

# Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής

Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Ενημερωτικό Δελτίο 3/2012



## Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: δημοσιονομικές και διανεμητικές επιδράσεις



Μάνος Ματσαγγάνης & Χρύσα Λεβέντη

Στην εργασία αυτή εκτιμάμε τις δημοσιονομικές και διανεμητικές επιδράσεις ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα. Ξεκινάμε από την διαπίστωση ότι το κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας όπως είναι σήμερα δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά το «νέο κοινωνικό ζήτημα» της εποχής μας, το οποίο οφείλεται στα κοινωνικά προβλήματα που προκαλεί η οικονομική κρίση σε συνδυασμό με τα τρομακτικά κενά του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Στη συνέχεια δείχνουμε ότι η κάλυψη των κενών προστασίας απαιτεί την πύκνωση και αναδιοργάνωση των κοινωνικών επιδομάτων, αλλά και τη θεσμοθέτηση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (όπως σε όλες τις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Εξετάζουμε δύο διαφορετικά σενάρια ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, και υπολογίζουμε πώς αυτά επιδρούν στους δείκτες φτώχειας και στο δημοσιονομικό κόστος. Καταλήγουμε με την παρατήρηση ότι η πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε δύο περιοχές της χώρας, η οποία έχει προγραμματιστεί για το 2014, είναι μοναδική ευκαιρία εκσυγχρονισμού και ενίσχυσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας στην Ελλάδα της κρίσης. Για να μην χαθεί αυτή η ευκαιρία, η πιλοτική εφαρμογή θα πρέπει να σχεδιαστεί προσεκτικά και να υλοποιηθεί με διαφάνεια, επαγγελματισμό και προσήλωση στο δημόσιο συμφέρον.

### Εισαγωγή

Στα προηγμένα συστήματα κοινωνικής προστασίας της Ευρώπης, οι εισοδηματικές μεταβιβάσεις προς τους φτωχούς και τους ανέργους παίζουν το ρόλο «κοινωνικού αμορτισέρ»: απορροφούν τους κραδασμούς της οικονομικής κρίσης, συμπληρώνοντας τα εισοδήματα των θυμάτων της.

Στην Ελλάδα, όπου η ανάγκη για κοινωνική προστασία είναι σήμερα μεγαλύτερη παρά ποτέ, τα κενά προστασίας είναι τρομακτικά. Η οικονομική κρίση, πρωτοφανούς έντασης και διάρκειας, έχει αυξήσει κατακόρυφα τη «ζήτηση» για κοινωνική προστασία. Όμως, η «προσφορά» κοινωνικής προστασίας από το σημερινό σύστημα παρουσιάζει σημαντικά κενά, διοικητικές αστοχίες, λάθη σχεδιασμού. Τα κενά προστασίας προϋπήρχαν, η κρίση όμως τα έφερε με δραματικό τρόπο στο προσκήνιο. Εξαιτίας της σχεδόν γενικής αδιαφορίας πολιτικών και κοινής γνώμης για το πρόβλημα αυτό κατά την προηγούμενη περίοδο, το δίκτυο ασφαλείας παρέμεινε αναποτελεσματικό και διάτρητο – άρα εντελώς απροετοίμαστο για το ρόλο του ως βασικού εργαλείου αντιμετώπισης των κοινωνικών συνεπειών της οικονομικής κρίσης.

Το θέμα του τρίτου τεύχους της σειράς των Ενημερωτικών Δελτίων της Ομάδας Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής στο Οικονομικό

Πανεπιστήμιο Αθηνών είναι η διερεύνηση του ρόλου ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην ενδυνάμωση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας.

Η δομή της εργασίας είναι ως εξής. Μετά από αυτή τη σύντομη εισαγωγή, περιγράφουμε αυτό που σε προηγούμενο [Ενημερωτικό Δελτίο](#) είχαμε ονομάσει το «νέο κοινωνικό ζήτημα» της εποχής μας. Αμέσως μετά αναλύουμε τη συμβολή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην κάλυψη των κενών προστασίας και παρουσιάζουμε δύο εναλλακτικά σενάρια εφαρμογής του προγράμματος. Στη συνέχεια εκτιμάμε τις δημοσιονομικές και διανεμητικές επιδράσεις των δύο σεναρίων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, προτού καταλήξουμε στα συμπεράσματα και τις προτάσεις πολιτικής.

### Το «νέο κοινωνικό ζήτημα»

Τα μέτρα στήριξης του εισοδήματος των φτωχών οικογενειών στην Ελλάδα δεν συνιστούν συνεκτικό σύνολο. Είναι αποσπασματικά, ασύνδετα μεταξύ τους, ενώ υλοποιούνται από διαφορετικούς φορείς. Οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας απαιτούν οι δικαιούχοι να ανήκουν σε ορισμένη κατηγορία, παρότι κάποια μέλη της κατηγορίας αυτής δεν είναι φτωχοί, ενώ μέλη άλλων συ-

ναφών κατηγοριών είναι. Επί πλέον, η αξία της εισοδηματικής ενίσχυσης είναι συνήθως υπερβολικά χαμηλή ώστε να βοηθά ουσιαστικά τους αποδέκτες της. Τέλος, η διοικητική εφαρμογή των μέτρων στήριξης του εισοδήματος των φτωχών είναι συχνά προβληματική, με αποτέλεσμα οι ενισχύσεις να μην φτάνουν τελικά σε εκείνους στους οποίους απευθύνονται. Για όλους αυτούς τους λόγους, το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας, όπως είναι διαμορφωμένο σήμερα, παραμένει διάτρητο. Συνεπώς, δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τη φτώχεια.

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, ασθενείας 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 παρόλα αυτά δεν δικαιούνται επιδότηση ενοικίου). Όσοι λόγω ασθένειας ή αναπηρίας δεν είναι σε θέση να εργαστούν (αλλά παρόλα αυτά δεν λαμβάνουν επίδομα ΑΜΕΑ). Οι ηλικιωμένοι με χαμηλό εισόδημα και μια χαμηλή σύνταξη (π.χ. χηρείας) – κ.ά.

Όπως έχουμε αναλύσει [αλλού](#), τα προβλήματα αυτά είναι μόνιμα χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα τις τελευταίες δεκαετίες, και οπωσδήποτε υπήρχαν πριν από την εμφάνιση της κρίσης. Όμως, τα τελευταία τρία χρόνια το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας δεν ενισχύθηκε, ενώ ο χειρισμός των δημοσιονομικών πιέσεων που άσκησε η κρίση στο σύστημα κοινωνικής προστασίας προσέθεσε και άλλα προβλήματα.

