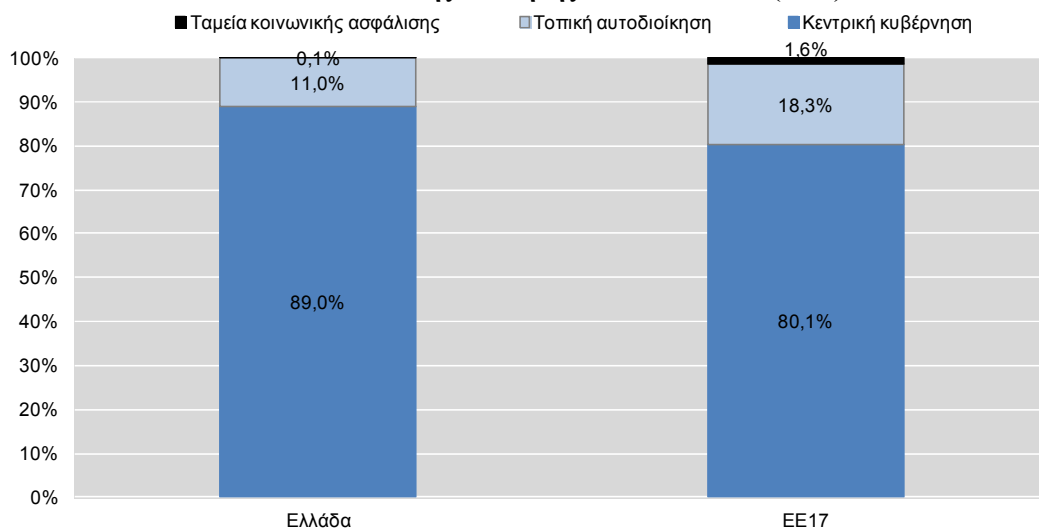
Η κεντρική Διοίκηση είναι υπεύθυνη για το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών που αφορούν γενικές δημόσιες υπηρεσίες. Στο Σχήμα ΣΤ.5 απεικονίζονται αναλυτικά οι δαπάνες για γενικές δημόσιες υπηρεσίες σε κάθε επίπεδο Διοίκησης. Το 2010, οι δαπάνες της κεντρικής Διοίκησης αντιστοιχούσαν στο 89% των συνολικών δαπανών για γενικές δημόσιες υπηρεσίες, ξεπερνώντας σχεδόν κατά 9 ποσοστιαίες μονάδες τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (80,1% των δαπανών για γενικές δημόσιες υπηρεσίες).

Κρατικές δαπάνες για τη λειτουργία της κοινωνικής προστασίας

Σύμφωνα με δεδομένα που έχουν παραχωρηθεί από τις ελληνικές Αρχές από το 2011 έως το 2012, ο ΟΟΣΑ υπολογίζει ότι οι δαπάνες για προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, συμπεριλαμβανομένου του τομέα της υγείας, αντιστοιχούν στο 24% του ΑΕΠ (Πίνακας 1.1), 1,5 ποσοστιαίες μονάδες λιγότερο από το σύνολο των δαπανών για

κοινωνική προστασία (18% του ΑΕΠ) και υγεία (7,5% του ΑΕΠ) που έχουν καταγραφεί για το 2010 στη βάση δεδομένων εθνικών λογαριασμών του ΟΟΣΑ (*OECD National Accounts Database*). Η ταξινόμηση των κρατικών λειτουργιών (COFOG) περιλαμβάνει παροχές σε μετρητά αλλά και σε είδος (Πίνακας ΣΤ.3), οι οποίες μπορεί να δικαιολογούν τη μικρή αντιστοιχία μεταξύ των τιμών που παρουσιάζονται σε αυτή την Επιθεώρηση, η οποία καλύπτει μόνο παροχές σε χρήμα.

Σχήμα ΣΤ.5. Δαπάνες για παροχή γενικών δημόσιων υπηρεσιών σε όλα τα επίπεδα της Διοίκησης επί του συνόλου (2010)



Πηγή: Eurostat, Δαπάνες γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία (ταξινόμηση COFOG) [gov_a_exp] (2012).

Κρατικές δαπάνες ανά οικονομική κατηγορία

Πλαίσιο ΣΤ.2. Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ΕΣΛ95)

Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΛ95), οι δημόσιες δαπάνες ταξινομούνται ανά οικονομική κατηγορία, απεικονίζοντας τα λειτουργικά κόστη της Διοίκησης, τις μεταβιβαστικές πληρωμές και την επένδυση σε κεφάλαιο για κάθε λειτουργία της ταξινόμησης COFOG και για τις συνολικές δαπάνες της γενικής κυβέρνησης. Οι κατηγορίες του ΕΣΛ95 είναι:

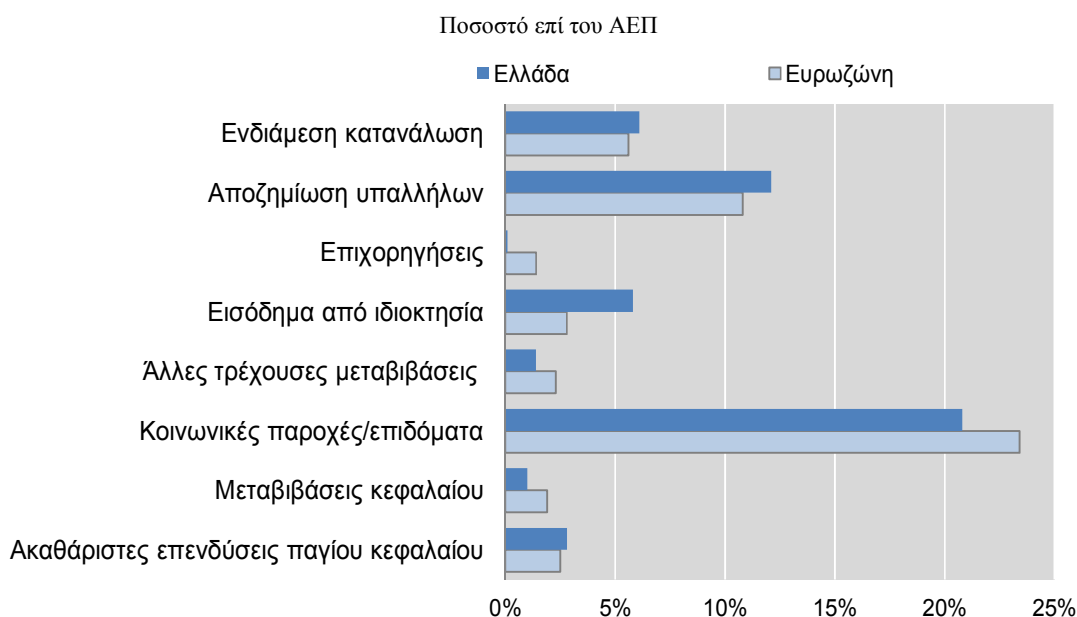
- ενδιάμεση κατανάλωση,
- εισόδημα εξαρτημένης εργασίας (πληρωτέο),
- επιδοτήσεις (πληρωτέες),
- εισόδημα περιουσίας (εισπραττόμενο),
- λοιπές τρέχουσες μεταβιβάσεις (πληρωτέες),
- πληρωτέες κοινωνικές παροχές, εκτός μεταβιβάσεων σε είδος, και κοινωνικές μεταβιβάσεις σε είδος σχετικές με δαπάνες για προϊόντα που παρέχονται σε νοικοκυριά μέσω παραγωγών εμπορεύσιμου προϊόντος,
- μεταβιβάσεις κεφαλαίου (πληρωτέες),
- σχηματισμός ακαθάριστου κεφαλαίου.

Κρατικές δαπάνες ανά οικονομική κατηγορία ως τμήμα του ΑΕΠ

Στο Σχήμα ΣΤ.6 απεικονίζεται μια επισκόπηση των συνολικών δαπανών της γενικής κυβέρνησης ανά οικονομική κατηγορία για το 2010 στην Ελλάδα σε σύγκριση με το μέσο όρο της Ευρωζώνης. Το 2010, οι δαπάνες του ελληνικού κράτους για κοινωνικές παροχές αντιστοιχούσαν στο 20,8% του ΑΕΠ, ποσοστό χαμηλότερο από το μέσο όρο της Ευρωζώνης κατά 2,6 ποσοστιαίες μονάδες (23,4% του ΑΕΠ) και χαμηλότερο από το μέσο όρο της ΕΕ κατά 0,8 (21,6% του ΑΕΠ).¹

Οι δημόσιες δαπάνες της Ελλάδας για εισόδημα περιουσίας και εισόδημα εξαρτημένης εργασίας ξεπερνούν κατά πολύ το μέσο όρο της Ευρωζώνης. Τα υψηλά επιτόκια δανεισμού του ελληνικού κράτους μπορούν να εξηγήσουν τις σχετικά υψηλές δαπάνες για εισόδημα περιουσίας (υπερβαίνουν το μέσο όρο της Ευρωζώνης κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες), το οποίο περιλαμβάνει κρατικές δαπάνες για ενοικίαση περιουσίας ή δανεισμό για πληρωμές σχετικές με περιουσιακά στοιχεία.

Σχήμα ΣΤ.6. Διάρθρωση των δαπανών της γενικής κυβέρνησης ανά οικονομική κατηγορία (2010)



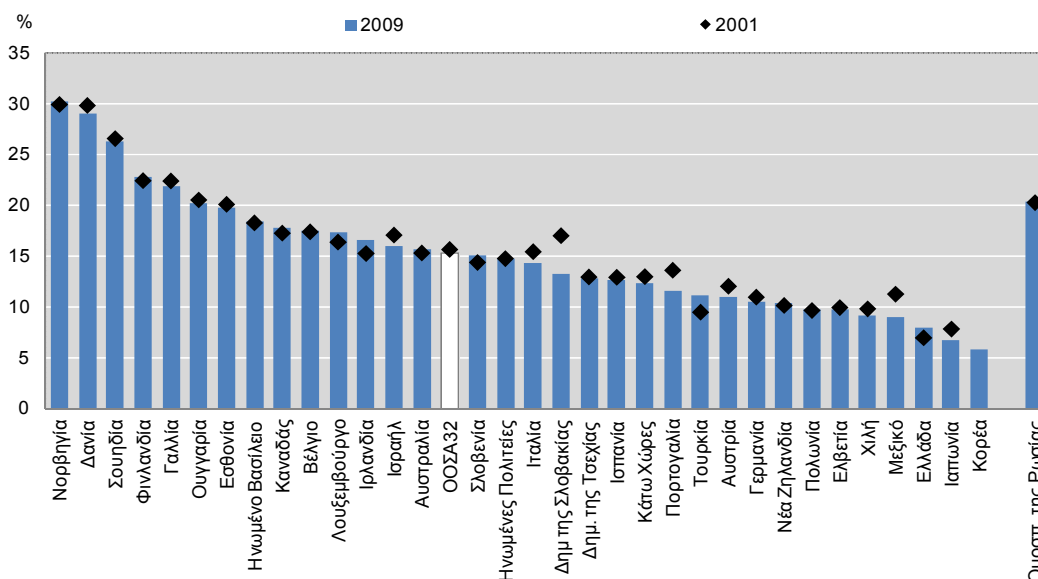
Πηγή: Eurostat, Δαπάνες γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία (ταξινόμηση COFOG) [gov_a_exp] (2012).

Οι δαπάνες για εισόδημα εξαρτημένης εργασίας που υπερβαίνουν τον μέσο όρο (κατά μία ποσοστιαία μονάδα) ενδεχομένως να αποτελούν ένδειξη μεγαλύτερου αριθμού εργαζομένων στο δημόσιο τομέα ή υψηλότερων απολαβών των εργαζομένων. Είναι δύσκολο να προσδιοριστεί ποιος από αυτούς τους δύο παράγοντες συντελεί στην υπέρβαση του μέσου όρου της Ευρωζώνης όσον αφορά στις δαπάνες για εισόδημα εξαρτημένης εργασίας. Τα δεδομένα για τους απασχολούμενους στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από έναν υψηλό βαθμό αβεβαιότητας, εν μέρει λόγω της συνύπαρξης μιας πληθώρας νομικών καθεστώτων, μορφών απασχόλησης και κενών στο σύνολο των στατιστικών στοιχείων για το ελληνικό Δημόσιο. Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία για την εργασία της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (*ILO Labour Statistics*) και τα στατιστικά στοιχεία του ΟΟΣΑ για το εργατικό δυναμικό (*OECD Labour Force Statistics*), η Ελλάδα διαθέτει ένα αρκετά χαμηλό ποσοστό απασχόλησης στη γενική

κυβέρνηση. Το 2009, το ποσοστό απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση, που αντιστοιχούσε περίπου στο 8% του εργατικού δυναμικού (σύνολο εργαζομένων και ανέργων), ήταν χαμηλό σε σύγκριση με την ευρεία πλειονότητα των χωρών του ΟΟΣΑ (Σχήμα ΣΤ.7). Ωστόσο, η κατάσταση που καταδεικνύουν άλλες πηγές είναι διαφορετική. Τα δεδομένα που παρείχαν οι ελληνικές Αρχές στον ΟΟΣΑ για την απασχόληση στη γενική κυβέρνηση το 2009 καταδεικνύουν ότι το ποσοστό των δημόσιων υπαλλήλων αντιστοιχεί στο 17% της συνολικής απασχόλησης (επί του συνόλου των εργαζομένων μόνο), το οποίο είναι υψηλότερο απ' ό,τι σε αρκετές χώρες της Ευρωζώνης και υπερβαίνει κατά 2 ποσοστιαίες μονάδες το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ (Σχήμα ΣΤ.8).² Επομένως, σύμφωνα με αυτά τα δεδομένα, οι άνω του μέσου όρου δαπάνες για εισόδημα εξαρτημένης εργασίας ενδέχεται να οφείλονται στην ύπαρξη ενός αριθμού κρατικών υπαλλήλων που υπερβαίνει τον μέσο όρο.

Η σύγκριση των μισθών του δημόσιου τομέα σε διεθνές επίπεδο είναι ιδιαίτερα δύσκολη και δεν είναι δυνατό να συγκεντρωθούν στοιχεία από άλλες χώρες της Ευρωζώνης όσον αφορά τις αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων. Ωστόσο, το μισθολογικό επίπεδο των δημοσίων υπαλλήλων ενδέχεται να έχει επίσης συντελέσει στην αύξηση των δαπανών για εισόδημα εξαρτημένης εργασίας. Οι αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων αυξήθηκαν κατακόρυφα στην Ελλάδα μεταξύ του 2000 και του 2009, σε μια περίοδο σημαντικής επιδείνωσης των δημοσίων οικονομικών.

Σχήμα ΣΤ.7. Η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση επί του εργατικού δυναμικού (2001 και 2009)

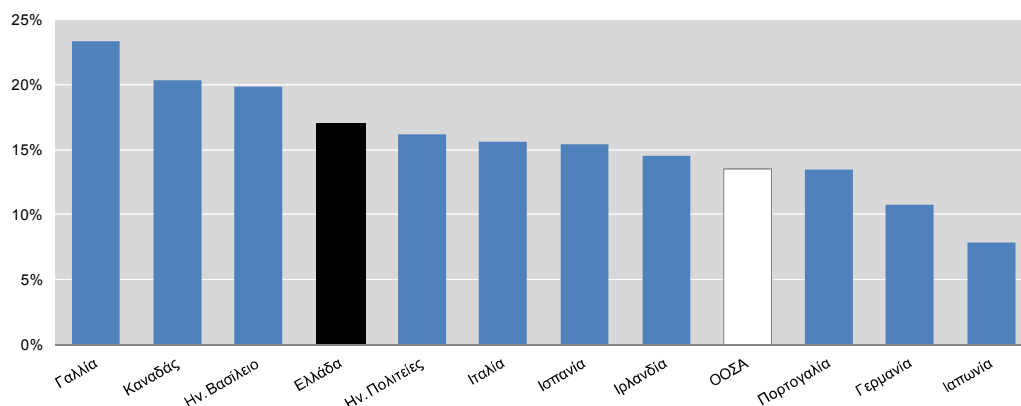


Σημείωση: Χιλή, Δημοκρατία της Τσεχίας, Ελλάδα, Κορέα, Πορτογαλία, Ελβετία και Τουρκία: χρησιμοποιούνται στοιχεία του 2008 αντί του 2009. Σουηδία: στοιχεία του 2007 αντί του 2009. Γαλλία: στοιχεία του 2006 αντί του 2009. Ρωσική Ομοσπονδία: στοιχεία του 2005 αντί του 2009. Τουρκία: στοιχεία του 2000 αντί του 2001. Δεν υπάρχουν δεδομένα για την Ισλανδία. Η Κορέα δεν έχει συμπεριληφθεί στον μέσο όρο (ΟΟΣΑ32) επειδή δεν υπάρχουν δεδομένα σχετικά με τη συγκεκριμένη χώρα για το 2001. Τα δεδομένα για Αυστραλία και Χιλή αφορούν στο δημόσιο τομέα (γενική κυβέρνηση και δημόσιες επιχειρήσεις). Τα δεδομένα για Αυστρία, Δημοκρατία της Τσεχίας, Ιταλία, Ολλανδία και Νέα Ζηλανδία εκφράζονται ως ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης (ΙΠΑ) Όσον αφορά στη Νέα Ζηλανδία, έχουν καταγραφεί τα ΙΠΑ για υπηρεσίες εκπαίδευσης, υγείας και κοινής ωφέλειας καθώς και για προσωπικές και λοιπές υπηρεσίες.

