

## ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΩΣ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

### *Η συμβολή της κοινωνικής δαπάνης στον δημοσιονομικό εκτροχιασμό*

Η σχέση μεταξύ οικονομικής κρίσης και κοινωνικού κράτους (στις συγκεκριμένες συνθήκες της Ελλάδας, στη δεύτερη δεκαετία του 21ου αιώνα) δεν είναι μονοσήμαντη. Η επικρατούσα αντίληψη, ότι το σύστημα κοινωνικής προστασίας είναι ένα απλό «θύμα της κρίσης», δεν ανταποκρίνεται στην αλήθεια – ή, στην καλύτερη περίπτωση, είναι η μισή μόνο αλήθεια. Η άλλη μισή είναι ότι το κοινωνικό κράτος ευθύνεται για τον δημοσιονομικό εκτροχιασμό και αυτό, σε κάποιον τουλάχιστον βαθμό. Στο κεφάλαιο αυτό θα δούμε γιατί.

#### *1.1 Η εξέλιξη της κοινωνικής δαπάνης στο παρελθόν*

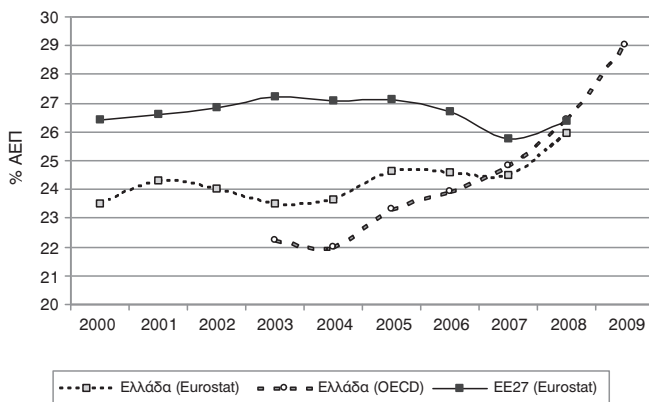
Η εποχή αμέσως πριν την κρίση ήταν «η εποχή των παχιών αγελάδων». Αυτό ισχύει και για την κοινωνική πολιτική. Καθώς το εθνικό εισόδημα διογκωνόταν σταθερά (ας θυμηθούμε ότι την περίοδο 2000-2008 η ελληνική οικονομία έτρεχε με μέσο ετήσιο ρυθμό πάνω από 4%), η δαπάνη για κοινωνι-

κή προστασία αυξανόταν και εκείνη – και, μάλιστα, με ακόμη ταχύτερο ρυθμό. Έτσι, το μερίδιο της κοινωνικής δαπάνης στο ΑΕΠ παρουσίασε αξιοσημείωτη άνοδο.

Οι σχετικές στατιστικές διαφέρουν – επειδή οι διάφοροι οργανισμοί μετράνε διαφορετικά πράγματα με διαφορετική μεθοδολογία, αλλά και επειδή η στατιστική φαίνεται ότι είναι πιο πολύ τέχνη παρά επιστήμη. Η γενική κατεύθυνση, όμως, δείχνει να είναι αδιαμφισβήτητη. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat, στην Ελλάδα η κοινωνική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκε από 23,6% το 2004 σε 26,0% το 2008. Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, η άνοδος ήταν ακόμη πιο αλματώδης: από 22,0% το 2004 σε 26,4% το 2008 – και σε 29,0% το 2009 (βλ. Διάγραμμα 1.1).

#### ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.1

Η δαπάνη για κοινωνική προστασία στο παρελθόν (2000-2009)



Πηγή: Eurostat on-line database (2011) Table tps00098: Total expenditure on social protection (current prices; percentage of GDP). OECD. (2011). *National accounts at a glance 2010*. Table 19.1 (p. 67): Social benefits to households (percentage of GDP).

Η μισή σχεδόν από τη δαπάνη αυτή αφορούσε τις συντάξεις – με διαφορά το σπουδαιότερο πρόγραμμα κοινωνικής προστασίας στη χώρα μας. Στη θεωρία, ένα σύστημα συντάξεων που έχει οργανωθεί σύμφωνα με την ανταποδοτική λογική της κοινωνικής ασφάλισης (όπως είναι το ελληνικό) θα πρέπει να είναι σε μεγάλο βαθμό αυτοχρηματοδοτούμενο. Στην πράξη, η συνολική χρηματοδότηση του συστήματος από τον κρατικό προϋπολογισμό –είτε μέσω επιχορηγήσεων στα ασφαλιστικά ταμεία είτε μέσω «κοινωνικών πόρων»– είναι τεράστια: σε μια πρόσφατη μελέτη μας<sup>1</sup> μετρήθηκε σε €15,2 δις, ποσό ίσο με το 52% της συνολικής δαπάνης για συντάξεις ή με το 6,34% του ΑΕΠ (το 2008).

Πρόκειται για ιλιγγιώδες ποσό. Με βάση την εκτίμηση αυτή, το έλλειμμα του συστήματος συντάξεων αντιστοιχούσε σε δύο τρίτα περίπου του συνολικού δημοσιονομικού ελλείμματος της χώρας (σύμφωνα με τα αναθεωρημένα στοιχεία, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης ανερχόταν σε 9,6% του ΑΕΠ το 2008, προτού εκτιναχθεί σε 15,4% το 2009). Επίσης, υπερέβαινε κατά πολύ τα συνολικά έσοδα του κράτους από το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων (τα οποία μετά βίας έφταναν το 4,7% του ΑΕΠ το 2008).

«Περισσότερο» δεν σημαίνει αναγκαστικά «καλύτερο». Όπως έγινε φανερό εν τω μεταξύ, η μεγάλη ποσοτική μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας την προηγούμενη περίοδο είχε αφήσει άλυτα όλα τα «ποιοτικά» προβλήματα του προτύπου ανάπτυξης – με χαρακτηριστικό σύμπτωμα τη σταθερή υποχώρηση της ανταγωνιστικότητας και τη συνακόλουθη διόγκωση του εμπορικού ελλείμματος, καθώς και του ελλείμματος στο ισοζύγιο εξωτερικών συναλλαγών.

Κατά απόλυτη αναλογία, το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα δεν «εξευρωπαϊίστηκε», παρότι η κοινωνική δαπάνη στην

Ελλάδα συνέκλινε με την αντίστοιχη ευρωπαϊκή (αφού, σύμφωνα με τα ίδια στοιχεία της Eurostat, η δαπάνη για κοινωνική προστασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 κατά την ίδια περίοδο *μειώθηκε* ως ποσοστό του ΑΕΠ, από 27,1% το 2004 σε 26,4% το 2008). Κάθε άλλο: όπως θα δούμε στο κεφάλαιο 5, η διόγκωση της κοινωνικής δαπάνης άφησε ανεπηρέαστες όλες τις παθογένειες του κοινωνικού κράτους στη χώρα μας, εάν δεν επέτεινε ορισμένες από αυτές – με τυπικότερη όλων την κατανομή των πόρων σύμφωνα με την πολιτική ισχύ κάθε κοινωνικής ομάδας, όχι σύμφωνα με την ανάγκη της για κοινωνική προστασία.

Πάντως, όσοι θεωρούν το μέγεθος της δαπάνης για κοινωνική προστασία κατάλληλο μέτρο της κοινωνικής ευαισθησίας ή αναληθσίας μιας κυβέρνησης θα πρέπει να παραδεχτούν ότι η κυβέρνηση Καραμανλή (2004-2009) τα πήγε περίφημα: η δημοσιονομική γενναιοδωρία της τελευταίας, μοιραίας περιόδου πριν την κρίση δεν άφησε καθόλου παραπονεμένη την κοινωνική πολιτική.

## *1.2 Η εξέλιξη της κοινωνικής δαπάνης στο μέλλον*

Η αξιοσημείωτη αύξηση της δαπάνης για κοινωνική προστασία στην Ελλάδα στο πρόσφατο παρελθόν θα έπρεπε να θεωρείται ανησυχητική – τουλάχιστον στο βαθμό που δεχόμαστε ότι ένα κοινωνικό κράτος δεν μπορεί να είναι κοινωνικά αποτελεσματικό, εάν ταυτόχρονα δεν είναι οικονομικά βιώσιμο. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη πιο ανησυχητική (εάν όχι απελπιστική) θα έπρεπε να θεωρείται η προβλεπόμενη πορεία της κοινωνικής δαπάνης στο μέλλον.

Φυσικά, η αύξηση της κοινωνικής δαπάνης συνδέεται σε

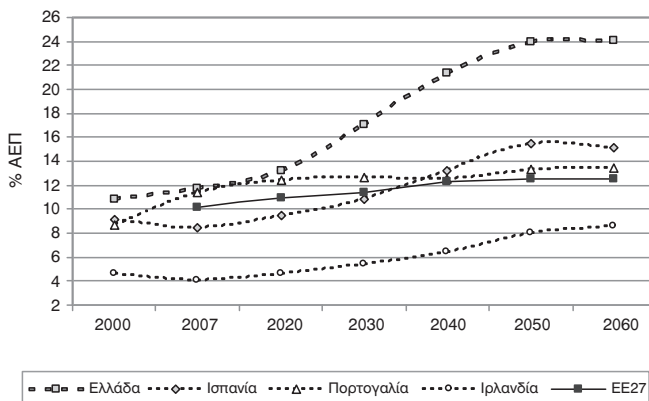
κάποιο βαθμό με τη γήρανση του πληθυσμού, αφού η τελευταία ασκεί ανοδικές πιέσεις στη δαπάνη για υπηρεσίες υγείας, για κοινωνική φροντίδα ηλικιωμένων και, βέβαια, για συντάξεις. Ωστόσο, αυτό δεν συνεπάγεται ότι η εκρηκτική εξέλιξη της κοινωνικής δαπάνης στην Ελλάδα είναι εξωγενές πρόβλημα. Εάν ήταν, οι δημογραφικές εξελίξεις (που είναι λίγο πολύ κοινές σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, καθώς και στις υπόλοιπες χώρες του λεγόμενου ανεπτυγμένου κόσμου) θα προκαλούσαν εξίσου σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα παντού. Κάτι τέτοιο όμως δεν φαίνεται να ισχύει – ή, τουλάχιστον, δεν ισχύει πλέον.

Το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα της απόκλισης μεταξύ Ελλάδας και υπόλοιπης Ευρώπης όσον αφορά τη μελλοντική εξέλιξη της κοινωνικής δαπάνης είναι οι συντάξεις. Σύμφωνα με όλες τις μελέτες (της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Βρετανικής Αναλογιστικής Αρχής, ακόμη και του Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ), η συνταξιοδοτική δαπάνη στη χώρα μας –ήδη από τις υψηλότερες στην Ευρώπη τις παραμονές της κρίσης– προβλεπόταν να γίνει σύντομα ανεξέλεγκτη. («Σύντομα» στη χρονική κλίμακα ενός συστήματος συντάξεων: δηλ. μέσα στις επόμενες δεκαετίες. «Προβλεπόταν» προ της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης του Ιουλίου 2010, το περιεχόμενο και οι επιπτώσεις της οποίας αναλύονται στο κεφάλαιο 2.)

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (βλ. Διάγραμμα 1.2) η δαπάνη για συντάξεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 αναμενόταν να αυξηθεί σε 12,3% του ΑΕΠ το 2040 και 12,5% το 2060. Η προβλεπόμενη αύξηση ήταν μεγαλύτερη στις άλλες χώρες που αντιμετωπίζουν κρίση χρέους. Στην Ιρλανδία η σχετική δαπάνη επρόκειτο να φτάσει το 6,4% του ΑΕΠ το 2040 και το 8,6% το 2060.

## ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.2

Η δαπάνη για συντάξεις στο παρόν και στο μέλλον (2000-2060)



Πηγή: EC. (2009). «Pension schemes and pension projections in the EU-27 member states, 2008-2060». *European Economy Occasional Papers* No 56. European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Στην Πορτογαλία τα αντίστοιχα μεγέθη ήταν 12,5% και 13,4%. Στην Ισπανία 13,2% και 15,1%. Όμως, η εξέλιξη της συνταξιοδοτικής δαπάνης δεν προβλεπόταν πουθενά αλλού να είναι τόσο εκρηκτική όσο στην Ελλάδα, όπου αναμενόταν να εκτοξευτεί στο 21,4% του ΑΕΠ το 2040 και στο 24,1% το 2060.

Δεν πρέπει να υπάρχει αμφιβολία ότι τα ανεξέλεγκτα ελλείμματα προσβάλλουν βάνουσα την αλληλεγγύη των γενεών (κεντρική ιδέα του άγραφου κοινωνικού συμβολαίου που εμπνέει κάθε σύστημα συντάξεων). Επιπλέον, υποσκάπτουν την ευημερία των επερχόμενων γενεών, αφού καμία κοινωνία δεν μπορεί να αντέξει το βάρος τέτοιων ελλειμμάτων – ιδίως μια κοινωνία όπως η ελληνική, με ασθμαίνουσα

οικονομία αλλά και με τεράστια υστέρηση σε όλες τις κοινωνικές πολιτικές που δεν είναι συντάξεις: π.χ. στις πολιτικές για την προστασία των ανέργων, την καταπολέμηση της φτώχειας, την υποστήριξη των οικογενειών με παιδιά, την ενίσχυση της στεγαστικής αυτονομίας των νέων, τη φροντίδα των ηλικιωμένων κτλ.

Το ότι τα ελλείμματα των συντάξεων προβλεπόταν να είναι τεράστια τις επόμενες δεκαετίες και όχι τώρα αμέσως συνετέλεσε στον γενικό εφησυχασμό. Οι πολιτικές και συνδικαλιστικές ελίτ, τα μέσα ενημέρωσης και οι υπόλοιποι διαμορφωτές της κοινής γνώμης ενθάρρυναν για τους δικούς τους ιδιοτελείς λόγους τον εφησυχασμό αυτό. Μέσα σε κλίμα απόλυτης σχεδόν κοινωνικής συναίνεσης, η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους αναβαλλόταν συνεχώς.

Όμως, το μέλλον απέχει λιγότερο από όσο φαίνεται. Οι επόμενες δεκαετίες δεν είναι απλώς η εποχή που πολλοί σημερινοί νέοι θα βγαίνουν στη σύνταξη. Είναι, επίσης, ο χρόνος λήξης πολλών από τα πολυετή κρατικά ομόλογα τα οποία εκδίδονται *σήμερα*. Με αυτό τον τρόπο, η κοινωνική πολιτική συνέβαλε και αυτή στην οξύτατη κρίση δανεισμού, επιβεβαιώνοντας τη δυσπιστία των αγορών για τη μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική ισορροπία της χώρας.

## Σημειώσεις

1. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς μας, στο ποσό αυτό αθροίζονται: (α) οι επιχορηγήσεις του κρατικού προϋπολογισμού (€7.847 εκατ.), (β) η δαπάνη για συντάξεις δημοσίων υπαλλήλων και λοιπών κρατικών λειτουργών κατά το τμήμα που υπερβαίνει το ποσό που αντιστοιχεί στην εισφορά του κράτους ως εργοδότη (€2.148 εκατ.), (γ) η κρατική συμμετοχή στις εισφορές ασφάλισης των «νεοασφαλισμένων» μετά το 1993 σύμφωνα με το

N2084/1992 (€2.563 εκατ.), (δ) οι «κοινωνικοί πόροι» ή φόροι υπέρ τρίτων, σε αυτή την περίπτωση ασφαλιστικών ταμείων (€1.532 εκατ.), και (ε) το ΕΚΑΣ (€1.080 εκατ.). Αξίζει να σημειωθεί ότι στα παραπάνω ποσά δεν περιλαμβάνονται φόροι υπέρ τρίτων που καταγράφονται ως «εργοδοτική εισφορά» (όπως η παρακράτηση του 1% των δαπανών εκτέλεσης δημοσίων έργων υπέρ ΤΣΜΕΔΕ). Βλ. Matsaganis, M. & Leventi, C. (2011). «Pathways to a universal basic pension in Greece». *Basic Income Studies* 6 (1).