Η επιδότηση ανεργίας είναι το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα. Σύμφωνα με τα στοιχεία της [ΕλΣτατ](#), ο αριθμός των ανέργων τον Σεπτέμβριο 2012 ήταν 1 εκατομμύριο 265 χιλιάδες. Όμως, το κύριο εργαλείο εισοδηματικής στήριξης που διαθέτει το σύστημα κοινωνικής προστασίας της χώρας, το τακτικό επίδομα ανεργίας (€360 το μήνα σήμερα), χορηγείται μόνο στους ανέργους που πληρούν τις προϋποθέσεις ασφάλισης: συνεπώς εξαιρεί εξ ορισμού τους νέους σε αναζήτηση πρώτης απασχόλησης. Επί πλέον, διαρκεί το πολύ 12 μήνες: συνεπώς εξαιρεί εξ ορισμού τους μακροχρόνια άνεργους. Τέλος, δεν καλύπτει τους «αδήλωτους» (και άρα ανασφάλιστους) εργαζόμενους, ούτε τους αυτοαπασχολούμενους που έκλεισαν το μαγαζί τους ή σταμάτησαν τη δραστηριότητά τους. Για αυτούς και άλλους λόγους, ο αριθμός όσων ελάμβαναν τακτικό επίδομα ανεργίας τον Σεπτέμβριο 2012, σύμφωνα με τα στοιχεία του [ΟΑΕΔ](#), δεν ξεπερνούσε τα 186 χιλιάδες άτομα (14,7% του συνόλου των ανέργων).

Οι προϋποθέσεις ασφάλισης και η περιορισμένη διάρκεια χαρακτηρίζουν τα «ασφαλιστικά» επιδόματα ανεργίας σε όλον τον κόσμο, αν και σε μικρότερο βαθμό από ό,τι στην Ελλάδα. Όμως, στην Ευρώπη (ακόμη και σε χώρες του Νότου, όπως π.χ. η Ισπανία), τα «ασφαλιστικά» επιδόματα ανεργίας συμπληρώνονται με «προνοιακά»: αυτά απευθύνονται σε όσους ανέργους δεν δικαιούνται ακόμη (ή δεν δικαιούνται πλέον) τακτικό επίδομα, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι διαθέτουν χαμηλό εισόδημα.

Ένα τέτοιο επίδομα (το επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας, αξίας €200 το μήνα, με συνολική διάρκεια επιδότησης 12 μήνες) θεσμοθετήθηκε στην Ελλάδα το 2001. Όμως, παρά τις προσδοκίες, το επίδομα αυτό δεν κατάφερε να καλύψει το σχετικό κενό προστασίας, αφού οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας είναι υπερβολικά αυστηρές: εισόδημα έως €5.000 ετησίως, συν €587 για κάθε παιδί, και ηλικία άνω των 45. Επί πλέον, παρότι από τη θεσμοθέτησή του έχει μεσολαβήσει πάνω από μια δεκαετία, το επίδομα παραμένει μάλλον άγνωστο στο ευρύ κοινό και στους άμεσα ενδιαφερόμενους. Ούτε ο αρμόδιος φορέας (ο ΟΑΕΔ) δείχνει να αντιλαμβάνεται ότι η χορήγηση του επιδόματος σε κάθε μακροχρόνια άνεργο που πληροί τις προϋποθέσεις είναι υποχρέωση δική του (και ότι συνεπώς οφείλει να πληροφορεί συστηματικά τους εγγεγραμμένους ανέργους για τα δικαιώματά τους).

Εξ αιτίας των παραπάνω, το 2010 –τελευταίο έτος για το οποίο μπορούσαμε να βρούμε στοιχεία– μόλις 1.850 άτομα (0,6% των μακροχρόνια ανέργων) ελάμβαναν επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας. Από τότε, ο αριθμός των μακροχρόνια ανέργων υπερδιπλασιάστηκε (από 296 χιλιάδες το 2010 σε 690 χιλιάδες το δεύτερο τρίμηνο του 2012). Όμως, δεν διαθέτουμε καμιά ένδειξη ότι ο αριθμός των δικαιούχων επιδόματος μακροχρόνιας ανεργίας αυξήθηκε αναλόγως.

Φυσικά, δεν είναι όλοι οι μακροχρόνια άνεργοι φτωχοί: κάποιοι είναι μέλη νοικοκυριών με εργαζόμενο αρχηγό, άλλοι ζουν σε οικογένειες με περιουσία ή και άλλα εισοδήματα. Όμως, ο αριθμός όσων είναι όντως φτωχοί δεν είναι διόλου ευκαταφρόνητος. Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία της [ΕλΣτατ](#), το ποσοστό φτώχειας των ανέργων ήταν 38,5% (το 2010). Επί πλέον, σύμφωνα με τα ευρήματα πρόσφατης [μελέτης](#) μας, 19,4% των ανέργων (το 2012) ζουν σε συνθήκες όχι απλώς σχετικής αλλά ακραίας φτώχειας.

Ανακεφαλαιώνοντας: Πάνω από 1 εκατομμύριο άνεργοι δεν λαμβάνουν κανένα επίδομα ανεργίας. Εκατοντάδες χιλιάδες άλλοι εργαζόμενοι έχουν υποστεί σοβαρή μείωση αποδοχών, παρότι έχουν κρατήσει τη δουλειά τους. Λόγω της απουσίας ενός προγράμματος τύπου ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, στη χώρα μας δεν υφίσταται αξιόλογο σύστημα εισοδηματικής στήριξης των φτωχών. Διαθέτουμε ένα διάτρητο κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας, το οποίο αδυνατεί να προστατεύσει τα άτομα και τις οικογένειες που η κρίση σήμερα απειλεί να παρασύρει στη φτώχεια. Αυτό είναι το «νέο κοινωνικό ζήτημα» της εποχής μας. Η

αντιμετώπισή του έχει αποφασιστική σημασία για το μέλλον της Ελλάδας ως οργανωμένης κοινωνίας.

## Η αναμόρφωση των κοινωνικών επιδομάτων

Τι πρέπει (και τι μπορεί) να γίνει ώστε να ενισχυθεί η εισοδηματική στήριξη των πιο αδύναμων από τα θύματα της κρίσης; Συγκεκριμένες προτάσεις παρουσιάζονται στο βιβλίο «Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς: οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία» που κυκλοφόρησε από τις εκδόσεις Κριτική το Νοέμβριο 2011.