Πηγή: International Labour Organisation (ILO), *LABORSTA database*; *OECD Labour Force Statistics Database*. Τα δεδομένα συγκεντρώθηκαν στις 8 Αυγούστου 2012. Τα δεδομένα για την Τουρκία προέρχονται

από το Υπουργείο Οικονομικών και το Ινστιτούτο Στατιστικής της Τουρκίας. Τα δεδομένα για την Κορέα δόθηκαν από κυβερνητικά στελέχη.

Σχήμα ΣΤ.8. Η απασχόληση στο δημόσιο τομέα επί της συνολικής απασχόλησης (2009)



Σημείωση: Τα δεδομένα για την απασχόληση στην Ελλάδα παρέχονται από τις ελληνικές Αρχές. Ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ βασίζεται σε δεδομένα που συγκεντρώθηκαν από χώρες-μέλη του το 2009.

Πηγή: OECD (2011), *OECD Economic Surveys: Greece 2011*, OECD Publishing, doi: 10.1787/eco_surveys-grc-2011-en.

Τα πρόσφατα μέτρα ενδέχεται να επηρεάσουν τις δαπάνες για εισόδημα εξαρτημένης εργασίας σε μεσοπρόθεσμη έως και μακροπρόθεσμη βάση. Το 2011, η κυβέρνηση υιοθέτησε μια πολιτική προσλήψεων σύμφωνα με την οποία θα προσλαμβάνεται μόνο ένας για κάθε πέντε δημόσιους υπαλλήλους που αποχωρούν εντός του διαστήματος από το 2012 έως το 2015 (και ένας για κάθε δέκα το 2011) και περιορίζεται σημαντικά ο αριθμός των συμβασιούχων ορισμένου χρόνου (κατά 50% το 2011 και κατά 10% τα επόμενα χρόνια) (Οικονομική Έρευνα ΟΟΣΑ, 2011b). Αυτά τα μέτρα υιοθετούνται μετά από μια πτωτική τάση όσον αφορά στην απασχόληση στο Δημόσιο κατά το διάστημα 2009-2011. Όπως προαναφέρθηκε, οι δημόσιοι υπάλληλοι αντιστοιχούσαν στο 17% της συνολικής απασχόλησης το 2009, δηλαδή ήταν περίπου 770.000 εργαζόμενοι. Το κείμενο της Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής της κυβέρνησης αναφέρει ότι το συνολικό εργατικό δυναμικό του δημόσιου τομέα ανέρχεται σε 727.000 το 2011. Αυτό σημαίνει ότι ο αριθμός των υπαλλήλων έχει μειωθεί κατά 6% περίπου. Σύμφωνα με υπολογισμούς της Τράπεζας της Ελλάδος, ο αριθμός των υπαλλήλων έχει μειωθεί κατά 3% στο διάστημα 2009-2010.

Λειτουργίες και υποομάδες της ταξινόμησης COFOG

Πίνακας ΣΤ.1. Λειτουργίες ταξινόμησης COFOG πρώτου και δεύτερου επιπέδου

Γενικές δημόσιες υπηρεσίες
Εκτελεστικά και νομοθετικά όργανα, χρηματοπιστωτικά και δημοσιονομικά θέματα, εξωτερικές υποθέσεις
Οικονομική βοήθεια στην αλλοδαπή
Γενικές υπηρεσίες
Βασική έρευνα
E&A για τις γενικές δημόσιες υπηρεσίες
Γενικές δημόσιες υπηρεσίες π.δ.κ.α.
Συναλλαγές σχετικές με το δημόσιο χρέος
Μεταβιβάσεις γενικού χαρακτήρα μεταξύ διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης
Άμυνα
Στρατιωτική προστασία
Πολιτική προστασία
Στρατιωτική βοήθεια στην αλλοδαπή
E & A για την άμυνα
Άμυνα π.δ.κ.α.
Δημόσια τάξη και ασφάλεια
Αστυνομικές υπηρεσίες
Πυροσβεστικές υπηρεσίες
Δικαστήρια
Φυλακές
E & A για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια
Δημόσια τάξη και ασφάλεια π.δ.κ.α.
Οικονομικές υποθέσεις
Γενικές οικονομικές, εμπορικές και εργασιακές υποθέσεις
Γεωργία, δασοκομία, αλιεία και θήρα
Καύσιμα και ενέργεια
Εξόρυξη, μεταποίηση και κατασκευές
Μεταφορές
Επικοινωνίες
Άλλες βιομηχανίες
E & A για τις οικονομικές υποθέσεις
Οικονομικές υποθέσεις π.δ.κ.α.
Προστασία του περιβάλλοντος
Διαχείριση αποβλήτων
Διαχείριση λυμάτων
Καταπολέμηση της ρύπανσης
Προστασία της βιοποικιλομορφίας και του τοπίου
E & A για την προστασία του περιβάλλοντος
Προστασία του περιβάλλοντος π.δ.κ.α.

Πίνακας ΣΤ.1. Λειτουργίες ταξινόμησης COFOG πρώτου και δεύτερου επιπέδου (συνέχ.)

Στέγαση και υποδομές κοινής ωφελείας
Στεγαστική ανάπτυξη
Ανάπτυξη υποδομών κοινής ωφελείας
Ύδρευση
Φωτισμός οδών
E & A για στέγαση και υποδομές κοινής ωφελείας
Στέγαση και υποδομές κοινής ωφελείας π.δ.κ.α.
Υγεία
Προϊόντα, συσκευές και εξοπλισμός ιατρικής
Υπηρεσίες για εξωτερικούς ασθενείς
Νοσοκομειακές υπηρεσίες
Υπηρεσίες δημόσιας υγείας
E & A για την υγεία
Υγεία π.δ.κ.α.
Αναψυχή, πολιτισμός και θρησκεία
Ψυχαγωγικές και αθλητικές υπηρεσίες
Πολιτιστικές υπηρεσίες
Υπηρεσίες ραδιοφωνικής ή τηλεοπτικής μετάδοσης και εκδοτικές υπηρεσίες
Θρησκευτικές υπηρεσίες και άλλες υπηρεσίες για το κοινωνικό σύνολο
E & A για την αναψυχή, τον πολιτισμό και τη θρησκεία
Αναψυχή, πολιτισμός και θρησκεία π.δ.κ.α.
Εκπαίδευση
Προσχολική και πρωτοβάθμια εκπαίδευση
Δευτεροβάθμια εκπαίδευση
Μετα-δευτεροβάθμια εκπαίδευση μη τριτοβάθμιου επιπέδου
Τριτοβάθμια εκπαίδευση
Εκπαίδευση που δεν μπορεί να ταξινομηθεί βάσει του επιπέδου
Επικοινωνιακές προς την εκπαίδευση υπηρεσίες
E & A για την εκπαίδευση
Εκπαίδευση π.δ.κ.α.
Κοινωνική προστασία
Ασθένεια και αναπηρία
Γήρας
Επιζώντες
Οικογένεια και τέκνα
Ανεργία
Στέγαση
Κοινωνικός αποκλεισμός π.δ.κ.α.
E & A για την κοινωνική προστασία
Κοινωνική προστασία π.δ.κ.α.

Σημείωση: π.δ.κ.α. = που δεν κατατάσσεται/-ονται αλλού.

Πηγή: OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, doi: 10.1787/gov_glance-2011-en.

Πίνακας ΣΤ.2. Γενικές δημόσιες υπηρεσίες

01.1 Εκτελεστικά και νομοθετικά όργανα, χρηματοπιστωτικά και δημοσιονομικά θέματα, εξωτερικές υποθέσεις	
01.11 Εκτελεστικά και νομοθετικά όργανα	Διαχείριση, λειτουργία και υποστήριξη των εκτελεστικών και νομοθετικών οργάνων.
01.12 Χρηματοπιστωτικές και δημοσιονομικές υποθέσεις	Διαχείριση χρηματοπιστωτικών και δημοσιονομικών υποθέσεων και υπηρεσιών· διαχείριση δημόσιων κεφαλαίων και δημόσιου χρέους· λειτουργία φορολογικών συστημάτων· λειτουργία του Δημόσιου Ταμείου ή του Υπουργείου Οικονομικών, της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής, των φορολογικών αρχών, των τελωνειακών αρχών, των υπηρεσιών λογιστικής και ελέγχου· παραγωγή και διάδοση γενικών πληροφοριών, τεχνικών εντύπων και στατιστικών σχετικά με χρηματοπιστωτικές και δημοσιονομικές υποθέσεις και υπηρεσίες.
01.13 Εξωτερικές υποθέσεις	Διαχείριση εξωτερικών υποθέσεων και υπηρεσιών· λειτουργία του Υπουργείου Εξωτερικών και των διπλωματικών και προξενικών αποστολών που εδρεύουν στην αλλοδαπή ή σε υπηρεσίες διεθνών οργανισμών· λειτουργία ή υποστήριξη πληροφοριακών και πολιτιστικών υπηρεσιών που πρόκειται να παρασχεθούν έξω από τα εθνικά σύνορα· λειτουργία ή υποστήριξη βιβλιοθηκών, αναγνωστηρίων και υπηρεσιών αναφοράς που βρίσκονται στην αλλοδαπή· τακτικές συνδρομές και ειδικές συνεισφορές για την κάλυψη των γενικών εξόδων λειτουργίας διεθνών οργανισμών.
01.2 Οικονομική βοήθεια στην αλλοδαπή	
01.21 Οικονομική βοήθεια προς αναπτυσσόμενες χώρες και χώρες που βρίσκονται σε μεταβατική κατάσταση	Διαχείριση της οικονομικής συνεργασίας με αναπτυσσόμενες χώρες και χώρες που βρίσκονται σε μεταβατική κατάσταση· λειτουργία αποστολών οικονομικής βοήθειας που είναι διαπιστευμένες σε αλλοδαπές κυβερνήσεις· λειτουργία ή υποστήριξη προγραμμάτων τεχνικής βοήθειας, προγραμμάτων κατάρτισης και συστημάτων χορήγησης υποτροφιών· οικονομική βοήθεια υπό τη μορφή επιχορηγήσεων (σε χρήμα ή σε είδος) ή δανείων (ανεξάρτητα από τον επιβαλλόμενο τόκο).
01.22 Οικονομική βοήθεια που παρέχεται μέσω διεθνών οργανισμών	Διαχείριση οικονομικής βοήθειας που παρέχεται μέσω διεθνών οργανισμών· συνεισφορές σε χρήμα ή σε είδος σε ταμεία οικονομικής ανάπτυξης τα οποία διαχειρίζονται διεθνείς, περιφερειακοί ή άλλοι πολυεθνικοί οργανισμοί.
01.3 Γενικές υπηρεσίες	
Η ομάδα αυτή καλύπτει τις υπηρεσίες που δεν συνδέονται με κάποια συγκεκριμένη λειτουργία και οι οποίες υλοποιούνται συνήθως από τις κεντρικές υπηρεσίες σε διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης. Καλύπτει επίσης τις υπηρεσίες που συνδέονται με μια ιδιαίτερη λειτουργία και οι οποίες υλοποιούνται από τις εν λόγω κεντρικές υπηρεσίες. Για παράδειγμα, σε αυτή την ομάδα περιλαμβάνεται η κατάρτιση στατιστικών σχετικά με τη βιομηχανία, το περιβάλλον, την υγεία ή την εκπαίδευση από μια κεντρική στατιστική υπηρεσία.	
01.31 Γενικές υπηρεσίες προσωπικού	Διαχείριση και λειτουργία γενικών υπηρεσιών προσωπικού, συμπεριλαμβανομένης της ανάπτυξης και της εφαρμογής γενικών πολιτικών και διαδικασιών σχετικά με το προσωπικό, οι οποίες καλύπτουν την επιλογή, την προαγωγή, τις μεθόδους βαθμολόγησης, την περιγραφή, την αξιολόγηση και την ταξινόμηση των θέσεων εργασίας, τη διαχείριση των ρυθμιστικών ζητημάτων των δημόσιων υπηρεσιών και παρόμοια θέματα.
01.32 Γενικές υπηρεσίες σχεδιασμού και στατιστικής	Διαχείριση και λειτουργία γενικών υπηρεσιών οικονομικού και κοινωνικού σχεδιασμού και γενικών στατιστικών υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης της κατάρτισης, του συντονισμού και της παρακολούθησης γενικών οικονομικών και κοινωνικών σχεδίων και προγραμμάτων και γενικών στατιστικών σχεδίων και προγραμμάτων.
01.33 Άλλες γενικές υπηρεσίες	Διαχείριση και λειτουργία άλλων γενικών υπηρεσιών όπως συγκεντρωτικές υπηρεσίες παροχής και αγοράς, τήρηση και αποθήκευση κρατικών μητρώων και αρχείων, λειτουργία κρατικών κτιρίων ή κτιρίων στα οποία στεγάζονται δημόσιες υπηρεσίες, κεντρικοί στόλοι αυτοκινήτων οχημάτων, κρατικά τυπογραφεία, κεντρικές υπηρεσίες ηλεκτρονικών υπολογιστών και επεξεργασίας δεδομένων κ.λπ.
01.4 Βασική έρευνα	
Η βασική έρευνα είναι πειραματική ή θεωρητική εργασία που γίνεται με κύριο σκοπό την απόκτηση νέων γνώσεων σχετικά με τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά φαινομένων και παρατηρήσιμων γεγονότων, χωρίς να αποβλέπει σε συγκεκριμένη εφαρμογή ή χρήση. Διαχειρίση και λειτουργία κρατικών φορέων που διενεργούν βασική έρευνα· επιχορηγήσεις, δάνεια ή επιδοτήσεις για την υποστήριξη της βασικής έρευνας που διενεργείται από μη κρατικούς φορείς, όπως ερευνητικά ιδρύματα και πανεπιστήμια.	
01.5 Ε&Α για τις γενικές δημόσιες υπηρεσίες	
Η εφαρμοσμένη έρευνα είναι πρωτότυπη έρευνα που γίνεται με σκοπό την απόκτηση νέων γνώσεων, αλλά έχει κυρίως έναν συγκεκριμένο πρακτικό σκοπό ή στόχο. Πειραματική ανάπτυξη είναι η συστηματική εργασία, η οποία αντλεί από τις γνώσεις που έχουν αποκτηθεί από την έρευνα και την πρακτική εμπειρία και στοχεύει στην παραγωγή νέων υλικών, προϊόντων και συσκευών, στην εγκατάσταση νέων διαδικασιών, συστημάτων και υπηρεσιών ή στην ουσιαστική βελτίωση αυτών που ήδη παράγονται ή έχουν εγκατασταθεί.	
Διαχείριση και λειτουργία κρατικών φορέων που ασχολούνται με την εφαρμοσμένη έρευνα και την πειραματική ανάπτυξη σχετικά με τις γενικές δημόσιες υπηρεσίες· επιχορηγήσεις, δάνεια ή επιδοτήσεις για την υποστήριξη της εφαρμοσμένης έρευνας και της πειραματικής ανάπτυξης σχετικά με τις γενικές δημόσιες υπηρεσίες που υλοποιούνται από μη κρατικούς φορείς όπως ερευνητικά ιδρύματα και πανεπιστήμια.	
01.6 Γενικές δημόσιες υπηρεσίες π.δ.κ.α.	
01.60 Γενικές δημόσιες υπηρεσίες π.δ.κ.α.	Διαχείριση, λειτουργία ή υποστήριξη γενικών δημόσιων υπηρεσιών, όπως κατάρτιση μητρώων ψηφοφόρων, διοργάνωση εκλογών και δημοψηφισμάτων, διοίκηση μη αυτοδιοικούμενων και υπό κηδεμονία εδαφών κ.λπ.
01.7 Συναλλαγές σχετικές με το δημόσιο χρέος	
Πληρωμές τόκων και δαπάνες έκδοσης και αγοραπωλησίας κρατικών ομολόγων.	
01.8 Μεταβιβάσεις γενικού χαρακτήρα μεταξύ διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης	
Μεταβιβάσεις μεταξύ διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης που έχουν γενικό χαρακτήρα και δεν συνδέονται με μια συγκεκριμένη λειτουργία.	

