

**Μάνος Ματσαγγάνης & Αθηνά Πετρόγλου**

**Το σύστημα κοινωνικής προστασίας και οι γυναίκες**

Μελέτη που εκπονήθηκε για λογαριασμό του  
**Κέντρου Ερευνών για Θέματα Ισότητας (ΚΕΘΙ)**

Ιούνιος 2001

Μάνος Ματσαγγάνης  
Επίκουρος Καθηγητής  
Οικονομικό Τμήμα  
Πανεπιστήμιο Κρήτης  
Ρέθυμνο 74100  
[manos@econ.soc.uoc.gr](mailto:manos@econ.soc.uoc.gr)

Αθηνά Πετρόγλου  
Δικηγόρος  
Διευθύντρια  
Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικών  
Ασφαλίσεων  
Βησσαρίωνος 3  
Αθήνα 10672  
[petroglou@ath.forthnet.gr](mailto:petroglou@ath.forthnet.gr)

## Περιεχόμενα

Περίληψη	2
1.Εισαγωγή	5
2.Τα κοινωνικά δικαιώματα των γυναικών σήμερα	8
2.1. Κοινωνική ασφάλιση και συντάξεις	8
(i) Δυσκολία θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος	9
(ii) Απώλεια δικαιωμάτων σε περίπτωση διαζυγίου	10
(iii) Δυσμενής τρόπος υπολογισμού της σύνταξης	11
(iv) Ευνοϊκές προϋποθέσεις συνταξιοδότησης	13
2.2. Άδειες απουσίας για την παροχή φροντίδων	14
2.3. Υπηρεσίες παιδικής φροντίδας και φροντίδας ηλικιωμένων	16
2.4. Εισοδηματικές ενισχύσεις για οικογένειες με παιδιά	17
3. Οι συνέπειες της κυβερνητικής πολιτικής	21
3.1. Συντάξεις	21
3.2. Απασχόληση	24
3.3. Κοινωνικές υπηρεσίες	25
3.4. Εισοδηματικές μεταβιβάσεις προς οικογένειες με παιδιά	26
4. Προτάσεις κοινωνικής πολιτικής υπό γυναικεία οπτική	29
4.1. Συντάξεις	29
4.2. Αγορά εργασίας	36
4.3. Κοινωνικές υπηρεσίες	37
4.4. Επιδόματα για οικογένειες με παιδιά	40
Πίνακες	42
Βιβλιογραφία	48

## Περίληψη

### *Τα κοινωνικά δικαιώματα των γυναικών σήμερα*

Το σύστημα κοινωνικής προστασίας αναπαράγει και ενισχύει τις κοινωνικές διαιρέσεις:

- μεταξύ αμειβομένης και απλήρωτης εργασίας,
- μεταξύ προστατευμένων και επισφαλών θέσεων εργασίας,
- μεταξύ όσων εισήλθαν στην αγορά εργασίας πριν και μετά το 1993.

Οι διαιρέσεις αυτές καθιστούν τις γυναίκες μια ανομοιογενή κατηγορία ως προς τα κοινωνικά δικαιώματα:

- α. ευνοούνται οι γυναίκες που εργάζονται σε σταθερές θέσεις απασχόλησης του "προστατευμένου" τομέα, είτε είναι μισθωτές (Δημόσιο, Τράπεζες, ΔΕΚΟ) είτε αυτοαπασχολούμενες (ιατροί, νομικοί, μηχανικοί),
- β. ενώ οι υπόλοιπες γυναίκες (οι χαμηλόμισθες, όσες απασχολούνται σε θέσεις μερικής απασχόλησης, σε άτυπες μορφές εργασίας, με ελλειπτικό και διακεκομμένο ιστορικό ασφάλισης κτλ.) αδικούνται.

Επί πλέον, το σύστημα κοινωνικής προστασίας αναπαράγει και ενισχύει τα συντηρητικά πρότυπα για τη θέση της γυναίκας στην κοινωνία, το ρόλο της όσον αφορά την οικογένεια κτλ. Αυτό δείχνει η ανάλυση κρίσιμων πτυχών των ισχυουσών ρυθμίσεων, όπως είναι:

- η μεταχείριση των γυναικών ως "εξαρτημένα μέλη οικογενειών" από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης,
- η μη ικανοποιητική διευκόλυνση των γυναικών να συνδυάσουν καριέρα και οικογένεια από το σύστημα αδειών απουσίας για παροχή φροντίδων,
- η περιορισμένη πρόσβαση σε (ικανοποιητικής ποιότητας και χαμηλού κόστους) υπηρεσίες παιδικής φροντίδας και φροντίδας ηλικιωμένων
- η υπερβολική έμφαση του συστήματος εισοδηματικών μεταβιβάσεων σε παροχές προς πολύτεκνες οικογένειες.

Η συνδυασμένη επίδραση των παραπάνω παραγόντων είναι ότι το σύστημα κοινωνικής προστασίας, παρότι ωφελεί έναν περιορισμένο αριθμό γυναικών, από τη σκοπιά της ισότητας των φύλων (και μεταξύ γυναικών) είναι μάλλον δυσλειτουργικό: τα υψηλά ποσοστά ανεργίας των γυναικών (ιδίως των νέων), τα χαμηλά ποσοστά απασχόλησης, καθώς και τα υψηλά ποσοστά φτώχειας των γυναικών (ιδίως των ηλικιωμένων), σε σύγκριση με τις άλλες χώρες της Ε.Ε. παρέχουν μια έμμεση επιβεβαίωση αυτής της δυσλειτουργίας.

### *Οι συνέπειες της κυβερνητικής πολιτικής*

Η κοινωνική πολιτική της κυβέρνησης συνίσταται τόσο σε μέτρα που έχουν ήδη εφαρμοστεί ή προγραμματιστεί, όσο και σε προτάσεις που έχουν απλώς διατυπωθεί (περιλαμβανομένων και όσων μετά αποσύρθηκαν στη συνέχεια).

Η πολιτική αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι βρίσκεται γενικά στη κατεύθυνση μιας "λελογισμένης" μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους, η οποία θέλει να συνδυάσει:

- αφενός την ενίσχυση της αποδοτικότητας και της βιωσιμότητας του συστήματος

κοινωνικής προστασίας

- αφετέρου την αποκατάσταση της ισονομίας και την άρση των ανισοτήτων στο εσωτερικό του.

Συνήθως, το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της κυβέρνησης κατηγορείται για το ότι αποτελεί "κατεδάφιση των κοινωνικών κατακτήσεων των εργαζομένων". Παρόλα αυτά, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η βασική αδυναμία του έγκειται αντίθετα αλλού:

- α. στην ανεπαρκή πρόοδο στο μέτωπο της εξισορρόπησης του συστήματος κοινωνικής προστασίας υπέρ των κοινωνικών υπηρεσιών καθώς και των "νέων κοινωνικών κινδύνων" της φτώχειας και της μακροχρόνια ανεργίας
- β. στα δειλά βήματα προς την κατεύθυνση της ανακατανομής κοινωνικών δικαιωμάτων υπέρ όσων αδικούνται από το σημερινό σύστημα, δηλ. των ανέργων, των φτωχών, των χαμηλόμισθων, των νέων και των γυναικών.

Ως αποτέλεσμα των παραγόντων που αναφέρθηκαν, το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα της κυβέρνησης βρίσκεται σε κρίσιμο σημείο:

- από τη μια, η εξισωτική πνοή που αναμφισβήτητα περιέχει παραμένει υπερβολικά αδύναμη για να προκαλέσει "μεταρρυθμιστική δυναμική",
- από την άλλη, ο κίνδυνος μεγαλύτερων απωλειών εκ μέρους των *insiders* παρά κερδών εκ μέρους των *outsiders* απειλεί να ανασχέσει πλήρως το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων.

#### *Προτάσεις κοινωνικής πολιτικής υπό γυναικεία οπτική*

Η υπόθεση εργασίας αυτής της μελέτης είναι ότι ζητούμενο δεν αποτελεί η διατήρηση των "κεκτημένων" μέρους των γυναικών, αλλά η προαγωγή της ισότητας και η αναβάθμιση των κοινωνικών δικαιωμάτων του συνόλου των γυναικών με αναπροσανατολισμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας<sup>1</sup>

Με αυτή την έννοια, δεν υπάρχει άλλη επιλογή από την υποστήριξη μιας τολμηρής μεταρρύθμισης, την επιτάχυνση των αλλαγών και την τόνωση του αναδιανεμητικού περιεχομένου τους.

Το τελικό τμήμα της μελέτης αποτελεί προσπάθεια σκιαγράφησης των δυνατοτήτων μεταρρύθμισης που ανοίγονται στην επόμενη περίοδο.

Οι γενικές αρχές είναι:

- α. η ίση κατανομή των δικαιωμάτων και των ευθυνών – και
- β. η ανύψωση του επιπέδου κοινωνικής προστασίας παντού όπου παρατηρούνται κενά ή καθυστερήσεις.

Πιο συγκεκριμένα, η πρόταση που κατατίθεται εδώ περιλαμβάνει τις εξής δύο κατευθύνσεις.

1. Ανακατανομή δικαιωμάτων μεταξύ ανδρών και γυναικών (και μεταξύ προστατευμένων και απροστάτευτων κοινωνικών ομάδων) σε ένα βιώσιμο και δίκαιο σύστημα συντάξεων.

Το προτεινόμενο σύστημα αποτελείται από τρία επίπεδα: (α) μια καθολική *Σύνταξη του Πολίτη*, (β) μια ανταποδοτική *Αναλογική Σύνταξη* και (γ) μια αποταμιευτική *Πρόσθετη Σύνταξη*. Τα τρία επίπεδα μαζί συνιστούν ένα ορθολογικότερο και δικαιότερο (ιδίως για τις γυναίκες) σύστημα.

2. Συμφιλίωση εργασίας και οικογένειας με (α) επέκταση των ευκαιριών

<sup>1</sup> Στο βαθμό αυτό, η οπτική που υιοθετεί η μελέτη είναι ανάλογη με τους προβληματισμούς σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. χαρακτηριστικά Ferrera και συν. (2000).

απασχόλησης και (β) εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας στους τομείς των γονικών αδειών και της παιδικής φροντίδας.

Τέλος, στο πεδίο των εισοδηματικών ενισχύσεων προς την οικογένεια, προτείνεται η κατάργηση όλων των παροχών που ισχύουν σήμερα και η αντικατάστασή τους με ένα ενιαίο *Επίδομα Παιδιού*. Το νέο επίδομα θα παρέχεται σε κάθε οικογένεια με παιδί ή παιδιά ηλικίας έως 18 ετών, ανεξαρτήτως εισοδήματος και ανάλογα με τον αριθμό των παιδιών.

Η εφαρμογή προτάσεων όπως οι παραπάνω είναι δημοσιονομικά εφικτή, προάγει την κοινωνική δικαιοσύνη και την ισότητα (περιλαμβανομένης και της ισότητας μεταξύ των φύλων), ενώ επίσης συμβάλλει στη μετάβαση από το σημερινό κράτος πελατειακών παροχών σε ένα σύγχρονο κοινωνικό κράτος. Για το λόγο αυτό, προτείνεται η υιοθέτησή τους από τη Γενική Γραμματεία Ισότητας.

## Το σύστημα κοινωνικής προστασίας και οι γυναίκες

**Μάνος Μασαγγάνης & Αθηνά Πετρόγλου**

### 1. Εισαγωγή

Το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα ανήκει στη λεγόμενη “νοτιοευρωπαϊκή παραλλαγή”: αυτή χαρακτηρίζεται από καθυστέρηση στη θεσμοθέτηση και επέκταση κοινωνικών προγραμμάτων, από την ύπαρξη σημαντικών κενών στην κοινωνική προστασία, αλλά και από τη συνύπαρξη των τελευταίων με “νησίδες υπερπροστασίας”<sup>2</sup>.

Το φαινόμενο αυτό συνδέεται με την προνομιακή πρόσβαση κοινωνικών ομάδων στην πολιτική εξουσία και με τη δυνατότητα τους να αποσπούν ευνοϊκές ρυθμίσεις. Επίσης, διευκολύνεται από τον κατακερματισμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας σε μια αληθινή πληθώρα μικρο-συστημάτων, καθένα από τα οποία έχει τους δικούς του κανόνες, όρους ασφάλισης, ύψος εισφορών, εύρος και ποιότητα παροχών.

Η πολυδιάσπαση του συστήματος αποκρυσταλλώνεται σε μια πόλωση που αντανακλά με αρκετή πιστότητα το “δυϊσμό” της αγοράς εργασίας. Από τη μια πλευρά είναι ο “προστατευμένος τομέας”: θέσεις εργασίας στην επίσημη οικονομία, μόνιμη απασχόληση, μαζική συμμετοχή στα εργατικά συνδικάτα και στις επαγγελματικές οργανώσεις, ικανοποιητικές κοινωνικές παροχές.

Από την άλλη πλευρά βρίσκονται τα πλέον ευάλωτα μέλη της *κοινωνίας των δύο τρίτων*: μακροχρόνια άνεργοι, εργαζόμενοι σε μερική ή εποχιακή βάση, παλινδρομούντες μεταξύ ανεργίας και υποαπασχόλησης, καθώς και όσοι ανήκουν στο εργατικό δυναμικό της παραοικονομίας. Με άλλα λόγια, θέσεις εργασίας στο περιθώριο της επίσημης οικονομίας, επισφαλής απασχόληση, απουσία ασφαλιστικής κάλυψης, υποτυπώδεις παροχές, χαμηλά ποσοστά συνδικαλισμού.

Πιο συγκεκριμένα, τα αδρά χαρακτηριστικά του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα<sup>3</sup> μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι τα εξής:

1. Σε σύγκριση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα σε μεγάλο βαθμό εξαντλείται στη χορήγηση εισοδηματικών ενισχύσεων, ενώ η δημόσια παροχή κοινωνικών υπηρεσιών υστερεί. Η ευθύνη για τη φροντίδα των παιδιών και των ηλικιωμένων εξακολουθεί να ανήκει κυρίως στην οικογένεια, όπου συχνά βαρύνει τις γυναίκες. Μέρος της υπερβάλλουσας ζήτησης βρίσκεται διέξοδο στον ιδιωτικό τομέα (βρεφονηπιακοί σταθμοί, οίκοι ευγηρίας) και ιδίως στην ανερχόμενη αγορά προσωπικών υπηρεσιών, χάρη στην (κατά κανόνα ανασφάλιστη) εργασία των μεταναστριών.
2. Παρά την προ εικοσαετίας σχεδόν ίδρυση ενός Εθνικού Συστήματος Υγείας, η προσδοκία για τη δημιουργία ενός πλήρους δικτύου υπηρεσιών η πρόσβαση στις οποίες γίνεται με μόνο κριτήριο την “ανάγκη” παραμένει σε μεγάλο βαθμό ανεκπλήρωτη. Η παράλληλη επιβίωση ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης υγείας και η άνθιση του ιδιωτικού τομέα (πρωτοφανής σε έκταση για χώρα της δυτικής Ευρώπης) έχουν οδηγήσει στην επικράτηση μιας μεικτής αγοράς όπου οι διάφοροι παράγοντες αναπτύσσουν συχνά αδιαφανείς σχέσεις μεταξύ τους και με τους ασθενείς.
3. Όσον αφορά τη λειτουργία της αναπλήρωσης και προστασίας του εισοδήματος,

<sup>2</sup> Για μια κλασσική ανάλυση του “νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου” κοινωνικού κράτους, βλ. Ferrera (1996). Για μια συνηγορία υπέρ της ανάγκης μεταρρύθμισης από παρόμοια σκοπία, βλ. Rossi (1997). Για μια συλλογή κειμένων στα ελληνικά (μεταξύ άλλων, και των ίδιων των Ferrera και Rossi) περί του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη, βλ. Μασαγγάνης (1999).

<sup>3</sup> Για μια ερμηνεία της εξέλιξης του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα, βλ. Σωτηρόπουλος (2001).

τα περισσότερα επιδόματα χορηγούνται για την κάλυψη παραδοσιακών κινδύνων, όπως η γήρανση (οι συντάξεις απορροφούν περίπου 90% της συνολικής δαπάνης για κοινωνικά επιδόματα). Αντίθετα, νέοι κοινωνικοί κίνδυνοι όπως η μακρόχρονη ανεργία και η φτώχεια καλύπτονται ανεπαρκώς (μόνο οι μισοί άνεργοι έχουν δικαίωμα πρόσβασης σε επιδόματα ανεργίας, ενώ η Ελλάδα παραμένει η μόνη χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου δεν εφαρμόζεται – σε πειραματική έστω βάση – ένα πρόγραμμα εγγύησης ελαχίστου εισοδήματος)<sup>4</sup>.

4. Ειδικά το σύστημα συντάξεων, παρά τη μεγάλη ανάπτυξή του, χαρακτηρίζεται από έντονες ανισότητες μεταξύ επαγγελματικών κλάδων και μεταξύ “γενεών” ασφαλισμένων. Κερδισμένοι είναι οι εργαζόμενοι στο Δημόσιο, στις ΔΕΚΟ και στις Τράπεζες, καθώς και οι ασφαλισμένοι στα “ευγενή” ταμεία των μηχανικών, νομικών και ιατρών, αφού οι συντάξεις τους είναι δυσανάλογα υψηλές σε σχέση με τις εισφορές που έχουν καταβάλει. Χαμένοι είναι οι χαμηλόμισθοι (ιδίως στον ιδιωτικό τομέα), όσοι άρχισαν να εργάζονται μετά το 1993 (οι νέοι), καθώς και όσοι έχουν ελλιπές ή διακεκομμένο ιστορικό ασφάλισης λόγω περιόδων ανεργίας ή οικογενειακών υποχρεώσεων (δηλ. κατά κανόνα οι γυναίκες)<sup>5</sup>.

Η υπόθεση ότι το ισχύον σύστημα κοινωνικής προστασίας λειτουργεί κατά τρόπο που αναπαράγει ανισότητες σε βάρος των γυναικών, καθώς και ότι η διάσταση του φύλου είναι το ζήτημα στο οποίο συγκλίνουν οι περισσότερες στρεβλώσεις του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα, αποτέλεσε το κυριότερο “ερέθισμα” για τους μελετητές αλλά και το σημείο εκκίνησης της μελέτης.

Δίχως άλλο, η αφορμή για την ανάθεση της μελέτης αυτής εκ μέρους του ΚΕΘΙ υπήρξε το ανανεωμένο ενδιαφέρον της κοινής γνώμης για τα ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής (και ειδικά της πολιτικής στον τομέα συντάξεων) το οποίο προκάλεσε η ανακίνηση του “ασφαλιστικού” από την κυβέρνηση<sup>6</sup>.

Πράγματι, η πρόταση της κυβέρνησης για τη μεταρρύθμιση του συστήματος συντάξεων και η δημόσια συζήτηση που έχει ανοίξει είναι μια ευκαιρία για να θιγούν ορισμένα κρίσιμα θέματα που αφορούν το σημερινό χαρακτήρα και το μελλοντικό περίγραμμα του κοινωνικού κράτους στη χώρα μας.

Το “ισοζύγιο” κοινωνικών παροχών και δικαιωμάτων μεταξύ των δύο φύλων είναι ένα από τα πιο σημαντικά (όσο και παραμελημένα) τέτοια θέματα. Τα κοινωνικά δικαιώματα περιλαμβάνουν προφανώς τα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης, επεκτείνονται όμως στους ευρύτερους τομείς της απασχόλησης, των κοινωνικών υπηρεσιών, των εισοδηματικών μεταβιβάσεων κ.ά.

Η υιοθέτηση αυτής της ευρύτερης οπτικής είναι αναγκαία για την καλύτερη ανάδειξη των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των πεδίων στα οποία εκδηλώνονται οι επικρατούσες κοινωνικές αντιλήψεις για τον ιδιαίτερο ρόλο των γυναικών στην κοινωνία και για την ενδεδειγμένη “μεταχείρισή” τους από τη δημόσια πολιτική. Τα πεδία αυτά είναι κυρίως η οικογένεια, η αγορά εργασίας και η κοινωνική πολιτική.

Κατά συνέπεια, η μελέτη που ακολουθεί δεν εξετάζει το ασφαλιστικό ως ένα απομονωμένο θέμα, αλλά εστιάζει στο παραπάνω ευρύτερο πεδίο. Για αυτό, άλλωστε, επιγράφεται “Το σύστημα κοινωνικής προστασίας και οι γυναίκες” (και όχι “Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και οι γυναίκες”).

Συγκεκριμένα, η οπτική της μελέτης περιλαμβάνει:

- (α) Ζητήματα *κοινωνικής ασφάλισης*. Το ασφαλιστικό παραμένει ένας βασικός άξονας αναφοράς της μελέτης, λόγω του ειδικού βάρους των

<sup>4</sup> Για μια σύγκριση της Ελλάδας με τις άλλες χώρες της Ε.Ε. όσον αφορά διάφορες όψεις του συστήματος κοινωνικής προστασίας, βλ. EC (1998).

<sup>5</sup> Για μια επισκόπηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, βλ. Πετρόγλου (2001). Για μια ανάλυση ειδικά του συστήματος συντάξεων, βλ. Ματσαγγάνης (1998).

<sup>6</sup> Για μια αναλυτική παρουσίαση της πρότασης, βλ. Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2001α).

συντάξεων στην κοινωνική πολιτική, αλλά και λόγω του ότι βρίσκονται και πάλι στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος της κοινής γνώμης.

(β) Ζητήματα *απασχόλησης*. Οι συνθήκες που επικρατούν στην αγορά εργασίας καθορίζουν τη δυνατότητα των γυναικών να συνδυάσουν τις οικογενειακές ευθύνες με τις υποχρεώσεις της δουλειάς. Πρόκειται για εξαιρετικά ευρύ θέμα, το οποίο άπτεται επίδικων σημείων όπως είναι η ελαστικότητα, οι άτυπες μορφές, η μερική απασχόληση κ.ά. Εδώ δίνεται έμφαση στο ειδικότερο ζήτημα των αδειών μητρότητας, των γονικών αδειών, των αδειών για τη φροντίδα των ηλικιωμένων, των συγγενών με αναπηρίες ή με χρόνια προβλήματα υγείας κτλ.

(γ) Ζητήματα *κοινωνικών υπηρεσιών*. Η "συμφιλίωση οικογένειας και εργασίας" εξαρτάται επίσης από τη διαθεσιμότητα και τη δυνατότητα πρόσβασης σε υπηρεσίες παιδικής φροντίδας, φροντίδας ηλικιωμένων κτλ. Κατά κανόνα, τέτοιες υπηρεσίες "παράγονται" στο εσωτερικό της οικογένειας από μη εργαζόμενες γυναίκες. προτού οι γυναίκες αυτές μπορέσουν να εισέλθουν στην επίσημη αγορά εργασίας, οι φροντίδες αυτές με κάποιο τρόπο πρέπει να αποκτηθούν, είτε από τη δημόσια παροχή είτε από την αγορά<sup>7</sup>.

(δ) Ζητήματα *κοινωνικών επιδομάτων*. Σύγχρονες αντιλήψεις θεωρούν την ανατροφή των παιδιών εν μέρει κοινωνική (όχι αυστηρά ιδιωτική) υπόθεση και αναγνωρίζουν το πρόσθετο κόστος που συνεπάγεται για την οικογένεια. Η συμμετοχή της Πολιτείας στα "οικογενειακά βάρη" των πολιτών λαμβάνει τη μορφή εισοδηματικών ενισχύσεων προς τις οικογένειες με ανήλικα παιδιά.

