

06.2016

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

# Μια Αποδοτικότερη Πολιτική για την Καταπολέμηση της Ακραίας Φτώχειας

Μάνος Ματσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη  
& Ελένη Καναβιτσά & Μαρία Φλεβοτόμου

Ιούνιος 2016

# Επιστημονική Ομάδα

**Μάνος Μασαγγάνης<sup>1,2</sup>**

**Χρύσα Λεβέντη<sup>1,3</sup>**

**Ελένη Καναβιτσα<sup>1</sup>**

**Μαρία Φλεβοτόμου<sup>1,4</sup>**

**1.** Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

**2.** Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano

**3.** Institute for Social and Economic Research, University of Essex

**4.** Διεύθυνση Οικονομικής Ανάλυσης και Μελετών, Τράπεζα της Ελλάδος

# Περιεχόμενα

<b>A</b>	<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	<b>6</b>
<b>B</b>	<b>ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΦΤΩΧΕΙΑ</b> .....	<b>8</b>
	B1. Η Φτώχεια ως Απόλυτη Ένδεια.....	9
	B2. Η Σχετική Φτώχεια.....	12
	B3. Η Φτώχεια με Σταθερό Όριο.....	14
	B4. Ποσοστό και Χάσμα Φτώχειας.....	16
	B5. Εισόδημα και Κατανάλωση .....	17
	B6. Εισόδημα σε Χρήμα και «σε Είδος».....	19
	B7. Συμπεράσματα.....	21
<b>Γ</b>	<b>Η ΦΤΩΧΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΗΜΕΡΑ</b> .....	<b>23</b>
	Γ1. «Μικροπροσομοίωση».....	24
	Γ2. Η Ακραία Φτώχεια στην Ελλάδα (2011-2015).....	26
	Γ3. Η Σχετική Φτώχεια στην Ελλάδα (2011-2015).....	38
	Γ4. Η Φτώχεια με Σταθερό Όριο στην Ελλάδα (2011-2015).....	40
	Γ5. Η Εξάλειψη της Ακραίας Φτώχειας ως Προτεραιότητα για τη Δημόσια Πολιτική στην Ελλάδα.....	42
<b>Δ</b>	<b>ΑΛΛΕΣ ΠΗΓΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ</b> .....	<b>45</b>
	Δ1. Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων.....	46
	Δ2. Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών.....	48
<b>Ε</b>	<b>ΑΛΛΕΣ ΕΚΔΟΧΕΣ ΤΗΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ</b> .....	<b>53</b>
	E1. Διατροφική Ανασφάλεια.....	54
	E2. Στέγαση και Δαπάνες Κατοικίας.....	57
	E3. Πρόσβαση στην Περίθαλψη.....	61

<b>ΣΤ</b>	<b>ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ: Η ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΕΙΚΟΝΑ.....</b>	<b>63</b>
	ΣΤ1. Η Στήριξη του Εισοδήματος των Ηλικιωμένων.....	64
	ΣΤ2. Η Στήριξη του Εισοδήματος των Ανέργων.....	66
	ΣΤ3. Η Στήριξη του Εισοδήματος των Φτωχών Οικογενειών.....	72
	ΣΤ4. Κοινωνικό Μέρισμα.....	74
	ΣΤ5. Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα.....	75
	ΣΤ6. «Μέτρα Αντιμετώπισης της Ανθρωπιστικής Κρίσης».....	77
	ΣΤ7. Η Σημερινή Πολιτική Κατά της Φτώχειας: Μια Αποτίμηση.....	79
	ΣΤ8. Συμπεράσματα.....	83
<b>Ζ</b>	<b>ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ: ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ.....</b>	<b>85</b>
	Z1. Πύκνωση Εισοδηματικής Στήριξης.....	86
	Z2. Η Προτεινόμενη Δέσμη Μέτρων.....	88
	Z3. Διανεμητικές Επιδράσεις.....	92
	Z4. Δημοσιονομικές Επιδράσεις.....	95
	Z5. Συμπέρασμα.....	96
<b>Η</b>	<b>ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΜΙΑΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΕΡΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ.....</b>	<b>98</b>
<b>Θ</b>	<b>ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....</b>	<b>101</b>

---

**ΜΙΑ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΕΡΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ  
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΚΡΑΙΑΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ**

**Μάνος Ματσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη  
& Ελένη Καναβιτσά & Μαρία Φλεβοτόμου**

**Ιούνιος 2016**

# Εισαγωγή



## A. Εισαγωγή

Η μεγάλη άνοδος της ανεργίας σε συνδυασμό με τα κενά του συστήματος κοινωνικής προστασίας έχουν προκαλέσει αξιοσημείωτη αύξηση της φτώχειας. Αυτό συνέβη, όχι μόνο επειδή η κρίση είναι βαθιά και παρατεταμένη, αλλά και επειδή το σύστημα κοινωνικής προστασίας απέτυχε να ενεργοποιήσει μηχανισμούς στήριξης του εισοδήματος των φτωχών και των ανέργων.

Σε μεγάλο βαθμό, το πρόβλημα προϋπήρχε. Μέχρι τα τέλη της προηγούμενης δεκαετίας, η κοινωνική δαπάνη στην Ελλάδα συνέκλινε προς τα μέσα επίπεδα της Ε.Ε. Παρ' όλα αυτά, η υψηλή δαπάνη συμβάδιζε με τη διαιώνιση σημαντικών κενών προστασίας, με αποτέλεσμα η επίδοση του συστήματος κοινωνικής προστασίας (και ιδίως των κοινωνικών παροχών εκτός συντάξεων) στο πεδίο της μείωσης της φτώχειας να είναι πολύ χαμηλή. Η κρίση δεν δημιούργησε τα κενά προστασίας, απλώς ανέδειξε τις τραγικές συνέπειές τους. Στη συνέχεια, το πρόβλημα επιδεινώθηκε τα τελευταία χρόνια, καθώς η αναγκαία αναβάθμιση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας παραμελήθηκε, ενώ η κατανομή των περιορισμένων πόρων σε συνθήκες της μεγαλύτερης δημοσιονομικής στενότητας μέχρι σήμερα υπήρξε συχνά ατυχής, με την έννοια ότι συντέλεσε στη διεύρυνση των κενών προστασίας και όχι στην κάλυψή τους.

Παρά τη ρητορική έμφαση στην «ανθρωπιστική κρίση» που φέρεται να αντιμετωπίζει η χώρα, ως αποτέλεσμα των προγραμμάτων διάσωσης, η μέχρι σήμερα πολιτική της νέας κυβέρνησης στον τομέα αυτό παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά των προηγούμενων: αργοί ρυθμοί, ανεπαρκής προετοιμασία, έλλειψη τεκνογνωσίας και χαμηλή προτεραιότητα.

Η επίτευξη συμφωνίας μεταξύ της Ελλάδας και των ευρωπαϊών εταίρων σε επίπεδο κορυφής, στις αρχές Ιουλίου του 2015, θέτει τις προϋποθέσεις για τη διαμόρφωση ενός σταθερού πλαισίου μέσα στο οποίο θα ασκείται η δημόσια πολιτική με μεσοπρόθεσμο ορίζοντα. Ταυτόχρονα, οι δεσμεύσεις της ελληνικής κυβέρνησης για μείωση δαπανών και αύξηση φόρων αναπόφευκτα διαμορφώνουν ένα περιοριστικό δημοσιονομικό πλαίσιο. Επιπλέον, τόσο η διεθνής εμπειρία όσο και η ελληνική της τελευταίας πενταετίας δείχνουν ότι η σημαντικότερη ίσως προϋπόθεση για την επιτυχία ενός προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής είναι η πολιτική συναίνεση και η κοινωνική αποδοχή του.

Σε αυτές τις συνθήκες, ο φιλόδοξος αλλά ρεαλιστικός στόχος της αποτελεσματικής αντιμετώπισης της φτώχειας (θεμέλιο της οποίας πρέπει να είναι η πλήρης εξάλειψη της ακραίας ένδειας) μπορεί να αποτελέσει πεδίο συνεννόησης των πολιτικών δυνάμεων και ταυτόχρονα να συμβάλει στην αποκατάσταση της κοινωνικής συνοχής.

Η έκθεση αυτή σκιαγραφεί τη λογική, το περιεχόμενο και τα προαπαιτούμενα μιας αποδοτικότερης πολιτικής κατά της φτώχειας για την Ελλάδα της ανάκαμψης. Πιο συγκεκριμένα, ξεκινά με μια σύντομη παρουσίαση του προβλήματος της φτώχειας σήμερα και των ανεπαρκειών της πολιτικής που εφαρμόζεται. Στη συνέχεια, με βάση τη διάγνωση της υπάρχουσας κατάστασης και αξιοποιώντας τη διεθνή εμπειρία, προχωρά στην ενδεικτική περιγραφή μιας εναλλακτικής πολιτικής κατά της φτώχειας, που να είναι σε θέση να κινητοποιεί τους διαθέσιμους πόρους με πιο αποτελεσματικό τρόπο. Τέλος, η έκθεση καταλήγει σε μια σύντομη εξέταση των δημοσιονομικών, διοικητικών και πολιτικών προϋποθέσεων για την επιτυχή υιοθέτηση μιας αποδοτικότερης πολιτικής κατά της φτώχειας για την Ελλάδα της ανάκαμψης.

---

**ΜΙΑ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΕΡΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ  
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΚΡΑΙΑΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ**

**Μάνος Ματσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη  
& Ελένη Καναβιτσά & Μαρία Φλεβοτόμου**

**Ιούνιος 2016**

# Τι είναι Φτώχεια





## B1. Η Φτώχεια ως Απόλυτη Ένδεια

Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία, το 2013 η φτώχεια στην Ελλάδα έπληττε το 22% του πληθυσμού της χώρας, για την ακρίβεια 2.384.000 άτομα<sup>1</sup>.

Τι ακριβώς σημαίνει αυτό;

Ας εξηγήσουμε πρώτα τι δεν σημαίνει.

Κατ' αρχάς, δεν σημαίνει οικονομική δυσπραγία γενικώς και αορίστως. Για παράδειγμα, το 95% του πληθυσμού δήλωσε το 2014 ότι «τα βγάζει πέρα (οικονομικά) με δυσκολία»<sup>2</sup>. Το αντίστοιχο ποσοστό μεταξύ όσων βρίσκονταν πάνω από το στατιστικό όριο της φτώχειας (βλ. Ενότητα Β2 παρακάτω) ήταν ελάχιστα χαμηλότερο (94%). Είναι προφανές ότι μια τέτοια πληροφορία δεν είναι πολύ χρήσιμη. Ένα νοικοκυριό που πιέζεται οικονομικά, επειδή για παράδειγμα είναι υπερχρεωμένο, μπορεί να είναι «φτωχό», αλλά μπορεί και όχι: το μόνο που είναι βέβαιο είναι ότι οι δαπάνες του είναι μεγαλύτερες από τα εισοδήματά του.

Ούτε είναι ακριβές ότι το στατιστικό όριο της φτώχειας (κάτω από το οποίο κάποιος θεωρείται φτωχός) ορίζεται σε συνάρτηση με τις ελάχιστες ανάγκες διαβίωσης, όπως για παράδειγμα με το κόστος απόκτησης ενός βασικού καλαθιού αγαθών και υπηρεσιών που αντιστοιχεί σε αυτές. Αντίθετα με τη διαδεδομένη αντίληψη, η προσέγγιση που έχει επικρατήσει στην Ευρώπη και στην Ελλάδα έχει πάψει προ πολλού να ορίζει τη φτώχεια με τέτοιο τρόπο.

1. Βλ. ΕΛΣΤΑΤ (2015), «Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (περίοδος αναφοράς εισοδήματος 2013): Κίνδυνος φτώχειας». Δελτίο τύπου (8 Ιουλίου 2015). Ελληνική Στατιστική Αρχή.

2. Για την ακρίβεια, το ποσοστό που αναφέρεται στο κείμενο είναι το άθροισμα όσων δήλωσαν ότι τα βγάζουν πέρα με «μεγάλη δυσκολία» (39,5%), με «δυσκολία» (38,6%) και με «κάποια δυσκολία» (16,9%). Βλ. Eurostat (2015), «Inability to make ends meet» (source: SILC [ilc\_mdes09] (last update: 30 October 2015).

## ΠΛΑΙΣΙΟ 1

### Η Μέτρηση της Φτώχειας στο York το 1898

Η προσέγγιση της κοστολόγησης ενός βασικού καλαθιού αγαθών και υπηρεσιών και στη συνέχεια η σύγκρισή του με τα εισοδήματα ενός πληθυσμού, ώστε να διαπιστωθεί η έκταση της φτώχειας, υιοθετήθηκαν στην πρώτη ιστορικά έρευνα που διεξήγαγε ο Seebohm Rowntree (γιος του φιλάνθρωπου και σοκολατοποιού Joseph Rowntree) στην πόλη York της βόρειας Αγγλίας το 1898.

Η ερευνητική ομάδα του Rowntree υπολόγισε το ελάχιστο εβδομαδιαίο ποσό που απαιτείται για την εξασφάλιση των αγαθών, όπως το ενοίκιο, η θέρμανση, το φως, τα τρόφιμα, τα ρούχα κτλ.

Κατ' αρχάς, το είδος και η ποσότητα των αγαθών που θεωρήθηκαν ως απολύτως αναγκαία για την υγιή διαβίωση προσδιορίστηκαν με βάση τις εισηγήσεις ειδικών (π.χ. διατροφολόγων). Στη συνέχεια, οι ερευνητές επισκέφθηκαν διάφορα καταστήματα της περιοχής και συνέλεξαν τις χαμηλότερες τιμές κάθε αγαθού. Ύστερα επισκέφθηκαν όλους τους κατοίκους στις εργατικές συνοικίες (11.560 οικογένειες με 46.754 μέλη) και συγκέντρωσαν αναλυτικά στοιχεία για το επίπεδο διαβίωσης και το εισόδημά τους. Με βάση αυτά τα στοιχεία, εκτίμησαν ότι το 27,84% των κατοίκων του York ήταν φτωχοί (δηλαδή, είχαν εβδομαδιαίο εισόδημα χαμηλότερο από το ελάχιστο κόστος διαβίωσης).

Τα αποτελέσματα της έρευνας, που δημοσιεύτηκαν το 1901 σε βιβλίο με τίτλο «Poverty: a study of town life», επηρέασαν τις απόψεις των πολιτικών και των δημόσιων αξιωματούχων, καθώς και την κοινή γνώμη, ανατρέποντας την επικρατούσα τότε αντίληψη ότι το φαινόμενο της ακραίας ένδειας περιοριζόταν στο Λονδίνο, ενώ ήταν σχεδόν ανύπαρκτο στην επαρχία.

Το βιβλίο του Seebohm Rowntree επανεκδόθηκε ύστερα από 100 χρόνια από τον εκδοτικό οίκο «Policy Press» (2000), ενώ το Ίδρυμα Joseph Rowntree πρωταγωνιστεί σήμερα στην ανάλυση των κοινωνικών προβλημάτων και ιδίως της φτώχειας.

Βέβαια, η φτώχεια κάποτε όχι μόνο γινόταν ευρέως αντιληπτή ως οικονομική αδυναμία απόκτησης των «αναγκαίων προς το ζην», αλλά και οριζόταν με αυτό τον τρόπο. Για παράδειγμα, μια τέτοια προσέγγιση ακολούθησε η πρώτη ιστορικά απόπειρα μέτρησης της φτώχειας στη σύγχρονη εποχή (βλ. Πλαίσιο 1).

Μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, λόγω της ταχείας μεγέθυνσης της ευρωπαϊκής οικονομίας, ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια της «Χρυσής Τριακονταετίας» (1945-1975), καθώς και λόγω της οικοδόμησης στιβαρών θεσμών κοινωνικής προστασίας, που συνδυαστικά οδήγησαν στην (κατά Krugman) «Μεγάλη Συμπίεση» των εισοδηματικών ανισοτήτων, η έννοια της απόλυτης φτώχειας περιέπεσε σε σχεδόν πλήρη αχρηστία.

Βέβαια, η φτώχεια εξακολουθεί να ορίζεται ως η απόλυτη ένδεια στις υπό ανάπτυξη χώρες<sup>3</sup>, ενώ, υπό την επίδραση της διεθνούς οικονομικής κρίσης του 2007-2009 και της κρίσης της ευρωζώνης (2010-2014), το ενδιαφέρον για την ακραία φτώχεια αναζωπυρώθηκε πρόσφατα και στις χώρες της Ευρώπης<sup>4</sup>.

**3.** Η Παγκόσμια Τράπεζα υπολόγισε πρόσφατα ότι 12,7% του παγκόσμιου πληθυσμού, δηλαδή 897 εκατομμύρια άτομα, ζούσαν το 2012 σε συνθήκες ακραίας φτώχειας. Το όριο ακραίας φτώχειας ορίζεται συμβατικά ως \$1,90 την ημέρα (σε Μονάδες Ίσας Αγοραστικής Αξίας). Βλ. Ferreira F.H.G., Chen S., Dabalén A.L., Dikhanov Y.M., Hamadeh N., Jolliffe D.M., Narayan A., Prydz E.B., Revenga A.L., Sangraula P., Serajuddin U. & Yoshida N. (2015), «A global count of the extreme poor in 2012: data issues, methodology and initial results». World Bank Policy Working Paper 7432.

**4.** Βλ. Bradshaw J. & Mayhew E. (2010), «Understanding extreme poverty in the European Union». *European Journal of Homelessness* (4) 171-186. Οι συγγραφείς εξηγούν ότι «απόλυτη» φτώχεια δεν υφίσταται (αφού η φτώχεια ορίζεται πάντοτε σε σχέση με τις συνθήκες που επικρατούν σε ένα συγκεκριμένο τόπο και χρόνο) και προτείνουν τον όρο «ακραία» φτώχεια.

## B2. Η Σχετική Φτώχεια

Επειδή οι επίσημες στατιστικές (π.χ. τα μεγέθη που αναφέρθηκαν στην αρχή αυτής της ενότητας) δεν αναφέρονται στην απόλυτη φτώχεια, το εύρημα ότι 22% του πληθυσμού στην Ελλάδα (και 17% στην Ευρωπαϊκή Ένωση) ήταν «φτωχοί» δεν συνεπάγεται αναγκαστικά ότι στερούνταν την οικονομική δυνατότητα να αποκτήσουν το καλάθι αγαθών που εξασφαλίζει την αξιοπρεπή διαβίωση. Συνεπώς, δεν ήταν φτωχοί με αυτή την έννοια.

Ο δείκτης που χρησιμοποιούν οι επίσημες στατιστικές είναι το ποσοστό σχετικής φτώχειας, δηλαδή η αναλογία του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από ένα κυμαινόμενο όριο, το οποίο ορίζεται εντελώς συμβατικά σε σχέση με το μέσο εισόδημα – για την ακρίβεια: το διάμεσο εισόδημα (βλ. Πλαίσιο 2).

### ΠΛΑΙΣΙΟ 2

#### Μέσο και Διάμεσο Εισόδημα

Το διάμεσο εισόδημα είναι το εισόδημα του «ενδιάμεσου» ατόμου, δηλαδή εκείνου που βρίσκεται ακριβώς στο μέσο της εισοδηματικής κατανομής (και κατά συνέπεια ο αριθμός όσων είναι πλουσιότεροι από αυτό είναι ίσος με τον αριθμό όσων είναι φτωχότεροί του). Επειδή πρακτικά σε κάθε κατανομή εισοδήματος υπάρχουν λιγότεροι πλούσιοι από ό,τι φτωχοί, το μέσο εισόδημα είναι αναγκαστικά υψηλότερο από το διάμεσο.

Είναι ενδιαφέρον ότι αρχικά το ευρύτερα διαδεδομένο όριο σχετικής φτώχειας (π.χ. στη Βρετανία) ήταν το 50% του μέσου εισοδήματος. Όπως όλα τα όρια φτώχειας, το «μισό του μέσου» εισοδήματος ενέχει και αυτό κάποια δόση αυθαιρεσίας. Το πλεονέκτημά του ήταν ότι, διαισθητικά, γινόταν εύκολα αντιληπτό από οποιονδήποτε, ειδικό ή μη.

(συνεχίζεται)

(συνεχίζεται)

### Μέσο και Διάμεσο Εισόδημα

Στη συνέχεια, βέβαια, διαπιστώθηκε ότι το όριο αυτό επηρεάζεται υπερβολικά από τις ακραίες τιμές (π.χ. από τα εισοδήματα λίγων πολύ πλούσιων ατόμων). Γι' αυτό αντικαταστάθηκε από το 60% του διαμέσου εισοδήματος, το οποίο βρίσκεται περίπου στο ίδιο επίπεδο με το 50% του μέσου εισοδήματος, ενώ επίσης διαθέτει τις επιθυμητές στατιστικές ιδιότητες (αν και διαισθητικά παραμένει μάλλον μυστηριώδες).

Σύμφωνα με τις επίσημες στατιστικές, το 2013 το όριο σχετικής φτώχειας στη χώρα μας αντιστοιχούσε σε €384 το μήνα για ένα άτομο που ζει μόνο του (€806 το μήνα για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά)<sup>5</sup>. Με βάση αυτό το όριο, η φτώχεια στην Ελλάδα εκτιμάται ότι πλήττει 2.384.000 άτομα (22% του πληθυσμού). Όχι επειδή €384 το μήνα είναι το ελάχιστο κόστος διαβίωσης ενός ατόμου που ζει μόνο του, αλλά επειδή αυτό είναι το 60% του διαμέσου εισοδήματος.

Όπως γίνεται αμέσως κατανοητό, το όριο σχετικής φτώχειας εξ ορισμού μεταβάλλεται μαζί με το μέσο (διάμεσο) διαθέσιμο εισόδημα: ανεβαίνει σε εποχές οικονομικής μεγέθυνσης (αύξησης των διαθέσιμων εισοδημάτων) και αντιστοίχως κατεβαίνει σε εποχές οικονομικής ύφεσης (υποχώρησης των διαθέσιμων εισοδημάτων), με αποτέλεσμα ο δείκτης σχετικής φτώχειας να μη μεταβάλλεται πολύ ή να παραμένει στάσιμος ή να μεταβάλλεται αντίθετα με την κυρίαρχη αντίληψη.

Για παράδειγμα, ενώ η ελληνική οικονομία αναπτυσσόταν με ραγδαίους ρυθμούς την περίοδο 1995-2008, το ποσοστό σχετικής φτώχειας στην Ελλάδα μειώθηκε ελάχιστα (από 21% το 1995 σε 20% το 2008). Στη συνέχεια, ενώ η οικονομία βρέθηκε σε βαθιά ύφεση, το ποσοστό σχετικής φτώχειας αυξήθηκε επίσης ελάχιστα (σε 22% το 2013).

Αυτό μπορεί να φαίνεται κάπως παράδοξο, αλλά είναι απολύτως συμβατό με την έννοια της σχετικής φτώχειας, η οποία ερμηνεύει τη φτώχεια ως κοινωνική μειονεξία. Με βάση αυτή την ερμηνεία, τα άτομα συγκρίνουν το βιοτικό τους επίπεδο με αυτό της «μέσης οικογένειας» στη χώρα στην οποία κατοικούν: μια οικογένεια είναι φτωχή όταν αδυνατεί να παρακολουθήσει τον τρόπο ζωής της μέσης οικογένειας (π.χ. να στείλει τα παιδιά της σε μια σχολική εκδρομή), ακόμη και εάν μπορεί να εξασφαλίσει τα ελάχιστα απαραίτητα για τη διαβίωσή της.

5. Βλ. Πίνακα 5 στο: ΕΛΣΤΑΤ (2015), «Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (περίοδος αναφοράς εισοδήματος 2013): κίνδυνος φτώχειας». Δελτίο τύπου (8 Ιουλίου 2015). Ελληνική Στατιστική Αρχή.

## B3. Η Φτώχεια με Σταθερό Όριο

Σε «κανονικές» εποχές, όταν η μεταβολή του διαμέσου εισοδήματος (για την ακρίβεια: του διαμέσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος) δεν είναι ιδιαίτερα μεγάλη, η αυξομείωση του κυμαινόμενου ορίου φτώχειας έχει μικρή σημασία<sup>6</sup>. Ωστόσο, σε εποχές ραγδαίων αλλαγών (δηλαδή μεγάλων αυξήσεων και, ιδίως, μεγάλων μειώσεων του διαμέσου εισοδήματος), η καταλληλότητα της έννοιας της σχετικής φτώχειας όπως αυτή υπολογίζεται συμβατικά τίθεται σε 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 αυτού απαιτεί την εφαρμογή ενός διαφορετικού δείκτη φτώχειας, ο οποίος να αναφέρει το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από το όριο φτώχειας κάποιου προηγούμενου έτους, σε πραγματικές όμως τιμές (δηλαδή λαμβάνοντας υπόψη τον πληθωρισμό). Προφανώς, σε εποχές οικονομικής άνθησης, όταν το διάμεσο εισόδημα αυξάνεται, το σταθερό όριο φτώχειας θα είναι χαμηλότερο από το κυμαινόμενο. Αντίθετα, σε εποχές οικονομικής ύφεσης, όταν το διάμεσο εισόδημα μειώνεται, το σταθερό όριο φτώχειας θα είναι υψηλότερο από το κυμαινόμενο.

Σε μια εποχή μείωσης των ονομαστικών εισοδημάτων και αύξησης των τιμών, όπως είναι η σημερινή, ένας τέτοιος δείκτης παρέχει πρόσθετες πληροφορίες, συνθέτοντας μια πληρέστερη εικόνα για τη φτώχεια. Πιο συγκεκριμένα, ο δείκτης φτώχειας σταθερού ορίου μας δίνει τη δυνατότητα 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 από την κρίση.

Η τιμή ενός τέτοιου δείκτη δημοσιεύεται πλέον τακτικά από την Eurostat και την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ). Για παράδειγμα, με βάση τα τελευταία δεδομένα, στην Ελλάδα το 2013 σχεδόν το 43% του πλη-

<sup>6</sup> Για την ακρίβεια: το «διαθέσιμο» εισόδημα (όπως διαμορφώνεται αφού πληρωθούν οι φόροι και οι εισφορές) μετατρέπεται σε «ισοδύναμο», ώστε να συγκρίνεται σωστά το βιοτικό επίπεδο νοικοκυριών διαφορετικού μεγέθους ή/και διαφορετικής σύνθεσης. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιείται κάποια «κλίμακα ισοδυναμίας». Η Eurostat και η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ) εφαρμόζουν την «τροποποιημένη κλίμακα ισοδυναμίας ΟΟΣΑ», η οποία διαιρεί το εισόδημα κάθε νοικοκυριού με ένα συντελεστή που σταθμίζει με 100% τον πρώτο ενήλικα, με 50% κάθε επιπλέον ενήλικα και με 30% κάθε παιδί ηλικίας έως 14 ετών. Με βάση αυτή την «κλίμακα ισοδυναμίας», ένα μονοπρόσωπο νοικοκυριό με μηνιαίο διαθέσιμο εισόδημα €500 θεωρείται ότι έχει το ίδιο ακριβώς βιοτικό επίπεδο με ένα τετραμελές νοικοκυριό (ένα ζευγάρι με δύο παιδιά) με εισόδημα €1.050 (αφού  $1 + 0,5 + 0,3 + 0,3 = 2,1$  και  $2,1 \times €500 = €1.050$ ).

θυσμού είχε εισόδημα χαμηλότερο από το τιμαριθμικά αναπροσαρμοσμένο όριο φτώχειας του 2004 (δηλαδή 60% του διαμέσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος του 2004 συν τον πληθωρισμό 2004-2013). Επίσης, το 2013 το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από το τιμαριθμικά αναπροσαρμοσμένο όριο φτώχειας του 2007 έφτανε το 48%<sup>7</sup>.

<sup>7</sup>. Βλ. Πίνακες 15 και 16 στο: ΕΛΣΤΑΤ (2015), «Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (περίοδος αναφοράς εισοδήματος 2013): κίνδυνος φτώχειας». Δελτίο τύπου (8 Ιουλίου 2015). Ελληνική Στατιστική Αρχή.

## B4. Ποσοστό και Χάσμα Φτώχειας

Οι δείκτες φτώχειας στους οποίους αναφερθήκαμε μέχρι τώρα έχουν ένα κοινό: όλοι μετρούν τον αριθμό των ατόμων με εισόδημα κάτω από το αντίστοιχο όριο φτώχειας συνήθως ως ποσοστό του πληθυσμού αναφοράς. Το ποσοστό φτώχειας είναι ο συνηθέστερος και δημοφιλέστερος τρόπος μέτρησης της φτώχειας, και ο λόγος γι' αυτό είναι ότι απαντά στο ουσιώδες ερώτημα «πόσοι είναι οι φτωχοί;».

Όμως, ο αριθμός των φτωχών δεν είναι η μόνη πληροφορία που θα θέλαμε να έχουμε σχετικά με το θέμα. Ένα επίσης σημαντικό ζήτημα είναι «πόσο φτωχοί είναι οι φτωχοί». Στο δεύτερο αυτό ερώτημα απαντά ένα άλλο μέτρο: το λεγόμενο «χάσμα» (ή «βάθος») φτώχειας, το οποίο μετρά την απόσταση (το χρηματικό «χάσμα») που χωρίζει το εισόδημα των φτωχών από το όριο της φτώχειας.

Τα δύο μέτρα της φτώχειας είναι ανεξάρτητα και συμπληρωματικά. Για παράδειγμα, μπορεί δύο χώρες (ή γεωγραφικές περιοχές ή επαγγελματικές κατηγορίες ή ομάδες του πληθυσμού) να έχουν το ίδιο ποσοστό φτώχειας, αλλά το εισόδημα των φτωχών να είναι μόλις λίγο κάτω από το όριο της φτώχειας στη μία και μηδενικό στην άλλη. Όπως μπορεί μια χώρα Α (ή γεωγραφική περιοχή ή επαγγελματική κατηγορία ή ομάδα του πληθυσμού) να έχει «πολλούς φτωχούς που είναι λίγο φτωχοί» (δηλαδή μεγάλο ποσοστό φτώχειας και μικρό χάσμα φτώχειας), ενώ μια χώρα Β να έχει «λίγους φτωχούς που είναι πολύ φτωχοί». Ποια από τις δύο έχει μεγαλύτερο πρόβλημα φτώχειας;

Όπως γίνεται εύκολα κατανοητό, και τα δύο μέτρα της φτώχειας (ποσοστό και χάσμα) παρέχουν πολύτιμη πληροφόρηση και συμβάλλουν σε μια πληρέστερη περιγραφή του εν λόγω φαινομένου.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, διαισθητικά, το συνολικό χάσμα φτώχειας είναι ίσο με το ποσό που θα απαιτούσε η πλήρης εξάλειψή της – εάν π.χ. δινόταν σε όλους τους φτωχούς (και μόνο σε αυτούς) με τη μορφή ενός εξατομικευμένου και τέλεια στοχευμένου επιδόματος (ίσου με το ποσό που λείπει σε κάθε φτωχό, ώστε να φτάσει αλλά να μην ξεπεράσει το όριο της φτώχειας).

Τέλος, είναι φανερό ότι το μέσο χάσμα φτώχειας είναι ίσο με το συνολικό χάσμα φτώχειας δια τον αριθμό των φτωχών, ενώ το διάμεσο χάσμα φτώχειας είναι απλώς το χάσμα φτώχειας του «ενδιάμεσου» φτωχού.



## B5. Εισόδημα και Κατανάλωση

Οι περισσότεροι δείκτες φτώχειας που χρησιμοποιούνται στην Ευρώπη βασίζονται στο εισόδημα. Αυτό τεκμηριώνεται θεωρητικά με την άποψη ότι το εισόδημα αντιστοιχεί στην ικανότητα του κατόχου του να κινητοποιεί πόρους, ενώ ταυτόχρονα στηρίζεται στην κοινή λογική ότι «φτωχός είναι όποιος δεν έχει χρήματα».

Όμως, κατά της άποψης αυτής και υπέρ της εναλλακτικής θέσης, ότι η κατανάλωση είναι προτιμότερη από το εισόδημα ως βάση μέτρησης της φτώχειας, έχουν διατυπωθεί επίσης πολύ σοβαρά επιχειρήματα<sup>8</sup>.

Κατ' αρχάς, τα δύο μεγέθη καταφανώς σχετίζονται. Τα νοικοκυριά αφιερώνουν σε καταναλωτικές δαπάνες ένα μέρος του εισοδήματος και αποταμιεύουν το υπόλοιπο. Καθώς αυξάνεται το εισόδημα, αυξάνεται και η κατανάλωση. Μεταξύ ατόμων, οι πλούσιοι καταναλώνουν περισσότερο από τους φτωχούς κ.ο.κ. Ωστόσο, το εισόδημα υπόκειται σε μεγαλύτερες διακυμάνσεις από ό,τι η κατανάλωση. Αυτό συμβαίνει επειδή, όταν το εισόδημα είναι ασταθές και απρόβλεπτο (όπως π.χ. στην περίπτωση κερδών από γεωργική και επιχειρηματική δραστηριότητα ή αποδόσεων από επενδύσεις ή αμοιβών από ελεύθερο επάγγελμα), τα άτομα διατηρούν σταθερότερο το καταναλωτικό τους πρότυπο: αποταμιεύουν στις «καλές» χρονιές και αντλούν από τις αποταμιεύσεις τους (ή δανείζονται) στις «κακές» χρονιές. Κατά συνέπεια, η κατανάλωση είναι καλύτερο μέτρο του βιοτικού επιπέδου από ό,τι το εισόδημα.

Επίσης, το βιοτικό επίπεδο ενός ατόμου διαμορφώνεται με γνώμονα όχι μόνο το εισόδημα, αλλά και τον πλούτο<sup>9</sup>. Αυτό είναι αρκετά συνηθισμένο στην περίπτωση αρκετών ηλικιωμένων που έχουν σχετικά χαμηλό εισόδημα αλλά σχετικά μεγάλη περιουσία (κινητή ή ακίνητη). Η κατανάλωση είναι καλύτερο μέτρο του βιοτικού επιπέδου, καθώς αντανακλά τόσο το εισόδημα όσο και τον πλούτο.

Επιπλέον, έχει διαπιστωθεί εμπειρικά ότι η υλική στέρηση, μια αναμφισβήτητα καθοριστική διάσταση της φτώχειας, συσχετίζεται στενότερα με την κατανάλωση παρά με το εισόδημα: η οικονομική δυσπραγία έχει αποδειχθεί εντονότερη στα νοικοκυριά με χαμηλή κατανάλωση παρά σε εκείνα με χαμηλό εισόδημα.

8. Βλ. Meyer B.D. & Sullivan J. X. (2012), «Identifying the disadvantaged: official poverty, consumption poverty, and the new supplemental poverty measure». *Journal of Economic Perspectives* 26 (3) 111-136.

9. Οι οικονομολόγοι κάνουν διάκριση μεταξύ των δύο μεγεθών, θυμίζοντας ότι το εισόδημα (μηνιαίο ή ετήσιο) είναι «ροή», ενώ ο πλούτος είναι «απόθεμα».

Τέλος, οι στατιστικές έρευνες αποτυπώνουν ακριβέστερα τις καταναλωτικές δαπάνες των νοικοκυριών (και ιδίως των φτωχών) παρά το εισόδημά τους. Αυτό συμβαίνει είτε λόγω ηθελμημένης απόκρυψης εισοδημάτων είτε λόγω άλλων σφαλμάτων μέτρησης. Είναι γνωστό ότι και τα δύο αυτά προβλήματα είναι εντονότερα στα δύο άκρα παρά στο μέσο της κατανομής εισοδήματος.

Παρότι η «Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών» (γνωστή ως EU-SILC), η οποία διεξάγεται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), υπό την αιγίδα της Eurostat, περιέχει πληροφορίες μόνο για το εισόδημα, ωστόσο η «Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών» της ΕΛΣΤΑΤ παρέχει στοιχεία και για το εισόδημα και για την καταναλωτική δαπάνη, καθώς και εκτιμήσεις φτώχειας με βάση τα δύο αυτά μεγέθη<sup>10</sup>. Για παράδειγμα, σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα δεδομένα, στην Ελλάδα το 2014 το 20,6% του πληθυσμού είχε ισοδύναμη καταναλωτική δαπάνη χαμηλότερη από το όριο σχετικής φτώχειας (60% της διάμεσης δαπάνης)<sup>11</sup>.