Πίνακας ΣΤ.3. Κοινωνική προστασία

10. Κοινωνική προστασία

Οι κρατικές δαπάνες για την κοινωνική προστασία περιλαμβάνουν τις δαπάνες για υπηρεσίες και μεταβιβάσεις που παρέχονται σε άτομα και νοικοκυριά και τις δαπάνες για υπηρεσίες που παρέχονται σε συλλογική βάση.

Οι συλλογικές υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας αφορούν θέματα όπως σχεδιασμός και διαχείριση της κρατικής πολιτικής, κατάρτιση και εφαρμογή νομοθεσίας και προτύπων για την παροχή κοινωνικής προστασίας, καθώς και εφαρμοσμένη έρευνα και πειραματική ανάπτυξη για υποθέσεις και υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας.

10.1 Ασθένεια και αναπηρία**10.11 Ασθένεια**

Παροχή κοινωνικής προστασίας υπό τη μορφή παροχών σε χρήμα ή σε είδος που αντικαθιστούν το σύνολο ή μέρος των απολεσθέντων αποδοχών κατά τη διάρκεια μιας προσωρινής ανικανότητας προς εργασία λόγω ασθένειας ή τραυματισμού· διαχείριση, λειτουργία ή υποστήριξη τέτοιων συστημάτων κοινωνικής προστασίας· παροχές σε χρήμα, όπως πληρωμές άδειας ασθένειας κατ' αποκοπή ή με βάση της αποδοχές, διάφορες πληρωμές που αποσκοπούν στην παροχή βοήθειας σε άτομα τα οποία είναι προσωρινά ανίκανα για εργασία λόγω ασθένειας ή τραυματισμού παροχές σε είδος, όπως βοήθεια σχετικά με τα καθημερινά καθήκοντα, η οποία παρέχεται σε άτομα τα οποία είναι προσωρινά ανίκανα για εργασία λόγω ασθένειας ή τραυματισμού (παροχή βοήθειας κατ' οίκον, διευκολύνσεις μεταφοράς κ.λπ.).

10.12 Αναπηρία

Παροχή κοινωνικής προστασίας υπό τη μορφή παροχών σε χρήμα ή σε είδος για άτομα που είναι πλήρως ή εν μέρει ανίκανα να ασκήσουν οικονομική δραστηριότητα ή διάγουν έναν ομαλό βίο λόγω κάποιας σωματικής ή νοητικής δυσλειτουργίας, η οποία είτε είναι μόνιμη είτε ενδέχεται να επιμείνει πέρα από ένα συγκεκριμένο ελάχιστο χρονικό διάστημα· διαχείριση, λειτουργία ή υποστήριξη τέτοιων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας· παροχές σε χρήμα, όπως αναπηρικές συντάξεις που καταβάλλονται σε άτομα με ηλικία μικρότερη από την κανονική ηλικία συνταξιοδότησης, τα οποία έχουν αναπηρία που δεν τους επιτρέπει να εργαστούν, παροχές πρόωρης συνταξιοδότησης που καταβάλλονται σε ηλικιωμένους εργαζομένους οι οποίοι συνταξιοδοτούνται πριν από την κανονική ηλικία συνταξιοδότησης λόγω μειωμένης ικανότητας προς εργασία, παροχές φροντίδας εξαρτώμενων προσώπων, επιδόματα που καταβάλλονται σε άτομα με αναπηρία τα οποία αναλαμβάνουν εργασία προσαρμοσμένη στην κατάστασή τους ή παρακολουθούν επαγγελματική κατάρτιση, άλλες περιοδικές ή κατ' αποκοπή πληρωμές σε άτομα με αναπηρία για λόγους κοινωνικής προστασίας· παροχές σε είδος, όπως στέγαση και πιθανώς διατροφή που παρέχονται σε άτομα με αναπηρία σε κατάλληλα ιδρύματα, βοήθεια που παρέχεται σε άτομα με αναπηρία προκειμένου να ανταποκριθούν στα καθημερινά τους καθήκοντα (παροχή βοήθειας κατ' οίκον, διευκολύνσεις μεταφοράς κ.λπ.), επιδόματα που καταβάλλονται σε όσους φροντίζουν άτομα με αναπηρία, επαγγελματική και άλλες μορφές κατάρτισης που παρέχονται για την περαιτέρω επαγγελματική και κοινωνική αποκατάσταση ατόμων με αναπηρία, διάφορες υπηρεσίες και αγαθά που παρέχονται σε άτομα με αναπηρία προκειμένου να μπορούν να συμμετέχουν σε ψυχαγωγικές και πολιτιστικές δραστηριότητες ή να ταξιδεύουν ή να συμμετέχουν σε δραστηριότητες του κοινωνικού βίου.

10.2 Γήρας

Παροχή κοινωνικής προστασίας υπό τη μορφή παροχών σε χρήμα και σε είδος έναντι των κινδύνων που συνδέονται με το γήρας (απώλεια εισοδήματος, ανεπαρκές εισόδημα, έλλειψη ανεξαρτησίας όσον αφορά την εκτέλεση των καθημερινών καθηκόντων, μειωμένη συμμετοχή στις δραστηριότητες του κοινωνικού βίου κ.λπ.)· διαχείριση, λειτουργία ή υποστήριξη τέτοιων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας· παροχές σε χρήμα, όπως συντάξεις γήρατος που καταβάλλονται σε άτομα που φθάνουν στην κανονική ηλικία συνταξιοδότησης, πρόωρες συντάξεις γήρατος που καταβάλλονται σε ηλικιωμένους εργαζομένους οι οποίοι συνταξιοδοτούνται πριν από την κανονική ηλικία συνταξιοδότησης, πληρωμή μέρους της πλήρους σύνταξης (μερική συνταξιοδότηση) είτε πριν είτε μετά την κανονική ηλικία συνταξιοδότησης σε ηλικιωμένους εργαζομένους οι οποίοι εξακολουθούν να εργάζονται αλλά μειώνουν τις ώρες εργασίας τους, παροχές φροντίδας εξαρτώμενων προσώπων, άλλες περιοδικές ή κατ' αποκοπή πληρωμές που καταβάλλονται κατά τη συνταξιοδότηση ή λόγω γήρατος· παροχές σε είδος, όπως στέγαση και μερικές φορές διατροφή που παρέχονται σε ηλικιωμένους οι οποίοι είτε φιλοξενοούνται σε ειδικά ιδρύματα είτε διαμένουν με οικογένειες σε κατάλληλα ιδρύματα, βοήθεια που παρέχεται σε ηλικιωμένους προκειμένου να ανταποκριθούν στα καθημερινά τους καθήκοντα (παροχή βοήθειας κατ' οίκον, διευκολύνσεις μεταφοράς κ.λπ.) επιδόματα που καταβάλλονται σε όσους φροντίζουν ηλικιωμένους, διάφορες υπηρεσίες και αγαθά που παρέχονται σε ηλικιωμένους προκειμένου να μπορούν να συμμετέχουν σε ψυχαγωγικές και πολιτιστικές δραστηριότητες ή να ταξιδεύουν ή να συμμετέχουν σε δραστηριότητες του κοινωνικού βίου.

10.3 Επιζώντες

Παροχή κοινωνικής προστασίας υπό τη μορφή παροχών σε χρήμα και σε είδος σε άτομα που είναι επιζώντες αποθανόντος προσώπου (όπως σύζυγος, πρώην σύζυγος, τέκνα, εγγόνια, γονείς ή άλλοι συγγενείς)· διαχείριση, λειτουργία ή υποστήριξη τέτοιων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας· παροχές σε χρήμα, όπως συντάξεις επιζώντων, επιδόματα θανάτου, άλλες περιοδικές ή κατ' αποκοπή πληρωμές σε επιζώντες· παροχές σε είδος, όπως πληρωμές για την κάλυψη εξόδων κηδείας, διάφορες υπηρεσίες και αγαθά που παρέχονται στους επιζώντες προκειμένου να μπορούν να συμμετέχουν σε δραστηριότητες του κοινωνικού βίου.

Πίνακας ΣΤ.3. Κοινωνική προστασία (συνέχ.)

10.4 Οικογένεια και τέκνα

Παροχή κοινωνικής προστασίας υπό τη μορφή παροχών σε χρήμα και σε είδος σε νοικοκυριά με συντηρούμενα τέκνα· διαχείριση, λειτουργία ή υποστήριξη τέτοιων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας· παροχές σε χρήμα, όπως επιδόματα μητρότητας, επιδόματα τοκετού, επιδόματα γονικής άδειας, οικογενειακά επιδόματα ή επιδόματα τέκνων, άλλες περιοδικές ή κατ' αποκοπή πληρωμές για την υποστήριξη των νοικοκυριών και τη συμβολή στην κάλυψη του κόστους συγκεκριμένων αναγκών (π.χ. εκείνων των μονογονεϊκών οικογενειών ή των οικογενειών με παιδιά με αναπηρία)· παροχές σε είδος, όπως κατάλυμα και διατροφή που παρέχονται σε παιδιά προσχολικής ηλικίας κατά τη διάρκεια της ημέρας ή μέρους της ημέρας, χρηματοοικονομική βοήθεια για την πληρωμή ατόμου που φροντίζει τα παιδιά κατά τη διάρκεια της ημέρας, κατάλυμα και διατροφή που παρέχονται σε παιδιά και οικογένειες σε μόνιμη βάση (ορφανά, ανάδοχες οικογένειες κ.λπ.), αγαθά και υπηρεσίες που παρέχονται κατ' οίκον σε παιδιά ή στα άτομα που τα φροντίζουν, διάφορες υπηρεσίες και αγαθά που παρέχονται σε οικογένειες, νέους ή παιδιά (κέντρα διακοπών και αναψυχής).

10.5 Ανεργία

Παροχή κοινωνικής προστασίας υπό τη μορφή παροχών σε χρήμα και σε είδος σε άτομα που είναι ικανά και διαθέσιμα προς εργασία αλλά δεν μπορούν να βρουν κατάλληλη απασχόληση· διαχείριση, λειτουργία ή υποστήριξη τέτοιων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας· παροχές σε χρήμα, όπως επιδόματα πλήρους και μερικής ανεργίας, παροχές πρόωρης συνταξιοδότησης που καταβάλλονται σε ηλικιωμένους εργαζομένους οι οποίοι συνταξιοδοτούνται πριν να φθάσουν στην κανονική ηλικία συνταξιοδότησης λόγω ανεργίας ή μείωσης των θέσεων εργασίας εξαιτίας της λήψης οικονομικών μέτρων, παροχές που αφορούν συγκεκριμένες ομάδες-στόχους του εργατικού δυναμικού οι οποίες συμμετέχουν σε εκπαιδευτικά προγράμματα που αποσκοπούν στην ανάπτυξη του δυναμικού τους για απασχόληση, αποζημιώσεις αποχώρησης, άλλες περιοδικές ή κατ' αποκοπή πληρωμές σε ανέργους και ιδίως σε μακροχρόνια ανέργους· παροχές σε είδος, όπως πληρωμές κινητικότητας και επανεγκατάστασης, επαγγελματική κατάρτιση που παρέχεται σε ανέργους ή εκ νέου κατάρτιση που παρέχεται σε άτομα που κινδυνεύουν να χάσουν την εργασία τους, στέγαση, διατροφή ή ένδυση που παρέχονται σε ανέργους και στις οικογένειές τους.

10.6 Στέγαση

Παροχή κοινωνικής προστασίας υπό τη μορφή παροχών σε είδος προκειμένου να βοηθηθούν τα νοικοκυριά να καλύψουν το κόστος στέγασης (οι παροχές αυτές καταβάλλονται βάσει εισοδηματικών κριτηρίων)· διαχείριση, λειτουργία ή υποστήριξη τέτοιων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας· παροχές σε είδος, όπως πληρωμές που πραγματοποιούνται σε προσωρινή ή μακροχρόνια βάση προκειμένου να βοηθηθούν οι μισθωτές να καλύψουν το μίσθωμά τους, πληρωμές που αποσκοπούν στην ελάφρυνση ιδιοκατοίκων από τις τρέχουσες στεγαστικές δαπάνες (δηλαδή παροχή βοήθειας για την εξόφληση ενυπόθηκων δανείων), παροχή στέγασης με χαμηλό μίσθωμα ή σε εργατικές κατοικίες.

10.7 Κοινωνικός αποκλεισμός π.δ.κ.α.

Παροχή κοινωνικής προστασίας υπό τη μορφή παροχών σε χρήμα και σε είδος σε κοινωνικώς αποκλεισμένα άτομα ή σε άτομα που κινδυνεύουν από κοινωνικό αποκλεισμό (όπως άποροι, άτομα με χαμηλά εισοδήματα, μετανάστες, ιθαγενείς, πρόσφυγες, αλκοολικοί και χρήστες ναρκωτικών ουσιών, θύματα εγκληματικής βίας κ.λπ.)· διαχείριση, λειτουργία ή υποστήριξη τέτοιων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας· παροχές σε χρήμα, όπως ενίσχυση εισοδήματος και άλλες πληρωμές σε χρήμα σε απόρους και σε ευάλωτα άτομα προκειμένου να βοηθηθούν να αντιμετωπίσουν την πενία τους ή να αντεπεξέλθουν σε δύσκολες καταστάσεις· παροχές σε είδος, όπως βραχυχρόνια και μακροχρόνια παροχή καταλύματος και διατροφής σε απόρους και σε ευάλωτα άτομα, αποκατάσταση αλκοολικών και χρηστών ναρκωτικών ουσιών, υπηρεσίες και αγαθά για τη βοήθεια ευάλωτων ατόμων, όπως παροχή συμβουλών, παροχή καταλύματος, παροχή βοήθειας για την πραγματοποίηση των καθημερινών τους καθηκόντων, διατροφή, παροχή ειδών ένδυσης, καυσίμων κ.λπ.

10.8 E & A για την κοινωνική προστασία

Οι ορισμοί της βασικής έρευνας, της εφαρμοσμένης έρευνας και της πειραματικής ανάπτυξης δίνονται στα (01.4) και (01.5).

Διαχείριση και λειτουργία κρατικών φορέων που ασχολούνται με την εφαρμοσμένη έρευνα και την πειραματική ανάπτυξη σχετικά με την κοινωνική προστασία· επιχορηγήσεις, δάνεια και επιδοτήσεις για την υποστήριξη της εφαρμοσμένης έρευνας και της πειραματικής ανάπτυξης σχετικά με την κοινωνική προστασία που υλοποιούνται από μη κρατικούς φορείς όπως ερευνητικά ιδρύματα και πανεπιστήμια.

10.9 Κοινωνική προστασία π.δ.κ.α.

Διαχείριση, λειτουργία ή υποστήριξη δραστηριοτήτων όπως σχεδιασμός, διαχείριση, συντονισμός και παρακολούθηση γενικών πολιτικών, σχεδίων, προγραμμάτων και προϋπολογισμών κοινωνικής προστασίας· κατάρτιση και εφαρμογή νομοθεσίας και προτύπων για την παροχή κοινωνικής προστασίας· παραγωγή και διάδοση γενικών πληροφοριών, τεχνικών εντύπων και στατιστικών για την κοινωνική προστασία. Περιλαμβάνονται: παροχή κοινωνικής προστασίας υπό τη μορφή παροχών σε χρήμα και σε είδος σε θύματα πυρκαγιών, πλημμυρών, σεισμών και άλλων καταστροφών σε περίοδο ειρήνης· αγορά και αποθήκευση τροφίμων, εξοπλισμού και άλλων εφοδίων για χρήση έκτακτης ανάγκης σε περιπτώσεις καταστροφών σε περίοδο ειρήνης· άλλες υποθέσεις και υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας που δεν μπορούν να ταξινομηθούν στα (10.1), (10.2), (10.3), (10.4), (10.5), (10.6), (10.7) ή (10.8).

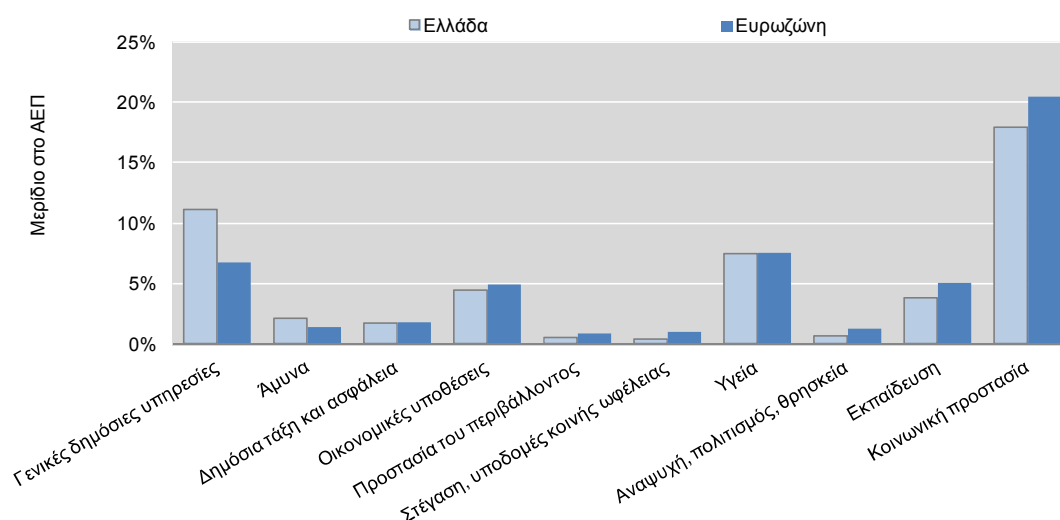
Μεθοδολογικές παρατηρήσεις

Για την ανάλυση χρησιμοποιούνται αστάθμιστοι μέσοι όροι, δηλαδή ο αριθμητικός μέσος όρος των χωρών της Ευρωζώνης όσον αφορά στα ποσοστά δαπανών. Σε μια εναλλακτική μέτρηση θα χρησιμοποιούνταν σταθμισμένοι μέσοι όροι, δηλαδή ο λόγος του αθροίσματος των δαπανών των κρατών μελών. Ανάλογα με το βαθμό

διαφοροποίησης κάθε χώρας όσον αφορά στις λειτουργίες της ταξινόμησης COFOG μπορεί να υπάρχουν κάποιες διαφορές στους δύο μέσους όρους.

Στην πραγματικότητα, οι σταθμισμένοι και αστάθμητοι μέσοι όροι για την Ευρωζώνη είναι στην ουσία ίδιοι για τις περισσότερες λειτουργίες της ταξινόμησης COFOG. Η σημαντικότερη διαφορά παρατηρείται στην κοινωνική προστασία, όπου ο σταθμισμένος μέσος όρος για την Ευρωζώνη υπερβαίνει τον αστάθμητο μέσο όρο περισσότερο από 2 ποσοστιαίες μονάδες, ενδεχομένως λόγω των σημαντικών διαφοροποιήσεων σε κάθε χώρα όσον αφορά στις δαπάνες για κοινωνική προστασία. Επομένως, οι δαπάνες της Ελλάδας είναι 2 ποσοστιαίες μονάδες κάτω από τον σταθμισμένο μέσο όρο για την Ευρωζώνη (βλ. παρακάτω).

Σχήμα ΣΤ.9. Διάρθρωση των δαπανών της γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία επί του ΑΕΠ (σταθμισμένος μέσος όρος), 2010



Σημείωση: Οι γενικές δημόσιες υπηρεσίες περιλαμβάνουν εκτελεστικά και νομοθετικά όργανα, χρηματοπιστωτικά και δημοσιονομικά θέματα, εξωτερικές υποθέσεις, οικονομική βοήθεια στην αλλοδαπή, γενικές υπηρεσίες, βασική έρευνα, έρευνα και ανάπτυξη για τις γενικές δημόσιες υπηρεσίες, συναλλαγές σχετικές με το δημόσιο χρέος (συμπεριλαμβανομένων των πληρωμών για τόκους), μεταβιβάσεις γενικού χαρακτήρα μεταξύ διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης. Τα οικονομικά θέματα περιλαμβάνουν γενικά οικονομικά, εμπορικά και εργασιακά θέματα, τους τομείς της γεωργίας, δασοκομίας, αλιείας, θήρας, καυσίμων και ενέργειας, μεταποίησης και κατασκευών, συγκοινωνιών και επικοινωνίας. Η κοινωνική προστασία περιλαμβάνει δαπάνες για υπηρεσίες και μεταβιβάσεις που παρέχονται σε άτομα και νοικοκυριά, καθώς και υπηρεσίες που παρέχονται σε συλλογική βάση. Οι υπηρεσίες αφορούν θέματα ασθένειας, αναπηρίας, γήρατος, επιζώντων, οικογένειας και τέκνων, ανεργίας, στέγασης και κοινωνικού αποκλεισμού. Για μια πλήρη λίστα των υπο-ομάδων κάθε λειτουργίας, δείτε τον Πίνακα ΣΤ.1.

Πηγή: OECD National Accounts Database (2012), doi: 10.1787/na-data-en.

Σημειώσεις

1. Βάσει των λειτουργιών της ταξινόμησης COFOG, οι δαπάνες για κοινωνική προστασία και υγεία αντιστοιχούν στο 25,4% του ΑΕΠ, υπερβαίνοντας περίπου κατά 4,7 ποσοστιαίες μονάδες τις δαπάνες για κοινωνικές παροχές. Και οι δύο ταξινομήσεις περιλαμβάνουν παροχές σε χρήμα και σε είδος, αλλά η ταξινόμηση COFOG περιλαμβάνει επίσης διοικητικά κόστη τα οποία δεν περιλαμβάνονται στην ταξινόμηση ανά οικονομική κατηγορία και λόγω αυτού μπορεί να εξηγείται η συγκεκριμένη αναντιστοιχία.
2. Αυτό το ποσοστό θα μπορούσε να πέσει στο 15% εάν εξεταστεί το σύνολο του εργατικού δυναμικού αντί της συνολικής απασχόλησης.

Βιβλιογραφία

- Eurostat (2012), «Eurostat - Data Explorer», General government expenditure by function (COFOG) [gov_a_exp], http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_exp&lang=en.
- International Labour Organisation (ILO), *LABORSTA database*, <http://laborsta.ilo.org>.
- OECD Labour Force Statistics Database, doi: 10.1787/lfs-lfs-data-en.
- OECD National Accounts Database (2012), doi: 10.1787/na-data-en.
- OECD (2011a), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, doi: 10.1787/gov_glance-2011-en.
- OECD (2011b), *OECD Economic Surveys: Greece 2011*, OECD Publishing, doi: 10.1787/eco_surveys-grc-2011-en.

Παράρτημα Ζ

Σχεδιασμός και εφαρμογή

εισοδηματικών κριτηρίων για την κοινωνική προστασία

Συνολική εικόνα

Στο παρόν παράρτημα αξιολογούνται τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της εφαρμογής εισοδηματικών κριτηρίων στα προγράμματα κοινωνικής προστασίας. Επίσης, καθορίζονται τα βασικά ζητήματα σύμφωνα με τα οποία θα πρέπει να διαμορφωθεί ο σχεδιασμός ενός νέου συστήματος. Για τον λόγο αυτό, στηρίζεται σε δεδομένα και πληροφορίες σχετικά με τα βοηθήματα ανεργίας και τα επιδόματα που εξαρτώνται από το καθεστώς της απασχόλησης, που συγκέντρωσε ο ΟΟΣΑ για τους Δείκτες του ΟΟΣΑ για παροχές και μισθούς (*OECD Indicators of Benefits and Wages*, www.oecd.org/els/social/workincentives), καθώς και στην αξιολόγηση της εφαρμογής προγραμμάτων εισοδηματικών κριτηρίων που εκπόνησαν οι χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ. Επιπλέον, επισημαίνονται συμπληρωματικές πηγές πληροφοριών και ανάλυσης. Τα ζητήματα σχετικά με τη μετάβαση (κόστος μετάβασης, χρόνος που απαιτείται για τη μετάβαση σε αυτή τη νέα προσέγγιση, οικονομικές και λοιπές επιπτώσεις μιας τέτοιας κίνησης), αν και δεν εξετάζονται, πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη.

Η ανάλυση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα οφέλη της εφαρμογής εισοδηματικών κριτηρίων είναι σημαντικά και αναμένεται να υπερσκελίσουν τα πλεονεκτήματα των καθολικών επιδομάτων. Η εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων μπορεί να κοστίζει συνολικά λιγότερο από τα καθολικά επιδόματα, ενώ δίνει την δυνατότητα να υπάρχει στόχευση στα άτομα που βρίσκονται σε πραγματική ανάγκη. Η δαπάνη σε μεταβιβάσεις σύμφωνα με εισοδηματικά κριτήρια αναμένεται να είναι αναδιανεμητική σε μεγαλύτερο βαθμό από τις άλλες μεταβιβάσεις. Ωστόσο, το κόστος διαχείρισης μπορεί να είναι υψηλό σε σύγκριση με το αντίστοιχο για τα καθολικά επιδόματα. Με τον κατάλληλο σχεδιασμό μπορεί να μειωθεί αυτό το κόστος και να αυξηθούν οι καθαρές ωφέλειες για την κοινωνία.

Η πρακτική εφαρμογή των εισοδηματικών κριτηρίων είναι πιο απαιτητική καθώς η πρόσβαση σε αξιόπιστα και επικαιροποιημένα στοιχεία για το εισόδημα και τα περιουσιακά στοιχεία των αιτούντων διαδραματίζει νευραλγικό ρόλο. Δεν υπάρχει μία μοναδική βέλτιστη προσέγγιση, αλλά, και σε αυτή την περίπτωση, ο προσεκτικός σχεδιασμός μπορεί να ελαχιστοποιήσει τα προβλήματα, ενώ η χρήση ΤΠ μπορεί επίσης να συμβάλλει θετικά. Τα κοινωνικά και δημοσιονομικά οφέλη της κοινωνικής προστασίας μεγιστοποιούνται όταν αποφεύγεται η προσέγγιση της ενιαίας αντιμετώπισης κατά το σχεδιασμό προγραμμάτων με εισοδηματικά κριτήρια.

Οι βασικές παράμετροι για το σχεδιασμό ενός αποδοτικού και αποτελεσματικού συστήματος κοινωνικής προστασίας, με βάση τα εισοδηματικά κριτήρια, είναι: σε τι επίπεδο, ατομικό ή νοικοκυριού, εξετάζεται το ύψος του εισοδήματος, ποιο είδος εισοδήματος λαμβάνεται υπόψη, πώς συγκεντρώνονται και επικαιροποιούνται οι

πληροφορίες για το εισόδημα, και με ποιο τρόπο διακόπτονται τα επιδόματα καθώς αυξάνεται το εισόδημα. Δεδομένου του πλαισίου και των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ελλάδα στον χώρο της Δημόσιας Διοίκησης, θα χρειαστεί σημαντική βοήθεια από διεθνείς εμπειρογνώμονες (για παράδειγμα από άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ που έχουν σχετική εμπειρία τέτοιων μεταρρυθμίσεων) προκειμένου να σχεδιάσει ένα αξιόπιστο νέο σύστημα και να επιτύχει την πλήρη μετάβαση στην εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων.

Εισοδηματικά κριτήρια και καθολικά επιδόματα: Ποια είναι η καλύτερη επιλογή;

Η εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων μπορεί να κοστίσει συνολικά λιγότερο από τα καθολικά επιδόματα-παροχές (Πλαίσιο Ζ.1). Με τα εισοδηματικά κριτήρια καθίσταται εφικτή η στόχευση στα άτομα που βρίσκονται σε πραγματική ανάγκη, το καθαρό όφελος για την κοινωνία είναι μεγαλύτερο και ενισχύεται περισσότερο η κοινωνική συνοχή. Παρόλα αυτά, η εφαρμογή τους συνεπάγεται μεγαλύτερες απαιτήσεις για τη Δημόσια Διοίκηση, τις ικανότητες και την υποδομή της.

Πλαίσιο Ζ.1. Δημοσιονομικές συνέπειες της εφαρμογής εισοδηματικών κριτηρίων

Οι δημοσιονομικές εξοικονομήσεις από την εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων μπορεί να είναι πολύ σημαντικές. Για παράδειγμα, στο Ην. Βασίλειο, όπου τα επιδόματα που χορηγούνται βάσει εισοδηματικών κριτηρίων ανέρχονταν στο 2,7% του ΑΕΠ το 2005 (σε σύγκριση με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ που αντιστοιχούσε στο 1,5% του ΑΕΠ)¹, οι δικαιούχοι της πίστωσης φόρου εργασίας που χορηγείται βάσει εισοδηματικών κριτηρίων (*Working Tax Credit*) λάμβαναν κατά μέσο όρο 3.173 λίρες Αγγλίας ετησίως το 2011. Εάν η χορήγηση του ποσού αυτού ήταν καθολική, το κόστος θα ήταν 16πλάσιο της τωρινής δαπάνης. Η Διοίκηση στο Ηνωμένο Βασίλειο εκτιμά ότι οι δαπάνες για μεταβιβάσεις βάσει εισοδηματικών κριτηρίων συμβάλλουν περισσότερο από άλλες μεταβιβάσεις στην αναδιανομή, με ενδεχόμενα πρόσθετα οφέλη σε επίπεδο κοινωνικής προστασίας, τα οποία υπολογίζεται ότι αντιστοιχούν σε 0,75 λίρες για κάθε λίρα που ξοδεύεται.

Σε σύγκριση με τα καθολικά επιδόματα-παροχές, η εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων ενδέχεται να επιφέρει μεγαλύτερη διοικητική (λειτουργική) δαπάνη. Στην Ολλανδία, η Διοίκηση υπολόγισε ότι τα διοικητικά κόστη της κοινωνικής ασφάλισης βάσει εισοδηματικών κριτηρίων αντιστοιχούσαν στο 8% της συνολικής δαπάνης το 2000 (σε σύγκριση με το 4% της συνολικής δαπάνης για ασφάλιση χωρίς εισοδηματικά κριτήρια). Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το Υπουργείο Εργασίας και Συντάξεων υπολογίζει ότι η διατήρηση των υφιστάμενων αιτήσεων για την κρατική συνταξιοδοτική πίστωση (*Pension Credit*) κόστιζε 47 λίρες ανά αίτηση το διάστημα 2010-11, ενώ για την κρατική σύνταξη (*State Pension*), που χορηγείται χωρίς εισοδηματικά κριτήρια, το αντίστοιχο κόστος ήταν 17 λίρες. Τα κόστη αυτά θα μπορούσαν να μειωθούν με τον κατάλληλο σχεδιασμό.

Σημείωση: 1. Το Ηνωμένο Βασίλειο είναι η χώρα που χορηγεί τα περισσότερα κοινωνικά επιδόματα-παροχές με βάση εισοδηματικά κριτήρια (ως ποσοστό του ΑΕΠ) στην ΕΕ.

Πηγή: National Audit Office (2011), “Means Testing”, report by the Comptroller and Auditor General, HC1464, Session 2010-2012, National Audit Office, London. Van Oorshot, W. (2002), “Targeting Welfare: On the Functions and Dysfunctions of Means-Testing in Social Policy”, in P. Townsend and D. Gordon (eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, The Policy Press, Bristol, United Kingdom.

Σχεδιασμός ενός συστήματος κοινωνικής προστασίας βάσει εισοδηματικών κριτηρίων: Βασικές θεωρήσεις

Οι χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ επέλεξαν διαφορετικά χαρακτηριστικά για τον σχεδιασμό των συστημάτων εισοδηματικών κριτηρίων, ανάλογα με τους δημοσιονομικούς περιορισμούς, τη δυνατότητα υλοποίησης και τους στόχους του προγράμματος. Ένα παράδειγμα νέου συστήματος είναι αυτό που υιοθετείται σταδιακά στο Ηνωμένο Βασίλειο. Οι υπεύθυνοι για την χάραξη πολιτικής στην Ελλάδα θα πρέπει να εξετάσουν προσεκτικά τα εξής:

- Σε ποιο επίπεδο, ατομικό ή νοικοκυριού, εξετάζεται το εισόδημα;
- Ποιο είδος εισοδήματος λαμβάνεται υπόψη;
- Πώς γίνεται η συλλογή και ενημέρωση των πληροφοριών για το εισόδημα; Και,
- Με ποιον τρόπο παύουν να χορηγούνται τα επιδόματα όταν αυξάνεται το εισόδημα;

Ανάλογα με την επιλογή που θα γίνει για το καθένα από αυτά τα χαρακτηριστικά, οδηγούμαστε σε διαφορετικά επίπεδα πολυπλοκότητας και διαφορετικούς συσχετισμούς μεταξύ διοικητικού κόστους και αποτελεσματικότητας του προγράμματος (Πίνακας Ζ.1).

Ποιο εισόδημα θα αποτελέσει τη βάση του υπολογισμού;

Τα εισοδηματικά κριτήρια μπορεί να βασίζονται στο ατομικό εισόδημα ή στο συνολικό εισόδημα των ζευγαριών, των οικογενειών ή των νοικοκυριών. Εάν ληφθεί υπόψη το συνολικό εισόδημα του νοικοκυριού μπορεί να στοχεύσει τη διοχέτευση της ενίσχυσης σε οικογένειες στις οποίες όλα τα μέλη είναι φτωχά. Ωστόσο, η αξιολόγηση του εισοδήματος σε επίπεδο νοικοκυριού μπορεί να αποδειχθεί περίπλοκη και να οδηγήσει σε υψηλότερο διοικητικό κόστος καθώς και να αυξήσει τις ευκαιρίες για απάτη και το περιθώριο λάθους. Ο βαθμός περιπλοκότητας αυξάνεται περαιτέρω όταν εξετάζεται η έννοια του νοικοκυριού και της οικογένειας. Εάν ληφθούν υπόψη μόνο οι σχέσεις που αναγνωρίζονται επίσημα από το κράτος, π.χ. γονείς και παιδιά ή έγγαμα ζευγάρια, η στόχευση γίνεται ενδεχομένως ευκολότερη εφόσον υφίστανται ήδη επίσημα αρχεία με αυτά τα στοιχεία, αλλά με αυτόν τον τρόπο ενδέχεται να αποκλειστούν νοικοκυριά *de facto* αν όχι *de jure*.

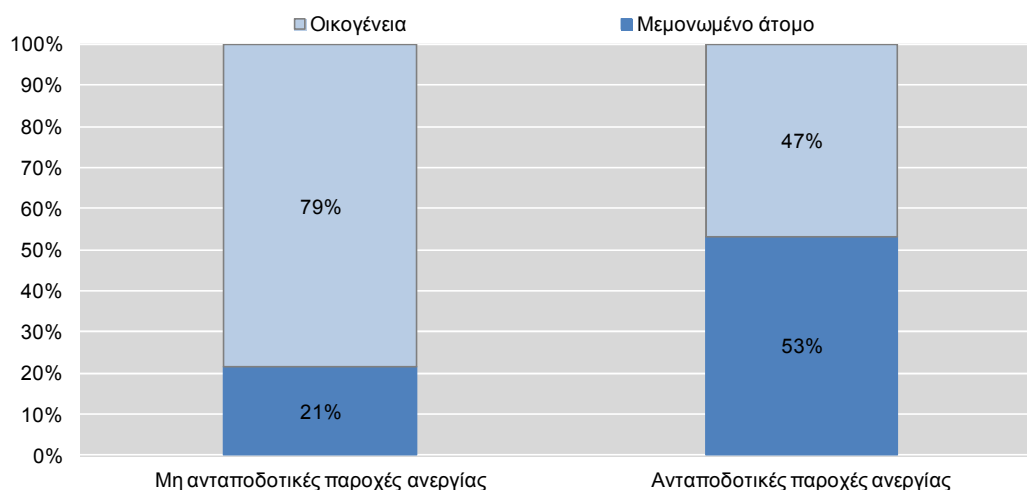
Πίνακας Ζ.1. Χαρακτηριστικά σχεδιασμού και εναλλακτικές επιλογές για την εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων

	Πιο απλό		Πιο περίπλοκο
Ποιο εισόδημα θα αποτελέσει τη βάση του υπολογισμού;	Μεμονωμένο άτομο	Τυπικό νοικοκυριό ή οικογενειακή σχέση	Άτυπο νοικοκυριό ή οικογενειακή σχέση
Ποια κριτήρια θα ληφθούν υπόψη;	Εισόδημα από εργασία	Εισόδημα από εργασία και κεφάλαιο	Διαθέσιμο εισόδημα
Πώς θα συγκεντρωθούν οι απαραίτητες πληροφορίες;	Από άλλες παροχές/επιδόματα	Βάσει καθιερωμένου συστήματος συλλογής	Ξεχωριστή διαδικασία επαλήθευσης κριτηρίων
Πώς θα πρέπει να διακόπτονται τα επιδόματα;	Βάσει ενός απλού ορίου εισοδήματος	Ήπια, σταδιακή κατάργηση ατομικού επιδόματος	Σταδιακή κατάργηση σε συνδυασμό με άλλες παροχές/επιδόματα

Πηγή: National Audit Office (2011), “Means Testing”, report by the Comptroller and Auditor General, HC1464, Session 2010-2012, National Audit Office, London.

Οι περισσότερες χώρες που ανήκουν στον ΟΟΣΑ και στην ΕΕ βασίζονται στο οικογενειακό εισόδημα για να εφαρμόσουν εισοδηματικά κριτήρια όσον αφορά την ενίσχυση κατά της ανεργίας. Για το ενενήντα τοις εκατό των ενισχύσεων κατά της ανεργίας που βασίζονται σε εισοδηματικά κριτήρια και εφαρμόστηκαν το 2010, χρησιμοποιήθηκε ως κριτήριο το οικογενειακό εισόδημα και όχι το ατομικό. Τα προγράμματα με πιο άμεση στόχευση σε μεμονωμένα άτομα μπορεί να χρησιμοποιούν σε μεγάλο βαθμό το ατομικό εισόδημα ως κριτήριο. Για τα μισά από τα επιδόματα που εξαρτώνται από το καθεστώς της απασχόλησης και χορηγήθηκαν το 2010, χρησιμοποιήθηκε ως κριτήριο το ατομικό εισόδημα (Σχήμα Ζ.1).

Σχήμα Ζ.1. Η χρησιμοποίηση του οικογενειακού και ατομικού εισοδήματος ως εισοδηματικού κριτηρίου (2010)



Σημείωση: Για λεπτομέρειες σχετικά με τα προγράμματα, βλ. Πίνακες Ζ.3 και Ζ.4.

Πηγή: OECD Benefits and Wages: OECD Indicators, www.oecd.org/els/social/workincentives.

Ποια κριτήρια θα ληφθούν υπόψη;

Τα νοικοκυριά ενδέχεται να έχουν διάφορα και μεταβλητά οικονομικά μέσα, τα οποία συμπεριλαμβάνουν το εισόδημα από εργασία, τις αποταμιεύσεις και την ιδιοκτησία. Η θέσπιση εισοδηματικών κριτηρίων μπορεί να σχεδιαστεί ώστε να περιλαμβάνονται όλες αυτές οι παράμετροι και να διασφαλίζεται ότι τα επιδόματα έχουν ως τελικούς αποδέκτες τις οικογένειες που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη, ή μόνο κάποιες από αυτές. Το 2010, από τις 14 χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ που εφαρμόζουν εισοδηματικά κριτήρια στην ενίσχυση κατά της ανεργίας, οι 6 λάμβαναν υπόψη το εισόδημα από εργασία και από περιουσιακά στοιχεία, ενώ οι υπόλοιπες 8 λάμβαναν υπόψη μόνο το εισόδημα από εργασία (Πίνακας Ζ.3).

Το είδος και η αξία των περιουσιακών στοιχείων μπορούν επίσης να θεωρηθούν ως κριτήρια, ανάλογα με το είδος του εκάστοτε προγράμματος. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο, το ιδιοχρησιμοποιούμενο ακίνητο, κατά κανόνα, εξαιρείται από τα περιουσιακά στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη στα εισοδηματικά κριτήρια, με εξαίρεση τις κοινωνικές υπηρεσίες που παρέχονται σε ηλικιωμένους. Η επιλογή των περιουσιακών στοιχείων προς συμπερίληψη στα εισοδηματικά κριτήρια συμβάλλει στην πιο προσεκτική στόχευση των δικαιούχων ενός συγκεκριμένου προγράμματος. Συνήθως συμπληρώνεται και από ένα κατώτατο όριο, δηλαδή ένα κατώφλι κάτω από το οποίο η αξία των περιουσιακών στοιχείων δεν λαμβάνεται υπόψη. Όσο πιο χαμηλό είναι αυτό το όριο, τόσο πιο οχευμένο τείνει να είναι το πρόγραμμα (Πίνακας Ζ.2).

Πίνακας Ζ.2. Κεφαλαιακές προϋποθέσεις χορήγησης επιλεγμένων επιδομάτων βάσει εισοδηματικών κριτηρίων στο Ηνωμένο Βασίλειο

Πρόγραμμα	Αποταμιεύσεις και κεφάλαιο	Κατώτατο όριο (Λίρες Αγγλίας)
Επίδομα στέγασης	Εξαιρείται το ιδιοχρησιμοποιούμενο ακίνητο	6.000
Πίστωση φόρου λόγω τέκνων	Χωρίς προϋπόθεση ιδιοκτησίας	–
Ενίσχυση εισοδήματος	Εξαιρείται το ιδιοχρησιμοποιούμενο ακίνητο	6.000
Κρατική συνταξιοδοτική πίστωση	Εξαιρείται το ιδιοχρησιμοποιούμενο ακίνητο	10.000
Πίστωση φόρου λόγω εργασίας	Χωρίς προϋπόθεση ιδιοκτησίας	–
Προσωπικές κοινωνικές υπηρεσίες για ηλικιωμένους	Περιλαμβάνεται το ιδιοχρησιμοποιούμενο ακίνητο	14.250
Επίδομα αντιστάθμισης δημοτικών τελών	Εξαιρείται το ιδιοχρησιμοποιούμενο ακίνητο	6.000
Επίδομα αναζήτησης εργασίας (χορηγείται ανάλογα με το εισόδημα)	Εξαιρείται το ιδιοχρησιμοποιούμενο ακίνητο	6.000
Νομική βοήθεια	Περιλαμβάνεται το ιδιοχρησιμοποιούμενο ακίνητο	3.000
Επίδομα φροντιστή	Χωρίς προϋπόθεση ιδιοκτησίας	–

Πηγή: National Audit Office (2011), “Means Testing”, report by the Comptroller and Auditor General, HC1464, Session 2010-2012, National Audit Office, London.

Πώς θα συγκεντρωθούν οι απαραίτητες πληροφορίες;

Η ύπαρξη αξιόπιστων και επικαιροποιημένων πληροφοριών για το εισόδημα και τα περιουσιακά στοιχεία των ατόμων που κάνουν αίτηση για χορήγηση επιδόματος είναι ζωτικής σημασίας. Εάν ένας δικαιούχος λαμβάνει ήδη επίδομα βάσει εισοδηματικών κριτηρίων, οι πληροφορίες που συλλέγονται για το συγκεκριμένο επίδομα μπορούν να χρησιμοποιηθούν και για άλλα προγράμματα. Εναλλακτικά, οι πληροφορίες μπορούν να

βασιστούν σε υπάρχοντα αρχεία, όπως αυτά της επιστροφής φόρου. Επιπλέον, κάθε υπουργείο ή οργανισμός αρμόδιος για το επίδομα μπορεί να αξιολογήσει τη δήλωση εισοδήματος και ακίνητης περιουσίας των δικαιούχων. Δεν υπάρχει μία και μόνο προσέγγιση, ακόμα και στην ίδια χώρα, διαφορετικά υπουργεία και οργανισμοί βασίζονται σε διαφορετικές προσεγγίσεις, ανάλογα με τον τύπο του προγράμματος, τις πληροφορίες που είναι ήδη διαθέσιμες και το βαθμό προγενέστερης αλληλεπίδρασης των οργανισμών που εφαρμόζουν το πρόγραμμα με τους αιτούντες για άλλα ζητήματα.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το Υπουργείο Εργασίας και Συντάξεων στηρίζεται σε συνεντεύξεις προκειμένου να καθορίσει την επιλεξιμότητα για το επίδομα αναζήτησης εργασίας (*Jobseeker's Allowance*) και για την ενίσχυση εισοδήματος (*Income Support*) που χορηγούνται βάσει εισοδηματικών κριτηρίων. Από την άλλη, η Υπηρεσία Φορολογίας και Δασμών, βασίζεται σε εκτιμήσεις του εισοδήματος και των περιουσιακών στοιχείων των αιτούντων και υπολογίζει τα αχρεωστήτως καταβληθέντα και αδικαιολογήτως παρακρατηθέντα στο τέλος του φορολογικού έτους με βάση τις φορολογικές δηλώσεις.

Στις Η.Π.Α., για μια σειρά από προγράμματα στα οποία εφαρμόζονται εισοδηματικά κριτήρια, οι αιτούντες πρέπει να επισκέπτονται τον αρμόδιο φορέα για τη διαχείριση του κάθε προγράμματος προκειμένου να πιστοποιηθεί και να διατηρηθεί η επιλεξιμότητά τους. Στους φορείς που είναι αρμόδιοι για τη διαχείριση του ειδικού συμπληρωματικού προγράμματος διατροφής για γυναίκες, νήπια και παιδιά (*Special Supplemental Nutrition Programme for Women, Infants and Children – WIC*), του προσωρινού βοηθήματος για οικογένειες που βρίσκονται σε ανάγκη (*Temporary Assistance for Needy Families – TANF*) και του προγράμματος επισιτιστικής βοήθειας *Food Stamp* πραγματοποιούνται υποχρεωτικά προσωπικές συνεντεύξεις για να πιστοποιηθεί η επιλεξιμότητα. Με τις συνεντεύξεις μπορεί να ελαχιστοποιηθεί ο κίνδυνος για απάτες και λάθη. Ταυτόχρονα όμως, με αυτόν τον τρόπο, δημιουργούνται μεγαλύτερες απαιτήσεις για τους φορείς υλοποίησης. Επιπλέον, όσο πιο απαιτητική γίνεται η διαδικασία για τους αιτούντες, τόσο πιο μεγάλος είναι ο κίνδυνος να αποθαρρυνθούν οι δυνητικοί δικαιούχοι για την απόληψη του επιδόματος και επομένως να αποδυναμωθεί η αποτελεσματικότητα του προγράμματος.

Η χρήση συστημάτων ΤΠ μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση αυτών των δυσκολιών. Για παράδειγμα, διαδικτυακές ή εν μέρει διαδικτυακές εφαρμογές μπορούν να ελέγχουν αυτόματα ότι έχουν συμπληρωθεί όλα τα απαιτούμενα πεδία σε μια αίτηση πριν από την υποβολή της για εξέταση. Επιπλέον, έχοντας την επιλογή μιας *online* εφαρμογής, μπορεί να αυξηθεί η πρόσβαση για άτομα που είναι επιλέξιμα για επιδόματα αλλά ενδεχομένως αντιμετωπίζουν κινητικά προβλήματα που δεν τους επιτρέπουν να μεταβούν στις αρμόδιες Υπηρεσίες για τα προγράμματα. Επίσης, η κατηγορική επιλεξιμότητα μπορεί να ελαχιστοποιήσει τις διαδικασίες συλλογής πληροφοριών και δεδομένων. Εάν κάποιο άτομο που κάνει αίτηση θεωρηθεί επιλέξιμο για ένα πρόγραμμα, μπορεί αυτόματα να είναι επιλέξιμο και για άλλα προγράμματα, με λιγότερο αυστηρές προϋποθέσεις. Ωστόσο, για να γίνει κάτι τέτοιο, τα προγράμματα θα πρέπει να είναι σε κάποιο βαθμό ενοποιημένα και να υπάρχει η δυνατότητα κοινής χρήσης των πληροφοριών.

Πώς θα πρέπει να διακόπτονται τα επιδόματα;

Τα επιδόματα μπορεί να διακόπτονται απότομα όταν το εισόδημα ή τα περιουσιακά στοιχεία είναι πάνω από κάποιο όριο ή με ήπιο τρόπο καθώς αυξάνεται το εισόδημα. Με

την ταχύτερη διακοπή των επιδομάτων μπορεί να μειωθούν οι δημόσιες δαπάνες. Ωστόσο, με αυτόν τον τρόπο μπορεί να δημιουργηθούν αντικίνητρα για εργασία και αποταμίευση. Επιπλέον, για τη σταδιακή κατάργηση απαιτούνται πιο διευρυσμένοι έλεγχοι και συχνότερες αναθεωρήσεις των επιδομάτων. Υπάρχει ένα σαφές αντιστάθμισμα μεταξύ του συνολικού κόστους των προγραμμάτων, συμπεριλαμβανομένου και του διοικητικού κόστους, και των κινήτρων για εργασία.

Τα ποσοστά σταδιακής κατάργησης χρησιμοποιούνται για την καταμέτρηση της αναλογίας με την οποία διακόπτονται τα επιδόματα. Όσο πιο χαμηλό είναι το ποσοστό κατάργησης, τόσο περισσότερο αυξάνεται το καθαρό εισόδημα και ενισχύονται τα κίνητρα για εργασία. Όσον αφορά τα επιδόματα που εξαρτώνται από το καθεστώς της απασχόλησης, το ποσοστό κατάργησης διαφοροποιείται σημαντικά σε κάθε χώρα (Σχήμα Ζ.2). Η διακοπή των επιδομάτων γίνεται με σχετικά απότομο τρόπο στην Ιρλανδία και την Αυστρία (60% και 50%) και με πολύ ήπιο τρόπο στην Ολλανδία (1,25%), με 5 προγράμματα να κυμαίνονται σε ποσοστά σταδιακής κατάργησης μεταξύ 10 και 20%. Οι δημοσιονομικοί περιορισμοί, η διοικητική ικανότητα, καθώς και οι προτιμήσεις για πιο ισχυρά (ή πιο αδύναμα) κίνητρα για εργασία και αποταμίευση είναι παράγοντες που θα πρέπει να εξεταστούν προσεκτικά προκειμένου να καθοριστούν τα ποσοστά σταδιακής κατάργησης.

«Καθολικό» επίδομα βάσει εισοδηματικών κριτηρίων στο Ηνωμένο Βασίλειο

Στο Ηνωμένο Βασίλειο πραγματοποιείται μετάβαση σε ένα καθολικό επίδομα βάσει εισοδηματικών κριτηρίων. Ωστόσο, η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου αποτελεί ένα παράδειγμα ώριμου συστήματος παροχών, το οποίο έχει αναπτυχθεί και αναδιαμορφωθεί σταδιακά. Η μεταρρύθμιση του καθολικού επιδόματος (*Universal Credit*) είναι το πιο πρόσφατο στάδιο αυτής της εξέλιξης. Δεν αποτελεί απαραίτητα το βέλτιστο παράδειγμα μεταρρυθμιστικής πορείας για άλλες χώρες.

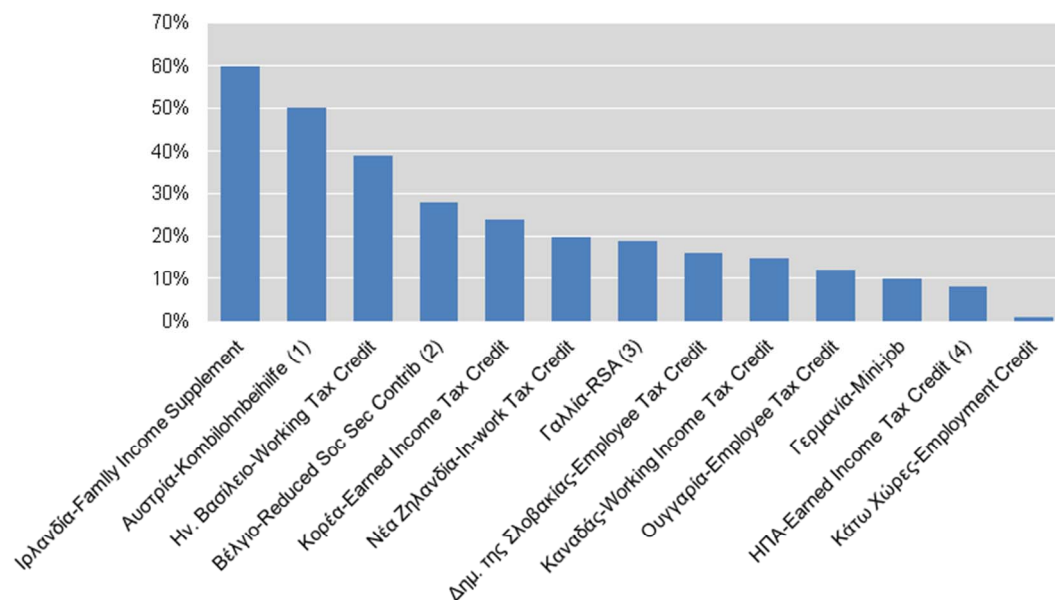
Βασικά χαρακτηριστικά του βρετανικού καθολικού επιδόματος (*Universal Credit*)

Με το καθολικό επίδομα (*Universal Credit*) θα παρέχεται ένα βασικό ποσό αντίστοιχο με το υφιστάμενο επίδομα αναζήτησης εργασίας (*Jobseeker's Allowance*), το πρόγραμμα παροχών ανεργίας, συν πρόσθετα ποσά για αναπηρία, καθήκοντα παροχής φροντίδας, στέγαση και παιδιά. Θα αντικαταστήσει τις περισσότερες παροχές κοινωνικής υποστήριξης βάσει εισοδηματικών κριτηρίων, με εξαίρεση το επίδομα αντιστάθμισης δημοτικών τελών (*Council Tax Benefit*). Συγκεκριμένα, θα καλύπτει παροχές οι οποίες μέχρι σήμερα χορηγούνται μέσω του επιδόματος στέγασης (*Housing Benefit*), της πίστωσης φόρου λόγω παιδιού (*Child Tax Credit*) και της πίστωσης φόρου λόγω εργασίας (*Working Tax Credit*), της ενίσχυσης εισοδήματος (*Income Support*), του επιδόματος αναζήτησης εργασίας βάσει εισοδηματικών κριτηρίων (*Jobseeker's Allowance*) και του επιδόματος απασχόλησης και στήριξης βάσει εισοδηματικών κριτηρίων (*Employment and Support Allowance*). Το καθολικό επίδομα αναμένεται να εφαρμοστεί για τις νέες αιτήσεις χορήγησης τον Οκτώβριο του 2013 και να ολοκληρωθεί σταδιακά για όσους λαμβάνουν ήδη επιδόματα και πίστωση φόρου.

Η προτεινόμενη νομοθετική ρύθμιση του 2012 για το καθολικό επίδομα (*Universal Credit Regulation*) καθορίζει τις προϋποθέσεις όσον αφορά την επιλεξιμότητα, το κεφάλαιο και το εισόδημα. Συγκεκριμένα, δημιουργούνται τέσσερις κατηγορίες επιδομάτων που συνδέονται με την ηλικία (άγαμοι κάτω των 25 ετών, άγαμοι από

25 ετών και άνω, ζευγάρια στα οποία και οι δύο είναι κάτω των 25 ετών, ζευγάρια στα οποία τουλάχιστον ένας είναι άνω των 25 ετών) και σε αυτές προστίθενται άλλα στοιχεία επιδομάτων (στέγασης, παιδιών, κ.τ.λ.). Ορισμένες διατάξεις της ρύθμισης, π.χ. σχετικά με τη συμπερίληψη του κεφαλαίου στα εισοδηματικά κριτήρια, βασίζονται στους κανόνες υφιστάμενων προγραμμάτων. Όσον αφορά τον προσδιορισμό των αποδοχών, θα βασίζεται στα δεδομένα που θα παρέχονται σε πραγματικό χρόνο μέσω του συστήματος Real Time Information της Υπηρεσίας Φορολογίας και Δασμών.

Σχήμα Ζ.2. Ρυθμίσεις σταδιακής κατάργησης των επιδομάτων που εξαρτώνται από το καθεστώς απασχόλησης του λήπτη (2010)



Σημειώσεις: 1. 50% του μέγιστου ποσοστού κατά τη συνολική διάρκεια της σταδιακής κατάργησης. 2. Βαίνει μειούμενο στο 18%. 3. Μετά τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης (παρέχεται και δεύτερο ποσοστό που ανέρχεται στο 5,1% για ορισμένα είδη οικογενειών). 4. Χωρίς παιδιά 16% με ένα παιδί, 21% με 2 ή 3 παιδιά.

Πηγή: OECD Benefits and Wages: OECD Indicators, www.oecd.org/els/social/workincentives.

Το ποσό που θα χορηγείται ως καθολικό επίδομα έχει σχεδιαστεί έτσι ώστε να είναι όσο το δυνατό πιο ακριβής η αντιστοιχία με την οικονομική κατάσταση ενός νοικοκυριού σε μηνιαία βάση. Οι αποδοχές θα υπολογίζονται βάσει των πραγματικών ποσών που λαμβάνονται κατά την υπό εξέταση περίοδο (το Υπουργείο Εργασίας και Συντάξεων συνεργάζεται με την Υπηρεσία Φορολογίας και Δασμών ώστε να γίνει πλήρως αντιληπτό σε ποιο βαθμό θα μπορούσαν να επηρεάσουν οι προσαρμογές στην κωδικοποίηση φόρων τη χορήγηση του καθολικού επιδόματος).

Το Υπουργείο Εργασίας και Συντάξεων είναι αρμόδιο για τη διαχείριση σχεδόν όλων των προγραμμάτων με εισοδηματικά κριτήρια που θα αντικατασταθούν από το καθολικό επίδομα, με εξαίρεση τις πιστώσεις φόρου λόγω παιδιού (*Child Tax Credit*) και λόγω εργασίας (*Working Tax Credit*), για των οποίων τη διαχείριση είναι αρμόδια η Υπηρεσία Φορολογίας και Δασμών. Αυτό συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, επεξεργασία νέων και υφιστάμενων αιτήσεων, κατάρτιση κανονισμών, παρακολούθηση και αξιολόγηση της διαδικασίας υλοποίησης.

Πίνακας Ζ.3. Βοήθημα Ανεργίας (ΒΑ) (2010)

	Μέγιστο επίδομα		Εισοδ. κριτήρια		Επιτρεπόμενη εποχική απασχόληση και απαλλαγές	Πρόσθετες παροχές για εξαρτώμενα μέλη της οικογένειας
	Ποσό στο εθνικό νόμισμα	Ποσοστό επί του MM	Περιουσι ακά στοιχεία	Εισόδημα		
Αυστραλία	12.033	18	Ναι	Οικογένεια	Απαλλαγή για 1.612 δολάρια Αυστραλίας, 50% μείωση για ποσό έως 6.500 δολ. Αυστραλίας, 60% για μεγαλύτερα ποσά. Ζευγάρι: Όταν το εισόδημα είναι άνω των 20.527 δολ. Αυστραλίας, δεν παρέχεται ΕΑ στο άτομο με τις υψηλότερες αποδοχές και το ΕΑ του/της συζύγου μειώνεται κατά 60%.	Γονικό επίδομα για εξαρτώμενα τέκνα (κατά κανόνα αντικαθιστά το ΕΑ). Επίδομα συντρόφου.
Αυστρία	15.010	39	Ναι	Οικογένεια	Δεν παρέχεται ΕΑ όταν οι αποδοχές είναι άνω των 4.396 Ευρώ. Μειωμένο ΕΑ όταν οι αποδοχές του/της συζύγου είναι άνω των 5.940 Ευρώ. Το όριο αυξάνεται κατά 2.970 Ευρώ για κάθε παιδί.	Για κάθε εξαρτώμενο μέλος: 354 Ευρώ.
Εσθονία	12.239	8		Άτομο	Δεν καταβάλλεται όταν το ετήσιο εισόδημα είναι άνω των 12.239 Ευρώ.	–
Φινλανδία	6.613	17		Οικογένεια	Τα όρια μπορούν να τροποποιηθούν υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Το εισόδημα του/της συζύγου λαμβάνεται υπόψη μόνο αν είναι άνω των 6.432 Ευρώ. Απαλλαγή 3.036 Ευρώ για άγαμους, 10.176 Ευρώ για ζευγάρια και μονογονεϊκές οικογένειες και το ποσό αυξάνεται κατά 1.272 για κάθε εξαρτώμενο τέκνο. Μειωμένο ΕΑ (κατά 75% για άγαμους, 50% για ζευγάρια) για ακαθάριστες αποδοχές που υπερβαίνουν το ποσό απαλλαγής. Υπάρχουν ειδικοί κανόνες για τις αποδοχές από μερική απασχόληση.	1.254 Ευρώ, 1.840 Ευρώ και 2.371 Ευρώ για 1, 2 και 3+ παιδιά αντίστοιχα.
Γαλλία	5.450	16		Οικογένεια	Απαλλαγή για αποδοχές κάτω των 7.267 Ευρώ και στη συνέχεια 1/1 μείωση έως τα 12.718 Ευρώ. Για ζευγάρια, τα όρια είναι 14.532 Ευρώ και 19.985 Ευρώ.	Ορισμένες παροχές για τους πιο ηλικιωμένους εργαζόμενους ανάλογα με την ηλικία και την επαγγελματική σταδιοδρομία.
Γερμανία	4.308	10	Ναι	Οικογένεια	Απαλλαγή για 1.200 Ευρώ και στη συνέχεια το ποσοστό μείωσης του ΕΑ είναι 80% μέχρι το ακαθάριστο εισόδημα των 9.600 Ευρώ και 90% για εισόδημα που κυμαίνεται από τα 9.600 Ευρώ έως τα 14.400 Ευρώ (18.000 Ευρώ αν υπάρχουν παιδιά).	Πρόσθετες παροχές για κάθε παιδί ανάλογα με την ηλικία.
Ελλάδα	3.101	15		Οικογένεια	Δεν καταβάλλεται όταν το ετήσιο εισόδημα είναι άνω των 9.098 Ευρώ.	–
Ουγγαρία	352.800	14		Άτομο	Για βραχυπρόθεσμη απασχόληση (για διάστημα μικρότερο των 90 ημερών) η καταβολή του επιδόματος αναστέλλεται. Σε περίπτωση συμμετοχής σε πρόγραμμα “βιβλιαρίου εργασίας”, το επίδομα μειώνεται κατά ποσό αντίστοιχο με το εισόδημα από εργασία.	–
Ιρλανδία	10.192	32	Ναι	Οικογένεια	Το ΕΑ μειώνεται κατά το 60% του μέσου καθαρού ποσού των εβδομαδιαίων αποδοχών αν το άτομο εργάζεται για λιγότερες από τρεις μέρες την εβδομάδα.	21% του MM ανά ενήλικα και 5% του MM ανά παιδί.
Νέα Ζηλανδία	11.536	24		Οικογένεια	Όταν το ακαθάριστο εισόδημα είναι άνω των 4.160 δολαρίων Νέας Ζηλανδίας, το επίδομα μειώνεται στο 70%.	Τα ποσοστά εξαρτώνται από το είδος της οικογένειας.

Πίνακας Ζ.3. **Βοήθημα Ανεργίας (ΒΑ) (2010)** (συνέχ.)

	Μέγιστο επίδομα		Εισοδ. κριτήρια		Επιτρεπόμενη εποχική απασχόληση και απαλλαγές	Πρόσθετες παροχές για εξαρτώμενα μέλη της οικογένειας
	Ποσό στο εθνικό νόμισμα	Ποσοστό επί του MM	Περιοριστά στοιχεία	Εισόδημα		
Πορτογαλία	4.025	23		Οικογένεια	Οικογενειακό εισόδημα λιγότερο από 4.025 Ευρώ ανά άτομο. Δεν χορηγείται ΕΑ αν υπάρχουν αποδοχές.	1.006 Ευρώ αν υπάρχουν εξαρτώμενα μέλη.
Ισπανία	–	–		–		Το ΕΑ καταβάλλεται μόνο σε άτομα με εξαρτώμενα μέλη, εκτός εάν είναι άνω των 45 ετών. Το μέγιστο επίδομα αντιστοιχεί στο 21% του MM και καταβάλλεται έως και για 30 μήνες.
Σουηδία	83.200	23		Άτομο	Δεν καταβάλλεται επίδομα για τις ημέρες εργασίας. Σε περίπτωση μερικής απασχόλησης, μειώνεται αναλογικά.	–
Ηνωμένο Βασίλειο	3.403	10	Ναι	Οικογένεια	Οι απαλλαγές για αποδοχές είναι 260, 520 και 1.040 λίρες Αγγλίας για άγαμους, ζευγάρια και ειδικές ομάδες (π.χ. μονογονεϊκές οικογένειες) αντίστοιχα. Για άλλα είδη εισοδήματος, τα επιδόματα μειώνονται σε βάση 1/1.	1.940 λίρες Αγγλίας για τον/την σύζυγο, συν διάφορες πρόσθετες παροχές.
Μάλτα	5.192	29	Ναι	Οικογένεια	Καμία.	424 Ευρώ (2% του MM) ανά εξαρτώμενο μέλος.

Σημείωση: Για έναν άγαμο εργαζόμενο 40 ετών χωρίς παιδιά, με επαγγελματική σταδιοδρομία 22 ετών· όλα τα ποσά των επιδομάτων απεικονίζονται σε ετήσια βάση.

MM: Μέσος Μισθός.

Πηγή: OECD Benefits and Wages: OECD Indicators, www.oecd.org/els/social/workincentives.

Πίνακας Ζ.4. **Επιδόματα που εξαρτώνται από το καθεστώς απασχόλησης (2010)**

Χώρα	Όνομα προγράμματος	Είδος παροχής	Ποσοστό σταδιακής κατάργησης	Αποδοχές κατά την έναρξη της σταδιακής κατάργησης	Μέγιστο - κατά προσέγγιση - ποσό αποδοχών όταν ολοκληρωθεί η σταδιακή κατάργηση του επιδόματος	Μονάδα αξιολόγησης εισοδήματος
Αυστρία	<i>Kombilohnbeihilfe</i>	Επίδομα	50% του μέγιστου ποσοστού κατά τη συνολική διάρκεια της σταδιακής κατάργησης	18.000 Ευρώ (47% του MM)	20.400 Ευρώ (53% του MM)	Άτομο
Βέλγιο	<i>Complément de garde d'enfant</i>	Επίδομα	Όχι	—	—	
	Reduced employee social security contributions	Μειωμένες εισφορές εργαζομένου για κοινωνική ασφάλιση	28% και στη συνέχεια 18%	16.650 Ευρώ (ή 40% του MM)	26.445 Ευρώ (ή 64% του MM)	Άτομο
Καναδάς	Working Income Tax Benefit	Επιστρεπτέα πίστωση φόρου λόγω εργασίας	15%	Άγαμοι: 10.500 δολάρια Καναδά. Οικογένειες: 14.500 δολάρια Καναδά (23% και 32% του MM, αντίστοιχα)	Άγαμοι: 16.667 δολάρια Καναδά. Οικογένειες: 25.700 δολάρια Καναδά (37% και 57% του MM, αντίστοιχα)	Οικογένεια
	Ontario Employment/Participation Start Up Benefit ²	Επίδομα	Όχι			
	Ontario Child Care Supplement for Working Families (OCCS)	Επίδομα τέκνου για εργαζόμενους γονείς	8%	20.000 δολάρια Καναδά. Μπορεί επίσης να μειωθεί σε περίπτωση λήψης του επιδόματος Ontario Child Benefit	Καθαρές αποδοχές οικογένειας ύψους 36.375 δολ. Καναδά για μονογονεϊκές οικογένειες και 33.750 δολ. Καναδά για ζευγάρια (81% και 75% του MM, αντίστοιχα)	Οικογένεια
Δανία		Πρόσθετες απαλλαγές για εισόδημα από εργασία σε παροχές κοινωνικής πρόνοιας με εισοδηματικά κριτήρια	—	—	—	
Φινλανδία	Earned Income Allowance (φορολόγηση εισοδήματος από Δήμο)	Επίδομα φόρου εισοδήματος	Για μείωση φόρου που αντιστοιχεί στο: 5%	14.000 Ευρώ (35% του MM)	93.333 Ευρώ (233% του MM)	Άτομο
	Earned income tax credit (φορολόγηση εισοδήματος από κεντρική Διοίκηση)	Επιστρεπτέα πίστωση φόρου	1,2%	33.000 Ευρώ (83% του MM)	88.000 Ευρώ (220% του MM)	Άτομο

Πίνακας Ζ.4. **Επιδόματα που εξαρτώνται από το καθεστώς της απασχόλησης (2010) (συνέχ.)**

Χώρα	Όνομα προγράμματος	Είδος παροχής	Ποσοστό σταδιακής κατάργησης	Αποδοχές κατά την έναρξη της σταδιακής κατάργησης	Μέγιστο - κατά προσέγγιση - ποσό αποδοχών όταν ολοκληρωθεί η σταδιακή κατάργηση του επιδόματος	Μονάδα αξιολόγησης εισοδήματος
Γαλλία	<i>Prime pour l' emploi</i> ³	Επιστρεπτέα πίστωση φόρου	19,3% μετά τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης (και σε ποσοστό 5,1% για ορισμένα είδη οικογενειών)	Περίπου 15.334 Ευρώ (44% του MM)	Περίπου 21.260 Ευρώ και 32.663 Ευρώ (61% και 94% του MM αντίστοιχα) για ένα άτομο ή οικογένεια με παιδιά.	Οικογένεια
	<i>Revenu de solidarite active</i> ³	Μείωση ποσοστού κατάργησης παροχής κοινωνικής πρόνοιας	—	—	Περίπου 17.403 Ευρώ (50% του MM) για ένα άτομο	Οικογένεια
Γερμανία	<i>Mini-job</i>	Μειωμένες εισφορές για κοινωνική ασφάλιση	10%	Πλήρης μείωση εισφορών κοινωνικής ασφάλισης μέχρι οι αποδοχές να φτάσουν στα 4.800 Ευρώ (11% του MM)	9.600 Ευρώ (23% του MM)	Άτομο
Ουγγαρία	Employee tax credit	Μη επιστρεπτέα πίστωση φόρου	12%	3.188.000 φιορίνια Ουγγαρίας (127% του MM)	4.698.000 φιορίνια Ουγγαρίας (187% του MM)	Άτομο
Ιρλανδία	Family Income Supplement (FIS)	Επίδομα για οικογένειες	60%	—	Περίπου 31.304 Ευρώ αν υπάρχουν 2 παιδιά (97% του MM)	Οικογένεια
	Continued Child Dependant Payment (CCDP)	Επίδομα για εξαρτώμενα τέκνα	Όχι	—	—	Οικογένεια
	Part-Time Job Incentive (PTJI)	Επίδομα λόγω μερικής απασχόλησης	Όχι	—	—	
Ιρλανδία	Revenue Job Assist	Επίδομα φόρου εισοδήματος έναντι εισοδήματος από εργασία	Το επίδομα μειώνεται σταδιακά σε τρία χρόνια και δεν χορηγείται για μεγαλύτερο διάστημα πέρα των τριών ετών	—	—	
	PAYE tax credit	Πίστωση φόρου	—	—	—	
Ιαπωνία	Re-employment Allowance	Επίδομα λόγω εργασίας	Όχι	—	—	
	Early Re-employment Allowance	Επίδομα λόγω εργασίας	—	—	—	
Κορέα	Tax Allowance for Female Wage Earners	Επίδομα φόρου για εργαζόμενες γυναίκες	—	—	—	Άτομο
	Earned income tax credit	Πίστωση φόρου	24%	12.000.000 γουόν Κορέας ή 32% του MM	17.000.000 γουόν Κορέας ή 46% του MM	Οικογένεια

Πίνακας Ζ.4. Επιδόματα που εξαρτώνται από το καθεστώς της απασχόλησης (2010) (συνέχ.)

Χώρα	Όνομα προγράμματος	Είδος παροχής	Ποσοστό σταδιακής κατάργησης	Αποδοχές κατά την έναρξη της σταδιακής κατάργησης	Μέγιστο - κατά προσέγγιση - ποσό αποδοχών όταν ολοκληρωθεί η σταδιακή κατάργηση του επιδόματος	Μονάδα αξιολόγησης εισοδήματος
Κάτω Χώρες	Employment credit	Μη επιστρεπτέα πίστωση φόρου	1,25%	43.385 Ευρώ (96% του MM)	Η σταδιακή κατάργηση ολοκληρώνεται στα 47.865 Ευρώ (106% του MM), με αξία πίστωσης που διατηρείται στα 1.433 Ευρώ (ή 3% του MM) για υψηλότερα εισοδήματα.	Άτομο
	Income dependant combination credit	Μη επιστρεπτέα πίστωση φόρου	Όχι	–	–	Άτομο
	Family tax credit	Επιστρεπτέα πίστωση φόρου	100%	–	Βλ. στήλη για μέγιστο επίδομα	Οικογένεια
	Child tax credit	Επιστρεπτέα πίστωση φόρου	Επηρεάζεται από την έκπτωση φόρου που χρησιμοποιείται μαζί με την πίστωση φόρου για οικογένειες.	–	Μειώνεται όταν η πίστωση φόρου για οικογένεια είναι μηδενική	Οικογένεια
	Additional lone parent credit	Μη επιστρεπτέα πίστωση φόρου	Όχι	–	–	Άτομο
	Minimum family tax credit	Επιστρεπτέα πίστωση φόρου	100%	–	Βλ. στήλη για μέγιστο επίδομα	Οικογένεια
Νέα Ζηλανδία	In-work tax credit	Επιστρεπτέα πίστωση φόρου	20%	Σταδιακή κατάργηση όταν διακόπτονται ολοκληρωτικά οι οικογενειακές πιστώσεις φόρου. Το συγκεκριμένο οριακό ποσό ποικίλει ανάλογα με την ηλικία και τον αριθμό των παιδιών, αλλά είναι υψηλότερο από 36.827 δολάρια Νέας Ζηλανδίας ή 77% του MM.	Οικογένεια	
	Tax credit for income under NZD 9.880	Επιστρεπτέα πίστωση φόρου για εισόδημα κάτω από 9.880 δολάρια Νέας Ζηλανδίας	20%	6.240 δολάρια Νέας Ζηλανδίας (13% του MM)	9.880 δολάρια Νέας Ζηλανδίας (21% του MM)	Άτομο
Πορτογαλία	Means test on social assistance	Χαμηλότερο ποσοστό διακοπής	–	–	–	

Πίνακας Ζ.4. **Επιδόματα που εξαρτώνται από το καθεστώς της απασχόλησης (2010) (συνέχ.)**

Χώρα	Όνομα προγράμματος	Είδος παροχής	Ποσοστό σταδιακής κατάργησης	Αποδοχές κατά την έναρξη της σταδιακής κατάργησης	Μέγιστο - κατά προσέγγιση - ποσό αποδοχών όταν ολοκληρωθεί η σταδιακή κατάργηση του επιδόματος	Μονάδα αξιολόγησης εισοδήματος
Δημοκρατία της Σλοβακίας	Employee tax credit	Επιστρεπτέα πίστωση φόρου	16%	3.692 Ευρώ (40% του MM)	4.647 Ευρώ (50% του MM)	Άτομο
	Child tax credit	Επιστρεπτέα πίστωση φόρου	Όχι	–	–	Άτομο
	Re-employment Allowance	Επίδομα λόγω εργασίας	Όχι	–	–	
	Activation Allowance	Επίδομα λόγω απασχόλησης	Όχι	–	Το επίδομα δεν καταβάλλεται εάν ο μισθός του εργαζόμενου είναι παραπάνω από τριπλάσιος του ελάχιστου μισθού	Άτομο
Σουηδία	Earned income tax credit (EITC)	Επιστρεπτέα πίστωση φόρου	Όχι	–	–	Άτομο
Ηνωμένο Βασίλειο	Working tax credit	Επιστρεπτέα πίστωση φόρου λόγω εργασίας	39%	Ακαθάριστο εισόδημα οικογένειας 6.420 λίρες Αγγλίας (19% του MM)	Περίπου 18.215 λίρες Αγγλίας (53% του MM)	Οικογένεια
H.Π.Α.	Earned income tax credit	Επιστρεπτέα πίστωση φόρου λόγω εργασίας	8% χωρίς παιδιά, 16% με ένα παιδί, 21% με 2 ή 3 παιδιά	7.480 δολάρια ΗΠΑ χωρίς παιδιά, 16.450 δολάρια ΗΠΑ με (16% και 36% του MM). Όλα τα ποσά αυξάνονται κατά 5.010 δολάρια ΗΠΑ αν το ζευγάρι είναι παντρεμένο.	13.460 δολάρια ΗΠΑ χωρίς παιδιά, 35.535 δολάρια ΗΠΑ με ένα παιδί, 40.363 δολάρια ΗΠΑ με 2 παιδιά, 43.352 δολάρια ΗΠΑ με 3 παιδιά (29%, 78%, 88% και 95% του MM αντίστοιχα). Όλα τα ποσά αυξάνονται κατά 5.010 δολάρια ΗΠΑ αν το ζευγάρι είναι παντρεμένο.	Οικογένεια
Ρουμανία	Re-employment Allowance	Επίδομα λόγω εργασίας	–	–	–	
	Employee's Monthly Allowance	Μηνιαίο επίδομα φόρου λόγω εργασίας	Διαφοροποιείται ανάλογα με τον αριθμό των εξαρτώμενων μελών (τα όρια για την έναρξη της σταδιακής κατάργησης και της οριστικής διακοπής είναι σταθερά)	12.000 λεί Ρουμανίας ή 52% του MM	36.000 λεί Ρουμανίας ή 157% του MM	Άτομο
Βουλγαρία	Re-employment Allowance	Επίδομα λόγω εργασίας	–	–	–	

Σημείωση: Όλα τα ποσά των επιδομάτων απεικονίζονται σε ετήσια βάση. MM: Μέσος Μισθός.

Πηγή: OECD Benefits and Wages: OECD Indicators, www.oecd.org/els/social/workincentive.

Βιβλιογραφία

National Audit Office (2011), “Means Testing”, report by the Comptroller and Auditor General, HC1464, Session 2010-2012, National Audit Office, London.

OECD Benefits and Wages: OECD Indicators, www.oecd.org/els/social/workincentives.

Van Oorshot, W. (2002), “Targeting Welfare: On the Functions and Dysfunctions of Means-Testing in Social Policy”, in P. Townsend and D. Gordon (eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, The Policy Press, Bristol, United Kingdom.

Γλωσσάρι

Διοικητικά δεδομένα

Τα δεδομένα που συγκέντρωσε ο ΟΟΣΑ από τα διοικητικά αρχεία των ελληνικών Αρχών (όπως για παράδειγμα, δεδομένα για τους δικαιούχους) προκειμένου να τεκμηριώσει την ανάλυση στην οποία βασίζονται τα ευρήματα και οι συστάσεις της παρούσας έκθεσης.

Δικαιούχος

Το άτομο που δικαιούται κάποια παροχή. Οι δικαιούχοι που καλύπτει η παρούσα έκθεση ορίζονται με βάση τα προγράμματα που καλύπτει η έκθεση αυτή (βλ. Παράρτημα Ε). Για παράδειγμα, ορισμένα προγράμματα καθορίζουν την οικογένεια ως δικαιούχο. Κάθε πρόγραμμα της που εξετάζεται στην παρούσα έκθεση υιοθετεί ειδικό ορισμό της έννοιας του δικαιούχου.

Παροχές σε χρήμα vs. σε είδος vs. Φορολογικές ελαφρύνσεις (tax break)

Οι παροχές μπορεί να καταβάλλονται σε χρήμα (με την μορφή άμεσων πληρωμών που ο δικαιούχος έχει το δικαίωμα να χρησιμοποιεί κατ' επιλογή), ή σε είδος. Οι παροχές σε είδος περιλαμβάνουν την απευθείας πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες (όπως είναι η παιδική μέριμνα, η μακροχρόνια φροντίδα για άτομα τρίτης ηλικίας ή οι υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης) ή την πληρωμή για την κάλυψη της δαπάνης παροχής συγκεκριμένων υπηρεσιών ή αναγκών (όπως για παράδειγμα τα στεγαστικά επιδόματα). Οι φορολογικές ελαφρύνσεις για κοινωνικούς λόγους δύνανται να θεωρηθούν κοινωνικές παροχές (για παράδειγμα η απώλεια φορολογικών εσόδων λόγω της υιοθέτησης φοροαπαλλαγών υπέρ των οικογενειών με τέκνα, ή η ευνοϊκή φορολογική μεταρρύθμιση εισφορών που καταβάλλονται για προγράμματα ιδιωτικής ασφάλισης). **Η παρούσα έκθεση εστιάζει στις παροχές σε χρήμα.**

Κατηγοριακές vs. μη κατηγοριακές παροχές

Οι κοινωνικές παροχές μπορούν να διακριθούν σύμφωνα με την κατηγορία του κοινωνικού κινδύνου που καλύπτουν, οι οποίοι εμπίπτουν σε τέσσερις βασικούς τομείς:

- Δημογραφικός κίνδυνος (παροχές γήρατος και επιζώντων που καταβάλλονται σε χήρες και ορφανά).
- Κατάσταση υγείας (επιδόματα ασθένειας, μητρότητας και αναπηρίας).

- Υποχρέωση φροντίδας (επιδόματα γονικής άδειας, μονογονεϊκών οικογενειών και όσων έχουν αναλάβει την μέριμνα συγγενικών προσώπων με αναπηρία).
- Ανεργία (επιδόματα για άτομα που είναι διαθέσιμα για απασχόληση αλλά δεν έχουν μπορεί να βρουν εργασία).

Τα επίπεδα των επιδομάτων, η διαχείρισή τους και οι σχετικές υπηρεσίες, κλπ. συχνά προσαρμόζονται στις συγκεκριμένες ανάγκες της κάθε κατηγορίας. Στην περίπτωση αυτή, οι παροχές αποδίδονται με τον όρο κατηγοριακές, και προϋποθέτουν την απόδειξη του ασφαλιστικού κινδύνου: για παράδειγμα, για να θεμελιώσει δικαίωμα σε επιδόματα γήρατος, ο αιτών πρέπει να προσκομίσει αποδείξεις ότι εμπίπτει στην κατηγορία «γήρατος», για να θεμελιώσει δικαίωμα σε επιδόματα ασθενείας, ο αιτών πρέπει να προσκομίσει αποδείξεις ότι ασθενεί, κλπ.

Πολλές χώρες διαθέτουν μια τελευταία «κατηγορία» προνοιακού επιδόματος, το οποίο προϋποθέτει την ύπαρξη ανάγκης (το οποίο ονομάζεται και **επίδομα ελάχιστου εισοδήματος**) και δεν περιορίζεται στην κάλυψη κάποιου συγκεκριμένου κοινωνικού κινδύνου από τους προαναφερθέντες. Στην παρούσα έκθεση αυτά τα επιδόματα ονομάζονται **μη κατηγορικά προνοιακά (ΜΚΠ) επιδόματα**. Η βασική νομοθεσία που διέπει τα επιδόματα αυτά απαιτεί σχεδόν πάντα από τα άτομα που είναι σε θέση να βιοποριστούν μέσω της εργασίας τους ή με άλλους πόρους να το πράξουν. Σε πρακτικό επίπεδο, τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των ατόμων που υποβάλλουν αίτηση για τη χορήγηση ΜΚΠ επιδομάτων αναλαμβάνουν υπάλληλοι της κοινωνικής πρόνοιας (ή κοινωνικοί λειτουργοί), οι οποίοι θέτουν ως προϋπόθεση από ορισμένους αιτούντες να είναι διαθέσιμοι για εργασία, ενώ εξαιρούν ορισμένους άλλους από αυτήν την προϋπόθεση (συνήθως επειδή κρίνεται ότι εμπίπτουν σε κάποια από τις κατηγορίες κοινωνικού κινδύνου που προαναφέρθηκαν).

Ανταποδοτικές παροχές

Τα επιδόματα τα οποία εξαρτώνται από προηγούμενες εισφορές που έχουν καταβληθεί.

Παροχές αναπηρίας

Παροχές που καταβάλλονται σε άτομα που αντιμετωπίζουν περιορισμούς ως προς το είδος και τον αριθμό των δραστηριοτήτων που μπορούν να εκτελέσουν εξαιτίας κάποιας μακροχρόνιας σωματικής ή ψυχικής πάθησης ή κάποιου προβλήματος υγείας.

ΜΠΦΠΕΕ (EUROMOD)

Μοντέλο προσομοίωσης φόρων – παροχών των κρατών - μελών της ΕΕ, το οποίο δίνει τη δυνατότητα υπολογισμού των επιπτώσεων της φορολογίας και των παροχών στο εισόδημα των νοικοκυριών και στα κίνητρα για ενίσχυση της απασχόλησης. Το μοντέλο αναπτύχθηκε από ερευνητές στο Institute for Social and Economic Research του Πανεπιστημίου του Essex και στο Institute for Advanced Studies της Βιέννης, με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Παροχές ανικανότητας

Παροχές αναπηρίας και ασθένειας.

Αναπλήρωση εισοδήματος vs. Συμπλήρωμα εισοδήματος

Τα επιδόματα «αναπλήρωσης εισοδήματος» περιλαμβάνουν μόνο εκείνα τα επιδόματα που υπό κανονικές συνθήκες δεν καταβάλλονται σε άτομα που έχουν εργασία πλήρους απασχόλησης, σε αντίθεση, για παράδειγμα, με τα επιδόματα τέκνων, τα στεγαστικά επιδόματα ή τα επιδόματα που συνδέονται με το καθεστώς απασχόλησης του ενδιαφερομένου. Τα τελευταία αποκαλούνται ‘συμπληρώματα εισοδήματος’ επειδή συνήθως συμπληρώνουν άλλες εισοδηματικές πηγές (είτε το επίδομα αναπλήρωσης κυρίου εισοδήματος είτε κάποιο άλλο εισόδημα από εργασία).

Ασφάλιση vs. πρόνοια

Οι ασφαλιστικές παροχές (οι οποίες ονομάζονται επίσης **ανταποδοτικές παροχές**) εξαρτώνται από τις καταγεγραμμένες προηγούμενες εισφορές που έχουν καταβληθεί για ένα ασφαλιστικό πρόγραμμα. Χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο από προηγούμενες εισφορές. Συνήθως δεν απαιτείται εισοδηματικό κατώφλι για τη θεμελίωση δικαιώματος στο επίδομα.

Οι προνοιακές παροχές (οι οποίες ονομάζονται επίσης **παροχές που χορηγούνται με βάση εισοδηματικά κριτήρια**) προϋποθέτουν την πτώση του τρέχοντος εισοδήματος κάτω από ένα ορισμένο επίπεδο (το εισοδηματικό κριτήριο). Δεν απαιτούνται καταγεγραμμένες προηγούμενες εισφορές για τη θεμελίωση δικαιώματος στο επίδομα. Χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο από την γενική φορολογία.

Ορισμένες παροχές προϋποθέτουν προηγούμενες εισφορές και ταυτόχρονα πλήρωση εισοδηματικών κριτηρίων (π.χ. επίδομα ανεργίας που καταβάλλεται μόνο σε ανέργους που δεν διαθέτουν άλλους πόρους και έχουν εξαντλήσει τα δικαιώματά τους στην τακτική ασφάλιση κατά της ανεργίας). Ορισμένες παροχές μπορούν επίσης να είναι μη ανταποδοτικές και ταυτόχρονα να μην προϋποθέτουν εισοδηματικά κριτήρια («καθολικές» παροχές που καταβάλλονται υπό προϋποθέσεις, π.χ. ορισμένα επιδόματα τέκνων). Κατά κανόνα, οι συντάξεις μπορούν να συνιστούν και ασφάλιση και πρόνοια.

Μακροχρόνια άνεργοι	Άνεργοι για διάστημα τουλάχιστον 12 μηνών (σύμφωνα με τον ορισμό της ΔΟΕ).
Οριακός Πραγματικός Φορολογικός Συντελεστής (METR)	Το κλάσμα των συνολικών πρόσθετων αποδοχών που αφαιρείται από την αλληλεπίδραση φόρων και κοινωνικών εισφορών. ΟΠΦΣ – (μεταβολή στο Καθαρό/μεταβολή στο Ακαθάριστο). Οι ΟΠΦΣ υπολογίζονται για μεταβολή 1% επί του ΜΜ (Μέσου Μισθού).
Παροχές βάσει εισοδηματικών κριτηρίων	Παροχές που προϋποθέτουν την πτώση του τρέχοντος εισοδήματος κάτω από ένα συγκεκριμένο κατώφλι (το «εισοδηματικό κριτήριο»).
Καθαρό ποσοστό αναπλήρωσης	Στην περίπτωση των συνταξιούχων, αντιστοιχεί στη σύνταξη ως ποσοστού των καθαρών προ-συνταξιοδοτικών αποδοχών, στις οποίες συνυπολογίζονται οι φόροι επί του προσωπικού εισοδήματος καθώς και οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης. Στην περίπτωση των ανέργων, αντιστοιχεί στο επίδομα ανεργίας ως ποσοστού των καθαρών αποδοχών τους, στις οποίες συνυπολογίζονται οι φόροι επί του προσωπικού εισοδήματος καθώς και οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης.
Αλληλεπικαλύψεις	Κατάσταση στην οποία περισσότεροι από ένας οργανισμοί ή επιδόματα παρέχουν την ίδια υπηρεσία ή καλύπτουν τις ίδιες ανάγκες. Η αλληλεπικάλυψη έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ταυτόσημων δομών, τη μη αποδοτική αξιοποίηση πόρων καθώς και ευκαιρίες για απάτη και κακοδιαχείριση.
Συντάξεις	Η σύνταξη αποτελεί μια ειδική κατηγορία παροχής αναπλήρωσης εισοδήματος. Πρόκειται για τακτική πληρωμή σε άτομα που έχουν αποσυρθεί από την αγορά εργασίας για ηλικιακούς λόγους καθώς και σε ορισμένους χήρους/χήρες και άτομα με αναπηρία ή άτομα που δεν δύνανται να εργαστούν για λόγους που σχετίζονται με την αγορά εργασίας (κατά κανόνα σε ορισμένες χώρες πρόκειται για εργαζόμενους μεγαλύτερης ηλικίας που δεν μπορούν να βρουν εργασία).
Ποσοστό Φτώχειας	Το ποσοστό φτώχειας είναι το ποσοστό του πληθυσμού που βρίσκεται κάτω από την γραμμή της φτώχειας. Για τον προσδιορισμό της γραμμής της φτώχειας χρησιμοποιείται το πρότυπο του ΟΟΣΑ, δηλαδή το 60% της διάμεσου τιμής του ισοδύναμου (προσαρμοσμένου στο μέγεθος νοικοκυριού) διαθέσιμου εισοδήματος πριν από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις. Χρησιμοποιείται στην παρούσα έκθεση προκειμένου να είναι εναρμονισμένη με τη γραμμή της φτώχειας που χρησιμοποιείται από την Έρευνα για το Εισόδημα και τις Συνθήκες Διαβίωσης της ΕΕ (EU-SILC), η οποία αποτελεί και την πηγή αναφοράς

για τους δείκτες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στην ΕΕ (Κανονισμός 1177/2003). Πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχουν και άλλοι ορισμοί, και ότι το έτος βάσης υπολογισμού της εξέλιξης του ποσοστού φτώχειας αποτελεί παράγοντα καίριας σημασίας για την αξιολόγηση της εξέλιξης του ποσοστού φτώχειας (βλέπε Κεφάλαιο 1).

ΕΕΣΔ (SILC)

Έρευνα για το Εισόδημα και τις Συνθήκες Διαβίωσης. Η ΕΕΣΔ περιλαμβάνει ένα δείγμα περίπου 14.000 ατόμων και συγκεκριμένα αναλυτικά στοιχεία για το εισόδημα, την υγεία, την εργασία και την οικογενειακή κατάσταση των ατόμων, καθώς και για τη σύνθεση του εισοδήματος και τις γενικές συνθήκες διαβίωσης για τα νοικοκυριά στην Ελλάδα. Τα στοιχεία για το εισόδημα περιλαμβάνουν αναλυτικά στοιχεία για τις κοινωνικές πληρωμές σε επίπεδο προγραμμάτων: ποσό που εισπράχθηκε και μέσος όρος μηνών που εισπράχθηκε. Τα ερωτηματολόγια της ΕΕΣΔ δεν αναφέρουν όλα τα προγράμματα αλλά περιλαμβάνουν τα κυριότερα, παρέχοντας χρήσιμες πληροφορίες για τα χαρακτηριστικά των δικαιούχων.

Κοινωνικές παροχές

Ο ΟΟΣΑ ορίζει τις κοινωνικές δαπάνες ως: « Η χορήγηση από δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς παροχών και οικονομικών ενισχύσεων με αποδέκτες νοικοκυριά και άτομα με στόχο τη στήριξή τους σε συνθήκες που επηρεάζουν δυσμενώς την ευημερία τους, υπό τον όρο ότι η χορήγηση των παροχών και των οικονομικών ενισχύσεων δεν αποτελεί άμεση πληρωμή για συγκεκριμένα αγαθά και υπηρεσίες ούτε ατομικό συμβόλαιο ή μεταβίβαση». Από τη στιγμή που μόνο οι παροχές που χορηγούν οι οργανισμοί περιλαμβάνονται στον ορισμό της κοινωνικής δαπάνης, οι μεταβιβάσεις μεταξύ νοικοκυριών – αν και έχουν κοινωνικό χαρακτήρα, δεν εμπίπτουν στον κοινωνικό τομέα. Προκειμένου να χαρακτηριστεί μια δαπάνη ως κοινωνική πρέπει να πληρούνται σωρευτικά δύο βασικά κριτήρια:

- Οι παροχές πρέπει να στοχεύουν στην εξυπηρέτηση ενός ή περισσότερων κοινωνικών σκοπών.
- Τα προγράμματα που ρυθμίζουν τη χορήγηση των παροχών πρέπει να αφορούν είτε: i) διαπροσωπική αναδιανομή, είτε ii) υποχρεωτική συμμετοχή.

Κοινωνικές εισφορές

Πραγματικές ή τεκμαρτές πληρωμές σε προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης για την καταβολή επιδομάτων κοινωνικής ασφάλισης.

Κοινωνικό πρόγραμμα

Βλέπε κοινωνική προστασία.

Κοινωνική προστασία	Στο ελληνικό πλαίσιο, ο όρος αναφέρεται στα ασφαλιστικά επιδόματα και στα προνοιακά επιδόματα καθώς και στις υπηρεσίες σε είδος. Στο πλαίσιο της παρούσας έκθεσης, βλέπε κοινωνική ευημερία.
Κοινωνική ασφάλιση	Στο ελληνικό πλαίσιο, ο όρος αναφέρεται στις ασφαλιστικές παροχές.
Κοινωνική αλληλεγγύη	Στο ελληνικό πλαίσιο, ο όρος αναφέρεται σε προνοιακά επιδόματα.
Κοινωνική Ευημερία	Ο όρος πρόγραμμα κοινωνικής ευημερίας χρησιμοποιείται στο πλαίσιο της παρούσας έκθεσης για να περιγράψει οποιοδήποτε πληρωμή μέσω κάποιου βασικού κρατικού ή εθνικού προγράμματος, η οποία καταβάλλεται σε κάποιο άτομο ή με γνώμονα κάποιο άτομο. Η κοινωνική ευημερία γενικά περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα δημόσιων πολιτικών και ενεργειών για την ανακούφιση της φτώχειας και της δυσπραγίας. Δεν προβαίνει σε διαχωρισμό ανάμεσα στα εργαλεία με τα οποία διεκπεραιώνονται αυτές οι πολιτικές και οι δράσεις και τον τρόπο χρηματοδότησής τους (σχετικά με τον οποίο, βλέπε διάκριση ανάμεσα στην ασφάλιση και πρόνοια).
SOCX (Κοινωνικές Δαπάνες σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ)	Η Βάση Δεδομένων του ΟΟΣΑ για την Παρακολούθηση της Κοινωνικής Δαπάνης σε ατομικό και συνολικό επίπεδο. Οι βασικοί τομείς κοινωνικής πολιτικής έχουν ως ακολούθως: παροχές γήρατος, επιζώντων, ανικανότητας, υγείας, οικογένειας, ενεργητικά προγράμματα (ενίσχυσης) της απασχόλησης, ανεργία, στέγαση, και άλλοι τομείς κοινωνικής πολιτικής.
Φόρος	Ως φόρος (ορισμός ΟΟΣΑ) ορίζεται κάθε υποχρεωτική πληρωμή προς τη γενική κυβέρνηση που δεν παρέχει πρόσβαση σε κάποια παροχή ανάλογη του ποσού που καταβλήθηκε. Φυσικά, τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης αποτελούν τμήμα της γενικής κυβέρνησης.

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ο ΟΟΣΑ είναι ένας μοναδικός χώρος συζητήσεων όπου οι κυβερνήσεις συνεργάζονται για την αντιμετώπιση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών προκλήσεων της παγκοσμιοποίησης. Ο ΟΟΣΑ βρίσκεται επίσης στην πρώτη γραμμή των προσπαθειών κατανόησης και βοήθειας προς τις κυβερνήσεις έτσι ώστε αυτές να ανταποκριθούν σε νέες εξελίξεις και ζητήματα, όπως η εταιρική διακυβέρνηση, η οικονομία της πληροφορίας και οι προκλήσεις ενός πληθυσμού που γηράσκει. Ο Οργανισμός παρέχει το χώρο όπου οι κυβερνήσεις μπορούν να συγκρίνουν εμπειρίες πολιτικής, να αναζητήσουν απαντήσεις σε κοινά προβλήματα, να εντοπίσουν καλές πρακτικές και να συντονίσουν εσωτερικές και διεθνείς πολιτικές.

Κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ είναι: η Αυστραλία, η Αυστρία, το Βέλγιο, ο Καναδάς, η Χιλή, η Δημοκρατία της Τσεχίας, η Δανία, η Εσθονία, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Ουγγαρία, η Ισλανδία, η Ιρλανδία, το Ισραήλ, η Ιταλία, η Ιαπωνία, η Κορέα, το Λουξεμβούργο, το Μεξικό, η Ολλανδία, η Νέα Ζηλανδία, η Νορβηγία, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Δημοκρατία της Σλοβακίας, η Σλοβενία, η Ισπανία, η Σουηδία, η Ελβετία, η Τουρκία, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι Ηνωμένες Πολιτείες. Η Ευρωπαϊκή Ένωση συμμετέχει στις εργασίες του ΟΟΣΑ.

Οι Εκδόσεις του ΟΟΣΑ διαδίδουν ευρέως τα αποτελέσματα της συλλογής στατιστικών στοιχείων και της έρευνας, εκ μέρους του Οργανισμού, σε θέματα οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά, όπως επίσης και τις Διεθνείς Συμβάσεις, τις κατευθύνσεις και τα πρότυπα τα οποία συμφωνούνται από τα μέλη του.

ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΟΟΣΑ

ΕΛΛΑΔΑ

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ

Περιεχόμενα

ΒΑΣΙΚΑ ΕΥΡΗΜΑΤΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΑΙ ΣΥΣΤΗΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΟΧΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΕΝΟΣ ΠΙΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΠΑΡΟΧΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ΠΡΟΣ ΕΝΑ ΠΙΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Για την ηλεκτρονική έκδοση του παρόντος ανατρέξτε στο <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203235-el>.

Το έργο αυτό έχει δημοσιευθεί στην ηλεκτρονική βιβλιοθήκη του ΟΟΣΑ (OECD iLibrary), που συγκεντρώνει όλα τα βιβλία, τον περιοδικό τύπο και τις στατιστικές βάσεις δεδομένων του ΟΟΣΑ.

Επισκεφθείτε το www.oecd-ilibrary.org για περισσότερες πληροφορίες.