Κάποιες από τις προτάσεις αυτές υποστηρίζονται από την πρόσφατη Έκθεση που συνέταξε ο ΟΟΣΑ για λογαριασμό της κυβέρνησης. Η κεντρική ιδέα της Έκθεσης είναι η κατάργηση των περισσότερων επιδομάτων που λειτουργούν σήμερα, και η αντικατάστασή τους από άλλα τα οποία θα χορηγούνται με εισοδηματικά κριτήρια. Συγκεκριμένα, ο ΟΟΣΑ προτείνει τα εξής. Όσον αφορά τα επιδόματα ανεργίας: επιμήκυνση της μέγιστης διάρκειας του τακτικού επιδόματος ανεργίας σε 24 μήνες, και χορήγηση του επιδόματος μακροχρόνιας ανεργίας με εισοδηματικά κριτήρια στους μακροχρόνια ανέργους ανεξαρτήτως ηλικίας (άρα και στους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας). Όσον αφορά τα επιδόματα παιδιού: σταδιακή αντικατάσταση των εντελώς άνισων και πολυάριθμων οικογενειακών και πολιτικών επιδομάτων από ενιαίο επίδομα παιδιού που θα καταβάλλεται με εισοδηματικά κριτήρια από το πρώτο παιδί. Όσον αφορά τα επιδόματα αναπηρίας: ενοποίηση των επιδομάτων ΑΜΕΑ σε ενιαίο επίδομα, το οποίο όμως θα καταβάλλεται με εισοδηματικά κριτήρια. Τέλος, όσον αφορά τα επιδόματα κατοικίας: χορήγηση επιδόματος ενοικίου σε μη ανταποδοτική βάση και ανεξαρτήτως ενσήμων, ώστε να ωφελούνται και οι φτωχές οικογένειες που δεν καλύπτονταν από το αντίστοιχο επίδομα του ΟΕΚ (όταν αυτό υπήρχε).

Η ενοποίηση και η «πύκνωση» των κοινωνικών επιδομάτων θα ήταν πράγματι σημαντικό βήμα. Ιδίως εάν συνοδευόταν από διοικητική αναδιοργάνωση. Συγκεκριμένα, η χορήγηση των νέων επιδομάτων θα πρέπει να γίνεται από νέο οργανισμό, με την απαιτούμενη τεχνογνωσία. Αυτό συνεπάγεται την αφαίρεση των σχετικών αρμοδιοτήτων από τους φορείς που χορηγούν επιδόματα σήμερα (ΟΓΑ, ΟΑΕΔ, ΟΕΚ, Δήμοι κτλ). Κάτι τέτοιο θα εξοικονομούσε μισθολογικό και λειτουργικό κόστος, ενώ ταυτόχρονα θα επέτρεπε την αποτελεσματικότερη στόχευση των παροχών.

Μέχρι τώρα έχει τεθεί σε εφαρμογή κυρίως το σκέλος της κατάργησης οργανισμών και επιδομάτων. Πολύ λιγότερα βήματα έχουν γίνει στην κατεύθυνση της πύκνωσης και διοικητικής αναδιοργάνωσης της εισοδηματικής στήριξης. Ο ανασχεδιασμός των ενισχύσεων προς οικογένειες με παιδιά στο πλαίσιο του φορολογικού νομοσχεδίου και των δημοσιονομικών μέτρων της

διετίας 2013-2014 φαίνεται να κινείται σε τέτοια κατεύθυνση. Όμως, ως γνωστόν, «ο διάβολος κρύβεται στις λεπτομέρειες» – και οι τελευταίες δεν είχαν ακόμη οριστικοποιηθεί καθώς γράφονταν αυτές οι γραμμές<sup>1</sup>.

Πάντως, χωρίς τη θεσμοθέτηση κάποιας μορφής ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, το οποίο να ενισχύει και να συμπληρώνει τις υπόλοιπες κοινωνικές παροχές, λειτουργώντας ως ύστατο δίχτυ ασφαλείας για άτομα και νοικοκυριά που απειλούνται από ακραία φτώχεια ακριβώς επειδή δεν δικαιούνται κάποια από τις παροχές αυτές, θα είναι δύσκολο (εάν όχι αδύνατο) να καλυφθούν τα κενά προστασίας.

Ο ΟΟΣΑ απορρίπτει την ιδέα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος με τα εξής επιχειρήματα: (α) ότι η μετάβαση στο νέο σύστημα θα πάρει χρόνο και εν τω μεταξύ (βραχυχρόνια) θα έχει κόστος, (β) ότι τέτοια προγράμματα προκαλούν διαρθρωτική ανεργία, και (γ) ότι με την αδήλωτη εργασία<sup>2</sup> στο 25% (και –θα πρόσθετε κανείς– με εκτεταμένη φοροδιαφυγή), η εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων θα είναι δυσχερής και ατελέσφορη. Τα επιχειρήματα αυτά δεν είναι εντελώς αβάσιμα. Όμως, στο βαθμό που ισχύουν, αποδυναμώνουν εξίσου την ίδια τη σύσταση του ΟΟΣΑ για στροφή σε επιδόματα με εισοδηματικά κριτήρια.

## Ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος

Αντίθετα, η εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (με ταυτόχρονη κατάργηση των περισσότερων από τα υπόλοιπα κοινωνικά επιδόματα, πλην του επιδόματος ανεργίας) αποτελεί πρόταση του ΔΝΤ. Όπως αναφέρει η σχετική Έκθεση:

«Η μεγαλύτερη εξοικονόμηση μπορεί να επιτευχθεί με την κατάργηση των περισσότερων 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.»

Η θέση αυτή του ΔΝΤ αποδεικνύει ότι το «γενεαλογικό δένδρο» του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος έχει πολλαπλές ρίζες: οι «πατέρες» του προγράμματος ήταν Βρετανοί φιλελεύθεροι,

1. Σε κάθε περίπτωση, η αξιολόγηση των διανεμητικών και δημοσιονομικών επιδράσεων του νέου φορολογικού νομοσχεδίου είναι το θέμα επόμενου Ενημερωτικού Δελτίου.
2. Αξίζει να σημειωθεί ότι πρόσφατη μελέτη του IOBE (2012) ανεβάζει τη σχετική εκτίμηση σε 30%.

Σκανδιναβοί σοσιαλδημοκράτες, Γερμανοί χριστιανοδημοκράτες, Γάλλοι σοσιαλιστές, ακόμη και Αμερικανοί οπαδοί του «ελάχιστου κράτους»<sup>3</sup>. Προφανώς, εκκινούσαν από διαφορετικές πολιτικές και ιδεολογικές αφετηρίες. Όμως, όλες οι πολιτικές οικονομίες συμπίπτουν στην ανάγκη εγγύησης ενός «ελάχιστου ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης» από την Πολιτεία. Για το λόγο αυτό, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα (όπως και αν αυτό ονομάζεται στις διάφορες χώρες) μπορεί να θεωρηθεί συστατικό στοιχείο του «Ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου».

Σήμερα, προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος εφαρμόζονται σε 23 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εθνικό επίπεδο, ενώ υλοποιούνται σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο στις υπόλοιπες τρεις (Ιταλία, Ισπανία, Ουγγαρία). Το επίπεδο του εγγυημένου ελάχιστου ορίου διαφέρει σημαντικά: ενδεικτικά, το 2010 (για οικογένεια με δύο παιδιά) ήταν €1.113 το μήνα στη Γερμανία, €966 στη Γαλλία, €949 στην Κύπρο, €569 στην Πορτογαλία, €528 στη Σλοβενία, ενώ στη Βουλγαρία μόνο €104 το μήνα. Η Ελλάδα παραμένει η μοναδική χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν ισχύει ούτε καν σε τοπικό επίπεδο.

Γενικά, η θεσμοθέτηση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στη χώρα μας φαίνεται να προκαλεί ανάμεικτα συναισθήματα στις εγχώριες πολιτικές ελίτ. Παλαιότερη δημοσιογραφική έρευνα, με τη συμμετοχή στελεχών από ολόκληρο το πολιτικό φάσμα, έδειχνε ότι οι διαχωριστικές γραμμές ως προς το ζήτημα αυτό περνούν μέσα από τα κόμματα, όχι ανάμεσά τους<sup>4</sup>.

Στις σημερινές συνθήκες, με δεδομένη την οξύτητα του νέου κοινωνικού ζητήματος, θα περίμενε κανείς ότι μια τέτοια ιδέα θα βρισκόταν στο επίκεντρο της δημόσιας συζήτησης και –γιατί όχι;– της πολιτικής διαμάχης. Κάτι τέτοιο δεν φαίνεται να συμβαίνει. Η ανάγνωση των εκλογικών προγραμμάτων του Μαΐου και Ιουνίου 2012 δείχνει ότι, με λίγες εξαιρέσεις, το θέμα δεν έχει απασχολήσει τα επιτελεία των κομμάτων<sup>5</sup>.

3. Βλ. το [βιβλίο](#) «Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της: ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική», που κυκλοφόρησε από τις εκδόσεις Κριτική τον Απρίλιο 2004.

4. Βλ. σχετικό ρεπορτάζ της εφημερίδας «Η Αυγή» με τίτλο «Εγγυημένο εισόδημα – το ζητούμενο» (26 Οκτωβρίου 2003). Θετική άποψη για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα είχαν εκφράσει η Α. Διαμαντοπούλου (τότε Επίτροπος Απασχόλησης & Κοινωνικών Υποθέσεων της Ε.Ε.), η Μ. Γιαννάκου (τομεάρχης Απασχόλησης & Κοινωνικών Ασφαλίσεων της Ν.Δ.) και ο Δ. Παπαδημούλης (υπεύθυνος κοινωνικών θεμάτων εκ μέρους του Συνασπισμού). Από την άλλη, επιφυλακτική ήταν η στάση των Α. Καλύβη και Γ. Ρωμανιά (αντιπροέδρου και επιστημονικού συμβούλου της ΓΣΕΕ αντισοίχως), ενώ αποκάλυπτα εχθρική αυτή του Δ. Ρέππα (Υπουργού Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων) αλλά και του Χ. Πολυζωγόπουλου (τότε προέδρου της ΓΣΕΕ).

5. Οι εξαιρέσεις είναι το κόμμα της [Δημοκρατικής Αριστεράς](#), που πρότεινε «σχεδιασμό και σταδιακή εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος μέχρι το τέλος του 2013», και ο [Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς](#), που ζητούσε «μέρος των πόρων του ΕΣΠΑ να διατεθεί για τη χρηματοδότηση ενός ειδικού προγράμματος καταπολέμησης της ακραίας φτώχειας, με τη θεσμοθέτηση ενός ελάχιστου εγγυημένου επιπέδου διαβίωσης».

Εν τω μεταξύ, η συζήτηση για τις προοπτικές του προγράμματος έχει γίνει πιο επίκαιρη παρά ποτέ: το πακέτο μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής της διετίας 2013-2014, που εγκρίθηκε από τη Βουλή το Νοέμβριο 2012, προβλέπει δαπάνη €20 εκατ. για την πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε δύο περιοχές της χώρας το 2014. Η εξέταση των δημοσιονομικών και διανεμητικών επιδράσεων του προγράμματος, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών [EURO-MOD](#), μπορεί να συμβάλει στην καλύτερη προετοιμασία της πιλοτικής εφαρμογής. Αυτό είναι το θέμα της επόμενης ενότητας.

## Δύο εναλλακτικά σενάρια

Όπως αναφέραμε προηγουμένως, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αποτελεί στοχευμένη κοινωνική παροχή που χορηγείται με εισοδηματικά κριτήρια, και απευθύνεται σε οποιονδήποτε πληροί τα κριτήρια αυτά, χωρίς αποκλεισμούς. Το πρόγραμμα συνδυάζει την οικονομική ενίσχυση των ευπαθέστερων ομάδων του πληθυσμού με την κατάρτιση και την παρακολούθηση ατομικών σχεδίων δράσης, με στόχο την επιστροφή στην απασχόληση και την κοινωνική επανένταξη των δικαιούχων.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα συμπληρώνει το αρχικό εισόδημα των δικαιούχων ώστε αυτό να μην υπολείπεται ενός καθορισμένου ορίου. Πιο συγκεκριμένα, το σχετικό επίδομα (δηλ. η χρηματική ενίσχυση που χορηγείται στο πλαίσιο του προγράμματος) ισούται με τη διαφορά του εισοδήματος αναφοράς των δικαιούχων από το εγγυημένο ποσό που αντιστοιχεί στο νοικοκυριό. Εισόδημα αναφοράς είναι το τμήμα εκείνο του εισοδήματος των δικαιούχων που λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό της χρηματικής ενίσχυσης – και το οποίο προκύπτει αφού αφαιρεθεί από το εισόδημα των δικαιούχων ένα ποσοστό (λ.χ. 20%) των αμοιβών από εργασία, ώστε να μην μηδενίζεται το κίνητρο για εργασία<sup>6</sup>. Εγγυημένο ποσό είναι το ελάχιστο όριο διαβίωσης που ορίζει η Πολιτεία, το οποίο προσαρμόζεται ανάλογα με τον αριθμό και την ηλικία των μελών του νοικοκυριού. Μια ενδεικτική κλίμακα ισοδυναμίας, παραλλαγή εκείνης που εφαρμόζεται στο πορτογαλικό πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, θα προσέθετε 70% του βασικού ποσού στον δεύτερο και κάθε επιπλέον ενήλικα, καθώς και 50% σε κάθε παιδί ηλικίας έως 18 ετών (ή έως 25 ετών εάν σπουδάζει).

Ο καθορισμός του ελάχιστου ορίου διαβίωσης που εγγυάται η Πολιτεία είναι θέμα επιλογής. Γενικά το σχετικό ποσό δεν μπορεί παρά να είναι χαμηλό: αφενός για λόγους δημοσιονομικού ρεαλισμού, και αφετέρου για λόγους διατήρησης των κινήτρων για εργασία – με την έννοια ότι δεν θα πρέπει να συμφέρει τους δικαι-

6. Στην περίπτωση των αγροτών, οι αμοιβές από εργασία δεν μπορούν να είναι χαμηλότερες από το θεωρητικό εισόδημα που αντιστοιχεί στην ασφαλιστική κατηγορία Ι του κλάδου κύριας ασφάλισης του ΟΓΑ (€473 το μήνα το 2012).

ΠΙΝΑΚΑΣ Ι  
Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα (2012)

	βασικό σενάριο	εναλλακτικό σενάριο
I. χωρίς έξοδα ενοικίου ή στεγαστικού δανείου		
άτομο που ζει μόνο	360	200
μονογονεϊκή οικογένεια (μητέρα + 1 παιδί)	540	300
ζευγάρι χωρίς παιδιά	612	340
τριμελής οικογένεια (ζευγάρι + 1 παιδί)	792	440
τετραμελής οικογένεια (ζευγάρι + 2 παιδιά)	972	540
πρόσθετο ποσό για κάθε κάθε extra ενήλικο	252	140
πρόσθετο ποσό για κάθε κάθε extra παιδί	180	100
II. με έξοδα ενοικίου ή στεγαστικού δανείου		
άτομο που ζει μόνο	485	325
μονογονεϊκή οικογένεια (μητέρα + 1 παιδί)	690	450
ζευγάρι χωρίς παιδιά	762	490
τριμελής οικογένεια (ζευγάρι + 1 παιδί)	967	615
τετραμελής οικογένεια (ζευγάρι + 2 παιδιά)	1172	740
πρόσθετο ποσό για κάθε κάθε extra ενήλικο	277	165
πρόσθετο ποσό για κάθε κάθε extra παιδί	205	125

Σημειώσεις: Τα παραπάνω ποσά είναι αυτά που εγγυάται η Πολιτεία ανάλογα με τη σύνθεση του νοικοκυριού και το ιδιοκτησιακό καθεστώς κατοικίας, σύμφωνα με τα δύο σενάρια. Το ποσό της εισοδηματικής ενίσχυσης που καταβάλλεται στους δικαιούχους προκύπτει από τη διαφορά ανάμεσα στο εισόδημα αναφοράς που διαθέτουν και στο ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα που αντιστοιχεί στον τύπο νοικοκυριού όπου ανήκουν. Όλα τα ποσά είναι ευρώ ανά μήνα.

ούχους να εισπράττουν την εγγύηση αντί να εργάζονται με τον κατώτατο μισθό (€586 το μήνα σήμερα). Η πιλοτική εφαρμογή του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος θα μπορούσε να συνδέει το εγγυημένο όριο διαβίωσης με το ύψος άλλων κοινωνικών παροχών: π.χ. του τακτικού επιδόματος ανεργίας και της σύνταξης ανασφαλιστών ηλικιωμένων (€360 το μήνα σήμερα), ή με το ύψος του επιδόματος μακροχρόνιας ανεργίας (€200 το μήνα σήμερα). Με άλλα λόγια, το βασικό σενάριο θα αντιστοιχούσε στο επίπεδο γενναιοδωρίας του αντίστοιχου κυπριακού προγράμματος, ενώ το εναλλακτικό σενάριο σε εκείνο του πορτογαλικού.

Επί πλέον, το εγγυημένο όριο διαβίωσης θα πρέπει να προσαυξάνεται για όσα νοικοκυριά βαρύνονται με έξοδα ενοικίου ή στεγαστικού δανείου. Προκειμένου να μην ευνοούνται νοικοκυριά με μεγάλες δαπάνες κατοικίας, το ύψος της προσαύξησης πρέπει να είναι ανάλογο με το μέγεθος του νοικοκυριού αλλά ανεξάρτητο από το πραγματικό ύψος των δαπανών αυτών. Ενδεικτικά, το σχε-

τικό ποσό θα μπορούσε να είναι ίσο με το επίδομα ενοικίου ΟΕΚ (€125 το μήνα για ένα άτομο, συν €25 το μήνα για κάθε πρόσθετο μέλος του νοικοκυριού). Τα ποσά που προκύπτουν για διάφορους τύπους νοικοκυριών παρουσιάζονται στον Πίνακα Ι.

Και στα δύο σενάρια, δικαιούχοι ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος πρέπει να είναι όλοι όσοι διαθέτουν χαμηλότερο εισόδημα αναφοράς από το εγγυημένο ποσό.

Ας πάρουμε το παράδειγμα μιας υποθετικής οικογένειας (ζευγάρι με δύο παιδιά). Ο πατέρας έχει χάσει τη δουλειά του και εισπράττει τακτικό επίδομα ανεργίας, ενώ η μητέρα εργάζεται με μερική απασχόληση δύο ημερών την εβδομάδα που αμείβεται με τον κατώτατο μισθό. Ας υποθέσουμε επί πλέον ότι η οικογένεια πληρώνει στεγαστικό δάνειο, ενώ επίσης εισπράττει ενοίκιο από κάποιο μικρό ιδιόκτητο διαμέρισμα. Η οικογένεια αυτή θα δικαιούται επίδομα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος – και εάν ναι, ποια θα είναι η αξία

ΠΙΝΑΚΑΣ 2  
Παράδειγμα υπολογισμού του επιδόματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος

	χωρίς (σήμερα)	ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα	
		βασικό σενάριο	εναλλακτικό σενάριο
A. εισόδημα νοικοκυριού	744		
A1. αμοιβές από εργασία	234		
A2. κοινωνικά επιδόματα	360		
A3. εισόδημα από ενοίκια	150		
B. εισόδημα αναφοράς		698	698
Γ. εγγυημένο ποσό		1.172	740
Δ. επίδομα		474	42

Σημειώσεις: Η αμοιβή από εργασία αντιστοιχεί σε μερική απασχόληση δύο ημερών την εβδομάδα με αμοιβή ίση των κατώτατο μισθό. Το εισόδημα από κοινωνικά επιδόματα αντιστοιχεί στο επίδομα ανεργίας. Ο υπολογισμός του εισοδήματος αναφοράς εξαιρεί το 20% των αμοιβών από εργασία. Όλα τα ποσά είναι ευρώ ανά μήνα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Αριθμός δικαιούχων και δημοσιονομικό κόστος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (2012)

		βασικό σενάριο	εναλλακτικό σενάριο
A. δικαιούχοι			
	αριθμός νοικοκυριών	559.470	227.619
	αριθμός ατόμων	1.616.065	619.637
	ποσοστό του πληθυσμού	14,8%	5,7%
B. ετήσιο κόστος			
	εκατομμύρια ευρώ	2.161	678
	ποσοστό του ΑΕΠ	1,11%	0,35%

Σημειώσεις: Τα μεγέθη που χρησιμοποιούμε είναι €194,7 δις για το ΑΕΠ, και 10.928.115 για τον πληθυσμό. Ο αριθμός ατόμων περιλαμβάνει όλα τα μέλη όλων των νοικοκυριών που συμμετέχουν στο πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

Πηγή: EUROMOD (version F4.0).

του; Όπως φαίνεται στο Πίνακα 2, η απάντηση είναι θετική, ενώ το ποσό του επιδόματος θα είναι €474 το μήνα σύμφωνα με το βασικό σενάριο, και €42 το μήνα σύμφωνα με το εναλλακτικό σενάριο.

Πόσοι θα συμμετείχαν σε ένα τέτοιο πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος – και πόσο θα κόστιζε; Όπως δείχνει ο Πίνακας 3, το βασικό σενάριο θα είχε ετήσιο κόστος περίπου €2,2 δις (1,1% του ΑΕΠ) συνολικά, ενώ θα συμμετείχαν 1 εκατομμύριο 616 χιλιάδες άτομα (14,8% του πληθυσμού). Το εναλλακτικό σενάριο θα ήταν οικονομικότερο: θα κόστιζε συνολικά €678 εκατ. (0,35% του ΑΕΠ), με αριθμό δικαιούχων 620 χιλιάδες άτομα (5,7% του πληθυσμού).

Το καθαρό κόστος του προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είναι χαμηλότερο από αυτό που παρουσιάζεται στον Πίνακα 3. Κατ' αρχήν, η θεσμοθέτηση ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων από το 2013 συνεπάγεται ότι σημαντικό μέρος του συνολικού κόστους θα απορροφηθεί από το νέο επίδομα (το οποίο θα λαμβάνουν πολλοί δικαιούχοι του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος). Επίσης, ένα άλλο μέρος του συνολικού κόστους του προγράμματος (σύμφωνα με τους υπολογισμούς μας: 25% στο βασικό και 29% στο εναλλακτικό σενάριο) αντιστοιχεί στην προσαύξηση για εξόδα ενοικίου ή στεγαστικού δανείου – η οποία θα

είναι περιττή εάν τελικά θεσμοθετηθεί το νέο επίδομα κατοικίας, σε αντικατάσταση της επιδότησης ενοικίου ΟΕΚ που διεκόπη με την κατάργηση του Οργανισμού, όπως προτείνει ο ΟΟΣΑ (OECD 2012) και όπως φαίνεται να σχεδιάζει η κυβέρνηση.

Από την άλλη, η συνεχιζόμενη ύφεση της ελληνικής οικονομίας θα μειώσει το ΑΕΠ και θα αυξήσει τον αριθμό δικαιούχων και συνεπώς το κόστος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Βέβαια, ισχύει και το αντίστροφο: η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας θα ελαφρύνει τις πιέσεις στο δίκτυ ασφαλείας και θα μειώσει το κόστος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

Πώς θα συνέβαλε ένα τέτοιο πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στη μείωση των δεικτών φτώχειας; Όπως δείχνει ο Πίνακας 4, το βασικό σενάριο θα εξάλειφε σε μεγάλο βαθμό την ακραία φτώχεια (μείωση 88,4%), θα μείωνε πολύ το μέσο χάσμα σχετικής φτώχειας (κατά 56,3%), ενώ θα περιορίζε σημαντικά και το ποσοστό σχετικής φτώχειας (κατά 25,6%). Από την άλλη, το εναλλακτικό σενάριο θα είχε σαφώς ασθενέστερη επίδραση: θα άφηνε αναλλοίωτο το ποσοστό σχετικής φτώχειας, θα μείωνε ελάχιστα το ποσοστό ακραίας φτώχειας (κατά 10,2%), αλλά πάντως θα πετύχαινε αξιόλογη μείωση του μέσου χάσματος σχετικής φτώχειας (κατά 23,7%).

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Δείκτες φτώχειας και ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα (2012)

	χωρίς (σήμερα)	ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα	
		βασικό σενάριο	εναλλακτικό σενάριο
ποσοστό σχετικής φτώχειας	18,55	13,80	18,55
μεταβολή		-25,6%	0,0%
ποσοστό ακραίας φτώχειας	8,46	0,98	7,60
μεταβολή		-88,4%	-10,2%
μέσο χάσμα σχετικής φτώχειας	37,12	16,23	28,33
μεταβολή		-56,3%	-23,7%

Σημειώσεις: Το 2012 το όριο σχετικής φτώχειας (60% του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος) αντιστοιχούσε σε €486 το μήνα για μονομελές νοικοκυριό, ή €1.020 το μήνα για τετραμελή οικογένεια. Το όριο ακραίας φτώχειας μεταβάλλεται ανάλογα με την τοποθεσία, το μέγεθος και τη σύνθεση του νοικοκυριού, καθώς και με το ιδιοκτησιακό καθεστώς κατοικίας (βλ. Ενημερωτικό Δελτίο [1/2012](#)). Το μέσο χάσμα σχετικής φτώχειας είναι η διαφορά του ορίου φτώχειας από το μέσο ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα όσων βρίσκονται κάτω από αυτό, ως ποσοστό του πρώτου.

Πηγή: EUROMOD (version F4.0).

## Συμπεράσματα

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της μελέτης, η γενικευμένη εφαρμογή ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος κοντά στο επίπεδο γενναιοδωρίας του αντίστοιχου κυπριακού προγράμματος θα εξάλειφε σχεδόν ολοκληρωτικά την ακραία φτώχεια, έναντι όμως αξιόλογου καθαρού κόστους (πάνω από 1% του ΑΕΠ). Σε μια πιο οικονομική εκδοχή (κοντά στο επίπεδο γενναιοδωρίας του πορτογαλικού προγράμματος), το πρόγραμμα θα κόστιζε 0,35% του ΑΕΠ (κάτω από 2% της συνολικής κοινωνικής δαπάνης), αλλά θα είχε ασθενέστερη επίδραση στους δείκτες φτώχειας. Το καθαρό κόστος του προγράμματος (το οποίο προκύπτει αφού αφαιρεθεί το ποσό που καλύπτεται από άλλα κοινωνικά επιδόματα τα οποία προβλέπεται να θεσμοθετηθούν ή έχουν ήδη θεσμοθετηθεί) θα είναι χαμηλότερο.

Η πρόβλεψη στο πακέτο μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής του Νοεμβρίου 2012 δαπάνης €20 εκατ. για την πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε δύο περιοχές της χώρας από τον Ιανουάριο 2014 έχει δώσει νέα ώθηση στη συζήτηση για τις προοπτικές του προγράμματος. Πρόκειται για μια μοναδική ευκαιρία εκσυγχρονισμού και ενίσχυσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας στην Ελλάδα της κρίσης. Για να μην χαθεί αυτή η ευκαιρία, η πιλοτική εφαρμογή θα πρέπει να σχεδιαστεί καλά και να υλοποιηθεί προσεκτικά. Η πολιτική υποστήριξη του προγράμματος από κυβέρνηση και αντιπολίτευση, καθώς και η διοικητική προετοιμασία σε επίπεδο Υπουργείου και Task Force, είναι αποφασιστικές προϋποθέσεις. Η ορθή επιλογή των δύο περιοχών της χώρας όπου θα υλοποιηθεί η πιλοτική εφαρμογή είναι επίσης κρίσιμη.

Ένα από τα σοβαρότερα εμπόδια για την ορθή στόχευση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (αλλά και κάθε κοινωνικής παροχής που χορηγείται με εισοδηματικά κριτήρια) είναι ο κίνδυνος το δηλωθέν εισόδημα των αιτούντων να εμφανίζεται χαμηλό όχι λόγω πραγματικής ανάγκης, αλλά λόγω φοροδιαφυγής. Συνεπώς, απαιτείται η επεξεργασία εναλλακτικών μεθόδων εξακρίβωσης του εισοδήματος των αιτούντων (π.χ. μέσω τεκμηρίων) στη φάση της προετοιμασίας, και η αξιολόγησή τους στη φάση της πιλοτικής εφαρμογής.

Συμπληρωματικά, το πρόβλημα των αδήλων εισοδημάτων της παραοικονομίας μπορεί να αντιμετωπιστεί με την υποχρέωση των δικαιούχων να είναι διαθέσιμοι για εργασία και να συμμετέχουν σε προγράμματα επανένταξης (επί ποινή αποκλεισμού)<sup>7</sup>. Πολλά τέτοια προγράμματα (με Ευρωπαϊκή συγχρηματοδότηση) υφίστανται ήδη. Συχνά, αρκεί ο καλύτερος συντονισμός μεταξύ του φορέα υλοποίησης του ελάχιστου εισοδήματος και των κοινωνικών υπηρεσιών, καθώς και η κατά προτεραιότητα ένταξη των δικαιούχων ελάχιστου εισοδήματος στα προγράμματα επανένταξης. Βέβαια, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση δράσεων επανένταξης με ουσιαστικό αντίκρισμα δεν είναι εύκολη υπόθεση. Ούτε είναι ασήμαντο το δημοσιονομικό και διοικητικό κόστος τέτοιων δράσεων. Όμως, εάν ο στόχος είναι να δοθεί μια ευκαιρία στους δικαιούχους να ξεφύγουν από την ακραία φτώχεια και όχι απλώς να τους χορηγηθεί ένα μικρό βοήθημα, τότε δεν υπάρχει άλλη επιλογή.

Επί πλέον, για να είναι επιτυχής η πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος θα πρέπει να παρακολουθεί προσεκτικά και να αντιμετωπίζει αποτελεσματικά τα προβλήματα καθώς αυτά ανακύπτουν. Απαιτείται κινητοποίηση όλων των διαθέσιμων υλικών και έμψυχων πόρων σε τοπικό επίπεδο: πολιτικό προσωπικό, στελέχη κοινωνικών φορέων, διοικητικοί υπάλληλοι δήμων και περιφερειών, κοινωνικοί λειτουργοί που υπηρετούν σε διάφορους φορείς της περιοχής. Επίσης, θα είναι χρήσιμη η συνεργασία με τον Ερυθρό Σταυρό και άλλες μη κυβερνητικές οργανώσεις, με επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στο χώρο της κοινωνικής οικονομίας, ακόμη και με ιδιώτες που θα επιθυμούσαν να συμβάλουν είτε με χρόνο εθελοντικής εργασίας είτε με δωρεές και χορηγίες.

Τα εμπόδια είναι πράγματι πολλά. Όμως, όπως έχει δείξει η εμπειρία άλλων χωρών (και μάλιστα με παρόμοια χαρακτηριστικά), η προσήλωση στο στόχο και η σοβαρότητα στην προσπάθεια είναι ικανές να υπερνικήσουν ακόμη και τα δυσκολότερα εμπόδια – και μάλιστα με μέτριο κόστος.

---

7. Για παράδειγμα, στην Πορτογαλία, όσοι σιγγάνοι είχαν άλλες δουλειές στην παραοικονομία διαπίστωσαν ότι για να λάβουν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα θα έπρεπε να παρακολουθήσουν τέτοιες δράσεις, οι οποίες τους αποσπούσαν από τις (αδήλωτες) δουλειές τους: π.χ. οι ίδιοι έπρεπε να καθίσουν στο θρανίο σε σχολεία δεύτερης ευκαιρίας, τα παιδιά τους να γραφτούν στο σχολείο κτλ. Κάποιοι βέβαια από αυτούς το έκαναν, οπότε θεωρήθηκε επιτυχία ότι το πρόγραμμα κατάφερε να μειώσει τα ποσοστά αναλφαριθμητισμού ή σχολικής διαρροής.

## Βιβλιογραφία

- IMF (2012) Greece: request for extended arrangement under the extended fund facility. [Country Report No. 12/57](#) March 2012. Washington DC: International Monetary Fund.
- OECD (2012) Review of Greek social programmes (draft report). Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Δημοκρατική Αριστερά (2012) [Προγραμματικές προτάσεις](#) (26 Απριλίου 2012). «Άμεσο πρόγραμμα ανακούφισης των εχόντων απόλυτη ανάγκη» (σελ. 71-72).
- ΕΛΣΤατ (2012) [Απασχόληση – ανεργία](#). Πίνακας 1Α: Κατάσταση απασχόλησης (φύλο, ποσοστό ανεργίας) (Ιανουάριος 2004 - Σεπτέμβριος 2012). Πειραιάς, Ελληνική Στατιστική Αρχή.
- ΕΛΣΤατ (2012) Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών 2011: κίνδυνος φτώχειας. [Δελτίο τύπου](#) (2 Νοεμβρίου 2012). Πειραιάς, Ελληνική Στατιστική Αρχή.
- IOBE (2012) [Η έννοια της αδήλωτης εργασίας και τα χαρακτηριστικά της](#). Αθήνα, Ίδρυμα Οικονομικών & Βιομηχανικών Ερευνών.
- Ματσαγγάνης Μ. (2004) [Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της: ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική](#). Αθήνα, εκδόσεις Κριτική.
- Ματσαγγάνης Μ. (2011) [Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς: οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία](#). Αθήνα, εκδόσεις Κριτική.
- Ματσαγγάνης Μ. & Λεβέντη Χ. (2012) Διανεμητικές επιδράσεις της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα. [Ενημερωτικό Δελτίο 2/2012](#). Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών. Αθήνα, εκδόσεις Κριτική.
- Ματσαγγάνης Μ. (2004) Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της: ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική. Αθήνα, εκδόσεις Κριτική ([ιστοσελίδα](#)).
- Ματσαγγάνης Μ. (2011) Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς: οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία. Αθήνα, εκδόσεις Κριτική ([ιστοσελίδα](#)).
- Ματσαγγάνης Μ., Λεβέντη Χ. & Καναβιτσά Ε. (2012) Διαστάσεις της φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης. [Ενημερωτικό Δελτίο 1/2012](#). Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών. Αθήνα, εκδόσεις Κριτική.
- ΟΑΕΔ (2012) Στατιστικά στοιχεία ανά μήνα. [Στοιχεία ανεργίας Σεπτεμβρίου 2012](#). Αθήνα, Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού.
- Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς (2012) [Επικαιροποιημένο πρόγραμμα του ΣΥΡΙΖΑ-ΕΚΜ για τις εκλογές της 17ης Ιουνίου](#) (2 Ιουνίου 2012). Παρουσίαση του προγράμματος του ΣΥΡΙΖΑ-ΕΚΜ για την οικονομία από τον Γιάννη Δραγασάκη. Παράρτημα Ι: «Κατευθύνσεις για την άμεση υλική ανακούφιση των πιο αδύναμων».



## Λίγα λόγια για το EUROMOD

Το **EUROMOD**, με το οποίο έγινε η εκτίμηση των διανεμητικών επιδράσεων της φοροδιαφυγής σε αυτή την εργασία, είναι το επίσημο υπόδειγμα μικρο-προσομοίωσης φορολογίας και κοινωνικών παροχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποτελεί προϊόν στενής συνεργασίας δεκάδων πανεπιστημίων και ερευνητικών κέντρων από όλες τις χώρες της Ε.Ε. σε μια περίοδο σχεδόν δύο δεκαετιών, με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Τα αποτελέσματά του έχουν επικυρωθεί τόσο σε μικροοικονομικό όσο και σε μακροοικονομικό επίπεδο, ενώ διάφορες εφαρμογές του έχουν δημοσιευθεί σε πλήθος ερευνητικών εργασιών.

Το υπόδειγμα λειτουργεί υπολογίζοντας τη διανεμητική επίδραση διάφορων μέτρων φορολογικής και κοινωνικής πολιτικής, καθώς και οποιασδήποτε μεταβολής (πραγματικής ή υποθετικής) των μέτρων αυτών. Η προσομοίωση των μέτρων γίνεται συνδυάζοντας τους κανόνες του φορολογικού συστήματος και τους όρους επιλεξιμότητας των κοινωνικών παροχών με τα χαρακτηριστικά των νοικοκυριών (π.χ. την οικογενειακή, εργασιακή ή εισοδηματική τους κατάσταση), όπως αυτά αποτυπώνονται στην έρευνα που χρησιμοποιείται. Στην περίπτωση της Ελλάδας, πρόκειται για την Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (EU-SILC). Στην κατηγορία των προσομοιωσιμων μέτρων συγκαταλέγονται οι φόροι εισοδήματος και οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και ορισμένα, συνήθως μη ανταποδοτικά, κοινωνικά επιδόματα.

Άλλα μέτρα φορολογικής και κοινωνικής πολιτικής δεν μπορούν να προσομοιωθούν με βάση τις διαθέσιμες πληροφορίες. Για παράδειγμα,

οι ανταποδοτικές κοινωνικές παροχές (όπως είναι οι περισσότερες συντάξεις) εξαρτώνται από παράγοντες –κυρίως το ιστορικό ασφάλισης– για τους οποίους οι έρευνες τύπου ΕΟΠ ή EU-SILC δεν παρέχουν στοιχεία. Φυσικά, αυτό δεν σημαίνει ότι στο EUROMOD οι συντάξεις παραλείπονται: απλώς, «διαβάζονται» απευθείας από τα δεδομένα της έρευνας αντί να προσομοιώνονται. Κάτι ανάλογο συμβαίνει και με τα ιδιωτικά εισοδήματα, τα οποία επίσης λαμβάνονται ως δεδομένα.

Ένα σημαντικό πλεονέκτημα των υποδειγμάτων μικροπροσομοίωσης είναι η ικανότητά τους να ενσωματώνουν στους σχετικούς υπολογισμούς όχι μόνο τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί κάθε μέτρο φορολογικής και κοινωνικής πολιτικής χωριστά, αλλά και τις (συνήθως περίπλοκες) μεταξύ τους αλληλεπιδράσεις. Για παράδειγμα, ένα επίδομα μπορεί να υπόκειται σε φορολογία εισοδήματος, συνεπώς η αύξηση ή η μείωση της αξίας του δεν θα προκαλέσει αντίστοιχη μεταβολή της δημόσιας δαπάνης. Τέτοιου είδους αλληλεπιδράσεις δεν είναι εφικτό να λαμβάνονται υπόψη σε μία διανεμητική ανάλυση παρά μόνο με τη χρήση ενός υποδείγματος φόρων-παροχών.

Όπως τα περισσότερα παρόμοια υποδείγματα, το EUROMOD είναι κατ' αρχήν «στατικό», με την έννοια ότι βασίζεται στην παραδοχή ότι η συμπεριφορά των ατόμων δεν αλλάζει καθώς μεταβάλλεται η κρατική πολιτική. Πάντως, θεωρείται γενικά αποδεκτό ότι τα στατικά υποδείγματα, παρότι όχι εντελώς ρεαλιστικά, παραμένουν πολύτιμα για την ανάλυση των αποτελεσμάτων των μεταβολών της φορολογίας ή της κοινωνικής πολιτικής στη βραχυχρόνια περίοδο.

### Επικοινωνία

Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής  
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών  
Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών  
Πατησίων 76  
Αθήνα 10434  
[www.paru.gr](http://www.paru.gr)

Μάνος Ματσαγγάνης  
τηλ.: 210 8203 380  
fax: 210 8214 122  
e-mail: [matsaganis@aueb.gr](mailto:matsaganis@aueb.gr)

Χρύσα Λεβέντη  
τηλ.: 210 8203 354  
fax: 210 8214 122  
e-mail: [xrisalev@aueb.gr](mailto:xrisalev@aueb.gr)