**10.** Βλ. ΕΛΣΤΑΤ (2015), «Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών 2014». Δελτίο τύπου (9 Ιουλίου 2015). Ελληνική Στατιστική Αρχή.

**11.** Αξίζει να σημειωθεί ότι η ΕΛΣΤΑΤ υπολογίζει το ποσοστό φτώχειας με βάση όχι μόνο την καταναλωτική δαπάνη (δηλαδή την αξία των αγαθών και των υπηρεσιών που αγόρασε το νοικοκυριό), αλλά και τη συνολική κατανάλωση που περιλαμβάνει «απολαβές σε είδος» (δηλαδή την αξία των αγαθών και των υπηρεσιών που το νοικοκυριό απέκτησε από δική του παραγωγή, από δικό του κατάστημα, από τον εργοδότη ή αλλού – δωρεάν ή με επιδότηση). Προφανώς, όταν λαμβάνονται υπόψη οι απολαβές σε είδος, η μέση αξία κατανάλωσης και κατ' επέκταση το όριο φτώχειας είναι υψηλότερα (το 2014: κατά 23% και 28% αντιστοίχως). Αντίθετα, επειδή οι απολαβές σε είδος έχουν αναλογικά μεγαλύτερη σημασία για πολλά νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα, εάν συμπεριληφθούν και αυτές, το ποσοστό φτώχειας μειώνεται (το 2014: από 20,6% σε 14,0%). Βλ. Πίνακες 5, 14 και 15: ΕΛΣΤΑΤ (2015), «Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών 2014». Δελτίο τύπου (9 Ιουλίου 2015). Ελληνική Στατιστική Αρχή.

## B6. Εισόδημα σε Χρήμα και «σε Είδος»

Όπως είδαμε νωρίτερα, η προσέγγιση της φτώχειας ως εισοδηματικής ανεπάρκειας είναι ευρύτατα διαδεδομένη: ακολουθείται συστηματικά από επίσημους οργανισμούς και από ανεξάρτητους ερευνητές.

Στην πράξη, η φτώχεια εκτιμάται με βάση το χρηματικό εισόδημα. Το πρόβλημα είναι ότι η φτώχεια –τόσο ως θεωρία όσο και ως βιωμένη εμπειρία– δεν εξαντλείται στην ανεπάρκεια του χρηματικού εισοδήματος.

Κατ' αρχάς, δεν είναι όλα τα εισοδήματα χρηματικά. Για παράδειγμα, το βιοτικό επίπεδο δύο απόλυτα πανομοιότυπων οικογενειών (π.χ. ως προς το μέγεθος και την ηλικία των μελών) θα διαφέρει σημαντικά, εάν η μία διαμένει σε πλήρως ιδιόκτητη κατοικία, ενώ η άλλη πληρώνει ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο, ακόμη και εάν το χρηματικό εισόδημά τους είναι ακριβώς το ίδιο. Το αντίστοιχο ισχύει και για τα υπόλοιπα «τεκμαρτά» (μη χρηματικά) εισοδήματα: π.χ. οπωροκηπευτικά ή άλλα γεωργικά προϊόντα που καλλιεργεί το ίδιο το νοικοκυριό («αυτοκατανάλωση ίδιας παραγωγής»), δωρεάν ή επιδοτούμενα αγαθά (π.χ. εκπαιδευτική κάρτα, κινητό τηλέφωνο, αυτοκίνητο) που ενδεχομένως παρέχει η εταιρεία στην οποία εργάζεται κάποιο μέλος του νοικοκυριού κ.ο.κ.

Μία άλλη διάσταση αφορά την πρόσβαση σε υπηρεσίες. Εύκολα μπορεί να γίνει αντιληπτό ότι υπάρχει μεγάλη διαφορά στο βιοτικό επίπεδο π.χ. δύο ηλικιωμένων ίδιου εισοδήματος, εάν ο ένας έχει δικαίωμα σε δωρεάν περίθαλψη, ενώ ο άλλος είναι υποχρεωμένος να πληρώνει κανονικές τιμές για τα φάρμακα και για τις ιατρικές και νοσοκομειακές υπηρεσίες που χρησιμοποιεί.

Όλα αυτά, παρότι είναι απολύτως κρίσιμα ζητήματα, ωστόσο αγνοούνται στις περισσότερες αναλύσεις της φτώχειας. Αυτό συμβαίνει για δύο λόγους, έναν «καλό» και έναν λιγότερο «καλό». Ο «καλός» λόγος είναι ότι η έλλειψη χρημάτων είναι ο συνθηθέστερος (παρότι, έστω, ανακριβής) τρόπος με τον οποίο ο καθένας αντιλαμβάνεται τη φτώχεια. Ο λιγότερο «καλός» λόγος είναι ότι οι πληροφορίες που απαιτούνται προκειμένου να ληφθούν υπόψη τα μη χρηματικά εισοδήματα δεν είναι εύκολα διαθέσιμες (ή είναι εντελώς απύκνυτες).

Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι οι δείκτες φτώχειας βασίζονται αποκλειστικά στο χρηματικό εισόδημα παραμένει ένα σοβαρό πρόβλημα. Ακόμη και όταν το πρόβλημα δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί, είναι σημαντικό κατά την ερμηνεία των σχετικών στατιστικών να λαμβάνονται πάντοτε υπόψη τυχόν διαφορές ή μεταβολές στα μη χρηματικά εισοδήματα και, ιδίως, στον «κοινωνικό μισθό»: ιατρική περίθαλψη, φάρμακα, φροντίδα ηλικιωμένων, σχολική εκπαίδευση, βρεφονηπιακοί σταθμοί κ.ά.

## B7. Συμπεράσματα

Οι εκτιμήσεις για το ποσοστό του πληθυσμού που πλήττεται από τη φτώχεια αποκτούν νόημα μόνο σε συνάρτηση με κάποιο όριο φτώχειας. Με τη σειρά τους, τα διαφορετικά όρια φτώχειας αντιστοιχούν σε διαφορετικούς ορισμούς της φτώχειας.

Εάν αυτό που μας ενδιαφέρει είναι ο αριθμός όσων δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να αποκτήσουν τα «αναγκαία προς το ζην», τότε βρισκόμαστε στην επικράτεια της ακραίας φτώχειας: θα πρέπει πρώτα να ορίσουμε και να κοστολογήσουμε το αντίστοιχο καλάθι αγαθών και στη συνέχεια να εκτιμήσουμε τον αριθμό των ατόμων με εισόδημα κάτω από το κόστος αγοράς του.

Εάν, αντίθετα, μας ενδιαφέρει η κοινωνική μειονεξία λόγω χαμηλού εισοδήματος, τότε ένας δείκτης σχετικής φτώχειας είναι ο πιο κατάλληλος (όπως είναι ο επίσημος δείκτης φτώχειας με συμβατικό όριο το 60% του διαμέσου εισοδήματος).

Εάν, τέλος, μας ενδιαφέρει να χρησιμοποιήσουμε ένα δείκτη φτώχειας σταθερού (και όχι κυμαινόμενου) ορίου, προκειμένου να εκτιμήσουμε τον αριθμό των φτωχών με τα κριτήρια του πρόσφατου παρελθόντος, τότε θα πρέπει να πάρουμε το συμβατικό όριο φτώχειας κάποιου προηγούμενου έτους, κρατώντας το σταθερό σε πραγματικές τιμές (ώστε να απαλείψουμε την επίδραση του πληθωρισμού).

Επιπλέον, προκειμένου να γνωρίζουμε όχι μόνο «πόσοι είναι οι φτωχοί» αλλά και «πόσο φτωχοί είναι οι φτωχοί», θα πρέπει να έχουμε στη διάθεσή μας όχι μόνο το ποσοστό φτώχειας, αλλά και το χάσμα φτώχειας.

Οι παραπάνω δείκτες είναι όλοι πολύτιμοι, επειδή φωτίζουν διαφορετικές όψεις του φαινομένου της φτώχειας. Όμως, ορισμένοι μπορεί να είναι πιο πολύτιμοι από κάποιους άλλους, ή μάλλον πιο κατάλληλοι, ως πυξίδα της δημόσιας πολιτικής σε έναν δεδομένο τόπο, μια δεδομένη στιγμή.

Στην Ενότητα Γ παρουσιάζουμε τις επικαιροποιημένες εκτιμήσεις της Ομάδας Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, χρησιμοποιώντας τα τελευταία διαθέσιμα δεδομένα για την πρόσφατη εξέλιξη και το σημερινό επίπεδο των δεικτών φτώχειας στην Ελλάδα.

---

ΜΙΑ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΕΡΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ  
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΚΡΑΙΑΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ

Μάνος Ματσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη  
& Ελένη Καναβιτσά & Μαρία Φλεβοτόμου

Ιούνιος 2016

# Η Φτώχεια στην Ελλάδα Σήμερα



## Γ. Η Φτώχεια στην Ελλάδα Σήμερα

Σύμφωνα με όσα παρουσιάσαμε στην Ενότητα Β, είναι φανερό ότι το μέγεθος της φτώχειας είναι εν πολλοίς θέμα ορισμού: εξαρτάται από το πόσο ψηλά ή πόσο χαμηλά θέτει κανείς το όριο φτώχειας. Γι' αυτό, το ερώτημα «πόση είναι η φτώχεια στην Ελλάδα σήμερα;» δεν μπορεί να απαντηθεί μονολεκτικά. Θα προσπαθήσουμε να το απαντήσουμε αφιερώνοντας μερικές σελίδες σε αυτή την ενότητα.

Ένα πρώτο εμπόδιο αφορά τη λέξη «σήμερα». Αναπόφευκτα, οι επίσημες στατιστικές δίνονται στη δημοσιότητα με κάποια καθυστέρηση. Για παράδειγμα, τα τελευταία αποτελέσματα της βασικής πηγής πληροφόρησης για θέματα κατανομής εισοδήματος, της Έρευνας Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση (EU-SILC) 2014 για τα εισοδήματα του 2013, ανακοινώθηκαν μόλις τον περασμένο Ιούλιο.

Πώς όμως διαμορφώθηκε η φτώχεια στην Ελλάδα το 2015; Μπορούμε να έχουμε εικόνα νωρίτερα από το τέλος του 2017 (οπότε θα ανακοινωθούν τα επίσημα δεδομένα της έρευνας EU-SILC 2016 για τα εισοδήματα του 2015), χωρίς να χρειαστεί να περιμένουμε;

## Γ1. «Μικροπροσομοίωση»

Το πρόβλημα της υστέρησης των δεδομένων παρακάμπτεται με τη μέθοδο της «μικροπροσομοίωσης». Η ανάλυσή μας βασίζεται στο υπόδειγμα EUROMOD, το οποίο υπολογίζει την επίδραση της φορολογικής και της κοινωνικής πολιτικής στον κρατικό προϋπολογισμό και στην κατανομή εισοδήματος (βλ. Πλαίσιο 3).

### ΠΛΑΙΣΙΟ 3 EUROMOD

Τα αποτελέσματα που παρουσιάζονται εδώ βασίζονται σε εφαρμογές του υποδείγματος φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

Με το EUROMOD υπολογίζουμε την επίδραση διάφορων μέτρων φορολογικής και κοινωνικής πολιτικής, καθώς επίσης και οποιασδήποτε μεταβολής (πραγματικής ή υποθετικής) των μέτρων αυτών. Εκτιμούμε τόσο τη διανεμητική όσο και τη δημοσιονομική επίδραση των μέτρων (δηλαδή στην κατανομή εισοδήματος και στον κρατικό προϋπολογισμό αντιστοίχως).

Το EUROMOD είναι προϊόν στενής συνεργασίας δεκάδων πανεπιστημίων και ερευνητικών κέντρων από όλα τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε μία περίοδο δύο και πλέον δεκαετιών. Σήμερα, το υπόδειγμα χρησιμοποιείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και από άλλους διεθνείς οργανισμούς, όπως ο ΟΟΣΑ. Τα αποτελέσματά του έχουν επικυρωθεί σε μικρο- και μακρο-επίπεδο, ενώ τα ευρήματά του έχουν δημοσιευθεί σε πλήθος ερευνητικών εργασιών. Περισσότερες πληροφορίες για το EUROMOD παρέχονται στην ιστοσελίδα του Institute for Social and Economic Research του Πανεπιστημίου του Essex, το οποίο συντονίζει τη σχετική έρευνα ([www.euromod.ac.uk](http://www.euromod.ac.uk)).



Μερικές ακόμη μεθοδολογικές διευκρινίσεις παρέχονται με μεγάλη συντομία παρακάτω (βλ. Πλαίσιο 4).

#### ΠΛΑΙΣΙΟ 4 Μεθοδολογία

Η τελευταία διαθέσιμη μορφή του υποδείγματος EUROMOD χρησιμοποιεί τα μικρο-δεδομένα της έρευνας EU-SILC 2012 (εισοδήματα 2011)<sup>12</sup>. Για να εκτιμήσουμε τη φτώχεια το 2015, επικαιροποιήσαμε τα δεδομένα αυτά με βάση νεότερα στοιχεία για την ετήσια μεταβολή των μέσων αποδοχών ανά κατηγορία την περίοδο 2011-2015. Στη συνέχεια, εφαρμόσαμε τους κανόνες φορολογίας εισοδήματος και κοινωνικών επιδομάτων που ισχύουν σήμερα (και σε κάθε προηγούμενη χρονιά). Επίσης, προσαρμόσαμε την αρχική βάση δεδομένων αναλογικά με τη μεγάλη αύξηση της ανεργίας τα χρόνια που μεσολάβησαν. Τέλος, διορθώσαμε τα δεδομένα μας, λαμβάνοντας υπόψη τη φοροδιαφυγή και τη λεγόμενη «μη ανάληψη» των κοινωνικών παροχών (από άτομα που τις δικαιούνται).

Αξίζει να σημειωθεί ότι τα αποτελέσματα που παρουσιάζονται εδώ, όπως άλλωστε και τα επίσημα στοιχεία της Eurostat, αφορούν μόνο τα (χρηματικά) εισοδήματα. Όπως αναφέραμε προηγουμένως, η ανάλυση δεν λαμβάνει υπόψη μεταβολές στην ποιότητα και στην ποσότητα των κοινωνικών υπηρεσιών που παρέχονται δωρεάν ή σε επιδοτούμενες τιμές (το οποίο, όπως θα δούμε, μπορεί να έχει σημαντικές προεκτάσεις). Επιπλέον, η ανάλυση, επειδή εστιάζει στο εισόδημα και όχι στην καταναλωτική δαπάνη, δεν λαμβάνει υπόψη την επίδραση των έμμεσων φόρων και των μεταβολών τους (π.χ. αύξηση συντελεστών ΦΠΑ το 2010). Όπως είναι γνωστό, και όπως επιβεβαιώνει προηγούμενη μελέτη μας, οι έμμεσοι φόροι πλήττουν δυσανάλογα τα χαμηλά εισοδήματα<sup>13</sup>.

12. EUROMOD Version G2.76 (with labour market adjustments).

13. Matsaganis M. & Leventi C. (2013), «The distributional impact of the Greek crisis in 2010». *Fiscal Studies* 34 (1) 83-108.

Οι δείκτες φτώχειας πάντοτε εξαρτώνται από το όριο φτώχειας που εφαρμόζεται. Γι' αυτό παρουσιάζουμε τις εκτιμήσεις μας ανάλογα με τα όρια φτώχειας που αναφέραμε στην Ενότητα Β.

## Γ2. Η Ακραία Φτώχεια στην Ελλάδα (2011-2015)

Ως όριο ακραίας φτώχειας θεωρούμε το κόστος απόκτησης ενός καλάθιού αγαθών και υπηρεσιών που αντιστοιχεί στις ελάχιστες ανάγκες διαβίωσης (στα «αναγκαία προς το ζην»). Φυσικά, το τι ακριβώς πρέπει να περιέχει ένα τέτοιο καλάθι αγαθών είναι σε μεγάλο βαθμό υποκειμενικό θέμα.

Η μέθοδος του καλάθιού αγαθών και υπηρεσιών εφαρμόστηκε πρόσφατα, σε μια φιλόδοξη απόπειρα υπολογισμού του κόστους «συμμετοχής στην κοινωνία» σε όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. από ένα δίκτυο πανεπιστημίων και ερευνητικών κέντρων, το οποίο συντόνιζε το Πανεπιστήμιο της Αμβέρσας και στο οποίο συμμετείχε η Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών<sup>14</sup>. Σύμφωνα με τα προκαταρκτικά αποτελέσματα της έρευνας αυτής (τα οποία δόθηκαν στη δημοσιότητα το Νοέμβριο 2015), το κόστος του προϋπολογισμού υγιεινής διατροφής ενός ζευγαριού με δύο παιδιά στην Ελλάδα υπολογίστηκε σε €791 το μήνα (το 2014). Εάν προστεθούν οι δαπάνες των κοινωνικών δραστηριοτήτων που συνδέονται με τη διατροφή (π.χ. μερικές φορές να τρως έξω ή να κάνεις το τραπέζι σε φίλους και συγγενείς), το σχετικό κόστος ανεβαίνει σε €941 το μήνα<sup>15</sup>. Διευκρινίζεται ωστόσο ότι το κόστος «συμμετοχής στην κοινωνία» αναφέρεται στη μέση οικογένεια και όχι στη φτωχή.

Μερικές φορές, η προσέγγιση που ακολουθεί μια μελέτη, ακόμη και όταν δίνει ρητή έμφαση στη φτώχεια, μπορεί να είναι «μαξιμαλιστική». Για παράδειγμα, στην Ελλάδα το 2010 το Ινστιτούτο Εργασίας ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, μετά από εξαντλητική μελέτη του θέματος, πρότεινε ως όριο απόλυτης φτώχειας για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά το ποσό των €1.724 το μήνα<sup>16</sup>.

Αντίθετα, μια παρόμοια προσέγγιση από την Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, το 2012 (μεσούσης πλέον της κρίσης), εφάρμοσε μια πιο λιτή ερμηνεία του περιεχομένου των «αναγκαίων προς το ζην». Συνεπώς, το αντίστοιχο ελάχιστο κόστος αξιοπρεπούς διαβίωσης διαμορφώθηκε σε χαμηλότερα επίπεδα. Συγκεκριμένα, το μηνιαίο όριο ακραίας φτώχειας αντιστοιχούσε σε €434 για ένα άτομο που ζει μόνο και σε €983 για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά (οικογένειες που διαμένουν στην Αθήνα και βαρύνονται με έξοδα ενοικίου ή στεγαστικού δανείου)<sup>17</sup>. Το όριο ακραίας φτώχειας εκτιμήθηκε χωριστά

**14.** Βλ. Goedemé T, Storms B, Penne T. & Van den Bosch K. (eds) (2015), «The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe». Final report of the pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. Brussels: European Commission.

**15.** Βλ. European Reference Budgets Network (2015) «The Greek food basket». Brussels: European Commission.

**16.** Το αντίστοιχο ποσό για ένα άτομο που ζει μόνο του εκτιμήθηκε σε €777 το μήνα. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα μεγέθη αυτά συμπεριλαμβάνουν τα έξοδα στέγασσης. Το όριο απόλυτης φτώχειας χωρίς ενοίκιο διαμορφώθηκε σε σημαντικά χαμηλότερα επίπεδα: €486 το μήνα για ένα άτομο που ζει μόνο του και €1.156 για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά. Βλ. Λαμπρινίδης Γ., Μανιάτης Θ., Μπασιάκος Γ., Οικονόμου Α., Παπαδοπούλου Μ. & Πασσάς Κ. (2010), «Εμπειρική προσέγγιση της απόλυτης φτώχειας στην Ελλάδα: οι ανάγκες για κατοικία, διατροφή, ένδυση, υπόδυση, μεταφορά». Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, Ινστιτούτο Εργασίας ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.

**17.** Αντίθετα, το όριο ακραίας φτώχειας για οικογένειες που δεν βαρύνονται με έξοδα ενοικίου ή στεγαστικού δανείου είχε εκτιμηθεί σε €224 το μήνα για ένα άτομο που ζει μόνο και €663 για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά. Τα ποσά αυτά αφορούσαν την Αθήνα: στις ημιαστικές και στις αγροτικές περιοχές το όριο ακραίας φτώχειας ήταν χαμηλότερο κατά 15%-20% (χωρίς έξοδα κατοικίας) και 30-40% (με έξοδα κατοικίας). Βλ. Μαρσαγγάνης Μ., Λεβέντη Χ. & Καναβιτσα Ε. (2012), «Διαστάσεις της φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης». Ενημερωτικό Δελτίο 1/2012. Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

(και ήταν σημαντικά χαμηλότερο), ανάλογα με το αν οι οικογένειες ζουν σε δικό τους σπίτι ή κατοικούν σε άλλες πόλεις, ζουν σε ημιαστικές ή σε αγροτικές περιοχές (Βλ. Πλαίσιο 5).

#### ΠΛΑΙΣΙΟ 5

#### Ο Υπολογισμός του Ορίου Ακραίας Φτώχειας<sup>18</sup>

Θεωρήσαμε ότι το ελάχιστο κόστος αξιοπρεπούς διαβίωσης είναι ίσο με την αξία ενός βασικού καλαθιού απολύτως απαραίτητων αγαθών. Η αξία ενός τέτοιου καλαθιού διαφέρει ανάλογα με τον τόπο διαβίωσης του νοικοκυριού, το μέγεθος και τη σύνθεσή του, καθώς και ανάλογα με το εάν το νοικοκυριό διαμένει σε ιδιόκτητη κατοικία (ελεύθερη από βάρη) ή, αντίθετα, βαρύνεται με ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο.

Ο υπολογισμός της αξίας του βασικού καλαθιού αγαθών έγινε χωριστά, σε τρεις περιοχές της χώρας: στην Αθήνα, στην Πάτρα, ως αντιπροσωπευτική των υπόλοιπων πόλεων, και σε ένα χωριό της Αιτωλοακαρνανίας, τη Βαρειά Τριχωνίδας, ως αντιπροσωπευτική των αγροτικών και των ημιαστικών περιοχών. Για κάθε μία από τις περιοχές αυτές μελετήθηκαν πέντε τύποι νοικοκυριών: ένα άτομο που ζει μόνο, ένα μονογονεϊκό νοικοκυριό (μητέρα και οκτάχρονο κορίτσι), ένα ζευγάρι χωρίς παιδιά, ένα ζευγάρι με ένα ανήλικο παιδί (οκτάχρονο κορίτσι) και ένα ζευγάρι με δύο ανήλικα παιδιά (οκτάχρονο κορίτσι και δεκατετράχρονο αγόρι).

Σχετικά με τις δαπάνες κατοικίας, υποθέσαμε ότι το μονομελές νοικοκυριό διαμένει σε μια κατοικία 25-30 τ.μ., τα διμελή νοικοκυριά (μονογονεϊκή οικογένεια και ζευγάρι χωρίς παιδιά) σε κατοικία 45-50 τ.μ., το τριμελές νοικοκυριό σε κατοικία 60-70 τ.μ. και, τέλος, το τετραμελές σε κατοικία 70-80 τ.μ. Η αξία του ελάχιστου κόστους αξιοπρεπούς διαβίωσης υπολογίστηκε ξεχωριστά για τα νοικοκυριά με ιδιόκτητη κατοικία και ξεχωριστά γι' αυτά που βαρύνονται με κόστος ενοικίου ή στεγαστικού δανείου. Θεωρήσαμε ότι το (ελάχιστο) κόστος κατοικίας στην Αθήνα κυμαίνεται, ανάλογα με το μέγεθος της κατοικίας, από €210 έως €320 το μήνα, στις υπόλοιπες αστικές περιοχές από €200 έως €325, ενώ στις αγροτικές και στις ημιαστικές περιοχές από €80 έως €250 το μήνα. Εκτός από το ενοίκιο, στις δαπάνες για κατοικία συμπεριλάβαμε τους λογαριασμούς ύδρευσης, ηλεκτρικού ρεύματος, καρτοκινητού τηλεφώνου για τα ενήλικα μέλη του νοικοκυριού (δεν προβλέφθηκε δαπάνη για σταθερή τηλεφωνία ή internet), δημοτικά τέλη, φόρους

(συνεχίζεται)

18. Βλ. Ματσαγγάνης Μ., Λεβέντη Χ. & Καναβιτσα Ε. (2012), «Διαστάσεις της φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης». Ενημερωτικό Δελτίο 1/2012. Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

(συνεχίζεται)

## Ο Υπολογισμός του Ορίου Ακραίας Φτώχειας

και έξοδα μικροεπισκευών. Για τον υπολογισμό των εξόδων θέρμανσης, η απαιτούμενη ποσότητα πετρελαίου που ενσωματώθηκε στις εκτιμήσεις μας ήταν από 200 έως 600 λίτρα ετησίως, ανάλογα με το μέγεθος της κατοικίας.

Οι δαπάνες διατροφής αποτελούν τη δεύτερη πιο κοστοβόρα κατηγορία δαπανών μετά τις δαπάνες κατοικίας. Με βάση την πυραμίδα της μεσογειακής διατροφής και με τη βοήθεια διατροφολόγου, διαμορφώσαμε μια λίστα τροφίμων ικανή να διασφαλίζει την υγιεινή και ισορροπημένη διατροφή των ατόμων. Οι τιμές των κηπευτικών προϊόντων που συλλέξαμε προέρχονται από υπαίθριες λαϊκές αγορές, ενώ αυτές των υπόλοιπων τροφίμων από μια αλυσίδα σούπερ μάρκετ χαμηλού κόστους. Επίσης, ορίσαμε το ποσοστό ιδιοκατανάλωσης (δηλαδή της κατανάλωσης προϊόντων διατροφής τα οποία παράγονται από το ίδιο το νοικοκυριό) ίσο με 10% του κόστους του καλαθιού διατροφής στις πόλεις εκτός της Αθήνας και ίσο με 35% του κόστους στις κωμοπόλεις και στα χωριά.

Οι δαπάνες ένδυσης και υπόδησης μεταβάλλονται ανάλογα με το φύλο και την ηλικία των ατόμων (όχι όμως ανάλογα με τον τόπο διαβίωσής τους). Κάναμε συντηρητικές υποθέσεις για το είδος των σχετικών προϊόντων και τη συχνότητα ανανέωσής τους. Για τον υπολογισμό του κόστους τους, συλλέξαμε τιμές από μια μεγάλη (και οικονομική) αλυσίδα πολυκαταστημάτων. Από την ίδια αλυσίδα σούπερ μάρκετ συλλέξαμε τιμές των αναλώσιμων ειδών κουζίνας και μπάνιου.

Οι δαπάνες μετακίνησης και η επιλογή μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου μέσου μεταφοράς διαφοροποιούνται ανάλογα με το μέγεθος του νοικοκυριού. Για τα μονομελή και τα διμελή νοικοκυριά επιλέχθηκε ως οικονομικότερη η χρήση των δημόσιων μέσων, ενώ για τα νοικοκυριά με περισσότερα από δύο μέλη το σχετικό κόστος αναφέρεται στη χρήση και στη συντήρηση μίας μοτοσικλέτας μικρού κυβισμού.

Στη συνέχεια, υποθέσαμε ότι η φοίτηση των παιδιών γίνεται σε δημόσια σχολεία, ενώ ορίσαμε το κόστος διασκέδασης για τις οικογένειες με παιδιά σε €1 ανά παιδί την ημέρα, συν δύο εξόδους ανά νοικοκυριό το μήνα (€5 κατ' άτομο ανά έξοδο). Αξίζει να σημειωθεί ότι στο ελάχιστο κόστος αξιοπρεπούς διαβίωσης δεν συμπεριλάβαμε τις δαπάνες των διακοπών.

(συνεχίζεται)

(συνεχίζεται)

### Ο Υπολογισμός του Ορίου Ακραίας Φτώχειας

Τέλος, υιοθετήσαμε την υπόθεση εργασίας ότι όλοι οι πολίτες –και ειδικά όσοι διαθέτουν χαμηλότερο εισόδημα– έχουν δωρεάν πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας. Είναι προφανές ότι, στο βαθμό που δεν ισχύει αυτό, η εκτίμησή μας υποτιμά το πραγματικό ελάχιστο κόστος αξιοπρεπούς διαβίωσης (ιδίως για τους ηλικιωμένους και για τα άτομα με χρόνιες ασθένειες).

Τα αναθεωρημένα αποτελέσματα που παρουσιάζουμε εδώ βασίζονται στην παραπάνω μελέτη, του 2012. Συγκεκριμένα, προκειμένου να παρακολουθήσουμε την εξέλιξη της ακραίας φτώχειας κατά τη διάρκεια ολόκληρης της τελευταίας πενταετίας (2011-2015), ορίσαμε το κόστος του ίδιου βασικού καλαθιού αγαθών για τα επόμενα έτη σύμφωνα με την εξέλιξη του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή ανά είδος αγαθού. Όπως πάντοτε, υπολογίσαμε το ελάχιστο κόστος διαβίωσης χωριστά για κάθε τύπο οικογένειας και για διαφορετικές τοποθεσίες. Για παράδειγμα, εκτιμήσαμε σε €640 το μήνα το όριο ακραίας φτώχειας μιας τετραμελούς οικογένειας με δύο ανήλικα παιδιά που διέμενε στην Αθήνα και δεν βαρυνόταν με έξοδα ενοικίου ή στεγαστικού δανείου το 2015. Τα αντίστοιχα ποσά για τους άλλους τύπους νοικοκυριών στις υπόλοιπες τοποθεσίες παρουσιάζονται αναλυτικά παρακάτω (βλ. Πίνακα 1).

**Πίνακας 1: Όριο Ακραίας Φτώχειας (2015)**

	Αθήνα	Άλλες Αστικές Περιοχές	Ημιαστικές και Αγροτικές Περιοχές
<b>Χωρίς ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο</b>			
Μονομελές νοικοκυριό	222	216	182
Μονογονεϊκή οικογένεια (μπτέρα + 1 παιδί 8 ετών)	358	350	303
Ζευγάρι χωρίς παιδιά	382	371	312
Ζευγάρι + 1 παιδί (8 ετών)	517	496	424
Ζευγάρι + 2 παιδιά (8 και 14 ετών)	640	614	524
Κάθε επιπλέον ενήλικας	160	151	125
Κάθε επιπλέον παιδί (κάτω των 16 ετών)	132	126	111
<b>Με ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο</b>			
Μονομελές νοικοκυριό	395	381	249
Μονογονεϊκή οικογένεια (μπτέρα + 1 παιδί 8 ετών)	564	573	402
Ζευγάρι χωρίς παιδιά	588	594	411
Ζευγάρι + 1 παιδί (8 ετών)	749	740	572
Ζευγάρι + 2 παιδιά (8 και 14 ετών)	905	883	731
Κάθε επιπλέον ενήλικας	189	190	167
Κάθε επιπλέον παιδί (κάτω των 16 ετών)	162	160	158

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων.

**Σημείωση:** Τα ποσά είναι σε ευρώ το μήνα.

Το ποσοστό ακραίας φτώχειας είναι το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από το αντίστοιχο ποσό του Πίνακα 1. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς μας, το 2015 το ποσοστό αυτό ανήλθε σε 15%. Η εξέλιξη του σχετικού δείκτη κατά την πενταετία 2011-2015 παρουσιάζεται παρακάτω (βλ. Πίνακα 2).

### Πίνακας 2: Ποσοστό Ακραίας Φτώχειας (2011-2015)

	2011	2012	2013	2014	2015
Σύνολο πληθυσμού	8,9	14,3	17,1	15,7	15,0

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Οι αριθμοί είναι ποσοστά του πληθυσμού.

Όπως δείχνει ο Πίνακας 2, το ποσοστό ακραίας φτώχειας σχεδόν διπλασιάστηκε τα πρώτα δύο χρόνια της πενταετίας που εξετάζουμε (από 8,9% το 2011 σε 17,1% το 2013), ενώ έκτοτε υποχώρησε, παραμένοντας όμως σε εξαιρετικά υψηλά επίπεδα. Αξίζει να σημειωθεί ότι (σύμφωνα με προηγούμενες εκτιμήσεις μας)<sup>19</sup> το ποσοστό ακραίας φτώχειας το 2009 δεν ξεπερνούσε το 2,2%.

**19.** Βλ. Ματσαγγάνης Μ. & Λεβέντη Χ. (2013), «Η ανατομία της φτώχειας στην Ελλάδα του 2013». Ενημερωτικό Δελτίο 5/2013. Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η εξέλιξη της ακραίας φτώχειας για διαφορετικές ομάδες του πληθυσμού, π.χ. ανά δημογραφική κατηγορία (βλ. Πίνακα 3). Πράγματι, ιδιαίτερη εντύπωση προκαλεί το πολύ υψηλό ποσοστό ακραίας φτώχειας των παιδιών και, ιδίως, των νέων ηλικίας 18-29 ετών (17,6% και 24,4% αντιστοίχως το 2015), καθώς και το πολύ χαμηλό ποσοστό των ηλικιωμένων (2,7%). Επίσης, ενώ από το 2012 και μετά οι άνδρες σημειώνουν υψηλότερα ποσοστά ακραίας φτώχειας από τις γυναίκες (το 2015: 15,7% έναντι 14,4%), το 2011 ίσχυε το αντίθετο (8,7% έναντι 9,2%).

### Πίνακας 3: Ποσοστό Ακραίας Φτώχειας ανά Φύλο και Ηλικία (2011-2015)

		2011	2012	2013	2014	2015
Φύλο	Άνδρες	8,7	14,8	17,7	16,3	15,7
	Γυναίκες	9,2	13,8	16,5	15,2	14,4
Ηλικία	0-17	12,0	18,0	21,0	18,5	17,6
	18-29	15,2	23,9	27,2	25,5	24,4
	30-44	9,4	15,3	18,8	17,2	16,3
	45-64	8,8	15,1	17,9	17,2	16,5
	65+	1,5	2,1	3,5	2,7	2,7
Σύνολο πληθυσμού		8,9	14,3	17,1	15,7	15,0

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Οι αριθμοί είναι ποσοστά της αντίστοιχης πληθυσμιακής ομάδας.

Όσον αφορά τον αριθμό των παιδιών, παρά την κοινή αντίληψη ότι τα ποσοστά φτώχειας είναι υψηλότερα σε πολυπληθέστερες οικογένειες, τα αποτελέσματά μας δείχνουν ότι η πραγματικότητα είναι πιο σύνθετη – τουλάχιστον όσον αφορά την ακραία φτώχεια (βλ. Πίνακα 4).

**Πίνακας 4: Ποσοστό Ακραίας Φτώχειας Ανάλογα με τον Αριθμό των Παιδιών (2011-2015)**

		2011	2012	2013	2014	2015
<b>Οικογένειες με:</b>	<b>1 παιδί</b>	13,1	21,6	23,8	22,0	21,0
	<b>2 παιδιά</b>	12,1	17,6	20,4	17,7	17,0
	<b>3 παιδιά</b>	9,0	11,9	19,1	16,1	13,8
	<b>4+ παιδιά</b>	28,2	28,2	41,9	32,3	32,3
<b>Σύνολο οικογενειών με παιδιά</b>		12,5	19,0	21,8	19,4	18,5
<b>Σύνολο οικογενειών χωρίς παιδιά</b>		6,3	10,8	13,7	13,0	12,4
<b>Σύνολο πληθυσμού</b>		<b>8,9</b>	<b>14,3</b>	<b>17,1</b>	<b>15,7</b>	<b>15,0</b>

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Οι αριθμοί είναι ποσοστά της αντίστοιχης πληθυσμιακής ομάδας.

Συγκεκριμένα, τα νοικοκυριά χωρίς παιδιά πράγματι αντιμετωπίζουν χαμηλότερα ποσοστά ακραίας φτώχειας από ό,τι οι οικογένειες με παιδιά (12,4% έναντι 18,5% το 2015). Όμως, οι οικογένειες με τρία παιδιά φαίνεται να βρίσκονται σε καλύτερη θέση (13,8%) από ό,τι εκείνες με ένα (21,0%) ή δύο (17,0%) παιδιά, ενώ οι οικογένειες με τέσσερα ή περισσότερα παιδιά καταγράφουν τα υψηλότερα ποσοστά ακραίας φτώχειας (32,3%). Βέβαια, τα πολύτεκνα νοικοκυριά (με 4+ παιδιά) είναι λιγοστά: αντιστοιχούν μόλις στο 0,35% του συνολικού πληθυσμού.