Με άλλα λόγια, η μελέτη που ακολουθεί δεν περιορίζεται σε μια ανάλυση των επιπτώσεων για τις γυναίκες από τις υπό συζήτηση αλλαγές στους όρους συνταξιοδότησης, μα συνιστά σφαιρική εξέταση του συστήματος κοινωνικής προστασίας ως συνόλου υπό την οπτική γωνία των κοινωνικών δικαιωμάτων των γυναικών.

Η διάρθρωση της μελέτης είναι ως εξής. Μετά τη σύντομη αυτή εισαγωγή, η επόμενη ενότητα αποτελεί κριτική επισκόπηση των ρυθμίσεων που ισχύουν σήμερα, ως προς τις επιπτώσεις τους στις γυναίκες. Η τρίτη ενότητα αναλύει τις συνέπειες για τις γυναίκες από την κυβερνητική πολιτική στους τομείς της απασχόλησης, της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής πολιτικής στο σύνολό της. Η πολιτική αυτή εξετάζεται υπό σύγχρονη γυναικεία οπτική και αποτιμάται με κύριο κριτήριο το εάν συμβάλλει στην εξισορρόπηση του ισοζυγίου μεταξύ των φύλων για το οποίο έγινε λόγος προηγουμένως. Τέλος, η τέταρτη ενότητα προτείνει στη Γενική Γραμματεία Ισότητας ιδέες για μέτρα προς υποστήριξη – είτε πρόκειται για απλές τροποποιήσεις "παραμετρικού" χαρακτήρα, είτε για πιο φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις "δομικού" χαρακτήρα.

---

<sup>7</sup> Για μια εκτενή παρουσίαση των ζητημάτων πολιτικής που εγείρονται, βλ. Esping-Andersen (1999).



## 2. Τα κοινωνικά δικαιώματα των γυναικών σήμερα

Η ενότητα αυτή εξετάζει τα κοινωνικά δικαιώματα των γυναικών όπως αυτά καθορίζονται από τις ισχύουσες ρυθμίσεις, στους τομείς (1) της κοινωνικής ασφάλισης, (2) των αδειών απουσίας από τη δουλειά για παροχή φροντίδων, (3) των κοινωνικών υπηρεσιών και (4) των οικογενειακών επιδομάτων.

### 2.1 Κοινωνική ασφάλιση και συντάξεις

Η διάσταση του φύλου είναι το σημείο στο οποίο συγκλίνουν οι στρεβλώσεις του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα. Το σύστημα κοινωνικής προστασίας δομείται στο μοντέλο του άνδρα-προστάτη οικογενείας (*male breadwinner*). Είναι χαρακτηριστικό ότι ενώ η ανεργία είναι χαμηλή μεταξύ των "αρχηγών νοικοκυριών" (συνήθως ανδρών 35-60 ετών), πλήττει δυσανάλογα τους νέους και τις γυναίκες (και ιδίως τις νέες γυναίκες). Η αλληλεπίδραση των θεσμών κοινωνικής προστασίας και αγοράς εργασίας διαμορφώνει ένα "σύστημα" που ενώ προστατεύει ποικιλόμορφα τον άνδρα οικογενειάρχη, ταυτόχρονα εμποδίζει την αυτονόμηση και κοινωνική ένταξη της γυναίκας.

Πράγματι, παρά τις αλλαγές προς την κατεύθυνση της εξίσωσης των φύλων που επήλθαν στο οικογενειακό δίκαιο μετά το 1983, το δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης εξακολουθεί να διαποτίζεται από τα στερεότυπα για τους ρόλους των φύλων του *παλαιού* οικογενειακού δικαίου<sup>8</sup>. Σύμφωνα με αυτά, ο άνδρας είναι ο εργαζόμενος που φέρει το εισόδημα στην οικογένεια, ενώ η γυναίκα παρέχει φροντίδα στην οικογένεια και εξαρτάται οικονομικά από τον άνδρα.

Τα στερεότυπα αυτά εκδηλώνονται σε τέσσερα σημεία-κλειδιά: το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (α) προστατεύει τη γυναίκα που δεν εργάζεται μόνο ως μέλος της οικογένειας του συζύγου της, (β) δεν βοηθά την εργαζόμενη γυναίκα-μητέρα να αποκτήσει δικό της δικαίωμα σε παροχές κοινωνικής ασφάλισης, (γ) ωθεί στην πρόωρη αποχώρηση της εργαζόμενης γυναίκας-μητέρας από την αγορά εργασίας, ενώ επίσης (δ) αποθαρρύνει την ισόρροπη συμμετοχή γυναίκας και άνδρα στην οικογενειακή ζωή.

Πιο αναλυτικά:

(α) *Η κοινωνική ασφάλιση προστατεύει τη γυναίκα που δεν εργάζεται ως μέλος της οικογένειας του συζύγου.* Τα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης πολλών γυναικών είναι παράγωγα: προκύπτουν από την ιδιότητα του "εξαρτημένου μέλους οικογένειας". Η γυναίκα που δεν εργάζεται δεν έχει άμεσο δικαίωμα περίθαλψης ή σύνταξης: ασφαλίζεται για παροχές υγείας στον ασφαλιστικό φορέα του συζύγου, ο οποίος δικαιούται και προσαύξηση της σύνταξης του. Η έμμεση ασφαλιστική κάλυψη της μη εργαζόμενης γυναίκας προϋποθέτει την ύπαρξη και διατήρηση του συζυγικού δεσμού: η απουσία ή διάρρηξη του απειλεί τη γυναίκα με απώλεια του δικαιώματος κοινωνικής ασφάλισης.

(β) *Η κοινωνική ασφάλιση δεν βοηθά τη γυναίκα (μητέρα) που εργάζεται να αποκτήσει δικό της δικαίωμα σε παροχές κοινωνικής ασφάλισης.* Από τη μια, η απλήρωτη εργασία στο σπίτι δεν αναγνωρίζεται με *bonus* ενσήμων (δηλ. με πλασματικά έτη ασφάλισης) όπως αλλού, ενώ η εργασία που παρέχεται στο πλαίσιο της οικογενειακής επιχείρησης ασφαλίζεται μόνο προαιρετικά. Από την άλλη, η γυναικεία συμμετοχή στην αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από διακοπές απασχόλησης που προκύπτουν από την ανάγκη της γυναίκας να ανταποκριθεί στο διπλό ρόλο της ως εργαζόμενης και ως φορέα παροχής φροντίδας. Η συνδυασμένη επίδραση της ασυνέχειας, της μικρής διάρκειας και του άτυπου χαρακτήρα της γυναικείας απασχόλησης δημιουργούν πολύ σημαντικά κενά κοινωνικής ασφάλισης.

(γ) *Η κοινωνική ασφάλιση ωθεί στην πρόωρη αποχώρηση της εργαζόμενης*

<sup>8</sup> Για μια πληρέστερη ανάλυση αρνητικών όψεων του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, βλ. Πετρόγλου (2001).

*γυναίκας-μητέρας από την αγορά εργασίας.* Η συνταξιοδότηση της γυναίκας – ιδίως της μητέρας – υπόκειται σε ευνοϊκότερες προϋποθέσεις από αυτές που ισχύουν για τον άνδρα: μικρότερα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης, λιγότερα χρόνια ασφάλισης για θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη. Οι ευνοϊκότερες προϋποθέσεις συνταξιοδότησης των γυναικών συχνά χρησιμοποιούνται από τους εργοδότες ως ευκαιρία για απαλλαγή τους από το γυναικείο δυναμικό: δεδομένου ότι οι γυναίκες συμπληρώνουν προϋποθέσεις συνταξιοδότησης πριν από τους άνδρες, ο εργοδότης δικαιούται να τις απολύσει πρώτες καταβάλλοντας τους το 40% μόνο της νόμιμης αποζημίωσης.

(δ) *Η κοινωνική ασφάλιση αποθαρρύνει την ισόρροπη συμμετοχή γυναίκας και άνδρα στην οικογενειακή ζωή.* Η κοινωνική ασφάλιση δεν βοηθά τη γυναίκα να συνδυάσει εργασία και οικογένεια, αλλά την επιβραβεύει για το έργο της ανατροφής των παιδιών της *εκ των υστέρων* με την πρόβλεψη χαμηλότερης ηλικίας συνταξιοδότησης. Το γεγονός ότι η επιβράβευση αυτή ισχύει μόνον για τη μητέρα και όχι για τον πατέρα (ακόμη και όταν σε εκείνον ανήκει η επιμέλεια των παιδιών), διαιωνίζει τα παραδοσιακά στερεότυπα για τους ρόλους των φύλων και αποθαρρύνει την ουσιαστική συμμετοχή του άνδρα στις οικογενειακές υποχρεώσεις.

Τα παραπάνω σημεία-κλειδιά διαμορφώνουν τα εξής δεδομένα όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση. Από τη μια, πολλές γυναίκες αντιμετωπίζουν: (i) δυσκολίες ή πλήρη αδυναμία θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος, (ii) οξύ κίνδυνο φτώχειας σε περίπτωση διαζυγίου εάν δεν έχουν ίδιο δικαίωμα σε σύνταξη, καθώς και (iii) δυσμενή τρόπο υπολογισμού της σύνταξης όταν συμπληρώνουν τις προϋποθέσεις. Από την άλλη, λιγότερες γυναίκες (κυρίως εργαζόμενες του “προστατευμένου τομέα”) έχουν (iv) ευνοϊκές προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, ιδίως εάν είναι μητέρες ανηλίκων.

Τα τέσσερα αυτά σημεία-κλειδιά αναπτύσσονται με πιο αναλυτικό τρόπο στη συνέχεια.

#### (i) Δυσκολία θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος

Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης απαιτεί έναν ελάχιστο χρόνο ασφάλισης για τη θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη γήρατος. Στο ΙΚΑ το χρονικό όριο αυτό είναι 4.500 ένημα (ισοδύναμο με 15 έτη συνεχούς απασχόλησης). Η μη συμπλήρωση του απαιτούμενου χρόνου ασφάλισης έχει ως συνέπεια την απώλεια της σύνταξης, ακόμα και όταν έχουν καταβληθεί εισφορές κατά το μεγαλύτερο μέρος του χρόνου αυτού (π.χ. για 14½ έτη).

Θύματα της ρύθμισης αυτής είναι κυρίως οι γυναίκες. Αυτό οφείλεται στους εξής λόγους:

- Η συμμετοχή των γυναικών στην αμειβόμενη απασχόληση είναι ασταθής και συνολικά μικρότερης διάρκειας, αφού οι οικογενειακές υποχρεώσεις (φροντίδα παιδιών, ηλικιωμένων, ενδεχομένως μελών με αναπηρίες κτλ.) εμποδίζουν τη συνεχή και μακρόχρονη συμμετοχή στην αγορά εργασίας.
- Οι γυναίκες αποτελούν τη συντριπτική πλειοψηφία των εργαζομένων σε *μορφές απασχόλησης* που δυσχεραίνουν τη συσσώρευση ασφαλιστικών δικαιωμάτων (ενσήμων): των “συμβοηθούτων μελών” σε οικογενειακές επιχειρήσεις, των μερικά απασχολούμενων, των άτυπα εργαζομένων κτλ.
- Η αδήλωτη εργασία και η εισφοροδιαφυγή έχουν μεγαλύτερη έκταση σε *τομείς της οικονομίας* με υψηλό ποσοστό γυναικείας απασχόλησης. Το φαινόμενο αυτό κατά κανόνα επιτείνεται από την κυριαρχία των άτυπων μορφών απασχόλησης σε κλάδους όπως η κλωστοϋφαντουργία (ιδίως με φασόν) κτλ.

Ως αποτέλεσμα των παραπάνω παραγόντων, πολλές γυναίκες αδυνατούν να συμπληρώσουν το ελάχιστο όριο ασφάλισης για τη θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη. Στις περιπτώσεις αυτές, εκείνοι που απέτυχαν να συγκεντρώσουν τον

απαιτούμενο αριθμό ενσήμων χρηματοδοτούν κατ' ουσίαν με τις εισφορές τους τις συντάξεις που καταβάλλονται σε όσους συμπληρώνουν τον ελάχιστο χρόνο ασφάλισης για σύνταξη.

Πρόκειται για μια αναδιανομή κοινωνικών πόρων και δικαιωμάτων με δύο (εξίσου ανησυχητικές) διαστάσεις:

- α. Οι ηλικιωμένοι με ανεπαρκή αριθμό ενσήμων είναι συνήθως γυναίκες, ενώ οι περισσότεροι συνταξιούχοι κύριας ασφάλισης είναι άνδρες (παρότι ανάμεσά τους βρίσκονται γυναίκες με σταθερή απασχόληση και συνεχές ιστορικό ασφάλισης). Συνεπώς, έχουμε μια αναδιανομή από τις γυναίκες στους άνδρες.
- β. Τα άτομα που απέτυχαν να συγκεντρώσουν τον απαιτούμενο αριθμό ενσήμων είναι όσοι είχαν χαμηλό εισόδημα ως εργαζόμενοι (και έχουν ακόμη χαμηλότερο εισόδημα λόγω του ότι δεν δικαιούνται σύνταξη). Όσοι αντίθετα το κατάφεραν, είχαν (και έχουν ως συνταξιούχοι) κατά τεκμήριο υψηλότερο εισόδημα. Συνεπώς, έχουμε μια αναδιανομή από τα χαμηλά στα υψηλά εισοδήματα (δηλ. μια αντίστροφα προοδευτική αναδιανομή).

Οι γυναίκες που απέτυχαν να θεμελιώσουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα μέσω της *κοινωνικής ασφάλισης* συνήθως αποτυγχάνουν επίσης να επωφεληθούν από τις συντάξεις της *κοινωνικής πρόνοιας*. Πράγματι, η χορήγηση σύνταξης "ανασφαλιστών υπερηλίκων" (ίσης με την αγροτική σύνταξη του ΟΓΑ) έχει πολύ περιοριστικές προϋποθέσεις: το *οικογενειακό* εισόδημα των αιτούντων δεν πρέπει να υπερβαίνει το ισοδύναμο μιας ακόμη σύνταξης του ΟΓΑ. Με άλλα λόγια, δεν δικαιούνται τη σύνταξη ανασφαλιστών γυναίκες που ζουν σε νοικοκυριά όπου κάποιο μέλος εργάζεται (π.χ. ο γιος), ακόμη και αν είναι χαμηλόμισθος, ή είναι συνταξιούχος από κάποιο ταμείο κύριας ασφάλισης (π.χ. ο σύζυγος), ακόμη και αν εισπράττει την κατώτατη σύνταξη.

Η μικρή εμβέλεια της σύνταξης ανασφαλιστών επιτείνει τα κενά κοινωνικής προστασίας που αντιμετωπίζουν οι ηλικιωμένες γυναίκες εξαιτίας του ότι δεν μπόρεσαν να συμπληρώσουν το ελάχιστο όριο ασφάλισης για τη θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη ταμείου κύριας ασφάλισης.

#### (ii) Απώλεια δικαιωμάτων σε περίπτωση διαζυγίου<sup>9</sup>

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η ασφαλιστική προστασία της γυναίκας που δεν εργάζεται εξαρτάται από την οικογενειακή της κατάσταση (δηλ. την ιδιότητά της ως συζύγου). Αυτό έχει ως συνέπεια την απώλεια δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης σε περίπτωση που ο γάμος λυθεί με διαζύγιο.

Η πρώτη επίπτωση αφορά την απώλεια πρόσβασης σε παροχές σύνταξης. Η έγγαμη συμβίωση συνεπάγεται συνταξιοδοτική κάλυψη της γυναίκας είτε με την έννοια της ωφέλειας από τη σύνταξη του συζύγου, είτε (μετά το θάνατό του) με τη μορφή του δικαιώματος σε σύνταξη χηρείας. Η απουσία ή λύση του γάμου στερεί από τις γυναίκες αυτό το δικαίωμα. Έτσι, μια γυναίκα που δεν μπόρεσε να συγκεντρώσει αρκετά ένσημα για δική της σύνταξη (επειδή, μεταξύ άλλων, παρείχε οικιακές φροντίδες στην οικογένειά της, στον πρώην σύζυγο ή σύντροφό της), κινδυνεύει να περιέλθει σε κατάσταση φτώχειας σε περίπτωση διαζυγίου (καθώς και σε περίπτωση απλού χωρισμού ή θανάτου του συντρόφου της εάν η σχέση τους είχε τη μορφή ελεύθερης συμβίωσης).

Η δεύτερη επίπτωση αφορά την απώλεια πρόσβασης σε παροχές ασθένειας. Η νομοθεσία παρέχει σε κάθε ανασφαλιστή διαζευγμένη τη δυνατότητα της αυτασφάλισης, ώστε να διατηρήσει το δικαίωμα παροχών ασθένειας από τον ασφαλιστικό φορέα του (πρώην) συζύγου της. Όμως, προϋπόθεση για αυτό είναι: (α) η γυναίκα να μην ασφαλιζεται αμέσως ή εμμέσως σε άλλο φορέα για παροχές

<sup>9</sup> Για μια αναλυτικότερη παρουσίαση του προβλήματος της συνταξιοδότησης διαζευγμένων γυναικών, βλ. Πετρόγλου (1998).

ασθένειας, (β) ο γάμος να λύθηκε μετά την ηλικία των 35 ετών, (γ) η γυναίκα να υποβάλει σχετική αίτηση μέσα σε ένα έτος από την έκδοση της τελεσίδικης απόφασης διαζυγίου, καθώς και (δ) η γυναίκα να καταβάλει το σύνολο της εισφοράς κλάδου ασθένειας (εργοδότη και ασφαλισμένου), η οποία αντιστοιχεί σε 5,5% του ημερομισθίου ανειδίκευτου εργάτη.

Πράγματι, η έλλειψη ασφαλιστικής και συνταξιοδοτικής προστασίας μετά το διαζύγιο είναι ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που απασχολούν τις διαζευγμένες γυναίκες (όπως έχει διαπιστώσει και το Παρατηρητήριο για τα Δικαιώματα των Γυναικών από ανάλυση των περιπτώσεων των γυναικών που κατέφυγαν σε αυτό). Επίσης, από επισκόπηση των δικαστικών αποφάσεων που δημοσιεύονται στα νομικά περιοδικά και αφορούν διαφορές κοινωνικής ασφάλισης, προκύπτει ότι ένας μεγάλος αριθμός διαφορών που φθάνουν στα δικαστήρια αφορούν περιπτώσεις στέρησης λόγω διαζυγίου των εμμέσων δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης τα οποία είχαν οι γυναίκες ως μέλη της οικογένειας των συζύγων τους. Τέλος, ένας (μικρότερος) αριθμός υποθέσεων αφορά περιπτώσεις γυναικών που δεν είναι σε θέση να διεκδικήσουν αυτά τα δικαιώματα εξαιτίας του ότι ο δεσμός τους με τον άνδρα ασφαλισμένο δεν βασιζόταν στο γάμο αλλά στην ελεύθερη συμβίωση.

Συχνά, τα δικαστήρια ερμηνεύουν με ευρύ πνεύμα τις σχετικές διατάξεις, περιορίζοντας ή εξαλείφοντας τελείως τις αρνητικές επιπτώσεις που ασκούν στη δυνατότητα θεμελίωσης δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης οι αλλαγές στην οικογενειακή κατάσταση ή οι νέες μορφές συμβίωσης. Για παράδειγμα τα Δικαστήρια έχουν αναγνωρίσει το δικαίωμα της διαζευγμένης να διατηρεί τις παροχές ασθένειας που είχε κατά το χρόνο λύσης του γάμου της (έστω και αν δεν άσκησε το δικαίωμα της αυτό στην προβλεπόμενη προθεσμία από την έκδοση της απόφασης διαζυγίου), καθώς και ότι για τη θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη λόγω θανάτου η ελεύθερη συμβίωση εξομοιώνεται με την έγγαμη σχέση (υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι οφειλόταν σε νομικό κώλυμα τέλεσης γάμου και ότι ο γάμος έγινε αμέσως μετά την άρση αυτού του κωλύματος).

Πάντως, το πρόβλημα της απώλειας δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης σε περίπτωση διαζυγίου (και της εξ αρχής μη απόκτησής τους στην περίπτωση της ελεύθερης συμβίωσης) εξακολουθεί να αποτελεί τον κανόνα. Πρόκειται για ένα πολύ σοβαρό αν και αγνοημένο πρόβλημα, το οποίο αφενός εκθέτει πολλές γυναίκες στον κίνδυνο της φτώχειας, ενώ αφετέρου παγιώνει πολύ περισσότερες στην πλήρη οικονομική εξάρτηση από τους συζύγους τους.

### (iii) Δυσμενής τρόπος υπολογισμού της σύνταξης

Ένα επιμέρους πρόβλημα αφορά τον τρόπο υπολογισμού της σύνταξης στο ισχύον σύστημα. Το ποσό της σύνταξης σε πολλά ταμεία στην Ελλάδα, όπως και σε κάθε σύστημα "καθορισμένης παροχής", υπολογίζεται ως ποσοστό των συντάξιμων αποδοχών. Με άλλα λόγια, έχουμε δύο παράγοντες: (α) το "ποσοστό αναπλήρωσης" και (β) τις "αποδοχές αναφοράς".

Το ποσοστό αναπλήρωσης στο ΙΚΑ εξαρτάται από την ασφαλιστική κλάση και τον αριθμό των ενσήμων: στις μεσαίες ασφαλιστικές κλάσεις είναι ίσο με 70% για 10.500 ένσημα (35 έτη ασφάλισης). Αντίθετα, στο Δημόσιο (καθώς και στα ταμεία των τραπεζών, των ΔΕΚΟ κ.ά.) η σύνταξη είναι ίση με το 80% των συντάξιμων αποδοχών. Όσοι εργαζόμενοι ασφαλίστηκαν για πρώτη φορά μετά την 1.1.1993 αντιμετωπίζουν ενιαίο ποσοστό αναπλήρωσης ίσο με 60% των συντάξιμων αποδοχών.

Παρότι το ποσοστό αναπλήρωσης αποτελεί, όπως είναι προφανές, μια πολύ σημαντική μεταβλητή του τρόπου υπολογισμού της σύνταξης, η έμφαση στο σημείο αυτό δίνεται κυρίως στη διάρκεια της περιόδου συνυπολογισμού των αποδοχών αναφοράς.

Οι αποδοχές αναφοράς στο ΙΚΑ αντιστοιχούν στο τεκμαρτό ημερομίσθιο των

τελευταίων πέντε ετών πριν από την συνταξιοδότηση. Στο Δημόσιο (όπως και στα ταμεία των τραπεζών) οι αποδοχές αναφοράς είναι ίσες με τις συντάξιμες αποδοχές του τελευταίου μήνα. Στα άλλα ταμεία παρουσιάζονται ενδιάμεσες περιπτώσεις (υπολογισμός σύνταξης ως ποσοστό των συντάξιμων αποδοχών του τελευταίου έτους ή των τελευταίων δύο ετών).

Είναι χαρακτηριστικό ότι στις άλλες χώρες της Ε.Ε. οι συντάξιμες αποδοχές αναφέρονται σε μια πολύ μεγαλύτερη περίοδο:

- στο μέσο όρο των τελευταίων (ή των καλύτερων από πλευράς αποδοχών) 10-15 ετών (Αυστρία, Ισπανία, Πορτογαλία),
- στο μέσο όρο των καλύτερων 17 (25 από το 2008) ετών (Γαλλία),
- στο μέσο όρο των αποδοχών του συνόλου του εργασίου βίου (Γερμανία, Βέλγιο, Ιταλία, Σουηδία, Βρετανία).

