

Αναλύσεις Επικαιρότητας, 5/2021

9 Δεκεμβρίου 2021

Το ΚΕΠΕ, το μεγαλύτερο Κέντρο Οικονομικών Ερευνών της Ελλάδας, πραγματοποιεί στη σειρά «Αναλύσεις Επικαιρότητας» σύντομες και τεκμηριωμένες αναλύσεις σε οικονομικά ζητήματα που απασχολούν τον δημόσιο βίο της χώρας, με στόχο την υπεύθυνη ενημέρωση της Κοινωνίας και της Πολιτείας.

Καθηγητής Παναγιώτης Λιαργκόβας

Πρόεδρος Δ.Σ. ΚΕΠΕ & Επιστημονικός Διευθυντής

Πρόσφατες εμπειρίες και εξελίξεις για την εισοδηματική ανισότητα στην Ελλάδα ¹

1 Εισαγωγή

Το ευρύ φάσμα των κοινωνικών επιπτώσεων της εισοδηματικής ανισότητας στην Ελλάδα συνεχίζει να διαμορφώνεται μέσα από τις εκάστοτε ιστορικές συγκυρίες, όπως αυτή της κρίσης του 2009, αλλά και της υγειονομικής κρίσης της COVID-19 (Λιαργκόβας, 2020). Στη διάρκεια των τελευταίων ετών, η οικονομική κρίση του 2009 και η μακρόχρονη ύφεση που ακολούθησε, επέφεραν πλήθος σημαντικών αλλαγών στη φυσιογνωμία του συστήματος προστασίας (Missos, 2021), μεταβάλλοντας τους τρόπους απόδοσης των μεταβιβαστικών πληρωμών. Από αυτή τη σκοπιά και με δεδομένες τις χρόνιες παραγωγικές υστερήσεις της ελληνικής οικονομίας (π.χ. την ύπαρξη τομέων πρωτογενούς και δευτερογενούς παραγωγής χαμηλών προστιθέμενων αξιών, βλ. Βαΐτσος και Μισσός, 2018), οι προτεινόμενες λύσεις και τα εφαρμοζόμενα μέτρα, αναπροσάρμοσαν τα επίπεδα της αξίας των ίδιων των κοινωνικών παροχών και επανακαθόρισαν τα κριτήρια των δικαιούχων ώστε να είναι συμβατά με τους κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας που επιβλήθηκαν στους κρατικούς προϋπολογισμούς. Τέτοιες επιλογές, όπως ήταν αναμενόμενο, καθόρισαν την εξέλιξη των νέων θεσμών απόδοσης των κοινωνικών μεταβιβάσεων και προσδιόρισαν – σε σημαντικό βαθμό – την εισοδηματική κατάσταση του πληθυσμού.

Υπό αυτό το πρίσμα, η παρούσα ανάλυση επικαιρότητας αποτυπώνει τα βασικά συμπεράσματα της Έκθεσης 82 του ΚΕΠΕ, «Η επίδραση του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην ανισότητα και φτώχεια στην Ελλάδα και στην ΕΕ» (στο εξής αναφέρεται ως Έκθεση), αναφορικά με την εξέλιξη των δαπανών κοινωνικής προστασίας και τον προσδιορισμό της σχετικής θέσης της Ελλάδας σε σύγκριση με τις χώρες της ΕΕ15. Αναφορικά με την προσέγγιση της διερεύνησης, η Έκθεση ακολουθεί την ομαδοποίηση των χωρών σε διαφορετικού τύπου συστήματα κοινωνικής προστασίας. Παρ' όλα αυτά, και ενώ η θέση της χώρας μας σε σχέση με τα υπόλοιπα μέλη της ΕΕ είναι παρούσα σε όλη την έκταση της Έκθεσης, η εστίαση στην Ελλάδα είναι εντονότερη.