Είναι αξιοσημείωτο ότι, σύμφωνα με τους υπολογισμούς μας, το ποσοστό ακραίας φτώχειας σε οικογένειες με παιδιά αυξήθηκε δραματικά από 12,5% το 2011 σε 21,8% το 2013, ενώ στη συνέχεια σημείωσε κάποια μείωση (σε 18,5% το 2015). Η υποχώρηση του ποσοστού ακραίας φτώχειας ήταν μεγαλύτερη το 2014, ιδίως για τις πολύτεκνες οικογένειες.

Όσον αφορά τη γεωγραφική περιοχή και το ιδιοκτησιακό καθεστώς κατοικίας, τα αποτελέσματα είναι μάλλον αναμενόμενα (βλ. Πίνακα 5). Η ακραία φτώχεια είναι εκτενέστερη στην Αθήνα και στις άλλες πόλεις παρά στις ημιαστικές και στις αγροτικές περιοχές. Από την άλλη, οι οικογένειες που διαμένουν σε ενοικιαζόμενη κατοικία αντιμετωπίζουν πολύ υψηλότερα ποσοστά ακραίας φτώχειας από ό,τι εκείνες που μένουν σε δικό τους σπίτι (ιδίως εάν δεν πληρώνουν στεγαστικό δάνειο).



**Πίνακας 5: Ποσοστό Ακραίας Φτώχειας ανά Περιοχή και Ιδιοκτησιακό Καθεστώς Κατοικίας (2011-2015)**

		2011	2012	2013	2014	2015
Ανά περιοχή	Αθήνα	8,5	15,6	18,8	17,4	16,4
	Υπόλοιπες πόλεις	12,4	19,1	21,3	20,1	18,9
	Ημιαστικές περιοχές	7,6	13,3	15,7	14,2	14,2
	Αγροτικές περιοχές	7,9	11,3	14,3	12,8	12,4
Ανάλογα με το ιδιοκτησιακό καθεστώς	Πληρώνει ενοίκιο	21,1	29,5	34,5	32,1	30,5
	Πληρώνει στεγαστικό δάνειο	8,5	14,3	15,6	14,7	14,2
	Δεν πληρώνει ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο	5,5	9,9	12,5	11,2	10,8
<b>Σύνολο πληθυσμού</b>		<b>8,9</b>	<b>14,3</b>	<b>17,1</b>	<b>15,7</b>	<b>15,0</b>

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Ημιαστικές είναι οι περιοχές με πληθυσμό 2.000-10.000 κατοίκους. Αγροτικές είναι οι περιοχές με λιγότερους από 2.000 κατοίκους. Η κατηγορία «Δεν πληρώνει ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο» περιλαμβάνει νοικοκυριά που μένουν σε ιδιόκτητη κατοικία (ή που τους έχει παραχωρηθεί δωρεάν). Οι αριθμοί είναι ποσοστά της αντίστοιχης πληθυσμιακής ομάδας.

Μία άλλη ενδιαφέρουσα διάσταση είναι η επαγγελματική κατηγορία του επικεφαλής του νοικοκυριού. Εδώ οι αντιθέσεις είναι πράγματι εντυπωσιακές (βλ. Πίνακα 6). Στο ένα άκρο, το ποσοστό ακραίας φτώχειας σε οικογένειες ανέργων κυμαίνεται τα τελευταία χρόνια σε επίπεδα της τάξης του 70%-75%. Στο άλλο άκρο, το αντίστοιχο ποσοστό σε οικογένειες δημοσίων υπαλλήλων (καθώς και εργαζομένων στις ΔΕΚΟ και στις τράπεζες) παραμένει χαμηλότερο από 1%.

Κατά τα άλλα, χαμηλά είναι επίσης τα ποσοστά ακραίας φτώχειας σε νοικοκυριά συνταξιούχων (3,8% το 2015), καθώς και σε οικογένειες ιατρών, νομικών ή μηχανικών (4,9%). Αντίθετα, οι μισθωτοί του ιδιωτικού τομέα (12,2%), οι αυτοαπασχολούμενοι (22,7%), οι αγρότες (18,1%) και τα νοικοκυριά με αρχηγό φοιτητή<sup>20</sup> ή άλλο άτομο εκτός εργατικού δυναμικού (43,8%) αντιμετωπίζουν υψηλότερα ποσοστά ακραίας φτώχειας.

Ενώ η άνοδος της ανεργίας τα τελευταία χρόνια είναι γνωστή και πολυσυζητημένη, η κατανομή των ανέργων στα νοικοκυριά (ζήτημα αποφασιστικής σημασίας από την άποψη των διανεμητικών επιπτώσεων της ανεργίας) δεν έχει μελετηθεί όσο θα άξιζε. Η συγκέντρωση των ανέργων (ή των «ανεργών», των εκτός εργατικού δυναμικού ατόμων) σε νοικοκυριά χαμηλής «έντασης εργασίας» έχει εξαιρετικά δυσμενείς συνέπειες. Όταν μάλιστα πρόκειται για οικογένειες με παιδιά, οι δυσμενείς συνέπειες μπορεί να εκδηλώνονται σε μεγάλη διάρκεια.

**20.** Ας σημειωθεί ότι το εισόδημα των φοιτητών που δεν ζουν με τους γονείς τους (επειδή π.χ. σπουδάζουν σε άλλη πόλη), και που συνεπώς σχηματίζουν χωριστό νοικοκυριό, κατά κανόνα συμπεριλαμβάνει ιδιωτικές μεταβιβάσεις (π.χ. μνησίο «επίδομα» από τους γονείς, «καρτζλίκι» από άλλους συγγενείς), οι οποίες κατά κανόνα καταγράφονται όχι επαρκώς στις στατιστικές έρευνες.



**Πίνακας 6: Ποσοστό Ακραίας Φτώχειας ανά Επαγγελματική Κατηγορία (2011-2015)**

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Νοικοκυριά με αρχηγό:</b>					
Άνεργο	49,8	72,0	75,2	71,2	70,8
Υπάλληλο Δημοσίου-ΔΕΚΟ-Τραπεζών	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7
Μισθωτό ιδιωτικού τομέα	8,5	13,5	14,5	12,5	12,2
Ελεύθερο επαγγελματία	0,9	5,2	5,2	5,2	4,9
Αυτοαπασχολούμενο	14,0	20,3	25,1	23,8	22,7
Αγρότη	14,1	18,1	22,1	17,8	18,1
Συνταξιούχο	2,3	3,3	4,5	4,1	3,8
Εκτός εργατικού δυναμικού	30,7	38,8	48,1	47,2	43,8
<b>Σύνολο πληθυσμού</b>	<b>8,9</b>	<b>14,3</b>	<b>17,1</b>	<b>15,7</b>	<b>15,0</b>

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Η κατηγορία «Ελεύθερος επαγγελματίας» περιλαμβάνει τους ασφαλισμένους στο ΕΤΑΑ (ιατροί, νομικοί και μηχανικοί) και στο ΤΑΙΣΥΤ (εργαζόμενοι στα ΜΜΕ). Η κατηγορία «Εκτός εργατικού δυναμικού» περιλαμβάνει νοικοκυριά φοιτητών ή σπουδαστών. Οι αριθμοί αντιστοιχούν στο ποσοστό ατόμων κάθε πληθυσμιακής ομάδας με εισόδημα κάτω από το όριο της ακραίας φτώχειας.

Πράγματι, διαπιστώνουμε ότι τα ποσοστά ακραίας φτώχειας μειώνονται σημαντικά καθώς αυξάνεται ο αριθμός των εργαζομένων (βλ. Πίνακα 7). Εστιάζοντας στις οικογένειες με ανήλικα παιδιά, η ακραία φτώχεια το 2015 έπληττε το 68,3% των οικογενειών με κανέναν εργαζόμενο, με το αντίστοιχο ποσοστό να πέφτει στο 21,1% για οικογένειες με έναν εργαζόμενο, ενώ μειωνόταν δραματικά σε μόλις 3,5% για οικογένειες με δύο ή περισσότερους εργαζόμενους.

**Πίνακας 7: Ποσοστό Ακραίας Φτώχειας σε Οικογένειες με Παιδιά ανά Αριθμό Εργαζομένων (2011-2015)**

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Οικογένειες με παιδιά και:</b>					
Κανέναν εργαζόμενο	55,7	69,2	71,2	69,9	68,3
1 εργαζόμενο	16,7	22,7	26,3	22,2	21,1
2+ εργαζόμενους	3,2	4,0	4,2	3,8	3,5
<b>Σύνολο οικογενειών με παιδιά</b>	<b>12,5</b>	<b>19,0</b>	<b>21,8</b>	<b>19,4</b>	<b>18,5</b>
<b>Σύνολο πληθυσμού</b>	<b>8,9</b>	<b>14,3</b>	<b>17,1</b>	<b>15,7</b>	<b>15,0</b>

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD

**Σημείωση:** Ως παιδιά θεωρούνται τα άτομα ηλικίας κάτω των 18 ετών. Οι αριθμοί αντιστοιχούν στο ποσοστό ατόμων κάθε πληθυσμιακής ομάδας με εισόδημα κάτω από το όριο της ακραίας φτώχειας.

Φυσικά, οι περισσότερες οικογένειες με ανήλικα παιδιά εξακολουθούν να έχουν κάποιο εργαζόμενο μέλος. Όμως, έχει αυξηθεί πολύ ο αριθμός οικογενειών στις οποίες δεν εργάζεται κανείς. Αυτό γίνεται φανερό με ακόμη εντονότερο τρόπο εάν περιοριστούμε στα νοικοκυριά με αρχηγό ηλικίας 25-59 ετών, αποκλείοντας όσα από αυτά έχουν αρχηγό συνταξιούχο. Πράγματι, κατά την τελευταία πενταετία έχει σχεδόν διπλασιαστεί το ποσοστό των οικογενειών με παιδιά και γονείς σε παραγωγική ηλικία στις οποίες όμως

δεν εργάζεται κανείς (3,4% το 2015 έναντι 1,8% το 2011). Υπολογίζεται ότι συνολικά περίπου 371.000 άτομα είναι μέλη οικογενειών με αρχηγό ηλικίας 25-59 ετών (μη συνταξιούχο), οι οποίες έχουν ανήλικα παιδιά και κανέναν εργαζόμενο. Όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, η συντριπτική πλειονότητα όσων ανήκουν σε αυτή την κατηγορία (περίπου 334.000 άτομα) ζουν με εισόδημα χαμηλότερο από το όριο της ακραίας φτώχειας.

Η διαπίστωση ότι τα ποσοστά ακραίας φτώχειας συσχετίζονται έντονα (και αρνητικά) με την ένταση εργασίας επιβεβαιώνεται με μεγαλύτερη ακρίβεια, εάν κάνουμε διάκριση ανάλογα με το είδος της θέσης εργασίας (πλήρους ή μερικής απασχόλησης). Εστιάζοντας πάντοτε στις οικογένειες με ανήλικα παιδιά, αφού προηγουμένως αφαιρέσουμε από το δείγμα τα νοικοκυριά με αρχηγό κάτω των 24 και άνω των 60 ετών (και, στη συνέχεια, όσα από αυτά έχουν αρχηγό συνταξιούχο), η εικόνα που προβάλλει είναι εντυπωσιακή.

Πράγματι, τεράστια απόσταση χωρίζει την πιθανότητα ακραίας φτώχειας σε οικογένειες στις οποίες δεν εργάζεται κανείς (σχεδόν 90% το 2015) από εκείνες στις οποίες απασχολούνται πλήρως και οι δύο γονείς (2%). Γενικά, η πιθανότητα αυτή πέφτει κατακόρυφα καθώς αυξάνεται η ένταση εργασίας. Αυτό ισχύει ακόμη και για νοικοκυριά με έναν μόνο εργαζόμενο μερικής απασχόλησης (ποσοστό ακραίας φτώχειας: 60,3% το 2015). Από εκεί και πέρα, το ποσοστό ακραίας φτώχειας το 2015 ήταν κοντά στον εθνικό μέσο όρο (15,1%) σε οικογένειες με έναν εργαζόμενο πλήρους απασχόλησης, δηλαδή στην πολυπληθέστερη πλέον<sup>21</sup> ομάδα της κατηγορίας αυτής, ενώ έπεφτε στο μισό σε οικογένειες στις οποίες εργάζονταν και οι δύο γονείς, αν και ο ένας ήταν μερικής απασχόλησης (8,4%).

**21.** Το 2011, 15,9% του πληθυσμού ζούσε σε οικογένειες με αρχηγό ηλικίας 25-59 ετών και δύο εργαζόμενους πλήρους απασχόλησης, έναντι 15,0% σε οικογένειες αυτής της κατηγορίας, αλλά με έναν εργαζόμενο πλήρους απασχόλησης. Από το 2012 και μετά, εκτιμούμε ότι το πληθυσμιακό βάρος της πρώτης ομάδας μειώθηκε, ενώ αυτό της δεύτερης αυξήθηκε (σε 14,4% και 15,9% αντιστοίχως).

**Πίνακας 8: Ποσοστό Ακραίας Φτώχειας σε Οικογένειες με Παιδιά Ανάλογα με την Ένταση Εργασίας (2011-2015)**

		2011	2012	2013	2014	2015
<b>Οικογένειες με παιδιά και:</b>	<b>Κανέναν εργαζόμενο</b>	83,6	90,3	91,8	90,2	89,8
	<b>1 εργαζόμενο μερικής απασχόλησης</b>	44,6	59,7	64,5	52,8	60,3
	<b>1 εργαζόμενο πλήρους απασχόλησης</b>	12,2	16,9	20,1	17,0	15,1
	<b>1 εργαζόμενο πλήρους &amp; 1 εργαζόμενο μερικής απασχόλησης</b>	3,3	8,6	9,5	9,6	8,4
	<b>2 εργαζόμενους πλήρους απασχόλησης</b>	1,6	2,2	2,4	2,0	2,0
<b>Σύνολο νοικοκυριών της κατηγορίας</b>		<b>12,3</b>	<b>18,8</b>	<b>21,7</b>	<b>19,2</b>	<b>18,4</b>
<b>Σύνολο πληθυσμού</b>		<b>8,9</b>	<b>14,3</b>	<b>17,1</b>	<b>15,7</b>	<b>15,0</b>

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Ως παιδιά θεωρούνται τα άτομα ηλικίας κάτω των 18 ετών. Το δείγμα περιλαμβάνει μόνο νοικοκυριά με αρχηγό ηλικίας 25-59 ετών (που δεν είναι συνταξιούχος). Οι αριθμοί αντιστοιχούν στο ποσοστό ατόμων κάθε πληθυσμιακής ομάδας με εισόδημα κάτω από το όριο της ακραίας φτώχειας.

Όπως δείχνουν τα παραπάνω ευρήματα, για μερικές ομάδες του πληθυσμού η πιθανότητα ακραίας φτώχειας είναι δραματικά υψηλή. Οι ομάδες που πλήττονται μακράν περισσότερο είναι οι οικογένειες με άνεργο αρχηγό, καθώς και τα νοικοκυριά χαμηλής έντασης εργασίας (ιδίως εκείνα στα οποία δεν εργάζεται κανένας γονέας). Επιπλέον, σε αυτές τις οικογένειες το μέσο εισόδημα όσων διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας πέφτει κατακόρυφα, και οπωσδήποτε πολύ κάτω από το αντίστοιχο όριο ακραίας φτώχειας.

Κατά τα άλλα, οι οικογένειες με παιδιά αντιμετωπίζουν σημαντικά υψηλότερα ποσοστά ακραίας φτώχειας από ό,τι τα νοικοκυριά χωρίς παιδιά. Επίσης, από αυξημένο κίνδυνο ακραίας φτώχειας χαρακτηρίζονται οι οικογένειες που κατοικούν στην Αθήνα και στις άλλες πόλεις, καθώς και τα νοικοκυριά που διαμένουν σε ενοικιαζόμενη κατοικία<sup>22</sup>.

Στον αντίποδα βρίσκονται ομάδες που εμφανίζονται ανεπηρέαστες από την παρατεταμένη οικονομική ύφεση και τα μέτρα λιτότητας, εξακολουθώντας να καταγράφουν πολύ χαμηλά ποσοστά ακραίας φτώχειας: νοικοκυριά με δύο εργαζόμενους (ιδίως όταν είναι πλήρους απασχόλησης), οι υπάλληλοι Δημοσίου, ΔΕΚΟ και Τραπεζών, καθώς και οι ελεύθεροι επαγγελματίες (ειδικά οι ιατροί, οι νομικοί, οι μηχανικοί και οι δημοσιογράφοι). Απρόσμενα χαμηλά εμφανίζονται επίσης τα ποσοστά ακραίας φτώχειας για τους συνταξιούχους και τους ηλικιωμένους. Η διαπίστωση αυτή απαιτεί ειδική ερμηνεία (βλ. Πλαίσιο 6).

**22.** Είναι προφανές ότι οι ομάδες του πληθυσμού που αναφέρονται εδώ εν μέρει αλληλοεπικαλύπτονται. Πράγματι, τα ίδια νοικοκυριά ανήκουν σε περισσότερες ομάδες, σύμφωνα με περισσότερα κριτήρια (π.χ. οικογένειες με παιδιά, με άνεργο αρχηγό, που ζουν στην Αθήνα, και διαμένουν σε ενοικιαζόμενη κατοικία).

## ΠΛΑΙΣΙΟ 6

### Η Ακραία Φτώχεια και οι Ηλικιωμένοι

Η εκτίμησή μας για το πολύ χαμηλό ποσοστό ακραίας φτώχειας στην κατηγορία των ηλικιωμένων (2,7% το 2015) και των συνταξιούχων ανεξαρτήτως ηλικίας (3,8%) έρχεται σε αντίθεση με την ευρύτητα διαδεδομένη πεποίθηση ότι η κρίση έχει πλήξει την εν λόγω κατηγορία βαρύτερα από ό,τι όλες τις άλλες.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα εισοδήματα των ηλικιωμένων (από συντάξεις, ενοίκια και άλλες πηγές) έχουν υποστεί σημαντικές μειώσεις τα τελευταία χρόνια. Ωστόσο, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι:

- (α) Η μείωση ήταν μικρότερη για τις χαμηλές συντάξεις από ό,τι για τις υψηλότερες.
- (β) Η μείωση των συντάξεων ήταν μικρότερη από τη μείωση των αμοιβών από εργασία.

(συνεχίζεται)

(συνεχίζεται)

## Η Ακραία Φτώχεια και οι Ηλικιωμένοι

(γ) Οι συντάξεις –έστω και μειωμένες– συνέχισαν να καταβάλλονται, κάτι που δεν ισχύει για άλλα εισοδήματα (λόγω π.χ. απόλυσης ή μη καταβολής των δεδουλευμένων ή μη είσπραξης των ενοικίων κτλ.).

Επιπλέον, ακόμη και η χαμηλότερη σύνταξη αρκεί για να καλύψει το κόστος απόκτησης των βασικών αγαθών που θεωρήσαμε απαραίτητα για την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς (λιτής) διαβίωσης. Για παράδειγμα, όπως ήδη είδαμε (βλ. Πίνακα 1), το ελάχιστο κόστος διαβίωσης για ένα ζευγάρι ηλικιωμένων αγροτών που κατοικούν σε δικό τους σπίτι υπολογίστηκε σε μόλις €312 το μήνα, ενώ η βασική σύνταξη του ΟΓΑ (η οποία καταβάλλεται και στα δύο μέλη του ζευγαριού) είναι €360 το μήνα<sup>23</sup>.

Με βάση τα παραπάνω, το εύρημά μας είναι λιγότερο παράξενο από όσο φαίνεται.

Με μία σημαντική διαφορά όμως. Όπως εξηγήσαμε προηγουμένως (βλ. Πλαίσιο 5), ο υπολογισμός του ελάχιστου κόστους διαβίωσης βασίζεται στην υπόθεση ότι όλοι οι πολίτες –και ειδικά όσοι διαθέτουν χαμηλότερο εισόδημα– έχουν δωρεάν πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας. Είναι προφανές ότι, στο βαθμό που η υπόθεση αυτή δεν ισχύει, η εκτίμησή μας υποτιμά το πραγματικό ελάχιστο κόστος αξιοπρεπούς διαβίωσης (ιδίως για τους ηλικιωμένους και τα άτομα με χρόνιες ασθένειες).

Πόσο ρεαλιστική είναι η υπόθεση της δωρεάν πρόσβασης στις υπηρεσίες υγείας; Όχι πολύ, δυστυχώς.

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ<sup>24</sup>, τα τελευταία χρόνια οι δαπάνες που καταβάλλουν τα νοικοκυριά για υπηρεσίες υγείας έχουν μειωθεί λιγότερο από τις συνολικές τους δαπάνες, με αποτέλεσμα το ειδικό βάρος τους να έχει αυξηθεί. Συγκεκριμένα, η μέση δαπάνη υγείας σε τρέχουσες τιμές ήταν €106 (7,2% της συνολικής καταναλωτικής δαπάνης) το 2014 έναντι €124 (6,4%) το 2010. Οι οικογένειες χαμηλού εισοδήματος (το φτωχότερο 20% του πληθυσμού με όρους δαπάνης) και οι ηλικιωμένοι (άτομα άνω των 65 ετών που ζουν μόνοι) δαπανούν περισσότερο: 8,2% και 14,9% της συνολικής δαπάνης αντιστοίχως το 2014.

(συνεχίζεται)

**23.** Για την ακρίβεια, η βασική σύνταξη του ΟΓΑ καταβάλλεται πλέον ολόκληρη μόνο σε αγρότες 80+ ετών, οι οποίοι συμπλήρωσαν το 65ο έτος ηλικίας πριν από το 1999. Το έτος εκείνο θεσμοθετήθηκε η καταβολή εισφορών για κύρια σύνταξη αγροτών. Έκτοτε, για κάθε νέο συνταξιούχο του ΟΓΑ, το ποσό της βασικής σύνταξης μειώνεται, καθώς αυξάνεται το ποσό της κύριας σύνταξης (ανάλογα με τις εισφορές που έχουν καταβληθεί. Το άθροισμα (σταδιακά μειούμενης) βασικής σύνταξης και (σταδιακά αυξανόμενης) κύριας σύνταξης είναι πάντοτε μεγαλύτερο από το ποσό της παλαιάς βασικής σύνταξης (€360 το μήνα).

**24.** ΕΛΣΤΑΤ (2015), «Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών 2014». Δελτίο τύπου (9 Ιουλίου 2015). Ελληνική Στατιστική Αρχή.

(συνεχίζεται)

## Η Ακραία Φτώχεια και οι Ηλικιωμένοι

Τέλος, σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία της Eurostat<sup>25</sup>, στην Ελλάδα το ποσοστό των ηλικιωμένων που, παρότι είχαν ανάγκη περίθαλψης, δεν έκαναν χρήση των υπηρεσιών υγείας για οικονομικούς λόγους ήταν 10,2% το 2013 (έναντι 7,3% το 2009), ενώ στο φτωχότερο 20% των ηλικιωμένων έφτανε το 17,9% το 2013 (έναντι 11,1% το 2009). Μεταξύ των 28 κρατών-μελών της Ε.Ε., τα ποσοστά αυτά ήταν τα τρίτα χειρότερα (μετά τη Ρουμανία και τη Λετονία) και υπερτριπλάσια από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (3,0% και 5,2% αντιστοίχως).

Συνεπώς, η κατάσταση των ηλικιωμένων, συγκρινόμενη με την κατάσταση π.χ. οικογενειών με άνεργους γονείς και παιδιά, παρότι με όρους χρηματικού εισοδήματος δείχνει καλύτερη, με όρους βιοτικού επιπέδου (λαμβάνοντας υπόψη τις αυξημένες ανάγκες για φάρμακα και περίθαλψη) αυτό μπορεί να μην ισχύει.

Επειδή η πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας έχει γίνει πιο δυσχερές τα τελευταία χρόνια (ιδίως επειδή το κόστος τους έχει αυξηθεί), η εικόνα που παρουσιάζει η κατανομή της ακραίας (χρηματικής) φτώχειας είναι μεν ακριβής αλλά εν μέρει παραπλανητική: με βάση το (άγνωστο) μέγεθος του διαθέσιμου εισοδήματος που απομένει αφού αφαιρεθούν τα έξοδα περίθαλψης, κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας ενδέχεται να βρίσκονται σημαντικά περισσότεροι ηλικιωμένοι.

**25.** Βλ. Eurostat (2015), «Self-reported unmet needs for medical examination by sex, age, detailed reason and income quintile» [hlth\_silc\_08] (last update: 26 March 2015).

## Γ3. Η Σχετική Φτώχεια στην Ελλάδα (2011-2015)

Όσα αναφέρονται παραπάνω αφορούν την ακραία φτώχεια: έναν δείκτη που υπολογίζεται ως το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα χαμηλότερο από το κόστος απόκτησης ενός καλαθιού αγαθών και υπηρεσιών που αντιστοιχεί στις ελάχιστες ανάγκες διαβίωσης (στα «αναγκαία προς το ζην»). Ο δείκτης αυτός έχει προσδιοριστεί *ad hoc* από την Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, σύμφωνα με τη μεθοδολογία που περιγράφεται στο Πλαίσιο 5.

Όπως όμως εξηγήσαμε στην Ενότητα Β, ο συμβατικός δείκτης φτώχειας που χρησιμοποιείται ευρύτερα στην Ευρώπη και στην Ελλάδα δεν αναφέρεται στην ακραία αλλά στη σχετική φτώχεια: μετρά το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα χαμηλότερο από το 60% του διαμέσου εισοδήματος.

Προφανώς, το όριο σχετικής φτώχειας είναι υψηλότερο από το αντίστοιχο όριο ακραίας φτώχειας. Πάντως, επειδή μέχρι το 2013 το μέσο (και διάμεσο) εισόδημα των νοικοκυριών έπεφτε καθώς το κόστος των «αναγκαίων προς το ζην» ανέβαινε, τα δύο όρια είχαν πλησιάσει το ένα το άλλο. Πιο πρόσφατα, η εξέλιξη αυτή έχει αντιστραφεί μερικώς, καθώς το όριο ακραίας φτώχειας έχει υποχωρήσει, ενώ το όριο σχετικής φτώχειας παραμένει αρκετά σταθερό σε τρέχουσες τιμές (βλ. Πίνακα 9). Το ποσοστό σχετικής φτώχειας είναι απλώς το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από το αντίστοιχο όριο.

**Πίνακας 9: Όρια Ακραίας και Σχετικής Φτώχειας (2011-2015)**

	2011	2012	2013	2014	2015
Όριο ακραίας φτώχειας	635	663	683	667	640
Όριο σχετικής φτώχειας	1.008	901	822	821	823
Λόγος (%)	63%	74%	83%	81%	78%

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Όλα τα ποσά είναι σε ευρώ το μήνα, σε τρέχουσες τιμές, για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά. Το όριο ακραίας φτώχειας επιπροσθέτως αφορά οικογένεια που ζει στην Αθήνα, σε ιδιόκτητη κατοικία (χωρίς στεγαστικό δάνειο).

Πώς διαμορφώνεται ο δείκτης αυτός; Επειδή υπολογίζεται με βάση το διάμεσο εισόδημα του τρέχοντος έτους, καθώς αυτό αυξάνεται ή μειώνεται, συμπαρασύρει μαζί του και το όριο φτώχειας. Πρόκειται συνεπώς για ένα κυμαινόμενο όριο. Όπως ήδη είδαμε, η χρήση ενός τέτοιου δείκτη είναι απολύτως συμβατή με την έννοια της σχετικής φτώχειας ως «κοινωνικής μειονεξίας». Το πρόβλημα είναι ότι ο δείκτης μπορεί να παραμένει σχετικά σταθερός ακόμη και σε περιόδους ραγδαίων μεταβολών στο εισόδημα των νοικοκυριών (όπως π.χ. κατά τη διάρκεια της κρίσης στην Ελλάδα, οπότε γενικεύθηκε μια διάχυτη αίσθηση οικονομικής στενότητας).

### Πίνακας 10: Ποσοστό Σχετικής Φτώχειας (2011-2015)

	2011	2012	2013	2014	2015
Σύνολο πληθυσμού	21,9	23,2	23,6	22,1	23,2

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Οι αριθμοί είναι ποσοστά του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από το 60% του διαμέσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος. Η «τροποποιημένη κλίμακα ισοδυναμίας ΟΟΣΑ» διαιρεί το εισόδημα κάθε νοικοκυριού με ένα συντελεστή που σταθμίζει με 100% τον πρώτο ενήλικα, με 50% κάθε επιπλέον ενήλικα και με 30% κάθε παιδί ηλικίας έως 14 ετών.

Πράγματι, σύμφωνα με τους υπολογισμούς μας, το εύρος διακύμανσης του δείκτη τα τελευταία τέσσερα χρόνια ήταν μικρότερο από 2 ποσοστιαίες μονάδες<sup>26</sup>. (Όπως αναφέραμε στην Ενότητα Β2, το ίδιο προκύπτει από τις επίσημες στατιστικές σε βάθος εικοσαετίας.) Εκτιμούμε ότι το 2015 το ποσοστό σχετικής φτώχειας στην Ελλάδα ανήλθε σε 23,2% έναντι 22,1% το 2014 (και 21,9% το 2011). Η εξέλιξη του σχετικού δείκτη παρουσιάζεται παραπάνω (βλ. Πίνακα 10).

**26.** Διευκρινίζεται ότι οι εκτιμήσεις μας δεν ταυτίζονται ακριβώς με τις επίσημες στατιστικές (οι οποίες ούτως ή άλλως δεν είναι διαθέσιμες για τα δύο τελευταία χρόνια). Για παράδειγμα, σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία, το 2013 το ποσοστό φτώχειας ήταν 22,1% (με όριο φτώχειας για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά τα €806 το μήνα). Βλ. ΕΛΣΤΑΤ (2015), «Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών: δείκτες 2011-2014». Οι λόγοι για τους οποίους οι εκτιμήσεις μας διαφέρουν από τις επίσημες στατιστικές, και σε μερικές περιπτώσεις τις διορθώνουν, αναλύονται σε εργασία μας. Βλ. Λεβέντη Χ. & Ματσαγγάνης Μ. (2014), «Φτώχεια και ανισότητα 2009-2013: διαθέσιμα δεδομένα και διαφορές εκτιμήσεων». Ενημερωτικό Δελτίο 7/2014. Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

## Γ4. Η Φτώχεια με Σταθερό Όριο στην Ελλάδα (2011-2015)

Τέλος, για λόγους πληρότητας, παρουσιάζουμε τις τιμές του δείκτη φτώχειας με σταθερό όριο. Όπως εξηγήσαμε στην Ενότητα Β3, αυτός ο δείκτης μετρά το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα χαμηλότερο από το τιμαριθμικά αναπροσαρμοσμένο όριο σχετικής φτώχειας του 2009 (δηλαδή 60% του διαμέσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος του 2009 συν τον πληθωρισμό των επόμενων ετών).

Με άλλα λόγια, η εξέλιξη του σταθερού ορίου φτώχειας ακολουθεί την αντίστοιχη μεταβολή του δείκτη τιμών καταναλωτή. Επειδή τα πρώτα χρόνια της κρίσης ο τιμαριθμός ανέβαινε, το σταθερό όριο φτώχειας αυξανόταν, ενώ στη συνέχεια, λόγω του αποπληθωρισμού, το όριο αυτό υποχώρησε (βλ. Πίνακα 11)<sup>27</sup>.

**27.** Συγκεκριμένα, η σωρευτική μεταβολή των τιμών την τριετία 2009-2012 έφτασε το +9,1%, ενώ την επόμενη τριετία (2012-2015) αναστράφη σε -3,5%. Η συνολική μεταβολή των τιμών για την περίοδο 2009-2015 διαμορφώθηκε σε +5,3%.

**Πίνακας 11: Σταθερό Όριο Φτώχειας (2011-2015)**

	2011	2012	2013	2014	2015
Σταθερό όριο φτώχειας	1.304	1.317	1.305	1.287	1.271

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων.

**Σημείωση:** Όλα τα ποσά είναι σε ευρώ το μήνα, σε τρέχουσες τιμές, για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά.

Όπως ήδη εξηγήσαμε, η χρήση ενός τέτοιου δείκτη δεν είναι πολύ διαδεδομένη διεθνώς, αν και η τιμή του δίνεται πλέον τακτικά στη δημοσιότητα από την Eurostat και τις εθνικές στατιστικές αρχές (στη χώρα μας, δίνεται από την ΕΛΣΤΑΤ). Η χρησιμότητά του εξαρτάται από τη βασιμότητα της υπόθεσης ότι σε εποχές ραγδαίων εισοδηματικών μεταβολών (και ιδίως σε εποχές κρίσης) 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.



Με αυτή την έννοια, στην Ελλάδα το ποσοστό όσων είχαν εισόδημα κάτω από το σταθερό όριο φτώχειας αυξήθηκε κατακόρυφα μέχρι το 2013, ενώ στη συνέχεια σημείωσε κάποια μικρή μείωση. Το 2015 περίπου 45% του πληθυσμού είχε εισόδημα κάτω από το τιμαριθμικά αναπροσαρμοσμένο όριο σχετικής φτώχειας του 2009 (βλ. Πίνακα 12).

#### Πίνακας 12: Ποσοστό Φτώχειας με Σταθερό Όριο (2011-2015)

	2011	2012	2013	2014	2015
Σύνολο πληθυσμού	34,0	41,4	47,3	46,4	45,3

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων.

**Σημείωση:** Οι αριθμοί είναι ποσοστά του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από το 60% του διαμέσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος. Η «τροποποιημένη κλίμακα ισοδυναμίας ΟΟΣΑ», διαιρεί το εισόδημα κάθε νοικοκυριού με έναν συντελεστή που σταθμίζει με 100% τον πρώτο ενήλικα, με 50% κάθε επιπλέον ενήλικα και με 30% κάθε παιδί ηλικίας έως 14 ετών.

## Γ5. Η εξάλειψη της Ακραίας Φτώχειας ως Προτεραιότητα για τη Δημόσια Πολιτική στην Ελλάδα

Η παρακολούθηση του δείκτη φτώχειας με σταθερό όριο παρουσιάζει ενδιαφέρον: μας ενημερώνει για το ποσοστό του πληθυσμού που θα θεωρούσαμε «φτωχούς», σύμφωνα με το συμβατικό ορισμό της σχετικής φτώχειας και –κυρίως– σύμφωνα με τα δεδομένα του 2009 (τελευταίου έτους προ κρίσης).

Ωστόσο, η χρησιμότητά του για τη χάραξη μιας στοχευμένης πολιτικής δεν έχει και μεγάλη σημασία. Πράγματι, με το 45% του πληθυσμού να κατατάσσεται στην κατηγορία όσων πλήττονται από τη φτώχεια (με αυτό τον ορισμό πάντοτε), η μείωση του δείκτη μπορεί να πραγματοποιηθεί μεσοπρόθεσμα (μέσω της ανάκαμψης της οικονομίας και της απασχόλησης), αλλά όχι βραχυπρόθεσμα (μέσω της πολιτικής κατά της φτώχειας).

Σε κάποιο βαθμό, το ίδιο ισχύει και για το συμβατικό δείκτη της σχετικής φτώχειας. Παρότι το αντίστοιχο ποσοστό διαμορφώθηκε το 2015 σε 23% (δηλαδή στο μισό περίπου του ποσοστού φτώχειας με σταθερό όριο), η επιχειρησιακή αξία του δείκτη, από τη σκοπιά της πολιτικής κατά της φτώχειας, είναι περιορισμένη.

Αντίθετα, η εξάλειψη της ακραίας φτώχειας μπορεί (και πρέπει) να αναδειχθεί σε προτεραιότητα της πολιτικής κατά της φτώχειας. Στην ενότητα αυτή δείξαμε ότι, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις μας, ένας ανησυχητικά μεγάλος αριθμός ατόμων ζει με εισόδημα χαμηλότερο από το κόστος ενός βασικού καλάθιού αγαθών και υπηρεσιών (το οποίο σχεδιάστηκε ώστε να καλύπτει τις ελάχιστες δαπάνες μιας αξιοπρεπούς αλλά λιτής διαβίωσης). Συγκεκριμένα, το ποσοστό ακραίας φτώχειας (15% το 2015) αντιστοιχεί περίπου σε 1.648.000 άτομα<sup>28</sup>.

Οι εκτιμήσεις μας σχετικά με το χάσμα ακραίας φτώχειας επιτείνουν, αντί να μετριάζουν, την ισχύ των παραπάνω ευρημάτων. Για παράδειγμα, οι οικογένειες με παιδιά και κανέναν εργαζόμενο (εξαιρώντας τους συνταξιούχους) χαρακτηρίζονται όχι μόνο από πολύ υψηλό ποσοστό ακραίας φτώχειας (πάνω από 90% συνεχώς μετά το 2012), αλλά επιπλέον και από πολύ υψηλό μέσο χάσμα φτώχειας (σχεδόν 71% το 2015, το οποίο με-

**28.** Για την ακρίβεια: 1.647.703 άτομα (σε εκτιμώμενο συνολικό πληθυσμό 10.960.829 ατόμων). Σημειώνεται ότι το 2013 ο αριθμός των ακραία φτωχών είχε πλησιάσει τα 1.876.000 άτομα, για να μειωθεί στη συνέχεια. Και αυτό λόγω κυρίως της υποχώρησης του ποσοστού ακραίας φτώχειας, αλλά και λόγω της μικρής αλλά αισθητής συρρίκνωσης του συνολικού πληθυσμού της χώρας μετά το 2012.

ταφράζεται σε εισόδημα που κατά μέσο όρο έφτανε μόλις στο 29% του αντίστοιχου -χαμηλού- ορίου ακραίας φτώχειας).

Πώς επιβιώνουν όλοι αυτοί οι άνθρωποι; Υπενθυμίζουμε ότι στην έκθεση αυτή ο αριθμός των φτωχών (στην περίπτωση που εξετάζουμε: ο αριθμός των ακραία φτωχών) υπολογίζεται με βάση το εισόδημα, όχι με βάση την καταναλωτική δαπάνη. Εικάζουμε ότι οι περισσότεροι καταφέρνουν, με όλο και μεγαλύτερη δυσκολία, να διατηρούν ακόμη ένα ελάχιστο επίπεδο κατανάλωσης. Αυτό το επιτυγχάνουν είτε αντλώντας από αποταμιεύσεις που είχαν δημιουργήσει στο παρελθόν είτε ρευστοποιώντας περιουσιακά στοιχεία (π.χ. χρυσαφικά) είτε χρεώνοντας πιστωτικές κάρτες (μάλλον όχι πια καταναλωτικά δάνεια) είτε απλώς συσσωρεύοντας χρέη (π.χ. στην εφορία, στα ασφαλιστικά ταμεία ή στην τράπεζα για στεγαστικά δάνεια) είτε αφήνοντας απλήρωτους διάφορους λογαριασμούς (π.χ. ενοίκια, κοινόχρηστα κτλ.).

Φυσικά, κάποιοι αντιμετωπίζουν οξύ πρόβλημα επιβίωσης. Όσο παρατείνεται η κρίση, και χωρίς έναν δραστικό ανασχεδιασμό της πολιτικής κατά της φτώχειας, ο αριθμός τους μοιραία θα αυξάνεται.

---

ΜΙΑ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΕΡΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ  
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΚΡΑΙΑΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ

Μάνος Ματσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη  
& Ελένη Καναβιτσά & Μαρία Φλεβοτόμου

Ιούνιος 2016

# Άλλες Πηγές Πληροφοριών



## Δ. Άλλες Πηγές Πληροφοριών

Οι μέχρι τώρα εκτιμήσεις μας βασίζονται στα δεδομένα της Έρευνας Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (EU-SILC). Όμως, υπάρχουν και άλλες πηγές πληροφόρησης για την κατανομή των εισοδημάτων στην Ελλάδα. Οι σημαντικότερες είναι δύο: οι δηλώσεις Φόρου Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων (ΦΕΦΠ) και η Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών (ΕΟΠ).

Πώς συγκρίνονται οι εκτιμήσεις που προέρχονται από τις δύο αυτές βάσεις δεδομένων με εκείνες που παρουσιάσαμε στην Ενότητα Γ;

## Δ1. Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων

Ως προς τα δηλωθέντα εισοδήματα, μία πρώτη δυσκολία είναι ότι η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ) του Υπουργείου Οικονομικών έχει πάψει να δημοσιεύει στατιστικά στοιχεία μετά το 2012 (εισοδήματα 2011). Συνεπώς, μπορούμε να συγκρίνουμε μόνο δείκτες φτώχειας για το έτος 2011.

Επιπλέον, επειδή η κατανομή εισοδήματος υποχρεωτικά υπολογίζεται σε οικογενειακή και όχι σε ατομική βάση, για να είναι συγκρίσιμες οι εκτιμήσεις θα πρέπει να γνωρίζουμε ποιοι φορολογούμενοι ανήκουν σε ποια νοικοκυριά (δηλαδή με ποιους άλλους φορολογούμενους κατοικούν), καθώς και εάν έχουν παιδιά, τον αριθμό των παιδιών και την ηλικία τους. Δεδομένου ότι στα δημοσιευμένα στοιχεία της ΓΓΠΣ οι σχετικές πληροφορίες δεν είναι απολύτως διαθέσιμες, ούτε για το ένα ούτε για το άλλο, οι εκτιμήσεις μας θα διαφέρουν από εκείνες που παρουσιάσαμε προηγουμένως, εξαιτίας μεθοδολογικών αποκλίσεων που αφορούν το διαφορετικό τρόπο ορισμού των νοικοκυριών<sup>29</sup> και των παιδιών<sup>30</sup>.

Παραβλέποντας προς στιγμήν τις παραπάνω μεθοδολογικές αναντιστοιχίες, υπολογίσαμε ότι το 2011, σύμφωνα με τα φορολογικά στοιχεία, το ποσοστό των ατόμων που ζούσαν σε νοικοκυριά με δηλωθέν εισόδημα κάτω από το όριο σχετικής φτώχειας έφτανε το 28%<sup>31</sup>. Το ποσοστό αυτό είναι σημαντικά υψηλότερο από το 21,9%, που είχαμε εκτιμήσει στην Ενότητα Β3 (βλ. Πίνακες 9 και 10).

Όσον αφορά την ακραία φτώχεια, επειδή το κόστος του βασικού καλαθιού αγαθών και υπηρεσιών διαφέρει ανάλογα με την περιοχή, καθώς και ανάλογα με το εάν η οικογένεια βαρύνεται ή όχι με ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο, είναι επίσης απαραίτητο να γνωρίζουμε την τοποθεσία και τη μορφή ιδιοκτησίας ή τον τρόπο απόκτηση της κατοικίας. Δεδομένου ότι οι σχετικές πληροφορίες δεν συμπεριλαμβάνονται στους πίνακες που δημοσιεύει η ΓΓΠΣ, είναι αδύνατον να εκτιμηθούν δείκτες ακραίας φτώχειας συγκρίσιμοι με αυτούς που παρουσιάσαμε στην Ενότητα Β2.

Συνεπώς, δεν είναι εφικτό να προσεγγίσουμε το ποσοστό ακραίας φτώχειας με βάση τα φορολογικά στοιχεία, εκτός και εάν –για απλούστευση–

**29.** Σύμφωνα με τους κανόνες της φορολογίας εισοδήματος, παρότι τα ζευγάρια καταθέτουν κοινή δήλωση (όπου δηλώνονται και τα «εξαρτώμενα τέκνα» τους), άλλοι φορολογούμενοι που ανήκουν στο ίδιο νοικοκυριό είναι υποχρεωμένοι να καταθέσουν χωριστή δήλωση. Για παράδειγμα, το 51% των φορολογικών δηλώσεων του 2012 (εισοδήματα του 2011) εμφανίζονται να κατατέθηκαν από φορολογούμενους «χωρίς σύζυγο με μηδέν τέκνα». Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει έναν μεγάλο –αλλά αδιευκρίνιστο– αριθμό ατόμων που δεν ανήκουν σε μονομελή νοικοκυριά (π.χ. συνταξιούχοι που κατοικούν με τα ενήλικα παιδιά τους). Η έλλειψη περισσότερων πληροφοριών δεν αφήνει άλλη επιλογή από το να θεωρήσουμε ότι κάθε φορολογική δήλωση αντιστοιχεί σε διαφορετικό νοικοκυριό.

**30.** Όπως εξηγήσαμε προηγουμένως, η εκτίμηση της φτώχειας και της ανισότητας προϋποθέτει τη χρήση κάποιας κλίμακας ισοδυναμίας. Η «τροποποιημένη κλίμακα ισοδυναμίας ΟΟΣΑ» (που χρησιμοποιούν η Eurostat και η ΕΛΣΤΑΤ) ορίζει ως «παιδιά» τα άτομα ηλικίας έως 16 ετών. Παρομοίως, η *ad hoc* κλίμακα ισοδυναμίας που προέκυψε από το κόστος του βασικού καλαθιού αγαθών (το οποίο θεωρήσαμε ως όριο ακραίας φτώχειας) ορίζει ως «παιδιά» τα άτομα ηλικίας έως 18 ετών. Αντίθετα, σύμφωνα με τους κανόνες της φορολογίας εισοδήματος, όπως ισχύουν στην Ελλάδα, ως «εξαρτώμενα τέκνα» ορίζονται όσοι (α) είναι άγαμοι και (β) πληρούν μία από τις παρακάτω προϋποθέσεις:  
(1) Έχουν ηλικία έως 18 ετών.  
(2) Έχουν ηλικία 19 ετών και είναι εγγεγραμμένοι στον ΟΑΕΔ ως άνεργοι.  
(3) Έχουν ηλικία 19-24 ετών και είναι εγγεγραμμένοι σε πρόγραμμα σπουδών μεταλυκειακής ή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.  
(4) Έχουν ηλικία 19-24 ετών και υπηρετούν τη στρατιωτική θητεία τους.  
(5) Έχουν ηλικία 19-26 ετών και είναι εγγεγραμμένοι και σε πρόγραμμα σπουδών

θεωρήσουμε ότι το όριο ακραίας φτώχειας είναι το ίδιο για όλους τους φορολογούμενους. Εντελώς ενδεικτικά, ακόμη και εάν υποθέταμε ότι το κόστος του βασικού καλαθιού αγαθών και υπηρεσιών ήταν το χαμηλότερο δυνατό (όπως για όσους διαμένουν σε ημιαστική ή αγροτική περιοχή, σε ιδιόκτητη κατοικία που δεν βαρύνεται με στεγαστικό δάνειο)<sup>32</sup>, τότε το ποσοστό ακραίας φτώχειας το 2011, με βάση τα φορολογικά στοιχεία, θα ήταν 14,2%: δηλαδή πολύ πάνω από το 8,9%, που είχαμε εκτιμήσει για το ίδιο έτος στην Ενότητα Β2 (βλ. Πίνακες 9 και 2).

Ασφαλώς, το γεγονός ότι τα φορολογικά στοιχεία «παράγουν» υψηλότερα ποσοστά φτώχειας μπορεί εν μέρει να αποδοθεί στις μεθοδολογικές αποκλίσεις που αναφέραμε προηγουμένως. Όχι εντελώς όμως. Σε κάποιο (κατά πάσα πιθανότητα, σημαντικό) βαθμό, οι διαφορές πρέπει επίσης να αποδοθούν στο γεγονός ότι το εισόδημα που δηλώνεται στις φορολογικές δηλώσεις είναι χαμηλότερο από το πραγματικό εισόδημα, καθώς αρκετοί φορολογούμενοι φοροδιαφεύγουν<sup>33</sup>.

Όπως γνωρίζουμε από παλαιότερες μελέτες, η απόκλιση πραγματικών και δηλωθέντων εισοδημάτων είναι μεγαλύτερη στο κάτω (και στο πάνω) μέρος της κατανομής παρά στο μέσο της<sup>34</sup>. Με άλλα λόγια, τα φορολογικά στοιχεία υποεκτιμούν τα πολύ χαμηλά εισοδήματα (όπως άλλωστε και τα πολύ υψηλά).

Παρεμπιπτόντως, εξαιτίας της φοροδιαφυγής, η χρήση φορολογικών στοιχείων για τον εντοπισμό των ακραία φτωχών οικογενειών με σκοπό τη χορήγηση κάποιου κοινωνικού βοηθήματος, όπως π.χ. συνέβη κατά την πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (Νοέμβριος 2014-Μάιος 2015), θα οδηγήσει μοιραία στη χορήγηση υψηλότερου ποσού βοηθήματος σε περισσότερα άτομα και κατά συνέπεια σε υψηλότερη δημοσιονομική δαπάνη.

μεταλυκειακής ή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και στον ΟΑΕΔ ως άνεργοι.

(6) Έχουν βαθμό αναπηρίας άνω του 67%, ανεξαρτήτως ηλικίας.

**31.** Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι ο συνολικός αριθμός φορολογουμένων και εξαρτώμενων τέκνων υπολείπεται κατά 3% του εκτιμώμενου πληθυσμού του 2011.

**32.** Αντίθετα, εάν υποθέταμε ότι το κόστος του βασικού καλαθιού αγαθών και υπηρεσιών ήταν το υψηλότερο δυνατό (όπως για όσους διαμένουν στην Αθήνα σε κατοικία που βαρύνεται με ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο), τότε το ποσοστό ακραίας φτώχειας το 2011, με βάση τα φορολογικά στοιχεία, θα ήταν 25,4%.

**33.** Αναμφίβολα, ούτε στην Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών δηλώνεται απαρεγκλίτως το πραγματικό εισόδημα. Όμως, επειδή το κίνητρο απόκρυψης είναι ασθενέστερο, η απόκλιση μεταξύ δηλωθέντος και πραγματικού εισοδήματος είναι γενικά μικρότερη.

**34.** Βλ. Μασσαγγάνης Μ. & Λεβέντη Χ. (2012), «Διανεμτικές επιδράσεις της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα». Ενημερωτικό Δελτίο 2. Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Αθήνα: Κριτική.

## Δ2. Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών

Η Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (EU-SILC) –στα στοιχεία της οποίας βασίστηκαν οι μέχρι τώρα εκτιμήσεις μας για την εξέλιξη της φτώχειας τα τελευταία χρόνια– παρέχει πληροφόρηση μόνο για το εισόδημα των ερωτωμένων. Αντίθετα, όπως εξηγήσαμε στην Ενότητα Β5, η Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών περιλαμβάνει δεδομένα τόσο για το εισόδημα όσο και για την καταναλωτική δαπάνη.

Συνεπώς, η ανάλυση των δεδομένων της έρευνας αυτής μας επιτρέπει να απαντήσουμε σε δύο διακριτά ερωτήματα: Πρώτον, πώς συγκρίνονται οι εκτιμήσεις μας για την ακραία φτώχεια, με βάση τα δεδομένα των δύο ερευνών; Δεύτερον, πώς αλλάζει η εικόνα που έχουμε για το φαινόμενο της ακραίας φτώχειας, εάν εκτιμήσουμε το σχετικό δείκτη, συνυπολογίζοντας την κατανομή όχι μόνο του εισοδήματος αλλά και της καταναλωτικής δαπάνης;

### Δ2.1. Ακραία φτώχεια με τα δεδομένα του EU-SILC και της ΕΟΠ

Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, η εκτίμηση του ποσοστού ακραίας φτώχειας, με βάση τα δεδομένα της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών, με μεθοδολογία συγκρίσιμη με αυτή που ακολουθήσαμε στην Ενότητα Β2, προσκρούει σε ένα τεχνικό πρόβλημα. Όπως εξηγήσαμε στο Πλαίσιο 5, επειδή το όριο ακραίας φτώχειας αντανακλά το κόστος ενός βασικού καλαθιού αγαθών και υπηρεσιών, είναι φυσικό να διαφέρει ανάλογα με το εάν το νοικοκυριό που εξετάζουμε πληρώνει ή όχι ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο και ανάλογα με το εάν κατοικεί στην Αθήνα, σε άλλη πόλη ή σε ημιαστική ή αγροτική περιοχή.

Το τεχνικό πρόβλημα είναι ότι ο βαθμός αστικότητας ή/και η πυκνότητα πληθυσμού ορίζονται με τρόπο μη συμβατό στις δύο έρευνες<sup>35</sup>. Στην Ενότητα Β2, για να εκτιμήσουμε το ποσοστό ακραίας φτώχειας με τα δεδομένα του EU-SILC, είχαμε ορίσει προσεγγιστικά τις τρεις κατηγορίες περιοχών. Ειδικότερα, είχαμε θεωρήσει ότι η «Αθήνα» αντιστοιχεί στις πυκνοκατοικημένες περιοχές της Περιφέρειας Αττικής, οι «άλλες πόλεις» στις πυκνοκατοικημένες περιοχές των άλλων Περιφερειών, ενώ οι «ημιαστικές» ή «αγροτικές» περιοχές στις περιοχές μέσης πυκνότητας ή στις αραιοκατοικημένες περιοχές της επικράτειας.

**35.** Συγκεκριμένα, η Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (EU-SILC) κατατάσσει τις διάφορες περιοχές σε: (1) πυκνοκατοικημένες (με πυκνότητα τουλάχιστον 1.500 ατόμων ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο και ελάχιστο πληθυσμό 50.000 ατόμων), (2) μέσης πυκνότητας (τουλάχιστον 300 ατόμων ανά τ.χλμ. και ελάχιστο πληθυσμό 5.000 ατόμων) και (3) αραιοκατοικημένες (εκτός αστικών κέντρων). Αντίθετα, η Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών κατατάσσει τις περιοχές σε: (1) αστικές (τοπικά διαμερίσματα με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους), (2) ημιαστικές (με πληθυσμό 2.000 έως 9.999 κατοίκους) και (3) αγροτικές (με πληθυσμό μέχρι 1.999 κατοίκους).



Επειδή οι πληροφορίες που χρειαζόμαστε για να κατατάξουμε τα νοικοκυριά στις αντίστοιχες περιοχές δεν υπάρχουν στα δεδομένα της ΕΟΠ, αναγκαστήκαμε να καταφύγουμε σε ένα τέχνασμα. Για να παρακάμψουμε το πρόβλημα της ασυμβατότητας του τρόπου με τον οποίο ορίζονται ο βαθμός ασκικότητας ή/και η πυκνότητα πληθυσμού στις δύο έρευνες, επικεντρωθήκαμε στην Περιφέρεια Αττικής, θεωρώντας –για απλούστευση– ότι το κόστος αγοράς του βασικού καλαθιού αγαθών και υπηρεσιών είναι το ίδιο σε όλη την Περιφέρεια Αττικής με αυτό στην Αθήνα<sup>36</sup>. Τα αποτελέσματά μας για το έτος 2012 είναι ως εξής:

**36.** Ενδεικτικά, το διάμεσο εισόδημα είναι σχεδόν ταυτόσημο στις δύο έρευνες (ΕΟΠ: €750 / EU-SILC: €752), ενώ το ποσοστό του συνολικού πληθυσμού που κατοικεί στην Περιφέρεια Αττικής είναι παραπλήσιο (ΕΟΠ: 40,1% / EU-SILC: 38,6).

**Πίνακας 13: Ποσοστό Ακραίας Φτώχειας στην Περιφέρεια Αττικής με τα Δεδομένα της ΕΟΠ και του EU-SILC (2012)**

		ΕΟΠ	EU-SILC
Ανάλογα με το ιδιοκτησιακό καθεστώς:	Πληρώνει ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο	25,0	22,4
	Δεν πληρώνει ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο	6,1	9,5
<b>Σύνολο Περιφέρειας Αττικής</b>		<b>14,2</b>	<b>14,7</b>

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Οι αριθμοί είναι ποσοστά της αντίστοιχης πληθυσμιακής ομάδας με εισόδημα κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας του 2012 (για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά: €434 το μήνα, εάν πληρώνει ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο / €224 το μήνα, εάν δεν πληρώνει ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο).

Όπως δείχνει ο Πίνακας 13, το ποσοστό ακραίας φτώχειας στο σύνολο της Περιφέρειας Αττικής, εάν θεωρήσουμε το κόστος βασικού καλαθιού αγαθών όπως στην Αθήνα, είναι αρκετά συγκρίσιμο στις δύο έρευνες (ΕΟΠ: 14,2% / EU-SILC: 14,7%). Τα νοικοκυριά τα οποία διαμένουν σε ιδιόκτητη κατοικία που δεν βαρύνεται με στεγαστικό δάνειο αντιμετωπίζουν πολύ χαμηλότερα ποσοστά ακραίας φτώχειας, αν και η διαφορά είναι μεγαλύτερη με τα στοιχεία της ΕΟΠ (6,1%) παρά με εκείνα του EU-SILC (9,5%). Το αντίθετο προφανώς ισχύει για τα νοικοκυριά τα οποία διαμένουν σε ενοικιαζόμενη κατοικία ή σε ιδιόκτητη κατοικία που βαρύνεται με στεγαστικό δάνειο (25,0% στην ΕΟΠ έναντι 22,4% στο EU-SILC).

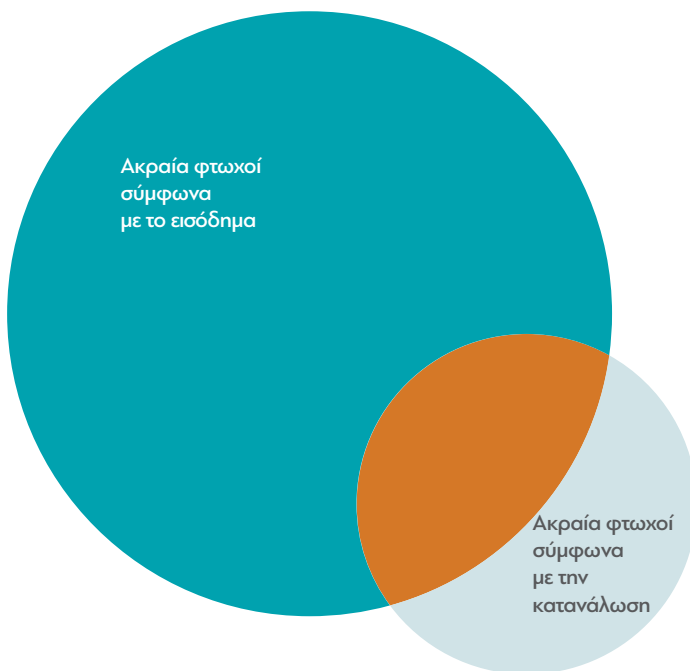
## Δ2.2. Ακραία φτώχεια με τα δεδομένα εισοδήματος και κατανάλωσης της ΕΟΠ

Όπως εξηγήσαμε στην Ενότητα Β5, θεωρητικά έχει υποστηριχθεί ότι η κατανάλωση είναι προτιμότερη από το εισόδημα ως βάση για τη μέτρηση της φτώχειας, ενώ εμπειρικά η οικονομική δυσπραγία έχει αποδειχθεί εντονότερη στα νοικοκυριά με χαμηλή κατανάλωση παρά σε εκείνα με χαμηλό εισόδημα.

Με βάση τις παραδοχές της παραπάνω ενότητας, και χρησιμοποιώντας τα δεδομένα της ΕΟΠ για το έτος 2012, έχοντας υπολογίσει το ποσοστό του

πληθυσμού της Περιφέρειας Αττικής με (α) εισόδημα κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας (βλ. Πίνακα 13), υπολογίζουμε επίσης το ποσοστό του ίδιου πληθυσμού με (β) καταναλωτική δαπάνη κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας, (γ) και εισόδημα και καταναλωτική δαπάνη κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας<sup>37</sup>.

### Σχήμα 1



Στη συνέχεια, στο Σχήμα 1 απεικονίζουμε τον πληθυσμό των ακραία φτωχών, σύμφωνα με το εισόδημα (γαλάζιος κύκλος) και σύμφωνα με την κατανάλωση (πράσινος κύκλος). Οι δύο πληθυσμοί επικαλύπτονται εν μέρει: ο πληθυσμός των ακραία φτωχών, σύμφωνα και με το εισόδημα και με την κατανάλωση, αντιστοιχεί στο πεδίο τομής των δύο κύκλων (πορτοκαλί περιοχή). Τα αποτελέσματα για την Περιφέρεια Αττικής παρουσιάζονται στον Πίνακα 14.

Σύμφωνα με τα δεδομένα της ΕΟΠ, φαίνεται καθαρά ότι το ποσοστό ακραίας φτώχειας είναι σημαντικά χαμηλότερο με βάση την κατανάλωση παρά με βάση το εισόδημα<sup>38</sup>. Αυτό είναι αναμενόμενο, αφού ένα αξιολογικό ποσοστό του πληθυσμού της Περιφέρειας Αττικής (9,5%), παρότι εμφανίζεται να έχει εισόδημα κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας, ωστόσο καταφέρνει να διατηρεί ένα επίπεδο κατανάλωσης πάνω από το όριο.

**37.** Ας σημειωθεί ότι στην Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών το διάμεσο εισόδημα (€750) που προσομοιώνεται, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD, είναι υψηλότερο από τη διάμεση καταναλωτική δαπάνη (€692), η οποία αφορά μόνο τη δαπάνη αγοράς (όχι τις λεγόμενες «απολαβές σε είδος»).

**38.** Το ποσοστό ακραίας φτώχειας με βάση την κατανάλωση είναι 7,9% (όπως φαίνεται στον Πίνακα 14: 3,2% με βάση την κατανάλωση αλλά όχι το εισόδημα, συν 4,7% με βάση και το εισόδημα και την κατανάλωση). Το ποσοστό ακραίας φτώχειας με βάση το εισόδημα, όπως άλλωστε είδαμε και στον Πίνακα 13, είναι 14,2% (στον Πίνακα 14: 9,5% με βάση το εισόδημα αλλά όχι την κατανάλωση, συν 4,7% με βάση και το εισόδημα και την κατανάλωση).

**Πίνακας 14: Ποσοστό Ακραίας Φτώχειας στην Περιφέρεια Αττικής με τα Δεδομένα της ΕΟΠ (2012)**

Κάτω από το Όριο, σύμφωνα με:				
		Μόνο εισόδημα, όχι κατανάλωση	Μόνο κατανάλωση, όχι εισόδημα	Και εισόδημα και κατανάλωση
Ανάλογα με το ιδιοκτησιακό καθεστώς:	Πληρώνει ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο	17,2	4,7	7,9
	Δεν πληρώνει ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο	3,8	2,1	2,3
<b>Σύνολο Περιφέρειας Αττικής</b>		<b>9,5</b>	<b>3,2</b>	<b>4,7</b>

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Οι αριθμοί είναι ποσοστά της αντίστοιχης πληθυσμιακής ομάδας με εισόδημα ή καταναλωτική δαπάνη (ή και τα δύο) κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας του 2012 (για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά: €434 το μήνα, εάν πληρώνει ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο / €224 το μήνα, εάν δεν πληρώνει ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο). Το άθροισμα της στήλης 1 και της στήλης 3 δίνει το συνολικό ποσοστό ακραίας φτώχειας σύμφωνα με το εισόδημα, ενώ το άθροισμα της στήλης 2 και της στήλης 3 δίνει το συνολικό ποσοστό ακραίας φτώχειας σύμφωνα με την κατανάλωση.

Πώς γίνεται αυτό; Όπως εξηγήσαμε στην Ενότητα Γ5, μπορεί να γίνεται με διάφορους τρόπους, ακόμη και χωρίς τραπεζικό δανεισμό: για παράδειγμα, είτε αντλώντας από αποταμιεύσεις του παρελθόντος είτε ρευστοποιώντας περιουσιακά στοιχεία είτε χρεώνοντας πιστωτικές κάρτες είτε αφήνοντας απλήρωτους διάδορους λογαριασμούς είτε απλώς συσσωρεύοντας χρέη κ.ο.κ. Το αντίστροφο φαινόμενο (νοικοκυριά με καταναλωτικές δαπάνες κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας αλλά με εισόδημα πάνω από αυτό) είναι σπανιότερο: αφορά μόλις το 3,2% του πληθυσμού της Περιφέρειας Αττικής.

Δίχως αμφιβολία, ο σκληρός πυρήνας της ακραίας φτώχειας εντοπίζεται στα νοικοκυριά που βρίσκονται κάτω από το όριο της ακραίας φτώχειας και ως προς το εισόδημα και ως προς την κατανάλωση. Το ποσοστό τους στην Περιφέρεια Αττικής φτάνει το 4,7%.

Τέλος, με βάση το διπλό κριτήριο του εισοδήματος και της κατανάλωσης, επιβεβαιώνεται ότι οι οικογένειες με ενοικιαζόμενη κατοικία ή με ιδιόκτητη κατοικία που βαρύνεται με στεγαστικό δάνειο αντιμετωπίζουν σχεδόν 3,5 φορές υψηλότερα ποσοστά ακραίας φτώχειας, σε σχέση με όσους διαμένουν σε ιδιόκτητη κατοικία που δεν βαρύνεται με στεγαστικό δάνειο (7,9% έναντι 2,3%).

---

ΜΙΑ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΕΡΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ  
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΚΡΑΙΑΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ

Μάνος Ματσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη  
& Ελένη Καναβιτσά & Μαρία Φλεβοτόμου

Ιούνιος 2016

# Άλλες Διαστάσεις της Φτώχειας



## Ε. Άλλες Διαστάσεις της Φτώχειας

Όπως συζητήσαμε στην Ενότητα Β, παρότι η φτώχεια σχεδόν πάντοτε προσεγγίζεται ως εισοδηματική ανεπάρκεια, οι μη χρηματικές διαστάσεις της είναι επίσης σημαντικές.

Τι γνωρίζουμε για την εξέλιξη της (ακραίας) φτώχειας ως κατάστασης επείγουσας κοινωνικής ανάγκης τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα;

Λόγω της φύσης του θέματος, οι σχετικές πληροφορίες είναι αναπόφευκτα ελλιπείς και αποσπασματικές. Σε αυτή την ενότητα παρουσιάζουμε τις διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με επιμέρους σημαντικά θέματα: (α) τη διατροφική ανασφάλεια, (β) τα προβλήματα στέγασης και δαπανών κατοικίας, και (γ) τα εμπόδια πρόσβασης στην περίθαλψη.

## E1. Διατροφική Ανασφάλεια

Ο υποσιτισμός είναι ασφαλώς η οδυνηρότερη εκδοχή της φτώχειας. Αντιθέτως, η εξασφάλιση επαρκούς και υγιεινής διατροφής σε όλους είναι ένας από τους σημαντικότερους (και ευρύτερα αποδεκτούς) στόχους της δημόσιας πολιτικής. Αυτό ισχύει σε ακόμη μεγαλύτερο βαθμό για τα παιδιά, αφού η ελλιπής διατροφή έχει δυνητικά καταστροφική επίδραση στη σωματική και στη διανοητική ανάπτυξή τους, στις σχολικές επιδόσεις τους και, κατ' επέκταση, στις μελλοντικές εργασιακές προοπτικές τους, διαιωρίζοντας έτσι το φαύλο κύκλο της κοινωνικής μειονεξίας.

Πόσο εκτεταμένη είναι η διατροφική ανασφάλεια στην Ελλάδα;

Τα στοιχεία που βασίζονται σε έρευνες οι οποίες απευθύνονται σε ένα τυχαίο δείγμα του πληθυσμού είναι μάλλον λιγοστά. Τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία της Eurostat αναφέρουν ότι 15,8% των οικογενειών με παιδιά στην Ελλάδα (έναντι 9,4% στην Ε.Ε.) δεν είχαν το 2014 την οικονομική δυνατότητα να καταναλώνουν μέρα παρά μέρα είτε κρέας είτε ψάρι είτε κάποιο χορτοφαγικό ισοδύναμο<sup>39</sup>. Το αντίστοιχο ποσοστό στις οικογένειες με παιδιά που είχαν εισόδημα χαμηλότερο από το 60% του διαμέσου έφτανε το 47,0% (έναντι 22,8% στην Ε.Ε.).

Επίσης, σύμφωνα με τα αποτελέσματα πρόσφατης έρευνας για την υγεία των μαθητών, ένα όχι ασήμαντο ποσοστό (5,4%) ανέφερε ότι η οικογένειά τους δεν είχε χρήματα για να αγοράσει τρόφιμα<sup>40</sup>.

Οι υπόλοιπες διαθέσιμες πληροφορίες, όταν δεν είναι ανεκδοτολογικού τύπου, είναι «διοικητικές», δηλαδή προέρχονται από δεδομένα χρήσης. Συνεπώς, επηρεάζονται σε καθοριστικό βαθμό από τη διαθεσιμότητα ή μη των αντίστοιχων υπηρεσιών.

Σε κάθε περίπτωση, σε αρκετές πόλεις της χώρας έχουν γίνει αξιολογες προσπάθειες για τη διανομή γευμάτων ή τροφίμων. Συχνά, η σχετική πρωτοβουλία ανήκει στις δημοτικές αρχές. Στην Αθήνα, για παράδειγμα, τα μαγειρεία του Δημοτικού Βρεφοκομείου ετοιμάζουν κάθε μέρα περίπου 10.000 πλήρη γεύματα: 5.200 για τα παιδιά των δημοτικών βρεφονηπιακών σταθμών, 2.800 για αστέγους και για άλλα άτομα που σιτίζονται στο Κέντρο

**39.** Τα μεγέθη για το σύνολο των κρατών-μελών της Ε.Ε. ήταν 9,4% και 22,9% αντίστοιχως. Βλ. Eurostat (2015), «Inability to afford a meal with meat, chicken, fish (or vegetarian equivalent) every second day» (source: SILC [ilc\_mdes03] (last update: 30 October 2015)).

**40.** Η έρευνα, που διεξάγεται σε πολλές χώρες υπό την αιγίδα της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας και με την υποστήριξη της UNICEF, έχει ως θέμα τις συμπεριφορές των μαθητών σε θέματα υγείας. Πάνω από 4.100 μαθητές ηλικίας 11, 13 και 15 ετών πήραν μέρος στην έρευνα του 2014. Βλ. Kokkevi A., Stavrou M., Kanavou E. & Fotiou A. (2014), «The Repercussions of the Economic Recession in Greece on Adolescents and their Families». Innocenti Working Paper No. 2014-07. UNICEF Office of Research.

Υποδοχής και Αλληλεγγύης του Δήμου Αθηναίων, ενώ το 2014 περίπου 2.000 γεύματα διανεμόνταν σε μαθητές που «εμφανώς υποσιτίζονταν» (αριθμός που αντιστοιχούσε σε 3,3% του σχολικού πληθυσμού της Αθήνας).

Επίσης, άλλες υπηρεσίες του Δήμου Αθηναίων, σε συνεργασία με μη κυβερνητικές οργανώσεις ή/και με ιδιώτες χορηγούς, παρείχαν δωρεάν τρόφιμα σε περισσότερες από 1.000 φτωχές οικογένειες συνολικά. Επίσης, μοίρασαν 46.000 κουπόνια αξίας €40 το καθένα σε 4.000 οικογένειες, με περίπου 9.000 μέλη, για την αγορά από καταστήματα λιανικής πώλησης ειδών διατροφής και άλλων βασικών αγαθών<sup>41</sup>.

Σημαντικό ρόλο έχει διαδραματίσει ο Κόμβος Αλληλοβοήθειας Πολιτών, που στεγάζεται στο παλαιό Φρουραρχείο στο Σταθμό Λαρίσης και ο οποίος λειτουργεί από τον Ιούλιο του 2012. Μέχρι τώρα, στα 8.500 νοικοκυριά, με 22.000 μέλη, που έχουν καταγραφεί ηλεκτρονικά, έχουν διανεμηθεί 500.000 τόνοι τροφίμων και 600.000 τόνοι ιματισμού και υπόδησης, που προέρχονται από προσφορές χιλιάδων πολιτών, οργανισμών, εταιρειών, συλλόγων και σωματείων από την Ελλάδα και το εξωτερικό.

Τέλος, από το Νοέμβριο του 2015 (αρχικά μέχρι το Δεκέμβριο του 2016) έχει τεθεί σε εφαρμογή πρόγραμμα «επισιτιστικής βοήθειας και βασικής υλικής συνδρομής». Το πρόγραμμα το υλοποιεί η Κοινωνική Σύμπραξη «Αθήνα Πρωτεύουσα της Αλληλεγγύης», η οποία αριθμεί 21 μέλη (δημόσιους φορείς, ΜΚΟ, εθελοντικές οργανώσεις), υπό το συντονισμό του Δήμου Αθηναίων, και χρηματοδοτείται από το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας για τους Απόρους (TEBA/FEAD) της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Περίπου 19.400 οικογένειες έχουν επιλεγεί ως δικαιούχοι, σύμφωνα με τα κριτήρια που έχουν τεθεί από την κυβέρνηση για όλη την επικράτεια<sup>42</sup>.

Κατά αντίστοιχο τρόπο, ο Δήμος Θεσσαλονίκης διανέμει σάντουιτς ή τυρόπιτες σε μαθητές («οι οικογένειες των οποίων αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα και αδυνατούν να καλύψουν ακόμη και το πρωινό των παιδιών τους»): το 2013 η σχετική δράση κάλυψε 860 μαθητές σε 54 δημοτικά, γυμνάσια και λύκεια της πόλης. Παρόμοιες δράσεις υλοποιούνται και σε άλλους δήμους. Για παράδειγμα, πρόσφατη έρευνα κατέγραψε τη λειτουργία 15 κοινωνικών παντοπωλείων στην Αθήνα, 9 στη Θεσσαλονίκη και άλλων 35 σε 34 μικρότερες πόλεις<sup>43</sup>.

Ανάλογες πρωτοβουλίες για την παροχή συσσιτίων<sup>44</sup> ή τροφίμων σε άτομα που πλήττονται από ακραία ένδεια υλοποιούνται από ΜΚΟ<sup>45</sup>, άτυπες ομάδες εθελοντών, την Εκκλησία της Ελλάδος, χριστιανικές οργανώσεις<sup>46</sup> και άλλους φορείς.

Όσον αφορά τις δράσεις που αναπτύσσονται σε κεντρικό επίπεδο, αξίζει να αναφερθεί το πρόγραμμα ΔΙΑΤΡΟΦΗ («Πρόγραμμα Σίτισης και Προώθησης Υγιεινής Διατροφής»), το οποίο παρέχει δωρεάν καθημερινά ένα μικρό

**41.** Για παράδειγμα, με την υποστήριξη της εταιρείας Μαρινόπουλος, ο Δήμος Αθηναίων λειτουργεί Κοινωνικό Παντοπωλείο, μέσω του οποίου 200 οικογένειες (500 άτομα) έχουν τη δυνατότητα να επιλέγουν δωρεάν τα τρόφιμα και άλλα βασικά αγαθά που χρειάζονται, μία φορά την εβδομάδα επί 6 μήνες.

**42.** Τα κυριότερα από αυτά τα κριτήρια είναι: χαμηλό καθαρό εισόδημα (€250 το μήνα για το πρώτο μέλος + €125 για κάθε άλλον ενήλικα + €75 για κάθε παιδί), καθώς και χαμηλή ακίνητη περιουσία (φορολογητέα αξία κατοικίας: €115.000 για το πρώτο μέλος + €20.000 για κάθε άλλον ενήλικα + €15.000 για κάθε παιδί, με ανώτατο όριο το ποσό των €250.000). Αξίζει να σημειωθεί ότι στο εισόδημα δεν συνυπολογίζονται τα προνοιακά επιδόματα ΑμΕΑ και το εξωδραμητικό επίδομα αναπηρίας.

**43.** Αναφορά σε έρευνα του Δ. Μπουρικού. Βλ. Sotiropoulos D.A. (2014), «Civil society in Greece in the wake of the economic crisis». A report submitted to the Konrad Adenauer Stiftung (KAS) Office in Athens and written with research assistance by the Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP).

**44.** Ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα αποτελέσματα έρευνας ερωτηματολογίου σε 500 άτομα που το 2014 σιτίζονταν σε συσσίτια που λειτουργούν ο Δήμος Αθηναίων, η Αρχιεπισκοπή Αθηνών και ομάδες εθελοντών (όπως π.χ. η Κοινωνική Κουζίνα «Ο άλλος άνθρωπος»). Η έρευνα, που διεξήγαγε η Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών σε συνεργασία με το Πανεπιστήμιο Ανατολικής Φινλανδίας, διαπίστωσε ότι το 54% των ερωτηθέντων απευθύνθηκαν στα συσσίτια για να προμηθευτούν γεύματα ή πακέτα τροφίμων «για τους ίδιους και την οικογένειά τους», ενώ 37% ανέφεραν ότι είχαν οικογένεια με παιδιά. Παρότι αρκετοί από τους σιτιζόμενους ήταν ξένοι μετανάστες, 65% ήταν Έλληνες. Δίκως αμφιβολία, πρόκειται για πολύ φτωχούς ανθρώπους: στο ερώτημα «πόσα χρήματα σας απομένουν αφού πληρώσετε το νοίκι και άλλα υποχρεωτικά έξοδα όπως τρόφιμα;» 94% απάντησαν «€0», ενώ 5% «€1-€100».

**45.** Για παράδειγμα, το «Χαμόγελο του Παιδιού» στηρίζει χιλιάδες παιδιά με τρόφιμα και άλλες ενισχύσεις σε είδος. Ο αριθμός των ωφελουμένων μετά το 2012 ξεπερνά τα 10.000 παιδιά κάθε χρόνο. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο αριθμός των παιδιών που είχαν εξηπηρετηθεί το 2011 ήταν κάτω από 5.000.

**46.** Για παράδειγμα, το πρόγραμμα «Ελπίς» της οργάνωσης της Καθολικής Εκκλησίας «Caritas» διανέμει τρόφιμα

υγιεινό γεύμα σε όλους τους μαθητές των σχολείων που συμμετέχουν<sup>47</sup>. Τη σχολική χρονιά 2014-2015 συμμετείχαν σχεδόν 24.000 μαθητές σε περισσότερα από 200 δημοτικά σχολεία και γυμνάσια «κοινωνικοοικονομικά ευπαθών περιοχών» σε οκτώ (8) νομούς της χώρας. Σύμφωνα με έρευνα των υπευθύνων του προγράμματος, το ποσοστό των μαθητών που αντιμετώπιζαν επισιτιστική ανασφάλεια έφθανε το 48% το 2014, ενώ το ποσοστό όσων αντιμετώπιζαν προβλήματα πείνας ήταν 18%. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα μεγέθη αυτά συνιστούν βελτίωση συγκριτικά με το 2013 (54% και 21% αντιστοίχως).

Το τελευταίο τρίμηνο του 2015 ανακοινώθηκε κυβερνητική πρωτοβουλία για την παροχή επισιτιστικής βοήθειας σε άτομα που πλήττονται από ακραία φτώχεια. Η πρωτοβουλία διαρθρώνεται σε τέσσερις (4) δράσεις χαμηλού δημοσιονομικού κόστους.

Η πρώτη δράση στοχεύει στη σίτιση περίπου 600.000 παιδιών που εκτιμάται ότι φοιτούν στα 4.254 δημοτικά σχολεία της χώρας, μέσω κοινοπραξιών με εταιρείες εστίασης. Η χρηματοδότηση της δράσης προβλέπεται να γίνει εν μέρει από την Εθνική Τράπεζα και εν μέρει μέσω της συγκέντρωσης κεφαλαίων από ιδιώτες, επιχειρήσεις ή οργανισμούς στην Ελλάδα και στο εξωτερικό.

Η δεύτερη δράση αφορά τη διάθεση σε ευάλωτες ομάδες όσων τροφίμων δεν συλλέγονται από τα χωράφια ή συλλέγονται και παραμένουν αδιάθετα, με αποτέλεσμα στη συνέχεια να καταστρέφονται. Το πρόγραμμα θα χρηματοδοτηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση και θα υλοποιηθεί από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης.

Η τρίτη δράση αφορά την κατάργηση των πληθυσμιακών κριτηρίων για τη λειτουργία νόμιμων αγορών χωρίς μεσάζοντες.

Η τέταρτη δράση θα απαγορεύει στις μεγάλες αλυσίδες σούπερ μάρκετ να πετούν στα σκουπίδια τρόφιμα που μπορούν να καταναλωθούν με ασφάλεια, υποχρεώνοντάς τις να τα δωρίζουν σε φιλανθρωπικές οργανώσεις ή στις δομές αλληλεγγύης του Υπουργείου Εργασίας.

Μέχρι τώρα έχει τεθεί σε εφαρμογή από το Νοέμβριο του 2015, σε συνεργασία με αλυσίδα παροχής γευμάτων, πρόγραμμα παροχής μικρού πρωινού σε 11.000 μαθητές σε δημοτικά σχολεία των φτωχότερων περιοχών της Αττικής.

Τέλος, η κάρτα σίτισης, η οποία θεσμοθετήθηκε το Μάρτιο του 2015 ως ένα από τα τρία «μέτρα αντιμετώπισης της ανθρωπιστικής κρίσης», αναλύεται παρακάτω, στην Ενότητα ΣΤ6.

σε 213 φτωχές οικογένειες το 2013 και σε 500 οικογένειες το 2014.

<sup>47</sup>. Το πρόγραμμα υλοποιείται από το Ινστιτούτο Πρωτοβάθμιας, Περιβαλλοντικής και Εργασιακής Ιατρικής Prolepsis, με δωρεά του Ιδρύματος «Σταύρος Νιάρχος» και με τη σύμφραξη άλλων δωρητών, υπό την αιγίδα του Υπουργείου Παιδείας.



## E2. Στέγαση και Δαπάνες Κατοικίας

Μέχρι τα τέλη της προηγούμενης δεκαετίας, η στεγαστική πολιτική στην Ελλάδα ήταν σταθερά προσανατολισμένη προς την ενθάρρυνση της ιδιοκατοίκησης. Τα κύρια εργαλεία πολιτικής ήταν τα εξής: (α) η οικοδόμηση και η παράδοση δωρεάν ή χαμηλού κόστους κατοικιών από τον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), (β) η παροχή στεγαστικών δανείων με επιδοτούμενο επιτόκιο (από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων για υπαλλήλους του Δημοσίου και από τον ΟΕΚ για υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα) και (γ) η ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση των τόκων στεγαστικού δανείου.

Η πολιτική αυτή μπορούσε να χαρακτηριστεί ως επιτυχής, με την έννοια ότι πράγματι συνέβαλε στην επίτευξη του στόχου της εξάπλωσης της ιδιοκατοίκησης. Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, στα τέλη της περασμένης δεκαετίας η ακίνητη περιουσία στην Ελλάδα ήταν λιγότερο άνισα καταμεμημένη από ό,τι σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ενώ το ποσοστό ιδιοκατοίκησης (72%) ήταν από τα υψηλότερα στην Ευρώπη<sup>48</sup>.

Η βασικότερη παρενέργεια της εμμονής με την ιδιοκατοίκηση ήταν η «αντίστροφα προοδευτική» διανεμητική της επίπτωση: με την πιθανή εξαίρεση της χορήγησης κατοικιών σε δικαιούχους του ΟΕΚ, ευνοούσε περισσότερο τα νοικοκυριά υψηλού εισοδήματος. Οι φτωχές οικογένειες είτε δεν αγόραζαν καθόλου δικό τους σπίτι είτε (όταν το έκαναν) ωφελούνταν λιγότερο από την επιδότηση επιτοκίου και τη φορολογική απαλλαγή τόκων στεγαστικού δανείου.

Πράγματι, η δυνατότητα σχεδιασμού και υλοποίησης μιας δημόσιας πολιτικής για την «κοινωνική κατοικία» που να βασίζεται στην κατασκευή κατοικιών επιδοτούμενου ενοικίου για νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος (όπως συνέβαινε σε άλλες χώρες της Ευρώπης) έμεινε αναξιοποίητη. Όσο για την εισοδηματική στήριξη των φτωχών νοικοκυριών για τις δαπάνες στέγασης, εκείνη περιοριζόταν στους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα μέσω της «επιδότησης ενοικίου ΟΕΚ».

Οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας για την επιδότηση ενοικίου ΟΕΚ συμπεριλάμβαναν κριτήρια ασφάλισης<sup>49</sup> και εισοδηματικά κριτήρια<sup>50</sup>. Το ύψος της επιδότησης ήταν €165 το μήνα για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά (το 2009)<sup>51</sup>. Ο αριθμός δικαιούχων υπολογιζόταν σε 126.000 νοικοκυριά περίπου (το 2008).

**48.** Βλ. ECB (2013), «The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey». Frankfurt: European Central Bank.

**49.** Δικαιούχοι χωρίς οικογενειακά βάρη χρειάζονταν τουλάχιστον 2.200 ημέρες ασφάλισης (δηλαδή 7 έτη και 4 μήνες). Το σχετικό όριο μειωνόταν σε περιπτώσεις σοβαρής αναπηρίας, για μεγαλύτερες οικογένειες (1.600 ημέρες ή 5 έτη και 4 μήνες, για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά), για μονογονεϊκές οικογένειες (700 ημέρες, ή 2 έτη και 4 μήνες), καθώς και για νεαρά ζευγάρια, εποχικούς εργαζόμενους, παλιννοστούντες, κατοίκους μεθωριακών περιοχών κ.ά.

**50.** Το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο εισοδήματος διαμορφωνόταν ανάλογα με την κατηγορία του δικαιούχου και τον αριθμό των παιδιών: π.χ. για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά ήταν €16.000 ετησίως (το 2009).

**51.** Το επίδομα μειωνόταν όταν το εισόδημα του δικαιούχου υπερέβαινε το σχετικό όριο, ενώ αυξημένο επίδομα (κατά 50%) καταβαλλόταν σε δικαιούχους με πολύ χαμηλό εισόδημα (κάτω από €8.000 ανά έτος), σε μακροχρόνια ανέργους και σε εργαζόμενους που έβρισκαν δουλειά σε άλλο νομό.

Η επιδότηση ενοικίου ήταν ένα από τα πρώτα θύματα της οικονομικής κρίσης. Το 2010 η διοίκηση του ΟΕΚ (επικαλούμενη αφενός τη μείωση των εσόδων από ασφαλιστικές εισφορές και αφετέρου την υπόνοια ότι η παροχή κατέληγε να ωφελεί ανθρώπους που δεν τη δικαιούνταν) αποφάσισε να αναστείλει την επιδότηση ενοικίου, αφήνοντας εν μέσω της κρίσης χωρίς ενίσχυση πολλές χιλιάδες οικογένειες χαμηλού εισοδήματος, που είχαν κάθε δικαίωμα να τη λάβουν. Το 2012, με την κατάργηση του ΟΕΚ, έπαψε οριστικά η επιδότηση ενοικίου, παρότι η παροχή παρόμοιου νέου επιδόματος (αυτή τη φορά από τον ΟΑΕΔ) υπήρξε δέσμευση της προηγούμενης κυβέρνησης<sup>52</sup>.

Η κατάργηση του ΟΕΚ έθεσε τέλος και στις υπόλοιπες δράσεις στεγαστικής πολιτικής (π.χ. το πρόγραμμα ανέγερσης επιδοτούμενων κατοικιών). Ταυτόχρονα, οι δημοσιονομικοί περιορισμοί των τελευταίων ετών οδήγησαν αρχικά στη μείωση και τελικά στην κατάργηση της φορολογικής απαλλαγής τόκων στεγαστικού δανείου. Το ίδιο συνέβη και με την επιδότηση επιτοκίου στεγαστικών δανείων, η οποία συνέπεσε με την προϊούσα έλλειψη ενδιαφέροντος σε συνθήκες οικονομικής στενότητας των νοικοκυριών, αρνητικής πιστωτικής επέκτασης των τραπεζών και υποχώρησης των τιμών στην αγορά κατοικίας.

Πράγματι, σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, για το γ' τρίμηνο του 2015, η τιμή του δείκτη τιμών κατοικιών ήταν κατά 42% χαμηλότερη από ό,τι το αντίστοιχο τρίμηνο του 2008 (ενώ είχε αυξηθεί κατά 90% την περίοδο 2000-2008)<sup>53</sup>.

Η υποχώρηση της δημόσιας πολιτικής για την κατοικία μετά την κρίση, σε συνδυασμό με την οικονομική δυσπραγία πολλών νοικοκυριών, δημιούργησε ασφυκτικές δυσκολίες. Η μόνη ουσιαστική αντίδραση της Πολιτείας ήταν η ψήφιση του Ν. 3869/2010 για τα μη εξυπηρετούμενα στεγαστικά (και άλλα) δάνεια. Ο νόμος προστάτευε το δανειολήπτη, περιορίζοντας σημαντικά το δικαίωμα του πιστωτή να του κάνει έξωση, ώστε στη συνέχεια να εκποιήσει σε πλειστηριασμό την κατοικία και τα υπόλοιπα περιουσιακά στοιχεία.

Η ρύθμιση αυτή απέτρεψε φαινόμενα μαζικών εξώσεων (όπως αυτά που παρατηρήθηκαν π.χ. στην Ισπανία). Ωστόσο, η υπερβολική προστασία του δανειζόμενου (αφού κάλυπτε ακόμη και οφειλέτες με υψηλό εισόδημα και επαρκείς καταθέσεις, ενώ εμπόδιζε τον πλειστηριασμό ακόμη και της εξοχικής κατοικίας) προκάλεσε σημαντικές παρενέργειες. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, το ποσοστό των στεγαστικών δανείων που χαρακτηρίζονταν ως μη εξυπηρετούμενα έφτανε το 28,6% του συνόλου (35,6% της συνολικής αξίας) στο τέλος του 2014, ενώ πρόσφατες εκτιμήσεις του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος ανέβαζαν το συνολικό ύψος των μη εξυπηρετούμενων δανείων σε €100 δισ., εκ των οποίων τα €20 δισ. αφορούσαν «στρατηγικούς κακοπληρωτές»<sup>54</sup>. Η αντιμετώπιση των παρενεργειών αυτών επιχειρείται με το Ν. 4336/2015 («τρίτο μνημόνιο»),

**52.** Το σχετικό χρονικό έχει ως εξής: 2010: Η καταβολή του επιδόματος ενοικίου αναστέλλεται από τον ΟΕΚ «λόγω σταθθαλιών». Φεβρουάριος 2011: «Θέλουμε να διασφαλίσουμε να μη λάβει το επίδομα κανείς που δεν το δικαιούται» (δήλωση υφυπουργού Εργασίας). Νοέμβριος 2012: Ο ΟΕΚ καταργείται. «Θα καταβληθεί νέο επίδομα ενοικίου από τον ΟΑΕΔ» (δήλωση υπουργού Εργασίας). Μάιος 2013: «Το νέο επίδομα ενοικίου θα καταβληθεί όταν το επιτρέψει η οικονομική κατάσταση της χώρας» (δήλωση διοικητή ΟΑΕΔ).

**53.** Βλ. ΤτΕ (2015), «Δείκτες Τιμών Οικιστικών Ακινήτων (ιστορικές σειρές)». Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.

**54.** Βλ. ΤτΕ (2015), «Εκθεση Νομισματικής Πολιτικής 2014-2015». Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.

σύμφωνα με τον οποίο η προστασία της πρώτης κατοικίας θα παρέχεται στο εξής με εισοδηματικά κριτήρια<sup>55</sup>.

Εν τω μεταξύ, πολλά φτωχά νοικοκυριά συνέχισαν να αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα ανταπόκρισης στα στεγαστικά έξοδα, σε συνθήκες μείωσης των εισοδημάτων τους. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία της Eurostat, το ποσοστό του πληθυσμού με απλήρωτα ενοίκια ή δόσεις στεγαστικού δανείου ήταν 14,6% το 2014 (έναντι 8,6% το 2009), ενώ στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού έφτανε το 27,1% το 2014 (έναντι 13,8% το 2009)<sup>56</sup>.

Η αύξηση του ειδικού φόρου κατανάλωσης για το πετρέλαιο θέρμανσης, η αύξηση των φόρων ακίνητης περιουσίας και η πρόβλεψη για πληρωμή μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ του «Έκτακτου Ειδικού Τέλους Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Χώρων» (το 2011 και το 2012) επέτειναν τα σχετικά προβλήματα. Σύμφωνα και πάλι με τα στοιχεία της Eurostat, το ποσοστό του πληθυσμού με απλήρωτους λογαριασμούς το 2014 είχε αυξηθεί σε 29,3% (από 14,4% το 2009), ενώ είχε φτάσει σε δραματικά επίπεδα στο φτωχότερο ένα πέμπτο του πληθυσμού (65,4% το 2014 έναντι 37,1% το 2009)<sup>57</sup>.

Όπως αναλύουμε παρακάτω, στην Ενότητα ΣΤ6, τα δύο από τα τρία «μέτρα αντιμετώπισης της ανθρωπιστικής κρίσης» της νέας κυβέρνησης αφορούν ακριβώς τα προβλήματα αυτά (δωρεάν επανασύνδεση και παροχή ηλεκτρικού ρεύματος και επίδομα ενοικίου).

Προφανώς, η οξύτερη μορφή στεγαστικής ανασφάλειας εκδηλώνεται στην περίπτωση των αστέγων. Η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Εθνικών Οργανώσεων που ασχολούνται με τους Αστέγους (FEANTSA) εκτιμά ότι ο αριθμός των αστέγων στην Ελλάδα αυξήθηκε κατά 25% μεταξύ του 2009 και του 2011, και πλέον υπερβαίνει τις 20.000<sup>58</sup>. Εξάλλου, πρόσφατη έρευνα του Πανεπιστημίου Κρήτης εκτιμά ότι 9.100 άτομα υπήρξαν άστεγοι κατά τη διάρκεια του 2013 στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας και των προαστίων<sup>59</sup>.

Η συνδρομή των αστέγων μέχρι πρόσφατα περιοριζόταν ως επί το πλείστον σε δράσεις του Δήμου Αθηναίων και άλλων δημοτικών αρχών, της Εκκλησίας και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Με το Ν. 4052/2012 (εφαρμογή του «δεύτερου μνημονίου»), η κυβέρνηση συμπεριλαμβάνει τους αστέγους στις «ευπαθείς ομάδες» και τους ορίζει με περιοριστικό τρόπο (αποκλείοντας τους μετανάστες χωρίς χαρτιά)<sup>60</sup>, ενώ τους εντάσσει σε προτάσεις χρηματοδότησης από τα ευρωπαϊκά ταμεία.

Αξίζει, τέλος, να αναφερθεί ότι η έρευνα<sup>61</sup> του Πανεπιστημίου Κρήτης ανέλυσε 30 προγράμματα στεγαστικής συνδρομής που βρίσκονταν σε λειτουργία το 2013 στην περιοχή της Αττικής, με τη συνεργασία του Δήμου Αθηναίων, της Εκκλησίας, ΜΚΟ, ιδιωτικών φορέων, συχνά με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (π.χ. μέσω του European Refugee Fund<sup>62</sup>, που χορήγησε χρηματοδοτήσεις συνολικού ύψους €22 εκατ. την περίοδο 2008-2013).

**55.** Συγκεκριμένα, ο Ν. 4336/2015 εισάγει το κριτήριο των «εύλογων δαπανών διαβίωσης». Το ποσό που θα πρέπει να καταβάλλει κάθε μήνα ο οφειλέτης στους πιστωτές του καθορίζεται, αφού προηγουμένως αφαιρεθούν από το μηνιαίο οικογενειακό του εισόδημα οι εύλογες δαπάνες διαβίωσης του οφειλέτη και της οικογένειάς του. Οι τελευταίες καθορίζονται σε μηνιαία βάση ως εξής: α) για έναν ενήλικα €537 έως €682, β) για δύο ενήλικες €906 έως €1.160, γ) για έναν ενήλικα με ένα παιδί €758 έως 962, δ) για δύο ενήλικες με ένα παιδί €1.126 έως €1.440, ε) για δύο ενήλικες με δύο παιδιά €1.347 έως €1.720 και στ) για δύο ενήλικες με τρία παιδιά €1.568 έως €2.000.

**56.** Βλ. Eurostat (2016), «Arrears on mortgage or rent payments» [ilc\_mdes06] (last update: 21 January 2016).

**57.** Βλ. Eurostat (2015), «Arrears on utility bills» [ilc\_mdes07] (last update: 15 November 2015).

**58.** Βλ. FEANTSA (2014), «Country fiche: Greece». European Federation of National Organisations working with the Homeless.

**59.** Βλ. Arapoglou V. & Gounis K. (2015), «Poverty and homelessness in Athens: governance and the rise of an emergency model of social crisis management». GreeSE Paper No.90. Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe. London School of Economics.

**60.** Συγκεκριμένα, το άρθρο 29 («Ορισμός αστέγου») του Ν. 4052/2012 προβλέπει τα εξής: «§1. Αναγνωρίζονται οι άστεγοι ως ευπαθής κοινωνική ομάδα, στην οποία παρέχεται κοινωνική προστασία. Ως άστεγοι ορίζονται όλα τα άτομα που διαμένουν νόμιμα στη χώρα, τα οποία στερούνται πρόσβασης ή έχουν επισφαλή πρόσβαση σε επαρκή ιδιότητα, ενοικιαζόμενη ή παραχωρημένη κατοικία που πληροί τις αναγκαίες τεχνικές προδιαγραφές και διαθέτει τις βασικές υπηρεσίες ύδρευσης και ηλεκτροδότησης. §2. Στους αστέγους περιλαμβάνονται ιδίως αυτοί που διαβιούν στο δρόμο, σε ξενώνες, αυτοί που φιλοξενούνται από ανάγκη προσωρινά σε ιδρύματα ή σε άλλες κλειστές δομές, καθώς και αυτοί που διαβιούν σε ακατάλληλα καταλύματα».

**61.** Βλ. επίσης Arapoglou V. & Gounis K. (2014), «Caring for the homeless and the poor in Greece: implications for the future of social protection and social inclusion». Final project report. University of Crete.

Συγκεκριμένα, τα προγράμματα αυτά παρείχαν «επείγουσα στέγη» σε 604 «παροδικούς αστέγους», «μεταβατική στέγη» σε 1.156 γυναίκες, παιδιά, πρόσφυγες και σε «χρόνιους αστέγους», «υποστηριζόμενη στέγη» σε 306 γυναίκες και πρόσφυγες σε ειδικά διαμερίσματα (ή σε ειδικά ιδρύματα σε άτομα με ψυχικά προβλήματα υγείας), καθώς και επίδομα στέγασσης σε 4.546 οικογένειες (80% των οποίων ήταν Έλληνες πολίτες που συμμετείχαν σε πιλοτικό πρόγραμμα εισοδηματικής στήριξης και εξατομικευμένης παρακολούθησης).

Τα προβλήματα στέγασσης ήρθαν με δραματικό τρόπο στην επικαιρότητα με την οξύτατη προσφυγική κρίση το καλοκαίρι 2015. Η οργανωμένη υποδοχή των ανθρώπων που ζητούν άσυλο και το ευρύτερο ζήτημα της ενσωμάτωσης των μεταναστών θέτουν σοβαρά ερωτήματα για το σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής και δεν μπορούν να εξαιρεθούν από τη θεματολογία μιας αποτελεσματικής πολιτικής κατά της φτώχειας. Παρ' όλα αυτά, βρίσκονται έξω από το (πιο στοχευμένο) αντικείμενο της έκθεσης αυτής, η οποία, αντίθετα, εστιάζει στη δημόσια πολιτική η οποία απευθύνεται σε φτωχές οικογένειες που κατοικούν μόνιμα στη χώρα.

**62.** Το European Refugee Fund αντικαταστάθηκε για την περίοδο 2014-2020 από το Asylum, Migration and Integration Fund, το οποίο έχει καταθέσει στην Ελλάδα συνολικό ποσό €259 εκατομμυρίων.

## Ε3. Πρόσβαση στην Περίθαλψη

Στη θεωρία, το Εθνικό Σύστημα Υγείας παρέχει νοσοκομειακές και άλλες υπηρεσίες σε όλους τους νόμιμους κατοίκους της χώρας, ενώ τα ταμεία υγείας παρέχουν κοινωνική ασφάλιση για ιατρικές επισκέψεις και φάρμακα σε όλους τους εργαζόμενους και στις οικογένειές τους. Οι σχετικές υπηρεσίες παρέχονται δωρεάν ή έναντι χαμηλού αντιτίμου.

Στην πράξη, εμπόδια στην πρόσβαση στις μονάδες υγείας μπορεί να προέρχονται από: (α) την υποχώρηση της δημόσιας παροχής (π.χ. κλείσιμο νοσοκομείων του ΕΣΥ) και (β) τις υψηλές επίσημες ή ανεπίσημες πληρωμές στα δημόσια νοσοκομεία (εισιτήριο και «φακελάκι» αντιστοίχως). Επιπλέον, η αύξηση του αριθμού ανασφαλιστών μπορεί να οφείλεται: (γ) στην άνοδο της ανεργίας (απόλυσης στην περίπτωση των μισθωτών, διακοπής επαγγέλματος στην περίπτωση των αυτοαπασχολούμενων), (δ) στην εξάπλωση της ανασφάλιστης εργασίας και (ε) στην αύξηση του αριθμού ανασφαλιστών, λόγω μη καταβολής ασφαλιστικών εισφορών (π.χ. στα ταμεία υγείας αυτοαπασχολούμενων). Για παράδειγμα, όσον αφορά το τελευταίο σημείο, πρόσφατη μελέτη του ΔΝΤ για τη μη καταβολή ασφαλιστικών εισφορών στον ΟΑΕΕ εκτίμησε ότι 664.000 ασφαλισμένοι (86% του συνόλου) όφειλαν εισφορές το Σεπτέμβριο του 2013, από τους οποίους οι 388.000 (50% του συνόλου των ασφαλισμένων) όφειλαν στον ΟΑΕΕ τουλάχιστον €5.000<sup>63</sup>.

Η κάλυψη των κενών τα τελευταία χρόνια υπήρξε ατελής και επιχειρήθηκε με δύο κυρίως τρόπους: Αφενός, με την επέκταση της ασφάλισης σε ανέργους, απόρους, ανασφαλιστους και σε άλλες ευάλωτες ομάδες<sup>64</sup>. Αφετέρου, με την εξάπλωση των κοινωνικών φαρμακείων<sup>65</sup> και των κοινωνικών ιατρείων, που λειτουργούν με την ευθύνη δημοτικών αρχών<sup>66</sup>, ΜΚΟ<sup>67</sup> ή εθελοντικών ομάδων, συχνά με τη στήριξη των αντίστοιχων επαγγελματικών συλλόγων ή/και με χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>68</sup>.

Ωστόσο, υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις ότι το πρόβλημα των εμποδίων πρόσβασης στην περίθαλψη παραμένει ιδιαίτερα έντονο. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία της Eurostat, το ποσοστό του πληθυσμού στη χώρα μας που, παρότι είχαν ανάγκη περίθαλψης, δεν έκαναν χρήση υπηρεσιών υγείας για οικονομικούς λόγους ήταν 7,8% το 2013 (έναντι 4,0% το 2009), ενώ στο φτωχότερο 20% του πληθυσμού έφτανε το 13,9% το 2013 (έναντι 8,4% το 2009)<sup>69</sup>. Από όλα τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μόνο η Λετονία κατέγραψε υψηλότερα ποσοστά, ενώ η Βουλγαρία και η Ρουμανία κατέγραψαν συγκρίσιμα με αυτά της Ελλάδας.

**63.** Βλ. De Mets P. (2013), «Ελλάδα: μεταρρύθμιση της είσπραξης εισφορών κοινωνικής ασφάλισης». Διεύθυνση Δημοσιονομικών Υποθέσεων, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

**64.** Οι σχετικές ρυθμίσεις αφορούν τη χορήγηση Βιβλιαρίου Απορίας ή Εισιτηρίου Ελεύθερης Πρόσβασης (Health voucher), καθώς και την (προσωρινή) παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης σε ανέργους και σε ασφαλισμένους του ΟΑΕΕ (ηλικίας 30-65 ετών) που διέκοψαν την άσκηση του επαγγέλματός τους και παραμένουν άνεργοι.

**65.** Ενδεικτικά, η οργάνωση «Χαμόγελο του Παιδιού» λειτουργεί κοινωνικό φαρμακείο που παρέχει δωρεάν φαρμακευτική περίθαλψη σε ανασφαλιστους πολίτες (το 2014 ωφελήθηκαν περίπου 1.100 άτομα).

**66.** Για παράδειγμα, το 2013 πάνω από 19.000 άτομα επισκέφθηκαν (με ραντεβού) τα 7 δημοτικά ιατρεία του Δήμου Αθηναίων. Το πρώτο πεντάμηνο του 2014, οι επισκέψεις αυξήθηκαν κατά 75% σε σχέση με το αντίστοιχο πεντάμηνο του 2013. Βλ. Δήμος Αθηναίων (2015), «Πρόγραμμα κοινωνικής πολιτικής 2015-2019».

**67.** Για παράδειγμα, το 2014 περίπου 17.500 άτομα επισκέφθηκαν τα ανοικτά πολυιατρεία της οργάνωσης «Γιατροί του Κόσμου», ενώ 29.000 παιδιά έλαβαν παιδιατρική φροντίδα (με τη μορφή επισκέψεων ή εμβολιασμών), μέσω των ανοικτών πολυιατρείων και των προγραμμάτων κινητών μονάδων υγείας σε όλη τη χώρα.

**68.** Ενδεικτικά, έρευνα του Δ. Μπουρίκου διαπίστωσε τη λειτουργία 7 κοινωνικών ιατρείων στην Αθήνα, 4 στη Θεσσαλονίκη και 22 σε μικρότερες πόλεις. Βλ. Sotiropoulos D.A. (2014), «Civil society in Greece in the wake of the economic crisis». A report submitted to the Konrad Adenauer Stiftung (KAS) Office in Athens and written with research assistance by the Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP).

**69.** Βλ. Eurostat (2015), «Self-reported unmet needs for medical examination by sex, age, detailed reason and income quintile» [hlth\_silc\_08] (last update: 26 March 2015).

---

ΜΙΑ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΕΡΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ  
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΚΡΑΙΑΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ

Μάνος Ματσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη  
& Ελένη Καναβιτσά & Μαρία Φλεβοτόμου

Ιούνιος 2016

# Πολιτικές Κατά της Φτώχειας: Η Σημερινή Εικόνα





## ΣΤ. Πολιτικές Κατά της Φτώχειας: Η Σημερινή Εικόνα

Κατά τα τελευταία χρόνια η φτώχεια στην Ελλάδα έχει αυξηθεί όχι μόνο επειδή η κρίση είναι βαθιά και παρατεταμένη, αλλά και διότι το σύστημα κοινωνικής προστασίας απέτυχε να ενεργοποιήσει μηχανισμούς στήριξης του εισοδήματος των φτωχών και των ανέργων.

Το πρόβλημα δεν είναι καινούριο: ο παραδοσιακός υποβιβασμός της πρόνοιας σε «φτωχό συγγενή» του κοινωνικού κράτους και ο συνακόλουθος μαρasmus του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας (δηλαδή του πλέγματος επιδομάτων και υπηρεσιών που παρέχονται στα άτομα και στις οικογένειες με χαμηλό εισόδημα) αποτελούν μόνιμα χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Πράγματι, τις παραμονές της κρίσης το σύστημα κοινωνικής προστασίας ήταν εντελώς ακατάλληλο για το χειρισμό καταστάσεων επείγουσας ανάγκης. Όχι επειδή ήταν «φτωχό»: το 2010 η κοινωνική δαπάνη στην Ελλάδα είχε συγκλίνει με το μέσο όρο των κρατών-μελών της Ε.Ε. (29,1% έναντι 29,4% του ΑΕΠ). Ήταν ακατάλληλο επειδή ήταν αναποτελεσματικό: ενώ στην Ευρωπαϊκή Ένωση οι κοινωνικές παροχές (εκτός συντάξεων) μείωναν τη φτώχεια κατά περίπου 10 ποσοστιαίες μονάδες, στην Ελλάδα η αντίστοιχη μείωση ήταν κάτω από 4 ποσοστιαίες μονάδες<sup>70</sup>.

Η κρίση δεν δημιούργησε τα κενά προστασίας, απλώς ανέδειξε τις τραγικές συνέπειές τους. Βέβαια, οι συνθήκες των τελευταίων ετών έκαναν επιτακτική την ανάγκη ανάληψης πρωτοβουλιών δημόσιας πολιτικής για την κάλυψη των κενών αυτών. Κάτι τέτοιο δεν συνέβη: η αναγκαία αναβάθμιση της πολιτικής κατά της φτώχειας παραμελήθηκε, ενώ ο χειρισμός των δημοσιονομικών πιέσεων που άσκησαν τα μέτρα λιτότητας στο σύστημα κοινωνικής προστασίας προσέθεσε επιπλέον προβλήματα. Ταυτόχρονα με τις περικοπές, από τα μέσα του 2013 άρχισαν να εφαρμόζονται ορισμένα μέτρα ενίσχυσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας. Τέλος, η κυβέρνηση που ανέλαβε μετά τις εκλογές του Ιανουαρίου του 2015 έχει θέσει σε εφαρμογή μία δέσμη μέτρων για την «αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης».

Η ενότητα αυτή περιγράφει πώς διαμορφώνεται η κατάσταση σήμερα, μετά τις αλλαγές της τελευταίας πενταετίας.

**70.** Η επίδοση της Ελλάδας υστερεί από εκείνη των υπόλοιπων χωρών της Νότιας Ευρώπης (οι οποίες, με τη σειρά τους, υστερούν έναντι του μέσου όρου της Ε.Ε.). Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Eurostat, το 2013 η συμβολή των κοινωνικών παροχών, εκτός των συντάξεων, στη μείωση της φτώχειας ήταν 3,9 ποσοστιαίες μονάδες στην Ελλάδα, έναντι 4,7 στην Ιταλία, 4,4 στην Ισπανία και 6,4 στην Πορτογαλία. Η αντίστοιχη επίδοση στο σύνολο των κρατών-μελών της Ε.Ε. ήταν 9,5 ποσοστιαίες μονάδες.

## ΣΤ1. Η Στήριξη του Εισοδήματος των Ηλικιωμένων

Το δίκτυ ασφαλείας για τους ηλικιωμένους είναι πιο συγκροτημένο από ό,τι ισχύει για άλλες ομάδες του πληθυσμού. Απέχει όμως πολύ από το να είναι συνεκτικό.

Με το σύστημα που ίσχυε μέχρι το 2015, όσοι ηλικιωμένοι διέθεταν επαρκές ιστορικό ασφάλισης (δηλαδή εάν κατέβαλλαν εισφορές για τουλάχιστον 15 έτη) δικαιούνταν σύνταξη από το ταμείο τους. Εάν η συνολική αξία των εισφορών τους ήταν χαμηλή, το ποσό της σύνταξης αναβαθμιζόταν αυτόματως στο κατώτατο όριο (κατώτατη σύνταξη). Επίσης, όσοι συνταξιούχοι ταμείων (πλην ΟΓΑ) είχαν χαμηλό εισόδημα μπορούσαν να κάνουν αίτηση για Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ). Αν και οι αγρότες δεν δικαιούνταν ΕΚΑΣ, λάμβαναν βασική σύνταξη χρηματοδοτούμενη εξ ολοκλήρου από τον κρατικό προϋπολογισμό. Τέλος, όσοι ηλικιωμένοι συγκέντρωναν μικρότερο αριθμό ενσήμων από τον απαιτούμενο μπορούσαν να διεκδικήσουν σύνταξη ανασφαλιστών.

Κατά τα τελευταία πέντε χρόνια οι συντάξεις υπέστησαν σοβαρές περικοπές, οι οποίες κλιμακώθηκαν ανάλογα με το ύψος τους και την ηλικία του συνταξιούχου (στο παρόν, όχι τη στιγμή της συνταξιοδότησής του). Ενδεικτικά, οι συνταξιούχοι που το 2010 εισέπρατταν κύρια σύνταξη €2.000 και επικουρική σύνταξη €500 το μήνα υπέστησαν τα επόμενα χρόνια σωρευτική μείωση<sup>71</sup>, ίση με περίπου 40% σε ετήσια βάση<sup>72</sup>, ενώ η μείωση πλησίαζε το 45%, εάν η ηλικία τους (το 2015) ήταν κάτω των 55 ετών. Αντίθετα, οι συνταξιούχοι που το 2010 εισέπρατταν κύρια σύνταξη €600 ευρώ το μήνα και δεν ελάμβαναν επικουρική σύνταξη υπέστησαν μικρότερες απώλειες: 14% την περίοδο 2010-2015.

Οι περικοπές των χαμηλών συντάξεων, παρότι αναμφισβήτητα ήταν οδυνηρές, και όχι πάντοτε συμβατές με μια αποτελεσματική πολιτική κατά της φτώχειας, ήταν σημαντικά χαμηλότερες από τις μειώσεις των χαμηλών μισθών (πάνω από 25% την περίοδο 2009-2014). Όπως σημειώνουμε στο Πλαίσιο 6, το «παράδοξο» της σχετικής βελτίωσης της θέσης των χαμηλοσυνταξιούχων στην κατανομή εισοδήματος, παρά τις περικοπές, γίνεται λιγότερο μυστηριώδες, εάν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι πολλοί εργαζόμενοι έμειναν άνεργοι, συνεπώς δεν εισέπρατταν ούτε τους μειωμένους μισθούς (και συχνά ούτε το επίδομα ανεργίας).

**71.** Τα παραπάνω ποσοστά μείωσης είναι σε ονομαστικές τιμές. Εάν ληφθεί υπόψη ο πληθωρισμός (ο οποίος ήταν χαμηλός την περίοδο που εξετάζουμε), τα ποσοστά μείωσης της αγοραστικής αξίας των συντάξεων ήταν λίγο υψηλότερα από αυτά που αναφέρονται (κατά 1% με 1,5%).

**72.** Ο υπολογισμός της μείωσης σε ετήσια βάση είναι απαραίτητος, λόγω της κατάργησης της 13ης και της 14ης σύνταξης.



Από την αρχή του 2015 επρόκειτο να τεθεί σταδιακά σε εφαρμογή το νέο σύστημα συντάξεων που προέβλεπε ο Ν. 3863/2010. Όπως ήδη έχουμε αναλύσει, το σύστημα αυτό οδηγούσε αναπόφευκτα σε χαμηλότερες συντάξεις, ενώ χαρακτηριζόταν επίσης από αδυναμίες σχεδιασμού<sup>73</sup>. Ωστόσο, διέθετε σοβαρά πλεονεκτήματα, υπό την οπτική γωνία της καταπολέμησης της φτώχειας των ηλικιωμένων.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις προβλέψεις του Ν. 3863/2010, οι ηλικιωμένοι με χαμηλό εισόδημα θα είχαν δικαίωμα σε «Βασική Σύνταξη» (€360 το μήνα), ακόμη και εάν δεν είχαν εργαστεί ποτέ<sup>74</sup>. Επιπλέον, ακόμη και με ελάχιστα έτη ασφάλισης, θα μπορούσαν να λάβουν «Αναλογική Σύνταξη» αντίστοιχη με τις εισφορές τους<sup>75</sup>. Ο συνδυασμός των δύο ρυθμίσεων θα βελτιώνε σημαντικά τα εισοδήματα πολλών ηλικιωμένων που μέχρι σήμερα δεν ελάμβαναν σύνταξη (επειδή δεν έφτασαν τα 15 έτη ασφάλισης), ακόμη και όταν ήταν φτωχοί<sup>76</sup>.

Ως γνωστόν, η κυβερνητική αλλαγή του Ιανουαρίου του 2015 ματαίωσε την εφαρμογή του Ν. 3863/2010. Ένα χρόνο μετά (31 Ιανουαρίου 2016), η κυβέρνηση κατέθεσε πρόταση με τίτλο «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας – Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης». Στη συνέχεια, ύστερα από διαβούλευση με τους εκπροσώπους των δανειστών (19 Απριλίου του 2016), δόθηκε στη δημοσιότητα το σχέδιο νόμου «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας – Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος – Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων», το οποίο στη συνέχεια (8 Μαΐου του 2016) εγκρίθηκε από τη Βουλή.

Ο νέος νόμος περιέχει θετικά σημεία, όπως η ενοποίηση του συστήματος, με ένταξη όλων των φορέων κύριας ασφάλισης στον υπό ίδρυση «Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης». Όμως, προβλέπει ασθενέστερη προστασία κατά της φτώχειας σε σχέση με το Ν. 3863/2010. Συγκεκριμένα, οι ηλικιωμένοι με χαμηλό εισόδημα και λιγότερα από 15 έτη εισφορών θα δικαιούνται «Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ανασφαλιστών Υπερήλικων» αντί για Βασική Σύνταξη, ενώ δεν θα δικαιούνται καθόλου «Ανταποδοτική Σύνταξη» αντί για (μειωμένη) Αναλογική Σύνταξη<sup>77</sup>. Το αποτέλεσμα είναι μειωμένη εισοδηματική στήριξη στους φτωχούς ηλικιωμένους.

Ένα δίκαιο και βιώσιμο σύστημα συντάξεων θα προέβλεπε αφενός μια βασική σύνταξη σε όλους τους ηλικιωμένους, μετά από κάποια ηλικία συνταξιοδότησης (ενιαία για όλους), και αφετέρου μια πλήρως ανταποδοτική σύνταξη, η οποία κατά τη διάρκεια του συντάξιμου βίου θα αντιστοιχεί στις εισφορές που έχει καταβάλει κατά τη διάρκεια του εργασιμου βίου του ασφαλισμένου (και ο εργοδότης του). Είναι προφανές ότι ο νέος νόμος συνιστά απόκλιση από το στόχο αυτό σε σχέση με όσα προέβλεπε ο Ν. 3863/2010.

**73.** Βλ. Ματσαγγάνης Μ. (2011), «Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς: οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία». Αθήνα: Κριτική (ιδίως Κεφάλαιο Β).

**74.** Για την ακρίβεια, η βασική σύνταξη προβλεπόταν να παρέχεται μετά τη συμπλήρωση της ηλικίας των 65 ετών, με εισοδηματικά κριτήρια (ετήσιο ατομικό εισόδημα κάτω από €5.400 και ετήσιο οικογενειακό εισόδημα κάτω από €10.800). Επίσης, εάν ο δικαιούχος είχε ζήσει στην Ελλάδα για λιγότερα από 35 έτη μεταξύ της ηλικίας των 15 και των 65 ετών, θα μειωνόταν κατά 2,86% για κάθε έτος που θα υπολειπόταν από τα 35.

**75.** Συγκεκριμένα, η αναλογική σύνταξη θα ήταν ίση με το γινόμενο των μέσων διά βίου συντάξιμων αποδοκών (σε τρέχουσες τιμές), επί ένα ετήσιο ποσοστό αναπλήρωσης που κυμαίνεται από 0,8% (για 1-15 έτη ασφάλισης), επί τον αριθμό των ετών ασφάλισης.

**76.** Η σύνταξη ανασφαλιστών χορηγείται με αυστηρότερα κριτήρια από ότι η βασική σύνταξη του Ν. 3863/2010: ετήσιο ατομικό εισόδημα κάτω από €4.320 και ετήσιο οικογενειακό εισόδημα κάτω από €8.640. Αξίζει να αναφερθεί ότι μεταξύ του 2012 και του 2014 ο αριθμός δικαιούχων της σύνταξης ανασφαλιστών έπεσε στο μισό (από 63.000 σε 31.000 άτομα), λόγω της προσθήκης στα κριτήρια επιλεξιμότητας του όρου της μόνιμης και νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα τα τελευταία 20 έτη πριν από την υποβολή της αίτησης για συνταξιοδότηση, καθώς και του όρου της συνεχούς διαμονής στην Ελλάδα στη διάρκεια της συνταξιοδότησής τους (βλ. Ν. 4093/2012, άρθρο 1, §1Α.6, περίπτωση 5). Η διάταξη αυτή απέκλεισε χιλιάδες παλινοσούστες ομογενείς και νόμιμους μετανάστες. Πρόσφατα (Ιούλιος 2015), θεσμοθετήθηκε η επαναχορήγηση σύνταξης ανασφαλιστών, ανώτατου ύψους €260 αρχικά (για το 12μηνο 1 Οκτωβρίου 2015-30 Σεπτεμβρίου 2016), σε όσους πληρούσαν τον όρο της μόνιμης και νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα τα τελευταία 10 έτη πριν από την υποβολή της αίτησης για συνταξιοδότηση, καθώς και τον όρο της συνεχούς διαμονής στην Ελλάδα στη διάρκεια της συνταξιοδότησής τους (βλ. Ν. 4331/2015, άρθρο 31).

**77.** Το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ανασφαλιστών Υπερήλικων θα χορηγείται με τα ίδια ακριβώς εισοδηματικά κριτήρια, όπως η σύνταξη ανασφαλιστών: ετήσιο ατομικό (οικογενειακό) εισόδημα έως €4.320 (€8.640). Επιπλέον, προβλέπονται περιουσιακά κριτήρια: συνολική φορολογητέα αξία ακίνητης περιουσίας έως €90.000 και τεκμήριο αντικειμενικής δαπάνης κινητής περιουσίας (αυτοκίνητα ή/και δίκυκλα) έως €6.000.

## ΣΤ2. Η Στήριξη του Εισοδήματος των Ανέργων

Γενικά, η εισοδηματική ενίσχυση των ανέργων μπορεί να γίνει με δύο τρόπους: είτε μέσω της κοινωνικής ασφάλισης είτε μέσω της κοινωνικής πρόνοιας.

Τα ασφαλιστικά επιδόματα ανεργίας χρηματοδοτούνται από εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών, ενώ καταβάλλονται για περιορισμένο χρονικό διάστημα σε ανέργους που διαθέτουν τις απαιτούμενες εισφορές. Τέτοια επιδόματα χορηγούνται σε όλες τις χώρες της Ευρώπης.

Αντίθετα, τα προνοιακά επιδόματα ανεργίας χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό και καταβάλλονται για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα σε ανέργους που πληρούν τα εισοδηματικά κριτήρια. Προνοιακά επιδόματα ανεργίας παρέχονται σε λιγότερες χώρες (Ισπανία, Γερμανία, Αυστρία, Βρετανία, Ιρλανδία, Δανία, Φινλανδία κ.α.), ενώ αλλού είναι ενσωματωμένα σε γενικά προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

### ΣΤ2.1. Τακτικό επίδομα ανεργίας

Η ασφάλιση ανεργίας στην Ελλάδα είναι υποχρεωτική από το 1954. Το τακτικό επίδομα ανεργίας παρέχεται από τον ΟΑΕΔ, απευθύνεται σε μισθωτούς των οποίων η σύμβαση εργασίας έληξε ή καταγγέλθηκε από τον εργοδότη, χρηματοδοτείται από ασφαλιστικές εισφορές (ο ασφαλισμένος συνεισφέρει 1,83% του μισθού, ενώ ο εργοδότης 3,17%) και, γενικά, χορηγείται χωρίς εισοδηματικά κριτήρια (εξαίρεση: μισθωτοί με ετήσιο εισόδημα από ελευθέρια επαγγέλματα πάνω από €1.476).

Το βασικό κριτήριο που πρέπει να πληροί ένας άνεργος ώστε να δικαιούται το τακτικό επίδομα ανεργίας είναι να έχει ασφαλιστεί στον κλάδο ανεργίας του ΟΑΕΔ και να έχει συγκεντρώσει τον απαιτούμενο αριθμό «ενσήμων» (ημερών ασφάλισης).

Οι ασφαλιστικές προϋποθέσεις είναι κάπως περίπλοκες. Όσοι κάνουν αίτηση για πρώτη φορά θα πρέπει να παρουσιάσουν τουλάχιστον 80 ένσημα το χρόνο τα δύο τελευταία χρόνια, από τα οποία τουλάχιστον 125 ένσημα πρέπει να αφορούν το προηγούμενο 14μηνο (χωρίς να υπολογίζονται οι δύο

τελευταίοι μήνες). Εάν ο τελευταίος όρος δεν εκπληρώνεται, η συγκέντρωση των 200 ενσήμων τα δύο τελευταία χρόνια (χωρίς να υπολογίζονται οι δύο τελευταίοι μήνες) γίνεται επίσης δεκτή. Όσοι έχουν ήδη επιδοτηθεί στο παρελθόν θα πρέπει απλώς να έχουν πραγματοποιήσει 125 ημέρες ασφάλισης το προηγούμενο 14μηνο, χωρίς να υπολογίζονται όσες αφορούν τους δύο τελευταίους μήνες. Ο απαιτούμενος αριθμός ενσήμων στην περίπτωση των οικοδόμων μειώνεται σε 100 το τελευταίο 14μηνο (εκτός των δύο τελευταίων μηνών), ενώ στην περίπτωση των εργαζομένων σε τουριστικά και άλλα εποχιακά επαγγέλματα αρκούν 100 ένσημα το τελευταίο 12μηνο.

Η διάρκεια επιδότησης κυμαίνεται από 5 έως 12 μήνες και εξαρτάται από τον αριθμό ενσήμων<sup>78</sup>.

Το τακτικό επίδομα ανεργίας δεν καλύπτει όλους τους ανέργους. Από τη μία, τα αυστηρά κριτήρια αποκλείουν τους μακροχρόνια ανέργους και όσους ψάχνουν δουλειά για πρώτη φορά. Από την άλλη, σε πολλούς κλάδους εποχικής απασχόλησης (π.χ. ξενοδοχεία ή φροντιστήρια) το επίδομα λειτουργεί ως επιδότηση των εργοδοτών, οι οποίοι απολύουν τους εργαζομένους τους μόλις τελειώσει η τουριστική σεζόν ή το σχολικό έτος και τους επαναπροσλαμβάνουν μόλις ξαναρχίσει. Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΑΕΔ, περίπου 15% των δικαιούχων σε ετήσια βάση είναι εποχικοί εργαζόμενοι (26% το χειμώνα).

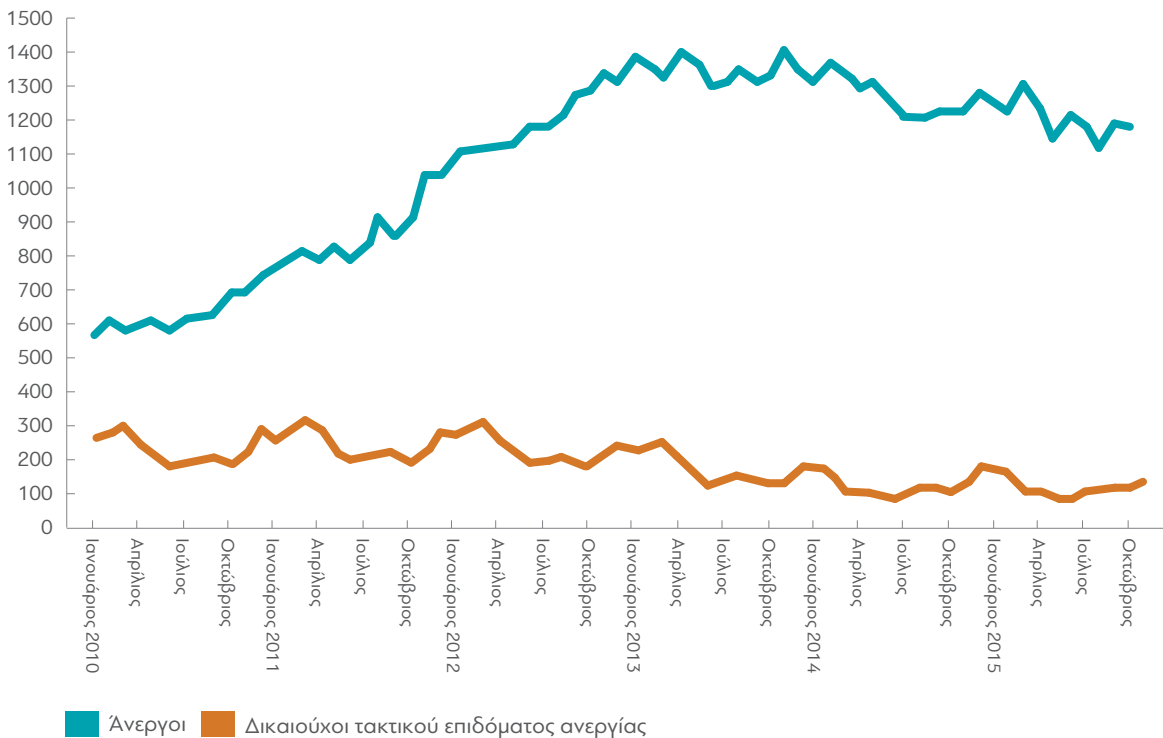
Κατά την τελευταία πενταετία, καθώς ο αριθμός των ανέργων διπλασιαζόταν, ο αριθμός των δικαιούχων έπεφτε στο μισό, αντίθετα με αυτό που λογικά θα περίμενε κανείς. Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ και του ΟΑΕΔ, το πρώτο εξάμηνο του 2010, όταν ο αριθμός των ανέργων ήταν ακόμη 602.000, οι δικαιούχοι του επιδόματος ήταν 241.000 ή 40,1% των ανέργων. Αντίθετα, το πρώτο εξάμηνο του 2015, ενώ ο αριθμός των ανέργων είχε φτάσει το 1.227.000, ο αριθμός όσων ελάμβαναν τακτικό επίδομα ανεργίας είχε μειωθεί σε 116.000 ή 9,4% των ανέργων (βλ. Γράφημα 1).

Επιπλέον, όπως συμφωνούν οι περισσότεροι οικονομολόγοι και όπως συνιστά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>79</sup>, η διάρκεια της επιδότησης πρέπει να επιμηκύνεται και η αξία του επιδόματος να αυξάνεται όσο διαρκεί μια ύφεση (και να επανέλθουν στο προηγούμενο επίπεδο αμέσως μόλις η οικονομία ανακάμψει).

**78.** Η διάρκεια επιδότησης εξαρτάται επίσης από την ηλικία: στην περίπτωση των ανέργων ηλικίας 49+ ετών, ο απαιτούμενος αριθμός ενσήμων μειώνεται από 250 σε 210 (για 12 μήνες επιδότησης).

**79.** Βλ. CEC (2013), «Employment and social developments in Europe 2012». Brussels: European Commission (σελ. 210): «Στη διάρκεια μιας οικονομικής ύφεσης, οι κανόνες επιλεξιμότητας και τα ποσοστά αναπήρωσης [των επιδομάτων ανεργίας] πρέπει να ανταποκρίνονται στην επιτάχυνση του ρυθμού απώλειας θέσεων εργασίας και στην αυξημένη ανάγκη σταθεροποίησης του εισοδήματος [των ανέργων], ενώ, καθώς μειώνεται η πιθανότητα εύρεσης μίας θέσης εργασίας, πρέπει να προσαρμόζεται ανάλογα η διάρκεια [επιδότησης]. [...] Αντιστρόφως, στη φάση της ανάκαμψης, το σύστημα επιδότησης ανεργίας πρέπει να παρέχει ισχυρότερα κίνητρα για την επανένταξη στην αγορά εργασίας, ώστε η κυκλική ανεργία να μη μετατρέπεται σε δομική».

**Γράφημα 1: Αριθμός Ανέργων και Αριθμός Επιδοτούμένων (2010-2015)**



**Πηγή:** ΕΛΣΤΑΤ (αριθμός ανέργων) και ΟΑΕΔ (αριθμός δικαιούχων τακτικού επιδόματος ανεργίας).

**Σημείωση:** Οι αριθμοί στον κάθετο άξονα είναι χιλιάδες άτομα.

Στη χώρα μας συνέβη ακριβώς το αντίθετο: η ανώτατη διάρκεια επιδότησης συνολικά ανά τετραετία μειώθηκε σε 450 ημέρες το 2013 και σε 400 το 2014, ενώ το βασικό ποσό επιδόματος μειώθηκε από €454 σε €360 το μήνα, το Μάρτιο του 2012 (ταυτόχρονα με τη μείωση του κατώτατου μισθού)<sup>80</sup>.

Συμπερασματικά, οι πρόσφατες επιλογές εξασθένησαν και άλλο τη δυνατότητα του τακτικού επιδόματος να παρέχει επαρκή στήριξη εισοδήματος σε συνθήκες μαζικής ανεργίας.

## ΣΤ2.2. Επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας

Το τακτικό επίδομα ανεργίας, από τη φύση του ως ασφαλιστικό επίδομα, αποκλείει τρεις κατηγορίες ανέργων: (α) τους μακροχρόνια ανέργους, (β) όσους δεν έχουν ακόμη εργαστεί (ή έχουν εργαστεί ανεπίσημα, δηλαδή χωρίς ασφάλιση) και (γ) τους αυτοαπασχολούμενους. Η θεσμοθέτηση επιδόματος μακροχρόνιας ανεργίας το 2001 απέβλεπε στην κάλυψη του πρώτου από τα κενά αυτά. (Όπως θα δούμε στην επόμενη Ενότητα ΣΤ2.3, η εισαγωγή βοηθήματος ανεργίας αυτοαπασχολούμενων το 2013 αποσκοπούσε στην αντιμετώπιση ενός ακόμη από τα κενά κάλυψης του τακτικού επιδόματος ανεργίας.)

<sup>80</sup>. Αξίζει να σημειωθεί ότι το βασικό ποσό υπόκειται σε προσαυξήσεις: 10% για κάθε μέλος οικογενείας, δώρο Πάσχα (50% του μηνιαίου ποσού για πλήρη επιδότηση την περίοδο 1 Ιανουαρίου έως 30 Απριλίου), δώρο Χριστουγέννων (100% του μηνιαίου ποσού για πλήρη επιδότηση την περίοδο 1 Μαΐου έως 31 Δεκεμβρίου).

Παρά τις αρχικές προσδοκίες, η επίδοση του επιδόματος μακροχρόνιας ανεργίας ήταν απογοητευτική. Το κύριο πρόβλημα ήταν ότι τα κριτήρια επιλεξιμότητας ήταν υπερβολικά αυστηρά. Κατ' αρχάς, το επίδομα απευθυνόταν μόνο σε ανέργους ηλικίας 45+ ετών. Από την άλλη, μόνο όσοι είχαν λάβει στο παρελθόν τακτικό επίδομα ανεργίας (και μάλιστα επί 12 μήνες, έστω και τμηματικά) μπορούσαν αργότερα να λάβουν επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας. Επιπλέον, το εισοδηματικό κριτήριο ήταν πολύ χαμηλό: €5.000 το χρόνο (συν μόλις €587 για κάθε παιδί). Τέλος, η μέγιστη διάρκεια επιδότησης ήταν μόνο 12 μήνες.

Για όλους αυτούς τους λόγους, ο αριθμός των δικαιούχων κυμάνθηκε σε πολύ χαμηλά επίπεδα πριν από την κρίση (500-1.500 άτομα την περίοδο 2002-2009), ενώ αυξήθηκε στη συνέχεια σε 1.850 το 2010 και 3.000 το 2011.

Όσο για την αξία του επιδόματος, ήταν αρχικά €150 το μήνα, αυξήθηκε σε €200 το 2003, και έκτοτε έμεινε αμετάβλητη.

Τα τελευταία χρόνια έγιναν κάποιες προσπάθειες επέκτασης της κάλυψης του επιδόματος μακροχρόνιας ανεργίας. Από τον Ιανουάριο του 2012 το ανώτατο επιτρεπόμενο ετήσιο εισόδημα αυξήθηκε σε €12.000 (συν €587 για κάθε παιδί). Ως αποτέλεσμα της μεταβολής αυτής, και σε συνδυασμό με τη συνεχιζόμενη αύξηση του αριθμού των ανέργων, ο αριθμός δικαιούχων ανέβηκε απότομα σε 20.206 το 2012 και σε 42.351 το 2013. Επίσης, διευρύνθηκαν σημαντικά τα κριτήρια επιλεξιμότητας, αφού η κατώτατη ηλικία για τη διεκδίκηση του επιδόματος μειώθηκε από τα 45 στα 20 έτη (από το 2014).

Άλλες αλλαγές του Ν. 4093/2012 κινούνται σε αντίθετη κατεύθυνση. Οι προβλεπόμενες πιστώσεις υστερούν σε σχέση με το κόστος χορήγησης του επιδόματος σε όλους τους φτωχούς ανέργους. Παρότι αρχικά, με την Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (19 Νοεμβρίου 2012), είχε οριστεί ότι η προκαλούμενη δαπάνη από το επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας δεν μπορεί να υπερβαίνει τα €35 εκατ. ετησίως, μεταγενέστερη Κοινή Υπουργική Απόφαση (18 Δεκεμβρίου 2013) ερμήνευσε το όριο αυτό ως πρόσθετη δαπάνη, καθορίζοντας τη μέγιστη ετήσια δαπάνη σε €100 εκατ. Το ποσό αυτό επιτρέπει την πλήρη (12μηννη) επιδότηση σχεδόν 42.000 μακροχρόνια ανέργων, δηλαδή λίγο-πολύ όσων επιδοτήθηκαν το 2013.

Επιπλέον, το μέγιστο επιτρεπόμενο ετήσιο εισόδημα μειώνεται ξανά (σε €10.000), είναι το ίδιο είτε για ζευγάρι είτε για άτομο που ζει μόνο του, ενώ παραμένει ασήμαντη η προσαύξηση για κάθε παιδί (μόλις €586 ετησίως). Είναι φανερό ότι αυτή η ασυνήθιστη δομή εισοδηματικού κριτηρίου ευνοεί τους μακροχρόνια ανέργους που ζουν μόνοι, εις βάρος όσων έχουν οικογένεια.

Η λογική αυτής της ρύθμισης δεν είναι σαφής. Η σημερινή δομή του εισοδηματικού κριτηρίου δεν αντιστοιχεί στη δομή άλλων επιδομάτων. Ο ανασχεδιασμός της θα μπορούσε να γίνει εύκολα: αφενός θεσμοθετώντας

την προσαύξηση του μέγιστου επιτρεπόμενου ετήσιου εισοδήματος για ένα ζευγάρι και αφετέρου αυξάνοντας την προσαύξηση για κάθε παιδί. Μια εύλογη μείωση του βασικού ποσού θα εξορροπούσε τις δημοσιονομικές συνέπειες του προτεινόμενου εξορθολογισμού.

Οι υπόλοιποι κανόνες επιλεξιμότητας διατηρούνται. Η ανώτατη διάρκεια επιδότησης (12 μήνες) έχει παραμείνει σταθερή από το 2001. Η αξία του επιδόματος (€200 το μήνα) δεν έχει αναπροσαρμοστεί από το 2003. Τέλος, διατηρείται ο όρος της προηγούμενης 12μηνιαίας επιδότησης από το τακτικό επίδομα ανεργίας.

Το τελευταίο αυτό σημείο είναι εξαιρετικά προβληματικό. Με μέση διάρκεια επιδότησης τους 7 μήνες, και με την πρόσφατη μείωση της ανώτατης διάρκειας επιδότησης (σε 400 μέρες συνολικά ανά τετραετία), είναι προφανές ότι οι περισσότεροι μακροχρόνια άνεργοι θα συνεχίσουν να αποκλείονται, ακόμη και όταν είναι αρκετά φτωχοί, ώστε να πληρούν τα εισοδηματικά κριτήρια.

Η εξέλιξη του αριθμού δικαιούχων την τελευταία διετία αποδεικνύει την έκταση του προβλήματος: έχοντας αρχικά υποχωρήσει σε 36.490 άτομα το 2014, έπεσε στη συνέχεια στα 21.350 άτομα το 2015 (μειώθηκε δηλαδή κατά 50% σε σχέση με το 2013).

Συμπερασματικά, το επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας παρέχει εισοδηματική στήριξη μόνο σε ένα μικρό υποσύνολο ανέργων σε φτωχές οικογένειες. Οι πρόσφατες αλλαγές είναι αναντίστοιχες με το μέγεθος του κοινωνικού προβλήματος που επιχειρούν να αντιμετωπίσουν. Το κενό προστασίας παραμένει τεράστιο.

### **ΣΤ2.3. Βοήθημα ανεργίας αυτοαπασχολούμενων**

Τα επιδόματα ανεργίας που περιγράφονται παραπάνω εξαιρούν τους αυτοαπασχολούμενους. Η θεσμοθέτηση βοηθήματος ανεργίας σε ελεύθερους επαγγελματίες και σε ανεξάρτητα απασχολούμενους, το οποίο καταβάλλεται από τον Απρίλιο του 2013, είναι μια προσπάθεια κάλυψης του κενού αυτού. Το νέο βοήθημα έχει αξία €360 το μήνα (δηλαδή όση και το τακτικό επίδομα ανεργίας, χωρίς όμως την προσαύξηση για μέλη οικογενείας και χωρίς δώρα Πάσχα ή Χριστουγέννων). Η διάρκεια επιδότησης εξαρτάται από το συνολικό χρόνο ασφάλισης και καταβολής εισφορών στον Ειδικό Λογαριασμό Ανεργίας πριν από τη διακοπή επαγγέλματος και κυμαίνεται από 3 έως 9 μήνες (ενώ το τακτικό επίδομα ανεργίας μισθωτών χορηγείται για διάστημα 5 έως 12 μηνών). Σημειώνεται ότι ο Ειδικός Λογαριασμός Ανεργίας στον ΟΑΕΕ και στα άλλα ταμεία άρχισε να ισχύει από τις αρχές του 2011, ενώ το ποσό της εισφοράς έχει οριστεί σε €10 το μήνα.

Οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση βοηθήματος ανεργίας αυτοαπασχολούμενων είναι αυστηρές. Ο δικαιούχος θα πρέπει να έχει καταβάλει εισφορές στον



Ειδικό Λογαριασμό Ανεργίας επί 3 τουλάχιστον έτη πριν από τη διακοπή του επαγγέλματος. Επίσης, θα πρέπει να έχει αποδεδειγμένα προχωρήσει σε διακοπή του επαγγέλματος τουλάχιστον 3 μήνες πριν από τη λήψη του βοηθήματος. Επιπροσθέτως, θα πρέπει να έχει χαμηλό εισόδημα (αθροιστικά τα 2 τελευταία έτη: ατομικό εισόδημα κάτω από €20.000 και οικογενειακό εισόδημα κάτω από €30.000). Κατά τα άλλα, ο δικαιούχος θα πρέπει να μην έχει υπαχθεί στην προαιρετική ασφάλιση και να μην έχει υποβάλει αίτηση για συνταξιοδότηση μετά τη διακοπή του επαγγέλματος, να μην έχει μεταβιβάσει σε συγγενή α' ή β' βαθμού την επιχείρησή του (ή το μερίδιό του ή τις μετοχές του στην επιχείρηση στην οποία ανήκει), καθώς και να διαμένει μόνιμα στην Ελλάδα. Τέλος, ο δικαιούχος θα πρέπει να έχει εξοφλήσει ολοσχερώς τις οφειλές του στον ασφαλιστικό φορέα στον οποίο υπάγεται.

Αυτή η τελευταία προϋπόθεση είναι η πιο περιοριστική από όλες. Κατά κανόνα, προτού προχωρήσουν σε διακοπή επαγγέλματος, οι αυτοαπασχολούμενοι με ατομική επιχείρηση που έχει πάψει να είναι βιώσιμη συσσωρεύουν ανεξόφλητες οφειλές – κατ' αρχάς στον ΟΑΕΕ. Σύμφωνα με τη μελέτη του ΔΝΤ που αναφέραμε προηγουμένως, 664.000 ασφαλισμένοι (86% του συνόλου) όφειλαν εισφορές ΟΑΕΕ το Σεπτέμβριο του 2013, από τους οποίους οι 388.000 (50% του συνόλου των ασφαλισμένων) όφειλαν στον ΟΑΕΕ τουλάχιστον €5.000<sup>81</sup>.

**81.** Βλ. De Mets P. (2013), «Ελλάδα: μεταρρύθμιση της είσπραξης εισφορών κοινωνικής ασφάλισης». Διεύθυνση Δημοσιονομικών Υποθέσεων, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

Κατά συνέπεια των παραπάνω, ο αριθμός των δυνητικά ωφελουμένων είναι μάλλον περιορισμένος. Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία, μόλις 4.339 άτομα εισέπραξαν το νέο βοήθημα ανεργίας αυτοαπασχολούμενων το 2013, αριθμός που αυξήθηκε ελαφρά σε 6.839 το 2014 και σε 6.740 το 2015.

#### **ΣΤ2.4. Το «νέο κοινωνικό ζήτημα»**

Γενικά, παρά τα πρόσφατα μέτρα (ή εξαιτίας τους), η συντριπτική πλειονότητα των ανέργων εξακολουθεί να μένει χωρίς εισοδηματική στήριξη. Κάποιοι από τους ανέργους που δεν λαμβάνουν κάποιο επίδομα ανεργίας είναι ασφαλώς σύζυγοι εργαζομένων ή (ενήλικα) παιδιά εργαζομένων που μένουν ακόμη στο πατρικό σπίτι, οπότε το οικογενειακό εισόδημα είναι πιθανώς –όχι πάντοτε– πάνω από το όριο φτώχειας. Όμως, πολλοί άνεργοι ζουν σε νοικοκυριά όπου δεν εργάζεται κανένας ενήλικας. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις που παρουσιάστηκαν στην Ενότητα Γ2, πάνω από 644.000 άτομα ζούσαν το 2015 σε οικογένειες με άνεργο αρχηγό που δεν είχαν την οικονομική δυνατότητα να αγοράσουν (χωρίς να δανειστούν) τα βασικά αγαθά που απαιτούνται για την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Το φαινόμενο της διόγκωσης του αριθμού των φτωχών ανέργων που δεν λαμβάνουν εισοδηματική στήριξη από το σύστημα κοινωνικής προστασίας είναι το «νέο κοινωνικό ζήτημα». Η κρισιμότητά του δεν μπορεί –και δεν πρέπει– να υποτιμάται άλλο: υπονομεύει την κοινωνική συνοχή, την πολιτική σταθερότητα, καθώς και τη βιωσιμότητα της ανάκαμψης.

## ΣΤ3. Η Στήριξη του Εισοδήματος των Φτωχών Οικογενειών

Η άνοδος της παιδικής φτώχειας στην Ελλάδα δεν είναι καινούριο φαινόμενο: ο σχετικός δείκτης άρχισε να αυξάνεται αργά αλλά σταθερά ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του '90. Η αύξηση αυτή επιταχύνθηκε τα τελευταία χρόνια.

Μέχρι πρόσφατα, η δομή των εισοδηματικών ενισχύσεων στις οικογένειες με παιδιά δεν επέτρεπε τη σοβαρή αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού, μέσω του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Μέχρι πρόσφατα, μόνο δύο κατηγορίες απολάμβαναν αξιόλογες οικογενειακές παροχές: οι πολύτεκνοι (οικογένειες με τρία ή περισσότερα παιδιά από το 2008), καθώς και οι υπάλληλοι των ΔΕΚΟ, των Τραπεζών και, σε μικρότερο, βαθμό του Δημοσίου.

Αντίθετα, η μεγάλη πλειοψηφία (οικογένειες με ένα ή δύο παιδιά) έμενε ακάλυπτη: οι σχετικές παροχές είτε ήταν πολύ χαμηλές (οικογενειακό επίδομα ΟΑΕΔ για μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα εκτός ΔΕΚΟ και Τραπεζών: €8 το μήνα για ένα παιδί, €25 το μήνα για δύο παιδιά) είτε δεν υπήρχαν καθόλου (όταν οι γονείς ήταν αγρότες ή αυτοαπασχολούμενοι). Και όμως, τα περισσότερα φτωχά παιδιά ζουν σε οικογένειες που δεν είναι πολύτεκνες και, φυσικά, με γονείς που δεν εργάζονται σε ΔΕΚΟ ή σε Τράπεζα ή στο Δημόσιο.

### ΣΤ3.1. Ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων

Με το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Ν. 4093/2012), αυτή η περίεργη και αναποτελεσματική δομή εκλογικεύτηκε σημαντικά. Κατ' αρχάς, θεσμοθετήθηκε ένα ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων. Η αξία του νέου επιδόματος κυμαίνεται ανάλογα με το εισόδημα και το μέγεθος της οικογένειας, από €13 έως €40 το μήνα ανά παιδί. Το νέο επίδομα αντικατέστησε το επίδομα τρίτου παιδιού, την ισόβια σύνταξη της πολύτεκνης μητέρας, την εφάπαξ παροχή €2.000 για τη γέννηση τρίτου (και κάθε επόμενου) παιδιού, καθώς και την προσαύξηση του αφορολόγητου ορίου λόγω παιδιών. Παράλληλα, οι οικογένειες με τρία ή περισσότερα παιδιά εξακολουθούν να δικαιούνται πολυτεκνικό επίδομα (αξίας €42 το μήνα ανά παιδί). Και αυτό χορηγείται με (χαλαρότερα) εισοδηματικά κριτήρια.



Στο νέο σύστημα, μια οικογένεια με δύο παιδιά και ετήσιο εισόδημα έως €10.000 δικαιούται μηνιαίο επίδομα €80, ενώ μια οικογένεια με τρία παιδιά και ετήσιο εισόδημα έως €11.000 δικαιούται €245 το μήνα. Με άλλα λόγια, η αξία της ενίσχυσης ισοδυναμεί με προσαύξηση του εισοδήματος της οικογένειας κατά τουλάχιστον 10% στην πρώτη περίπτωση και κατά τουλάχιστον 27% στη δεύτερη. Η αξία του επιδόματος μειώνεται όταν το οικογενειακό εισόδημα είναι υψηλότερο από τα παραπάνω όρια, ενώ μηδενίζεται όταν υπερβαίνει ετησίως το ποσό των €30.000 (οικογένειες με δύο παιδιά) ή των €45.000 (οικογένειες με τρία παιδιά).

Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΓΑ, ο αριθμός των δικαιούχων οικογενειών ήταν 741.000 το 2013 και 756.000 το 2014 (πάνω από 53% του συνόλου των οικογενειών με παιδιά ηλικίας έως 25 ετών).

Το ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων συνιστά βελτίωση και εξορθολογισμό των εισοδηματικών ενισχύσεων στις οικογένειες με παιδιά. Ωστόσο, διατηρείται η προνομιακή μεταχείριση των πολυτέκνων (κατάλοιπο μιας παρωχημένης και ατελέσφορης πολιτικής για την οικογένεια). Επιπλέον, τα εισοδηματικά κριτήρια είναι αυστηρά, ενώ η αξία της παροχής μέτρια (και η μείωσή της, καθώς το εισόδημα αυξάνεται υπερβολικά απότομα). Τέλος, παραμένει ο όρος της μόνιμης και συνεχούς διαμονής ή κατοικίας του δικαιούχου στην Ελλάδα για μία δεκαετία πριν από την υποβολή της αίτησης, ο οποίος είναι σχεδιασμένος ώστε να αποκλείει τους μετανάστες, ακόμη και όταν βρίσκονται νομίμως στη χώρα. Δίχως αμφιβολία, όμως, χιλιάδες φτωχές οικογένειες έλαβαν από την Πολιτεία αυξημένη ενίσχυση σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς (μερικές, για πρώτη φορά).

## ΣΤ4. Κοινωνικό Μέρισμα

Το 2014 χορηγήθηκε «κοινωνικό μέρισμα», ως επιστροφή μέρους του πρωτογενούς πλεονάσματος που είχε επιτευχθεί χάρη στα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής.

Το κοινωνικό μέρισμα είχε τη μορφή έκτακτης εισοδηματικής ενίσχυσης σε νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος. Το ετήσιο εισοδηματικό όριο ορίστηκε σε €7.050, ενώ το ύψος της εφάπαξ ενίσχυσης σε €500 (για μονομελές νοικοκυριό). Τόσο το ετήσιο εισοδηματικό όριο όσο και το ύψος της ενίσχυσης προσαυξάνονταν κατά ένα τρίτο (€2.350 / €167) για κάθε πρόσθετο ενήλικα στο νοικοκυριό ή σε περίπτωση μονογονεϊκής οικογένειας, και κατά ένα έκτο (€1.175 / €83) για κάθε παιδί ή για κάθε μέλος με αναπηρία. Μια πρόσθετη προϋπόθεση επιλεξιμότητας αφορούσε την αξία της ακίνητης περιουσίας (κάτω από €125.000 για μονομελές νοικοκυριό και €200.000 για ζευγάρι με ή χωρίς παιδιά)<sup>82</sup>.

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, ο αριθμός των δικαιούχων ξεπέρασε τα 691.000 νοικοκυριά, ενώ η μέση δαπάνη ανά νοικοκυριό έφτασε τα €647. Πρόσφατη μελέτη μας εκτιμά ότι το κοινωνικό μέρισμα, παρά τον έκτακτο χαρακτήρα του, είχε σημαντική συμβολή στη μείωση της φτώχειας το 2014<sup>83</sup>.

**82.** Άλλες προϋποθέσεις επιλεξιμότητας απέκλειαν τους ιδιοκτήτες αυτοκινήτων μεγάλου κυβισμού κτλ.

**83.** Βλ. Φλεβοτόμου Μ., Λεβέντη Χ. Ματσαγγάνης Μ. & Τσακλόγλου Π. (2016), «Οι ανασταλτικές επιπτώσεις των δημοσιονομικών μέτρων στην Ελλάδα 2010-2015». Σεμινάριο της Τράπεζας της Ελλάδος (Αθήνα, 22 Ιανουαρίου 2016).

## ΣΤ5. Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα

Η εφαρμογή ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος προτάθηκε από το ΔΝΤ το Μάρτιο του 2012<sup>84</sup>. Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής του Νοεμβρίου του 2012 προέβλεπε πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος από την 1η Ιανουαρίου 2014. Μάλιστα, για την υλοποίηση του προγράμματος η κυβέρνηση έλαβε τεχνική βοήθεια από την Task Force και την Παγκόσμια Τράπεζα.

Εξαιτίας διοικητικών και άλλων προβλημάτων, η πιλοτική εφαρμογή ξεκίνησε μόλις στα μέσα Νοεμβρίου του 2014, δηλαδή συνέπεσε με την προκήρυξη των πρόωρων εκλογών και την αλλαγή της κυβέρνησης (παράγοντες που επέτειναν τα προβλήματα εφαρμογής). Τελικά, το πρόγραμμα υλοποιήθηκε σε 13 δήμους της χώρας (δηλαδή έναν σε κάθε διοικητική περιφέρεια) επί 6 μήνες, με την τελευταία δόση της εισοδηματικής ενίσχυσης να πιστώνεται στους λογαριασμούς των δικαιούχων 7 μήνες μετά την τυπική ολοκλήρωση της πιλοτικής φάσης (23 Δεκεμβρίου 2015).

Το πρόγραμμα είχε τη μορφή εισοδηματικής ενίσχυσης σε νοικοκυριά πολύ χαμηλού εισοδήματος. Το ετήσιο εισοδηματικό όριο ήταν €2.400 για μονομελές νοικοκυριό, προσαυξημένο κατά €1.200 για κάθε πρόσθετο ενήλικα και κατά €600 σε περίπτωση μονογονεϊκής οικογένειας και για κάθε παιδί. Επιπλέον, η ακίνητη περιουσία δεν μπορούσε να υπερβαίνει σε αξία το ποσό των €90.000 για μονομελές νοικοκυριό, προσαυξημένο κατά €15.000 για κάθε πρόσθετο ενήλικα και €10.000 για κάθε παιδί (με ανώτατο όριο το ποσό των €200.000). Τέλος, δεν ήταν επιλέξιμοι οι ιδιοκτήτες αυτοκινήτου ή μοτοσικλέτας συνολικής αξίας πάνω από €6.000<sup>85</sup>.

Το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης ήταν ίσο με τη διαφορά μεταξύ του εισοδηματικού ορίου που αντιστοιχούσε στο νοικοκυριό και του «εισοδήματος αναφοράς» του νοικοκυριού. Το τελευταίο λαμβανόταν υπόψη ως καθαρό διαθέσιμο εισόδημα (μετά την αφαίρεση φόρων και εισφορών), ενώ σε αυτό δεν συνυπολογίζονταν τα επιδόματα αναπηρίας και το 20% των αμοιβών από μισθωτή εργασία.

Ο συνολικός αριθμός δικαιούχων έφτασε τα 18.690 νοικοκυριά (9% του συνολικού πληθυσμού των 13 δήμων που συμμετείχαν στην πιλοτική εφαρ-

<sup>84</sup>. Βλ. IMF (2012), «Greece: request for extended arrangement under the extended fund facility». Country Report No. 12/57 March 2012. Washington DC: International Monetary Fund (ιδίως σελ. 19-20).

<sup>85</sup>. Άλλες προϋποθέσεις επιλεξιμότητας αποκλείουν όσους έχουν στην κατοχή τους σκάφη αναψυχής, πιάτσες, αεροπλάνα κτλ.

μογή). Η μέση ενίσχυση ανά νοικοκυριό υπολογίστηκε περίπου σε €220 για κάθε μήνα συμμετοχής στο πρόγραμμα.

Σύμφωνα με πρόσφατες δηλώσεις αξιωματούχων, η κυβέρνηση σχεδιάζει διευρυμένη πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος (το οποίο μετονομάζεται σε «κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης») σε επιλεγμένους δήμους από τον Απρίλιο του 2016, με στόχο την καθολική εφαρμογή του από τις αρχές του 2017.

## ΣΤ6. «Μέτρα Αντιμετώπισης της Ανθρωπιστικής Κρίσης»

Στο Ν. 4320/2015, τον οποίο θεσμοθέτησε η κυβέρνηση που ανέλαβε μετά τις εκλογές του Ιανουαρίου του 2015, συμπεριλαμβάνονται τρία «άμεσα μέτρα για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης»: (α) δωρεάν επανασύνδεση και παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, (β) επίδομα ενοικίου και (γ) κάρτα σίτισης.

Οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας είναι κοινές και για τα τρία μέτρα και ακριβώς ίδιες με αυτές του πιλοτικού προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος: ετήσιο εισοδηματικό όριο €2.400 (συν €1.200 για κάθε πρόσθετο ενήλικα και €600 για κάθε παιδί και σε περίπτωση μονογονεϊκής οικογένειας) και όριο ακίνητης περιουσίας €90.000 (συν €15.000 για κάθε πρόσθετο ενήλικα και €10.000 για κάθε παιδί, με ανώτατο όριο €200.000). Επίσης, από το επίδομα ενοικίου αποκλείονται όσοι διαθέτουν ιδιόκτητη κατοικία<sup>86</sup>. Στο καθαρό διαθέσιμο εισόδημα δεν συνυπολογίζονται τα επιδόματα αναπηρίας. Τέλος, προτεραιότητα στη χορήγηση των παροχών (με μοριοδότηση) δίνεται σε μονογονεϊκές ή/και πολυμελείς οικογένειες, οικογένειες με χαμηλό εισόδημα, καθώς και σε οικογένειες με (ιδίως μακροχρόνια) ανέργους.

Το πρώτο από τα τρία μέτρα συνίσταται στη δωρεάν παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, που αντιστοιχεί σε ποσότητα κατανάλωσης μέχρι 300 kWh το μήνα, μαζί με τις χρεώσεις που αναλογούν στην κατανάλωση ηλεκτρικού ρεύματος<sup>87</sup>. Η ανώτατη αξία της ελάφρυνσης που προκύπτει είναι περίπου €40 το μήνα (με βάση το κοινωνικό οικιακό τιμολόγιο της ΔΕΗ)<sup>88</sup>. Μέχρι σήμερα έχουν εγκριθεί οι αιτήσεις συμμετοχής 89.288 οικογενειών.

Το επίδομα ενοικίου αφορά νέες μισθώσεις ή ανανεώσεις προηγούμενων μισθώσεων. Η μηνιαία αξία του επιδόματος είναι €70 συν €30 για κάθε πρόσθετο μέλος του νοικοκυριού (με ανώτατο όριο τα €220). Το επίδομα καταβάλλεται στον ιδιοκτήτη. Μέχρι σήμερα έχουν επιδοτηθεί 20.243 οικογένειες.

Το τρίτο μέτρο είναι η κάρτα σίτισης για την προμήθεια τροφίμων από εμπορικά καταστήματα. Η μηνιαία αξία επιδότησης είναι επίσης €70, συν

**86.** Πρόσθετες προϋποθέσεις επιλεξιμότητας αποκλείουν όσους έχουν στην κατοχή τους καταθέσεις διπλάσιου ύψους από το εισοδηματικό όριο που τους αντιστοιχεί (καθώς και τους ιδιοκίτες σκαφών αναψυχής, αεροπλάνων κτλ.).

**87.** Οι χρεώσεις που συμπεριλαμβάνονται είναι το ειδικό τέλος μείωσης εκπομπών αερίων ρύπων, ο ειδικός φόρος κατανάλωσης, το ειδικό τέλος 5% και ο ΦΠΑ. Αντίθετα, δεν συμπεριλαμβάνονται στη δωρεάν παροχή τα δημοτικά τέλη και το τέλος υπέρ της ΕΡΤ.

**88.** Δικαιούχοι που δεν είναι ήδη ενταγμένοι στο κοινωνικό οικιακό τιμολόγιο θα πρέπει να υποβάλουν αίτηση ένταξης σε αυτό.

€30 για κάθε πρόσθετο μέλος του νοικοκυριού, με ανώτατο όριο τα €220. Μέχρι τώρα κάρτα σίτισης έχει χορηγηθεί σε 147.729 οικογένειες<sup>89</sup>.

Συνολικά έχουν επιδοτηθεί περίπου 405.000 άτομα (μερικές οικογένειες επιδοτήθηκαν από τα δύο ή και τα τρία αυτά μέτρα). Η συνολική δαπάνη, όταν θα έχουν πληρωθεί όλες οι δόσεις, υπολογίζεται ότι θα πλησιάσει τα €130 εκατ. (έναντι προϋπολογισμού €200 εκατ.).

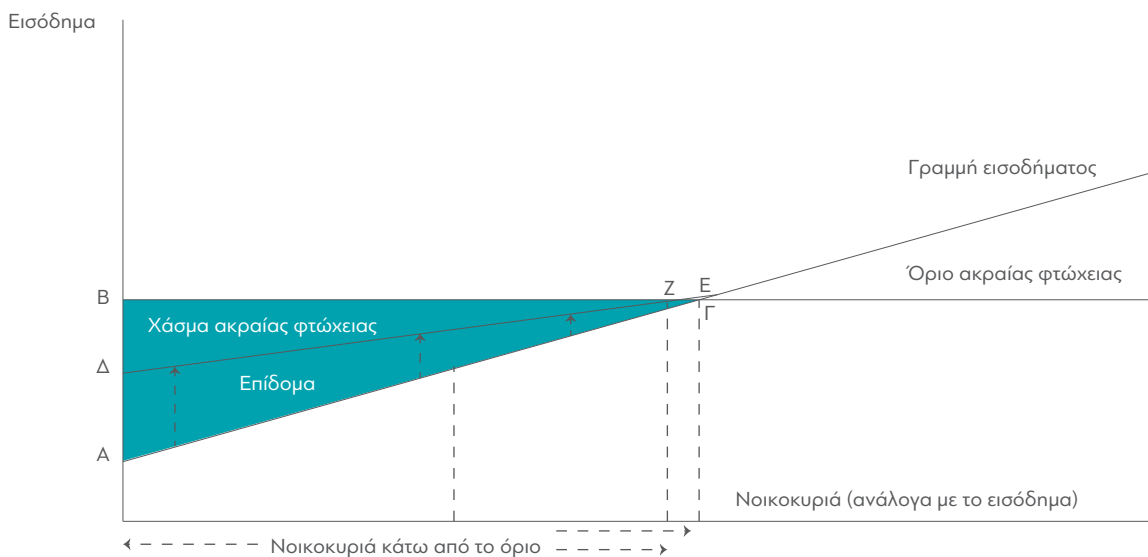
<sup>89</sup>. Βλ. Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης «Κάρτα σίτισης – επιδότηση ενοικίου» (Δελτίο Τύπου-26 Ιανουαρίου 2016).

## ΣΤ7. Η Σημερινή Πολιτική Κατά της Φτώχειας: Μια Αποτίμηση

Πώς ακριβώς συνέβαλαν τα παραπάνω μέτρα στη μείωση της φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης;

Με τη μέθοδο της μικροπροσομοίωσης εκτιμήσαμε τη συμβολή τριών από τα πιο εμβληματικά μέτρα εισοδηματικής στήριξης των φτωχών οικογενειών που εφαρμόστηκαν τα τελευταία χρόνια: του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων (2013), του κοινωνικού μερίσματος (2014) και της κάρτας σίτισης (2015).

### Γράφημα 2: Συμβολή Επιδόματος στη Μείωση της Ακραίας Φτώχειας



**Πηγή:** Τροποποίηση γραφήματος από Beckerman W. (1979), «Impact of income-maintenance payments on poverty in Britain, 1975». *Economic Journal* 89 (354) 261-279.

**Σημείωση:** Το επίδομα του γραφήματος βελτιώνει τη θέση των φτωχότερων νοικοκυριών, μετατοπίζοντας τη γραμμή εισοδήματος από τη θέση ΑΕΓ στη θέση ΔΕΓ. Η συμβολή του επιδόματος στη μείωση της ακραίας φτώχειας αντιστοιχεί στο τρίγωνο ΑΔΕ: το χάσμα ακραίας φτώχειας μειώνεται σε εμβαδόν από το τρίγωνο ΑΒΓ (πριν το επίδομα) στο τρίγωνο ΔΒΖ (μετά το επίδομα).

Και στις τρεις περιπτώσεις υπολογίσαμε το βαθμό κατά τον οποίο κάθε ένα από τα παραπάνω μέτρα συνέβαλε στη μείωση της ακραίας φτώχειας (βλ. Γράφημα 2). Συγκεκριμένα, εκτιμήσαμε το συνολικό χάσμα ακραίας φτώχειας, δηλαδή το «εισοδηματικό έλλειμμα» των ακραία φτωχών από το όριο ακραίας φτώχειας, λαμβάνοντας υπόψη την ενδεχόμενη μείωση του ποσοστού ακραίας φτώχειας<sup>90</sup>.

Η επίδραση του κοινωνικού μερίσματος και της κάρτας σίτισης υπολογίζεται σε σχέση με την υποθετική κατανομή εισοδήματος που θα διαμορφωνόταν, εάν τα μέτρα αυτά δεν είχαν θεσμοθετηθεί (το 2014 και το 2015 αντιστοίχως). Αντίθετα, η επίδραση του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων υπολογίζεται σε σχέση με την υποθετική κατανομή εισοδήματος που θα διαμορφωνόταν εάν ίσχυαν ακόμη τα οικογενειακά επιδόματα και η φορολογική απαλλαγή λόγω παιδιών, που καταργήθηκαν όταν θεσμοθετήθηκε (το 2013).

Χρησιμοποιούμε το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

Αρχικά υπολογίζουμε την επίδραση κάθε μέτρου στη μείωση του αριθμού των ακραία φτωχών, ανά φύλο και ηλικία, σύμφωνα με την επαγγελματική θέση του αρχηγού του νοικοκυριού, καθώς και στο σύνολο του πληθυσμού (βλ. Πίνακα 15).

**Πίνακας 15: Μείωση του Αριθμού των Ακραία Φτωχών Λόγω Επιλεγμένων Μέτρων (2013-2015)**

		Ενιαίο Επίδομα Στήριξης Τέκνων(2013)	Κοινωνικό Μέρισμα (2014)	Κάρτα σίτισης (2015)
<b>Φύλο</b>	Άνδρες	46.310	62.366	10.989
	Γυναίκες	38.696	58.037	10.603
<b>Ηλικία</b>	0-17	37.197	32.357	7.959
	18-29	12.091	18.316	3.288
	30-44	27.085	33.175	5.625
	45-64	10.759	29.327	4.435
	65+	-2.126	7.227	286
<b>Νοικοκυριά με αρχηγό</b>	Άνεργο	3.557	27.606	252
	Υπάλληλο Δημοσίου-ΔΕΚΟ-Τραπεζών	5.833	681	0
	Μισθωτό ιδιωτικού τομέα	35.489	34.168	639
	Ελεύθερο επαγγελματία	0	0	0
	Αυτοασπασκούμενο	22.330	14.742	16.315
	Αγρότη	16.556	21.678	1.405
	Συνταξιούχο	-1.945	20.398	0
<b>Σύνολο πληθυσμού</b>		<b>85.006</b>	<b>120.402</b>	<b>21.592</b>

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Η μείωση του αριθμού των ακραία φτωχών μετρά τον αριθμό των ατόμων που χωρίς τα μέτρα θα ήταν ακραία φτωχοί, αλλά εξαιτίας των μέτρων διαθέτουν εισόδημα πάνω από το όριο της ακραίας φτώχειας. Η επίδραση της κάρτας σίτισης υπολογίζεται για το διάστημα στο οποίο εφαρμόστηκε (τελευταίο 9μηνο του 2015). Η κατηγορία «Ελεύθερος επαγγελματίας» περιλαμβάνει ασφαλισμένους στο ΕΤΑΑ (ιατροί, νομικοί και μηχανικοί) και στο ΤΑΙΣΥΤ (εργαζόμενοι στα ΜΜΕ).

**90.** Στο Γράφημα 2 το (υποθετικό) επίδομα μειώνει τον αριθμό των ακραία φτωχών από ΒΓ σε ΒΖ: μικρός αριθμός όσων βρίσκονταν κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας πριν από το επίδομα (ΖΓ), τώρα χάρη στο επίδομα βρίσκονται πάνω από το όριο. Οι υπόλοιποι (ΒΖ) παραμένουν ακραία φτωχοί, απλώς τώρα έχουν υψηλότερο εισόδημα.



Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις μας, το κοινωνικό μέρισμα και το ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων μείωσαν τον πληθυσμό με εισόδημα κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας κατά 120.400 και 85.000 άτομα αντιστοίχως. Αντίθετα, η κάρτα σίτισης, η οποία άρχισε να εφαρμόζεται τον Απρίλιο 2015, είχε μικρότερη συνεισφορά (κατά 21.600 άτομα). Σε σχετικούς όρους, τα τρία μέτρα μείωσαν τον αριθμό των ακραία φτωχών κατά 4,3% (ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων), 6,5% (κοινωνικό μέρισμα) και 1,3% (κάρτα σίτισης) αντιστοίχως.

Το επίδομα τέκνων είχε πιο αξιόλογη επίδραση στη μείωση της παιδικής ακραίας φτώχειας (κατά 37.200 παιδιά), λαμβάνοντας μάλιστα υπόψη την κατάργηση των οικογενειακών επιδομάτων και της φορολογικής απαλλαγής λόγω παιδιών, που αντικατέστησε. Αντίθετα, μικρός αριθμός ηλικιωμένων συνταξιούχων (γύρω στα 2.000 άτομα) που υπέστησαν εισοδηματική απώλεια, εξαιτίας της κατάργησης της σύνταξης της πολύτεκνης μητέρας, χωρίς ταυτόχρονα να ωφελούνται από το νέο επίδομα τέκνων, βρίσκονται τώρα κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας.

Όπως εξηγήσαμε προηγουμένως, η αξιολόγηση της συμβολής κάποιου μέτρου δεν μπορεί να εξαντλείται στην εξέταση της μείωσης του ποσοστού φτώχειας που επιτυγχάνει. Ένα μέτρο μπορεί να ωφελεί κυρίως τα νοικοκυριά που βρίσκονται κοντά στο όριο, έτσι ώστε με σχετικά μικρή προσπάθεια (και δαπάνη) να επιτυγχάνει σημαντική μείωση του αριθμού των φτωχών. Αντίθετα, κάποιο άλλο μέτρο μπορεί να στοχεύει στα πιο φτωχά νοικοκυριά, μετριάζοντας σημαντικά την υλική στέρση τους, χωρίς όμως να δίνει σε πολλά από αυτά τη δυνατότητα να ανεβούν πάνω από το όριο. Για να «συλλάβουμε» την επίδραση μέτρων όπως στο τελευταίο παράδειγμα, είναι ανάγκη να υπολογίσουμε τη συμβολή τους στη μείωση του συνολικού χάσματος φτώχειας.

Γι' αυτό, στη συνέχεια, εκτιμούμε την επίδραση των τριών μέτρων που εξετάζουμε (δηλαδή του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων, του κοινωνικού μερίσματος και της κάρτας σίτισης) ως προς τη μείωση του συνολικού χάσματος ακραίας φτώχειας – τόσο στο σύνολο του πληθυσμού όσο και ανά φύλο και ηλικία, καθώς και σύμφωνα με την επαγγελματική θέση του αρχηγού του νοικοκυριού (βλ. Πίνακα 16).

**Πίνακας 16: Μείωση του Συνολικού Χάσματος Ακραίας Φτώχειας Λόγω Επιλεγμένων Μέτρων (2013-2015)**

		Ενιαίο Επίδομα Στήριξης Τέκνων (2013)	Κοινωνικό Μέρισμα (2014)	Κάρτα Σίτισης (2015)
<b>Φύλο</b>	Άνδρες	8,2	9,2	8,8
	Γυναίκες	7,8	8,9	8,7
<b>Ηλικία</b>	0-17	17,5	10,5	13,9
	18-29	4,5	7,4	8,8
	30-44	10,6	10,4	8,4
	45-64	3,2	8,2	6,7
	65+	-0,9	14,4	4,5
<b>Νοικοκυριά με αρχηγό</b>	Άνεργο	5,1	6,8	10,0
	Υπάλληλο Δημοσίου-ΔΕΚΟ-Τραπεζών	16,5	14,2	0,0
	Μισθωτό ιδιωτικού τομέα	12,0	11,4	9,0
	Ελεύθερο επαγγελματία	21,1	5,3	0,0
	Αυτοαπασχολούμενο	11,0	11,9	10,0
	Αγρότη	17,3	16,3	3,6
	Συνταξιούχο	3,2	15,4	3,3
<b>Σύνολο πληθυσμού</b>		<b>8,0</b>	<b>9,1</b>	<b>8,8</b>

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Οι αριθμοί είναι ποσοστά μείωσης του συνολικού χάσματος ακραίας φτώχειας, λόγω των μέτρων. Το συνολικό χάσμα φτώχειας συγκρίνει την απόσταση (το χρηματικό «χάσμα») που χωρίζει το εισόδημα των φτωχών από το όριο της ακραίας φτώχειας πριν και μετά τα μέτρα, λαμβάνοντας υπόψη την ενδεχόμενη μείωση του αριθμού των ακραία φτωχών. Η επίδραση της κάρτας σίτισης υπολογίζεται για το διάστημα στο οποίο εφαρμόστηκε (τελευταίο 9μηνο 2015). Η κατηγορία «Ελεύθερος επαγγελματίας» περιλαμβάνει τους ασφαλισμένους στο ΕΤΑΑ (ιατροί, νομικοί και μηχανικοί) και στο ΤΑΙΣΥΤ (εργαζόμενοι στα ΜΜΕ). Η κατηγορία «Εκτός εργατικού δυναμικού» περιλαμβάνει νοικοκυριά φοιτητών ή σπουδαστών.

Φαίνεται καθαρά ότι η συμβολή της κάρτας σίτισης, αν και περιορισμένη ως προς τη μείωση του αριθμού των φτωχών (βλ. Πίνακα 15), είναι αντίθετα πιο αξιοσημείωτη, με την έννοια της μείωσης του συνολικού χάσματος ακραίας φτώχειας (βλ. Πίνακα 16): Καλύπτει το 8,8% του αρχικού εισοδηματικού ελλείμματος των ακραία φτωχών σε σχέση με το όριο ακραίας φτώχειας, επίδοση συγκρίσιμη με αυτή του κοινωνικού μερίσματος και του επιδόματος τέκνων (μείωση χάσματος ακραίας φτώχειας κατά 9,1% και 8,0% αντιστοίχως).

Το επίδομα τέκνων είχε μεγαλύτερη συμβολή στη μείωση του αρχικού εισοδηματικού ελλείμματος των παιδιών σε ακραία φτωχές οικογένειες (κατά 17,5%), το κοινωνικό μέρισμα συνέβαλε περισσότερο στην ενίσχυση των ηλικιωμένων συνταξιούχων με εισόδημα κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας (κατά 15,4%), ενώ η κάρτα σίτισης συνεισέφερε στη μείωση του χάσματος ακραίας φτώχειας των νοικοκυριών με αρχηγό άνεργο (κατά 10,0%).

## ΣΤ8. Συμπεράσματα

Στην ενότητα αυτή αναλύσαμε τις προσπάθειες ενδυνάμωσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας που θεσμοθέτησαν οι κυβερνήσεις της τελευταίας περιόδου (ιδίως την τριετία 2013-2015). Επίσης, εκτιμήσαμε, με τη μέθοδο της μικροπροσομοίωσης, τη συμβολή τριών από τα πιο εμβληματικά μέτρα εισοδηματικής ενίσχυσης των φτωχών οικογενειών που εφαρμόστηκαν τα τελευταία χρόνια: του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων (2013), του κοινωνικού μερίσματος (2014) και της κάρτας σίτισης (2015).

Διαπιστώσαμε ότι τα μέτρα που θεσμοθετήθηκαν τα τελευταία τρία χρόνια συνέβαλαν στη μικρή μείωση του αριθμού των ακραία φτωχών και στην ενίσχυση του εισοδήματος όσων παρέμειναν «ακραία φτωχοί». Όμως, η συντριπτική πλειονότητα του πληθυσμού κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας παραμένει χωρίς αξιόλογη στήριξη εισοδήματος. Τα σημαντικότερα κενά προστασίας παρατηρούνται στα νοικοκυριά με αρχηγό άνεργο και πολύ χαμηλό εισόδημα. Επιπλέον, η συνολική δαπάνη για την ανακούφιση των ευπαθών ομάδων εξακολουθεί να είναι υπερβολικά χαμηλή.

Στην Ενότητα Ζ εξετάζουμε την επίδραση, δημοσιονομική (στον προϋπολογισμό) και διανεμητική (στη φτώχεια), μίας δέσμης προτεινόμενων μέτρων, η οποία φιλοδοξεί να καλύψει αποτελεσματικότερα τα κενά προστασίας που αφήνει το σημερινό σύστημα, ενδυναμώνοντας με επιτυχέστερο τρόπο το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας.

---

ΜΙΑ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΕΡΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ  
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΚΡΑΙΑΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ

Μάνος Ματσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη  
& Ελένη Καναβιτσά & Μαρία Φλεβοτόμου

Ιούνιος 2016

# Πολιτικές Κατά της Φτώχειας: Προτάσεις Μεταρρύθμισης



## Ζ. Πολιτικές Κατά της Φτώχειας: Προτάσεις Μεταρρύθμισης

Παρά τις τραγικές καθυστερήσεις της δημόσιας πολιτικής, η αποτελεσματική αντιμετώπιση της φτώχειας, ξεκινώντας από την εξάλειψη της ακραίας ένδειας, παραμένει εφικτή. Πεποίθησή μας είναι ότι η υιοθέτηση μιας αποδοτικότερης πολιτικής κατά της φτώχειας, εκτός από εφικτή, θα είναι επίσης και πολλαπλώς χρήσιμη: μπορεί να συμβάλει όχι μόνο στην αποκατάσταση της κοινωνικής συνοχής (επίτευγμα κάθε άλλο παρά αμελητέο), αλλά και στην ειρήνευση των πολιτικών παθών, υπό τον όρο φυσικά ότι ο σχεδιασμός και η εφαρμογή της θα αποτελέσουν πεδίο συνεννόησης των πολιτικών δυνάμεων.

## Z1. Πύκνωση Εισοδηματικής Στήριξης

Το φαινόμενο των οικογενειών με παιδιά χωρίς κανέναν εργαζόμενο, χωρίς επίδομα ανεργίας ή άλλη εισοδηματική ενίσχυση, και συχνά χωρίς βιβλιάριο ασθένειας, έχει λάβει μαζικές διαστάσεις. Ασφαλώς, η αντιμετώπιση του φαινομένου στο σημερινό δυσμενές δημοσιονομικό περιβάλλον δεν είναι εύκολη υπόθεση. Όμως, η κρισιμότητά του δεν πρέπει να υποτιμηθεί: απειλεί την κοινωνική συνοχή, την πολιτική σταθερότητα, καθώς και τη βιωσιμότητα της ανάκαμψης (όποτε αυτή επιτευχθεί). Συνεπώς, κρίνεται αναγκαία η γενναία στροφή στη δημόσια πολιτική. Πιο συγκεκριμένα, απαιτούνται πύκνωση της εισοδηματικής στήριξης και αναβάθμιση των κοινωνικών υπηρεσιών.

Σε προηγούμενη μελέτη<sup>91</sup> είχαμε αναφέρει έναν ενδεικτικό κατάλογο που συμπεριλάμβανε τα εξής μέτρα πύκνωσης της εισοδηματικής στήριξης: (1) επιμήκυνση της διάρκειας του τακτικού επιδόματος ανεργίας από 12 σε 24 μήνες, όσο το ποσοστό ανεργίας παραμένει πάνω από 10%, (2) επέκταση του επιδόματος μακροχρόνιας ανεργίας σε όλους τους ανέργους που ζουν σε οικογένειες με εισόδημα κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας, χωρίς άλλες προϋποθέσεις, (3) θεσμοθέτηση επιδόματος κατοικίας με εισοδηματικά κριτήρια στη θέση του παλαιού επιδόματος ενοικίου ΟΕΚ, (4) ενοποίηση των επιδομάτων ΑΜΕΑ και (5) εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε εθνική κλίμακα, μετά από προσεκτική μελέτη των διδαγμάτων από την πιλοτική φάση.

Επιπλέον, είχαμε προτείνει ορισμένα μέτρα αναβάθμισης των κοινωνικών υπηρεσιών: (6) γεύματα στα σχολεία για όλους τους μαθητές δημοτικού, (7) επέκταση της παιδικής φροντίδας με κουπόνι (voucher) σε όλες τις οικογένειες με παιδιά ηλικίας 2-5 ετών, (8) αποκατάσταση του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» και (9) αποσύνδεση της περιθάλψης από την ασφάλιση, με σκοπό την ίση πρόσβαση στην υγεία όλων (ιδίως των φτωχών, των ηλικιωμένων, των παιδιών και των χρόνια ασθενών).

Από τα μέτρα που είχαμε προτείνει το 2013, το επίδομα ενοικίου έχει ήδη θεσμοθετηθεί (αν και η εφαρμογή του αντιμετωπίζει διοικητικά και άλλα προβλήματα). Η υλοποίηση άλλων από αυτά τα μέτρα, όπως είναι το ελά-

**91.** Βλ. Ματσαγγάνης Μ. (2013), «Η πολιτική κατά της φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης». Ενημερωτικό Δελτίο 6. Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Αθήνα: Κριτική.

χιστο εγγυημένο εισόδημα και τα γεύματα στα σχολεία, έχει αναγγελθεί για το άμεσο μέλλον<sup>92</sup>.

Στο υπόλοιπο της ενότητας αυτής εκτιμούμε τη διανεμητική επίδραση και το δημοσιονομικό κόστος μιας φιλόδοξης δέσμης μέτρων που προτείνουμε για υλοποίηση την επόμενη περίοδο.

<sup>92</sup>. Σύμφωνα με πρόσφατες δηλώσεις κυβερνητικών αξιωματούχων, οι νέες δράσεις για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης το 2016 προβλέπουν τη συνέχιση του προγράμματος παροχής μικρού πρωινού σε 11.000 μαθητές σε δημοτικά σχολεία των φτωχότερων περιοχών της Αττικής από το Νοέμβριο του 2015. Στις προθέσεις της κυβέρνησης περιλαμβάνονται η επέκταση του προγράμματος αυτού και η παροχή ζεστού γεύματος σε 200.000 μαθητές δημοτικών σχολείων όλης της χώρας.

## Z2. Η Προτεινόμενη Δέσμη Μέτρων

Τα μέτρα που προτείνουμε είναι τρία: (α) επέκταση του τακτικού επιδόματος ανεργίας, (β) αναβάθμιση του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων και (γ) εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε όλη την επικράτεια. Τα μέτρα αυτά περιγράφονται σε γενικές γραμμές παρακάτω.

### Z2.1. Επέκταση του τακτικού επιδόματος ανεργίας

Το πρώτο μέτρο της δέσμης που προτείνουμε αναφέρεται στην επέκταση της κάλυψης των ανέργων μέσω του τακτικού επιδόματος ανεργίας.

Όπως είδαμε στην Ενότητα ΣΤ2.1 (βλ. Γράφημα 1), το ποσοστό κάλυψης του τακτικού επιδόματος ανεργίας έχει πέσει πολύ τα τελευταία χρόνια: το πρώτο 10μηνο (Ιανουάριος-Οκτώβριος) του 2015, για το οποίο έχουμε στοιχεία, ήταν μόλις 9,5%. Τα άλλα δύο επιδόματα (επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας και βοήθημα ανεργίας αυτοαπασχολούμενων) κάλυψαν ένα πρόσθετο 3,4% των ανέργων το 2014, όταν το ποσοστό κάλυψης του τακτικού επιδόματος ανεργίας ήταν παρόμοιο με αυτό του 2015 (9,3%).

Ως μικρή συμβολή στην αντιμετώπιση αυτού του δραματικού προβλήματος, προτείνουμε την επιμήκυνση της διάρκειας του τακτικού επιδόματος ανεργίας, έτσι ώστε να καλύπτει έως και 40% των ανέργων. Μετά την επέκταση του τακτικού επιδόματος ανεργίας, αλλά και την καθολική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (βλ. παρακάτω), θεωρούμε ότι το επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας και το βοήθημα ανεργίας αυτοαπασχολούμενων παύουν να έχουν λόγο ύπαρξης ως χωριστά προγράμματα, ενώ υποθέτουμε ότι οι σημερινοί δικαιούχοι αυτών των δύο επιδομάτων εντάσσονται στο διευρυμένο τακτικό επίδομα ανεργίας.

### Z2.2. Αναβάθμιση του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων

Το δεύτερο μέτρο της δέσμης που προτείνουμε αναφέρεται στη βελτίωση και στην καλύτερη στόχευση του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων, που θεσμοθετήθηκε το 2013.

Συγκεκριμένα, το ενιαίο επίδομα που προτείνουμε αντιστοιχεί σε αυξημένη



εισοδηματική στήριξη: το πλήρες ποσό επιδόματος αυξάνεται από €40 σε €60 ανά παιδί το μήνα. Από την άλλη, η στόχευση του επιδόματος είναι πιο γενναιόδωρη για οικογένειες με χαμηλότερο εισόδημα και λιγότερα (1 ή 2) παιδιά<sup>93</sup>. Το συνδυαστικό αποτέλεσμα είναι ότι μία οικογένεια με 2 παιδιά και ετήσιο εισόδημα έως €10.000 θα δικαιούται, σύμφωνα με την πρότασή μας, επίδομα τέκνων αξίας €120 το μήνα, έναντι €80 το μήνα με το ισχύον σύστημα. Επιπλέον, προτείνουμε τον εξορθολογισμό της δομής του επιδόματος τέκνων με κατάργηση του πρόσθετου πολυτεκνικού επιδόματος για οικογένειες με 3+ παιδιά.

### Ζ2.3. Καθολική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος

Το τρίτο μέτρο της δέσμης που προτείνουμε αφορά την εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε όλη την επικράτεια<sup>94</sup>.

Τα χαρακτηριστικά του προγράμματος που προτείνουμε βασίζονται σε εκείνο που εφαρμόστηκε πιλοτικά από τα μέσα Νοεμβρίου του 2014. Όμως, τροποποιούνται σε τρία σημεία, τα οποία θεωρούμε ότι διορθώνουν ισάριθμα λάθη σχεδιασμού.

Συγκεκριμένα, προτείνουμε επίδομα ενοικίου σε όσους δικαιούχους ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος διαμένουν σε ενοικιαζόμενη κατοικία. Μάλιστα, το επίδομα ενοικίου θα πρέπει να εξαιρείται από το εισόδημα αναφοράς. Χωρίς μια τέτοια ρύθμιση, οι δικαιούχοι ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος θα έπαυαν να είναι επιλέξιμοι για επίδομα ενοικίου, με βάση τους κανόνες του Ν. 4320/2015 («μέτρα για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης»), δεδομένου ότι το συνολικό εισόδημά τους (μαζί με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα) θα έφτανε ακριβώς στο εισοδηματικό όριο. Χάρη στη ρύθμιση αυτή, οι δικαιούχοι επιδόματος ενοικίου θα έφταναν τις 161.000 οικογένειες περίπου (από 20.000 σήμερα)<sup>95</sup>.

Επίσης, προτείνουμε μια πιο γενναιόδωρη κλίμακα ισοδυναμίας, με προσαύξηση του βασικού ποσού κατά 70% για το δεύτερο ενήλικα και κατά 50% για κάθε παιδί και κάθε πρόσθετο ενήλικα, πέρα από τους δύο πρώτους. (Αντίθετα, στο πιλοτικό πρόγραμμα η προσαύξηση ήταν 50% για το δεύτερο και κάθε πρόσθετο ενήλικα και 25% για κάθε παιδί.) Η μεγαλύτερη προσαύξηση δικαιολογείται από το εμπειρικά διαπιστωμένο γεγονός ότι οι πολύ φτωχές οικογένειες παρουσιάζουν μικρότερες «οικονομίες κλίμακας» στην κατανάλωση (επειδή μοιράζονται λιγότερα διαρκή αγαθά κτλ.).

Τέλος, προτείνουμε να συνυπολογίζονται στο εισόδημα αναφοράς των αιτούντων όλα τα εισοδήματα και όλα τα επιδόματα. Εξαιρείται το επίδομα ενοικίου (όπως αναφέρεται παραπάνω), καθώς και το 20% των αμοιβών από μισθωτή εργασία (όπως και στο πιλοτικό πρόγραμμα). Η ειδική περίπτωση των αναπηρικών επιδομάτων εξετάζεται αναλυτικότερα παρακάτω (βλ. Πλαίσιο 7).

**93.** Στο προτεινόμενο σύστημα, οικογένειες με ισοδύναμο εισόδημα έως €6.000 λαμβάνουν το πλήρες ποσό επιδόματος, οικογένειες με ισοδύναμο εισόδημα από €6.001 έως €9.000 λαμβάνουν τα 2/3 του πλήρους ποσού και οικογένειες με ισοδύναμο εισόδημα από €9.001 έως €12.000 λαμβάνουν το 1/3 του ποσού. Τα εισοδηματικά όρια προσαυξάνονται κατά 70% για το δεύτερο και κάθε πρόσθετο ενήλικα, και κατά 50% για κάθε παιδί. (Αντίθετα, στο ισχύον σύστημα τα εισοδηματικά όρια είναι €6.000, €12.000 και €18.000, ενώ προσαυξάνονται κατά 33,3% για το δεύτερο και κάθε πρόσθετο ενήλικα, και κατά 16,7% για κάθε παιδί.)

**94.** Για μια εκτίμηση των δημοσιονομικών και των διανεμητικών επιπτώσεων της πιλοτικής εφαρμογής του Νοεμβρίου 2015, βλ. Matsaganis M. & Leventi C. (2015), «Ex ante poverty and fiscal evaluation of a guaranteed minimum income programme in Greece». Working Paper 97840. Washington DC: World Bank. Για μια προηγούμενη εκτίμηση των δημοσιονομικών και των διανεμητικών επιπτώσεων της καθολικής εφαρμογής δύο διαφορετικών εκδοκών ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, βλ. Ματσαγγάνης Μ. & Λεβέντη Χ. (2012), «Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: Δημοσιονομικές και διανεμητικές επιδράσεις». Ενημερωτικό Δελτίο 3. Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Αθήνα: Κριτική.

**95.** Αξίζει να σημειωθεί ότι αυτό θα ήταν συμβατό με τη διεθνή πρακτική: σύμφωνα με αυτή, όσοι δικαιούνται επιδόματα όπως το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα επιλέγονται αυτόματα και για άλλα επιδόματα που προορίζονται για φτωχές οικογένειες. Γι' αυτό άλλωστε τα επιδόματα όπως το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ονομάζονται «passport benefits».

## ΠΛΑΙΣΙΟ 7

### Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα και η Ορθή Μεταχείριση των Αναπηρικών Επιδομάτων

Πρέπει να συνυπολογίζονται τα αναπηρικά επιδόματα στο εισόδημα αναφοράς όσων κάνουν αίτηση για συμμετοχή στο πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ή όχι;

Η εξαίρεση των αναπηρικών επιδομάτων από το εισόδημα αναφοράς άλλου κοινωνικού προγράμματος προφανώς οδηγεί στη συμμετοχή περισσότερων δικαιούχων αναπηρικού επιδόματος στο άλλο πρόγραμμα. Αυτό μπορεί να οδηγεί σε λάθη στόχευσης (με εκτοπισμό των ακραία φτωχών νοικοκυριών που δεν έχουν μέλη με αναπηρίες).

Μετά από πιέσεις των ενδιαφερομένων, αυτό ακριβώς προβλέπουν οι ισχύουσες διατάξεις του πιλοτικού προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος της προηγούμενης κυβέρνησης, καθώς και των «μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης» της σημερινής κυβέρνησης.

Εφόσον (α) τα αναπηρικά επιδόματα είναι επαρκή και (β) όλα τα άτομα με αναπηρίες παίρνουν επιδόματα, τότε καλύπτονται από αυτά και δεν υπάρχει λόγος να συμμετάσχουν επιπλέον και στο πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (στο βαθμό πάντοτε που δεν βρίσκονται κάτω από το όριο, όπως αντίθετα μπορεί να συμβαίνει π.χ. σε πολυπληθείς οικογένειες, ακόμη και όταν λαμβάνουν αναπηρικά επιδόματα).

Αν και το (α) δεν ισχύει πάντοτε (αφού μερικά αναπηρικά επιδόματα είναι χαμηλής αξίας)<sup>96</sup>, καθώς ισχύει συχνά (αφού τα περισσότερα είναι αρκετά γενναιόδωρα), η γενική εξαίρεση των αναπηρικών επιδομάτων από το εισόδημα αναφοράς είναι άστοχη.

Γενικά, ο ορθός σχεδιασμός της κοινωνικής στήριξης των ατόμων με αναπηρίες απαιτεί ριζικά διαφορετική προσέγγιση του ζητήματος: επανεξέταση των αναπηρικών επιδομάτων (και των αναπηρικών συντάξεων) από μηδενική βάση, προτεραιότητα σε υπηρεσίες κοινωνικής ενσωμάτωσης και ενιαία προσαύξηση των εισοδηματικών κριτηρίων για τη χορήγηση προνοιακών παροχών.

Για παράδειγμα, θα ήταν προτιμότερο (1) να προσαυξάνεται το  
(συνεχίζεται)

<sup>96</sup>. Ας μην ξεχνάμε ότι στην Ελλάδα υπάρχουν 10 κατηγορίες επιδομάτων, με 22 διαφορετικές υποκατηγορίες.

(συνεχίζεται)

### **Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα και η Ορθή Μεταχείριση των Αναπηρικών Επιδομάτων**

εισοδηματικό όριο κατά ένα σταθερό ποσό για κάθε άτομο με αναπηρία, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι πρόσθετες ανάγκες του νοικοκυριού, και (2) να προσμετρώνται κανονικά τα αναπηρικά επιδόματα (μαζί με όλα τα εισοδήματα) στο εισόδημα αναφοράς του νοικοκυριού.

Ως αποτέλεσμα των παραπάνω τροποποιήσεων, το πρόγραμμα που προ-σομοιώνουμε εδώ θέτει το ετήσιο εγγυημένο όριο στα €2.400 για μονομελές νοικοκυριό (όπως δηλαδή και στο πιλοτικό πρόγραμμα), αλλά το ανεβάζει (λόγω πιο γενναιόδωρης κλίμακας ισοδυναμίας) στα €6.480 για ένα ζευγάρι με δύο παιδιά (από €4.800 στο πιλοτικό πρόγραμμα). Μάλιστα, ένα ζευγάρι με δύο παιδιά που διαμένει σε ενοικιαζόμενη κατοικία θα ήταν επιλέξιμο με ετήσιο εισόδημα έως €8.100 (λόγω της προσαύξησης για επίδομα στέγασης).

## Z3. Διανεμτικές Επιδράσεις

Πόσο θα μείωνε την ακραία φτώχεια η προτεινόμενη δέσμη μέτρων;

Χρησιμοποιούμε το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD, για να υπολογίσουμε την επίδραση της δέσμης μέτρων (α) ως προς τη μείωση του αριθμού των ακραία φτωχών και (β) ως προς τη μείωση του συνολικού χάσματος ακραίας φτώχειας. Παρουσιάζουμε τα αποτελέσματα ανά φύλο και ηλικία, σύμφωνα με την επαγγελματική θέση του αρχηγού του νοικοκυριού και, φυσικά, στο σύνολο του πληθυσμού. Εξετάζουμε τη διαδοχική επίδραση των μέτρων: αρχικά εισάγουμε την επέκταση του τακτικού επιδόματος ανεργίας, στη συνέχεια προσθέτουμε την αναβάθμιση του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων και, τέλος, δείχνουμε τη συνολική επίδραση της δέσμης μέτρων, περιλαμβάνοντας την εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε όλη την επικράτεια.

Κατ' αρχάς, εστιάζουμε στο πώς η διαδοχική εφαρμογή της δέσμης μέτρων θα μείωνε τον αριθμό όσων βρίσκονται κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας (βλ. Πίνακα 17).

**Πίνακας 17: Μείωση του Αριθμού των Ακραία Φτωχών Λόγω Προτεινόμενης Δέσμης Μέτρων**

Φύλο	Άνδρες	Επέκταση Επιδόματος Ανεργίας	Συν: Αναβάθμιση Επιδόματος Τέκνων	Συν: Καθολική Εφαρμογή
				Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος
	Γυναίκες	35.658	78.692	316.976
		37.961	70.826	296.728
Ηλικία	0-17	9.784	43.175	139.446
	18-29	11.636	18.470	112.368
	30-44	25.752	54.462	169.807
	45-64	25.518	31.410	178.012
	65+	930	2.000	14.070
Νοικοκυριά με αρχηγό:	Άνεργο	33.099	55.192	170.413
	Υπάλληλο Δημοσίου-ΔΕΚΟ-Τραπεζών	680	680	680
	Μισθωτό ιδιωτικού τομέα	12.752	37.594	118.676
	Ελεύθερο επαγγελματία	1.529	1.529	2.881
	Αυτοαπασχολούμενο	6.192	17.887	154.736
	Αγρότη	15.621	29.688	102.741
	Συνταξιούχο	9.506	13.413	40.214
	Εκτός εργατικού δυναμικού	938	938	27.719
<b>Σύνολο πληθυσμού</b>	<b>73.620</b>	<b>149.518</b>	<b>613.704</b>	
<b>Ποσοστό ακραίας φτώχειας</b>	<b>14,4%</b>	<b>13,7%</b>	<b>9,4%</b>	

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Η μείωση του αριθμού των ακραία φτωχών μετρά τον αριθμό ατόμων που χωρίς τα μέτρα θα ήταν ακραία φτωχοί, αλλά εξαιτίας των μέτρων διαθέτουν εισόδημα πάνω από το όριο ακραίας φτώχειας. Το ποσοστό ακραίας φτώχειας το 2015 (χωρίς τα προτεινόμενα μέτρα) ήταν 15,0%.

Όπως φαίνεται στον Πίνακα 17, η μεμονωμένη επίδραση της επέκτασης του τακτικού επιδόματος ανεργίας θα ήταν αρχικά μάλλον περιορισμένη (αν και όχι εντελώς ασήμαντη, ιδίως στην περίπτωση των νοικοκυριών με άνεργο αρχηγό). Η προσθήκη της αναβάθμισης του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων, στη συνέχεια, θα είχε παρόμοια αποτελέσματα, διπλασιάζοντας περίπου τη συνολική μείωση του αριθμού των ανέργων. Η εφαρμογή, ύστερα, του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε ολόκληρη την επικράτεια, σε συνδυασμό πάντοτε με τα άλλα δύο μέτρα, θα έδινε μια αποφασιστική ώθηση στο όλο εγχείρημα. Αθροιστικά, η προτεινόμενη δέσμη μέτρων θα μείωνε το ποσοστό ακραίας φτώχειας κατά 5,6 ποσοστιαίες μονάδες, βοηθώντας 614.000 άτομα να υπερβούν το όριο ακραίας φτώχειας.

Στη συνέχεια, εξετάζουμε πώς η διαδοχική εφαρμογή της δέσμης των μέτρων μειώνει το συνολικό χάσμα ακραίας φτώχειας (βλ. Πίνακα 18). Υπενθυμίζουμε ότι ο υπολογισμός της μείωσης του συνολικού χάσματος ακραίας φτώχειας λαμβάνει υπόψη τόσο τη μείωση του αριθμού των ακραία φτωχών όσο και τη μείωση του μέσου χάσματος ακραίας φτώχειας όσων παραμένουν κάτω από το όριο, σύμφωνα με τη μεθοδολογία που παρουσιάζεται στην Ενότητα ΣΤ7 (βλ. επίσης Γράφημα 2).

Όπως δείχνει ο Πίνακας 17, ακόμη και όσοι θα παρέμεναν κάτω από το όριο θα είχαν σημαντικά αυξημένο εισόδημα (μειώνοντας το εισοδηματικό χάσμα που τους χωρίζει από το όριο ακραίας φτώχειας κατά 55% κατά μέσο όρο), ενώ η συμβολή της προτεινόμενης δέσμης μέτρων στη μείωση του συνολικού χάσματος ακραίας φτώχειας θα έφτανε το 72%.

**Πίνακας 18: Μείωση του Συνολικού Χάσματος Ακραίας Φτώχειας Λόγω Προτεινόμενης Δέσμης Μέτρων**

		Επέκταση Επιδόματος Ανεργίας	Συν: Αναβάθμιση Επιδόματος Τέκνων	Συν: Καθολική Εφαρμογή Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος
<b>Φύλο</b>	<b>Άνδρες</b>	15,1	19,6	72,7
	<b>Γυναίκες</b>	11,9	16,4	71,3
<b>Ηλικία</b>	<b>0-17</b>	6,5	17,4	72,1
	<b>18-29</b>	12,6	15,3	70,9
	<b>30-44</b>	16,6	22,5	74,7
	<b>45-64</b>	15,8	17,8	71,8
	<b>65+</b>	6,3	7,6	58,8
<b>Νοικοκυριά με αρχηγό:</b>	<b>Άνεργο</b>	19,8	23,3	73,8
	<b>Υπάλληλο Δημοσίου-ΔΕΚΟ-Τραπεζών</b>	0,4	7,5	52,7
	<b>Μισθωτό ιδιωτικού τομέα</b>	12,3	18,9	69,0
	<b>Ελεύθερο επαγγελματία</b>	6,9	27,3	61,2
	<b>Αυτοαπασχολούμενο</b>	5,7	13,2	74,3
	<b>Αγρότη</b>	20,4	28,3	93,3
	<b>Συνταξιούχο</b>	5,5	10,2	43,7
	<b>Εκτός εργατικού δυναμικού</b>	0,6	2,5	64,4
<b>Σύνολο πληθυσμού</b>	<b>13,6</b>	<b>18,1</b>	<b>72,0</b>	
<b>Μέσο χάσμα ακραίας φτώχειας</b>	<b>43,4%</b>	<b>43,2%</b>	<b>21,4%</b>	

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Οι αριθμοί είναι ποσοστά μείωσης του συνολικού χάσματος ακραίας φτώχειας, λόγω των μέτρων. Το συνολικό χάσμα ακραίας φτώχειας συγκρίνει την απόσταση (το χρηματικό «χάσμα») που χωρίζει το εισόδημα των φτωχών από το όριο της ακραίας φτώχειας πριν και μετά τα μέτρα, λαμβάνοντας υπόψη την ενδεχόμενη μείωση του αριθμού των ακραία φτωχών. Το μέσο χάσμα ακραίας φτώχειας το 2015 (χωρίς τα προτεινόμενα μέτρα) ήταν 47,9%.

Με άλλα λόγια, η συνεισφορά των μέτρων που προτείνουμε στην καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας θα ήταν πολλαπλάσια από τη συμβολή των μέτρων που εφαρμόστηκαν την τελευταία τριετία. Το όφελος θα ήταν ιδιαίτερα σημαντικό για όλες τις ακραία φτωχές οικογένειες, ιδιαίτερα για εκείνες με αρχηγό αγρότη, αυτοαπασχολούμενο ή άνεργο.

## Z4. Δημοσιονομικές Επιδράσεις

Τα προφανές ερώτημα που εγείρεται εδώ είναι: Μπορεί να αντέξει η οικονομία μας το δημοσιονομικό βάρος των μέτρων που προτείνουμε; Και δευτερευόντως: Πόσοι θα είναι οι ωφελούμενοι;

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις μας (βλ. Πίνακα 19), το πρόσθετο δημοσιονομικό κόστος θα ξεπερνούσε το 1,5% του ΑΕΠ (€2,7 δισ.). Το ένα τρίτο αυτής της δαπάνης μπορεί να αποδοθεί στην επέκταση της κάλυψης του τακτικού επιδόματος ανεργίας. Η αναβάθμιση του επιδόματος τέκνων θα αύξανε επιπλέον το κόστος των μέτρων. Πάντως, περισσότερο από το μισό της συνολικής πρόσθετης δαπάνης οφείλεται στην εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε ολόκληρη την επικράτεια.

Από την άλλη, ο πρόσθετος αριθμός ωφελουμένων της προτεινόμενης δέσμης μέτρων θα ήταν λίγο πάνω από 1 εκατ. άτομα (9,6% του πληθυσμού). Τα μισά περίπου από αυτά θα ήταν μέλη νοικοκυριών που έγιναν δικαιούχοι τακτικού επιδόματος ανεργίας. Η αναβάθμιση –και καλύτερη στόχευση– του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων, στη συνέχεια, θα μείωνε κάπως τον αριθμό των δικαιούχων. Τέλος, η καθολική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος θα διπλασίαζε τον αριθμό των ωφελουμένων της δέσμης μέτρων.

**Πίνακας 19: Δημοσιονομικό Κόστος και Αριθμός Ωφελουμένων Προτεινόμενης Δέσμης Μέτρων**

		Επέκταση	Συν: Αναβάθμιση	Συν: Καθολική Εφαρμογή
		Επιδόματος Ανεργίας	Επιδόματος Τέκνων	Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος
Πρόσθετο κόστος	€ (εκατ.)	870	1.196	2.745
	% ΑΕΠ	0,49	0,67	1,55
Πρόσθετοι ωφελούμενοι	Νοικοκυριά (χιλιάδες)	355	309	572
	Άτομα (χιλιάδες)	557	507	1.056
	% πληθυσμού	5,1	4,6	9,6

**Πηγή:** Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD.

**Σημείωση:** Το δημοσιονομικό κόστος και ο αριθμός ωφελουμένων της προτεινόμενης δέσμης μέτρων υπολογίζονται πάντοτε επαυξητικά (δηλαδή σε σχέση με την προηγούμενη κατάσταση).

## Z5. Συμπεράσματα

Σε αυτή την ενότητα αναλύσαμε τη διανεμητική και τη δημοσιονομική επίδραση μιας δέσμης μέτρων για τη ριζική βελτίωση της εισοδηματικής στήριξης των ακραία φτωχών οικογενειών. Η δέσμη περιλαμβάνει (α) την επέκταση του τακτικού επιδόματος ανεργίας, (β) την αναβάθμιση του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων και (γ) την καθολική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε όλη την επικράτεια. Εκτιμήσαμε ότι η συνδυαστική επίδραση των τριών αυτών μέτρων θα ήταν η μείωση κατά 37% του αριθμού των ακραία φτωχών, η μείωση κατά 55% του μέσου χάσματος φτώχειας όσων θα παρέμεναν κάτω από το όριο και, συνεπώς, η μείωση του αρχικού χάσματος ακραίας φτώχειας κατά 72% συνολικά.

Ένα σχέδιο ενδυνάμωσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας, όπως αυτό που σκιαγραφήσαμε εδώ, είναι οπωσδήποτε φιλόδοξο, με την έννοια ότι στοχεύει στην αποτελεσματική κάλυψη πολλών από τα σημερινά δραματικά κενά κοινωνικής προστασίας που αφήνει το σημερινό σύστημα. Είναι όμως και ρεαλιστικό, με την έννοια ότι τα μέτρα που περιέχει ήδη εφαρμόζονται με επιτυχία σε πολλές χώρες της Ευρώπης.

Το συγκεκριμένο σχέδιο οπωσδήποτε δεν είναι δωρεάν: υπολογίσαμε το κόστος του σε 1,55% του ΑΕΠ. Το ποσό αυτό, αναμφίβολα, κάθε άλλο παρά ευκαταφρόνητο είναι. Μα ούτε υπέρογκο, π.χ. σε σύγκριση με το ύψος της συνταξιοδοτικής δαπάνης (σύμφωνα με τις επίσημες εκτιμήσεις: πάνω από €31 δισ. ή 17,85% του ΑΕΠ το 2015).

Σε κάθε περίπτωση, τα κοινωνικά προβλήματα που φιλοδοξεί να αντιμετωπίσει έχουν και αυτά κόστος, σήμερα και στο μέλλον. Το κόστος αυτό είναι πιθανότατα πολύ υψηλότερο – και κινδυνεύει κάποτε να αποδειχθεί δυσβάσταχτο για την κοινωνία, την οικονομία και την πολιτική.



---

ΜΙΑ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΕΡΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ  
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΚΡΑΙΑΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ

Μάνος Ματσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη  
& Ελένη Καναβιτσά & Μαρία Φλεβοτόμου

Ιούνιος 2016

# Προϋποθέσεις μιας Αποδοτικότερης Πολιτικής Κατά της Φτώχειας



## Η. Προϋποθέσεις μιας Αποδοτικότερης Πολιτικής Κατά της Φτώχειας

Όπως δείξαμε στις προηγούμενες ενότητες, η σημερινή πολιτική κατά της φτώχειας παραμένει απελπιστικά αναποτελεσματική. Η ελλειμματική χρηματοδότηση, οι ανεπάρκειες της δημόσιας διοίκησης και η γενική έλλειψη ενδιαφέροντος εκ μέρους της κυβέρνησης, της αντιπολίτευσης, των μέσων ενημέρωσης και, τελικά, της κοινής γνώμης «δένουν» σε ένα αρμονικό σύνολο, όπου κάθε ένας από τους παραπάνω παράγοντες «δικαιώνει» τους υπόλοιπους. Όμως, εάν όντως η επιχειρούμενη ενίσχυση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας μείνει συμβολική και ρητορική, πολλές από τις οικογένειες που βρίσκονται σε κατάσταση ακραίας ένδειας, εξαιτίας της κρίσης, θα συνεχίσουν να μένουν χωρίς δημόσια στήριξη.

Η εφαρμογή μιας αποδοτικότερης πολιτικής κατά της φτώχειας προσκρούει σε δημοσιονομικούς, πολιτικούς και διοικητικούς περιορισμούς. Οι δημοσιονομικοί περιορισμοί είναι αυτονόητοι. Το κόστος της δέσμης μέτρων που προτείνουμε οπωσδήποτε δεν είναι αμελητέο. Όμως, αναλογικά με την προσδοκώμενη κοινωνική χρησιμότητα του, και σε σχέση με ήδη υλοποιούμενα προγράμματα χαμηλότερης επίδοσης, είναι μάλλον χαμηλό. Η ανάγκη διατήρησης της δημοσιονομικής σταθερότητας κάνει τους σχετικούς περιορισμούς ακόμη πιο πιεστικούς.

Οι πολιτικοί περιορισμοί σχετίζονται κυρίως με το γεγονός ότι όσοι δυνητικά ωφελούνται από την ενίσχυση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας είναι αδύναμοι όχι μόνο οικονομικά αλλά και πολιτικά: η φωνή τους δεν ακούγεται. Πράγματι, τόσο οι κοινωνικές οργανώσεις όσο και τα πολιτικά κόμματα φαίνονται πολύ πιο ευαίσθητα στις διεκδικήσεις των εργαζομένων του δημοσίου τομέα ή των αγροτών, παρά στα συμφέροντα των ανέργων, των φτωχών και άλλων. Όσο λιγότερο εκπροσωπούνται οι τελευταίοι στην πολιτική διαδικασία, τόσο περισσότερο υπαγορεύονται από τους πρώτους τα θέματα του πολιτικού διαλόγου. Το κλασικό αντίδοτο στη διαφαινόμενη «κουλτούρα εφησυχασμού», η πίεση εκ μέρους ατόμων ή ομάδων από τις τάξεις της (μη φτωχής) πλειοψηφίας, παρότι δεν απουσιάζει εντελώς, παραμένει υποτυπώδης.

Όμως, και οι διοικητικοί περιορισμοί είναι επίσης σημαντικοί. Η ενδυνάμωση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας είναι αδιανόητη χωρίς μια σοβαρή επέν-

δυση σε υλικούς και (ιδίως) ανθρώπινους πόρους για την ποιοτική αναβάθμιση της κοινωνικής διοίκησης. Οι κοινωνικές παροχές σήμερα χορηγούνται από φορείς που δεν διαθέτουν την απαραίτητη τεχνογνωσία, ενώ μερικές φορές δεν έχουν καταστατική συνάφεια με τις παροχές τις οποίες διανέμουν (π.χ. ο Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων χορηγεί επιδόματα τέκνων σε οποιαδήποτε οικογένεια πληροί τα εισοδηματικά κριτήρια). Όμως, η χορήγηση κοινωνικών παροχών από δεκάδες διαφορετικούς φορείς (όπως άλλωστε και η χορήγηση συντάξεων από εκατοντάδες ταμεία ασφάλισης) είναι αναποτελεσματική: έχει τεράστιο διοικητικό κόστος, προκαλεί λάθη και αστοχίες στόχευσης, αποτελεί τροχοπέδη στην άσκηση μιας παρεμβατικής κοινωνικής πολιτικής, ενώ αναπαράγει τον κατακερματισμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Ένα αποτελεσματικότερο δίκτυ ασφαλείας απαιτεί μια πιο λιτή, αλλά πιο αποτελεσματική κοινωνική διοίκηση.

Για το λόγο αυτό, η μεταφορά της ευθύνης για τη χορήγηση όλων των κοινωνικών παροχών από τους φορείς που την ασκούν σήμερα, καθώς και η συγκέντρωση των σχετικών αρμοδιοτήτων σε μια ενιαία Αρχή Κοινωνικής Προστασίας, θα έθεταν τις βάσεις για την επεξεργασία και την εφαρμογή πρωτοβουλιών μακράς πνοής. Η δημιουργία ενός κυττάρου δημόσιας διοίκησης με επαρκή τεχνογνωσία, επιχειρησιακή αυτονομία και χρονικό ορίζοντα που υπερβαίνει τη θητεία μιας κυβέρνησης –ή μάλλον, όπως συμβαίνει συνήθως, ενός υπουργού– είναι απολύτως εφικτή: ούτε ιδιαίτερα δύσκολη είναι (όπως επιβεβαιώνει η διεθνής εμπειρία) ούτε πρόσθετη δαπάνη απαιτεί (πιθανότατα, δε, θα εξοικονομούσε πόρους). Προϋποθέτει όμως μια στοιχειώδη ικανότητα μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού, καθώς και μια διάθεση εγκατάλειψης της αποσπασματικότητας –αν όχι ασυναρτησίας–, που παραδοσιακά χαρακτηρίζει την άσκηση κοινωνικής πολιτικής στη χώρα μας.

Με την έννοια αυτή, η ενδυνάμωση της κοινωνικής διοίκησης δεν μπορεί παρά να αποτελεί την τελευταία, μα όχι έσχατη προτεραιότητα κάθε σχεδίου μεταρρύθμισης που φιλοδοξεί να «υφάνει» (με υπομονή και επιμονή) ένα σύγχρονο, βιώσιμο και αποτελεσματικό κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας στην Ελλάδα.

Η αντιμετώπιση των κοινωνικών συνεπειών της οικονομικής κρίσης δεν απαιτεί τίποτε λιγότερο.

---

**ΜΙΑ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΕΡΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ  
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΚΡΑΙΑΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ**

**Μάνος Ματσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη  
& Ελένη Καναβιτσά & Μαρία Φλεβοτόμου**

**Ιούνιος 2016**

# Επίλογος



## Θ. Επίλογος

Ένα μεγάλο χάσμα χωρίζει την πρόσφατη διόγκωση της ζήτησης (δηλαδή της ανάγκης) για κοινωνική προστασία, εξαιτίας της έξαρσης του φαινομένου της φτώχειας τα τελευταία χρόνια, από τη διαιώνιση της ανεπάρκειας που χαρακτηρίζει ιστορικά την προσφορά κοινωνικής προστασίας (εκ μέρους κυρίως του κράτους) στα άτομα και στις οικογένειες που πλήττονται από τη φτώχεια στην Ελλάδα.

Το χάσμα αυτό, που αφορά τη δημόσια πολιτική, αντικατοπτρίζεται σε ένα άλλο, που εκδηλώνεται στο επίπεδο των αντιλήψεων και των συμπεριφορών. Πρόκειται για την απόσταση μεταξύ της κραυγαλέας ρητορείας περί «ανθρωπιστικής κρίσης» στην πολιτική και στη δημοσιογραφία και της αποδεδειγμένα χαμηλής προτεραιότητας που αποδίδουν τα κομματικά επιτελεία, οι κρατικές υπηρεσίες και τα μέσα ενημέρωσης στο πρόβλημα της φτώχειας και στους τρόπους αντιμετώπισής του.

Καμία έκθεση, όπως αυτή που παρουσιάζεται εδώ, δεν μπορεί από μόνη της να γεφυρώσει τέτοιου είδους χάσματα. Μπορεί όμως να συμβάλει στην αναβάθμιση της δημόσιας πολιτικής και (μακροπρόθεσμα) στην τροποποίηση των σχετικών αντιλήψεων και συμπεριφορών.