Η διάρκεια της περιόδου υπολογισμού των αποδοχών αναφοράς αποτελεί σημαντική παράμετρο, η επιλογή της οποίας έχει διαφορετικές επιπτώσεις στο ύψος της σύνταξης διαφορετικών κατηγοριών ασφαλισμένων:

- α. Οι αποδοχές των εργαζομένων σε θέσεις απασχόλησης που είναι αφενός σταθερές και αφετέρου παρέχουν ευκαιρίες ομαλής εξέλιξης (προαγωγές κτλ.), όπως είναι οι θέσεις εργασίας στο Δημόσιο, στις Τράπεζες και στις ΔΕΚΟ, αυξάνονται κανονικά κατά την περίοδο του εργασίου βίου.
- β. Αντίθετα, οι αμοιβές των εργαζομένων σε σταθερές θέσεις χειρωνακτικής εργασίας αυξάνονται μέχρι κάποια ηλικία, ενώ παραμένουν στάσιμες ή και μειώνονται ακόμη μετά από αυτήν.
- γ. Τέλος, οι αμοιβές εργαζομένων με διακεκομμένο ιστορικό απασχόλησης έχουν απρόβλεπτη εξέλιξη: τα χαμηλά ποσοστά απασχόλησης σε ομάδες ηλικιών κοντά στη συνταξιοδότηση και τα μεγάλα ποσοστά μακρόχρονης ανεργίας υποδηλώνουν ότι τμήμα των εργαζομένων αυτών αντιμετωπίζει δυσκολίες επανένταξης στην αγορά εργασίας – ενώ και όταν ακόμη αυτές οι δυσκολίες παρακάμπτονται, οι θέσεις εργασίας που καταλαμβάνονται συχνά αντιστοιχούν σε λιγότερες ώρες απασχόλησης και σε χαμηλότερο ωρομίσθιο.

Ένα σύστημα στο οποίο η σύνταξη υπολογίζεται ως ποσοστό των συντάξιμων αποδοχών των τελευταίων πέντε ετών (ή, ακόμη περισσότερο, του τελευταίου μήνα) ευνοεί την πρώτη κατηγορία αλλά αδικεί τις υπόλοιπες δύο. Αντίθετα, ο υπολογισμός της σύνταξης βάσει των αποδοχών ολόκληρου του εργασίου βίου (ή, τουλάχιστον, βάσει των αποδοχών μιας μεγάλης περιόδου π.χ. 20-25 ετών) αντιμετωπίζει τους ασφαλισμένους *επί ίσοις όροις*, χωρίς να κάνει διακρίσεις ανάλογα με το "προφίλ" των αποδοχών τους στο χρόνο.

Ειδικότερα, οι γυναίκες που εργάζονται σε σταθερές θέσεις απασχόλησης του προστατευμένου τομέα, είτε είναι μισθωτές (Δημόσιο, Τράπεζες, ΔΕΚΟ) είτε αυτοαπασχολούμενες (ιατροί, νομικοί, μηχανικοί), ευνοούνται καθαρά από τον ισχύοντα τρόπο υπολογισμού της σύνταξης.

Αντίθετα, οι υπόλοιπες γυναίκες (οι χαμηλόμισθες, όσες απασχολούνται σε θέσεις μερικής απασχόλησης, σε άτυπες μορφές εργασίας, με ελλειπτικό και διακεκομμένο ιστορικό ασφάλισης κτλ.) αδικούνται εξίσου καθαρά από τη μικρή διάρκεια του χρόνου συνυπολογισμού των συντάξιμων αποδοχών.

#### (iv) Ευνοϊκές προϋποθέσεις συνταξιοδότησης

Είναι γνωστό ότι οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης των γυναικών (ιδίως εάν πρόκειται για μητέρες ανήλικων παιδιών) είναι πολύ ευνοϊκότερες από τις αντίστοιχες των ανδρών: τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης είναι χαμηλότερα, ενώ τα απαιτούμενα χρόνια ασφάλισης για θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης είναι επίσης

λιγότερα.

Τα ακριβή όρια ηλικίας διαφέρουν μεταξύ φορέων ασφάλισης και ανάλογα με το έτος εισόδου στην αγορά εργασίας.

Για παράδειγμα, μια υπάλληλος του Δημοσίου μητέρα ανηλίκων δικαιούται πλήρη σύνταξη στην ηλικία των 50, αρκεί να έχει συμπληρώσει 17½ ή 25 έτη συντάξιμης υπηρεσίας (αναλόγως του εάν διορίστηκε πριν ή μετά την 1.1.1983 αντιστοίχως).

Συγκριτικά, μια ανύπαντρη γυναίκα χωρίς παιδιά που διορίστηκε μετά την 1.1.1983 δικαιούται πλήρη σύνταξη στα 60. Η αντιστοιχη ηλικία για τους άνδρες είναι τα 65.

Παλαιότερα, οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης ήταν ακόμη ευνοϊκότερες: π.χ. το 1992 μια μητέρα ανηλίκων που είχε διοριστεί μέχρι την 31.12.1982 είχε τη δυνατότητα να θεμελιώσει δικαίωμα σε πλήρη σύνταξη στην ηλικία των 42 (με 15 μόλις έτη συντάξιμης υπηρεσίας).

Το ίδιο ευνοϊκά ή ευνοϊκότερα όρια συνταξιοδότησης ισχύουν στα υπόλοιπα "ευγενή" ταμεία, όπως είναι τα ταμεία των τραπεζών, των ΔΕΚΟ κτλ. Ειδικά στη ΔΕΗ, μια μητέρα ανηλίκων που συμπλήρωσε 20 έτη υπηρεσίας μέχρι το 1997 δικαιούται να συνταξιοδοτηθεί στην ηλικία των 44½ ή λιγότερο (50 εάν η 20ετής υπηρεσία συμπληρώθηκε μετά το 1998).

Αντίθετα, τα όρια ηλικίας των μητέρων ανηλίκων είναι υψηλότερα στο ΙΚΑ (αν και χαμηλότερα από αυτά των άλλων ασφαλισμένων). Συγκεκριμένα, με λιγότερα από 33 έτη ασφάλισης η ηλικία συνταξιοδότησης είναι τα 62 για τους άνδρες και τα 57 για τις γυναίκες (για πλήρη σύνταξη), ενώ για μητέρες ανηλίκων που συμπλήρωσαν 18½ έτη ασφάλισης είναι τα 55.

Σημειώνεται ότι τα όρια ηλικίας όσων ασφαλίστηκαν για πρώτη φορά μετά την 1.1.1993 είναι τα 65 έτη για άνδρες και γυναίκες χωρίς ή με ενήλικα παιδιά, ενώ μειώνονται στα 55 για μητέρες με ανήλικα παιδιά (ανεξαρτήτως ταμείου).

Δίχως αμφιβολία, οι ρυθμίσεις αυτές είναι πράγματι ευνοϊκές και ωφελούν σημαντικά όσες γυναίκες συμπληρώνουν τις σχετικές προϋποθέσεις. Όμως, υπό τη οπτική γωνία του δημοσίου συμφέροντος (και των συμφερόντων του συνόλου των γυναικών) μπορεί κανείς να εγείρει τις παρακάτω ενστάσεις:

- α. Οι ευνοϊκές προϋποθέσεις συνταξιοδότησης επιτείνουν τις ανισότητες του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Ευνοούν κυρίως τις εργαζόμενες στο Δημόσιο και στον υπόλοιπο προστατευμένο τομέα της οικονομίας (ΔΕΚΟ – Τράπεζες κτλ.). Ευνοούν πολύ λιγότερο τις εργαζόμενες του ιδιωτικού τομέα, ιδίως όσες ασφαλίζονται στα λεγόμενα "λαϊκά ταμεία". Ευνοούν, τέλος, ακόμη λιγότερο τις νεοασφαλισμένες (όσες εισήλθαν στην αγορά εργασίας μετά την 1.1.1993).
- β. Οι ρυθμίσεις για τις μητέρες ανηλίκων είναι αναποτελεσματικές ως προς το σκοπό που υποτίθεται ότι εξυπηρετούν. Τα παιδιά μιας γυναίκας 50 ή 55 ετών είναι κατά κανόνα πολύ κοντά στην ενηλικίωση. Η συμβολή της συνταξιοδότησης μιας μητέρας τέτοιας ηλικίας στο στόχο της προστασίας της μητρότητας είναι μηδαμινή (αν όχι αρνητική).
- γ. Η συνταξιοδότηση (με πλήρη σύνταξη) σε τόσο μικρή ηλικία έχει πολύ μεγάλο κόστος σε σχέση με το χαμηλό κοινωνικό της όφελος, όπως μόλις αναφέρθηκε. Ενδεικτικά, η συνολική αξία της σύνταξης μιας υπαλλήλου με μεσαίες αποδοχές που αρχίζει να εργάζεται στα 25, συνταξιοδοτείται ως μητέρα ανηλίκων στα 50 και εισπράττει τη σύνταξή της μέχρι τα 80 ανέρχεται στο ποσό των 100 εκατ. δρχ. Το ποσό αυτό αποτελεί σχεδόν εξ ολοκλήρου κοινωνική επιδότηση, αφού η υπάλληλος δεν έχει καταβάλει υπό μορφή εισφορών παρά μόνο ένα αμελητέο ποσοστό.
- δ. Τα χαμηλότερα όρια συνταξιοδότησης για τις γυναίκες που ισχύουν στην Ελλάδα βρίσκονται σε αντίθεση με τη γενική τάση εξίσωσης των ορίων σε όλες τις άλλες

χώρες της Ε.Ε. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε πολλές χώρες τα όρια συνταξιοδότησης των γυναικών είναι ήδη ίσα με αυτά των ανδρών (ενώ στην Αυστρία, στο Βέλγιο, στην Ιταλία και στη Βρετανία έχει ήδη αρχίσει η μεταβατική περίοδος προς την πλήρη εξίσωση)<sup>10</sup>.

ε. Όπως αναφέρθηκε νωρίτερα, η συνταξιοδότηση των γυναικών σε χαμηλή ηλικία αποτελεί αφορμή διακρίσεων εναντίον τους στην αγορά εργασίας<sup>11</sup>.

Συνοψίζοντας, θα μπορούσε κανείς να συμπεράνει ότι τα χαμηλότερα όρια συνταξιοδότησης, παρότι αναμφισβήτητα ευνοούν αρκετές γυναίκες, ασκούν αρνητική επίδραση τόσο στην οικονομία του συστήματος (χαμηλό κοινωνικό όφελος – υπερβολικά υψηλό κόστος), όσο και στην κοινωνική δικαιοσύνη (πηγή ανισότητας *μεταξύ γυναικών*, αναλόγως φορέα ασφάλισης και ηλικίας εισόδου στην ασφάλιση)<sup>12</sup>.

## 2.2. Άδειες απουσίας για την παροχή φροντίδων

Το εργατικό δίκαιο και ο υπαλληλικός κώδικας (στο Δημόσιο) αναγνωρίζουν στην εργαζόμενη το δικαίωμα της άδειας απουσίας από τη δουλειά για την παροχή φροντίδων στα παιδιά, όπως και στα ασθενή ή ηλικιωμένα μέλη της οικογένειας.

Πιο συγκεκριμένα, μια εργαζόμενη του Δημοσίου δικαιούται:

- άδεια μητρότητας, με πλήρεις αποδοχές, διάρκειας 20 εβδομάδων
- μειωμένο ωράριο, χωρίς μείωση αποδοχών, κατά 2 ώρες την ημέρα επί 2 χρόνια μετά τη γέννηση του παιδιού (και κατά 1 ώρα από το 2<sup>ο</sup> έως τον 4<sup>ο</sup> χρόνο μετά τη γέννηση του παιδιού)

ή (για όσες μητέρες δεν κάνουν χρήση του μειωμένου ωραρίου)

- γονική άδεια, με πλήρεις αποδοχές, διάρκειας 9 μηνών

και επί πλέον

- άδεια άνευ αποδοχών έως 2 ετών για ανατροφή παιδιού ηλικίας έως και 6 ετών
- ειδική άδεια 22 εργάσιμων ημερών το χρόνο με αποδοχές, για τη φροντίδα τέκνων που πάσχουν από νόσημα, το οποίο απαιτεί τακτικές μεταγγίσεις αίματος ή χρήζει περιοδικής νοσηλείας
- ύστερα από γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου, άδεια άνευ αποδοχών έως 2 ετών για σοβαρούς ιδιωτικούς λόγους (π.χ. φροντίδα γονέων, ασθενών μελών οικογένειας κ.ά.).

Αντίθετα, μια εργαζόμενη του ιδιωτικού τομέα δικαιούται:

- άδεια μητρότητας, με πλήρεις αποδοχές, διάρκειας 17 εβδομάδων
- μειωμένο ωράριο, χωρίς μείωση αποδοχών, επί 2 ώρες κάθε μέρα μέχρις ότου το παιδί γίνει 1 έτους, ή επί 1 ώρα κάθε μέρα μέχρις ότου το παιδί γίνει 2 ετών
- γονική άδεια άνευ αποδοχών, διάρκειας 3½ μηνών, μέχρις ότου το παιδί γίνει 3½ ετών
- μειωμένο ωράριο, με ανάλογη περικοπή των αποδοχών, κατά 1 ώρα την ημέρα, για τη φροντίδα παιδιών με πνευματική, ψυχική ή σωματική αναπηρία

<sup>10</sup> Για μια συγκριτική μελέτη των όρων συνταξιοδότησης των γυναικών στις χώρες της Ε.Ε., βλ. Leitner (2001).

<sup>11</sup> Για μια πιο εκτεταμένη παρουσίαση, βλ. Petroglou (1996).

<sup>12</sup> Για μια διαφορετική οπτική, η οποία όμως μπορεί να συμπίπτει με αυτή της μελέτης περισσότερο από ό,τι φαίνεται εκ πρώτης όψεως, βλ. Καραμεσίνη (2001).

και τέλος

- άδεια άνευ αποδοχών, 6 ημερών το χρόνο, για τη φροντίδα συγγενών πρώτου βαθμού (παιδιών, γονέων ή συζύγου) οι οποίοι λόγω σοβαρής ασθένειας ή αναπηρίας ή ηλικίας δεν μπορούν να αυτοεξυπηρετηθούν (εφόσον η εργαζόμενη έχει τη φροντίδα τους και το ετήσιο εισόδημα τους δεν υπερβαίνει αυτό του ανειδίκευτου εργάτη).

Αξίζει να σημειωθεί ότι στην Ελλάδα (αντίθετα με όσα ισχύουν σε αρκετές χώρες της Ε.Ε.) δεν χορηγείται άδεια πατρότητας ή γονική άδεια με πλήρεις αποδοχές στον πατέρα.

Από τις παραπάνω άδειες απουσίας για την παροχή φροντίδων μόνο η άδεια μητρότητας αναγνωρίζεται ως χρόνος ασφάλισης τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα. Η γονική άδεια ανατροφής παιδιού αναγνωρίζεται ως χρόνος ασφάλισης στο Δημόσιο (αντίθετα, στον ιδιωτικό τομέα αναγνωρίζεται μόνο κατόπιν εξαγοράς, δηλ. με καταβολή από τον γονέα τόσο της δικής του εισφοράς όσο και αυτής του εργοδότη). Τέλος, δεν αναγνωρίζεται ως χρόνος ασφάλισης η άδεια απουσίας για τη φροντίδα μελών της οικογένειας που έχουν ανάγκη υποστήριξης.

Τα προβλήματα που προκύπτουν από τις παραπάνω ρυθμίσεις είναι κυρίως δύο:

- α. Οι ανισότητες δικαιωμάτων μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Όπως συμβαίνει και με τα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης που εξετάστηκαν προηγουμένως, οι ρυθμίσεις που αφορούν τις άδειες απουσίας για την παροχή φροντίδων είναι ευνοϊκές για τις εργαζόμενες στο Δημόσιο. Όμως οι άδειες τις οποίες (θεωρητικά) δικαιούνται οι εργαζόμενες του ιδιωτικού τομέα έχουν μικρότερη διάρκεια, ή καλύπτουν λιγότερες περιπτώσεις, ή είναι άνευ αποδοχών.
- β. Οι ρυθμίσεις για τις εργαζόμενες του ιδιωτικού τομέα έχουν συχνά μόνο θεωρητικό χαρακτήρα: στην πράξη αποδεικνύονται αναποτελεσματικές ή ανεφάρμοστες. Πράγματι, έχει διαπιστωθεί ότι αφενός, όπως δείχνουν οι αναφορές της Γραμματείας Γυναικών της ΓΣΕΕ, πολλοί εργοδότες απλώς αρνούνται να αναγνωρίσουν τα νόμιμα δικαιώματα των γυναικών που απασχολούν – ενώ αφετέρου, τα δικαιώματα αυτά μειώνουν τις ευκαιρίες απασχόλησης των γυναικών που ανήκουν στις “ομάδες κινδύνου”.

Το ζήτημα της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων που αφορούν τις άδειες απουσίας (στον ιδιωτικό τομέα) για την παροχή φροντίδων είναι εξαιρετικά σημαντικό και για αυτό αξίζει να αναλυθεί σε κάπως μεγαλύτερη έκταση.

Αναμφίβολα, η μια όψη του προβλήματος είναι η “παραβατικότητα” πολλών επιχειρήσεων: η εκτεταμένη παραοικονομία, η αδήλωτη ή και ανασφάλιστη εργασία, η εισφοροδιαφυγή κτλ. εξακολουθούν να αποτελούν τυπικά σχεδόν χαρακτηριστικά πολλών κλάδων της οικονομίας, όπως είναι ο τουρισμός και οι υπόλοιπες προσωπικές υπηρεσίες, ορισμένοι τομείς της μεταποίησης, το εμπόριο κ.ά. Το φαινόμενο αυτό, σε συνδυασμό με την αδυναμία των αρχών να επιβάλλουν την τήρηση των νόμων, εκθέτει τους εργαζόμενους σε παγίδες και κενά κοινωνικής προστασίας. Είναι περιττό να τονιστεί ότι οι κίνδυνοι αυτοί απειλούν σε μεγαλύτερο βαθμό τις εργαζόμενες γυναίκες.

Η άλλη όψη του προβλήματος είναι λιγότερο προφανής, τόσο που συνήθως παραβλέπεται εντελώς: η μέθοδος χρηματοδότησης των αδειών απουσίας για την παροχή φροντίδων, σε συνδυασμό με το μικρό μέγεθος των επιχειρήσεων όπου απασχολείται ο κύριος όγκος του εργατικού δυναμικού (και ιδίως του γυναικείου), διαμορφώνουν ένα θεσμικό περιβάλλον που από τη σκοπιά των εργοδοτών καθιστά ασύμφορη την πρόσληψη γυναικών – ιδίως εκείνων που εκτιμάται ότι ανήκουν σε κάποια “επικίνδυνη” κατηγορία (π.χ. έγγαμες νέες χωρίς παιδιά).

Πιο αναλυτικά:

Σε μια (υποθετική) οικονομία που αποτελείται από επιχειρήσεις με μεγάλο μέγεθος,



η πρόβλεψη της χρηματοδότησης από τον εργοδότη των αδειών απουσίας για παροχή φροντίδας μπορεί να λειτουργεί με ικανοποιητικό τρόπο: ο "κίνδυνος" που αντιμετωπίζει κάθε μεμονωμένος εργοδότης (η πιθανότητα να υποστεί οικονομική ζημιά εξ αιτίας των αδειών απουσίας για παροχή φροντίδας) επιμερίζεται μεταξύ ενός μεγάλου αριθμού εργαζομένων. Κατά συνέπεια, το κόστος των αδειών απουσίας για παροχή φροντίδας ως ποσοστό του συνολικού εργατικού κόστους διαφέρει λίγο μεταξύ επιχειρήσεων και κυμαίνεται λίγο από χρόνο σε χρόνο (με άλλα λόγια, παραμένει σε προβλέψιμα και σχετικά χαμηλά επίπεδα).

Αντίθετα, σε μια οικονομία όπου οι επιχειρήσεις έχουν μικρό μέγεθος (όπως συμβαίνει στην Ελλάδα), η ίδια ρύθμιση θα έχει αποτελέσματα αντίθετα με τα προσδοκώμενα. Πράγματι, ο ιδιοκτήτης-διευθυντής μιας επιχείρησης με μικρό αριθμό υπαλλήλων υφίσταται μεγαλύτερη οικονομική ζημιά όταν μια λαμβάνει άδεια απουσίας για παροχή φροντίδας, αφού η επιβάρυνση του εργατικού κόστους είναι πολύ πιο σημαντική και κυρίως "απότομη". Με άλλα λόγια, το συνολικό κόστος από τις άδειες απουσίας για παροχή φροντίδας δεν επιμερίζεται κανονικά μεταξύ των εργοδοτών αλλά βαρύνει δυσανάλογα εκείνους που απασχολούν σε μεγαλύτερο βαθμό γυναίκες με πιθανότητα να κάνουν χρήση αδειών απουσίας.

Υπό αυτές τις συνθήκες, ρυθμίσεις που επιβλήθηκαν από το νομοθέτη με σκοπό την προστασία της εργαζόμενης γυναίκας καταλήγουν να προκαλούν διακρίσεις κατά των γυναικών στην αγορά εργασίας - αφού είτε αγνοούνται απλώς από τους εργοδότες, είτε λειτουργούν ως αντικίνητρα για προσλήψεις γυναικών (μειώνοντας τις ευκαιρίες απασχόλησης εκείνων που ανήκουν στις κρίσιμες ηλικιακές και άλλες κατηγορίες).

### **2.3. Υπηρεσίες παιδικής φροντίδας και φροντίδας ηλικιωμένων**

Η προαγωγή της ισότιμης συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας προϋποθέτει την "υποκατάσταση" μέρους τουλάχιστον των φροντίδων που κατά κανόνα παρέχονται, χωρίς αμοιβή, στο εσωτερικό της οικογένειας από τις ίδιες τις γυναίκες. Η διαθεσιμότητα υπηρεσιών παιδικής φροντίδας και φροντίδας ηλικιωμένων (αλλά και πιο εξειδικευμένων υπηρεσιών, όπως είναι η φροντίδα των ατόμων με ειδικές ανάγκες) είναι απαραίτητη συνθήκη για τη συμφιλίωση εργασίας και οικογένειας. Μάλιστα, η απλή διαθεσιμότητα αυτών των υπηρεσιών δεν αρκεί: χρειάζεται επίσης να είναι ικανοποιητική η ποιότητα τους αλλά και να είναι σχετικά εύκολη η πρόσβαση σε αυτές (δηλ. το κόστος τους να μη είναι απαγορευτικό).

Η αναλυτική εξέταση της σημερινής κατάστασης στο πεδίο των κοινωνικών υπηρεσιών βρίσκεται πολύ πέρα από τα όρια αυτής της μελέτης. Ωστόσο, τα εξής σημεία αξίζει να ιδιαίτερα να σχολιαστούν:

- Η δημόσια παροχή υπηρεσιών προσχολικής φροντίδας καλύπτει 57.820 παιδιά. Ο αριθμός αυτός αντιστοιχεί σε ποσοστό μόλις 9% των παιδιών της αντίστοιχης ηλικιακής κατηγορίας. Τα παιδιά αυτά γράφονται σε βρεφονηπιακούς σταθμούς του Δημοσίου, των ιδρυμάτων του Εθνικού Οργανισμού Κοινωνικής Φροντίδας (π.χ. του ΠΙΚΠΑ) και των Δήμων. Σε αρκετές περιπτώσεις, οι όροι αποδοχής ενός παιδιού, το ύψος των τιμών κτλ. διαφέρουν αρκετά μεταξύ φορέων και μεταξύ περιοχών.
- Η δημόσια παροχή πλαισιώνεται από τον τομέα των υπηρεσιών παιδικής φροντίδας που παρέχονται από επιχειρήσεις (δηλ. με σκοπό το κέρδος). Σύμφωνα με τις διαθέσιμες ενδείξεις οι ιδιωτικοί βρεφονηπιακοί σταθμοί συγκεντρώνονται κυρίως στα μεγάλα και μεσαία αστικά κέντρα, ενώ κατά τεκμήριο απευθύνονται σε οικογένειες μεσαίων και υψηλών εισοδημάτων (όπως δείχνει π.χ. η κατανομή τους ανά περιοχή).
- Το περιορισμένο ωράριο λειτουργίας των δημόσιων σχολείων και η μικρή ακόμη διάδοση της "φύλαξης" (ή της "δημιουργικής απασχόλησης" κτλ.) αποθαρρύνουν την απασχόληση των μητέρων αλλά και δυσκολεύουν τις

προσπάθειες όσων γυναικών ήδη εργάζονται να συμβιβάσουν τις ευθύνες της δουλειάς με αυτές της οικογένειας. Το πρόβλημα αυτό δεν φαίνεται να είναι άσχετο με την επέκταση της ιδιωτικής εκπαίδευσης τα τελευταία χρόνια.

- Η φροντίδα των ηλικιωμένων ακολουθεί παρόμοιο πρότυπο: από τη μια, ανεπαρκής διαθεσιμότητα δημόσιων μονάδων – από την άλλη, μεγάλη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, που δείχνει να έχει κατακτήσει μεγάλο “μερίδιο αγοράς”. Η ρύθμιση και ο έλεγχος τόσο των τιμών όσο και της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών παραμένει το μεγάλο ζητούμενο. Η ανοιχτή φροντίδα ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ, πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι κ.ά.) καλύπτει μέρος της ζήτησης για αντίστοιχες υπηρεσίες.
- Τέλος, η εικόνα συμπληρώνεται από τις υπηρεσίες φροντίδας κατ’ οίκον, είτε πρόκειται για υπηρεσίες παιδικής φροντίδας (baby sitters), είτε για “οικιακές υπηρεσίες” (καθαριότητα, μαγείρεμα κτλ.), είτε για υπηρεσίες φροντίδας ηλικιωμένων. Η αγορά αυτή προφανώς παίζει πολύτιμο ρόλο, αφού καλύπτει ένα κενό ικανοποιώντας μια κοινωνική ανάγκη. Ωστόσο, σοβαρά ζητήματα δημόσιας πολιτικής ανακύπτουν από το ότι πρόκειται για μια πλήρως απορρυθμισμένη αγορά, η οποία βασίζεται στην παροχή ανασφάλιστης, κατά κανόνα, εργασίας (συχνά από μετανάστριες).

#### **2.4. Εισοδηματικές ενισχύσεις για οικογένειες με παιδιά<sup>13</sup>**

Η σύγχρονη αντίληψη για την οικογενειακή πολιτική θεωρεί την ανατροφή των παιδιών ως μια υπόθεση εν μέρει κοινωνική, δηλ. όχι αυστηρά ιδιωτική. Η συμμετοχή της Πολιτείας στα οικογενειακά βάρη των ατόμων δεν είναι παρά έμπρακτη αναγνώριση του πρόσθετου κόστους που η ανατροφή των παιδιών συνεπάγεται για την οικογένεια.

Οι εισοδηματικές μεταβιβάσεις προς τις οικογένειες με παιδιά στην Ελλάδα περιλαμβάνουν τα εξής κοινωνικά προγράμματα:

(α) τα πολυτεκνικά επιδόματα που διανέμει ο ΟΓΑ αλλά χρηματοδοτεί το Υπουργείο Υγείας Πρόνοιας (μηνιαίο πολυτεκνικό επίδομα, ισόβια σύνταξη πολύτεκνης μητέρας και επίδομα 3<sup>ου</sup> παιδιού),

(β) το επίδομα απροστάτευτου παιδιού που χρηματοδοτεί το Υπουργείο Υγείας Πρόνοιας και χορηγούν οι Διευθύνσεις Κοινωνικής Πρόνοιας των Νομαρχιών,

(γ) το οικογενειακό επίδομα που παρέχει ο ΟΑΕΔ σε εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα,

(δ) το επίδομα οικογενειακών βαρών δημοσίων υπαλλήλων – και, τέλος,

(ε) τη μείωση φόρου λόγω παιδιών.

Γενικά, οι σχετικές παροχές είναι μάλλον αμελητέες (για ένα ή δύο παιδιά), ασυνήθιστα μικρής διάρκειας (για το τρίτο παιδί), ενώ μόνο από το τέταρτο παιδί και μετά πλησιάζουν ή υπερβαίνουν το επίπεδο αντίστοιχων παροχών σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες.

Πιο αναλυτικά, το συνολικό ύψος των παροχών διαφοροποιείται σημαντικά ανάλογα με:

- τον τομέα απασχόλησης (σαφώς υψηλότερες παροχές στο δημόσιο τομέα)
- το οικογενειακό εισόδημα (διακοπή επιδομάτων κοινωνικής πρόνοιας όταν το εισόδημα υπερβαίνει κάποιο όριο, αλλά και αδυναμία των οικογενειών χαμηλού εισοδήματος να επωφεληθούν από τη μείωση φόρου λόγω παιδιών)
- τον αριθμό των παιδιών (δυσανάλογα μεγαλύτερη υποστήριξη προς

<sup>13</sup> Για μια εκτενέστερη ανάπτυξη του θέματος αυτού, βλ. Ματσαγγάνης (2001).

πολύτεκνες οικογένειες).

Η σωρευτική επίδραση αυτών των παραγόντων συντελεί ώστε η ετήσια αξία των εισοδηματικών μεταβιβάσεων *ανά παιδί* να κυμαίνεται από 24.000 δρχ. (οικογένεια ανέργου εγγεγραμμένου στον ΟΑΕΔ με ένα παιδί και εισόδημα έως 1.900.000 δρχ.) έως 394.000 δρχ. (οικογένεια δημοσίου υπαλλήλου με έξη παιδιά και εισόδημα έως 8.000.000 δρχ.).

Σε μεγάλο βαθμό, το πρόβλημα έγκειται στην υπερβολική έμφαση που δίνει η Πολιτεία στην ενίσχυση των οικογενειών που χαρακτηρίζονται πολύτεκνες. Η μεταχείριση αυτή γίνεται ακόμη πιο προνομιακή εάν ληφθεί υπόψη το ότι η πολυτεκνική ιδιότητα αποτελεί διαβατήριο για κάθε είδους παροχές σε διάφορους τομείς: στην εκπαίδευση (είσοδος στα ΑΕΙ), στην αγορά εργασίας (προσλήψεις σε Δημόσιο και ΔΕΚΟ, κατά προτεραιότητα άδειες άσκησης επαγγέλματος), στη φορολογία (φορολογικές ελαφρύνσεις) κτλ.

Η εμμονή στην προνομιακή μεταχείριση των πολύτεκνων οικογενειών συνδέεται με την επιβίωση συντηρητικών προτύπων για τις προτεραιότητες της πολιτικής για την οικογένεια και αποκαλύπτει λανθάνουσες αντιλήψεις "παραδοσιακού" τύπου για το ρόλο της γυναίκας. Η επιβράβευση από την Πολιτεία των μητέρων με τέσσερα ή και περισσότερα παιδιά θέτει το ερώτημα του πώς ακριβώς συμβιβάζεται μια τέτοια επίδοση στον τομέα της τεκνοποίησης με το στόχο της συμφιλίωσης εργασίας και οικογένειας, της αύξησης της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας κτλ.

Η ενεργοποίηση της κρατικής ενίσχυσης προς οικογένειες με παιδιά από το τρίτο παιδί και μετά (με εισοδηματικά κριτήρια και μόνο για τα έξη πρώτα χρόνια) ενισχύεται από την επικράτηση μιας εκδοχής "επικουρικότητας" σχετικά με τα όρια της κρατικής ανάμειξης. Η αντίληψη αυτή δείχνει να θεωρεί την ανατροφή των παιδιών μιας μη πολύτεκνης οικογένειας ως εν πολλοίς ιδιωτικό ζήτημα που δεν δικαιολογεί παρέμβαση της Πολιτείας.

Ως συνέπεια της υπερβολικής έμφασης στην υποστήριξη των πολύτεκνων οικογενειών, η μεγάλη πλειονότητα των παιδιών στην Ελλάδα στερείται ουσιαστικής ενίσχυσης από την Πολιτεία: 76,5% του συνόλου των παιδιών ζουν σε οικογένειες με ένα ή δύο παιδιά, 17% σε οικογένειες με τρία παιδιά, ενώ μόνο 6,5% των παιδιών ανήκουν σε πολύτεκνες οικογένειες.

Ο αναιμικός χαρακτήρας της κρατικής ενίσχυσης προς οικογένειες με ένα ή δύο παιδιά συνιστά σημαντικό κενό κοινωνικής προστασίας: τα επιδόματα παιδιού αποσκοπούν στην αναδιανομή από νοικοκυριά χωρίς παιδιά προς οικογένειες με παιδιά, αναγνωρίζοντας ότι μια οικογένεια με παιδιά είναι φτωχότερη από ένα νοικοκυριό χωρίς παιδιά, ακόμη και εάν το χρηματικό τους εισόδημα είναι ίσο. Υπό αυτή την οπτική, η απουσία αληθινού επιδόματος παιδιού στην Ελλάδα *εντείνει τις κοινωνικές ανισότητες*. Ακόμη και εάν υιοθετηθεί η στενότερη οπτική της "στόχευσης" της κρατικής ενίσχυσης σε οικογένειες χαμηλού εισοδήματος, η έμφαση στη σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα υποστήριξη των πολύτεκνων οικογενειών αφήνει χιλιάδες παιδιά που πλήττονται από τη φτώχεια δίχως ουσιαστική προστασία.

Η συνήθης αιτιολόγηση της έμφασης στην υποστήριξη των πολυτέκνων είναι η ανάγκη αντιμετώπισης του "δημογραφικού". Όμως, η έμφαση αυτή είναι ατελέσφορη ακόμη και υπό το στενό πρίσμα της δημογραφικής πολιτικής. Πράγματι, μεγάλο ποσοστό νέων ζευγαριών (στα οποία η σύζυγος είναι έως 45 ετών) έχουν *ένα* (26%) ή *κανένα* παιδί (17%). Αντίθετα, τα νοικοκυριά με τέσσερα ή περισσότερα παιδιά (στα οποία κατευθύνεται ο κύριος όγκος των εισοδηματικών μεταβιβάσεων και των υπόλοιπων παροχών) είναι μόνο 3,3% του συνόλου.

Συνεπώς, δεδομένου ότι τα περισσότερα νέα ζευγάρια είναι αντιμετώπιμα με την απόφαση να κάνουν το *δεύτερο* (αν όχι το *πρώτο*) παιδί, οι σημερινές παροχές δεν είναι σε θέση να επηρεάσουν (ως κίνητρο για τεκνοποίηση) τη συμπεριφορά των περισσότερων οικογενειών. Ακόμη και οι οικογένειες που *προτίθενται* να κάνουν

πολλά παιδιά, δεν ωφελούνται από τις παροχές παρά μόνο αφού γίνουν πολύτεκνες. Για αυτό, η εμμονή στη σχεδόν αποκλειστική υποστήριξη των πολύτεκνων οικογενειών είναι ατελέσφορη όχι μόνο ως *κοινωνική*, αλλά και ως *δημογραφική* πολιτική.

Τα κοινωνικά δικαιώματα των γυναικών σήμερα

### Συμπεράσματα

Το σύστημα κοινωνικής προστασίας αναπαράγει και ενισχύει τις κοινωνικές διαιρέσεις:

- μεταξύ αμειβομένης και απλήρωτης εργασίας,
- μεταξύ προστατευμένων και επισφαλών θέσεων εργασίας,
- μεταξύ όσων εισήλθαν στην αγορά εργασίας πριν και μετά το 1993.

Οι διαιρέσεις αυτές καθιστούν τις γυναίκες μια ανομοιογενή κατηγορία ως προς τα κοινωνικά δικαιώματα:

- α. ευνοούνται οι γυναίκες που εργάζονται σε σταθερές θέσεις απασχόλησης του "προστατευμένου" τομέα, είτε είναι μισθωτές (Δημόσιο, Τράπεζες, ΔΕΚΟ) είτε αυτοαπασχολούμενες (ιατροί, νομικοί, μηχανικοί),
- β. ενώ οι υπόλοιπες γυναίκες (οι χαμηλόμισθες, όσες απασχολούνται σε θέσεις μερικής απασχόλησης, σε άτυπες μορφές εργασίας, με ελλειπτικό και διακεκομμένο ιστορικό ασφάλισης κτλ.) αδικούνται.

Επί πλέον, το σύστημα κοινωνικής προστασίας αναπαράγει και ενισχύει τα συντηρητικά πρότυπα για τη θέση της γυναίκας στην κοινωνία, το ρόλο της όσον αφορά την οικογένεια κτλ. Αυτό δείχνει η ανάλυση κρίσιμων πτυχών των ισχυουσών ρυθμίσεων, όπως είναι:

- η μεταχείριση των γυναικών ως "εξαρτημένα μέλη οικογενειών" από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης,
- η μη ικανοποιητική διευκόλυνση των γυναικών να συνδυάσουν καριέρα και οικογένεια από το σύστημα αδειών απουσίας για παροχή φροντίδων,
- η περιορισμένη πρόσβαση σε (ικανοποιητικής ποιότητας και χαμηλού κόστους) υπηρεσίες παιδικής φροντίδας και φροντίδας ηλικιωμένων
- η υπερβολική έμφαση του συστήματος εισοδηματικών μεταβιβάσεων σε παροχές προς πολύτεκνες οικογένειες.

Η συνδυασμένη επίδραση των παραπάνω παραγόντων είναι ότι το σύστημα κοινωνικής προστασίας, παρότι ωφελεί έναν περιορισμένο αριθμό γυναικών, από τη σκοπιά της ισότητας των φύλων (και μεταξύ γυναικών) είναι μάλλον δυσλειτουργικό: τα υψηλά ποσοστά ανεργίας των γυναικών (ιδίως των νέων), τα χαμηλά ποσοστά απασχόλησης, καθώς και τα υψηλά ποσοστά φτώχειας των γυναικών (ιδίως των ηλικιωμένων), σε σύγκριση με τις άλλες χώρες της Ε.Ε. παρέχουν μια έμμεση επιβεβαίωση αυτής της δυσλειτουργίας.

### 3. Οι συνέπειες της κυβερνητικής πολιτικής

Η ενότητα αυτή εξετάζει μεταβολές στο σύστημα κοινωνικής προστασίας που οφείλονται στην κυβερνητική πολιτική της τελευταίας περιόδου (όπως αυτή αποτυπώνεται σε ήδη νομοθετημένες παρεμβάσεις ή απλώς διαφαίνεται σε προτάσεις μεταρρύθμισης). Όπως και προηγουμένως, η έμφαση δίνεται στις μεταβολές που τροποποιούν τα κοινωνικά δικαιώματα των γυναικών στους τομείς-κλειδιά (1) των συντάξεων, (2) της απασχόλησης, (3) των κοινωνικών υπηρεσιών και (4) των εισοδηματικών ενισχύσεων.

#### 3.1. Συντάξεις

Η περίοδος που διανύουμε κυριαρχείται από τη συζήτηση για το μέλλον του "ασφαλιστικού". Όπως είναι γνωστό, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων έδωσε πρόσφατα στη δημοσιότητα μια "Πρόταση ασφαλιστικής μεταρρύθμισης" (Απρίλιος 2001)<sup>14</sup>. Λόγω των αντιδράσεων που προκάλεσε, η πρόταση αυτή αποσύρθηκε ώστε η ασφαλιστική μεταρρύθμιση να συζητηθεί από μηδενική βάση.

Παρότι έχει ανακληθεί, η αρχική δέσμη προτάσεων παραμένει πολύτιμο ως αντικείμενο μελέτης, δεδομένου ότι εξακολουθεί να αποτελεί το μοναδικό μέχρι τώρα κείμενο στο οποίο περιγράφονται λεπτομερώς (υπό την οπτική, πάντοτε, της κυβέρνησης) το πρόβλημα, οι στόχοι και οι αναγκαίες αλλαγές.

Συνοπτικά, η αρχική πρόταση του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων αφορούσε κυρίως τα εξής σημεία: (α) τα όρια ηλικίας, (β) τις ειδικές ρυθμίσεις για τις μητέρες ανηλίκων, (γ) τον τρόπο υπολογισμού του ύψους της σύνταξης και την αλλαγή του ποσοστού αναπλήρωσης, καθώς και (δ) τις προϋποθέσεις χορήγησης της κατώτατης σύνταξης.

Πιο συγκεκριμένα:

- (α) *Όρια ηλικίας*. Προτείνεται το 65<sup>ο</sup> έτος ως ενιαίο όριο ηλικίας για όλες τις κατηγορίες ασφαλισμένων, με την εξαίρεση των ειδικών κατηγοριών όπως είναι τα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα. Προβλέπεται μεταβατική περίοδος προσαύξησης των ορίων κατά 6 μήνες το χρόνο (από 1.1.2007).
- (β) *Γυναίκες με παιδιά*. Προτείνεται η αντικατάσταση των μειωμένων ορίων συνταξιοδότησης που ισχύουν σήμερα με πλασματικό χρόνο ασφάλισης ("πριμοδότηση") δύο ετών για κάθε παιδί, ανεξάρτητα εάν η γυναίκα ήταν ασφαλισμένη ή όχι τη στιγμή που το απέκτησε.
- (γ) *Τρόπος υπολογισμού της σύνταξης*. Προτείνεται ενιαία μέθοδος με τις εξής παραμέτρους: (1) συντάξιμες αποδοχές ίσες με τον (αναπροσαρμοσμένο) μέσο όρο των δέκα καλύτερων ετών της τελευταίας δεκαπενταετίας, (2) ενιαίο ποσοστό αναπλήρωσης ίσο με το 60% των συντάξιμων αποδοχών για 35 έτη ασφάλισης. Στη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου το ύψος της σύνταξης θα έχει δύο συνιστώσες: τα συσσωρευμένα δικαιώματα με βάση την ισχύουσα νομοθεσία και αυτά που πρόκειται να αποκτηθούν με το νέο σύστημα.
- (δ) *Κατώτατη σύνταξη*. Προτείνεται (i) η επέκταση του καθεστώτος που ισχύει για όσους ασφαλίστηκαν για πρώτη φορά μετά την 1.1.1993 και (ii) η σύνδεση της επιδότησης με εισοδηματικά κριτήρια αντίστοιχα με αυτά του ΕΚΑΣ. Σύμφωνα με το νέο καθεστώς, η κατώτατη σύνταξη για 15 έτη ασφάλισης δεν θα υπερβαίνει για τους μελλοντικούς συνταξιούχους τις 65.000 δρχ. (με σημερινές τιμές). Αντίθετα, με το καθεστώς που ισχύει ακόμη για τους σημερινούς συνταξιούχους, η κατώτατη σύνταξη στο ΙΚΑ είναι ίση με 124.000 δρχ. Η πρόταση είναι να

<sup>14</sup> Βλ. ΥΕΚΑ (2001α).

καταβάλλεται η διαφορά μεταξύ των δύο ποσών για όλους τους ασφαλισμένους (παλαιούς ή νέους) οι οποίοι θα ικανοποιούν τα εισοδηματικά κριτήρια.

Η κριτική αποτίμηση της παραπάνω πρότασης (με κριτήριο το κατά πόσον η υιοθέτησή της θα συνέβαλε στην εξισορρόπηση του ισοζυγίου κοινωνικών δικαιωμάτων μεταξύ των δύο φύλων) επιβάλλει τις εξής παρατηρήσεις.

- α. Η θεσμοθέτηση ενιαίας ηλικίας συνταξιοδότησης στα 65 χρόνια συνιστά, προφανώς, αύξηση των ορίων για ορισμένους από τους ασφαλισμένους οι οποίοι σήμερα προσδοκούν να συνταξιοδοτηθούν σε χαμηλότερη ηλικία.

Πάντως, η πρόταση δεν αφορά όσους έχουν συνταξιοδοτηθεί ήδη, όσους θα θεμελιώσουν δικαίωμα μέχρι 31.12.2006 και τις ειδικές κατηγορίες (βαρέα και ανθυγιεινά). Επίσης, δεν επηρεάζει όσους προβλέπεται ούτως ή άλλως να συνταξιοδοτηθούν στα 65 (οι ασφαλισμένοι μετά το 1993, μεγάλος αριθμός ασφαλισμένων του ΙΚΑ, του ΤΕΒΕ και άλλων μαζικών ταμείων, οι ασφαλισμένοι του ΟΓΑ κ.ά.).

Με την έννοια αυτή, η πρόταση συνιστά εξίσωση των προϋποθέσεων και των όρων συνταξιοδότησης. Με άλλα λόγια, η πρόταση αίρει πολλές από τις σημερινές ανισότητες μεταξύ ασφαλισμένων σε "ευγενή" και "λαϊκά" ταμεία, μεταξύ εργαζομένων στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, καθώς και μεταξύ όσων εισήλθαν στην αγορά εργασίας πριν ή μετά το 1993. Οι ανισότητες που απομένουν αφορούν το αδιευκρίνιστο ακόμη ζήτημα της αναθεώρησης του καταλόγου των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων, καθώς και το ειδικό καθεστώς ορισμένων ομάδων (ένστολοι, βουλευτές), που σήμερα απολαμβάνουν συνταξιοδοτικά προνόμια που ελέγχονται ως μάλλον αδικαιολόγητα.

Η πρόταση πλήττει επίσης αρκετές από τις γυναίκες που ευνοούνται από το σημερινό σύστημα: ιδίως τις μισθωτές στο Δημόσιο, στις Τράπεζες και στις ΔΕΚΟ, καθώς και τις ασφαλισμένες στα "ευγενή" ταμεία (ιατρούς, νομικούς κτλ.). Όμως, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, τα χαμηλότερα όρια συνταξιοδότησης για τις γυναίκες που ισχύουν στην Ελλάδα είναι σε αντίθεση με τη γενική τάση εξίσωσης των ορίων σε όλες τις άλλες χώρες της Ε.Ε. Επίσης, η συνταξιοδότηση των γυναικών σε μικρότερη ηλικία βρίσκεται σε σύγκρουση με το γεγονός της μεγαλύτερης μακροζωίας τους κατά πέντε και πλέον έτη σε σχέση με τους άνδρες. [Το ειδικό θέμα των μητέρων ανηλίκων εξετάζεται παρακάτω.]

Η κριτική που ασκείται στο σημείο αυτό αναφέρεται σε "εξίσωση προς τα κάτω". Ωστόσο, η ανάγκη εξασφάλισης της βιωσιμότητας του συστήματος υπό συνθήκες δημογραφικής επιδείνωσης δεν αμφισβητείται πλέον από κανέναν. Συνεπώς, η προς τα πάνω εναρμόνιση των ορίων ηλικίας πρέπει να συγκριθεί με τα εναλλακτικά μέτρα εξισορρόπησης: της μείωσης των παροχών και της αύξησης των εισφορών. Το γεγονός ότι τα μέτρα αυτά δεν προτείνονται από κανέναν αποτελεί έμμεση παραδοχή ότι σε σχέση με αυτά η αύξηση της μέσης ηλικίας συνταξιοδότησης είναι προτιμότερη.

- β. Η κατάργηση των ευνοϊκών ορίων συνταξιοδότησης για μητέρες ανηλίκων και η αντικατάστασή τους από (δύο) πλασματικά χρόνια ασφάλισης για κάθε παιδί μπορεί να κριθεί με παρόμοιο τρόπο: παρότι επώδυνη για όσες γυναίκες πλήττονται ευθέως, εξακολουθεί να αντιπροσωπεύει μια ορθολογικότερη και δικαιότερη γενική ρύθμιση.

Πράγματι, όπως αναφέρθηκε νωρίτερα, οι ισχύουσες ρυθμίσεις για τις μητέρες ανηλίκων είναι υπερβολικά δαπανηρές και ταυτόχρονα απόλυτα αναποτελεσματικές ως προς το σκοπό της προστασίας της μητρότητας τον οποίον υποτίθεται ότι εξυπηρετούν. Με άλλα λόγια, πρόκειται για μια ρύθμιση με μεγάλο κοινωνικό κόστος και αμελητέο κοινωνικό όφελος. Κατά συνέπεια, το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει την τροποποίησή της.

Υπό αυτή την οπτική γωνία, η προτεινόμενη ρύθμιση της προσθήκης δύο πλασματικών ετών ασφάλισης για κάθε παιδί υπερέχει σαφώς: λαμβάνει υπόψη τον αριθμό των παιδιών χωρίς να διαταράσσει την ισορροπία του όλου συστήματος.

Επί πλέον, η προτεινόμενη ρύθμιση συμβάλλει στο μετριασμό ακόμη μιας από τις στρεβλώσεις του σημερινού συστήματος: της δυσκολίας των γυναικών να θεμελιώσουν δικαίωμα συνταξιοδότησης. Πράγματι, η νέα ρύθμιση θα λειτουργούσε υπέρ των γυναικών με λιγότερα έτη ασφάλισης από τα απαιτούμενα. Για παράδειγμα, ο αριθμός των απαιτούμενων ετών ασφάλισης για μια γυναίκα με δύο παιδιά μειώνεται από τα 15 στα 11 (από τα 4.500 στα 3.300 έτη).

- γ. Η αλλαγή του τρόπου υπολογισμού της σύνταξης (συντάξιμες αποδοχές αυτές των καλύτερων 10 από τα τελευταία 15 έτη) ευνοεί τις γυναίκες με διακεκομμένο ιστορικό απασχόλησης, όσες εργάζονται σε θέσεις μερικής απασχόλησης προς το τέλος της καριέρας – και γενικά κάθε εργαζόμενη με στάσιμο ή μειούμενο “προφίλ” αποδοχών στο χρόνο. Όλες αυτές οι γυναίκες αδικούνται από το ισχύον σύστημα.

Χωρίς αμφιβολία, μια “στατική” ανάλυση θα έδειχνε ότι ο προτεινόμενος τρόπος υπολογισμού (σε συνδυασμό μάλιστα με τη μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης στο 60%) θα οδηγήσει σε χαμηλότερες συντάξεις. Το εάν κάτι τέτοιο θα συμβεί πράγματι εξαρτάται από τη “δυναμική” η οποία θα αναπτυχθεί λόγω της ίδιας της μεταβολής. Πράγματι, ο υπολογισμός των συντάξιμων αποδοχών στη βάση μιας μακρύτερης περιόδου αποτελεί ένα κίνητρο για τον περιορισμό της εισφοροδιαφυγής νωρίς στον “εργασιακό βίο”. Ο σημερινός τρόπος υπολογισμού, παρέχει σε μια εργαζόμενη που απέχει πάνω από 5 χρόνια από την ηλικία συνταξιοδότησης (και φυσικά στον εργοδότη της) κίνητρο να πληρώσει εισφορές στον ελάχιστο μισθό και μόνο. Η προτεινόμενη μέθοδος θα περιοριζε αυτό το αντικίνητρο, ενισχύοντας τη σχέση των εισφορών που καταβλήθηκαν με το ύψος της μελλοντικής σύνταξης.

- δ. Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις για την κατώτατη σύνταξη (γενίκευση του ΕΚΑΣ, δηλ. επιδότηση με εισοδηματικά κριτήρια) είναι σε κάποιο βαθμό αναπόφευκτες. Το ισχύον σύστημα ισοπεδώνει το επίπεδο των συντάξεων και “συνωσιάζει” την πλειονότητα των συνταξιούχων του ΙΚΑ και άλλων ταμείων πάνω ή κοντά στα κατώτατα όρια.

Το κύριο πρόβλημα είναι ότι για ευρύ φάσμα “ασφαλιστικών κλάσεων” (ή τεκμαρτού μισθού) η ανταποδοτικότητα των εισφορών εκμηδενίζεται, αφού ο ασφαλισμένος τελικά δικαιούται την κατώτατη σύνταξη είτε με 4.500 έτη, είτε με 7.000, είτε (σε ορισμένες περιπτώσεις) με 10.000 έτη. Η αποσύνδεση των εισφορών με το ύψος της σύνταξης αποτελεί ισχυρό κίνητρο εισφοροδιαφυγής (με τη μορφή της αδήλωτης εργασίας, αυτή τη φορά). Επίσης, εξηγεί το φαινόμενο της εμφάνισης κάτω από 6.900 ενσήμων (23 ετών ασφάλισης) από το 50% των νέων συνταξιούχων του ΙΚΑ.

Ωστόσο, η προτεινόμενη ρύθμιση περικλείει τον κίνδυνο να λειτουργούν τα εισοδηματικά κριτήρια για τη χορήγηση της επιδότησης της “νέας” κατώτατης σύνταξης μέχρι το ύψος της σημερινής ως αντικίνητρο για την αυτοτελή θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος εκ μέρους και των δύο συζύγων. Πιο συγκεκριμένα, υποθετικά όρια εισοδήματος κάτω των 3.500.000 δρχ. ετησίως (με σημερινές τιμές), θα επέτρεπαν πιθανώς την επιδότηση του ενός συζύγου, μα θα απέκλειαν την επιδότηση του άλλου (κατά κανόνα της γυναίκας).

Ας σημειωθεί ότι στο πλαίσιο ενός “συμβατικού” συστήματος ασφάλισης το πρόβλημα αυτό δεν έχει εύκολη λύση: υψηλότερα όρια εισοδήματος θα κινδύνευαν απλώς να αναπαράγουν τα αντικίνητρα τα οποία σήμερα προκαλεί ο εκμηδενισμός της ανταποδοτικότητας των εισφορών για ένα μεγάλο αριθμό ασφαλισμένων. [Ένα διαφορετικό σύστημα εγγύησης των χαμηλών συντάξεων



εξετάζεται παρακάτω στην ενότητα των προτάσεων.]

Συμπερασματικά διαπιστώνεται ότι η αποσυρθείσα πρόταση ασφαλιστικής μεταρρύθμισης του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, αν και προκάλεσε έντονες αντιδράσεις, οδηγούσε στην ("προς τα κάτω", έστω) εξίσωση των όρων συνταξιοδότησης μεταξύ της πλειονότητας (μα όχι όλων) των ασφαλισμένων, ενώ επίσης συνέβαλε στην εκλογίκευση της εσωτερικής λειτουργίας του συστήματος και στην αντιμετώπιση (σε κάποιο βαθμό) των σημερινών αντικινήτρων.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι μια σοβαρή αδυναμία της πρότασης αφορά ακριβώς την εξασφάλιση της μελλοντικής βιωσιμότητας του συστήματος (στο όνομα της οποίας κατατέθηκε). Πράγματι, το ίδιο το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων υπολογίζει την επίδραση της πρότασης ως προς το αναλογιστικό έλλειμμα του συστήματος συντάξεων σε μείωση μόλις κατά ένα έκτο (εξοικονόμηση 21 τρις. από τα 120 τρις.).

Για το λόγο αυτό, η πρόταση θα αποτύγχανε σε έναν από τους βασικούς στόχους που είχαν τεθεί από την ηγεσία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων: της "οριστικής" επίλυσης του ασφαλιστικού για τις επόμενες δεκαετίες.

### 3.2. Απασχόληση

Είναι γνωστό ότι η συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας είναι στην Ελλάδα χαμηλή: κάτω από 50% του ενεργού πληθυσμού (15-64 ετών), σε σύγκριση με 60% περίπου στις άλλες χώρες της Ε.Ε.

Η μικρή διείσδυση της μερικής απασχόλησης ερμηνεύει μεγάλο μέρος της διαφοράς: μόνο μια στις δέκα εργαζόμενες έχει *part-time* απασχόληση στην Ελλάδα, σε σύγκριση με μία στις τρεις στην υπόλοιπη Ευρώπη.

Επίσης, η ανεργία των γυναικών 16,7% είναι υψηλή σε σχέση με αυτή των ανδρών (7,3%), καθώς και με το αντίστοιχο ποσοστό ανεργίας των γυναικών στην Ε.Ε. (11,7% το 1998). Ιδιαίτερα πλήττονται από την ανεργία οι νέες: 25% των γυναικών ηλικίας 25-29 είναι άνεργες (ακριβώς διπλάσιο ποσοστό από αυτό των ανδρών).

Υπό αυτές τις συνθήκες, η μεγάλη αύξηση της απασχόλησης των γυναικών (μέσω και της ενθάρρυνσης της μερικής απασχόλησης) αποτελεί βασικό στόχο της δημόσιας πολιτικής.

Σε ένα βαθμό, η αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας αποτελεί μακρόχρονη τάση που βρίσκεται ήδη σε εξέλιξη: 74% των θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν την δεκαετία 1990-99 αφορούσαν γυναίκες<sup>15</sup>.

Η προσπάθεια ενίσχυσης αυτής της τάσης στο μέλλον βασίζεται κυρίως:

- (α) στα ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και από εθνικούς πόρους,
- (β) στη θεσμική μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας.

Όσον αφορά το πρώτο, αξίζει μεταξύ άλλων να σημειωθεί η διάθεση ειδικά για τις γυναίκες του 11,4% της συνολικής χρηματοδότησης για δράσεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου.

Όσον αφορά το δεύτερο, ειδικές ρυθμίσεις που αναμένεται να ευνοήσουν τη μεγαλύτερη συμμετοχή γυναικών στην αγορά εργασίας είναι:

- η παροχή επιδόματος (ύψους 30.000 δρχ. το μήνα επί ένα έτος) σε όσους μακροχρόνια ανέργους προσλαμβάνονται σε θέσεις μερικής (4ωρης

<sup>15</sup> Η πληροφόρηση προέρχεται από το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση. Βλ. ΥΕΚΑ (2001β).

τουλάχιστον) απασχόλησης

- η κατά 7,5% αύξηση της κατώτατης αμοιβής όσων απασχολούνται για λιγότερες από 4 ώρες την ημέρα
- η επιδότηση της ασφαλιστικής εισφοράς (αξίας 10.000 δρχ. το μήνα) από τον κρατικό προϋπολογισμό για εργαζομένους που αμείβονται με τις κατώτατες αποδοχές
- η μείωση των *εργοδοτικών* εισφορών κατά 2 ποσοστιαίες μονάδες για εργαζομένους με αμοιβή έως 200.000 δρχ. το μήνα.

Τέλος (στο πλαίσιο της "Πολιτικής για την κοινωνική αλληλεγγύη 2001-2004")<sup>16</sup>, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ανακοίνωσε την καταβολή επιδόματος (ύψους 48.000 δρχ. το μήνα επί 12 μήνες) σε όσους μακροχρόνια ανέργους ηλικίας 45-65 ετών έχουν εξαντλήσει το δικαίωμα επιδότησης ασφάλισης ανεργίας και έχουν ετήσιο εισόδημα χαμηλότερο του 1.000.000 δρχ. (προσαυξανόμενου κατά 200.000 δρχ. για κάθε πρόσθετο μέλος της οικογένειάς τους).

Η πολιτική αυτή, παρότι έχει κατηγορηθεί ως μια νεοφιλελεύθερη συνταγή "απορύθμισης" της αγοράς εργασίας, διαφέρει καθαρά από την τελευταία καθώς στοχεύει στην επέκταση της απασχόλησης μέσω αφενός της μερικής (και ελεγχόμενης) "ελαστικοποίησης" της αγοράς εργασίας και αφετέρου της ενίσχυσης της κοινωνικής προστασίας των χαμηλομισθών.

Υπό την έννοια αυτή, η στρατηγική της "ευελιξίας με προστασία" αποτελεί τη μόνη επιλογή που περιλαμβάνει την προσδοκία ταυτόχρονων βελτιώσεων της οικονομικής αποτελεσματικότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Τα ερωτήματα αφορούν κυρίως την αποτελεσματικότητα της πολιτικής όπως αυτή εφαρμόζεται: για παράδειγμα είναι γνωστό ότι, για διάφορους λόγους, ένας πολύ μικρός αριθμός δυνητικά ωφελουμένων ευνοήθηκε μέχρι στιγμής από την επιδότηση της ασφαλιστικής εισφοράς – ενώ παραμένει, αντίθετα, άγνωστος ο αριθμός της καθαρής αύξησης της απασχόλησης που μπορεί να αποδοθεί στις ενεργητικές πολιτικές.

### **3.3. Κοινωνικές υπηρεσίες**

Το τελευταίο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση (Απρίλιος 2001), παραθέτει ορισμένα μέτρα πολιτικής τα οποία ήδη υλοποιούνται με στόχο το "Συνδυασμό επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής" (κατευθυντήρια γραμμή 18).

Από αυτά αξίζει ιδιαίτερα να αναφερθούν τα εξής:

- η επέκταση της άδειας λοχείας από 16 σε 17 εβδομάδες
- η έναρξη δραστηριότητας 190 βρεφονηπιακών σταθμών και "κέντρων δημιουργικής απασχόλησης παιδιών" σε συνεργασία με τους δήμους
- η επέκταση του ωραρίου λειτουργίας (μέχρι τις 19:00) 12 δημοτικών παιδικών σταθμών
- η επέκταση του θεσμού του ολοήμερου σχολείου (700 νηπιαγωγεία και 2.000 δημοτικά σχολεία μέχρι τις 16:00)
- η έναρξη δραστηριότητας 191 "μονάδων κοινωνικής μέριμνας" για τη φροντίδα ατόμων που δεν μπορούν να αυτο-εξυπηρετηθούν (συνέχεια του προγράμματος "Βοήθεια στο Σπίτι").

Όπως αναφέρθηκε νωρίτερα, ο τομέας των κοινωνικών υπηρεσιών βρίσκεται σε φάση μεγάλης κινητικότητας. Με αυτή την έννοια, η δημόσια παροχή παιδικής

<sup>16</sup> Βλ. ΥΕΚΑ (2001γ).

φροντίδας αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση:

Από τη μια, ο αριθμός των μονάδων και το δυναμικό τους αυξάνεται, καθώς διανύουμε περίοδο σημαντικής επέκτασης (λόγω και της χρηματοδοτικής ενίσχυσης τους από το Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης).

Από την άλλη, βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη διαδικασίες αναδιοργάνωσης, όπως είναι π.χ. η πλήρης συγκρότηση του Εθνικού Οργανισμού Κοινωνικής Φροντίδας, η μεταβίβαση των βρεφονηπιακών σταθμών του Δημοσίου στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης κ.ά.

Το αποτέλεσμα της αναδιοργάνωσης αυτής είναι άδηλο, δεδομένου ότι το βραχυπρόθεσμο κόστος είναι σημαντικό, ενώ το μακροπρόθεσμο όφελος αβέβαιο. Η επιτάχυνση των διαδικασιών με σκοπό την ελαχιστοποίηση του πρώτου και την επίσπευση του δεύτερου αποτελεί προφανή αντικείμενο της δημόσιας πολιτικής στον τομέα των υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι η επέκταση των κοινωνικών υπηρεσιών είναι διπλά επωφελής για τις γυναίκες: αφενός, επειδή βοηθά τις εργαζόμενες να συνδυάσουν τις ευθύνες της δουλειάς με αυτές της οικογένειας, αφετέρου επειδή προσφέρει ευκαιρίες απασχόλησης σε χιλιάδες άλλες γυναίκες που επιθυμούν να εισέλθουν στην αγορά εργασίας χωρίς ακόμη να το πετύχουν.

### **3.4. Εισοδηματικές μεταβιβάσεις προς οικογένειες με παιδιά**

Το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ανακοίνωσε πρόσφατα την "Πολιτική για την κοινωνική αλληλεγγύη 2001-2004" (Απρίλιος 2001), ενώ λίγο αργότερα (Ιούνιος 2001) κατατέθηκε το "Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001-2003"<sup>17</sup>.

Σε αυτά περιλαμβάνονται τρία νέα επιδόματα:

- εισοδηματική ενίσχυση προς φτωχά νοικοκυριά με ανήλικα παιδιά ηλικίας έως 16 ετών (αξίας 100.000 δρχ. ετησίως για ετήσιο εισόδημα έως 1.000.000 δρχ.)
- εισοδηματική ενίσχυση προς φτωχά νοικοκυριά που κατοικούν σε μειονεκτικές ή προβληματικές περιοχές (αξίας 200.000 δρχ. ετησίως για ετήσιο εισόδημα έως 500.000 δρχ. και 100.000 δρχ. ετησίως για ετήσιο εισόδημα από 500.000 έως 750.000 δρχ.) και
- επίδομα μακροχρονίως ανέργων 45-60 ετών (48.000 δρχ. το μήνα επί 12 μήνες).

Το πρώτο επίδομα ανήκει στην κατηγορία των εισοδηματικών μεταβιβάσεων σε οικογένειες με παιδιά που εξετάζονται εδώ (ενώ το τελευταίο αναφέρθηκε προηγουμένως, στην ενότητα που αναλύει την πολιτική απασχόλησης).

Η εισοδηματική ενίσχυση φτωχών οικογενειών με παιδιά με τη μορφή της φορολογικής πίστωσης (*tax credit*) καλύπτει ένα σημαντικό κενό πολιτικής, παρότι το ύψος της παροχής και το όριο εισοδήματος υπολείπονται αυτών που ισχύουν για τις πολύτεκνες οικογένειες. Πάντως, μια παρόμοια παροχή (μείωση φόρου λόγω παιδιών) υφίσταται ήδη, άρα καθίσταται απαραίτητη η εναρμόνιση της πρότασης με τις ισχύουσες φορολογικές ρυθμίσεις.

Η προτεινόμενη παροχή αντιμετωπίζει τη βασική αδυναμία της μείωσης φόρου: ότι δεν ωφελεί οικογένειες με φορολογούμενο εισόδημα κάτω από το αφορολόγητο όριο, ενώ καταβάλλεται μειωμένη σε οικογένειες με εισόδημα λίγο πάνω από αυτό. Όμως, το πρόβλημα της πρότασης είναι ότι δημιουργεί μια εσωτερικά ασυνεπή δομή φορολογικών παροχών λόγω παιδιών.

---

<sup>17</sup> Βλ. ΥΕΚΑ (2001δ).

Για παράδειγμα, η ενίσχυση που θα λαμβάνει μια οικογένεια με ένα παιδί είναι:

100.000 δρχ. για ετήσιο εισόδημα 700.000 δρχ.

0 δρχ. για ετήσιο εισόδημα 1.700.000 δρχ. και

30.000 δρχ. για ετήσιο εισόδημα 2.700.000 δρχ.

Μια γενικότερη επιφύλαξη αφορά τη μέθοδο χορήγησης της ενίσχυσης: η φορολογική πίστωση (tax credit) έχει το μειονέκτημα ότι είτε δεν φθάνει καθόλου στις ομάδες που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη (αφού σύμφωνα με τη νομοθεσία οι οικογένειες με πολύ χαμηλό εισόδημα εξαιρούνται από την υποχρέωση υποβολής φορολογικής δήλωσης), είτε φθάνει με μεγάλη καθυστέρηση (με τα εκκαθαριστικά σημειώματα).

Οι συνέπειες της κυβερνητικής πολιτικής

Συμπεράσματα

Η κοινωνική πολιτική της κυβέρνησης συνίσταται τόσο σε μέτρα που έχουν ήδη εφαρμοστεί ή προγραμματιστεί, όσο και σε προτάσεις που έχουν απλώς διατυπωθεί (περιλαμβανομένων και όσων μετά αποσύρθηκαν στη συνέχεια).

Η πολιτική αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι βρίσκεται γενικά στη κατεύθυνση μιας "λελογισμένης" μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους, η οποία θέλει να συνδυάσει:

- αφενός την ενίσχυση της αποδοτικότητας και της βιωσιμότητας του συστήματος κοινωνικής προστασίας
- αφετέρου την αποκατάσταση της ισονομίας και την άρση των ανισοτήτων στο εσωτερικό του.

Συνήθως, το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της κυβέρνησης κατηγορείται για το ότι αποτελεί "κατεδάφιση των κοινωνικών κατακτήσεων των εργαζομένων". Παρόλα αυτά, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η βασική αδυναμία του έγκειται αντίθετα αλλού:

- α. στην ανεπαρκή πρόοδο στο μέτωπο της εξισορρόπησης του συστήματος κοινωνικής προστασίας υπέρ των κοινωνικών υπηρεσιών καθώς και των "νέων κοινωνικών κινδύνων" της φτώχειας και της μακροχρόνια ανεργίας
- β. στα δειλά βήματα προς την κατεύθυνση της ανακατανομής κοινωνικών δικαιωμάτων υπέρ όσων αδικούνται από το σημερινό σύστημα, δηλ. των ανέργων, των φτωχών, των χαμηλόμισθων, των νέων και των γυναικών.

Ως αποτέλεσμα των παραγόντων που αναφέρθηκαν, το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα της κυβέρνησης βρίσκεται σε κρίσιμο σημείο:

- από τη μια, η εξισωτική πνοή που αναμφισβήτητα περιέχει παραμένει υπερβολικά αδύναμη για να προκαλέσει "μεταρρυθμιστική δυναμική",
- από την άλλη, ο κίνδυνος μεγαλύτερων απωλειών εκ μέρους των *insiders* παρά κερδών εκ μέρους των *outsiders* απειλεί να ανασχέσει πλήρως το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων.

#### **4. Προτάσεις κοινωνικής πολιτικής υπό γυναικεία οπτική**

Η τελευταία αυτή ενότητα προτείνει στη Γενική Γραμματεία Ισότητας ιδέες προς υποστήριξη. Οι προτάσεις χωρίζονται σε δύο γενικές κατηγορίες:

- "παραμετρικές" τροποποιήσεις (οι οποίες αναφέρονται σε βελτιώσεις που θα μπορούσαν αρκετά ρεαλιστικά να ενσωματωθούν στο τρέχον πρόγραμμα της κυβέρνησης στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής)
- και
- "δομικές" μεταρρυθμίσεις (οι οποίες αφορούν πιο φιλόδοξες αλλαγές που αποσυνδέουν την κοινωνική προστασία από την επαγγελματική ομάδα ή τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και την επανασυνδέουν με την ιδιότητα του πολίτη).

##### **4.1. Συντάξεις**

Οι στόχοι οποιουδήποτε συστήματος συντάξεων είναι βασικά τρεις:

- η αναδιανομή (δηλ. η προστασία του εισοδήματος των ηλικιωμένων ώστε να αποτρέπεται ο κίνδυνος της φτώχειας)
- η αναπλήρωση (δηλ. η εξομάλυνση του δια βίου εισοδήματος των ατόμων ώστε να αποφεύγονται απότομες διακυμάνσεις του)

και

- η αποταμίευση (δηλ. η μεταφορά εισοδήματος από το παρόν στο μέλλον με σκοπό τη βελτίωση των καταναλωτικών δυνατοτήτων).

Το σημερινό σύστημα χρησιμοποιεί ένα μοναδικό εργαλείο (τις συντάξεις κοινωνικής ασφάλισης) για την επίτευξη και των τριών στόχων. Όμως, λόγω των στρεβλώσεων για τις οποίες έγινε λόγος στην εισαγωγή, αποτυγχάνει.

Τα διαθέσιμα δεδομένα επιβεβαιώνουν αυτή τη διαπίστωση. Το μερίδιο του ΑΕΠ που αναλογεί στις συντάξεις είναι από τα υψηλότερα στην Ευρώπη (12%). Όμως, το ποσοστό φτώχειας των ηλικιωμένων (34% για τις γυναίκες και 31% για τους άνδρες) υπερβαίνει το αντίστοιχο όλων σχεδόν των χωρών της Ε.Ε.<sup>18</sup>.

Η δημόσια συζήτηση για τη μεταρρύθμιση του συστήματος συντάξεων που έχει ανοίξει τους τελευταίους μήνες, καθώς και η δύσκολη θέση στην οποία έχει περιέλθει η κυβερνητική πλευρά μετά από την απόσυρση της αρχικής πρότασης του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, καθιστά σχεδόν υποχρεωτική την αναζήτηση πρωτότυπων λύσεων.

Στο πλαίσιο αυτό, σχέδια μεταρρύθμισης που υπό διαφορετικές συνθήκες θα έδειχναν ενδεχομένως υπερβολικά τολμηρά, μπορεί να αποδειχθεί ότι συγκεντρώνουν μεγαλύτερο βαθμό συναίνεσης από προτάσεις περισσότερο συμβατικές. Ένα τέτοιο σχέδιο μεταρρύθμισης είναι αυτό που ακολουθεί.

Το σύστημα τριών επιπέδων που προτείνουμε διαχωρίζει τον πρώτο στόχο (της εγγύησης ενός ελαχίστου βιοτικού επιπέδου σε κάθε ηλικιωμένο) από το δεύτερο (της καταβολής ανταποδοτικών παροχών σε αντιστοιχία με τις εισφορές) και τον τρίτο στόχο (της αύξησης του μελλοντικού εισοδήματος με την επένδυση μέρους του σημερινού).

Η βασική ιδέα είναι ότι ο διαχωρισμός στόχων συνεπάγεται το διαχωρισμό των μέσων.

<sup>18</sup> Τα σχετικά στοιχεία προέρχονται από δημοσιεύσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Βλ. EPC (2000) για τη δαπάνη για συντάξεις και EC (2000a) για τα ποσοστά φτώχειας. Για μια λεπτομερέστερη ανάλυση του προβλήματος της φτώχειας των ηλικιωμένων στην Ε.Ε., βλ. Tsakloglou (1996).

Πιο συγκεκριμένα:

- Οι αναδιανεμητικοί στόχοι υπηρετούνται με τη θεσμοθέτηση μιας καθολικής *Σύνταξης του Πολίτη*, η οποία χορηγείται σε κάθε πολίτη με τη συμπλήρωση της καθορισμένης ηλικίας χωρίς προϋποθέσεις εισοδήματος ή εισφορών. Η Σύνταξη του Πολίτη χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από τον κρατικό προϋπολογισμό (όχι από εισφορές).
- Οι στόχοι αναπλήρωσης εξασφαλίζονται με την εισαγωγή μιας νέας ανταποδοτικής *Αναλογικής Σύνταξης*, η οποία παρέχεται από φορείς κοινωνικής ασφάλισης και προστίθεται στην Σύνταξη του Πολίτη. Η Αναλογική Σύνταξη χρηματοδοτείται αποκλειστικά από τις εισφορές των εργαζομένων και των εργοδοτών τους (και από την αξιοποίηση της περιουσίας των ταμείων). Η Αναλογική Σύνταξη, παρότι μιμείται τη λογική του κεφαλαιοποιητικού συστήματος, έχει διανεμητικό χαρακτήρα (δηλ. οι εισφορές μιας γενιάς πληρώνουν τις συντάξεις της προηγούμενης).
- Τέλος, οι αποταμιευτικοί στόχοι επιτυγχάνονται με τη θέσπιση μιας προαιρετικής *Πρόσθετης Σύνταξης*, η οποία χρηματοδοτείται από τις ατομικές εισφορές των ασφαλισμένων. Η Πρόσθετη Σύνταξη έχει κεφαλαιοποιητικό χαρακτήρα (δηλ. το ύψος της εξαρτάται κυρίως από την απόδοση των εισφορών, οι οποίες επενδύονται σύμφωνα με τις προτιμήσεις των ασφαλισμένων, καθώς και με τις υποδείξεις του ταμείου που έχει αναλάβει τη διαχείριση).

#### Σύνταξη του Πολίτη<sup>19</sup>

Το ισχύον σύστημα κρατικών ενισχύσεων ενισχύει τα ταμεία, με άδικο και ανορθολογικό τρόπο. Η πρόταση συνιστά ενίσχυση των ηλικιωμένων, με δίκαια και ορθολογικά κριτήρια. Η αντικατάσταση των επιχορηγήσεων και κοινωνικών πόρων από τη Σύνταξη του Πολίτη θα βελτιώσει την κοινωνική δικαιοσύνη, παρέχοντας σε κάθε ηλικιωμένο ένα εισόδημα προστασίας από τη φτώχεια και ταυτόχρονα μια "εισοδηματική βάση", στην οποία θα μπορεί να προστεθεί η ανταποδοτική Αναλογική Σύνταξη στο πλαίσιο μιας ευρύτερης μεταρρύθμισης.

Η Σύνταξη του Πολίτη προτείνεται να είναι *καθολική*: δηλ. να χορηγείται με μόνες προϋποθέσεις την ιδιότητα του πολίτη και, φυσικά, την ηλικία. Σύμφωνα με μια τέτοια προσέγγιση, ο προσδιορισμός των δικαιούχων δεν εξαρτάται από το εισόδημα, την απασχόληση, την απόκτηση δικαιωμάτων για σύνταξη από τα ταμεία ασφάλισης ή οποιοδήποτε άλλο παράγοντα, αρκεί οι αιτούντες να έχουν συμπληρώσει το 65<sup>ο</sup> έτος ηλικίας και να είναι Έλληνες πολίτες ή π.χ. να κατοικούν μόνιμα στην Ελλάδα επί 25 χρόνια.

Αντίθετα, η *επιλεκτικότητα* συνεπάγεται την εφαρμογή κριτηρίων. Εάν αυτά είναι σχεδιασμένα ώστε να αποκλείουν τις ομάδες του πληθυσμού που και σήμερα είναι εκτός κοινωνικής ασφάλισης (π.χ. γυναίκες εκτός εργατικού δυναμικού, κάτοικοι αγροτικών περιοχών, ανασφάλιστοι κτλ.), τότε δεν μπορεί να γίνεται λόγος για Σύνταξη του Πολίτη αλλά για αναπαραγωγή του σημερινού συστήματος.

Τα κριτήρια εισοδήματος είναι επίσης αντίθετα με το πνεύμα της Σύνταξης του Πολίτη, εκτός εάν τα όρια είναι τόσο υψηλά ώστε να μην αποκλείεται μεγάλος αριθμός ατόμων. Ακόμη και τότε, το διοικητικό κόστος μπορεί να αποδειχθεί δυσανάλογα υψηλό σε σύγκριση με τα προσδοκώμενα οφέλη. Το πρόβλημα επιτείνεται εάν τα κριτήρια αφορούν τα μέσα διαβίωσης, δηλ. λαμβάνουν υπόψη όχι μόνο το ατομικό εισόδημα των υποψηφίων δικαιούχων αλλά και την περιουσία που έχουν συσσωρεύσει με τη μορφή ακινήτων ή και αποταμιεύσεων, το εισόδημα του

<sup>19</sup> Η ενότητα αυτή βασίζεται σε μια παλαιότερη πρόταση υπέρ της θεσμοθέτησης Εθνικής Σύνταξης. Βλ. Ματσαγγάνης (1998): 220-222. Για μια εν πολλοίς παρόμοια προσέγγιση, βλ. Τήνιος (2001): 172-177.

νοικοκυριού όπου ζουν, ακόμη και το εισόδημα των παιδιών ή και άλλων συγγενών τους (ακόμη και αν ανήκουν σε άλλο νοικοκυριό).

Η ελάχιστη εγγυημένη σύνταξη είναι μια άλλη δυνατότητα. Στην εκδοχή αυτή, η Πολιτεία υπόσχεται τη συμπλήρωση της σύνταξης που δικαιούται κάθε άτομο με βάση τις εισφορές κλαδικής, επικουρικής ή και ιδιωτικής ασφάλισης, κατά το ποσό που αυτή υπολείπεται από το εγγυημένο όριο. Παρότι το διοικητικό κόστος είναι χαμηλότερο από ό,τι στις προηγούμενες περιπτώσεις, το βασικό μειονέκτημα αυτής της εκδοχής είναι ότι εισάγει αντικίνητρα για αποταμίευση: η εγγύηση μηδενίζει την ανταποδοτικότητα των εισφορών μέχρι το εγγυημένο επίπεδο, αφού κάθε αύξηση του ποσού της ανταποδοτικής σύνταξης προκαλεί μείωση της Σύνταξης του Πολίτη.

Έστω π.χ. ότι το εγγυημένο όριο είναι 150.000 δρχ. και ένα άτομο ηλικίας 55 ετών έχει ήδη συσσωρεύσει στον ατομικό του ασφαλιστικό λογαριασμό ένσημα που αντιστοιχούν σε μελλοντική σύνταξη 90.000 δρχ. Το άτομο αυτό έχει ελάχιστο κίνητρο να συνεχίσει να καταβάλει εισφορές, αφού η συνολική του σύνταξη δύσκολα θα φτάσει ένα επίπεδο τόσο υψηλότερο από το εγγυημένο όριο ώστε να δικαιολογεί τις επί πλέον εισφορές.

Αντίθετα, η καθολική Σύνταξη του Πολίτη δεν λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό της σύνταξης των ταμείων. Με τον τρόπο αυτό αφήνει ακέραιη την ανταποδοτικότητα της τελευταίας και συνεπώς ενισχύει τα κίνητρα για την καταβολή εισφορών.

Η θεσμοθέτηση Σύνταξης του Πολίτη έχει θεωρηθεί στο παρελθόν ότι είναι απαγορευτικού κόστους. Το επιχείρημα αυτό, ωστόσο, δεν είναι ακριβές. Η εισαγωγή της Σύνταξης του Πολίτη αναπόφευκτα θα συνοδευτεί από την πλήρη κατάργηση των επιχορηγήσεων και των "κοινωνικών πόρων" (που σήμερα κατανέμονται με τρόπο κάθε άλλο παρά ορθολογικό) στα ταμεία. Η συγκέντρωση της κρατικής υποστήριξης καθιστά τη χρηματοδότηση της Σύνταξης του Πολίτη εφικτή.

Πράγματι, το συνολικό ποσό των κάθε λογής ενισχύσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό προς το σύστημα συντάξεων ανέρχεται σήμερα σε 1,8 τρις (4,4% του ΑΕΠ). Με την έννοια αυτή, η χρηματοδότηση της Σύνταξης του Πολίτη μπορεί να γίνει χωρίς νέους πόρους. Το δημοσιονομικά ουδέτερο επίπεδο μιας καθολικής Σύνταξης του Πολίτη για κάθε ηλικιωμένο άνω των 65 ετών θα ήταν 69.700 δρχ. το μήνα (ποσό 45% υψηλότερο από την αγροτική σύνταξη και τη σύνταξη ανασφαλιστών του ΟΓΑ).

Με άλλα λόγια, η Σύνταξη του Πολίτη είναι εφικτή σήμερα, αρκεί τα ποσά που ούτως ή άλλως δαπανώνται για την κρατική ενίσχυση του συστήματος συντάξεων να συγκεντρωθούν στη χρηματοδότηση του πρώτου επιπέδου του νέου συστήματος.

### Αναλογική Σύνταξη

Η Αναλογική Σύνταξη μπορεί να παρέχεται κατ' αρχήν από τα σημερινά ταμεία, τα οποία όμως δεν θα μπορούν πλέον να υπολογίζουν στην άμεση ή έμμεση επιδότησή τους από το κράτος. Επίσης, οι προϋποθέσεις και οι όροι συνταξιοδότησης θα είναι οι ίδιοι για κάθε ασφαλισμένο, ανεξαρτήτως ταμείου ασφάλισης.

Το ύψος της Αναλογικής Σύνταξης εξαρτάται από την αξία των εισφορών που έχει πληρώσει στη διάρκεια της εργάσιμης ζωής του ο εργαζόμενος (και ο εκάστοτε εργοδότης του), ενώ μειώνεται αναλογιστικά σε περίπτωση πρόωρης συνταξιοδότησης.

Μια ανταποδοτική Αναλογική Σύνταξη προτείνεται να είναι διανεμητική (όχι κεφαλαιοποιητική). Η αποκατάσταση της ανταποδοτικότητας μπορεί κάλλιστα να εξασφαλιστεί στο πλαίσιο ενός συστήματος που χρηματοδοτεί τις συντάξεις των



σημερινών συνταξιούχων όχι από εισφορές που οι ίδιοι είχαν συσσωρεύσει, αλλά από εισφορές των σημερινών εργαζομένων.

Ένα παράδειγμα ανταποδοτικού αλλά δημόσιου-διανεμητικού συστήματος συντάξεων είναι αυτό που εφαρμόζεται στη Σουηδία και στην Ιταλία από τα μέσα της δεκαετίας του '90. Στο σύστημα αυτό, οι συντάξεις εξαρτώνται από το ποσό των συνολικών εισφορών του εργαζομένου και του εκάστοτε εργοδότη του, όπως αυτό έχει αναπροσαρμοστεί σύμφωνα με έναν ενιαίο συντελεστή απόδοσης που είναι κοινός για όλους τους ασφαλισμένους. Το ποσό αυτό μετατρέπεται σε μηνιαίες πληρωμές-συντάξεις τη στιγμή της συνταξιοδότησης, λαμβάνοντας υπόψη την ηλικία (και την αναμενόμενη διάρκεια ζωής) της γενεάς στην οποία ανήκει ο συνταξιούχος.

Ο παραπάνω τρόπος υπολογισμού των συντάξεων μιμείται το μηχανισμό του κεφαλαιοποιητικού συστήματος: η τελική σύνταξη είναι ανταποδοτική, με την έννοια ότι είναι ευθέως ανάλογη των εισφορών. Όμως αυτό γίνεται στο εσωτερικό ενός κοινωνικού-διανεμητικού συστήματος απαλλαγμένου από την αβεβαιότητα και τις διακυμάνσεις του κεφαλαιοποιητικού.

Η αποκατάσταση της ανταποδοτικότητας καθιστά πολύ λιγότερο ελκυστική τη συνταξιοδότηση σε χαμηλή ηλικία, αποκαλύπτοντας το κόστος της και μετακυλίωντάς το στον ίδιο τον εργαζόμενο. Πρόκειται για μια ηθελημένη συνέπεια της προτεινόμενης μεταρρύθμισης, αφού το χαμηλό επίπεδο της πραγματικής μέσης ηλικίας συνταξιοδότησης αποτελεί μια από τις αιτίες της κρίσης βιωσιμότητας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Επίσης, η διαφάνεια του μηχανισμού που συνδέει το ύψος της σύνταξης με την ηλικία συνταξιοδότησης επιτρέπει την απεμπλοκή από τη σημερινή άγονη συζήτηση γύρω από τα όρια ηλικίας.

Πράγματι, ένα τέτοιο σύστημα επιτρέπει σε κάθε άτομο να επιλέγει το ίδιο πότε θα συνταξιοδοτηθεί, υπό τον όρο, βέβαια, της αναλογιστικής μείωσης του ύψους της σύνταξης σε περίπτωση πρόωρης συνταξιοδότησης και μέσα σε καθορισμένα πλαίσια π.χ. μεταξύ των 55 και των 67 ετών (ευέλικτη ηλικία συνταξιοδότησης).

Η ευελιξία μπορεί επίσης να αφορά όχι μόνο την επιλογή εκ μέρους του ασφαλισμένου του χρόνου συνταξιοδότησης, αλλά και το συνδυασμό της (μερικής) συνταξιοδότησης με τη μερική απασχόληση, ώστε η διακοπή της απασχόλησης και η μετάβαση από την εργασία στη σύνταξη να γίνεται με πιο σταδιακό τρόπο.

Μια δημόσια-διανεμητική Αναλογική Σύνταξη επιτρέπει τη διατήρηση (και ενίσχυση) των κοινωνικών χαρακτηριστικών ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Μια σημαντική πλευρά του ζητήματος αυτού είναι η "πίστωση" πλασματικού χρόνου ασφάλισης σε περίπτωση ασθενείας ή ανεργίας του ασφαλισμένου.

Όσον αφορά ειδικά τη *μητρότητα* (σε αναλογία και με τη διεθνή εμπειρία), προτείνεται να προβλεφθεί στο πλαίσιο της νέας Αναλογικής Σύνταξης η αναγνώριση πρόσθετου χρόνου ασφάλισης *δύο ετών για κάθε παιδί*.

### Πρόσθετη Σύνταξη

Η Πρόσθετη Σύνταξη μπορεί να παρέχεται από τις ασφαλιστικές εταιρείες (όπως σήμερα), αλλά επίσης από μια μετεξελιγμένη μορφή των σημερινών επικουρικών ταμείων ή και από άλλα σχήματα (τα οποία θα μπορούσαν, για παράδειγμα, να συστήσουν συλλογικοί φορείς όπως οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των εργαζομένων).

Τα πρόσθετα συνταξιοδοτικά προγράμματα μπορεί να είναι είτε ατομικά είτε ομαδικά (σε επίπεδο επιχείρησης ή επαγγελματικού κλάδου). Επίσης, η συμμετοχή των ασφαλισμένων σε αυτά είναι κατά κανόνα προαιρετική. Σε κάθε περίπτωση, τα προγράμματα Πρόσθετης Σύνταξης υπόκεινται σε κρατική ρύθμιση, στόχος της

οποίας είναι η προστασία των καταναλωτών-ασφαλισμένων, η συνετή διαχείριση των αποθεμάτων, καθώς και η ορθή εφαρμογή των αναλογιστικών-ασφαλιστικών αρχών.

Στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα, οι εισφορές-αποταμιεύσεις των σημερινών εργαζομένων συσσωρεύονται σε ατομικούς λογαριασμούς και επενδύονται σε διάφορους τίτλους (ομόλογα, μετοχές, αμοιβαία κεφάλαια κ.ά.) ώστε να χρηματοδοτήσουν τις μελλοντικές συντάξεις των ασφαλισμένων.

Κατά συνέπεια, το ύψος των συντάξεων σε ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα (κατά συνέπεια και σε μια Πρόσθετη Σύνταξη όπως η προτεινόμενη) είναι συνάρτηση των εξής τριών παραγόντων:

- (α) του ύψους των συνολικών εισφορών,
- (β) της απόδοσης των τίτλων στους οποίους είχαν επενδυθεί οι εισφορές και φυσικά
- (γ) της ηλικίας συνταξιοδότησης.

Με άλλα λόγια, το κεφαλαιοποιητικό σύστημα χαρακτηρίζεται από εγγενή αβεβαιότητα όσον αφορά το ύψος των συντάξεων. Η μεταβλητικότητα που χαρακτηρίζει την απόδοση εναλλακτικών τοποθετήσεων μπορεί να είναι αιτία σημαντικών διαφοροποιήσεων στο ποσό της σύνταξης, ακόμη και μεταξύ ατόμων με όμοιο ιστορικό πληρωμής εισφορών που αποφάσισαν να επενδύσουν σε διαφορετικά συνταξιοδοτικά ταμεία.

Η αβεβαιότητα για το ύψος των παροχών, καθώς και η μεταβλητικότητα των αποδόσεων μεταξύ ταμείων διαχείρισης, δικαιολογούν τη γενικευμένη (σχεδόν) επιφύλαξη τόσο των ειδικών όσο και της κοινής γνώμης απέναντι στο ενδεχόμενο μιας υιοθέτησης του κεφαλαιοποιητικού συστήματος *ως το κύριο σύστημα συντάξεων*.

Από την άλλη, αναγνωρίζεται ότι η εισαγωγή *στοιχείων* κεφαλαιοποιητικού συστήματος θα έχει αναμφισβήτητα οφέλη τόσο με την έννοια της θετικής επίδρασης από την αύξηση των αποταμιεύσεων στους ρυθμούς ανάπτυξης, όσο και με την έννοια του εμπλουτισμού των ευκαιριών ατομικής επιλογής των ασφαλισμένων.

#### Επιπτώσεις στις γυναίκες

- (i) Θεμελίωση δικαιώματος συνταξιοδότησης

Η εφαρμογή συστήματος που συνδυάζει μια καθολική Σύνταξη του Πολίτη με μια πλήρως ανταποδοτική Αναλογική Σύνταξη (και μια αποταμιευτική Πρόσθετη Σύνταξη) αποτελεί την αποτελεσματικότερη και ορθολογικότερη απάντηση στην κρισιμότερη ίσως παρενέργεια του συστήματος συντάξεων για την πλειονότητα των γυναικών: την αποτυχία θεμελίωσης δικαιώματος συνταξιοδότησης λόγω ανεπαρκούς αριθμού ενσήμων.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης που ισχύει σήμερα απαιτεί έναν ελάχιστο χρόνο ασφάλισης για τη θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη γήρατος (π.χ. 4.500 ένησημα ή 15 έτη ασφάλισης στο ΙΚΑ).

Θύματα της ρύθμισης αυτής είναι συνήθως οι γυναίκες. Μια γυναίκα που δεν αποτυγχάνει να συμπληρώσει τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης χάνει το δικαίωμα για σύνταξη γήρατος από το ταμείο της. Οι μόνες δυνατότητες που της απομένουν είναι η σύνταξη ανασφαλιστών (που και πολύ χαμηλή είναι και αυστηρά κριτήρια οικογενειακού εισοδήματος έχει), καθώς και η σύνταξη χηρείας.

Με το προτεινόμενο σύστημα, μια γυναίκα που δεν είχε ποτέ απασχοληθεί σε μια αμειβόμενη θέση εργασίας (π.χ. επειδή είναι μητέρα δύο παιδιών) και συνεπώς δεν έχει καταβάλει ποτέ εισφορές κοινωνικής ασφάλισης θα δικαιούται:

- (α) το πλήρες ποσό της Σύνταξης του Πολίτη  
και
- (β) το μέρος της Αναλογικής Σύνταξης που αντιστοιχεί σε 4 πλασματικά έτη ασφάλισης (δύο για κάθε παιδί).