2 Μεθοδολογία της έρευνας

Η μελέτη για την ανισότητα κατανομής εισοδήματος –κατά κύριο λόγο– αναφέρεται στο συνολικό διαθέσιμο (μετά την αφαίρεση των φόρων) εισόδημα των νοικοκυριών το οποίο, κατόπιν στατιστικής επεξεργασίας, κατανέμεται στα μέλη τους. Με τον τρόπο αυτό, το ατομικό εισόδημα εξάγεται από εκείνο του νοικοκυριού βάσει μίας κλίμακας

¹ Η παρούσα Ανάλυση Επικαιρότητας βασίζεται στην υπό έκδοση Έκθεση Νο. 82 του ΚΕΠΕ, «Η επίδραση του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην ανισότητα και φτώχεια στην Ελλάδα και στην ΕΕ», με συγγραφέα τον ερευνητή του ΚΕΠΕ Βλάση Μισσό.

ισοδυναμίας (equivalence scale), η οποία σχηματίζεται από τον αριθμό των ενήλικων και ανήλικων μελών του. Έτσι, ο όρος «ατομικό ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα» αποτελεί ένα στατιστικό μέγεθος που εκλαμβάνεται ως «εισόδημα» υπό την προϋπόθεση ότι οι συνολικές οικογενειακές απολαβές επιμερίζονται μεταξύ των μελών του, ακόμα και μεταξύ εκείνων που δεν συμβάλλουν προς την απόκτησή του (οικονομικά μη ενεργοί ή άνεργοι). Τα τελευταία χρόνια, η στάθμιση ακολουθεί την τροποποιημένη κλίμακα ισοδυναμίας του ΟΟΣΑ, η οποία με τη σειρά της έχει υιοθετηθεί και από την Eurostat.

Περαιτέρω, η επίσημη βάση δεδομένων που χρησιμοποιείται για την αποτύπωση των βασικών δεικτών ανισότητας της προσωπικής κατανομής εισοδήματος αναφέρεται στην ετήσια δειγματοληπτική Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (EUSILC) που εκπονείται από τις στατιστικές υπηρεσίες όλων των χωρών της ΕΕ και εμποτεύεται από την Eurostat. Η διαδικασία ταξινόμησης των στοιχείων που συλλέγονται ακολουθεί τους βασικούς κανόνες μιας κοινής μεθοδολογίας, η οποία εφαρμόζεται μεταξύ των οικονομιών της ΕΕ, παρέχοντας τη δυνατότητα κατάρτισης αντίστοιχων δεικτών για τη μελέτη του επιπέδου ανισότητας μεταξύ των χωρών αναφοράς. Λόγω της χρονικής διάρκειας που απαιτείται για τη συλλογή, αποδελτίωση και επεξεργασία των απαιτητικών ερωτηματολογίων, η έρευνα καθυστερεί να δημοσιευτεί και τα αποτελέσματα χαρακτηρίζονται από σημαντική χρονική υστέρηση.

3 Κύρια συμπεράσματα της Έκθεσης

Τα δεδομένα μαρτυρούν μια έντονη διαδικασία **εξορθολογισμού** στην οποία περιήλθαν οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας, ενώ **η σχετική υποχώρηση της αξίας τους** διαφάνεται και από τη μετατροπή των δαπανών σε όρους κοινής αγοραστικής δύναμης. Σημαντικό στοιχείο στην εξέλιξή τους αποτελεί η διάκριση των συνολικών δαπανών μεταξύ εκείνων που αφορούν την υγεία, τις συντάξεις γήρατος και τα επιδόματα ανεργίας. **Από το 2009 έως και το 2017, σε όλες τις επιμέρους κατηγορίες δαπανών, η αξία του κατά κεφαλήν μεγέθους σε μονάδες αγοραστικής δύναμης έχει μειωθεί αισθητά.** Επιπλέον, η αναμόρφωση του συστήματος προστασίας αντανακλάται στην ποσοστιαία μεταβολή των δαπανών, διακρίνοντας μεταξύ εκείνων που απαιτούν τον έλεγχο πόρων των δικαιούχων (means-tested) και των υπολοίπων που αποδίδονται χωρίς έλεγχο. Η τάση των αλλαγών του κράτους πρόνοιας στη χώρα μας είναι ορατή τόσο ως προς τις ετήσιες μεταβολές των μεγεθών του κοινωνικού προϋπολογισμού, όσο και σε σχετικούς όρους σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες του Νοτιο-ευρωπαϊκού προτύπου προστασίας.

Αναφορικά με την ανισότητα εισοδήματος, η κατάσταση είναι λίγο περισσότερο περίπλοκη. Γενικά, όπως επιβεβαιώνεται και από παλαιότερες Έρευνες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (βλ. Παπαθεοδώρου και Μισσός, 2013· Μισσός, Παπαθεοδώρου και Παπαναστασίου, 2020), **οι δείκτες ανισότητας στην Ελλάδα εκτιμώνται ότι είναι σχετικά υψηλά.** Έχοντας παρουσιάσει μια ευρεία γκάμα δεικτών με διαφορετική ευαισθησία στη διασπορά των ευρημάτων σε διαφορετικά σημεία της κατανομής, η Ελλάδα κατατάσσεται μεταξύ εκείνων των χωρών της ΕΕ που η ανισότητά της συγκρίνεται με χώρες που ανήκουν στην κατηγορία των **Νέων μελών**. Το χρόνιο αυτό ζήτημα ήταν σίγουρα πολύ δύσκολο να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά κατά τη διάρκεια της μακράς ύφεσης (2009-2016), κατά την οποία οι μεταβολές στα χαμηλά εισοδηματικά κλιμάκια παρατηρείται ότι είναι δυσανάλογες των αντίστοιχων μέσων και υψηλότερων. Συνεπώς, η εσωτερική διάρθρωση της ανισότητας διαφοροποιήθηκε με τρόπο ώστε η αναδιάρθρωση των δαπανών προστασίας, που προωθήθηκε με την αναθεώρηση του συστήματος κοινωνικών παροχών, να στοχεύει στην εύρεση εκείνων των νοικοκυριών που επλήγησαν περισσότερο από την κρίση.

Στο παραπάνω, πρέπει επίσης να επισημανθεί και **η διαχρονικά χαμηλή επίδραση των μεταβιβάσεων εκτός συντάξεων.** Όπως υπογραμμίζεται σε πολλά σημεία της Έκθεσης, η άμβλυση του επιπέδου ανισότητας στηρίζεται κυρίως στην καταβολή συντάξεων. Επιπλέον, καθώς τα εισοδήματα από άλλες πηγές υπέστησαν άλλοτε σημαντική συρρίκνωση και άλλοτε ήπια προσαρμογή, **οι συντάξεις διαδραματίζουν κομβικό ρόλο στη στήριξη του εισοδήματος των νοικοκυριών και φαίνεται να προσδίδουν μια αίσθηση εξασφάλισης,** δηλαδή μιας σταθερής ροής μηνιαίου

εισοδήματος στα μέλη τους. Ως εκ τούτου, ο ποσοστιαίος ρόλος τους στην άμβλυνση του ποσοστού φτώχειας εντάθηκε.

Μεταξύ των ευρημάτων, ιδιαίτερη αίσθηση προκαλούν τα αποτελέσματα ποσοστών φτώχειας με κριτήριο τον τύπο του νοικοκυριού. Τα εξαρτώμενα μέλη επιβαρύνουν αρκετά τα εισοδήματα σε όλες τις χώρες της ΕΕ, καθώς επίσης και οι ηλικίες των ενήλικων μελών. Νοικοκυριά που απαρτίζονται από μέλη ηλικίας 65 και άνω έχουν χαμηλότερα ποσοστά φτώχειας. Στην Ελλάδα, συγκεκριμένα, οι εκτιμήσεις είναι χαμηλού επιπέδου αλλά συγκριτικά υψηλότερες των υπολοίπων χωρών της ΕΕ. Ιδιαίτερη μέριμνα απαιτείται για τα μονογονεϊκά νοικοκυριά, ενώ **το ζήτημα της υψηλής συνεισφοράς στη φτώχεια που καταγράφεται για τα νοικοκυριά με δύο ενήλικα άτομα και δύο εξαρτώμενα τέκνα, πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη στον σχεδιασμό της επιδοματικής πολιτικής.**

Μεταξύ των δημογραφικών και κοινωνικοοικονομικών κριτηρίων, η επαγγελματική κατάσταση των υπευθύνων και των ατόμων φαίνεται ότι λαμβάνει σημαντικό προβάδισμα κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Υψηλό ποσοστό φτώχειας υπολογίζεται για τους υπευθύνους μερικής απασχόλησης, γεγονός που συνάδει με το επίσης υψηλότατο ποσοστό μη ηθελημένης μερικής απασχόλησης. Παρ' όλα αυτά, ειδικά για την Ελλάδα, η ποσοστιαία συνεισφορά στη φτώχεια είναι αρκετά χαμηλή. **Επιπλέον, η αυτοαπασχόληση φαίνεται ότι επλήγη σημαντικά κατά την περίοδο μετά το 2009, με τρόπο ώστε τα ποσοστά φτώχειας να εμφανίζονται επίσης αυξημένα τόσο για τους αυτοαπασχολούμενους μερικής όσο και για τους πλήρους απασχόλησης.** Τέλος, ιδιαίτερως σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε η ανεργία.

Από την άλλη πλευρά, νοικοκυριά των οποίων τα μέλη είναι συνταξιούχοι κατορθώνουν να αντισταθμίσουν τους κινδύνους εισοδηματικής φτώχειας, ενώ το εκπαιδευτικό επίπεδο αντισταθμίζει επίσης πολλούς από τους παράγοντες που επιδρούν στη μείωση του εισοδήματος. **Η εκπαίδευση λειτουργεί θετικά και ο ορίζοντάς της είναι μακροχρόνιος, με την έννοια ότι η συμβολή της δύναται να επισωρευτεί, βελτιώνοντας τις προοπτικές του εισοδήματος** καθώς και τους βαθμούς ελευθερίας σε περίπτωση όπου κάποιος περιέλθουν σε καθεστώς ανεργίας.

4 Σκέψεις για τη λήψη μέτρων πολιτικής

Πέραν των επιπέδων των ποσοστών φτώχειας και συνεισφοράς, ένα σημαντικό εύρημα που αφορά το ελληνικό σύστημα προστασίας, έχει να κάνει με το μερίδιο των φτωχών που λαμβάνουν σημαντικό τμήμα κοινωνικών παροχών στο εισόδημά τους, έναντι εκείνων που, παρότι λογίζονται ως «φτωχοί», εμφανίζονται να έχουν περιορισμένη πρόσβαση στις μεταβιβαστικές πληρωμές. **Σύμφωνα με τα δεδομένα, το ελληνικό σύστημα προστασίας χαρακτηρίζεται από ένα σημαντικό περιθώριο βελτίωσης.** Ο επανασχεδιασμός του μηχανισμού απόδοσης των παροχών και των επιδομάτων δύναται να μεταβάλει το επίπεδο διαβίωσης των πιο ευάλωτων εισοδηματικών κλιμακίων και να τονώσει την εσωτερική ζήτηση – υπό την βάσιμη προϋπόθεση ότι οι εν λόγω εισοδηματικές κατηγορίες χαρακτηρίζονται από υψηλή ροπή προς κατανάλωση.

Παράλληλα, η διαχείριση της εισοδηματικής ενίσχυσης των ευάλωτων στρωμάτων μπορεί να γίνει και έμμεσα, από την **αναδιάρθρωση του επιπέδου ΦΠΑ στις διάφορες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών.** Με άλλα λόγια, καθώς μεταβαίνουμε από την πλευρά του εισοδήματος σε εκείνη της κατανάλωσης, μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι **οι νέοι έμμεσοι φόροι επιβλήθηκαν με τρόπο που ενέτεινε την ανισότητα.** Σύμφωνα με τη μέθοδο που αναπτύσσεται στο Κεφάλαιο 5 της Έκθεσης, **η κατανομή του αυξημένου ΦΠΑ, κατά μέσο όρο, επιβάρυνε δυσανάλογα τα χαμηλά κλιμάκια του πληθυσμού.** Μια επανεκτίμηση των ποσοστών και των ειδών κατανάλωσης που περιλαμβάνονται σε καθεμία εκ των κατηγοριών που εμπεριέχονται στο «καλάθι» των τριών πρώτων εισοδηματικών δεκατημορίων, θα μπορούσε να συμβάλει στην τόνωση της αγοραστικής τους δύναμης. Κατ' επέκταση, γίνεται κατανοητό ότι τα όρια

μεταξύ κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής είναι ορισμένες φορές δυσδιάκριτα και ότι αυτοί οι δύο χώροι παρέμβασης θα πρέπει να βρίσκονται σε στενή συνεργασία.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, η Έκθεση καταλήγει σε ορισμένες παρεμβάσεις άμεσης προτεραιότητας, η εφαρμογή των οποίων θα ήταν δυνατόν να συμβάλει στη βελτίωση των αποτελεσμάτων της ασκούμενης πολιτικής και στην καλύτερη καταγραφή των αναγκών του πληθυσμού στον οποίο αναφέρεται. Πρωτίστως, η Έκθεση εγείρει την **ανάγκη αναβάθμισης του ρόλου των λοιπών κοινωνικών μεταβιβάσεων** (εκτός συντάξεων) για την άμβλυνση του γενικού ποσοστού φτώχειας. Το μέσο επίπεδο επίδρασης των λοιπών μεταβιβάσεων στις χώρες που απαρτίζουν την ΕΕ15 είναι πολύ μεγαλύτερο από το αντίστοιχο στην Ελλάδα και, συνεπώς, το περιθώριο που δίδεται είναι εξαιρετικά σημαντικό.

Επιπλέον, η Έκθεση υπογραμμίζει **την ανάγκη εισοδηματικής στήριξης των μονογονεϊκών νοικοκυριών** (π.χ. μέσω μέτρων φορο-ελαφρύνσεων ή/και επιδομάτων εργαζομένων). Αν και η επίλυση του δημογραφικού προβλήματος στην Ελλάδα αποτελεί μια εξαιρετικά δύσκολη υπόθεση που αντανάκλα τη σύνθετη ευρωπαϊκή εμπειρία (βλ. Μισσός, 2020), η στήριξη των μονογονεϊκών νοικοκυριών αποτελεί μία κρίσιμη όψη των σύγχρονων εξελίξεων. Ο αποτελεσματικός εντοπισμός και η σύνταξη εύστοχων κριτηρίων που θα ανοίγει διαύλους μεταξύ του κοινωνικού προϋπολογισμού και των δικαιούχων είναι απαραίτητα. Η στήριξη των μονογονεϊκών οικογενειών που ανήκουν στα χαμηλά εισοδηματικά κλιμάκια χρήζει ειδικής μέριμνας.

Περαιτέρω, τίθεται το ζήτημα παροχής ενισχύσεων και μέριμνας προς μισθωτούς μερικής απασχόλησης. Τα δεδομένα αναδεικνύουν ότι το συντριπτικό ποσοστό (εξαιρετικά υψηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο) των εργαζόμενων-μισθωτών μερικής απασχόλησης θα επιθυμούσε την εύρεση μισθωτής εργασίας με πλήρες ωράριο. **Ειδικότερα, στη συγκεκριμένη ομάδα, το ποσοστό φτώχειας πριν και μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις παραμένει υπερβολικά υψηλό.** Επιπλέον, ιδιαίτερη προσοχή απαιτείται σε εργαζόμενους-μισθωτούς μερικής απασχόλησης που λογίζονται ως «υπεύθυνοι του νοικοκυριού».

Σχετικά σημαντικό παραμένει το **επίπεδο φτώχειας των υπευθύνων χαμηλής εκπαίδευσης** (απόφοιτοι γυμνασίου), ενώ το ζήτημα ενίσχυσης των ανέργων απαιτεί την ενδεχόμενη αναδιαμόρφωση της πολιτικής απόδοσης επιδόματος ανεργίας. Στο ίδιο πλαίσιο, τίθεται και η θέσπιση μιας διαρκούς εξέτασης εύρεσης θεσμικών κενών κατά τη χορήγηση επιδομάτων και παροχών. Σημαντικό τμήμα του πληθυσμού διαθέτει ατομικό εισόδημα χαμηλότερο του ορίου φτώχειας, αλλά το ποσοστιαίο μερίδιο των μεταβιβάσεων στο συνολικό του εισόδημα είναι εξαιρετικά μικρό έως και μηδενικό. Το τεκμαρτό εισόδημα μπορεί να παραμένει για φορολογικούς λόγους, αλλά θα ήταν ίσως θεμιτό να εξεταστεί η αφαίρεσή του από τον σχεδιασμό του συστήματος παροχής επιδομάτων στη βάση ελέγχου πόρων των δικαιούχων.

Καταλήγοντας, η Έκθεση προτρέπει σε έναν **επανασχεδιασμό των συντελεστών ΦΠΑ των αγαθών και υπηρεσιών, με τρόπο ώστε το κόστος του καλαθιού των νοικοκυριών με χαμηλότερο εισόδημα να επιμεριστεί περισσότερο αναλογικά.** Η εξέταση του καταναλωτικού προφίλ των τριών χαμηλότερων δεκατημορίων απαιτεί μια ιδιαίτερη προσέγγιση, που πρέπει να επαναξιολογείται τακτικά, ώστε οι πρωτοβουλίες εισοδηματικής και φορολογικής πολιτικής να μην εντείνουν την ανισότητα.

5 Επίλογος

Στην Έκθεση αποτυπώνεται η κατάσταση της ανισότητας και της φτώχειας του πληθυσμού, με την έμφαση να δίνεται στην επίδραση του υπάρχοντος συστήματος προστασίας. Βεβαίως, το εν λόγω ζήτημα δεν εξαντλείται εδώ, όμως η Έκθεση αποτυπώνει τις πιο σημαντικές όψεις και κρίσιμες προκλήσεις του. Από την ανάδειξη των δεδομένων και την επεξεργασία των στοιχείων γίνεται κατανοητό ότι η χώρα μας, κατά την περίοδο της μακροχρόνιας και πρωτοφανούς



ύφεσης, έχει υποστεί μια σημαντική αλλαγή της φυσιογνωμίας του πλαισίου πολιτικής. Σε αυτό το πλαίσιο, τα περιεχόμενα της Έκθεσης συνδράμουν στον επαναπροσδιορισμό των προτεραιοτήτων και στη σύνταξη ενός περιγράμματος κατάλληλων προτάσεων πολιτικής με στόχο την άμβλυση του φαινομένου της ανισότητας και τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης του πληθυσμού.

Αναφορές

Missos V. (2021), Introducing a safety net: The effects of neoliberal policy on welfare, poverty and the net social wage during the Greek crisis, *Review of Radical Political Economics*, 53(1), 58-76.

Βαΐτσος Κ. και Μισσός Β. (2018), *Πραγματική οικονομία: Εμπειρίες ανάπτυξης, κρίσης και φτωχοποίησης στην Ελλάδα*, Αθήνα: Κριτική.

Λιαργκόβας Π. (2020), *Δέκα χρόνια κρίση, τρία μνημόνια και μία πανδημία: Η Ελλάδα αναζητώντας διέξοδο*, Αθήνα: Πατάκης.

Μισσός Β., Παπαθεοδώρου Χ. και Παπαναστασίου Σ. (2020), «Κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης και των πολιτικών λιτότητας στην Ελλάδα», *Επιστημονικές Εκθέσεις* 13, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, ΙΝΕ ΓΣΕΕ.

Μισσός Β. (2020), «Επιδείνωση της πληθυσμιακής γήρανσης: συγκριτικά δεδομένα Ελλάδας και χωρών της ΕΕ», *Οικονομικές Εξελίξεις* (ΚΕΠΕ), τεύχος 43 (Οκτώβριος), 50-55.

Παπαθεοδώρου Χ. και Μισσός Β. (2013), «Ανισότητα, φτώχεια και οικονομική κρίση στην Ελλάδα και την ΕΕ», *Επιστημονικές Εκθέσεις* 9, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ.