

# Χρονικό μιας προαναγγελθείσας αποτυχίας;

## Πώς το σύστημα κοινωνικής προστασίας (δεν) καταπολεμά τη φτώχεια στην Ελλάδα της κρίσης

Μάνος Ματσαγγάνης

ΟΜΑΔΑ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

### Περίληψη

*Μια οικονομική ύφεση (όσο έντονη κι αν είναι) δεν προκαλεί αναγκαστικά ανυπέρβλητες δυσκολίες σε ένα καλοσχεδιασμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας. Όμως, τις παραμονές της κρίσης το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας ήταν εντελώς ακατάλληλο για τον χειρισμό καταστάσεων επείγουσας ανάγκης. Όχι επειδή ήταν «φτωχό», αλλά επειδή ήταν αναποτελεσματικό. Πράγματι, τα κοινωνικά δικαιώματα στην Ελλάδα ήταν τόσο άνισα κατανεμημένα μεταξύ διαφόρων κατηγοριών, που τα περιθώρια βελτιώσεων της κοινωνικής προστασίας με ταυτόχρονη μείωση των ελλειμμάτων ήταν εκτεταμένα. Όμως, από την έναρξη της κρίσης έγιναν ελάχιστα για να επεκταθεί η κάλυψη και να κλείσουν τα κενά στο κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας (π.χ. αξιοποιώντας τα ποσά που εξοικονομούνται από περικοπές γενναιόδωρων παροχών για προνομιούχες ομάδες). Η κατανομή των διαθέσιμων πόρων με γνώμονα την πολιτική επιρροή, και όχι την ανάγκη για κοινωνική προστασία, αποδείχθηκε συχνά η κατευθυντήρια αρχή πίσω από την άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Το χαμηλό ενδιαφέρον για την ενίσχυση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας μπορεί να εξηγηθεί με αναφορά στην «πολιτική οικονομία του κοινωνικού κράτους», δηλ. στη στοίχιση πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων γύρω από τα υλικά συμφέροντα που γεννά η ύπαρξη και η λειτουργία προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας. Η έλλειψη ενδιαφέροντος είναι γενική, με ελάχιστες (τιμητικές) εξαιρέσεις: αφορά την πολιτική ηγεσία των αρμόδιων υπουργείων όσο και το διοικητικό τους προσωπικό, την κυβέρνηση όσο και την αντιπολίτευση, τα εργατικά συνδικάτα όσο και τις εργοδοτικές οργανώσεις, την Εκκλησία όσο και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, τα μέσα ενημέρωσης όσο και τους υπόλοιπους διαμορφωτές της κοινής γνώμης – και κυρίως αφορά πρωτίστως τις εγχώριες πολιτικές και κοινωνικές δυνάμεις και δευτερευόντως την «Τρόικα». Πάντως, η αδιαφορία αυτή υπονομεύει την αξιοπιστία των θεσμών, κλονίζει την κοινωνική συνοχή και, τελικά, υποθηκεύει το μέλλον της Ελλάδας ως πολιτισμένης χώρας.*

## Η ζήτηση για κοινωνική προστασία

Δίχως αμφιβολία, η οικονομική ύφεση που πλήττει τη χώρα είναι πρωτοφανής σε ένταση και σε διάρκεια. Σύμφωνα με τις επίσημες εκτιμήσεις της Τράπεζας της Ελλάδος (2013), το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) το 2013 θα είναι κατά 23,5% χαμηλότερο σε πραγματικές τιμές σε σχέση με το 2008. Μια τέτοια κρίση δεν έχει προηγούμενο σε καιρό ειρήνης σε ολόκληρη την ευρωπαϊκή ήπειρο εδώ και 80 τουλάχιστον χρόνια.

### Ανεργία

Η άνοδος της ανεργίας τα τελευταία χρόνια υπήρξε θεαματική. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελ.Στατ. (2013α), ενώ τον Μάιο του 2008 ο αριθμός των ανέργων ήταν λίγο πάνω από 300 χιλιάδες (ποσοστό 6,6%), τον Μάιο του 2013 πλησίαζε το 1 εκατομμύριο 400 χιλιάδες (ποσοστό 27,5%).

Αξίζει να σημειωθεί ότι, η κρίση δεν διόγκωσε απλώς το μέγεθος του προβλήματος: μετέβαλε επίσης το πρότυπο της ανεργίας στην Ελλάδα. Μέχρι πρόσφατα οι (τυπικοί και άτυποι) θεσμοί της αγοράς εργασίας προστατεύαν τους αρχηγούς νοικοκυριών. Βέβαια, αυτό συχνά οδηγούσε σε ένα κοινωνικά συντηρητικό αποτέλεσμα, σε βάρος των γυναικών και των (ενήλικων) παιδιών τους: περιόριζε την κινητικότητα στην αγορά εργασίας, ανάγκαζε πολλές γυναίκες να παραμένουν νοικοκυρές, ενώ ωθούσε τους νέους να μένουν στο πατρικό τους σπίτι μέχρι κάποια ασυνήθιστα μεγάλη ηλικία. Όμως, είχε τουλάχιστον ένα σοβαρό πλεονέκτημα: η προστασία των εργαζόμενων ανδρών παραγωγικής ηλικίας εξασφάλιζε ότι η ανεργία δεν μεταφράζεται άμεσα σε φτώχεια. Πράγματι, οι άνεργοι και οι φτωχοί φαινόταν να αποτελούν δύο διαφορετικούς πληθυσμούς, με τον πρώτο να αποτελείται κυρίως από συζύγους εργαζόμενων ανδρών και νεαρά άτομα που εξακολουθούν να κατοικούν με τους γονείς τους, και τον δεύτερο να αφορά ηλικιωμένους που κατοικούν σε αγροτικές περιοχές και περιθωριακές ομάδες στις πόλεις.

Η εικόνα αυτή μεταβλήθηκε δραματικά εξαιτίας της κρίσης. Τα τελευταία πέντε χρόνια (το πρώτο τρίμηνο του 2013 σε σύγκριση με το δεύτερο τρίμηνο του 2008), η ανεργία των ανδρών αυξήθηκε όσο περίπου και των γυναικών (δηλαδή κατά 20 ποσοστιαίες μονάδες), σε 25% και 31% αντιστοίχως (Ελ.Στατ. 2013β). Την ίδια περίοδο, η ανεργία των νέων (ηλικιακή ομάδα 20-29) παρουσίασε τεράστια αύξηση 30-32 ποσοστιαίων μονάδων (σε 44% για τους άνδρες και 50% για τις γυναίκες). Όμως, αυτή τη φορά οι άνδρες στην ηλικία των 30-44 ετών δεν έμειναν αλώβητοι: το ποσοστό ανεργίας ανέβηκε και για αυτούς, από 3% το δεύτερο τρίμηνο του 2008 σε 21% το πρώτο τρίμηνο του 2013. Πολλοί βρέθηκαν ξαφνικά να ζουν σε νοικοκυριά χωρίς κανέναν εργαζόμενο και χωρίς άλλους πόρους στους οποίους να μπορούν να βασιστούν.

### Απασχόληση

Γενικά, η συρρίκνωση της απασχόλησης –σχεδόν 1 εκατομμύριο θέσεις εργασίας χάθηκαν την περίοδο από το δεύτερο τρίμηνο του 2008 έως το πρώτο τρίμηνο του 2013– έπληξε τους άνδρες περισσότερο από τις γυναίκες (649 έναντι 338 χιλιάδες θέσεις εργασίας λιγότερες), τους αλλοδαπούς περισσότερο από τους ημεδαπούς εργαζόμενους, τις πόλεις περισσότερο από την ύπαιθρο (αφού ο τουρισμός και η γεωργία προσφέρουν διεξόδους), τη μεταποίηση περισσότερο από τις υπηρεσίες (και ελάχιστα τον πρωτογενή τομέα). Επίσης, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της σχετικής απογραφής,<sup>1</sup> η απώλεια θέσεων εργασίας ήταν μικρότερη στον δημόσιο τομέα (81 χιλιάδες ή 11% ανάμεσα στον Ιούλιο του 2010 και τον Ιούνιο του 2013) από όση στην οικονομία ως σύνολο (776 χιλιάδες ή 18% κατά την ίδια περίοδο).

<sup>1</sup> Σύνολο μισθοδοτούμενων ελληνικού Δημοσίου (τακτικό προσωπικό). Δεν περιλαμβάνεται το προσωπικό των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου και Δημοτικών Επιχειρήσεων, το οποίο δεν είχε ακόμα απογραφεί το καλοκαίρι του 2013. Βλ. <http://apografi.yap.gov.gr/apografi/default.asp>

## Μισθοί

Η μείωση των αποδοχών υπήρξε επίσης σημαντική. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος (2013), μέσα σε τέσσερα χρόνια (2009-2013) οι μέσες πραγματικές ακαθάριστες αποδοχές των μισθωτών (αφού αφαιρεθεί η επίδραση του πληθωρισμού) έχασαν σημαντικά περισσότερο έδαφος από όσο είχαν κερδίσει από το 2000 έως το 2009. Στο Δημόσιο, οι μέσες αποδοχές το 2013 ήταν 25% χαμηλότερες από ό,τι το 2009 (και 8% χαμηλότερες από ό,τι το 2000). Στον τραπεζικό τομέα, οι απώλειες ήταν επίσης 25% σε σχέση με το 2009, αλλά 13% σε σχέση με το 2000. Στις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, όπου το 2000-2009 οι αυξήσεις ήταν πολύ γενναιόδωρες (+57% σε πραγματικές τιμές), οι πρόσφατες απώλειες επανέφεραν τις μέσες αποδοχές λίγο πάνω από τα επίπεδα του 2000 (+1%). Στις υπόλοιπες ιδιωτικές επιχειρήσεις, εκεί δηλαδή όπου χάθηκαν οι περισσότερες θέσεις εργασίας, οι μέσες πραγματικές αποδοχές μειώθηκαν κατά 27% σε σχέση με το 2009, με αποτέλεσμα το 2013 να είναι 10% χαμηλότερες από ό,τι το 2000. Τέλος, ο κατώτατος μισθός (λόγω της δραματικής μείωσής του κατά 22% σε ονομαστικές τιμές τον Φεβρουάριο του 2012) έχασε τα τελευταία χρόνια 25% της πραγματικής του αξίας, και βρίσκεται πλέον 10% κάτω από το επίπεδο του 2000.

## Από την ανεργία στη φτώχεια;

Στη δημόσια συζήτηση δείχνει να επικρατεί η (συνήθως υπόρρητη) υπόθεση ότι η αύξηση της ανεργίας προκαλεί ανάλογη αύξηση της φτώχειας. Κάτι τέτοιο δεν ισχύει αναγκαστικά. Ευτυχώς, η αύξηση της ανεργίας δεν συνεπάγεται σχεδόν ποτέ ισόποση αύξηση της φτώχειας. Η επίδραση της πρώτης στη δεύτερη εξαρτάται από το εάν οι άνεργοι συνεισέφεραν με τη δουλειά τους (προτού τη χάσουν) την κύρια ή (ακόμη χειρότερα) τη μοναδική πηγή εισοδήματος του νοικοκυριού – καθώς επίσης από την απασχόληση και τις αμοιβές των υπόλοιπων μελών της οικογένειας, από τα υπόλοιπα εισοδήματα (και κοινωνικά επιδόματα) του νοικοκυριού κ.ά. Για όλους αυτούς τους λόγους, η συσχέτιση της ανεργίας με τη φτώχεια δεν είναι πάντοτε ισχυρή. Γενικά, είναι αδύνατον να βγάλει κανείς ασφαλή συμπεράσματα για την εξέλιξη της δεύτερης από μια απλή παρατήρηση της εξέλιξης της πρώτης. Άρα, το ερώτημα της επίπτωσης της κρίσης στην κατανομή εισοδήματος πρέπει να απαντηθεί χωριστά.

## Σχετική φτώχεια (με κυμαινόμενο ή σταθερό όριο) και ακραία φτώχεια<sup>2</sup>

Πώς ορίζεται η φτώχεια; Με διάφορους τρόπους, ο καθένας από τους οποίους δίνει διαφορετικά αποτελέσματα. Πρόκειται για ένα μεθοδολογικό ζήτημα, το οποίο όμως έχει ευρύτερο ενδιαφέρον, και συνεπώς αξίζει ίσως μια κάπως εκτεταμένη μεταχείριση. Συγκεκριμένα, εκτιμάμε τις επιπτώσεις της κρίσης στη φτώχεια με βάση τρεις δείκτες.

Ο πρώτος είναι ο συμβατικός δείκτης σχετικής φτώχειας, ο οποίος χρησιμοποιείται ευρύτατα στην Ευρώπη και μετρά το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα χαμηλότερο από το 60% του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος. Εκτιμήσαμε το όριο φτώχειας για το 2012 σε € 458 τον μήνα για ένα άτομο που ζει μόνο, και € 962 τον μήνα για μια τετραμελή οικογένεια (ζευγάρι με δύο ανήλικα παιδιά). Αξίζει να σημειωθεί ότι, ο δείκτης αυτός είναι συνάρτηση του διάμεσου εισοδήματος, όπως αυτό διαμορφώνεται κάθε έτος. Με άλλα λόγια, καθώς το διάμεσο εισόδημα αυξάνεται ή μειώνεται, αντιστοίχως αυξάνεται ή μειώνεται και το όριο φτώχειας (πρόκειται συνεπώς για ένα κυμαινόμενο όριο φτώχειας). Η χρήση ενός τέτοιου δείκτη είναι απολύτως συμβατή με την έννοια της σχετικής φτώχειας, ενώ αποτελεί πάγια πρακτική εδώ και πολλές δεκαετίες.

<sup>2</sup> Για μια λεπτομερή εκτίμηση των δημοσιονομικών επιδράσεων της κρίσης την περίοδο 2009-2012 βλ. Leventi & Matsaganis (2013). Για το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD πάνω στο οποίο βασίζονται οι εκτιμήσεις που παρουσιάζονται εδώ βλ. [www.iser.essex.ac.uk/euromod](http://www.iser.essex.ac.uk/euromod). Για τη δουλειά της Ομάδας Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής βλ. [www.paru.gr](http://www.paru.gr).

Η αυξομείωση του κυμαινόμενου ορίου φτώχειας έχει μικρή σημασία όταν η μεταβολή του διάμεσου εισοδήματος δεν είναι ιδιαίτερα μεγάλη. Όμως, σε εποχές ραγδαίων αλλαγών (μεγάλων αυξήσεων και ιδίως μεγάλων μειώσεων του μέσου εισοδήματος), η καταλληλότητα της έννοιας της σχετικής φτώχειας, όπως αυτή υπολογίζεται συμβατικά, τίθεται υπό αμφισβήτηση. Ιδιαίτερα σε εποχές κρίσης, είναι εύλογο να υποθέσει κανείς ότι τα άτομα συγκρίνουν το βιοτικό τους επίπεδο όχι μόνο με αυτό της «μέσης οικογένειας» στη χώρα στην οποία κατοικούν, αλλά και με το δικό τους βιοτικό επίπεδο στο πρόσφατο παρελθόν. Συνεπώς, η παρακολούθηση του φαινομένου της φτώχειας απαιτεί την εφαρμογή ενός διαφορετικού δείκτη, ο οποίος αναφέρει το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από το όριο φτώχειας αλλά όχι του τρέχοντος έτους: κάποιου προηγούμενου, λαμβάνοντας υπόψη και τον πληθωρισμό. Συγκεκριμένα, ο δεύτερος δείκτης φτώχειας που χρησιμοποιούμε αναφέρει το ποσοστό του πληθυσμού που είχε το 2012 εισόδημα χαμηλότερο από το 60% του (τιμαριθμικά αναπροσαρμοσμένου) διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος του 2009. Προφανώς, όταν το διάμεσο εισόδημα μειώνεται, το σταθερό όριο φτώχειας θα είναι υψηλότερο από το κυμαινόμενο. Εκτιμήσαμε το σταθερό όριο φτώχειας για το 2012 σε € 622 τον μήνα για ένα άτομο που ζει μόνο, και € 1.306 τον μήνα για μια τετραμελή οικογένεια (ζευγάρι με δύο ανήλικα παιδιά). Με τον διορθωμένο δείκτη φτώχειας, προσπαθούμε να υπολογίσουμε τον αριθμό των πολιτών που δεν διαθέτουν σήμερα την οικονομική δυνατότητα να αγοράσουν το καλάθι αγαθών που αντιστοιχούσε σε εισόδημα ίσο με το όριο φτώχειας, όπως αυτό είχε διαμορφωθεί πριν την κρίση. Σε εποχή μείωσης των ονομαστικών εισοδημάτων και αύξησης των τιμών, όπως είναι η σημερινή, ένας τέτοιος δείκτης φαίνεται καταλληλότερος.

Πάντως, σε εποχές απότομης πτώσης του βιοτικού επιπέδου, το πρόβλημα της φτώχειας μπορεί να πάρει τέτοιες διαστάσεις που να καθιστά επιτακτικό τον υπολογισμό του αριθμού των πολιτών με εισόδημα όχι απλώς χαμηλότερο από κάποιο όριο σχετικής φτώχειας, αλλά τόσο χαμηλό που να μην επαρκεί πλέον για την αγορά ενός βασικού καλάθιου αγαθών, τα οποία κρίνονται ως απαραίτητα για την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης. Το ελάχιστο κόστος αξιοπρεπούς διαβίωσης μεταβάλλεται ανάλογα με το μέγεθος και τη σύνθεση του νοικοκυριού, ανάλογα με τον τόπο διαμονής, καθώς και ανάλογα με το εάν το νοικοκυριό διαμένει σε ιδιόκτητη κατοικία (ελεύθερη από βάρη) ή αντίθετα βαρύνεται με ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο. Για τις ανάγκες της εργασίας, υπολογίσαμε το κόστος ενός τέτοιου καλάθιου αγαθών στην Αθήνα, στην Πάτρα (ως αντιπροσωπευτική των άλλων πόλεων) και ένα χωριό της Αιτωλοακαρνανίας (ως αντιπροσωπευτικό των αγροτικών και ημιαστικών περιοχών). Το κόστος του βασικού καλάθιου αγαθών, τα οποία κρίνονται ως απαραίτητα για την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης (ανάλογα με την τοποθεσία, τον τύπο νοικοκυριού και το ιδιοκτησιακό καθεστώς κατοικίας), μπορεί να θεωρηθεί ως ένα όριο ακραίας φτώχειας. Εκτιμήσαμε το όριο ακραίας φτώχειας για το 2012 στην Αθήνα, για νοικοκυριά που δεν βαρύνονται με έξοδα ενοικίου ή στεγαστικού δανείου, σε € 224 τον μήνα για ένα άτομο που ζει μόνο και € 686 τον μήνα για μια τετραμελή οικογένεια (ζευγάρι με δύο ανήλικα παιδιά). Το ποσοστό στον πληθυσμό όσων βρίσκονται κάτω από αυτό το όριο αυτό είναι ο τρίτος δείκτης φτώχειας που υπολογίσαμε.

Συνοπτικά: Εκτιμάμε ότι η σχετική φτώχεια (όπως μετράται συμβατικά, με κυμαινόμενο όριο φτώχειας το 60% του διάμεσου εισοδήματος) αυξήθηκε ελάχιστα από 20% το 2009 σε 21% το 2012. Όμως, διατηρώντας το όριο της φτώχειας σταθερό στο επίπεδο του 2009 (σε πραγματικές τιμές), η φτώχεια φαίνεται να αυξήθηκε δραματικά σε 37% το 2012. Τέλος, υπολογίζουμε ότι η ακραία φτώχεια έχει σχεδόν φτάσει το 10%.

Όσον αφορά τη φτώχεια ανά κατηγορία, ορισμένα σημεία ξεχωρίζουν. Η φτώχεια των ηλικιωμένων δεν φαίνεται να έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια (ενώ είναι γνωστό ότι είχε μειωθεί σημαντικά από τα μέσα της δεκαετίας του 1990) και έτσι είναι πλέον χαμηλότερη από ό,τι στον συνολικό πληθυσμό. Συγκεκριμένα, το 2012 υπολογιζόταν σε 17% με βάση το κυμαινόμενο όριο, 31% με βάση το σταθερό όριο και μόλις 1,4% με βάση το όριο ακραίας φτώχειας. Από την άλλη, τα ποσοστά φτώχειας των εργαζομένων στο Δημόσιο και των ιατρών-νομικών-μηχανικών παραμένουν εξαιρετικά χαμηλά (σχετική φτώχεια: 0,7% και 4,2% αντιστοίχως, ακραία φτώχεια: 0,3% και 0,9% αντιστοίχως). Γενικά, ο κίνδυνος φτώχειας για τους δημόσιους υπαλλήλους είναι 30 φορές μικρότερος παρά στον συνολικό πληθυσμό, ενώ για τους ιατρούς-νομικούς-μηχανικούς είναι 5 φορές μικρότερος.

Από την άλλη, η παιδική φτώχεια έχει αυξηθεί ανησυχητικά: το 27% των παιδιών ζει σε οικογένειες με εισόδημα κάτω από το συμβατικό όριο φτώχειας, το 43% είναι κάτω από το όριο φτώχειας του 2009 (σε πραγματικές τιμές), ενώ το 16% των παιδιών βρίσκεται κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας (δηλ. ζουν σε οικογένειες που δεν είναι σε θέση να αγοράσουν τα αγαθά που απαιτούνται για την εξασφάλιση του ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης). Τέλος, λόγω της ραγδαίας αύξησης της ανεργίας, έχει αυξηθεί δραματικά όχι μόνο η φτώχεια των ανέργων (με κυμαινόμενο όριο: 41%, με σταθερό όριο: 58%, ακραία φτώχεια: 27%), αλλά και το σχετικό βάρος τους στον πληθυσμό.

Η επιδείνωση της θέσης των φτωχών όχι μόνο σε σχετικούς αλλά και σε απόλυτους όρους φαίνεται από το ότι –σύμφωνα με τις εκτιμήσεις μας (Leventi & Matsaganis 2013)– το πραγματικό εισόδημα του φτωχότερου δέκατου του πληθυσμού το 2012 ήταν 57% χαμηλότερο σε σχέση με το αντίστοιχο δεκατημόριο το 2009, ενώ για το σύνολο του πληθυσμού η απώλεια εισοδήματος σε πραγματικούς όρους ήταν 28%. Το φαινόμενο αυτό –που δεν έχει γνωρίσει τη δημοσιότητα και την προσοχή που του αξίζει– είναι το «νέο κοινωνικό ζήτημα» της εποχής μας.

Τα παραπάνω δείχνουν ότι ποτέ άλλοτε, από το τέλος του Εμφυλίου έως σήμερα, δεν υπήρξε τόσο πιεστική στη χώρα μας η ανάγκη για κοινωνική προστασία. Το ερώτημα είναι: πώς ανταποκρίνεται το κοινωνικό κράτος;

## Η προσφορά κοινωνικής προστασίας

Σε γενικές γραμμές, μια οικονομική ύφεση (όσο έντονη κι αν είναι) δεν προκαλεί αναγκαστικά ανυπέβλητες δυσκολίες σε ένα καλοσχεδιασμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας. Άλλωστε, η άμβλυση των κοινωνικών επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης ήταν ακριβώς το σημείο στο οποίο απέτυχαν παταγωδώς οι δημόσιοι θεσμοί τη δεκαετία του 1930 και αυτός υπήρξε ο βασικός λόγος για τη δημιουργία του σύγχρονου κοινωνικού κράτους μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Όπως έχει εύστοχα γραφτεί (Castles 2010): «Οι ουρές ανέργων που προκαλούν οι οικονομικές κρίσεις είναι η βασική δουλειά του κοινωνικού κράτους».

## Υψηλή δαπάνη, χαμηλή αποτελεσματικότητα

Το πρόβλημα είναι ότι τις παραμονές της κρίσης το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας ανταποκρινόταν απολύτως στην περίφημη περιγραφή του νοτιοευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου ως συνδυασμού «σημαντικών κενών στο κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας» και «νησίδων γενναιοδωρίας για τον προστατευμένο πυρήνα της αγοράς εργασίας» (Ferrera 1996). Με άλλα λόγια, ήταν εντελώς ακατάλληλο για τον χειρισμό καταστάσεων επείγουσας ανάγκης.

Όχι επειδή ήταν «φτωχό»: το 2010 η κοινωνική δαπάνη στην Ελλάδα είχε συγκλίνει με τον μέσο όρο των 27 χωρών της ΕΕ (29,1% έναντι 29,4% του ΑΕΠ). Αλλά επειδή ήταν αναποτελεσματικό, ενώ στην ΕΕ-27 οι κοινωνικές παροχές (εκτός συντάξεων) μείωναν τη φτώχεια κατά 10 περίπου ποσοστιαίες μονάδες, στην Ελλάδα η αντίστοιχη μείωση ήταν μικρότερη από 4 ποσοστιαίες μονάδες (Eurostat 2013).

Αξίζει να σημειωθεί ότι, η επίδοση της Ελλάδας ήταν καθαρά χειρότερη από ό,τι των υπόλοιπων χωρών της Νότιας Ευρώπης (οι οποίες με τη σειρά τους υστερούν έναντι του ευρωπαϊκού μέσου όρου). Πράγματι, στην Ιταλία, την Ισπανία και –ιδίως– την Πορτογαλία, όχι μόνο η μείωση της φτώχειας εξαιτίας των κοινωνικών παροχών (εκτός συντάξεων) ήταν μεγαλύτερη από ό,τι στην Ελλάδα το 2007, αλλά και βελτιώθηκε ακόμη το 2011 (ενώ στη χώρα μας επιδεινώθηκε οριακά).

## Κενά προστασίας

Ο παραδοσιακός υποβιβασμός της πρόνοιας σε «φτωχό συγγενή» του κοινωνικού κράτους ευθύνεται για τον μαρασμό του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας, δηλ. του πλέγματος επιδομάτων και υπηρεσιών που παρέχονται στα άτομα και στις οικογένειες με χαμηλό εισόδημα. Το πρόβλημα αυτό αποτελεί μόνιμο χαρακτηριστικό του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Η κρίση δεν προκάλεσε τα κενά προστασίας, απλώς ανέδειξε τις τραγικές συνέπειές τους. Βέβαια, η κρίση θα μπορούσε επίσης να θέσει σε κίνηση πρωτοβουλίες δημόσιας πολιτικής για την κάλυψη των κενών αυτών. Όμως αυτό δεν συνέβη: τα τελευταία χρόνια το κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας δεν ενισχύθηκε, ενώ ο χειρισμός των δημοσιονομικών πιέσεων που άσκησαν τα μέτρα λιτότητας στο σύστημα κοινωνικής προστασίας προσέθεσε και άλλα προβλήματα.

Τα κενά προστασίας αφορούν διάφορες ομάδες του πληθυσμού, κάποιες αρκετά πολυπληθείς. Σε αυτές περιλαμβάνονται οι μακροχρόνια άνεργοι (που δεν καλύπτονται πλέον από το τακτικό επίδομα ανεργίας, επειδή έχουν εξαντλήσει την περίοδο επιδότησης), καθώς και οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας (που δεν καλύπτονται ακόμη, επειδή δεν έχουν ποτέ εργαστεί). Όσοι εργάζονται περιστασιακά ή χωρίς ασφάλιση (που δεν καταφέρνουν να στοιχειοθετήσουν ασφαλιστικό δικαίωμα, ώστε να το αξιοποιήσουν σε περίπτωση ανεργίας, ασθένειας ή μητρότητας). Οι αυτοαπασχολούμενοι σε μη βιώσιμες επιχειρήσεις και οι αγρότες σε εκμεταλλεύσεις χαμηλής απόδοσης. Οι οικογένειες με χαμηλό εισόδημα και ένα ή δύο παιδιά (ενώ οι τρίτεκνες και πολύτεκνες οικογένειες προστατεύονται πολύ καλύτερα). Οι φτωχές οικογένειες που διαμένουν σε ενοικιαζόμενη κατοικία (και που παρ' όλα αυτά δεν δικαιούνται επιδότηση ενοικίου). Όσοι λόγω ασθένειας ή αναπηρίας δεν είναι σε θέση να εργαστούν (αλλά παρ' όλα αυτά δεν λαμβάνουν επίδομα ΑΜΕΑ). Οι ηλικιωμένοι με χαμηλό εισόδημα και μια χαμηλή σύνταξη (π.χ. κηρείας) κ.ά.

## Επιδόματα ανεργίας

Η εισοδηματική στήριξη των ανέργων είναι ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα. Όπως προτείνει η οικονομική θεωρία, όπως προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013) και όπως πράγματι συνέβη στη Γερμανία, την Ιταλία και αλλού, στη διάρκεια μιας ύφεσης τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τα επιδόματα ανεργίας πρέπει να χαλαρώνουν, ενώ η διάρκεια επιδότησης πρέπει να παρατείνεται. Συνέβη κάτι τέτοιο στην Ελλάδα;

Το τακτικό επίδομα ανεργίας, το κύριο εργαλείο που διαθέτει το σύστημα, χορηγείται μόνο σε όσους πληρούν τις (αρκετά απαιτητικές) προϋποθέσεις ασφάλισης, ενώ διαρκεί το πολύ 12 μήνες (αφορά τους άνεργους που πραγματοποίησαν τουλάχιστον 250 ημέρες ασφαλισμένης εργασίας από τον 14ο έως και τον 3ο μήνα πριν από την απόλυση). Μάλιστα, από το 2011, η συνολική διάρκεια επιδότησης σε μια περίοδο τεσσάρων ετών δεν μπορεί να υπερβαίνει έναν ορισμένο αριθμό ημερών ο οποίος ισούται με 450 το 2013 (και μειώνεται σε 400 το 2014). Επιπλέον, η μείωση του κατώτατου μισθού κατά 22% τον Φεβρουάριο 2012 συμπαρέσυρε και το τακτικό επίδομα ανεργίας (η αξία του οποίου μειώθηκε από € 454 σε € 360 τον μήνα).

Παράλληλα, το ποσοστό κάλυψης του τακτικού επιδόματος ανεργίας μειώνεται σταθερά. Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΑΕΔ (2013), το πρώτο τρίμηνο του 2010, όταν ο αριθμός των ανέργων ήταν 587 χιλιάδες, οι δικαιούχοι του επιδόματος ήταν 274 χιλιάδες (ποσοστό 47%). Αντίθετα, το πρώτο τρίμηνο του 2013, παρόλο που ο αριθμός των ανέργων είχε φτάσει το 1 εκατομμύριο 355 χιλιάδες, ο αριθμός όσων ελάμβαναν τακτικό επίδομα ανεργίας είχε *μειωθεί* σε 233 χιλιάδες (17% του συνόλου). Αξίζει να σημειωθεί ότι, το δεύτερο τρίμηνο του 2013 το ποσοστό κάλυψης είχε πέσει και άλλο (12%).

Ακριβώς επειδή έχουν περιορισμένη κάλυψη, αλλού στην Ευρώπη (ακόμη και σε χώρες του Νότου, όπως π.χ. η Ισπανία), τα «ασφαλιστικά» επιδόματα ανεργίας συμπληρώνονται με «προνοιακά»: τα τελευταία απευθύνονται σε άνεργους με χαμηλό εισόδημα. Στην Ελλάδα, ένα τέτοιο επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας (αξίας € 200 τον μήνα, με συνολική διάρκεια επιδότησης 12 μήνες) θεσμοθετήθηκε το 2001. Όμως, παρά τις προσδοκίες, δεν κατάφερε να καλύψει το σχετικό κενό, αφού τα κριτήρια επιλεξιμότητας παραμένουν υπερβολικά αυστηρά: οι δικαιούχοι πρέπει να έχουν ετήσιο εισόδημα κάτω από € 12.000 (ήταν € 5.000 μέχρι τον Ιανουάριο

του 2012), ηλικία τουλάχιστον 45 ετών και κυρίως να έχουν προηγουμένως λάβει τακτικό επίδομα ανεργίας επί 12 μήνες (δηλ. τη μέγιστη διάρκεια του τακτικού επιδόματος ανεργίας). Οι δύο τελευταίες προϋποθέσεις, εξαιρετικά ασυνήθιστες στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, μοιάζουν ειδικά σχεδιασμένες ώστε να αποκλείουν όσο το δυνατόν περισσότερους δικαιούχους – και το πετυχαίνουν.

Στον περιορισμό του αριθμού των δικαιούχων συμβάλλει επίσης το ότι το επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας παραμένει μάλλον άγνωστο τόσο στο ευρύ κοινό όσο και στους άμεσα ενδιαφερομένους – παρότι από τη θεσμοθέτησή του έχει μεσολαβήσει πάνω από μια δεκαετία. Ο αρμόδιος φορέας (ο ΟΑΕΔ) δεν δείχνει να αντιλαμβάνεται ότι η χορήγηση του επιδόματος σε όλους τους μακροχρόνια ανέργους που πληρούν τις προϋποθέσεις είναι δική του υποχρέωση (ούτε ότι οφείλει να πληροφορεί συστηματικά τους ανέργους για τα δικαιώματά τους). Εξ αιτίας όλων αυτών των προβλημάτων, το 2012 μόλις 20 χιλιάδες άτομα (2,8% των μακροχρόνια ανέργων) ελάμβαναν επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας. Το 2010 και το 2011, το ποσοστό κάλυψης ήταν 0,7%. Συνολικά, το ποσοστό των ανέργων που το πρώτο τρίμηνο του 2013 ελάμβαναν οποιοδήποτε από τα δύο επιδόματα ανεργίας ήταν κάτω από 19%.

## Ενίσχυση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας;

Η παράταση της ύφεσης οδήγησε σε τέσσερα μέτρα ενίσχυσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας με τον Ν. 4093/2012 (Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016).

Καταρχήν, διευρύνονται σημαντικά τα κριτήρια επιλεξιμότητας του *επιδόματος μακροχρόνιας ανεργίας*: η κατώτατη ηλικία για τη διεκδίκηση του επιδόματος μειώνεται από 45 σε 20 έτη (από το 2014), ενώ το μέγιστο επιτρεπόμενο ετήσιο εισόδημα, μετά την αύξησή του από € 5.000 σε € 12.000 το 2012, μειώνεται και πάλι από € 12.000 σε € 10.000 (προσαυξημένο κατά € 586 για κάθε παιδί).

Επιπλέον, εγκαινιάζεται (από τον Απρίλιο του 2013) η καταβολή *επιδόματος ανεργίας σε ελεύθερους επαγγελματίες και ανεξάρτητα απασχολούμενους*, αξίας € 360 τον μήνα επί 12 μήνες (δηλ. με τους ίδιους όρους όπως για τους μισθωτούς).

Επίσης, καταβάλλεται (από το 2013) *ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων*, αξίας έως € 40 τον μήνα (ανά παιδί), με εισοδηματικά κριτήρια. Το νέο επίδομα αντικαθιστά το αφορολόγητο λόγω παιδιών, το επίδομα τρίτου παιδιού και την ισόβια σύνταξη πολύτεκνης μητέρας, ενώ το πολυτεχνικό επίδομα (αξίας € 41,67 τον μήνα ανά παιδί, για οικογένειες με 3 ή περισσότερα παιδιά) διατηρείται με αυστηρότερα εισοδηματικά κριτήρια.

Τέλος, προγραμματίζεται η πιλοτική εφαρμογή σε δύο περιοχές της χώρας ενός προγράμματος *ελάχι-στου εγγυημένου εισοδήματος*<sup>3</sup> (το 2014).

Αξίζει να σημειωθεί ότι τα παραπάνω μέτρα ελήφθησαν υπό την έγκριση –αν όχι την ενθάρρυνση– των διεθνών οργανισμών. Για παράδειγμα, η έκθεση του ΟΟΣΑ (2013) για τη «μεταρρύθμιση των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας» στην Ελλάδα πρότεινε τα εξής:

*«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 περιο-*

<sup>3</sup> Για μια ανάλυση των επιδράσεων από τη γενικευμένη εφαρμογή ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα βλ. Ματσαγγάνης & Λεβέντη (2012).

*ρισμούς 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» (ΟΟΣΑ 2013, σελ. 23).*

Σε παρόμοια κατεύθυνση κινήθηκε σχετική Έκθεση του ΔΝΤ:

*«Η μεγαλύτερη εξοικονόμηση μπορεί να επιτευχθεί με την κατάργηση των περισσοτέρων επιδομάτων και την αντικατάστασή τους από ένα ενιαίο πρόγραμμα ελάχιστου εισοδήματος – το οποίο θα λειτουργεί με εισοδηματικά κριτήρια και θα απευθύνεται στο χαμηλότερο 20% της κατανομής εισοδήματος (χρησιμοποιώντας αντικειμενικά κριτήρια για τον έλεγχο της φοροδιαφυγής και της απόκρυψης εισοδήματος). Μέρος της εξοικονόμησης (της τάξης του 0,5-1% του ΑΕΠ) θα μπορούσε να επανεπενδυθεί για την ενίσχυση των κύριων επιδομάτων (π.χ. των επιδομάτων ανεργίας) για την προστασία των πιο αδύναμων» (IMF 2012, σελ. 19-20).*

Σε κάθε περίπτωση, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα μέτρα αυτά κινούνται στην ορθή κατεύθυνση, καλύπτοντας μερικά από τα σημαντικότερα κενά προστασίας – στη θεωρία. Ωστόσο, η θετική επίδραση από την εφαρμογή τους κινδυνεύει να είναι πολύ ασθενέστερη στην πράξη.

Αυτό συμβαίνει για δύο λόγους. Καταρχήν, η επιτυχημένη εφαρμογή των μέτρων ενίσχυσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας προϋποθέτει μια πολιτική και διοικητική προετοιμασία η οποία σήμερα απλώς δεν υφίσταται. Για παράδειγμα, ο ΟΑΕΔ δεν έχει ακόμη αναλάβει μια εκστρατεία ενημέρωσης των μακροχρόνια ανέργων για τα διευρυμένα κριτήρια επιλεξιμότητας, ούτε ο ΟΓΑ έχει κάνει κάτι αντίστοιχο για το –ήδη υλοποιούμενο– ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων, με αποτέλεσμα η συμμετοχή στα προγράμματα αυτά να είναι μικρότερη από την αναμενόμενη. Επιπλέον, την ώρα που γράφονται αυτές οι γραμμές και ενώ δεν έχει ακόμη ξεκινήσει η πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε δύο περιοχές της χώρας, δεν έχει ακόμη οριστεί ποιες θα είναι αυτές οι δύο περιοχές – ενώ η αναγκαία προεργασία σε επίπεδο Υπουργείου Εργασίας και τοπικών φορέων υλοποίησης (Δήμων; Περιφερειών;) ουσιαστικά δεν έχει ακόμη αρχίσει.

Από την άλλη, εάν η απαραίτητη προετοιμασία είχε όντως προχωρήσει, οι διαθέσιμοι πόροι θα αποδεικνύονταν ανεπαρκείς. Πράγματι, οι πιστώσεις που έχουν προβλεφθεί απέχουν πολύ από το να καλύπτουν το κόστος χορήγησης των μέτρων σε όλους τους δυνητικούς δικαιούχους. Συγκεκριμένα, η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου («Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων του Ν. 4046/2012 και του Ν. 4093/2012») ορίζει μεταξύ άλλων ότι, η προκαλούμενη δαπάνη από την πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσό των € 20 εκατ., ενώ το ύψος της συνολικής δαπάνης για το επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσό των € 35 εκατ., ετησίως. Σημειώνεται ότι, το τελευταίο αντιστοιχεί σε ετήσια επιδότηση 14.500 περίπου μακροχρόνια ανέργων – ενώ ο αριθμός όσων πληρούσαν τα κριτήρια επιλεξιμότητας του επιδόματος το 2012 (δηλ. προ της μείωσης της κατώτατης ηλικίας διεκδίκησης από 45 σε 20 έτη) ξεπερνούσε τις 190 χιλιάδες. Με άλλα λόγια, όσοι δικαιούνται επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας (και γνωρίζουν ότι το δικαιούνται, παρά τις προσπάθειες των αρμόδιων φορέων) θα βρεθούν χωρίς εισοδηματική ενίσχυση, επειδή εξαντλήθηκαν οι σχετικές πιστώσεις.

Με άλλα λόγια, η αδιαφορία της πολιτικής ηγεσίας, η ανεπάρκεια της δημόσιας διοίκησης και η ελλειμματική χρηματοδότηση «δένουν» σε ένα αρμονικό σύνολο, όπου κάθε ένας από τους παραπάνω παράγοντες «δικαιώνει» τους άλλους δύο. Περιττό να προστεθεί ότι ο συμβολικός και ρητορικός χαρακτήρας της επιχειρούμενης ενίσχυσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας έχει μια παρενέργεια: πλήττει τις πιο αδύναμες από τις οικογένειες που βρίσκονται εξ αιτίας της κρίσης σε κατάσταση ακραίας ένδειας.

Κατά τα άλλα, το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 προβλέπει περικοπή δαπανών κατά € 9,6 δις και αύξηση φόρων κατά € 3,9 δις. Οι κοινωνικές παροχές καλούνται να συνεισφέρουν το μισό ακριβώς της συνολικής εξοικονόμησης (€ 6,1 δις από περικοπές συντάξεων και άλλων κοινωνικών



επιδομάτων υπηρεσιών, και € 0,7 δις από αυξήσεις εισφορών κοινωνικής ασφάλισης), χωρίς να συνυπολογίζονται οι περικοπές στη χρηματοδότηση νοσοκομείων και άλλων κοινωνικών υπηρεσιών. Συνολικά, η αναλογία περικοπών στα κοινωνικά επιδόματα και νέας δαπάνης για την ενίσχυση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας είναι μάλλον άνιση: για κάθε € 100 που εξοικονομούνται από τις περικοπές, λιγότερα από € 5 «επανεπενδύονται» στα τέσσερα μέτρα ενίσχυσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας που αναλύθηκαν παραπάνω.

## Η πολιτική οικονομία του κοινωνικού κράτους

Είναι προφανές ότι το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα έχει μπει στην εποχή της «μόνιμης λιτότητας» (Pierson 2004), όπου τα δημοσιονομικά περιθώρια για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής γίνονται ασφυκτικά. Παρ' όλα αυτά, τα κοινωνικά δικαιώματα στην Ελλάδα υπήρξαν πάντοτε τόσο άνισα κατανομημένα μεταξύ των διάφορων κατηγοριών, που τα περιθώρια βελτιώσεων της κοινωνικής προστασίας με ταυτόχρονη μείωση των ελλειμμάτων ήταν εκτεταμένα.

Κάτι τέτοιο όμως δεν συνέβη. Από την έναρξη της κρίσης, οι εκάστοτε κυβερνήσεις –χωρίς ιδιαίτερη πίεση στο θέμα αυτό από τις εκάστοτε αντιπολιτεύσεις– έκαναν ελάχιστα για να επεκτείνουν την κάλυψη και να κλείσουν τα κενά στο κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας (π.χ. χρησιμοποιώντας τα ποσά που εξοικονομούνται από περικοπές γενναϊόδωρων παροχών για προνομιούχες ομάδες). Η κατανομή των διαθέσιμων πόρων με γνώμονα την πολιτική επιρροή, και όχι την ανάγκη για κοινωνική προστασία, αποδείχθηκε συχνά η κατευθυντήρια αρχή πίσω από την άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Το γενικά χαμηλό ενδιαφέρον των πολιτικών, των μέσων ενημέρωσης και της κοινής γνώμης για την –αναγκαία παρά ποτέ– ενίσχυση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας, μπορεί να εξηγηθεί με αναφορά στην «πολιτική οικονομία του κοινωνικού κράτους», δηλ. στη στοίχιση πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων γύρω από τα υλικά συμφέροντα που γεννά η ύπαρξη και η λειτουργία προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας. Η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν πλήττουν παρά μόνο μια μικρή μειοότητα του πληθυσμού. Οι άμεσα ενδιαφερόμενοι δεν διαθέτουν τον χρόνο ούτε την ενεργητικότητα που απαιτεί η συμμετοχή στην πολιτική διαδικασία, συχνά δε (όπως π.χ. στην περίπτωση των ξένων μεταναστών) δεν διαθέτουν καν εκλογικά δικαιώματα. Έτσι, η φωνή τους έχει μικρό ειδικό βάρος στα πολιτικά κόμματα, στα εργατικά συνδικάτα και στα μέσα ενημέρωσης.

Υπό μία έννοια, η αποτυχία εκπροσώπησης φαίνεται να είναι ο πυρήνας του προβλήματος. Τόσο οι κοινωνικές οργανώσεις (συμπεριλαμβανομένων των εργατικών συνδικάτων) όσο και τα πολιτικά κόμματα (συμπεριλαμβανομένων εκείνων της Αριστεράς) φαίνονται πολύ πιο ευαίσθητα στα συμφέροντα π.χ. των εργαζομένων του δημόσιου τομέα ή των «ευγενών» επαγγελματιών από όπου προέρχεται η πλειονότητα των μελών τους, παρά σε αυτά π.χ. των ανασφάλιστων εργαζομένων σε επισφαλείς θέσεις εργασίας, των ανέργων, των νέων που αναζητούν απασχόληση, των γυναικών εκτός αγοράς εργασίας, των φτωχών. Όσο λιγότερο εκπροσωπούνται οι «εκτός των τειχών» στην πολιτική διαδικασία, τόσο περισσότερο υπαγορεύονται τα θέματα του πολιτικού διαλόγου από τους «εντός των τειχών».

Το έλλειμμα εκπροσώπησης θα μπορούσε να αντισταθμιστεί –τουλάχιστον εν μέρει– μέσω της ενεργοποίησης ενός «συνασπισμού συνηγορίας»<sup>4</sup> – δηλ. άτυπων κινήσεων πολιτών που δεν είναι οι ίδιοι φτωχοί αλλά αγωνίζονται να επηρεάσουν την κοινή γνώμη και να αναγκάσουν τις πολιτικές δυνάμεις να δώσουν μεγαλύτερο βάρος στην καταπολέμηση της φτώχειας.

<sup>4</sup> Για μια ανάλυση της έννοιας του «συνασπισμού συνηγορίας» βλ. Sabatier (1998).

Τέτοιοι όμως συνασπισμοί συνηγορίας δεν φαίνεται να υφίστανται στην Ελλάδα – ή τουλάχιστον είναι απελπιστικά αδύναμοι. Και έτσι, αναπόφευκτα, η πολιτική για την καταπολέμηση της φτώχειας παραμένει ζήτημα χαμηλής προτεραιότητας, όπως άλλωστε συνέβαινε και προ κρίσης. Η αδιαφορία για τη φτώχεια είναι γενική, με ελάχιστες (τιμητικές) εξαιρέσεις: αφορά την πολιτική ηγεσία των αρμόδιων υπουργείων όσο και το διοικητικό τους προσωπικό, την κυβέρνηση όσο και την αντιπολίτευση, τα εργατικά συνδικάτα όσο και τις εργοδοτικές οργανώσεις, την Εκκλησία όσο και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, τα μέσα ενημέρωσης όσο και τους υπόλοιπους διαμορφωτές της κοινής γνώμης – και κυρίως αφορά πρωτίστως τις εγχώριες πολιτικές και κοινωνικές δυνάμεις και δευτερευόντως την «Τρόικα».

Φυσικά, σε μια δημοκρατική πολιτεία, κάθε κοινωνία έχει σε τελευταία ανάλυση τους θεσμούς που της ταιριάζουν. Η γενικευμένη, όμως, αδιαφορία για όσους απειλούνται από τη (συχνά ακραία) φτώχεια είναι ατυχής: υπονομεύει την αξιοπιστία των θεσμών, κλονίζει την κοινωνική συνοχή και τελικά υποθηκεύει το μέλλον της Ελλάδας ως πολιτισμένης χώρας.

## Βιβλιογραφία - Πηγές

- ΕΛΣΤΑΤ, (2012), Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών 2011: κίνδυνος φτώχειας. Δελτίο Τύπου (2 Νοεμβρίου 2012). Πειραιάς: Ελληνική Στατιστική Αρχή.
- ΕΛΣΤΑΤ, (2013α), Πίνακας 1Α: Κατάσταση απασχόλησης και ποσοστό ανεργίας, για άτομα ηλικίας 15-74 ετών. Μηνιαία αποτελέσματα Έρευνας Εργατικού Δυναμικού: Ιούνιος 2013 (και προηγούμενα τεύχη). Πειραιάς: Ελληνική Στατιστική Αρχή.
- ΕΛΣΤΑΤ, (2013β), Πίνακας 2: Πληθυσμός ηλικίας 15 ετών και άνω, κατά κατάσταση απασχόλησης, ομάδες ηλικιών και φύλο. Τριμηνιαία αποτελέσματα Έρευνας Εργατικού Δυναμικού: Α' τρίμηνο 2013 (και προηγούμενα τεύχη). Πειραιάς: Ελληνική Στατιστική Αρχή.
- Ματσαγγάνης, Μ. & Λεβέντη Χ., (2012), «Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: δημοσιονομικές και διανεμητικές επιδράσεις». Ενημερωτικό Δελτίο 3/2012. Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Αθήνα: εκδόσεις Κριτική.
- ΟΑΕΔ, (2013), Στατιστικά στοιχεία ανά μήνα. Στοιχεία ανεργίας. Εγγεγραμμένοι στο μητρώο του ΟΑΕΔ. Στοιχεία ΟΠΣ-ΟΑΕΔ Ιούλιος 2013 (και προηγούμενα τεύχη). Αθήνα: Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού.
- ΟΟΣΑ, (2013), Ελλάδα: Μεταρρύθμιση των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας. Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ. Παρίσι: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης.
- Τράπεζα της Ελλάδος, (2013), Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2013 (και προηγούμενα τεύχη). Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.
- Castles, F. G., (2010), Black swans and elephants on the move: the impact of emergencies on the welfare state. *Journal of European Social Policy* 20 (2) 91-101.
- European Commission, (2013), Employment and social developments in Europe, review 2012 (σελ. 2010).
- Eurostat, (2013), Expenditure on social protection (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00098>)
- Ferrera, M., (1996), The 'Southern model' of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy* 6 (1) 17-37.
- IMF, (2012), Greece: request for extended arrangement under the extended fund facility. Country Report No. 12/57. (March 2012). Washington DC: International Monetary Fund.
- Leventi, C. & Matsaganis, M., (2013), Distributional implications of the crisis in Greece in 2009-2012. Working Paper EM 14/13, Microsimulation Unit. University of Essex.
- Pierson, P., (2004), Politics in time: history, institutions, and social analysis. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Sabatier, P., (1998), The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* 5 (1) 98-130.