Σύμφωνα με μετριοπαθείς υπολογισμούς (και με τα πλασματικά έτη υπολογιζόμενα στο επίπεδο των μέσων αποδοχών), το συνολικό ύψος των δύο συντάξεων θα φθάνει τις 88.900 δρχ. το μήνα.

Προφανώς, η συνολική σύνταξη θα αυξάνεται σημαντικά στην περίπτωση που η γυναίκα του παραδείγματος διαθέτει επίσης έναν αριθμό ενσήμων (μικρότερο πάντοτε από τον ελάχιστο απαιτούμενο). Για παράδειγμα, με 10 έτη πραγματικής ασφάλισης στις μέσες αποδοχές, το συνολικό ποσό συντάξεων (συμπεριλαμβανομένης και της Πρόσθετης Σύνταξης) θα προσεγγίζει τις 165.700 δρχ. το μήνα.

Υπενθυμίζεται ότι μια γυναίκα με τα χαρακτηριστικά των παραδειγμάτων (0 και 10 χρόνια πραγματικής ασφάλισης αντιστοίχως συν δύο παιδιά) δεν είναι σε θέση να θεμελιώσει δικαίωμα σύνταξης με το σημερινό σύστημα.

Εναλλακτικοί τρόποι αντιμετώπισης του προβλήματος της μη θεμελίωσης δικαιώματος συνταξιοδότησης λόγω μη συμπλήρωσης του απαιτούμενου αριθμού ενσήμων είναι επίσης και οι εξής δύο:

α. καταβολή τμήματος της κατώτατης σύνταξης

και

β. θεσμοθέτηση "σύνταξης της νοικοκυράς".

Η πρώτη επιλογή προβλέπει την καταβολή μερικής (κατώτατης) σύνταξης ανάλογα με τα έτη (π.χ. δύο τρίτα της κατώτατης σύνταξης για 3.000 έτη αντί για τα 4.500 που απαιτούνται). Το πρόβλημα με τη ρύθμιση αυτή είναι ότι εντείνει τις στρεβλώσεις του σημερινού συστήματος. Όπως αναλύθηκε νωρίτερα, το καθεστώς της κατώτατης σύνταξης ισοπεδώνει το επίπεδο των συντάξεων και "συνωσιάζει" την πλειονότητα των συνταξιούχων στα κατώτατα όρια. Ο εκμηδενισμός της ανταποδοτικότητας των εισφορών για ένα μεγάλο αριθμό ασφαλισμένων αποτελεί κίνητρο εισφοροδιαφυγής. Η θεσμοθέτηση μερικής (κατώτατης) σύνταξης ανάλογα με τα έτη δεν θα αντιμετώπιζε αυτό το πρόβλημα και μπορεί να το επέτεινε.

Η δεύτερη πρόταση αντιστοιχεί στην εισαγωγή "σύνταξης της νοικοκυράς", με την καταβολή προαιρετικών εισφορών ασφάλισης εκ μέρους των ίδιων των ενδιαφερομένων και αναλογική συμμετοχή του κράτους. Η επιλογή αυτή, παρότι κατά κάποιο τρόπο εξισώνει την απλήρωτη εργασία με την αμειβόμενη, έχει αρκετά σοβαρές παρενέργειες. Από τη μια, η συμμετοχή του κράτους ως οιοσδήποτε εργοδότη ισοδυναμεί με "δημοσιοϋπαλληλοποίηση" της οικιακής εργασίας. Από την άλλη, η αναγνώριση των "οικιακών" ως "επαγγέλματος" κινδυνεύει να διαιωνίσει τη σημερινή άνιση κατανομή του συνολικού χρόνου εργασίας (απλήρωτης και αμειβομένης) μεταξύ ανδρών και γυναικών - όταν, αντίθετα, το ζητούμενο παραμένει η εξισορρόπηση της οικιακής εργασίας και των οικογενειακών ευθυνών μεταξύ των φύλων.

Το συμπέρασμα που προκύπτει από την παραπάνω ανάλυση είναι ότι τόσο η αναλογική καταβολή μερικής κατώτατης σύνταξης όσο και η εισαγωγή "σύνταξης της νοικοκυράς" αποδεικνύονται υποδεέστερες της πρότασης που υποστηρίζεται εδώ.

Πράγματι, ο συνδυασμός της ανταποδοτικής Αναλογικής Σύνταξης (και της αποταμιευτικής Πρόσθετης Σύνταξης) με την καθολική Σύνταξη του Πολίτη επιλύει το πρόβλημα των ανεπαρκών εισφορών, εξασφαλίζοντας:

- σύνταξη για όλες τις γυναίκες ανεξαρτήτως ενσήμων
- αναγνώριση της μητρότητας με πλασματικά ένημα
- συνυπολογισμό κάθε ενσήμου στη μελλοντική σύνταξη.

#### (ii) Εξατομίκευση κοινωνικών δικαιωμάτων

Επί πλέον, η πρόταση που κατατίθεται εδώ συμβάλλει στην εξατομίκευση των κοινωνικών δικαιωμάτων των γυναικών με την έννοια της εξάρτησης της κοινωνικής προστασίας της γυναίκας από την οικογενειακή κατάστασή της ως έγγαμης. Προς την κατεύθυνση αυτή συμβάλλει ο επιμερισμός των μεταξύ των συζύγων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων που αποκτώνται κατά τη διάρκεια του γάμου.

Ο επιμερισμός μπορεί να γίνεται είτε κατά το χρόνο του διαζυγίου, είτε ανεξαρτήτως διαζυγίου κατόπιν κοινής συμφωνίας των συζύγων. Με τον επιμερισμό ο κάθε σύζυγος έχει δικαίωμα συμμετοχής στα συνταξιοδοτικά δικαιώματα που απέκτησε ο άλλος κατά τη διάρκεια του γάμου τους.

Ο επιμερισμός των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων αποτελεί έκφραση της αρχής της ισότητας των φύλων και της κοινότητας αλληλεγγύης που δημιουργείται με το γάμο μεταξύ των συζύγων. Η ισότητα και η αλληλεγγύη αυτή εκτείνεται και στις περιουσιακές σχέσεις των συζύγων και εκφράζεται ως συμμετοχή του άνδρα στους οικονομικούς κινδύνους που συνεπάγεται για τη γυναίκα η ενασχόληση με οικογενειακές ευθύνες (εξαιτίας της οποίας άλλωστε εμποδίζεται ή περιορίζεται η επαγγελματική δραστηριότητα και τα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης της γυναίκας).

Συγχρόνως, οι κίνδυνοι απώλειας κοινωνικής προστασίας της γυναίκας οι οποίοι απορρέουν είτε λόγω απλήρωτης εργασίας είτε λόγω μειωμένης και ασυνεχούς επαγγελματικής απασχόλησης κατά τη διάρκεια του γάμου, με τη ρύθμιση αυτή επιμερίζονται με δικαιότερο τρόπο μεταξύ των συζύγων.

Γενικά, ο επιμερισμός των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων έχει τα ακόλουθα πλεονεκτήματα:

- Ισχυροποιεί τη θέση και προάγει την προσωπική αυτονομία του πιο αδύναμου (συνήθως της γυναίκας) από τους δύο συζύγους.
- Αναγνωρίζει την αξία της εργασίας στο σπίτι, επιμερίζοντας μεταξύ των συζύγων τα μειονεκτήματα στην εργασία και κατ'επέκταση στην κοινωνική ασφάλιση που αυτή συνεπάγεται.
- Παρέχει σε περίπτωση διαζυγίου ατομικό δικαίωμα σύνταξης και στους δύο συζύγους, ενώ σήμερα εκείνος (συνήθως η σύζυγος) που δεν έχει δικαίωμα σύνταξης μένει χωρίς ασφάλιση μετά το διαζύγιο.

#### (iii) Ευελιξία στην κατανομή του χρόνου

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, ο ανταποδοτικός χαρακτήρας μέρους του προτεινόμενου συστήματος επιτρέπει ένα μεγάλο βαθμό ευελιξίας ως προς την επιλογή της ηλικίας συνταξιοδότησης, καθώς και το συνδυασμό της μερικής συνταξιοδότησης με τη μερική απασχόληση (ώστε να είναι πιο βαθμιαία – λιγότερο απότομη – η μετάβαση από την εργασία στη σύνταξη).

Γενικά, το δικαίωμα επιλογής ως προς το χρόνο και τον τρόπο κατανομής των διαστημάτων απασχόλησης, κατάρτισης, παροχής φροντίδας σε όλη τη διάρκεια της

ζωής αποτελεί βασικό ζητούμενο ενός σύγχρονου συστήματος κοινωνικής προστασίας<sup>20</sup>.

Οι κλασσικές παροχές κοινωνικής ασφάλισης είναι θεσμοθετημένες βάσει των παραδοσιακών διαδρομών ζωής, οι οποίες χαρακτηρίζονται από τρία ευδιάκριτα και διαδοχικά στάδια: της εκπαίδευσης, της εργασίας και της συνταξιοδότησης.

Ένα παραδοσιακό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης κατά κανόνα καλύπτει το τρίτο στάδιο (κατ' εξαίρεση το δεύτερο, επί εκτάκτων περιστατικών όπως είναι η ανεργία ή η ασθένεια).

Η δομή αυτή δεν φαίνεται να καλύπτει τις ανάγκες που συνδέονται με τις νέες διαδρομές ζωής που αργά μα σταθερά εμφανίζονται. Τα νέα πρότυπα χαρακτηρίζονται από αλληλοδιαδοχή περιόδων απασχόλησης, κατάρτισης και παροχής φροντίδων, σε όλη τη διάρκεια της ζωής του ατόμου.

Στις ανάγκες που χαρακτηρίζουν τις νέες διαδρομές ζωής ανταποκρίνεται περισσότερο ένας τύπος κοινωνικής ασφάλισης που δεν προϋποθέτει την επέλευση κάποιου από τους κλασσικούς κινδύνους, αλλά θεμελιώνεται στο ύψος των εισφορών που έχουν καταβληθεί, δίνοντας το δικαίωμα στον ασφαλισμένο να κάνει χρήση των παροχών όποτε επιθυμεί.

Με τον τρόπο αυτό, το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης επιτρέπει σε κάθε ασφαλισμένο μια προσωπική επιλογή του χρόνου και του τρόπου με τον οποίο κατανέμει διαστήματα μάθησης, απασχόλησης, παροχής φροντίδων στην οικογένεια κ.ά. στη διάρκεια της ζωής του.

#### **4.2. Αγορά εργασίας**

Η αναλυτική παρουσίαση προτάσεων μεταρρύθμισης στο ειδικό πεδίο της γυναικείας απασχόλησης βρίσκεται πολύ πέρα από τα όρια και το στόχο αυτής της μελέτης. Για το λόγο αυτό, στη συνέχεια παρατίθενται ορισμένες απλώς επισημάνσεις.

Δίχως αμφιβολία, η αναβάθμιση της θέσης της γυναίκας στην κοινωνία και των κοινωνικών δικαιωμάτων της περνά σχεδόν αναγκαστικά μέσα από τη δραματική αύξηση της απασχόλησης.

Η αύξηση της συμμετοχής της γυναίκας στην αγορά εργασίας μπορεί να επιταχυνθεί σημαντικά από την ενθάρρυνση της μερικής απασχόλησης. Η κατεύθυνση αυτή επιβεβαιώνεται όχι μόνο από τη διεθνή εμπειρία, αλλά και από τη διαπίστωση ότι ένα στα τρία άτομα που αναζητούν εργασία στη χώρα μας προτιμά μια σχέση μερικής απασχόλησης.

Η αναγνώριση πλήρων δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης σε όλους τους εργαζόμενους (ανεξαρτήτως του εάν απασχολούνται πλήρως ή μερικώς και σε συμβατικές ή άτυπες μορφές εργασίας), είναι απαραίτητο συμπλήρωμα μιας στρατηγικής που στοχεύει στην ισότητα με ευελιξία.

Η συμφιλίωση εργασίας και οικογένειας προϋποθέτει τη διευκόλυνση της ένταξης και παραμονής των γυναικών στην αγορά εργασίας. Προς την κατεύθυνση αυτή προτείνεται η εξομοίωση της μερικής απασχόλησης για παροχή φροντίδας στην οικογένεια, με πλήρη απασχόληση, όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση. Με τον τρόπο αυτό οι μειωμένες αποδοχές κατά τη διάρκεια της μερικής απασχόλησης δεν έχουν αρνητική επίπτωση στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης. Επιπλέον, η εξομοίωση από πλευράς κοινωνικής ασφάλισης της μερικής απασχόλησης για παροχή φροντίδας στην οικογένεια, με πλήρη απασχόληση, συμβάλλει στον περιορισμό των διακοπών απασχόλησης και των κενών κοινωνικής προστασίας που συνεπάγεται η παροχή φροντίδας στην οικογένεια.

Η συμφιλίωση εργασίας και οικογένειας προϋποθέτει επίσης το δικαίωμα των

---

<sup>20</sup> Για μια εκτεταμένη ανάλυση των σχετικών ζητημάτων, βλ. De Vroom & Guillemand (2001).

γυναικών να απουσιάζουν από την εργασία, χωρίς στέρηση των αποδοχών τους, προκειμένου να προσφέρουν φροντίδα στην οικογένεια.

Για να είναι όμως οι σχετικές ρυθμίσεις αποτελεσματικές (αντί να αγνοούνται απλώς από τους εργοδότες ή να λειτουργούν ως αντικίνητρα για την πρόσληψη γυναικών, όπως συμβαίνει σήμερα), είναι ανάγκη να εξουδετερωθούν τα αντικίνητρα που περιέχουν.

Ο ευρύτερος επιμερισμός του συνολικού κόστους των αδειών απουσίας για παροχή φροντίδας, ώστε να μην βαρύνει δυσανάλογα όσους εργοδότες απασχολούν γυναίκες με μεγαλύτερη πιθανότητα να κάνουν χρήση των αδειών αυτών, είναι το ζητούμενο. Η ανάληψη του κόστους από τον κρατικό προϋπολογισμό (απαλλάσσοντας τόσο τους εργοδότες όσο και τα ταμεία ασφάλισης) είναι μια λύση εξορθολογισμού και δικαιοσύνης που αξίζει να εξεταστεί σοβαρά.

Μια τέτοια λύση θα επέτρεπε τη σημαντική επιμήκυνση της διάρκειας των αδειών απουσίας για παροχή φροντίδας, καθώς και την εξίσωση των όρων και των προϋποθέσεων για όλες τις εργαζόμενες (του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα).

Η συμφιλίωση εργασίας και οικογένειας συνεπάγεται επίσης ότι τα μέτρα που θεσπίζονται συμβάλλουν στην εμπέδωση της αντίληψης της ίσης συμμετοχής και των δύο γονέων στις οικογενειακές ευθύνες. Η επίτευξη του στόχου αυτού απαιτεί μέτρα ουδέτερα ως προς το φύλο, τα οποία να μην διαιωνίζουν τα στερεότυπα για τους ρόλους των φύλων (γυναίκα φορέας φροντίδας, άνδρας φορέας εισοδήματος).

Αυτό σημαίνει ότι οι διακοπές απασχόλησης για παροχή φροντίδας στην οικογένεια πρέπει να αναγνωρίζονται ως χρόνος ασφάλισης τόσο στη γυναίκα όσο και στον άνδρα που διακόπτει την εργασία του για το λόγο αυτό. Επίσης, η προσφυγή στη μειωμένη απασχόληση (όταν αυτή επιβάλλεται ώστε να καταστεί δυνατή η παροχή φροντίδας στην οικογένεια) πρέπει να εξομοιώνεται ως προς την κοινωνική ασφάλιση με την πλήρη απασχόληση, τόσο για τις γυναίκες όσο και για τους άνδρες.

Για την ενθάρρυνση της ίσης συμμετοχής και των ανδρών στην οικογενειακή ζωή απαιτείται η εισαγωγή και στην Ελλάδα του θεσμού της άδειας πατρότητας. Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της άδειας πατρότητας θα συνέβαλε στην εμπέδωση της αντίληψης της ίσης συμμετοχής και των δύο γονέων στις οικογενειακές ευθύνες. Προς την κατεύθυνση αυτή είναι ενδιαφέρον το παράδειγμα άλλων χωρών (π.χ. της Ιταλίας), στις οποίες προβλέπεται *αύξηση* της συνολικής διάρκειας της γονικής άδειας εάν κάνει χρήση της και ο πατέρας.

### **4.3. Κοινωνικές υπηρεσίες**

Αυτό το τμήμα περιλαμβάνει αφενός μια αρκετά λεπτομερή πρόταση μεταρρύθμισης στον τομέα της μακροχρόνιας φροντίδας και μια πιο γενική τοποθέτηση στον τομέα της παιδικής φροντίδας.

#### Μακροχρόνια φροντίδα

Η δημογραφική γήρανση δημιουργεί ολοένα μεγαλύτερες ανάγκες φροντίδας για τους ηλικιωμένους. Συνήθως, η κατάσταση υγείας των ηλικιωμένων (όπως και των ασθενών ή αναπήρων μελών οικογένειας) απαιτεί μακροχρόνια φροντίδα. Η ανάγκη μακροχρόνιας φροντίδας θα μπορούσε να καλύπτεται από την κοινωνική ασφάλιση ως ένας νέος κίνδυνος. Η κοινωνική ασφάλιση μπορεί να καλύπτει τόσο τα άτομα που έχουν ανάγκη φροντίδας όσο και τα άτομα που παρέχουν εθελοντικά φροντίδα.

Χρήσιμη προς τη κατεύθυνση αυτή είναι η γερμανική εμπειρία<sup>21</sup>. Στη χώρα αυτή, η ανάγκη για μακροχρόνια φροντίδα καλύπτεται μετά το 1994 από το σύστημα

<sup>21</sup> Για μια αναλυτική παρουσίαση της Γερμανικής εμπειρίας στα ελληνικά, βλ. Naegele (2001).

κοινωνικής ασφάλισης. Η ασφάλιση κατά του κινδύνου αυτού είναι υποχρεωτική. Ασφαλιζονται όλος ο πληθυσμός (μισθωτοί, αυτοτελώς απασχολούμενοι, δημόσιοι υπάλληλοι, συνταξιούχοι).

Η κάλυψη του κινδύνου χρηματοδοτείται από εισφορές που πληρώνουν οι μισθωτοί, οι αυτοτελώς απασχολούμενοι και οι συνταξιούχοι. Οι εισφορές αυτές ανέρχονται σε ποσοστό 1,7% των αποδοχών ή της σύνταξης. Το 50% των εισφορών αυτών επιβαρύνει τον ασφαλισμένο και το άλλο 50% τον εργοδότη ή τον συνταξιοδοτικό φορέα.

Η άρνηση των εργοδοτών να επιβαρυνθούν με εισφορά για την κάλυψη του κινδύνου αυτού υπερνικήθηκε με τη συμφωνημένη μείωση του κόστους που συνεπάγονται για τους εργοδότες οι ημέρες αργίας: μια από τις ημέρες αργίας καταργήθηκε και έτσι οι αποδοχές της χάθηκαν για τους εργαζόμενους. Με τον τρόπο αυτό, το οικονομικό κόστος της νέας κάλυψης βαρύνει κατά κύριο λόγο τους εργαζόμενους.

Κάθε ασφαλισμένος ανεξαρτήτως ηλικίας δικαιούται να κάνει χρήση των παροχών μακροχρόνιας φροντίδας, εφόσον πάσχει από σωματική ή πνευματική ασθένεια ή αναπηρία, εξαιτίας της οποίας είναι εξαρτημένος από τη βοήθεια των άλλων για την εκπλήρωση των καθημερινών του δραστηριοτήτων για διάστημα μεγαλύτερο των 6 μηνών.

Ο κίνδυνος ανάγκης για μακροχρόνια φροντίδα καλύπτεται με τις ακόλουθες παροχές:

α. Παροχές για φροντίδα σε ίδρυμα

β. Παροχές για φροντίδα στο σπίτι

- παροχές σε χρήμα, τις οποίες ο ασφαλισμένος μπορεί να διαθέσει για αγορά ακόμα και άτυπης φροντίδας στο σπίτι
- παροχές σε είδος (υπηρεσίες)
- συνδυασμός παροχών σε είδος και παροχών σε χρήμα, ώστε η φροντίδα που παρέχεται να προσαρμόζεται καλλίτερα στις ανάγκες του δέκτη αυτής

γ. Πρόσθετες παροχές

- για ημερήσια ή νυκτερινή φροντίδα
- για βραχυχρόνια φροντίδα
- για προσαρμογή του χώρου κατοικίας στις ειδικές ανάγκες του αποδέκτη φροντίδας
- για τεχνικά μέσα βοήθειας (π.χ. αναπηρικό καροτσάκι).

Οι πρόσθετες παροχές περιλαμβάνουν, επίσης, την καταβολή εισφορών σύνταξης για λογαριασμό του προσώπου που παρέχει φροντίδα εάν διέκοψε την αμειβόμενη εργασία του για το σκοπό αυτό. Το μέτρο αυτό στοχεύει στην αναγνώριση της αξίας της παροχής φροντίδας και στην ενθάρρυνσή της στο πλαίσιο της οικογένειας ή της γειτονιάς

Με τον τρόπο αυτό, η κοινωνική ασφάλιση αναγνωρίζει τις περιόδους παροχής φροντίδας από μη επαγγελματίες ως αμειβόμενη εργασία και αναγνωρίζει το χρόνο ασφάλισης που αντιστοιχεί, δημιουργώντας κίνητρο για εθελοντική παροχή βοήθειας. Δεδομένου ότι η φροντίδα παρέχεται συνήθως από γυναίκες, ισχυροποιείται συγχρόνως η θέση της γυναίκας στο συνταξιοδοτικό σύστημα. Επίσης, ο κλάδος ασφάλισης μακροχρόνιας φροντίδας χρηματοδοτεί ειδικά εκπαιδευτικά προγράμματα για όσους εθελοντές παρέχουν τέτοια βοήθεια.

Ο κίνδυνος της ανάγκης μακροχρόνιας φροντίδας δεν καλύπτεται πλήρως (σε αντίθεση με τον κλάδο ασθένειας όπου οι παροχές δεν υπόκεινται σε ποσοτικούς περιορισμούς). Συνεπώς, μπορεί να ειπωθεί ότι οι κοινωνικοί κίνδυνοι που

συνδέονται με την ανάγκη φροντίδας αναγνωρίζονται ως λιγότερο σοβαροί από τους κινδύνους που συνδέονται με την ασθένεια.

Υπηρεσίες στα άτομα που έχουν ανάγκη μακροχρόνιας φροντίδας παρέχονται από την τοπική αυτοδιοίκηση, από οργανισμούς κοινωνικής πρόνοιας και από ιδιώτες (οι τελευταίοι κυριαρχούν στο τομέα της φροντίδας στο σπίτι, ενώ οι προηγούμενοι στο τομέα της ιδρυματικής βοήθειας).

Το γερμανικό μοντέλο της κοινωνικής ασφάλισης κατά του κινδύνου της μακροχρόνιας φροντίδας (το οποίο ακολούθησαν, επίσης, η Αυστρία και το Λουξεμβούργο) παρουσιάζει τα εξής πλεονεκτήματα:

- αναγνωρίζει την αξία της φροντίδας στην οικογένεια
- υποστηρίζει την εθελοντική παροχή φροντίδας με ασφάλιση των εθελοντών ως αν παρείχαν αμειβόμενη εργασία
- συμβάλλει στην ανάπτυξη της αγοράς παροχών φροντίδας
- συμβάλλει στη μείωση του αριθμού των ατόμων που εισέρχονται σε ιδιωτικές κλινικές.

#### Παιδική φροντίδα

Οι προτάσεις πολιτικής στο σημείο αυτό περιορίζονται στην επιτάχυνση των σημερινών τάσεων επέκτασης των υπηρεσιών παιδικής φροντίδας.

Πιο συγκεκριμένα, προτείνονται τα εξής:

- Υποστήριξη της ποσοτικής μεγέθυνσης και ποιοτικής αναβάθμισης της δημόσιας παροχής βρεφονηπιακών σταθμών, ιδίως σε περιοχές με υπερβάλλουσα ζήτηση.
- Επέκταση των θεσμών του ημερήσιου σχολείου, της δημιουργικής απασχόλησης κτλ. στη δημόσια εκπαίδευση, ώστε το ωράριο του σχολείου να ταιριάζει περισσότερο με αυτό μιας εργαζόμενης μητέρας.
- Πειραματική θεσμοθέτηση των "κουπονιών" (*vouchers*) με σκοπό τη διευκόλυνση εργαζόμενων μητέρων χαμηλού εισοδήματος, ώστε να μπορούν να αγοράσουν υπηρεσίες που παρέχονται από *baby sitters* και σε ιδιωτικούς παιδικών σταθμών.
- Ενθάρρυνση των επιχειρήσεων (ενδεχομένως με παροχή κινήτρων) για τη δημιουργία παιδοτόπων (*creche*) στους χώρους δουλειάς.

Όπως αναφέρεται νωρίτερα, η επέκταση των κοινωνικών υπηρεσιών ωφελεί τις γυναίκες τόσο επειδή τις βοηθά να πετύχουν το στόχο της συμφιλίωσης εργασίας και οικογένειας, όσο και επειδή ανοίγει ευκαιρίες απασχόλησης σε άλλες γυναίκες στις νέες θέσεις εργασίας που δημιουργούνται.

#### **4.4. Επιδόματα για οικογένειες με παιδιά**

Η αναμόρφωση της πολιτικής εισοδηματικών ενισχύσεων προς οικογένειες με παιδιά επιβάλλει την υιοθέτηση δύο γενικών κατευθυντήριων αρχών:

- (α) αποσύνδεση των παροχών από την επαγγελματική κατηγορία του γονέα, ώστε να εξισωθούν οι όροι πρόσβασης κάθε κοινωνικής ομάδας σε αυτές – και
- (β) εγκατάλειψη της μονομερούς έμφασης στην πολυτεχνική ιδιότητα, ώστε να γίνει εφικτή η υποστήριξη κάθε οικογένειας ανεξαρτήτως του αριθμού των παιδιών σε αυτή.



Ο αναπροσανατολισμός μπορεί να είναι είτε ριζικός είτε βαθμιαίος.

Η *βαθμιαία* επιλογή συνίσταται στην στρατηγική της “πύκνωσης” (κάλυψη των κενών κοινωνικής προστασίας με την προσθήκη νέων προγραμμάτων). Η επιλογή αυτή οδηγεί σε ένα νέο *Επίδομα 2<sup>ου</sup> παιδιού* (κατ’ αναλογία με το ισχύον επίδομα 3<sup>ου</sup> παιδιού), για τη χορήγηση του οποίου μπορεί να λαμβάνονται υπόψη κριτήρια εισοδήματος.

Ενδεικτικά, το επίδομα μπορεί να χορηγείται σε κάθε οικογένεια με δεύτερο παιδί ηλικίας έως 6 ετών, υπό την προϋπόθεση ότι το ετήσιο εισόδημά της είναι κάτω από 7.000.000 δρχ. Υπολογίζεται ότι ένα μηνιαίο επίδομα αξίας 20.000 δρχ. θα κόστιζε περίπου 45 δις.

Η *ριζική* μεταρρύθμιση θα καταργούσε όλες τις εισοδηματικής ενισχύσεις προς οικογένειες με παιδιά που ισχύουν σήμερα και θα τα αντικαθιστούσε με ένα ενιαίο *Επίδομα Παιδιού* προς όλες τις οικογένειες (ανεξαρτήτως εισοδήματος), για κάθε παιδί ηλικίας έως 18 ετών (ανεξαρτήτως αριθμού παιδιών).

Η διανεμητική επίδραση της μεταρρύθμισης θα ήταν ευεργετική, χωρίς το δημοσιονομικό κόστος να είναι απαγορευτικό. Για παράδειγμα, εάν η αξία του επιδόματος για κάθε παιδί έως 18 ετών ήταν 12.000 δρχ. το μήνα, τότε το συνολικό κόστος θα ήταν 320 δις. Όμως, το κόστος των παροχών που θα αντικαθιστούσε φθάνει τα 240 δις. Συνεπώς, το καθαρό κόστος του ενιαίου επιδόματος θα ήταν 80 δις (ενώ η φορολόγηση του επιδόματος θα μείωνε το δημοσιονομικό κόστος του ακόμη περισσότερο).

Η σταδιακή κατάργηση των ισχυουσών ενισχύσεων ώστε να μην πλήξει ήδη δικαιούχους θα αύξανε το κόστος της μεταρρύθμισης. Όμως, η καταβολή του επιδόματος οικογενειακών βαρών δημοσίων υπαλλήλων και στους δύο γονείς από το 2002 αυξάνει το κόστος της σημερινής δομής εισοδηματικών ενισχύσεων προς την οικογένεια – και, συνεπώς, καθιστά την προοπτική της ριζικής μεταρρύθμισης και δημοσιονομικά ελκυστικότερη.

## Προτάσεις κοινωνικής πολιτικής υπό γυναικεία οπτική

### Συμπεράσματα

Η υπόθεση εργασίας αυτής της μελέτης είναι ότι δεν αποτελεί ζητούμενο η διατήρηση των “κεκτημένων” μέρους των γυναικών, αλλά η προαγωγή της ισότητας και η αναβάθμιση των κοινωνικών δικαιωμάτων του συνόλου των γυναικών με αναπροσανατολισμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Με αυτή την έννοια, δεν υπάρχει άλλη επιλογή από την υποστήριξη μιας τολμηρής μεταρρύθμισης, την επιτάχυνση των αλλαγών και την τόνωση του αναδιανεμητικού περιεχομένου τους.

Το τελικό τμήμα της μελέτης αποτελεί προσπάθεια σκιαγράφησης των δυνατοτήτων μεταρρύθμισης που ανοίγονται στην επόμενη περίοδο.

Οι γενικές αρχές είναι:

α. η ίση κατανομή των δικαιωμάτων και των ευθυνών – και

β. η ανύψωση του επιπέδου κοινωνικής προστασίας παντού όπου παρατηρούνται κενά ή καθυστερήσεις.

Πιο συγκεκριμένα, η πρόταση που κατατίθεται εδώ περιλαμβάνει τις εξής δύο κατευθύνσεις.

1. Ανακατανομή δικαιωμάτων μεταξύ ανδρών και γυναικών (και μεταξύ προστατευμένων και απροστάτευτων κοινωνικών ομάδων) σε ένα βιώσιμο και δίκαιο σύστημα συντάξεων.

Το προτεινόμενο σύστημα αποτελείται από τρία επίπεδα: (α) μια καθολική *Σύνταξη του Πολίτη*, (β) μια ανταποδοτική *Αναλογική Σύνταξη* και (γ) μια αποταμιευτική *Πρόσθετη Σύνταξη*. Τα τρία επίπεδα μαζί συνιστούν ένα ορθολογικότερο και δικαιότερο (ιδίως για τις γυναίκες) σύστημα.

2. Συμφιλίωση εργασίας και οικογένειας με (α) επέκταση των ευκαιριών απασχόλησης και (β) εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας στους τομείς των γονικών αδειών και της παιδικής φροντίδας.

Τέλος, στο πεδίο των εισοδηματικών ενισχύσεων προς την οικογένεια, προτείνεται η κατάργηση όλων των παροχών που ισχύουν σήμερα και η αντικατάστασή τους με ένα ενιαίο *Επίδομα Παιδιού*. Το νέο επίδομα θα παρέχεται σε κάθε οικογένεια με παιδί ή παιδιά ηλικίας έως 18 ετών, ανεξαρτήτως εισοδήματος και ανάλογα με τον αριθμό των παιδιών.

Η εφαρμογή προτάσεων όπως οι παραπάνω είναι δημοσιονομικά εφικτή, προάγει την κοινωνική δικαιοσύνη και την ισότητα (περιλαμβανομένης και της ισότητας μεταξύ των φύλων), ενώ επίσης συμβάλλει στη μετάβαση από το σημερινό κράτος πελατειακών παροχών σε ένα σύγχρονο κοινωνικό κράτος. Για το λόγο αυτό, προτείνεται η υιοθέτησή τους από τη Γενική Γραμματεία Ισότητας.

**Πίνακας 1: Δαπάνη για συντάξεις και «δείκτης εξάρτησης»**

	συνολική δαπάνη για συντάξεις (% του ΑΕΠ)	άτομα ηλικίας 65+ (ως % του πληθυσμού 20-64 ετών)
Ελλάδα	12,1	28,3
Βέλγιο	9,5	28,1
Δανία	10,2	24,1
Γερμανία	12,4	26,0
Ισπανία	9,6	27,1
Γαλλία	12,7	27,2
Ιρλανδία	3,0	19,4
Ιταλία	14,2	28,8
Ολλανδία	8,2	21,9
Αυστρία	14,6	25,1
Πορτογαλία	9,8	25,1
Φινλανδία	11,5	24,5
Σουηδία	11,5	29,6
Βρετανία	5,3	26,4

Επεξήγηση: Η δαπάνη για συντάξεις αναφέρεται στο έτος 1998, ο «δείκτης εξάρτησης» (άτομα ηλικίας 65+ ως % του πληθυσμού 20-64) στο 2000.

Σημείωση: Η δαπάνη για συντάξεις στην Ιρλανδία αναφέρεται στο πλέον των εισφορών ποσό (καθαρή κρατική δαπάνη), ενώ στη Βρετανία δεν περιλαμβάνει τις επαγγελματικές συντάξεις (δημόσιες και ιδιωτικές).

Πηγή: Economic Policy Committee (2000) The impact of ageing populations on public pension systems. Report to the ECOFIN Council. Brussels 6 November.

**Πίνακας 2: Ηλικία συνταξιοδότησης**

	ΙΚΑ	Δημόσιο – ΔΕΚΟ – τράπεζες
άνδρες		
συνταξιοδοτούμενοι μέχρι 31.12.1997	65	55
συνταξιοδοτούμενοι από 1.1.2007	65	65
νεοασφαλισμένοι από 1.1.1993	65	65
γυναίκες		
συνταξιοδοτούμενες μέχρι 31.12.1997	60	53
συνταξιοδοτούμενες από 1.1.2001	60	60
νεοασφαλισμένες από 1.1.1993	65	65
μητέρες ανηλίκων		
συνταξιοδοτούμενες μέχρι 31.12.1997	55	44½
συνταξιοδοτούμενες από 1.1.2001	55	50
νεοασφαλισμένες από 1.1.1993	55	55

Πηγή: Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

**Πίνακας 3: Ειδικό βάρος των συντάξεων στην κοινωνική πολιτική**

	<i>κοινωνικά επιδόματα ως ποσοστό του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών</i>		
	σύνολο	συντάξεις	άλλες παροχές
Ελλάδα	20	18	2
Βέλγιο	33	19	14
Δανία	27	11	16
Γερμανία	26	19	7
Ισπανία	26	18	8
Ιρλανδία	27	15	12
Ιταλία	27	23	3
Ολλανδία	28	15	13
Αυστρία	29	19	10
Πορτογαλία	21	15	5
Βρετανία	24	12	12

Επεξήγηση: Τα στοιχεία προέρχονται από το Ευρωπαϊκό Πάνελ Νοικοκυριών του 1996. Δεν υπάρχουν συγκρίσιμα στοιχεία για τη Γαλλία, τη Σουηδία και τη Φινλανδία.

Πηγή: EC (2000β) The social situation in the European Union. European Commission & Eurostat. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (σελίδα 107).

**Πίνακας 4: Φτώχεια ηλικιωμένων**

	ποσοστό φτώχειας ηλικιωμένοι (65+)		συνολικός πληθυσμός	
	άνδρες	γυναίκες	άνδρες	γυναίκες
Ελλάδα	31	34	20	21
Βέλγιο	19	23	16	18
Δανία	23	27	11	13
Γερμανία	12	18	15	17
Ισπανία	15	14	18	18
Γαλλία	15	18	15	17
Ιρλανδία	10	20	17	19
Ιταλία	13	16	18	19
Ολλανδία	9	8	11	13
Αυστρία	12	20	11	14
Πορτογαλία	35	37	20	23
Βρετανία	23	29	17	21

Επεξήγηση: Το ποσοστό φτώχειας ορίζεται ως εισόδημα χαμηλότερο του 60% του διαμέσου ισοδύναμου εισοδήματος. Το 1996 το όριο αυτό στην Ελλάδα αντιστοιχούσε σε εισόδημα 165.500 δρχ. το μήνα (άτομο που ζει μόνο) ή 347.600 δρχ. το μήνα (ζευγάρι με δύο παιδιά). Τα στοιχεία είναι από το Ευρωπαϊκό Πάνελ Νοικοκυριών του 1996. Δεν υπάρχουν συγκρίσιμα στοιχεία για τη Σουηδία και τη Φινλανδία.

Πηγή: EC (2000a) European social statistics: income, poverty and social exclusion. European Commission & Eurostat. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (σελίδα 27).

**Πίνακας 5: Κρατική χρηματοδότηση ανά ταμείο** (ή ομάδα ταμείων)

	κρατική χρηματοδότηση (εκατ. δρχ.)	ως ποσοστό των εσόδων	ανά συνταξιούχο (δρχ. / έτος)
ΙΚΑ	313.557	20,3	381.456
ΟΓΑ	606.220	82,1	755.980
ΟΑΕΕ (ΤΕΒΕ-ΤΑΕ-ΤΣΑ)	112.253	24,5	483.669
Δημόσιο	413.100	42,9	1.165.533
NAT	135.013	82,6	2.112.582
ΤΣΑΥ-ΤΣΜΕΔΕ-Νομικών ταμεία ΔΕΚΟ	64.941	37,1	1.581.194
ταμεία τραπεζών	90.907	46,8	1.515.577
ταμεία Τύπου	17.827	15,6	775.937
σύνολο	1.774.453	45,9	4.823.109
		40,1	1,833.634

Επεξήγηση: Όλα τα στοιχεία αναφέρονται στο έτος 2000. Η κρατική χρηματοδότηση περιλαμβάνει: (α) τακτικές επιχορηγήσεις, (β) έσοδα από «κοινωνικούς πόρους» και (γ) ελλείμματα κλάδου σύνταξης των φορέων ασφάλισης ΔΕΗ και ΟΤΕ. Όμως, δεν περιλαμβάνει: (γ) εργοδοτικές εισφορές στις ΔΕΚΟ και στο Δημόσιο (βλ. παρακάτω), καθώς και (δ) «κοινωνικούς πόρους» που καταγράφονται ως εισφορές ασφαλισμένων ή εργοδοτών, π.χ. «1% στις δαπάνες εκτέλεσης Δημοσίων, Δημοτικών, Κοινοτικών και ΝΠΔΔ έργων» υπέρ ΤΣΜΕΔΕ. Επίσης, δεν λαμβάνονται υπόψη οι επιχορηγήσεις σε φορείς επικουρικής ασφάλισης (όπως φυσικά και σε φορείς πρόνοιας ή ασθένειας).

Σημειώσεις: (1) Στα ταμεία ΔΕΚΟ περιλαμβάνονται μόνο οι φορείς ασφάλισης ΔΕΗ, ΟΤΕ και ΗΣΑΠ. (2) Η κρατική χρηματοδότηση στον ΟΓΑ δεν περιλαμβάνει ποσό 230 δις. που αντιστοιχεί στη δαπάνη για παροχές ασθένειας. (3) Η κρατική χρηματοδότηση στο Δημόσιο δεν συμπεριλαμβάνει ποσό 400 δις. που καταγράφεται ως συμμετοχή του κράτους- εργοδότη στις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων.

Πηγή: Κοινωνικός Προϋπολογισμός (2000), Εισηγητική Έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού (2001).

**Πίνακας 6: Η αριθμητική της συνολικής σύνταξης** (και από τους τρεις πυλώνες)

	επεξήγηση	ύψος αποδοχών (δρχ. το μήνα)	ημέρες ασφάλισης (αριθμός ενσήμων)	ύψος σύνταξης (δρχ. το μήνα)
σενάριο I	κατώτατες αποδοχές ανειδίκευτου εργάτη	180.512	4.500	127.055
σενάριο II	κατώτατες αποδοχές ανειδίκευτου εργάτη	180.512	4.350	124.580
σενάριο III	κατώτατες αποδοχές ανειδίκευτου εργάτη	180.512	6.000	154.703
σενάριο IV	μέσες αποδοχές υπαλλήλων στη βιομηχανία	548.657	4.500	244.096
σενάριο V	μέσες αποδοχές υπαλλήλων στη βιομηχανία	548.657	10.500	718.997
	σύνταξη ανασφαλιστών ΟΓΑ			48.201
	κατώτατη σύνταξη ΙΚΑ			124.152

Σημείωση: Όλα τα στοιχεία αναφέρονται στο έτος 2001. Το μοντέλο υποεκτιμά τις μελλοντικές συντάξεις, αφού μακροπρόθεσμα τόσο οι μέσες όσο και οι κατώτατες αποδοχές αυξάνονται σε πραγματικούς όρους. Αξίζει να σημειωθεί ότι ακόμη και εάν ο ασφαλισμένος παραμείνει στις κατώτατες αποδοχές κατά τη διάρκεια ολόκληρου του εργάσιμου βίου του, οι αποδοχές του θα αυξάνονται ταχύτερα επειδή δεν θα είναι πλέον ανειδίκευτος.

Επεξήγηση: Η **Σύνταξη του Πολίτη** τέθηκε στο δημοσιονομικά ουδέτερο ποσό των 69.666 δρχ. το μήνα. Η **Αναλογική Σύνταξη** υπολογίστηκε με βάση τις εξής υποθέσεις: (1) συνταξιοδότηση στα 65, (2) συντελεστής μετατροπής 195,10 (όπως στη Σουηδία, γεννηθέντες το 1960), (3) ποσοστό εισφορών 20% (όπως στο ΙΚΑ), (4) επιτόκιο ανατοκισμού 2,5%: στη Σουηδία είναι ίσο με τη μέση αύξηση των πραγματικών μισθών (2,6% στην Ελλάδα το 2001), ενώ στην Ιταλία είναι ίσο με τη μέση αύξηση του ΑΕΠ σε πενταετή βάση (2,7% στην Ελλάδα το 1994-99). Το ύψος της **Πρόσθετης Σύνταξης** υπολογίστηκε με βάση τις εξής υποθέσεις: (1) συνταξιοδότηση στα 65, (2) συντελεστής μετατροπής 195,10 (όπως στη Σουηδία, γεννηθέντες το 1960), (3) ποσοστό εισφορών 6% (όπως στο ΙΚΑ-TEAM), (4) επιτόκιο απόδοσης 6,5% (ίσο με αυτό των ομολόγων Ελληνικού Δημοσίου 20ετούς διάρκειας).

Ερμηνεία: Η συνολική σύνταξη (Σύνταξη του Πολίτη + Αναλογική Σύνταξη + Πρόσθετη Σύνταξη) ενός ασφαλισμένου με τις κατώτατες αποδοχές και 20 έτη ασφάλισης (σενάριο III) θα είναι 154.703 δρχ. το μήνα, δηλ. υψηλότερη από την κατώτατη σύνταξη του ΙΚΑ (μαζί με το ΕΚΑΣ). Για να είναι η συνολική σύνταξη ίση με την κατώτατη σύνταξη του ΙΚΑ (χωρίς το ΕΚΑΣ), ένας ασφαλισμένος με τις κατώτατες αποδοχές θα αρκεί να έχει 14,5 έτη ασφάλισης (σενάριο II). Τέλος, με τις μέσες αποδοχές και 35 έτη ασφάλισης (σενάριο V) η συνολική σύνταξη θα είναι 718.997 δρχ. το μήνα.



## **Βιβλιογραφία**

- De Vroom B. & Guillemard A.M. (2001) Institutional changes at the end of the worklife. Policy Press
- EC (1998) Social protection in Europe. European Commission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EC (2000α) European social statistics: income, poverty and social exclusion. European Commission & Eurostat. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EC (2000β) The social situation in the European Union. European Commission & Eurostat. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EPC (2000) The impact of ageing populations on public pension systems. Report to the ECOFIN Council. Brussels: Economic Policy Committee.
- Esping-Andersen G. (1999) Social foundations of post-industrial economies. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera M. (1996) The "southern model" of welfare in social Europe. Journal of European Social Policy 6 (1) 17-37.
- Ferrera M., Hemerick A. & Rhodes M. (2000) The future of the European welfare state: managing diversity for a prosperous and cohesive Europe. Report for the Portuguese Presidency of the European Union.
- Καραμεσίνη Μ. (2001) Συντάξεις και ισότητα των φύλων. Εφημερίδα Εποχή.
- Ματσαγγάνης Μ. (2001) Εισοδηματικές μεταβιβάσεις προς την οικογένεια. Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως 6 (510) 414-422.
- Ματσαγγάνης Μ. (1999) (επιμ.) Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Ματσαγγάνης Μ. (1998) Αλληλεγγύη και ανταποδοτικότητα: μια εναλλακτική πρόταση για τις συντάξεις. Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως 4 (472) 209-225.
- Leitner S. (2001) Sex and gender discrimination within EU pension systems. Journal of European Social Policy 11 (2) 99-115.
- Naegele G. (2000) The long term care insurance in Germany. Εισήγηση στο Συνέδριο του ΕΙΕ για την πρόκληση της δημογραφικής γήρανσης και τη κοινωνία της γνώσης.
- OECD (1997) Economic Surveys: Greece. Paris.
- Πετρόγλου Α. (2001) Η αναγκαιότητα μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως 4 (508) 241-251.
- Πετρόγλου Α. (1998) Συνταξιοδότηση των διαζευγμένων γυναικών. Παρατηρητήριο Γυναικών.
- Petroglou A. (1996) Age discrimination against older workers in public policy measures: measures to improve the situation of older workers in the labour market. Eurolink Age.
- Rossi N. (1997). Meno ai padri, più ai figli: stato sociale e modernizzazione dell' Italia. Bologna: il Mulino.
- Σωτηρόπουλος Δ. (2001) Ερμηνείες της μεταπολεμικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα: υποθέσεις εργασίας και εμπειρικά στοιχεία. 1<sup>ο</sup> Συνέδριο της Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής. Κομοτηνή (10-13 Μαΐου).

- Τήνιος Π. (2001) Κοινωνία, Οικονομία, Συντάξεις. Αθήνα: Παπαζήση.
- Tsakloglou P. (1996) Elderly and non-elderly in the European Union: a comparison of living standards. *Review of Income & Wealth* 42 (271-291).
- ΥΕΚΑ (2001α) Το πρόβλημα, οι στόχοι και οι αλλαγές της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης. Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων.
- ΥΕΚΑ (2001β) Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση. Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων.
- ΥΕΚΑ (2001γ) Πολιτική για την κοινωνική αλληλεγγύη. Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων.
- ΥΕΚΑ (2001δ) Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση. Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων.