

EL



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 21.03.2000
COM(2000) 163 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΤΟ 1999

(υποβληθείσα από την Επιτροπή)

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΤΟ 1999

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. Το μεταβαλλόμενο πλαίσιο των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.....	9
2. Οι τάσεις στις κοινωνικές δαπάνες	14
3. Η χρηματοδότηση των κοινωνικών δαπανών	17
4. Πρόσφατες αλλαγές στην πολιτική.....	19
4.1. Θεμελιώδης στόχος: να ανταμείβεται η εργασία και να παρέχεται ασφαλές εισόδημα	19
4.2 Θεμελιώδης στόχος: η εξασφάλιση των συντάξεων και η βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων	24
4.3 Θεμελιώδης στόχος: η προώθηση της κοινωνικής ένταξης.....	25
4.4. Θεμελιώδης στόχος: να διασφαλιστεί η υψηλή ποιότητα των υπηρεσιών υγείας και η βιωσιμότητα της υγειονομικής περίθαλψης.....	27
5. Ζητήματα σχετικά με τα αναλυθέντα δεδομένα.....	29
6. Η κοινωνική προστασία στις υποψήφιες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης	30

Περίληψη

Πρόκειται για την πρώτη έκθεση μετά την πρόταση που υπέβαλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Ιούλιο του 1999 για τη χάραξη μιας "Συντονισμένης στρατηγικής για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας" (COM(1999) 347), μια πρωτοβουλία που πρέπει να εξεταστεί υπό το φως των συνεχών εξελίξεων στο πολιτικό, νομικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργεί η πολιτική για την κοινωνική προστασία, τόσο σε επίπεδο κρατών μελών όσο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο ταχύς ρυθμός ολοκλήρωσης της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, η συντονισμένη στρατηγική για την απασχόληση και η διεύρυνση της Ένωσης έχουν σημαντικές προεκτάσεις για την κοινωνική προστασία και την καθιστούν θέμα κοινού ενδιαφέροντος για τα κράτη μέλη και συνεπώς θέμα για το οποίο χρειάζεται στενότερη συνεργασία σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η οργάνωση και η χρηματοδότηση της κοινωνικής προστασίας εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Ωστόσο, τα εργαλεία συντονισμού και παρακολούθησης της πολιτικής της ΕΕ, όπως είναι οι γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών και το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης, αποτελούν επίσης ευρεία πλαίσια για τις πολιτικές για την κοινωνική προστασία και την απασχόληση, θέτοντας ως στόχο τη δημοσιονομική εξυγίανση και τη χάραξη κατευθυντήριων γραμμών για δημόσιες πολιτικές. Η νέα, με άξονα την πολιτική, πρωτοβουλία στον τομέα των κοινωνικών πολιτικών, αποσκοπεί στην ενίσχυση της συνεργασίας στον τομέα αυτόν, παράλληλα και συμπληρωματικά με τη διεργασία για την απασχόληση. Η ανακοίνωση του 1999 προσδιόριζε τέσσερις γενικούς στόχους στους οποίους θα πρέπει να ανταποκρίνονται τα συστήματα κοινωνικής προστασίας, δηλαδή:

- να ανταμείβεται η εργασία και να παρέχεται ασφαλές εισόδημα
- να εξασφαλιστούν οι συντάξεις και η βιωσιμότητα των συστημάτων συνταξιοδότησης
- να προαχθεί η κοινωνική ένταξη και
- να διασφαλιστεί η υψηλή ποιότητα των υπηρεσιών υγείας και η βιωσιμότητα τους.

Μέσα στο γενικό πλαίσιο, η νέα έκθεση για την κοινωνική προστασία θα διαδραματίσει θεμελιώδη ρόλο στην παρακολούθηση των πρόσφατων εξελίξεων και θα βοηθήσει τα κράτη μέλη να λάβουν πολιτικές αποφάσεις. Για να είναι σε θέση να παρακολουθεί τις μεταρρυθμίσεις των εθνικών συστημάτων, η Επιτροπή προτείνει να δημοσιεύει ετήσια έκθεση στο μέλλον, με μορφή που θα συζητηθεί με τα κράτη μέλη. Η παρούσα έκθεση κατά συνέπεια πρέπει να θεωρηθεί ως ενδιάμεση. Ωστόσο εστιάζεται στους τέσσερις βασικούς στόχους που προαναφέρονται.

Η έκθεση εξετάζει τις πρόσφατες εξελίξεις στις δαπάνες και τα έσοδα της κοινωνικής προστασίας και φυσικά δίνει τα νέα στοιχεία σε σχέση με τις προηγούμενες εκθέσεις. Εξετάζονται επίσης οι περιορισμοί για την πολιτική ανάλυση των δεδομένων που είναι σήμερα διαθέσιμα σε ευρωπαϊκό επίπεδο από το "ευρωπαϊκό σύστημα ολοκληρωμένων στατιστικών κοινωνικής προστασίας" (ESSPROS) και την έρευνα "πάνελ νοικοκυριών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας" (ECHP). Η έκθεση τονίζει την ανάγκη για βελτιωμένα και κυρίως περισσότερο σύγχρονα δεδομένα προκειμένου να γίνεται σωστή ανάλυση των εξελίξεων στις πολιτικές για την κοινωνική προστασία στο μέλλον.

Δίνεται ιδιαίτερη σημασία στα ζητήματα που αφορούν τα φύλα και πτυχές τους εξετάζονται στο πλαίσιο και των τεσσάρων στόχων. Η έκθεση δίνει επίσης έμφαση στην ανάγκη να ανταποκρίνονται καλύτερα τα συστήματα κοινωνικής προστασίας στις αλλαγές που πραγματοποιούνται μεταξύ των φύλων, ιδιαίτερα στην ανάγκη να προαχθεί η αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό. Η έκθεση εξετάζει επίσης για πρώτη φορά τα συστήματα κοινωνικής προστασίας και τις κύριες εξελίξεις στον τομέα αυτό τα τελευταία χρόνια στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης που είναι υποψήφιες για ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η έκθεση επιπλέον περιέχει νέα εμπειρικά ευρήματα που προκύπτουν από τα αποτελέσματα των πρώτων δύο περιόδων δραστηριότητας της ECHP σχετικά με το πραγματικό εισόδημα ανδρών και γυναικών που ήταν άνεργοι την περίοδο 1993-1994 συγκρινόμενο με το πραγματικό εισόδημά τους όταν εργάζονταν. Τα ευρήματα αυτά, που αποσκοπούν στο να συμβάλουν στην εν εξελίξει συζήτηση για τα οικονομικά αντικίνητρα της εργασίας, πρέπει να ερμηνευτούν προσεκτικά, να συγκριθούν με στοιχεία άλλων μελετών και να διερευνηθούν περαιτέρω μόλις είναι διαθέσιμα για ανάλυση τα στοιχεία από τις νέες περιόδους δραστηριότητας της ECHP.

Να ανταμείβεται η εργασία και να παρέχεται ασφαλές εισόδημα

Κυρίαρχο χαρακτηριστικό γνώρισμα της πολιτικής στην Ένωση τα τελευταία χρόνια ήταν η ευρέως διαδεδομένη επανεξέταση των όρων που ισχύουν για την καταβολή των παροχών. Το αποτέλεσμα ήταν ότι πολλά κράτη μέλη έλαβαν μέτρα για να καταστούν αυστηρότερες οι προϋποθέσεις για την απόκτηση του δικαιώματος σε μια παροχή και να αυξηθεί η δραστηριοποίηση του ανέργου για την ανεύρεση εργασίας. Τα μέτρα αυτά δεν περιορίστηκαν στα επιδόματα ανεργίας. Συγκεκριμένα έγιναν αλλαγές και στις παροχές αναπηρίας και πρόωρης συνταξιοδότησης που είχαν καταλήξει να χρησιμοποιούνται σε μεγάλη έκταση ως αποτελεσματικά υποκατάστατα της αποζημίωσης ανεργίας σε αρκετές χώρες. Επεκτάσεις των συστημάτων αυτών έγιναν και στις χώρες που διέθεταν λιγότερο γενναιόδωρα συστήματα. Προκειμένου να αυξηθεί η ευελιξία μεταξύ συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό σύνταξης, ορισμένες χώρες αύξησαν τις δυνατότητες για πιο ευέλικτη συνταξιοδότηση, για παράδειγμα μέσω συστημάτων συνταξιοδότησης μερικής απασχόλησης. Οι αλλαγές στα συστήματα παροχών συνδυάστηκαν επίσης σε μερικές χώρες με απόπειρες να ανταμείβεται καλύτερα η εργασία, μέσω της θέσπισης μέτρων για την αύξηση του καθαρού εισοδήματος όσων αρχίζουν να εργάζονται, με δύο τρόπους: επιτρέποντάς τους να συνεχίζουν να λαμβάνουν κάποιο βοήθημα και μετά την έναρξη εργασίας αλλά και επεκτείνοντας τις παροχές λόγω εργασίας.

Οι έκθεση εξετάζει τις αλλαγές στις παροχές που συναρτώνται από την οικογενειακή κατάσταση, όπου ένας από τους βασικούς στόχους είναι η παροχή οικονομικής και υλικής υποστήριξης προς γυναίκες και άνδρες με παιδιά ώστε να εξισορροπήσουν τις οικογενειακές και επαγγελματικές τους ευθύνες. Η παροχή διευκολύνσεων για τις οικογένειες είναι απαραίτητο συμπλήρωμα των ενεργητικών μέτρων για την αγορά εργασίας. Οι υπηρεσίες παιδικής μέριμνας και μέριμνας για τα άτομα με ειδικές ανάγκες και ή τους ηλικιωμένους και ευπαθείς έχουν μέγιστη σημασία για τη βελτίωση της ασφάλειας του εισοδήματος των ατόμων που έχουν οικογένειες, ειδικά των γυναικών. Τα τελευταία χρόνια αυξήθηκαν οι υπηρεσίες παιδικής μέριμνας σε αρκετά κράτη μέλη, ειδικά σε εκείνα όπου ήταν περιορισμένες, ενώ βελτιώθηκε το επίπεδο του δικαιώματος στη γονική άδεια σε όλη την Ένωση, κάτι που έχει ιδιαίτερη σημασία για τα άτομα με μικρά παιδιά που θέλουν να σταδιοδρομήσουν επαγγελματικά και διευκολύνει επίσης την επίτευξη ισορροπίας στην εκπροσώπηση των φύλων στην αγορά εργασίας.

Να εξασφαλιστούν οι συντάξεις και η βιωσιμότητα των συστημάτων συνταξιοδότησης

Με βάση την προοπτική ότι θα έχει αυξηθεί σημαντικά ο αριθμός των ατόμων που θα ζουν και μετά την ηλικία συνταξιοδότησης σε όλα τα κράτη μέλη σε 10-15 χρόνια, παντού η προσοχή εστιάστηκε στις συνέπειες αυτής της προοπτικής για τα συνταξιοδοτικά συστήματα. Αναζητείται νέα ισορροπία μεταξύ του στόχου της διασφάλισης επαρκούς εισοδήματος για τους ηλικιωμένους και της βιωσιμότητας των συστημάτων συνταξιοδότησης. Ενώ τα μέτρα που έλαβαν τα κράτη μέλη διαφέρουν ως προς τις λεπτομέρειες τους, στην πράξη όλα δίνουν έμφαση στον περιορισμό των μελλοντικών εκροών που θα είναι αναγκαίες, ιδιαίτερα εκείνων για τις οποίες είναι υπεύθυνες οι κυβερνήσεις, ή στην αύξηση της διαθέσιμης χρηματοδότησης. Στα μέτρα περιλαμβάνεται η αύξηση της επίσημης ηλικίας συνταξιοδότησης ή του αριθμού των ετών που αντιστοιχούν σε εισφορές που απαιτούνται για τη θεμελίωση δικαιώματος πλήρους σύνταξης, η μείωση της καταβαλλόμενης σύνταξης σε σχέση με τις προηγούμενες αποδοχές, ή η στενότερη συσχέτισή της με τις καταβαλλόμενες εισφορές, και η δημιουργία ειδικών ταμείων ("funds") για τη χρηματοδότηση των μελλοντικών εκροών. Το τελευταίο σημαίνει ότι στα υπάρχοντα διανεμητικά συστήματα, όπου οι τρέχουσες πληρωμές χρηματοδοτούνται από τις τρέχουσες εισφορές, θα προστεθούν και άλλα, κεφαλαιοποιητικά, όπου οι τρέχουσες εισφορές ορίζονται με βάση τις μελλοντικές υποχρεώσεις.

Να προαχθεί η κοινωνική ένταξη

Κύριο γνώρισμα της κοινωνικής πολιτικής τα τελευταία χρόνια ήταν η έμφαση που δόθηκε στα ενεργητικά και προληπτικά μέτρα και στην προσαρμογή των συστημάτων κοινωνικών παροχών κατά τρόπο ώστε να ανταμείβεται η εργασία, με σκοπό να οδηγηθούν οι άντρες και οι γυναίκες προς την εργασία. Η λήψη των μέτρων αυτών έγινε, αφενός, για να αυξηθεί ο αριθμός των ατόμων που συντελούν στη δημιουργία εισοδήματος και δεν ζουν από αυτό που οι άλλοι παράγουν, και αφετέρου για να μειωθεί η εξάρτηση και ο κοινωνικός αποκλεισμός. Παρ' όλο που η κύρια έμφαση δίνεται στην απασχόληση, εφόσον αναγνωρίζεται ότι το να έχεις ένα σταθερό επάγγελμα είναι σημαντική προϋπόθεση για την κοινωνική ένταξη, αναγνωρίζεται επίσης ότι υπάρχουν άλλες πλευρές που πρέπει να τακτοποιηθούν προκειμένου να αντιμετωπισθεί αποτελεσματικά ο κοινωνικός αποκλεισμός. Σε αυτές περιλαμβάνεται η πρόσβαση στην εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση, η αξιοπρεπής στέγαση και ένα επαρκές επίπεδο υπηρεσιών περίθαλψης και κοινωνικών υπηρεσιών. Σε αρκετές χώρες τα πρόσφατα μέτρα αφορούν την καλύτερη πρόσβαση των χαμηλόμισθων οικογενειών στο σύστημα υγείας. Στην πράξη παρά την έμφαση στα ενεργητικά μέτρα σε όλη τη δεκαετία του '90, υπήρξε σχετικά μικρή μετατόπιση από τα παθητικά στα ενεργητικά μέτρα. Το ποσό που δαπανήθηκε σε ενεργητικά προγράμματα ανά άνεργο ήταν το ίδιο το 1998 σε σχέση με το ΑΕγχΠ όπως και το 1994 και λιγότερο από ό,τι το 1990. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχουν περιθώρια να διευρυνθούν οι ευκαιρίες για την αποκόμιση οφελών από τα ενεργητικά μέτρα, ειδικότερα προς τις πλέον μειονεκτούσες.

Να διασφαλιστεί η υψηλή ποιότητα των υπηρεσιών υγείας και η βιωσιμότητά τους

Η πίεση στα συστήματα κοινωνικής προστασίας στην Ένωση εκδηλώθηκε με την αυξανόμενη ζήτηση των υπηρεσιών υγείας, ενισχυμένη από την αύξηση του πραγματικού εισοδήματος και τη βελτίωση της έκτασης των υπηρεσιών που μπορούν να παρασχεθούν αυξάνοντας τη ζήτηση, και έτσι να ωθήσουν προς τα πάνω σημαντικά και τις δαπάνες. Η κοινή απάντηση των κυβερνήσεων ήταν να περιοριστεί η αυξητική τάση των δαπανών και οι συνέπειες της στους δημόσιους προϋπολογισμούς, εξακολουθώντας από την άλλη πλευρά να επιδιώκουν τη διατήρηση της ποιότητας των υπηρεσιών και της πρόσβασης στην περίθαλψη.

Αυτό έστρεψε φυσικά την προσοχή στους τρόπους αύξησης της παραγωγικότητας ή της βελτίωσης της σχέσης κόστους/αποτελεσματικότητας.

Όλα τα ευρωπαϊκά συστήματα κοινωνικής προστασίας έχουν κοινούς ευρείς στόχους. Αντιμετωπίζουν επίσης κοινές προκλήσεις και χρειάζονται μεταρρυθμίσεις. Η έκθεση αυτή συμβάλει στην προώθηση της ανταλλαγής εμπειριών και στις συνεχιζόμενες συζητήσεις για τον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και με αυτόν τον τρόπο συμπληρώνει την πρόσφατη έκθεση για την απασχόληση στην Ευρώπη το 1999. Λόγω των νέων πολιτικών, νομικών και οικονομικών εξελίξεων σε επίπεδο ΕΕ υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη σύνδεσης και ενίσχυσης των οικονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών ώστε να υποστηριχθεί το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο. Στο πλαίσιο αυτό τα συστήματα κοινωνικής προστασίας, μαζί με τις πολιτικές για την απασχόληση, πρέπει να λειτουργήσουν ως συντελεστές παραγωγικότητας για την οικονομική πρόοδο, την επίτευξη υψηλού επιπέδου κοινωνικής προστασίας και τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε μια νέα πρωτοβουλία σε σχέση με την κοινωνική προστασία προτείνοντας μια "Συντονισμένη στρατηγική για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας"¹. Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας σε όλη την Ένωση διέρχονται από ένα στάδιο αλλαγών σε απάντηση των μεγάλων δημογραφικών, οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων των τελευταίων χρόνων σε όλα τα κράτη μέλη. Αυτό θέτει στις κυβερνήσεις νέα προβλήματα καθώς προσπαθούν να επιτύχουν το διπλό στόχο: να παρέχουν ευρεία και υψηλού επιπέδου συνδρομή σε όσους έχουν ανάγκη και να διασφαλίσουν ότι οι οικονομίες τους θα παραμείνουν ανταγωνιστικές και θα είναι σε θέση να γεννούν ισχυρές και βιώσιμες βελτιώσεις του επιπέδου διαβίωσης καθώς και υψηλό ποσοστό δημιουργίας καθαρών θέσεων εργασίας.

Υπάρχουν πολλοί λόγοι για τους οποίους η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε τώρα τη νέα πρωτοβουλία: η ολοκλήρωση της ΟΝΕ μέσω της καθιέρωσης του ενιαίου νομίσματος, συμπεριλαμβανομένων των απαιτήσεων για δημοσιονομική πειθαρχία και υγιή δημόσια οικονομικά, η θέση σε ισχύ της συνθήκης του Άμστερνταμ που τοποθετεί την ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού σε νέα νομική βάση και οι εντατικές προετοιμασίες για τη διεύρυνση της Ένωσης. Τα παραπάνω μεταβάλλουν το πολιτικό, νομικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργεί η πολιτική για την κοινωνική προστασία τόσο σε επίπεδο κράτους μέλους όσο και σε επίπεδο Ένωσης και σημαίνει ότι οι αλλαγές των συστημάτων είναι θέμα που προβληματίζει όλους και απαιτεί στενότερη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών.

Ο σκοπός αυτής της νέας πρωτοβουλίας, με άξονα την πολιτική, είναι να ενισχυθεί η συνεργασία στον τομέα αυτό, παράλληλα και συμπληρωματικά με τη διεργασία για την απασχόληση. Οι πολιτικές για την κοινωνική προστασία αποτελούν βασικό συμπλήρωμα της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση και σημαντικό εργαλείο που θα βοηθήσει τα κράτη μέλη να κάνουν πράξη τα μέτρα που προβλέπονται στις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση και τα οποία αποτελούν υλοποίηση της στρατηγικής. Ορισμένες από τις κατευθυντήριες γραμμές του 1999 συνεπάγονται, είτε άμεσα είτε έμμεσα, αλλαγές στα συστήματα κοινωνικής προστασίας και οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις κατευθυντήριες γραμμές του 2000 συμβαδίζουν με την προσέγγιση αυτή ή και την ενισχύουν.

Στην ανακοίνωση καθορίζονται τέσσερις βασικοί στόχοι που χαρακτήθηκαν για να διασφαλιστεί υψηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας στο οποίο οι πολίτες της Ένωσης θα μπορούν να βασίζονται όταν χρειάζεται και για να ισχυροποιηθεί η στρατηγική για την οικονομία και την απασχόληση:

- να ανταμείβεται η εργασία και να παρέχεται ασφαλές εισόδημα·
- να εξασφαλιστούν οι συντάξεις και η βιωσιμότητα των συστημάτων συνταξιοδότησης
- να προαχθεί η κοινωνική ένταξη και
- να διασφαλιστεί η υψηλή ποιότητα των υπηρεσιών υγείας και η βιωσιμότητα τους.

¹ "Συντονισμένη στρατηγική για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας" (COM(1999) 347).

Η παρούσα έκθεση εστιάζεται στις αλλαγές που έγιναν τα τελευταία δύο ή τρία χρόνια στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, ή βρίσκονται τώρα στο στάδιο της εισαγωγής, υπό το φως αυτών των γενικών στόχων και στο βαθμό που αφορούν άμεσα τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Η έκθεση ενημερώνει με νέα στοιχεία τις τρεις προηγούμενες εκθέσεις για την *Κοινωνική προστασία στην Ευρώπη* (1993, 1995 και 1997).

Ταυτόχρονα η έκθεση παρακολουθεί και τις χρηματοοικονομικές πτυχές όπως είναι το ύψος, ο ρυθμός ανάπτυξης και η δομή των δαπανών για την κοινωνική προστασία, οι διάφορες πηγές εσόδων και διασυνδέσεις μεταξύ της χρηματοδότησης της κοινωνικής προστασίας και της πολιτικής για την απασχόληση, καθώς και το ύψος των επιδομάτων και των κινήτρων για εργασία.

Τα ζητήματα που αφορούν τα φύλα, όπως κατέστη σαφές και στην ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εξετάζονται στο πλαίσιο και των τεσσάρων στόχων και η παρούσα έκθεση δίνει έμφαση στην ανάγκη να ανταποκρίνονται καλύτερα τα συστήματα κοινωνικής προστασίας στη μεταβαλλόμενη πραγματικότητα, ιδιαίτερα στην ανάγκη να ενισχυθεί η συμμετοχή των γυναικών στο εργατικό δυναμικό. Επιπλέον, η έκθεση για πρώτη φορά εξετάζει τα συστήματα κοινωνικής προστασίας των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και τις πρόσφατες εξελίξεις στον τομέα αυτόν.

Η δομή της έκθεσης

Η παρούσα έκθεση συνοψίζει τα κυριότερα ευρήματα της αναλυτικής έκθεσης των υπηρεσιών της Επιτροπής.

Η έκθεση εξετάζει, πρώτον, τις κύριες δημογραφικές, οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις που διαμορφώνουν το πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργούν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας στην ΕΕ και τις πιέσεις που ασκούνται σε αυτά (στο κεφάλαιο 1 της έκθεσης των υπηρεσιών της Επιτροπής).

Δεύτερον, αναλύει την κλίμακα των δαπανών για την κοινωνική προστασία στα διάφορα κράτη μέλη, τη σύνθεσή τους και τις αλλαγές που έλαβαν χώρα στη δεκαετία του '90 (στο κεφάλαιο 3 της έκθεσης των υπηρεσιών της Επιτροπής).

Τρίτον, εξετάζει τη σχετική σημασία των διαφόρων πηγών χρηματοδότησης των δαπανών και την έκταση στην οποία υπέστησαν μεταβολές τη συγκεκριμένη περίοδο (στο κεφάλαιο 3 της έκθεσης των υπηρεσιών της Επιτροπής).

Τέταρτον, εξετάζει γενικότερα τις αλλαγές που έγιναν στα συστήματα κοινωνικής προστασίας σε όλη την Ένωση τα τελευταία δύο ή τρία χρόνια σε σχέση με τους βασικούς στόχους που διαγράφονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής. Εστιάζεται ειδικότερα σε εκείνες τις αλλαγές που αποσκοπούν στη στήριξη της στρατηγικής για την απασχόληση, στη μείωση του αριθμού των ατόμων που ζουν με επιδόματα και την αύξηση του αριθμού των εργαζομένων. Εξετάζει επίσης το ύψος των επιδομάτων ανεργίας σε σχέση με τις αποδοχές που προέρχονται από εργασία και αποτιμά την έκταση στην οποία οι παροχές ανεργίας μπορούν να αποτελέσουν οικονομικά αντικίνητρα για την ανεύρεση εργασίας (στα κεφάλαια 2 και 4).

Πέμπτον, δίνει μια συνολική εικόνα των εξελίξεων στα συστήματα κοινωνικής προστασίας στις υπονήπιες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, βάσει των πρόσφατα ολοκληρωθεισών μελετών στο πλαίσιο του προγράμματος PHARE Consensus (Κεφάλαιο 5).

1. ΤΟ ΜΕΤΑΒΑΛΛΟΜΕΝΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Οι μεγάλες δημογραφικές, οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές των τελευταίων 20-25 ετών στην Ένωση είχαν βαθιές προεκτάσεις για τα συστήματα κοινωνικής προστασίας και η τάση αυτή θα συνεχιστεί στο μέλλον. Τέσσερις μεγάλες τάσεις έχουν ιδιαίτερη σημασία: η γήρανση του πληθυσμού σε όλα τα κράτη μέλη και η προβλεπόμενη άνοδος του ρυθμού αύξησης των ηλικιωμένων από το 2010 και μετά· η αυξανόμενη συμμετοχή των γυναικών στο εργατικό δυναμικό και η μεταβαλλόμενη ισορροπία μεταξύ των φύλων· η μη υποχώρηση της μακροχρόνιας ανεργίας, ειδικότερα των μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένων και η τάση για πρόωρη συνταξιοδότηση· και τέλος η αύξηση του αριθμού των νοικοκυριών σε σχέση με την αύξηση του πληθυσμού, με την αύξηση των ατόμων που ζουν μόνα τους καθώς και των νοικοκυριών που δεν περιλαμβάνουν κανένα εργαζόμενο άτομο.

Οι τάσεις αυτές επιπλέον εκδηλώνονται σε ένα πλαίσιο αυξανόμενης παγκοσμιοποίησης και ταχύτερης τεχνολογικής προόδου που επιτάχυναν το ρυθμό των διαρθρωτικών αλλαγών στην οικονομία, άσκησαν μεγαλύτερη πίεση στις επιχειρήσεις και τους εργαζομένους προκειμένου να προσαρμοστούν στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς και τις νέες μεθόδους εργασίας και μείωσαν την ικανότητα των κυβερνήσεων να διαχειρίζονται τις οικονομικές εξελίξεις. Ταυτόχρονα αυξήθηκε η σημασία που έχει η διασφάλιση της οικονομικής σταθερότητας και περιορίστηκε συνεπώς η κλίμακα του κρατικού δανεισμού καθώς και ο ρυθμός αύξησης των δημόσιων δαπανών. Οι δημόσιες πολιτικές επηρεάζονται άμεσα από τη φορολογική εξυγίανση που απαιτεί το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης, καθώς και οι γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών που παρέχουν ένα πλαίσιο για τη μεταρρύθμιση των δημόσιων πολιτικών σε ευθυγράμμιση με γενικότερους στόχους, ειδικότερα, υποστηρίζοντας την απασχόληση και τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Οι εξελίξεις αυτές είχαν ως συνέπεια να εστιαστεί η προσοχή της πολιτικής στην κοινωνική προστασία που αντιπροσωπεύει μεγάλο μέρος των συνολικών δαπανών.

Δημογραφικές τάσεις: οι προεκτάσεις της γήρανσης του πληθυσμού

Η αύξηση του αριθμού των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω πρόκειται να επιταχυνθεί τα επόμενα 10-15 χρόνια καθώς η μεταπολεμική γενιά με την έκρηξη των γεννήσεων ("baby boom") θα πλησιάζει τα '70, ασκώντας έτσι μεγαλύτερη πίεση στα συνταξιοδοτικά συστήματα. Την ίδια στιγμή η ακόμα μεγαλύτερη αύξηση των ατόμων ηλικίας 75 ετών και άνω θα αυξήσει τη ζήτηση μακροχρόνιας φροντίδας σημαντικά, ακριβώς τη στιγμή που η αυξημένη συμμετοχή των γυναικών στο εργατικό δυναμικό κατά πάσα πιθανότητα θα μειώσει το δυναμικό των άμισθων γυναικών που φροντίζουν άλλα άτομα κατ' οίκον.

Ενώ μέχρι σήμερα υπάρχει στην Ένωση κατά μέσο όρο ένα άτομο ηλικίας 65 ετών και άνω για κάθε τέσσερα άτομα σε ηλικία εργασίας (λόγος εξάρτησης ηλικιωμένων), η αναλογία αυτή προβλέπεται να γίνει ένα προς τρία έως το 2020 και σχεδόν ένα προς δύο έως το 2040. Σε αντίθεση με το παρελθόν, αυτή η αύξηση του λόγου εξάρτησης των ηλικιωμένων είναι μάλλον απίθανο να αντισταθμιστεί ικανοποιητικά από τη μείωση των παιδιών και των νέων ηλικίας κάτω των 15 ετών, που προβλέπεται να έχει βραδύτερο ρυθμό από τη μείωση του αριθμού των ατόμων σε ηλικία εργασίας. Ο συνολικός λόγος εξάρτησης που έχει μειωθεί ελαφρά στην Ένωση τα τελευταία 20 χρόνια προβλέπεται να ανακάμψει έως το 2010 και μετά να αυξηθεί σημαντικά έτσι ώστε από τη σημερινή αναλογία των 5 ατόμων ηλικίας κάτω των 15 ή άνω των 65 ανά 10 άτομα σε ηλικία εργασίας να φθάσει τα 6 ανά 10 έως το 2025 και τα 7 ανά 10 έως το 2040.

Αυτές οι προοπτικές αύξησης των ποσοστών εξάρτησης, που είναι ο παραδοσιακός τρόπος μέτρησης των επιπτώσεων των δημογραφικών τάσεων, ενδέχεται ωστόσο να δώσουν παραπλανητική εικόνα για τη κλίμακα του προβλήματος που τίθεται για τα συστήματα κοινωνικής προστασίας και για το ποια είναι η κατάλληλη πολιτική απάντηση που πρέπει να δοθεί. Μέχρι σήμερα η προσοχή των περισσότερων κρατών μελών εστιάστηκε στο να κάμψουν την αύξηση των υποχρεώσεων σύνταξης και να προσπαθούν να εξασφαλίσουν ότι θα υπάρχουν επαρκείς πόροι για την πραγματοποίηση των εκροών. Αυτό είναι βέβαια σημαντικό αλλά σημασία έχει επίσης να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι ένα μεγάλο μερίδιο του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας, στην πράξη δεν εργάζονται και συνεπώς δεν συμβάλλουν στη δημιουργία εσόδων από τα οποία καταβάλλονται οι συντάξεις των ήδη συνταξιούχων. Αντίθετα τα άτομα αυτά, όπως και εκείνα ηλικίας 65 ετών και άνω ζουν στηριζόμενα σε εκείνους που εργάζονται. Με άλλα λόγια οποιαδήποτε εκτίμηση των μελλοντικών δυσκολιών στην εύρεση των πόρων για την καταβολή των συντάξεων τα προσεχή χρόνια πρέπει να κάνει διάκριση μεταξύ του δυνάμει εργατικού δυναμικού – των ατόμων ηλικίας 15 έως 64 ετών – και όσων έχουν πραγματικά απασχόληση.

Το 1998 κάτι παραπάνω από το 60% του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας είχαν αμειβόμενη απασχόληση. Οι υπόλοιποι ήταν είτε άνεργοι (περίπου το 7%) ή (η μεγάλη πλειοψηφία) δεν ανήκαν στο εργατικό δυναμικό καθόλου και από τα άτομα αυτά το ένα τρίτο είναι γυναίκες. Για τους άνδρες ένας βασικός λόγος είναι η πρόωγη συνταξιοδότηση ενώ για τις γυναίκες άλλοι παράγοντες παίζουν επίσης σπουδαίο ρόλο όπως τα προϋπάρχοντα εμπόδια για τη συμμετοχή των γυναικών και οι υποχρεώσεις τους για τη φροντίδα άλλων μελών της οικογένειας. Κατά συνέπεια, το πραγματικό ποσοστό εξάρτησης – ο αριθμός των ατόμων ηλικίας 15 ετών και άνω που δεν εργάζονται – ήταν σημαντικά υψηλότερο από ό,τι το συμβατικό ποσοστό που προαναφέραμε, ακόμα και εάν δεν υπολογιστούν τα παιδιά ηλικίας 15 ετών και κάτω. Στην πραγματικότητα ο αριθμός των ατόμων στην Ένωση ηλικίας 15 ετών και άνω που δεν εργάζονται είναι λίγο μεγαλύτερος από τον αριθμό των ατόμων της ίδιας ηλικιακής κατηγορίας που εργάζονται, και πάνω από το 60% αυτών είναι ηλικίας κάτω των 65. Το ποσοστό αυτό ήταν το ίδιο το 1998 όπως και στα μέσα της δεκαετίας του '80, καθώς η μείωση της ανεργίας και η αύξηση της γυναικείας συμμετοχής αντιστάθμισε και με το παραπάνω την αύξηση του αριθμού των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω. Εάν η μείωση της γεννητικότητας ληφθεί υπόψη στους υπολογισμούς, αυτό σημαίνει ότι το συνολικό ποσοστό της πραγματικής εξάρτησης (όλων όσων δεν εργάζονται, συμπεριλαμβανομένων των κάτω των 15, σε σχέση με όλους όσους εργάζονται) μειώθηκε τη συγκεκριμένη περίοδο.

Αυτό εξηγεί την ενδεχομένως παραπλανητική εντύπωση που δίνεται εάν εστιάσει κανείς αποκλειστικά την προσοχή του στο λόγο εξάρτησης των ηλικιωμένων και δείχνει πόσο σημαντικό είναι να ληφθεί υπόψη ο αριθμός των ατόμων που εργάζονται ο οποίος θα είναι κρίσιμος για να ξεπεραστούν τα προβλήματα της οικονομικής στήριξης ενός πληθυσμού που γηράσκει. Με άλλα λόγια το αν θα επιτύχουν οι οικονομίες των κρατών μελών να πραγματοποιήσουν τις εκροές που είναι απαραίτητες για να εξασφαλιστεί αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης στα άτομα ηλικίας 65 ετών και άνω, εξαρτάται σε τελευταία ανάλυση από το εάν θα επιτύχουν να αυξήσουν το ποσοστό των ατόμων που βρίσκονται σε ηλικία εργασίας και έχουν δουλειά και, εξαρτάται συνεπώς, από τις επιδόσεις τους ως προς τη δημιουργία θέσεων εργασίας και πλούτου.

Συμμετοχή των γυναικών στο εργατικό δυναμικό

Ένα από τα κύρια γνωρίσματα των κοινωνικών αλλαγών στην Ένωση τις τελευταίες δύο δεκαετίες ήταν η αύξηση σε σχετικούς αριθμούς των γυναικών που σταδιοδρομούν επαγγελματικά. Στην πράξη όλες ή σχεδόν όλες οι θέσεις εργασίας που δημιουργήθηκαν την περίοδο αυτή σε όλα τα κράτη μέλη καλύφθηκαν από γυναίκες.

Η μεγαλύτερη αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό παρατηρείται στις γυναίκες σε ηλικία τεκνοποίησης, αλλά παραμένουν ουσιαστικές διαφορές στα ποσοστά συμμετοχής γι' αυτήν την ηλικιακή ομάδα μεταξύ των κρατών μελών, εν μέρει επειδή διέφεραν οι συνθήκες της αγοράς εργασίας. Ωστόσο οι στατιστικές δείχνουν ότι η συμμετοχή των γυναικών σχετίζεται τόσο με την οικογενειακή κατάσταση, ειδικότερα στις νότιες χώρες όπου η συμμετοχή των παντρεμένων γυναικών είναι πολύ χαμηλότερη από ό,τι των ανύπαντρων, και με το εάν ή όχι οι γυναίκες έχουν μικρά παιδιά, ειδικότερα στις νότιες χώρες όπου είναι αποφασιστική η ύπαρξη υποδομής για τη φύλαξη των παιδιών εκτός της ευρύτερης οικογένειας.

Οι συνέπειες που έχει η ελλιπής υποστήριξη προς τις γυναίκες για τη φύλαξη των παιδιών σε ορισμένες από τις νότιες χώρες φαίνονται ευκρινέστερα στο πολύ χαμηλότερο ποσοστό συμμετοχής των ανύπαντρων μητέρων σε σχέση με αυτό των παντρεμένων. Αυτή είναι ειδικότερα η περίπτωση στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία όπου οι λιγότερες από τις μισές ανύπαντρες μητέρες ηλικίας 25 έως 49 ετών με ένα παιδί κάτω των 5 ετών συμμετείχαν στο εργατικό δυναμικό, ποσοστό πολύ μικρότερο από οπουδήποτε αλλού στην Ένωση και πολύ μικρότερο από το επίπεδο συμμετοχής των παντρεμένων γυναικών που βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση. Υπάρχει συνεπώς εμφανής ανάγκη σε πολλά κράτη μέλη να αυξηθούν οι διαθέσιμες υπηρεσίες μέριμνας για το παιδί καθώς και να προβλεφθούν διευθετήσεις που θα συνδράμουν τις γυναίκες στην παροχή φροντίδων στα μέλη των οικογενειών τους που έχουν ειδικές ανάγκες ή είναι ηλικιωμένοι με ευπαθή υγεία.

Εκτός από την αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό, σημασία έχει επίσης και το είδος της εργασίας που εκτελούν. Υπάρχει ισχυρή τάση σε όλη την ΕΕ, και για τα δύο φύλα, προς την εργασία μερικής απασχόλησης καθώς και προς τις προσωρινές θέσεις εργασίας. Οι γυναίκες που αντιπροσωπεύουν την κύρια δυνητική πηγή της αύξησης στο μέλλον του εργατικού δυναμικού, τείνουν να συγκεντρώνονται στις θέσεις μερικής απασχόλησης (περίπου το 33% των εργαζόμενων γυναικών το 1998 είχαν μερική απασχόληση). Ωστόσο πολλές θέσεις εργασίας μερικής απασχόλησης αφίστανται της υποχρέωσης καταβολής ασφαλιστικών εισφορών και της θεμελίωσης δικαιώματος σε παροχές. Οι εξελίξεις αυτές συνεπώς επιδρούν σημαντικά και στη χρηματοδότηση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και στη δημιουργία εσόδων.

Τα στοιχεία που παρουσιάζονται στην παρούσα έκθεση αναδεικνύουν τις προκλήσεις που έχουν να αντιμετωπίσουν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας και συγκεκριμένα την ανάγκη να ανταποκριθούν καλύτερα στην πολυπλοκότητα και την ποικιλομορφία των σχέσεων των φύλων στη σύγχρονη ευρωπαϊκή κοινωνική οικονομία. Τα περισσότερα συστήματα κοινωνικής προστασίας βασίζονται ακόμα κατά βάση στο μοντέλο του άντρα που συντηρεί την οικογένεια, κάτι όμως που δεν αντανακλά πια την πραγματικότητα, η οποία είναι: η αυξημένη συμμετοχή των γυναικών στο εργατικό δυναμικό που πρέπει να ενθαρρυνθεί, τα διαφοροποιημένα μοντέλα μέριμνας για το παιδί και την οικογένεια που απαιτούν ενίσχυση, η εξάρτηση ενός αυξανόμενου αριθμού νοικοκυριών από τις αποδοχές των γυναικών, η μεγαλύτερη ποικιλία των μορφών εργασίας για τους άνδρες και τις γυναίκες, η μείωση της αποτελεσματικότητας των παραγόμενων δικαιωμάτων ως μέσο διασφάλισης της ενίσχυσης του εισοδήματος λόγω της εξασθένησης των παραδοσιακών οικογενειακών δομών - ως αποτέλεσμα ειδικότερα της αύξησης των διαζυγίων και των χωρισμών- και τέλος ο αυξανόμενος προβληματισμός για την επίμονη διατήρηση φραγμών και αντικινήτρων για τις γυναίκες που σταδιοδρομούν επαγγελματικά.

Το υψηλό επίπεδο πρόωρης συνταξιοδότησης και η μη υποχώρηση της μακροχρόνιας ανεργίας

Η ανεπαρκής αύξηση της απασχόλησης στην Ένωση από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και μετά οδήγησε τόσο σε ένα επιμόνως υψηλό ποσοστό ανεργίας όσο και σε ένα χαμηλό ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό για τα άτομα μεγαλύτερης ηλικίας, καθώς και στα χαμηλά ποσοστά συμμετοχής των γυναικών. Αυτό δημιουργεί σοβαρά προβλήματα τόσο στα συστήματα κοινωνικής προστασίας όσο και στην πολιτική για την αγορά εργασίας.

Παρ' όλο που η επίσημη ηλικία συνταξιοδότησης για τους άνδρες στα περισσότερα κράτη μέλη είναι επί του παρόντος η ηλικία των 65 ή και παραπάνω, υπήρξε αργή αλλά σταθερή μείωση του ποσοστού των ανδρών ηλικίας 55 έως 59 ετών στο εργατικό δυναμικό από τα μέσα της δεκαετίας του '80 και ακόμα μεγαλύτερη μείωση των ανδρών ηλικίας 60 έως 64 ετών. Το 1998, κάτω από το 70% των ανδρών και μόνο το 40% των γυναικών ηλικίας 55-59 ετών ήταν οικονομικά ενεργοί. Μόνο το 32% των ανδρών και μόλις το 15% των γυναικών ηλικίας 60-64 ετών ανήκαν ακόμα στο εργατικό δυναμικό. Η αντιστροφή της τάσης για πρόωρη συνταξιοδότηση των ανδρών και η αύξηση του αριθμού των γυναικών μεγαλύτερης ηλικίας που είναι οικονομικώς ενεργοί πρέπει να αποτελέσει το κύριο μέλημα κάθε πολιτικής που στοχεύει στην ανακούφιση της πίεσης που δέχονται τα συστήματα κοινωνικής προστασίας.

Μεγάλο μέρος των ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας είναι μακροχρόνια άνεργοι, μια κατάσταση που προηγείται της πρόωρης συνταξιοδότησης. Το 1998, πάνω από 8 εκατομμύρια άνθρωποι στην ΕΕ ήταν άνεργοι επί ένα χρόνο ή και περισσότερο, περίπου το 5% του εργατικού δυναμικού. Από αυτούς πάνω από 5 εκατομμύρια είχαν μείνει άνεργοι για διάστημα μεγαλύτερο των δύο ετών. Τα στοιχεία αυτά είναι παρόμοια με εκείνα του τέλους της ύφεσης στις αρχές της δεκαετίας του '90, και όχι πολύ χαμηλότερα από ό,τι στα μέσα της δεκαετίας του '80. Το υψηλό ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας είναι σημαντική πηγή πίεσης στα συστήματα κοινωνικής προστασίας σε όλη την Ένωση, καθώς και κοινωνικού αποκλεισμού. Είναι σαφές ωστόσο ότι η φύση του προβλήματος διαφέρει από περιοχή σε περιοχή της Ένωσης, πράγμα που σημαίνει βεβαίως ότι οι πολιτικές πρέπει να είναι διαφορετικές ανάλογα με την περίπτωση.

Η μεταβαλλόμενη δομή των νοικοκυριών και η αύξηση των νοικοκυριών χωρίς κανένα εργαζόμενο μέλος

Υπάρχει συνεχής αύξηση του αριθμού των νοικοκυριών σε όλη την Ένωση παρά τη μικρή πληθυσμιακή αύξηση και ακόμα μεγαλύτερη αύξηση του αριθμού των ατόμων ηλικίας κάτω των 65 που ζουν μόνοι, από τους οποίους ένα δυσανάλογα μεγάλο ποσοστό είναι άνεργοι. Η συρρίκνωση του μέσου μεγέθους των νοικοκυριών συνεπάγεται αυξανόμενη ζήτηση κοινωνικών υπηρεσιών εφόσον είναι ακόμα πιο δύσκολο να υπάρξει φροντίδα και υποστήριξη εντός της οικογένειας.

Στην Ένωση συνολικά, λίγο κάτω από το 25% των νοικοκυριών το 1998 αποτελείται από ένα μόνο άτομο ηλικίας 15 ετών και άνω και από αυτά στο 16% υπήρχε παιδί κάτω των 15, ενώ όλα αυτά τα παιδιά ανατρέφονται από μόνες μητέρες. Και τα δύο αριθμητικά στοιχεία είναι σημαντικά υψηλότερα από ό,τι πριν από 12 χρόνια. Υπάρχει ωστόσο αξιοσημείωτη διαφορά μεταξύ των κρατών μελών σε ό,τι αφορά τα νοικοκυριά που αποτελούνται από ένα μόνο άτομο, όπως και στο μέσο μέγεθος του νοικοκυριού, μεταξύ του Βορρά και του Νότου της Ένωσης. Στη Φινλανδία, τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες και το Ηνωμένο Βασίλειο περίπου το 30% ή και παραπάνω των νοικοκυριών αποτελείται από ένα μόνο πρόσωπο ηλικίας 15 ετών και άνω, ποσοστό 2-3 φορές μεγαλύτερο από το αντίστοιχο στα κράτη μέλη του Νότου.

Τα άτομα σε ηλικία εργασίας που ζουν μόνα τους είναι, επιπλέον, πιθανότερο να είναι άνεργα στις βόρειες χώρες της Ένωσης από αυτά που ζουν με άλλους. Στις Κάτω Χώρες, τη Γερμανία, το Βέλγιο και το Ηνωμένο Βασίλειο, για παράδειγμα, το 25% ή και περισσότερο των ανδρών ηλικίας 15 έως 64 ετών που ήταν άνεργοι ζούσαν μόνοι τους, ποσοστό διπλάσιο από τους εργαζομένους που ζούσαν μόνοι τους. Στις νότιες χώρες, μόνο το 4% ή και λιγότερο των ανδρών αυτής της ηλικιακής ομάδας που ήταν άνεργοι ζούσαν μόνοι τους, ποσοστό ίδιο περίπου με τους αντίστοιχους εργαζομένους. Στις περισσότερες νότιες χώρες επιπλέον ο αριθμός των ανέργων αυξήθηκε από τα μέσα της δεκαετίας του '80 καθώς και στη διάρκεια της πιο πρόσφατης περιόδου όταν η ανεργία γενικώς μειωνόταν.

Η σχετική πίεση που ασκείται στα συστήματα κοινωνικής προστασίας από την ανεργία, ή γενικότερα από τα άτομα που δεν βρίσκονται σε απασχόληση, δεν αντανακλάται συνεπώς πλήρως στα αριθμητικά στοιχεία για τα ποσοστά ανεργίας. Στο Νότο της Ένωσης τα υψηλά ποσοστά ανεργίας σε συνδυασμό με τα μικρά ποσοστά συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό ασκούν πολύ λιγότερη πίεση από ό,τι θα συνέβαινε στα περισσότερα κράτη μέλη του Βορρά, χάρη στο μεγαλύτερο μέγεθος των οικογενειών και στην υποστήριξη που τους παρέχεται μέσα από την οικογένεια. Η τάση προς μικρότερα νοικοκυριά και η αύξηση του αριθμού αυτών που ζουν μόνοι τους σημαίνει συνεπώς ότι η μείωση της ανεργίας οδηγεί αναγκαστικά σε μικρότερες ανάγκες κοινωνικής και οικονομικής στήριξης. Αυτό φαίνεται περισσότερο στο Βέλγιο και το ΗΒ όπου τα μικρά ποσοστά ανεργίας δεν συνοδεύτηκαν από την ανάλογη μείωση του αριθμού των νοικοκυριών που δεν έχουν κανένα εργαζόμενο μέλος.

2. ΟΙ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ

Σε σχέση με το προϊόν, οι συνολικές δαπάνες για την κοινωνική προστασία στην Ένωση, περιλαμβανομένων των φόρων και των επιβαρύνσεων επί των παροχών, ανέρχονταν στο 28½% του ΑΕγχΠ. Το ύψος των δαπανών ήταν πάνω από 30% του ΑΕγχΠ στη Γαλλία, το Βέλγιο, τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες και τις τρεις σκανδιναβικές χώρες, από τις οποίες η Σουηδία είχε το υψηλότερο ποσοστό (περίπου 35% του ΑΕγχΠ) ενώ το ποσοστό αυτό ήταν 22-23% του ΑΕγχΠ, στην Ελλάδα, στην Ισπανία και την Πορτογαλία και μόνο 18½% στην Ιρλανδία. Σε πολύ γενικές γραμμές οι χώρες με το υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ τείνουν να δαπανούν αναλογικά περισσότερα για την κοινωνική προστασία αλλά δεν πρόκειται για συστηματικό συσχετισμό, αφού στη Σουηδία και τη Φινλανδία ειδικότερα οι δαπάνες είναι υψηλότερες από ό,τι θα αναμενόταν βάσει αυτού του συλλογισμού και οι δαπάνες στην Ιταλία (25% του ΑΕγχΠ) και την Ιρλανδία είναι χαμηλότερες.

Οι καθαρές κοινωνικές δαπάνες

Τα αριθμητικά στοιχεία που αφορούν τις δαπάνες για την κοινωνική προστασία, συμπεριλαμβανομένων των φόρων και των κοινωνικές επιβαρύνσεων, τείνουν ωστόσο να μεγεθύνουν το κόστος που βαρύνει τις κυβερνήσεις, δηλαδή τα έσοδα που χρειάζεται να κινητοποιήσουν για να χρηματοδοτήσουν τις δαπάνες, αλλά και την αξία των παροχών που δίνονται στους δικαιούχους. Αυτό συμβαίνει επειδή οι φόροι και οι κοινωνικές επιβαρύνσεις που εισπράττονται επί των παροχών, οι οποίες ποικίλλουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών, μειώνουν το ποσό των απαιτούμενων εκροών. Από την άλλη πλευρά, οι αριθμοί υποβιβάζουν τα πραγματικά ποσά διότι δεν συμπεριλαμβάνονται οι κοινωνικές εκροές που γίνονται μέσω των φορολογικών πλεονεκτημάτων ή των μειωμένων εισφορών που έχουν τον ίδιο αντίκτυπο στους κρατικούς προϋπολογισμούς και το καθαρό εισόδημα των αποδεκτών όπως και οι δαπάνες επί των παροχών.

Όλα αυτά τα στοιχεία είναι δύσκολο να εκτιμηθούν, πράγμα που είναι ο κύριος λόγος της εξαίρεσης τους μέχρι σήμερα από τη βάση δεδομένων ESSPROS. Παρ' όλα αυτά εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ, που πρέπει να θεωρηθούν ως προκαταρκτικές, είναι τουλάχιστον ενδεικτικές του μεγέθους των εν λόγω ποσών. Αυτά είναι σχετικά μεγάλα για τις σκανδιναβικές χώρες, όπου οι παροχές έχουν μεγαλύτερες επιβαρύνσεις από οπουδήποτε αλλού. Καθαρά, το κόστος της κοινωνικής προστασίας και τα ποσά που λαμβάνουν οι δικαιούχοι έχουν μειωθεί στις περιπτώσεις αυτές σε επίπεδο παρόμοιο με εκείνο των άλλων κρατών μελών. Στη Σουηδία οι καθαρές δαπάνες για την κοινωνική προστασία εκτιμάται ότι ανήλθαν στο 30% του ΑΕγχΠ το 1996, όπως περίπου και στη Γερμανία, στο 26-27% του ΑΕγχΠ στη Δανία και στη Φινλανδία, όπως περίπου και στο ΗΒ και ελαφρώς πάνω από το επίπεδο αυτό στις Κάτω Χώρες. Το αποτέλεσμα είναι ότι, σε ό,τι αφορά τη σχέση δαπανών-ΑΕγχΠ, έχει μειωθεί σημαντικά το χάσμα μεταξύ των χωρών αυτών και της Ιταλίας και Ιρλανδίας.

Αυτά τα πρώτα αποτελέσματα επιβεβαιώνουν τη σημασία που έχει να επεκταθεί η πολιτική ανάλυση στη βάση δεδομένων ESSPROS ώστε να συμπεριλάβει εκτιμήσεις για τις καθαρές δαπάνες ενσωματώνοντας στα ποσά των εκροών και τα φορολογικά πλεονεκτήματα και τις μειωμένες εισφορές, για να δοθεί ολοκληρωμένη εικόνα των επιπτώσεων της κοινωνικής προστασίας στους κρατικούς προϋπολογισμούς και στην ανακατανομή. Για το σκοπό αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσω της Eurostat, σχεδιάζει να δημιουργήσει μια ομάδα ειδικού έργου με τα κράτη μέλη ώστε να αναπτυχθεί ένα ειδικό σκέλος της βάσης δεδομένων με τέτοιες εκτιμήσεις.

Αύξηση των κοινωνικών δαπανών για την περίοδο 1990-1996

Ενώ οι δαπάνες για την κοινωνική προστασία συνέχισαν να αυξάνονται τα τελευταία χρόνια σε όλα σχεδόν τα μέρη της Ένωσης, ο ρυθμός αύξησης σε πραγματικούς όρους επιβραδύνθηκε τα τελευταία χρόνια στα περισσότερα κράτη μέλη από το 1993 και μετά. Αυτό συμπίπτει με το τέλος της ύφεσης στις αρχές της δεκαετίας του '90, που έσπρωξε ανοδικά τις δαπάνες κυρίως για επιδόματα ανεργίας αλλά επίσης και επιδόματα αναπηρίας και στέγασης.

Ενώ οι κοινωνικές δαπάνες αυξήθηκαν σημαντικά μεταξύ 1990 και 1993 (από το μέσο όρο του 25½% του ΑΕγχΠ σε λίγο παραπάνω από 28½%), μειώθηκαν ελαφρώς σε σχέση με το ΑΕγχΠ τα επόμενα χρόνια, εν μέρει λόγω της επιβράδυνσης ή μείωσης των δαπανών των σχετικών με την ανεργία αλλά κυρίως λόγω της επιβράδυνσης των πραγματικών δαπανών σε πολλές περιοχές. Μόνο στην Πορτογαλία, την Ελλάδα, τη Γερμανία, την Αυστρία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο συνέχισαν να αυξάνονται οι δαπάνες σε σχέση με το ΑΕγχΠ τα τρία χρόνια από το 1993 έως το 1996. Στις δύο πρώτες από αυτές τις χώρες η αύξηση αντικατοπτρίζει την εξέλιξη του συστήματος κοινωνικής προστασίας και στις υπόλοιπες τρεις την αποτυχία των οικονομιών τους να ανακάμψουν πλήρως όπως και στις περισσότερες χώρες από τις υπόλοιπες της Ένωσης. Η μείωση των κοινωνικών δαπανών σε σχέση με το ΑΕγχΠ στην υπόλοιπη Ένωση ήταν πιο αξιοσημείωτη στη Σουηδία, τη Φινλανδία και τις Κάτω Χώρες, δηλαδή στις χώρες με το υψηλότερο επίπεδο δαπανών το 1993.

Το σχήμα των κοινωνικών δαπανών

Οι δαπάνες για τις παροχές γήρατος και επιζώντων αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο κομμάτι της κοινωνικής προστασίας και ανέρχονται σε 43% κατά μέσο όρο των συνολικών δαπανών στην Ένωση για το 1996, ή σε περίπου 12% του ΑΕγχΠ, με τις δαπάνες για την περίθαλψη στη δεύτερη θέση, δηλαδή στο 21½% των συνολικών δαπανών ή 6% περίπου του ΑΕγχΠ. Οι δαπάνες για τα επιδόματα αναπηρίας και ανεργίας είχαν παρόμοιο μέγεθος : η καθεμία αναλογούσε περίπου στο 8% των συνολικών δαπανών, αν και στα 9 από τα 15 κράτη μέλη το 1996, οι πληρωμές σε άτομα με ειδικές ανάγκες υπερέβησαν εκείνες για τους ανέργους. Οι δαπάνες για οικογενειακά επιδόματα και επιδόματα τέκνων, οι οποίες καλύπτουν τις παροχές μητρότητας και τις ενισχύσεις για παιδική μέριμνα καθώς και τα επιδόματα τέκνων, είναι ελαφρώς μικρότερες, κατά μέσο όρο, από τις δαπάνες για τα επιδόματα αναπηρίας και ανεργίας, ενώ οι δαπάνες για τα τρία άλλα είδη παροχών – ασθένεια, στέγαση και κοινωνικός αποκλεισμός - είναι όλες μαζί όσες και οι δαπάνες οικογενειακών παροχών, δηλαδή 7½% κατά μέσο όρο των συνολικών δαπανών.

Παρά τη γήρανση του πληθυσμού σε όλη την Ένωση, η κύρια αλλαγή στη δομή των δαπανών για την κοινωνική προστασία την περίοδο 1990 έως 1996 δεν ήταν, όπως ίσως αναμενόταν, μια σχετική αύξηση των δαπανών για τις συντάξεις γήρατος ή την περίθαλψη - οι οποίες αυξήθηκαν με τον ίδιο ρυθμό όπως και οι συνολικές δαπάνες - αλλά άλλα στοιχεία των δαπανών, συγκεκριμένα τα επιδόματα αναπηρίας, στέγασης και κοινωνικού αποκλεισμού. Ένα μέρος της αύξησης αυτής οφείλεται στην ύφεση των αρχών της δεκαετίας του '90 και στην αύξηση της ανεργίας που τη συνόδευσε αλλά οι δαπάνες για τις δύο πρώτες κατηγορίες συνέχισαν να αυξάνονται σε σχέση με αυτές των άλλων κατηγοριών και μετά το 1993. Μόνο οι δαπάνες για τις παροχές ασθένειας έπεσαν από το 1990 και μετά και φαίνεται να είναι το κομβικό σημείο για τη μείωση των δαπανών σε αρκετά κράτη μέλη.

Δαπάνες σχετικές με τους δικαιούχους

Ενώ δεν περιλαμβάνονται πληροφορίες για τον αριθμό των δικαιούχων στη βάση δεδομένων ESSPROS, ορισμένα συμπεράσματα για τα δυνατά αποτελέσματα της μεταβολής των αριθμητικών στοιχείων για τις δαπάνες μπορούν να εξαχθούν εξετάζοντας άλλα στοιχεία - και συγκεκριμένα τα στοιχεία για τον αριθμό των ατόμων που έχουν ξεπεράσει την επίσημη ηλικία συνταξιοδότησης και τον αριθμό των ανέργων.

Για την περίοδο από το 1990 έως το 1996, οι δαπάνες για τις παροχές γήρατος στην Ένωση (συμπεριλαμβανομένων των παροχών επιζώντων) αυξήθηκε κατά 3½% κατά μέσο όρο το έτος σε πραγματικές τιμές. Ο αριθμός των ατόμων που έχει υπερβεί την ηλικία συνταξιοδότησης αυξήθηκε κατά 1½% ετησίως, πράγμα που σημαίνει αύξηση κατά 2% το έτος του μέσου όρου του επιδόματος που καταβάλλεται ανά άτομο, κάτι που συμβαδίζει σε γενικές γραμμές με τη μακροπρόθεσμα αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ. Για τη συγκεκριμένη περίοδο ωστόσο, λόγω του χαμηλού ρυθμού αύξησης του ΑΕγχΠ, αυτό σημαίνει ότι ο μέσος όρος των συντάξεων αυξήθηκε λίγο περισσότερο από ό,τι το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ. Εκτός από τις Κάτω Χώρες και την Ελλάδα, όπου υπήρχε μικρή πτώση, ο μέσος όρος των συντάξεων αυξήθηκε σε όλα τα κράτη μέλη, ειδικότερα στη Δανία, το ΗΒ (και στις δύο χώρες κατά 4% ετησίως) και την Πορτογαλία (8% ετησίως).

Οι δαπάνες για την αποζημίωση της ανεργίας (εξαιρουμένων των αποζημιώσεων για απολύσεις λόγω υπεράριθμου προσωπικού και των παροχών σε είδος) αυξήθηκαν κατά λιγότερο από 4% ετησίως σε πραγματικούς όρους στην Ένωση την περίοδο 1990 - 1996, ποσοστό μικρότερο από την αύξηση του αριθμού των ανέργων όπως αυτοί ορίζονται στις συμβάσεις της ΔΟΕ, που ήταν πάνω από 5½% ετησίως. Η αποζημίωση ανά άνεργο, εάν μετρηθεί με αυτούς τους όρους, μειώθηκε συνεπώς κατά σχεδόν 2% ετησίως, κάτι που μπορεί να αντικατοπτρίζει μια μείωση του αριθμού των καλυπτόμενων ανέργων παρά μείωση του μέσου όρου της καταβληθείσας παροχής, αν και μπορεί να υποδηλώνει περικοπές στο σύστημα εκροών, κάτι που θα ευθυγραμμιζόταν με τις προσπάθειες που κατέβαλαν πολλά κράτη μέλη αυτήν την περίοδο. Η μείωση ήταν εμφανής στις περισσότερες χώρες και αξιοσημείωτη στην Ισπανία, την Ελλάδα, το Βέλγιο, τη Γερμανία και τη Σουηδία. Από την άλλη σημειώθηκε αισθητή αύξηση της τεκμαρτής αξίας της αποζημίωσης ανά άνεργο στην Ιρλανδία, την Πορτογαλία και τις Κάτω Χώρες.

3. Η ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Κατά μέσο όρο οι εισφορές της κοινωνικής ασφάλισης χρηματοδότησαν το 63% περίπου των συνολικών δαπανών για την κοινωνική προστασία το 1996, αν και το ποσοστό ποίκιλλε από δύο τρίτα ή περισσότερο στη Γαλλία, το Βέλγιο, τις Κάτω Χώρες, τη Γερμανία, την Ιταλία και την Ισπανία έως πάνω από το μισό στο Λουξεμβούργο, τη Σουηδία και τη Φινλανδία, 40% ή και λιγότερο στην Πορτογαλία, το ΗΒ και την Ιρλανδία και μόνο 25% στη Δανία.

Επειδή οι μέθοδοι χρηματοδότησης έχουν τις ρίζες τους στην ιστορική εξέλιξη των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και συνδέονται στενά με τον τρόπο ελέγχου της θεμελίωσης δικαιώματος στις παροχές, αλλάζουν με πολύ αργούς ρυθμούς. Παρά την αυξανόμενη προσπάθεια για περιορισμό ή μείωση των επιβαρύνσεων στο εισόδημα από εργασία, η σχετική σημασία των εισφορών της κοινωνικής ασφάλισης στην Ένωση συνολικά μειώθηκε μόνο οριακά μεταξύ 1990 και 1996 (από λίγο κάτω από 64½% σε σχέση με το σύνολο σε λίγο παραπάνω από 63%). Πρέπει να τονιστεί ότι ενώ οι εισφορές της κοινωνικής ασφάλισης αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο τμήμα όλων των φόρων επί της μισθωτής εργασίας, υπάρχουν και άλλοι φόροι που αναλογούν σε πάνω από το ένα τρίτο αυτού του συνόλου στην ΕΕ.

Η μείωση της σχετικής σημασίας των εισφορών της κοινωνικής ασφάλισης συνέβη τα τρία πρώτα χρόνια της εξεταζόμενης περιόδου, και μετά το 1993 σημειώθηκε μια μικρή αύξηση της σχετικής σημασίας τους. Αυτό συνέβη και με τις εργοδοτικές εισφορές : από 42% που ήταν το 1990 σε σχέση με το σύνολο μειώθηκε σε κάτω από το 39½% το 1993, αλλά παρέμεινε στο επίπεδο αυτό τα επόμενα τρία χρόνια ενώ τα έσοδα από φόρους αυξήθηκαν από 30% σε σχέση με το σύνολο το 1990 σε 33% το 1993 και το 1996 μειώθηκαν στο 32%. Παρ' όλα αυτά το ποσοστό των εσόδων που προέρχονται από τις εισφορές μεταβλήθηκε σημαντικά σε ορισμένα κράτη μέλη την περίοδο αυτή, αν και δεν είχε ομοιόμορφη πτωτική πορεία· μεταβλήθηκε περισσότερο στις χώρες όπου ήταν αρχικά σχετικά μικρό από ό,τι στις χώρες όπου το ποσοστό αυτό ήταν μεγάλο. Στην Πορτογαλία μειώθηκε από 57% σε 43% για την περίοδο που εξετάζουμε και στην Ιρλανδία και το ΗΒ κατά 4 εκατοστιαίες μονάδες. Από την άλλη πλευρά, οι εισφορές εξελίχθηκαν σε σημαντικότερη πηγή χρηματοδότησης στη Δανία (όπου το ποσοστό αυξήθηκε από 13% σε 25% σε σχέση με το σύνολο) και στις Κάτω Χώρες (από 59% σε 67½%), αλλά και λιγότερο σημαντικά στη Φινλανδία, το Βέλγιο και την Αυστρία. Συνολικά συνεπώς δεν υπάρχουν σημάδια σύγκλισης σε ό,τι αφορά την αναλογία των εσόδων που προέρχονται από τις εισφορές για τη συγκεκριμένη περίοδο.

Από τη στιγμή που το ποσοστό του ΑΕγχΠ που αποτελείται από ημερομίσθια και μισθούς είχε καθοδική πορεία τη δεκαετία του '90, ιδίως από το 1993 και το τέλος της ύφεσης και μετά, τα έσοδα από τις εισφορές αυξήθηκαν σημαντικά σε σχέση με τα ημερομίσθια και τους μισθούς – και συνεπώς το εργατικό κόστος – από ένα μέσο όρο 33½% του εργατικού κόστους το 1990 σε 37% το 1996, ενώ οι εργοδοτικές εισφορές αυξήθηκαν από 21½% σε 23%.

Παρ' όλα αυτά, από το 1996 και μετά φαίνεται ότι έγιναν μεγάλες προσπάθειες σε αρκετά κράτη μέλη, ειδικά εκείνα όπου οι συντελεστές των εισφορών, ήταν υψηλοί για να μετατοπιστεί η πηγή της χρηματοδότησης της κοινωνικής προστασίας από τις εισφορές στους φόρους, μερικές δε φορές σε ειδικούς φόρους οι οποίοι επιβάλλονταν ειδικά για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων παροχών. Αυτό συνέβη ιδίως στη Γαλλία όπου η CSG (*Contribution Sociale Généralisée: γενικευμένη κοινωνική εισφορά*), είχε καθιερωθεί ως 'φόρος αλληλεγγύης' το 1991 για να αντικαταστήσει μέρος των κοινωνικών εισφορών και επεκτάθηκε αρκετές φορές από τότε, και τώρα είναι μεγαλύτερη από το φόρο εισοδήματος.

Την ίδια στιγμή η CRDS (*contribution au remboursement de la dette sociale*: εισφορά για την εξόφληση του κοινωνικού χρέους), μια πρόσθετη επιβάρυνση που επιβλήθηκε με συντελεστή 0.5% επί του εισοδήματος, θεσπίστηκε το 1995 για να συμβάλει στη μείωση του ελλείμματος του συστήματος κοινωνικής προστασίας και η ισχύς της παρατάθηκε έως το 2014, ενώ ο φόρος που επιβλήθηκε στον καπνό για παρόμοιο λόγο αυξήθηκε.

Συνέπεια της μετατόπισης αυτής είναι ότι, ως πηγή εσόδων, οι εισφορές της κοινωνικής ασφάλισης μειώνονται από το 1996 και μετά, ενώ αυξάνονται οι ειδικοί φόροι που ανέρχονται σήμερα σε πάνω από 15% της συνολικής χρηματοδότησης της κοινωνικής προστασίας. Παρομοίως στο Βέλγιο οι εργοδοτικές εισφορές μειώθηκαν πρόσφατα, ενώ στη Γερμανία το ποσοστό των εισφορών για τις συντάξεις μειώθηκε το 1999 και η προτεινόμενη 'μεταρρύθμιση του οικολογικού φόρου' θα αυξήσει τα έσοδα για τις κοινωνικές δαπάνες. Επιπλέον στην Ιταλία σχεδιάζεται η μετατόπιση του βάρους της χρηματοδότησης των οικογενειακών παροχών, συμπεριλαμβανομένων των επιδομάτων μητρότητας, από τις εισφορές στη γενικότερη φορολογία.

4. ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Οι αλλαγές στα συστήματα κοινωνικής προστασίας που πραγματοποιήθηκαν τα τελευταία χρόνια επικεντρώθηκαν στους ίδιους βασικούς στόχους στους οποίους έδινε έμφαση η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία δημοσιεύτηκε στις αρχές του έτους και αναπτύχθηκε εν συντομία ανωτέρω. Στις περισσότερες περιπτώσεις στόχοι ήταν: η αύξηση των κινήτρων για τους ανέργους ώστε αυτοί να αναζητήσουν δουλειά, εφόσον είναι σε θέση για εργασία και η στήριξη των προσπαθειών τους, ενώ ταυτόχρονα θα διασφαλίζεται ένα λογικό εισόδημα για όσους δεν είναι σε θέση να εργαστούν· η μείωση του αριθμού των ατόμων που συντηρούνται χάρη σε κρατικές παροχές και η βοήθεια προς αυτούς ώστε να ενταχθούν στην κοινωνία· η εξασφάλιση εγγυήσεων για τις μελλοντικές συντάξεις τόσο περιορίζοντας τις εκροές που θα απαιτηθούν όσο και αυξάνοντας τους πόρους που θα πρέπει να είναι διαθέσιμοι για την καταβολή των συντάξεων· και τέλος ο μετριασμός του κόστους της υγειονομικής περίθαλψης με ταυτόχρονη βελτίωση των προσφερόμενων υπηρεσιών.

Η κοινωνική προστασία εμφανίζεται να αποκτά σπουδαιότερη θέση στη συνολική οικονομική πολιτική και την πολιτική για την απασχόληση στην Ένωση - υποστηρίζοντας όμως και όχι παρεμποδίζοντας τη δράση σε άλλους τομείς - καθώς μετατοπίζεται η έμφαση της πολιτικής από την απλή ενίσχυση του εισοδήματος σε ενεργητικότερα μέτρα, κάτι που συμβαδίζει με τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση.

4.1. Θεμελιώδης στόχος: να ανταμείβεται η εργασία και να παρέχεται ασφαλές εισόδημα

Είναι ευρέως αποδεκτό στην Ένωση ότι τα συστήματα κοινωνικής προστασίας πρέπει να εξασφαλίζουν ότι τα άτομα έχουν οικονομικά κίνητρα για την αναζήτηση εργασίας, ότι δεν παραμένουν εκτός εργασίας τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα ώστε να ζημιώνονται οι ευκαιρίες τους για την εύρεση εργασίας και να δημιουργείται η συνήθεια της εξάρτησης, και ότι η ικανότητα τους για απασχόληση ενισχύεται και δεν μειώνεται όσο είναι άνεργοι. Έτσι, καταβλήθηκαν προσπάθειες να εξασφαλιστεί ότι τα επίπεδα των παροχών σε σχέση με τις προσδοκώμενες αποδοχές δεν αποτελούν οικονομικό αντικίνητρο για την εύρεση εργασίας και ότι οι πολίτες ενισχύονται στην προσπάθεια τους να βρουν δουλειά μέσω των κατάλληλων ενεργητικών μέτρων.

Ταυτόχρονα, οι παροχές πρέπει ακόμα να παρέχουν αποδεκτό επίπεδο εισοδήματος για όσο διάστημα ο άνεργος ψάχνει για δουλειά. Η πρόκληση που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη είναι ο καθορισμός επιπέδων για τις παροχές και των κανονισμών που διέπουν την απόκτηση δικαιώματος στις παροχές, έτσι ώστε αυτοί οι δύο στόχοι να επιτυγχάνονται ταυτόχρονα. Στην πράξη τόσο η πρόσβαση των ανέργων στις παροχές όσο και τα ποσά που λαμβάνουν διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών και η βασική διάκριση είναι μεταξύ Βορρά και Νότου της Ένωσης. Αυτό φαίνεται να επιβεβαιώνεται από μια πρόσφατη εμπειρική μελέτη των ποσοστών υποκατάστασης, η οποία βασίστηκε στο τι λαμβάνουν πραγματικά οι άνεργοι σε σύγκριση με τις καθарές αποδοχές που θα λάμβαναν εάν εργάζονταν, όπως αναφέρεται από τις δύο πρώτες περιόδους δραστηριότητας της έρευνας "πάνελ νοικοκυριών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας" (ECHP). Τα αποτελέσματα που αφορούν το 1993 και 1994 παραμένουν στο στάδιο της διερεύνησης. Θα χρειαστεί να συγκριθούν με στοιχεία άλλων μελετών και να διερευνηθούν περαιτέρω όταν θα είναι διαθέσιμα για ανάλυση στοιχεία από τις νέες περιόδους δραστηριότητας της ECHP. Πρέπει επίσης να μην ξεχνάμε ότι είναι πάντοτε δύσκολο να συγκεντρωθούν υψηλής ποιότητας πληροφορίες σχετικά με το εισόδημα και τις εκροές μέσω συνεντεύξεων.

Τα ευρήματα δείχνουν ότι στην Ιταλία, την Ελλάδα και την Πορτογαλία, οι μισοί και πλέον άνεργοι στην Ένωση, που παρέμειναν άνεργοι επί τουλάχιστον τρεις μήνες τα δύο αυτά χρόνια, δεν λάμβαναν κανένα επίδομα ανεργίας και οι περισσότεροι από αυτούς καμία κοινωνική βοήθεια ενώ στην Ισπανία το ένα τέταρτο περίπου δεν ήταν αποδέκτες καμίας μορφής κοινωνικής εκροής. Στη Δανία, τη Γερμανία και το Βέλγιο αντιθέτως μόνο το 10% ή και λιγότερο των ανέργων δεν λάμβαναν επίδομα ανεργίας και δεν υπήρχε σχεδόν κανένας που να μην λαμβάνει κάποια βοήθεια από το κράτος· αυτό ισχύει επίσης και για τη Γαλλία, την Ιρλανδία και το ΗΒ, παρά το γεγονός ότι και σε αυτές τις χώρες λιγότεροι λάμβαναν καθαρό επίδομα ανεργίας.

Το μέσο επίπεδο του επιδόματος ανεργίας (συμπεριλαμβανομένων εκείνων που δεν λάμβαναν καμία απολύτως παροχή) κυμαινόταν από το 80% σχεδόν των καθαρών αποδοχών όταν το άτομο εργαζόταν στην Ιρλανδία και 70% ή και περισσότερο για τη Γερμανία, το Βέλγιο και τη Δανία έως κάτω από 25% στην Ιταλία και το ΗΒ και κάτω από 10% στην Ελλάδα, ενώ η Γαλλία (περίπου 60%), η Ισπανία και η Πορτογαλία (περίπου 35%) βρίσκονται στο ενδιάμεσο. Για το ΗΒ, ειδικότερα, τα ποσοστά αυτά υποτιμούν ωστόσο το ύψος των παροχών που εισπράχθηκαν διότι αποκλείουν τα επιδόματα στέγασης που καταβάλλονται σε νοικοκυριά, και τα οποία είναι αρκετά μεγάλα στο ΗΒ.

Αυτοί οι μέσοι όροι δίνουν μια πολύ μερική ένδειξη της έκτασης των οικονομικών κινήτρων για τους άνεργους προκειμένου να βρουν δουλειά. Πιο σχετικός δείκτης είναι το ποσοστό των όσων λαμβάνουν σχετικά υψηλές παροχές σε σχέση με τις εν εργασία αποδοχές, αν και δεν υπάρχει γενική συμφωνία για το χαρακτηρισμό "υψηλές". Στα περισσότερα κράτη μέλη, για παράδειγμα, μόνο ένα μικρό ποσοστό ανδρών και γυναικών που είναι άνεργοι είχαν ποσοστό υποκατάστασης της τάξης του 80% ή και παραπάνω. Εκτός από τη Δανία (27%), τη Γερμανία (25%) και τη Γαλλία (24%) για τους άνδρες, και τη Δανία (49%), τη Γερμανία (21%), τη Γαλλία (30%), το Βέλγιο (23%) και την Ιρλανδία (21%) για τις γυναίκες, λιγότερο από το 20% των ανέργων είχαν τόσο υψηλό ποσοστό σε όλα τα κράτη μέλη. Το ποσοστό αυτό ήταν μόνο περίπου 10% στην Ισπανία και πολύ κάτω από 10% στην Ιταλία, το ΗΒ και την Ελλάδα τόσο για τους άνδρες όσο και για τις γυναίκες. Εκτός από τη Δανία, πάνω από το 60% των ανδρών και των γυναικών είτε είχαν ποσοστό υποκατάστασης κάτω του 65% ή δεν λάμβαναν καμία απολύτως παροχή.

Τα στοιχεία αυτά δείχνουν ότι τα οικονομικά αντικίνητρα για εργασία ήταν σχετικά ασθενή για την πλειοψηφία των ανέργων στα περισσότερα κράτη μέλη την περίοδο 1993-1994. Αυτό το γενικό συμπέρασμα πρέπει να αντιμετωπιστεί με προσοχή. Περαιτέρω έρευνες πρέπει να δώσουν προσοχή σε ειδικές ομάδες, όπως οι χαμηλόμισθοι, οι οποίοι μπορεί να έχουν οικονομικά κίνητρα για να παραμένουν άνεργοι ή να μην ψάχνουν δραστήρια για δουλειά. Επιπλέον από το 1993-1994 και μετά, η συζήτηση για τα κίνητρα ώθησε αρκετές κυβερνήσεις να θέσουν αυστηρότερους όρους για την απόκτηση δικαιώματος στις παροχές.

Ένα κυρίαρχο χαρακτηριστικό της πολιτικής σε όλη την Ένωση τα τελευταία χρόνια ήταν η επανεξέταση των όρων για την απόκτηση δικαιώματος. Ως αποτέλεσμα, ελήφθησαν μέτρα σε πολλά κράτη μέλη για πιο αυστηρές προϋποθέσεις επιλεξιμότητας για τις παροχές και για την αύξηση της δραστηριοποίησης των ανέργων προκειμένου να βρουν δουλειά. Τα μέτρα αυτά δεν περιορίστηκαν στα επιδόματα ανεργίας αλλά εφαρμόστηκαν επίσης και στα επιδόματα αναπηρίας και στα συστήματα πρόωρης συνταξιοδότησης, τα οποία κατέληξαν να χρησιμοποιούνται ως αποτελεσματικά υποκατάστατα της αποζημίωσης ανεργίας σε πολλές χώρες.

Οι αλλαγές στα συστήματα παροχών συνδυάστηκαν επίσης σε αρκετές χώρες με απόπειρες να ανταμείβεται περισσότερο η εργασία οικονομικά, μέσω μέτρων για την αύξηση του

καθαρού εισοδήματος όσων αναλαμβάνουν εργασία, επιτρέποντας τους να συνεχίσουν να λαμβάνουν μια ενίσχυση και μετά την έναρξη της εργασίας αλλά και επεκτείνοντας τις παροχές λόγω εργασίας.

Παροχές λόγω εργασίας

Η προσέγγιση αυτή προωθήθηκε πολύ στο ΗΒ, όπου το μέτρο *Family Credit*, που αποσκοπούσε στη συμπλήρωση του καθαρού εισοδήματος των χαμηλόμισθων με παιδιά, αντικαταστάθηκε το 1999 με το *Working Families' Tax Credit* (φορολογική έκπτωση για εργαζόμενες οικογένειες) διασφαλίζοντας σε όλους όσους εργάζονται και έχουν εξαρτώμενες οικογένειες, συμπεριλαμβανομένων των μόνων γονέων, ένα ελάχιστο εισόδημα υψηλότερο από ό,τι πριν και παρέχοντας επίδομα για την κάλυψη των δαπανών της ανατροφής του παιδιού. Επιπλέον, ένα παρόμοιο μέτρο καθιερώθηκε για τα άτομα με ειδικές ανάγκες και ένα παρόμοιο πιλοτικό σχέδιο άρχισε να ισχύει για τα άτομα ηλικίας άνω των 50 ετών που είναι άνεργοι, με σκοπό να τους ενθαρρύνει να εργαστούν.

Η μοναδική άλλη χώρα στην Ένωση στην οποία είναι σημαντικές οι παροχές λόγω εργασίας είναι η Ιρλανδία, όπου το *Family Income Supplement* (συμπλήρωμα του οικογενειακού εισοδήματος) υπήρχε και παλαιότερα και κάλυψε μεγαλύτερο αριθμό ατόμων τα τελευταία χρόνια καθώς αυξήθηκε το ύψος του εισοδήματος που δίνει δικαίωμα στην παροχή αυτή αλλά και οι όροι επιλεξιμότητας και καταβολής της παροχής έγιναν ευνοϊκότεροι. Επιπλέον οι αποδέκτες του επιδόματος ανεργίας μπορούν τώρα να διατηρήσουν τα επιδόματα εξαρτώμενου τέκνου επί 13 εβδομάδες μετά την έναρξη εργασίας ώστε να αυξηθεί το καθαρό τους εισόδημα και να έχουν ένα πρόσθετο κίνητρο για να αρχίσουν να εργάζονται.

Αλλού, οι παροχές λόγω εργασίας καθιερώθηκαν σε ορισμένες χώρες ως βοήθεια για τη μετάβαση από την ανεργία στην απασχόληση αλλά επίσης και για να ενθαρρυνθούν οι ενδιαφερόμενοι να αναλάβουν θέσεις εργασίας μερικής ή προσωρινής απασχόλησης, όπως στην Αυστρία, τη Γερμανία και την Πορτογαλία, όπου κύριος στόχος είναι να βοηθηθούν οι άνεργοι να αποκτήσουν και πάλι εργασιακή πείρα ώστε να βελτιώσουν την απασχολησιμότητά τους στο μέλλον.

Αλλαγές στα συστήματα αποζημίωσης ανεργίας

Ενώ οι αλλαγές που έγιναν στα επιδόματα ανεργίας στη δεκαετία του '90 επικεντρώθηκαν στη συρρίκνωση των αντίστοιχων δαπανών των κρατικών προϋπολογισμών, τα τελευταία χρόνια το μέλημα ήταν να συνδυαστεί σε μεγαλύτερη έκταση η ενίσχυση του εισοδήματος με ενεργητικά μέτρα για την αγορά εργασίας και να ενθαρρυνθούν όσοι λαμβάνουν επίδομα ανεργίας να αναζητήσουν εργασία το συντομότερο δυνατό. Σε ορισμένα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένης της Δανίας, της Γερμανίας, των Κάτω Χωρών και του ΗΒ, διευρύνθηκε ο ορισμός για το τι θεωρείται κατάλληλη θέση εργασίας για έναν άνεργο, ώστε να συμπεριληφθούν οι θέσεις εργασίας που μπορεί να αναλάβει ένας άνεργος με ένα ελάχιστο επίπεδο κατάρτισης και να μην περιορίζονται μόνο στο είδος της εργασίας που είχε πριν την ανεργία. Η άρνηση του ανέργου να δεχτεί μια κατάλληλη θέση εργασίας αφού έχει μείνει άνεργος για κάποιο χρονικό διάστημα ή η απροθυμία του να συμμετάσχει σε ενεργητικά προγράμματα για την αγορά εργασίας, μπορεί να οδηγήσουν στην απώλεια του επιδόματος.

Ταυτόχρονα διάφορες αλλαγές έχουν λάβει χώρα ή προγραμματίζονται σε αρκετές χώρες προκειμένου να βελτιωθεί το "δίχτυ ασφαλείας" που προσφέρουν τα συστήματα επιδότησης της ανεργίας. Στην Ιταλία θεσπίζεται ένα πρόγραμμα ασφάλισης κατά της ανεργίας - στο οποίο προβλέπεται και ο έλεγχος των οικονομικών πόρων του ανέργου ώστε να συνεχισθεί να καταβάλλεται η ενίσχυση και μετά τη λήξη του δικαιώματος - έτσι ώστε να αυξηθεί το

επίπεδο της μέχρι τώρα παρεχόμενης προστασίας, ενώ στην Πορτογαλία, η περίοδος ισχύος του δικαιώματος σε επίδομα ανεργίας παρατάθηκε πρόσφατα για τα άτομα όλων των ηλικιακών κατηγοριών.

Ενώ η πολιτική στον τομέα αυτόν εστιάστηκε πρόσφατα, σε όλη την Ένωση, στη διασφάλιση της αμοιβής της εργασίας, υπάρχουν ακόμη συγκυρίες σε ορισμένες χώρες όπου οι άνεργοι ενδεχομένως να έχουν λίγα οικονομικά κίνητρα για αμειβόμενη απασχόληση. Αυτό ισχύει ιδίως για άτομα, συνήθως γυναίκες, των οποίων ο σύζυγος είναι άνεργος και λαμβάνει επίδομα ανεργίας λόγω του χαμηλού οικογενειακού εισοδήματος, σε χώρες όπως το ΗΒ και το Βέλγιο. Κάθε πρόσθετο εισόδημα στις περιπτώσεις αυτές ενδέχεται να εκμηδενιστεί από την απώλεια του επιδόματος ανεργίας. Ωστόσο, τόσο στο ΗΒ όσο και στο Βέλγιο, έχουν ληφθεί μέτρα για να μειωθούν οι ανασταλτικοί παράγοντες για εργασία.

Αλλαγές στα επιδόματα αναπηρίας

Τα επιδόματα αναπηρίας έχουν χρησιμοποιηθεί ως περισσότερο "αποδεκτό" υποκατάστατο των επιδομάτων ανεργίας σε πολλά κράτη μέλη, ειδικά σε ό,τι αφορά τη μακροχρόνια ανεργία. Καθώς αυξάνονται οι δαπάνες και ο αριθμός των αιτούντων τέτοιου είδους παροχές, παρατηρήθηκαν ευρύτατες τάσεις για τον περιορισμό της επιλεξιμότητας των ατόμων που δεν είναι πραγματικά σε θέση να εργαστούν λόγω κάποιας αναπηρίας. Στις Κάτω Χώρες και στο ΗΒ είναι περισσότερα τα άτομα που λαμβάνουν τέτοιο επίδομα από αυτά που λαμβάνουν επίδομα ανεργίας. Στις χώρες αυτές πραγματοποιήθηκε μια μεταρρύθμιση του συστήματος στα μέσα της δεκαετίας του '90 ώστε να γίνουν αυστηρότερες οι ιατρικές εξετάσεις και να μεγαλώσει το εύρος των θέσεων εργασίας που μπορούν δυνητικά να αναλάβουν οι ενδιαφερόμενοι.

Επιπλέον στις Κάτω Χώρες ένα μέρος του βάρους της "αστυνόμευσης" του συστήματος, μετακινήθηκε στους εργοδότες από το 1998 και μετά, οι οποίοι επιβαρύνθηκαν με διαφοροποιημένες εισφορές βάσει κλίμακας, ανάλογα με τον κίνδυνο που διατρέχουν οι υπάλληλοι τους να γίνουν αιτούντες επίδομα αναπηρίας, δίνοντάς τους έτσι ένα κίνητρο να μειώσουν τον αριθμό αυτών των ατόμων είτε με αποτρεπτικές διαδικασίες είτε διευκολύνοντας τα άτομα με δυσκολίες να συνεχίσουν να εργάζονται. Στο ΗΒ σχεδιάζονται και άλλα μέτρα για αυστηρότερες προϋποθέσεις θεμελίωσης του δικαιώματος, πόσο μάλλον που τώρα όσοι αρχίζουν να εργάζονται έχουν εξασφαλισμένο ένα ελάχιστο εισόδημα χάρη στο μέτρο της έκπτωσης φόρου, αν και την ίδια στιγμή αυξήθηκαν οι παροχές προς όσους είναι πράγματι ανίκανοι προς εργασία.

Αλλού, όπως στην Αυστρία, την Ελλάδα και την Ιταλία, η επιλεξιμότητα για παροχές αναπηρίας έγινε αυστηρότερη, ενώ στη Σουηδία, όπου οι δαπάνες είναι σχετικά υψηλές, το σύστημα βρίσκεται στο στάδιο της μεταρρύθμισης. Αντίθετα στην Ιρλανδία, όπου οι δαπάνες για τις παροχές αναπηρίας είναι σχετικά χαμηλές, το κοινωνικό βοήθημα αναπηρίας επεκτάθηκε το 1997 και σε εκείνους που έχουν ανάγκη βοήθειας κατ'οίκον μερικές ώρες την ημέρα, ενώ αυξήθηκαν και οι παροχές για τα ζευγάρια όταν και οι δύο είναι άτομα με ειδικές ανάγκες.

Συστήματα πρόωρης συνταξιοδότησης

Όπως συνέβη και με τους αποδέκτες παροχών αναπηρίας, ο αριθμός των ατόμων που συνταξιοδοτήθηκαν πρόωρα αυξήθηκε τα τελευταία 15-20 χρόνια, όπως αναφέραμε παραπάνω, για τους ίδιους λόγους. Πράγματι, πρόκειται για δύο εναλλακτικές απαντήσεις στο πρόβλημα της μακροχρόνιας ανεργίας: το ΗΒ και οι Κάτω Χώρες, για παράδειγμα, επέλεξαν την επέκταση των παροχών αναπηρίας ενώ η Γαλλία, η Γερμανία και ορισμένες

άλλες χώρες επέλεξαν την πρόωρη συνταξιοδότηση. Το αυξανόμενο κόστος οδήγησε σε αυστηρότερες προϋποθέσεις για την απόκτηση του δικαιώματος και στις δύο περιπτώσεις και το ύψος των παροχών μειώθηκε στην περίπτωση της πρόωρης συνταξιοδότησης.

Στη Δανία, την Αυστρία και την Ιταλία, αυξήθηκαν τα έτη ασφαλιστικών εισφορών που απαιτούνται για τη δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης ενώ στη Γερμανία, αυξάνεται σταδιακά το ελάχιστο όριο ηλικίας που απαιτείται για την αίτηση πρόωρης σύνταξης (σε 63, ή 62 εάν είναι κάποιος μακροχρόνια άνεργος).

Στο Λουξεμβούργο ωστόσο επεκτάθηκε η δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης, αν και ο σκοπός ήταν να ενθαρρυνθούν οι ενδιαφερόμενοι να εργαστούν με μερική απασχόληση και όχι να συνταξιοδοτηθούν πλήρως. Παρόμοια συστήματα λειτουργούν στη Γαλλία, τη Γερμανία, τη Δανία και την Αυστρία, όπου οι εργαζόμενοι πάνω από μια ορισμένη ηλικία μπορούν να επιλέξουν να μειώσουν προοδευτικά τις ώρες εργασίας τους μέχρι να συνταξιοδοτηθούν και να αποζημιωθούν λαμβάνοντας μερική σύνταξη. Επιπλέον, όπως στην Αυστρία και τη Γερμανία, οι εργοδότες έχουν δικαίωμα σε μείωση των εργοδοτικών εισφορών τους όταν προσλαμβάνουν ανέργους.

Οικογενειακά επιδόματα και άλλες διευθετήσεις για το συνδυασμό οικογένειας και εργασίας

Η κοινωνική προστασία για οικογένειες με παιδιά έχει τρεις κύριους στόχους: να βοηθήσει στην κάλυψη των εξόδων που δημιουργούνται λόγω της απόκτησης παιδιών, μέσω επιδομάτων τέκνων ή άλλων συναφών παροχών· να στηρίζει τις γυναίκες που γεννούν, με τα επιδόματα μητρότητας και τις γονικές άδειες· και να συνδράμει στις δαπάνες μέριμνας για το παιδί και για τα μέλη της οικογένειας που έχουν ειδικές ανάγκες ή είναι υπερήλικοι και με ευπαθή υγεία. Και οι τρεις αυτοί στόχοι είναι σημαντικοί για τη βελτίωση της ασφάλειας του εισοδήματος των ατόμων με οικογένεια, ειδικά των γυναικών, και βοηθούν στο συνδυασμό της εργασίας με τις άλλες ευθύνες. Διευθετήσεις όπως το βοήθημα για παιδικό σταθμό και το δικαίωμα γονικής άδειας για τη φροντίδα των παιδιών – καθώς και άλλων μελών της οικογένειας που μπορεί να χρειάζονται βοήθεια σε συνεχή βάση – είναι κρίσιμα ζητήματα για πολλές γυναίκες που θέλουν να συνεχίσουν την επαγγελματική τους σταδιοδρομία. Αυτή είναι ιδιαίτερα η περίπτωση όσων ανατρέφουν παιδιά μόνοι τους, οι οποίοι αυξάνουν συνεχώς. Όπως έχει αναγνωριστεί ρητά στην ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση, οι γυναίκες αντιμετωπίζουν ακόμα δυσκολίες ως προς την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, ως προς την πρόοδο της καριέρας τους και το συνδυασμό επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής και, δυνάμει των κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση, τα κράτη μέλη έχουν δεσμευτεί να εξασφαλίσουν στις γυναίκες ίσους όρους πρόσβασης στα μέτρα για την αγορά εργασίας και ίσες ευκαιρίες.

Στη Γερμανία τα επιδόματα τέκνων αυξήθηκαν σημαντικά στις αρχές του 1999 και πρόκειται να αυξηθούν εκ νέου το 2000, μαζί με τις φορολογικές ελαφρύνσεις λόγω τέκνου, αυξάνοντας έτσι το καθαρό οικογενειακό εισόδημα. Στο Λουξεμβούργο ενισχύθηκαν περισσότερο οι χαμηλόμισθες οικογένειες με τη μείωση των φορολογητέων επιδομάτων τέκνων (που τείνουν να ευνοούν τους υψηλόμισθους) και με την αύξηση των επιδομάτων τέκνου αναλόγως. Παρομοίως, στην Ιταλία ένα νέο επίδομα, ανάλογο με τους οικονομικούς πόρους, άρχισε να ισχύει το 1999 για όλες τις οικογένειες που έχουν πάνω από 3 παιδιά ηλικίας κάτω των 18.

Οι κυριότερες εξελίξεις στον τομέα αυτόν ωστόσο στόχευσαν στην αύξηση της γονικής άδειας, χάρη και στην πρόσφατη κοινοτική οδηγία. Επεκτάθηκε ή πρόκειται σύντομα να επεκταθεί το δικαίωμα όσων έχουν παιδιά να παίρνουν άδεια, σε πολλά μέρη της Ένωσης,

συμπεριλαμβανομένης της Αυστρίας, του Λουξεμβούργου, της Δανίας, του Βελγίου, της Ιρλανδίας, των Κάτω Χωρών, της Ιταλίας, της Ισπανίας και του ΗΒ.

Ταυτόχρονα, αυξήθηκαν οι δυνατότητες φύλαξης των παιδιών τα τελευταία χρόνια σε πολλά κράτη μέλη, ειδικότερα σε εκείνα που η υποδομή ήταν ανεπαρκής στο παρελθόν. Οι διευκολύνσεις αυτές είναι απαραίτητο συμπλήρωμα των ενεργητικών μέτρων για την αγορά εργασίας ώστε να μπορέσουν περισσότεροι άνθρωποι, ειδικότερα οι γυναίκες, να συνεχίσουν τη σταδιοδρομία τους και να είναι πλήρως ενταγμένοι στην κοινωνία. Στην Ισπανία οι εκπτώσεις φόρων για τις δαπάνες ανατροφής τέκνου ηλικίας κάτω των τριών ετών αυξήθηκαν σημαντικά το 1998. Στην Ελλάδα ξεκίνησε ένα πιλοτικό σχέδιο για να αυξηθεί ο χρόνος παραμονής των παιδιών στο βρεφονηπιακό σταθμό και το δημοτικό σχολείο καθώς και στους κρατικούς σταθμούς, και στην Πορτογαλία μεγάλωσε το δίκτυο βρεφονηπιακών σταθμών. Στις Κάτω Χώρες από το 1999, οι μόνοι γονείς που αναζητούν δουλειά ή παρακολουθούν κατάρτιση έχουν δικαίωμα επιστροφής των δαπανών της φύλαξης του παιδιού μετά τη λήξη του σχολικού ωραρίου, όταν διαθέτουν εισόδημα κάτω ενός συγκεκριμένου ορίου. Στο ΗΒ, μια νέα έκπτωση φόρου για τη φύλαξη παιδιού θεσπίστηκε τον Οκτώβριο του 1999 για τις οικογένειες με χαμηλό εισόδημα, συμπεριλαμβανομένων των μόνων γονέων, ενώ στόχος είναι να αυξηθεί ο αριθμός των εξωσχολικών κέντρων φύλαξης παιδιών.

4.2 Θεμελιώδης στόχος: η εξασφάλιση των συντάξεων και η βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων

Η σημαντική αύξηση του αριθμού των ατόμων που θα ζουν και μετά τη συνταξιοδότηση σε όλα τα κράτη μέλη σε 10-15 χρόνια, έχει παντού εστιάσει την προσοχή στις συνέπειες που θα έχει αυτό στις συντάξεις γήρατος και στη χρηματοδότησή τους, δεδομένου ότι οι παροχές γήρατος και επιζώντων ήδη αντιπροσωπεύουν το 43% των συνολικών δαπανών για την κοινωνική προστασία στην Ένωση ή κάτι παραπάνω από το 12% του ΑΕγχΠ. Παρ' όλο που τα μέτρα που θεσπίστηκαν διαφέρουν στις λεπτομέρειες τους, το κοινό στοιχείο είναι η έμφαση στον περιορισμό των μελλοντικών εκροών που θα είναι αναγκαίες ή στην αύξηση της διαθέσιμης χρηματοδότησης. Περιλαμβάνουν την αύξηση της επίσημης ηλικίας συνταξιοδότησης ή του αριθμού των ετών που αντιστοιχούν σε εισφορές και απαιτούνται για πλήρη σύνταξη, τη μείωση της σύνταξης που καταβάλλεται σε σχέση με τις προηγούμενες αποδοχές ή τη στενότερη συσχέτισή της με τις εισφορές καθώς και τη δημιουργία ειδικών ταμείων για τη χρηματοδότηση των μελλοντικών εκροών. Το τελευταίο σημαίνει ότι στα υπάρχοντα διανεμητικά συστήματα, όπου οι τρέχουσες πληρωμές χρηματοδοτούνται από τις τρέχουσες εισφορές, θα προστεθούν και άλλα, κεφαλαιοποιητικά, όπου οι τρέχουσες εισφορές ορίζονται με βάση τις μελλοντικές υποχρεώσεις.

Στην Αυστρία, την Ιταλία και το Λουξεμβούργο έγιναν μεταρρυθμίσεις στη νομοθεσία για τις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίες ήταν περισσότερο ευνοϊκές, προκειμένου αυτές να πλησιάσουν τις συντάξεις του ιδιωτικού τομέα ενώ στην Ισπανία πρόκειται να αλλάξει ο υπολογισμός του δικαιώματος σύνταξης και αντί να γίνεται με βάση τις αποδοχές των 5 ευνοϊκότερων ετών, να γίνεται με βάση τις αποδοχές των 15 ευνοϊκότερων ετών. Στην Ιταλία οι υψηλότερες συντάξεις πάγωσαν για το 1998, ενώ στη Γερμανία για τις κλίμακες των συντάξεων χρησιμοποιείται ως βάση ο τιμάριθμος αντί για τις μισθολογικές αυξήσεις, τόσο για το 2000 όσο και για το 2001, μειώνοντας έτσι δραστικά τις δαπάνες. Από την άλλη πλευρά η μεταρρύθμιση του 1999 που είχε ως στόχο να μειωθούν σταδιακά οι συντάξεις από το 70% των μέσων καθαρών αποδοχών στο 64%, αναβλήθηκε μέχρι τα τέλη του 2000.

Προκειμένου να αυξηθούν οι διαθέσιμοι πόροι, οι εισφορές που πληρώνουν οι εργαζόμενοι με υψηλό και μεσαίο εισόδημα στην Ισπανία αυξήθηκαν χωρίς αντισταθμιστικές αυξήσεις

στη σύνταξη που δικαιούνται μελλοντικά, ενώ στην Ιταλία αυξήθηκαν οι εισφορές που καταβάλλουν οι προσωρινά αυτοαπασχολούμενοι. Στη Δανία οι εισφορές αυξήθηκαν αποτελεσματικά από το 1998 με την ενσωμάτωση, το 1997, ενός έκτακτου τέλους της τάξης του 1% στο σύστημα για τη χρηματοδότηση των επικουρικών συντάξεων.

Στις Κάτω Χώρες, όπου έχει επιβληθεί οροφή στο ποσοστό των εισφορών, η κυβέρνηση ίδρυσε ένα ειδικό ταμείο στο οποίο καταβάλλει κάθε χρόνο ένα ποσό, υπολογιζόμενο κατά τρόπο ώστε να καλυφθεί η μεγιστοποίηση των δαπανών τα έτη μετά το 2020. Στη Γαλλία υπάρχει πρόταση να αυξηθούν οι εισφορές που απαιτούνται για πλήρη σύνταξη από 40 σε 42.5 χρόνια και στην Ισπανία ιδρύθηκε ταμείο ώστε να διασφαλιστούν πόροι για τις συντάξεις. Στην Ιρλανδία ιδρύθηκε το 1998 ένα αποθεματικό ταμείο σύνταξης κοινωνικής πρόνοιας (*Social Welfare Pension Fund Reserve*) το οποίο χρησιμοποιεί τα χρήματα από τα φορολογικά έσοδα και την ιδιωτικοποίηση των τηλεπικοινωνιών για την κάλυψη του μελλοντικού κόστους των συντάξεων. Ωστόσο, χάρη στο υψηλό ποσοστό οικονομικής μεγέθυνσης μειώθηκε όλη η κλίμακα των εισφορών της κοινωνικής ασφάλισης και αυξήθηκε η βασική σύνταξη σημαντικά και το 1998 και το 1999.

Ταυτόχρονα ελήφθησαν μέτρα σε ορισμένες χώρες, όπως στην Ιταλία, για να ενθαρρυνθεί η ανάπτυξη των επαγγελματικών και προσωπικών συντάξεων ώστε να ανακουφιστεί το κράτος μελλοντικά από το βάρος των συντάξεων.

Παρά το ότι η βιωσιμότητα των συστημάτων σύνταξης ήταν το επίκεντρο της πολιτικής στις περισσότερες χώρες, σε ορισμένα κράτη μέλη έγιναν βελτιώσεις σε ό,τι αφορά τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα μη προνομιούχων ομάδων. Στην Ιταλία και την Ισπανία αυξήθηκαν οι μη ανταποδοτικές συντάξεις. Ο συνυπολογισμός των περιόδων που αφιερώνονται στην ανατροφή των παιδιών ή τη φροντίδα ενηλίκων επεκτάθηκε στο Λουξεμβούργο, τη Γερμανία, την Αυστρία και το ΗΒ ενώ σε όσους εργάζονται με μερική απασχόληση δόθηκαν αυξημένα συνταξιοδοτικά δικαιώματα στο Λουξεμβούργο, τη Γερμανία και την Ισπανία, και στη Φινλανδία σε όσους έχουν βραχύβια επαγγελματική σταδιοδρομία.

4.3 Θεμελιώδης στόχος: η προώθηση της κοινωνικής ένταξης

Σημαντικό χαρακτηριστικό γνώρισμα της πολιτικής τα τελευταία χρόνια, όπως προαναφέρθηκε, ήταν η έμφαση στα ενεργητικά μέτρα προκειμένου να δοθεί ώθηση για την ανεύρεση εργασίας. Η λήψη των μέτρων αυτών έγινε επίσης και με σκοπό τη μείωση της εξάρτησης και του κοινωνικού αποκλεισμού. Παρ' όλο που η κύρια έμφαση δίνεται στην απασχόληση, εφόσον αναγνωρίζεται ότι το να έχει κάποιος ένα σταθερό επάγγελμα, ή τουλάχιστον την επιλογή να εργαστεί, είναι βασική προϋπόθεση για την κοινωνική ένταξη, αναγνωρίζεται επίσης ότι υπάρχουν και άλλες πτυχές του αποκλεισμού που πρέπει να αντιμετωπιστούν προκειμένου να λυθεί το πρόβλημα. Στα μέτρα περιλαμβάνεται επίσης η καλύτερη πρόσβαση στην εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση, η αξιοπρεπής στέγαση και ένα λογικό επίπεδο υπηρεσιών υγείας και κοινωνικών υπηρεσιών.

Σε όλα τα κράτη μέλη, οι κυβερνήσεις δεσμεύτηκαν να καταπολεμήσουν τον αποκλεισμό και να αυξήσουν τις προσπάθειες τους για ενεργητικά μέτρα με στόχο την παροχή βοήθειας για την ανεύρεση εργασίας, τη βελτίωση της απασχολησιμότητας και, εάν χρειάζεται, την άμεση πρόσβαση σε θέσεις εργασίας. Τα μέτρα αυτά απευθύνονταν κατά κύριο λόγο σε ανέργους, ιδίως τους μακροχρόνια ανέργους και τους νέους αλλά επίσης και σε άλλες μειονεκτούσες ομάδες, όπως οι γυναίκες που επιστρέφουν στην εργασία μετά από διακοπή της σταδιοδρομίας τους λόγω ευθυνών στο σπίτι. Τα μέτρα απευθύνονταν επίσης και σε άλλους

εκτός εργασίας, ιδίως άτομα με ειδικές ανάγκες αλλά σε θέση να εργαστούν, ηλικιωμένους που συνταξιοδοτήθηκαν πρόωρα και μόνους γονείς με παιδιά.

Στην περίπτωση των νέων και των μακροχρόνια ανέργων, αφού εγκρίθηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές για το 1998 και το 1999, όλα τα κράτη μέλη θέσπισαν μέτρα για να διασφαλίσουν ότι όσοι μένουν εκτός εργασίας για περισσότερο από ένα χρονικό διάστημα (6 μήνες στην περίπτωση των ατόμων ηλικίας κάτω των 25 και 12 μήνες για τα άτομα ηλικίας 25 ετών και άνω, αν και αυτό το χρονικό διάστημα είναι 3 μήνες και 6 μήνες στη Σουηδία, την Πορτογαλία και το Λουξεμβούργο) έχουν πρόσβαση σε ένα ενεργητικό μέτρο ή σε μια επιδοτούμενη θέση εργασίας. Τα μέτρα αυτά συνοδεύτηκαν και από προσπάθειες για περισσότερο εξατομικευμένα μέτρα σε συστηματική βάση ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητά τους. Σε πολλές χώρες (όπως το Βέλγιο, τη Γαλλία, την Ιρλανδία, τη Φινλανδία και το ΗΒ), το ίδιο είδος προσέγγισης ακολουθήθηκε για τα άτομα με ειδικές ανάγκες και ευσυνείδητες προσπάθειες έγιναν να ενσωματωθούν τα άτομα αυτά σε ενεργητικά προγράμματα για την αγορά εργασίας. Στις Κάτω Χώρες και το ΗΒ, το ίδιο είδος βοήθειας θεσπίστηκε πρόσφατα για τους μόνους γονείς, ιδιαίτερα όσους έχουν παιδιά κάτω των 5 ετών.

Σε αρκετές χώρες, συμπεριλαμβανομένου του Βελγίου, της Δανίας, της Γερμανίας, της Γαλλίας και των Κάτω Χωρών, μέτρα που αφορούν την αναζήτηση εργασίας, τον επαγγελματικό προσανατολισμό και την παροχή κατάρτισης ή επανακατάρτισης συνοδεύτηκαν από σημαντική αύξηση των επιδοτούμενων θέσεων εργασίας ή των προγραμμάτων για την άμεση δημιουργία θέσεων εργασίας. Αυτά απευθύνονταν ιδίως στους μακροχρόνια ανέργους και σε άλλες ομάδες με δυσκολίες στην ανεύρεση εργασίας.

Η ενεργοποίηση των μέτρων επεκτάθηκε σε όσους συμμετείχαν σε προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος και οι οποίοι, σε ορισμένες χώρες, ενθαρρύνονται να συμμετάσχουν σε προγράμματα για τη βελτίωση της απασχολησιμότητάς τους. Αυτή είναι η περίπτωση του Βελγίου, για παράδειγμα, όπου παρέχεται τώρα κατάρτιση σε όσους ζουν με το ελάχιστο εισόδημα και στη Δανία, όπου από το 1998, για να λάβει κάποιος βοήθημα για την ενίσχυση του εισοδήματός του πρέπει να συμμετέχει σε προγράμματα που αποσκοπούν στην αύξηση της ικανότητάς του να στηρίζεται στις δυνάμεις του. Επιπλέον στην Ιταλία, οι αποδέκτες του μελλοντικού, βάσει των πόρων τους, επιδόματος που εγγυάται ένα ελάχιστο επίπεδο εισοδήματος και οι οποίοι είναι σε θέση να εργαστούν, θα υποχρεωθούν να συμμετάσχουν σε μαθήματα κατάρτισης.

Οι προσπάθειες για να διασφαλιστεί ότι τα άτομα είναι σε καλύτερη οικονομική κατάσταση όταν εργάζονται και όχι όταν μένουν άνεργα, επεκτάθηκαν από τα συστήματα ασφάλισης κατά της ανεργίας στα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος σε αρκετά κράτη μέλη. Στη Γαλλία, για παράδειγμα, από το 1998 και μετά αυξήθηκε η δυνατότητα, που υπήρχε ήδη, για ορισμένα επιδόματα που δίνονταν λόγω έλλειψη εισοδημάτων (*allocation de solidarité spécifique*: ειδικό επίδομα αλληλεγγύης, *revenu minimum d'insertion*: ελάχιστο εισόδημα ένταξης) ώστε να συμπληρωθεί το εισόδημα από το μισθό. Επεκτάθηκαν και οι περίοδοι ισχύος του δικαιώματος σε αυτού και αυξήθηκε και το ύψος του επιτρεπόμενου εισοδήματος. Η δυνατότητα αυτή επεκτάθηκε επίσης σε ειδικά επιδόματα για μόνους γονείς και χήρες (*allocation de parent isolé*: επίδομα μόνου γονέα, *allocation d'assurance veuvage*: επίδομα ασφάλισης χηρείας). Παρόμοια βήματα έγιναν σε άλλες χώρες, όπως το Βέλγιο, τη Γερμανία, την Ιρλανδία, τις Κάτω Χώρες και τη Δανία ενώ στην Ιταλία ένα πιλοτικό σύστημα για ένα νέο βοήθημα, βάσει του ύψους του εισοδήματος, ώστε να εξασφαλιστεί για πρώτη φορά ένα εθνικό ελάχιστο εισόδημα, δεν υπολογίζει αποδοχές για ένα ποσοστό της τάξης του 25% ώστε να διατηρηθεί κάποιο οικονομικό κίνητρο για εργασία.

Στην πράξη, παρά την έμφαση στα ενεργητικά μέτρα τη δεκαετία του '90, ήταν σχετικά μικρή η μετατόπιση των πραγματικών δαπανών από τα παθητικά στα ενεργητικά μέτρα. Σύμφωνα με τα δεδομένα του ΟΟΣΑ για τις δαπάνες για την αγορά εργασίας, η σχετική αύξηση των δαπανών για ενεργητικά μέτρα στην Ένωση από το 1994 και το τέλος της οικονομικής ύφεσης ήταν μικρή. Το δε ποσοστό τους σε σχέση με τις συνολικές δαπάνες ήταν το ίδιο το 1998 (λίγο κάτω από 37%) όπως και το 1990. Επιπλέον το ποσό που δαπανήθηκε σε ενεργητικά προγράμματα ανά άνεργο παρέμεινε το ίδιο το 1998 σε σχέση με το ΑΕγχΠ όπως και το 1994 και ήταν λιγότερο από ό,τι το 1990. Αυτό δείχνει ότι υπάρχει ακόμα περιθώριο για να αυξηθούν οι δυνατότητες ωφέλειας από τα ενεργητικά μέτρα, ειδικότερα για τις ομάδες που βρίσκονται σε πολύ μειονεκτική θέση.

4.4. Θεμελιώδης στόχος: να διασφαλιστεί η υψηλή ποιότητα των υπηρεσιών υγείας και η βιωσιμότητα της υγειονομικής περίθαλψης

Η πίεση στα συστήματα κοινωνικής προστασίας στην Ένωση εκδηλώθηκε με την αυξανόμενη ζήτηση των υπηρεσιών υγείας η οποία το 1996 ανερχόταν σε κάτι παραπάνω από 21½% των δαπανών για την κοινωνική προστασία ή στο 6% του ΑΕγχΠ. Η πίεση αυτή ενισχύεται από το φαινόμενο της αύξησης του πραγματικού εισοδήματος, την πρόοδο της τεχνολογίας και τη βελτίωση της έκτασης των παρεχόμενων υπηρεσιών περίθαλψης, ασκώντας έτσι σημαντικές αυξητικές πιέσεις στις δαπάνες. Η κοινή απάντηση των κυβερνήσεων ήταν η επιδίωξη να περιοριστεί η αυξητική τάση των δαπανών και οι συνέπειες της για τους δημόσιους προϋπολογισμούς, αλλά ταυτόχρονα και η επιδίωξη της διατήρησης της ποιότητας των υπηρεσιών και της πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη. Αυτό οδήγησε φυσικά σε μια προσέγγιση για την αύξηση της παραγωγικότητας ή τη βελτίωση της σχέσης κόστους/αποτελεσματικότητας.

Για το σκοπό αυτό, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών αύξησαν τον έλεγχο στις συνολικές δαπάνες, είτε άμεσα εκεί όπου υπάρχουν εθνικά συστήματα υγείας, είτε έμμεσα περιορίζοντας τα ποσοστά εισφορών στην περίπτωση των συστημάτων που βασίζονται στην ασφάλιση. Ταυτόχρονα, σε πολλές χώρες με εθνικές υπηρεσίες υγείας (Ισπανία, Ιταλία, Σουηδία, ΗΒ και Ιρλανδία), δόθηκαν περισσότερες αρμοδιότητες για τη διαχείριση υπηρεσιών και τον καθορισμό της κατανομής των προϋπολογισμών σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, εκεί όπου οι ανάγκες μπορούν να αξιολογηθούν καλύτερα. Επιπλέον, υπήρξε ευρύτατη τάση να επεκταθεί το σύστημα συμμετοχής του ασφαλισμένου στα φάρμακα και τη θεραπεία, αυξάνοντας έτσι το κόστος που άμεσα επιβαρύνεται ο καταναλωτής, ώστε να γίνει εξοικονόμηση της χρήσης των υπηρεσιών αυτών καθώς και εξοικονόμηση πρόσθετων πόρων. Αυτό συμβαδίζει με την κατάρτιση εγκεκριμένων καταλόγων φαρμάκων και την εισαγωγή φαρμάκων κοινόχρηστης ονομασίας, ώστε να περιοριστεί το κόστος της συνταγογραφίας.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, ωστόσο, υπήρξε αντίδραση στις συνεχείς αυξήσεις των επιβαρύνσεων για τους ασθενείς. Στη Σουηδία, ειδικότερα, όπου οι επιβαρύνσεις αυτές αυξήθηκαν σημαντικά στη δεκαετία του '90, υπήρξαν αυξημένες ανησυχίες για το ότι τα νοικοκυριά με χαμηλά εισοδήματα, ειδικότερα εκείνα με παιδιά, διατρέχουν τον κίνδυνο να στερούνται θεραπείας σε βάρος της υγείας τους. Οι επιβαρύνσεις σε ό,τι αφορά τα παιδιά καταργήθηκαν συνεπώς το 1998, πράγμα που οδήγησε στις αντίθετες ανησυχίες, δηλαδή για ενδεχόμενη υπερβολική ζήτηση αυτών υπηρεσιών και περικοπές σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες ώστε να αντισταθμιστούν τα μειωμένα έσοδα. Η απάντηση ήταν να μεταφερθούν περισσότερα έσοδα, προκαθορισμένα για ειδικούς σκοπούς, στην τοπική αυτοδιοίκηση που είναι υπεύθυνη για την παροχή των υπηρεσιών και να προταθεί η μετακίνηση κονδυλίων από την άμυνα στην περίθαλψη. Στη Γαλλία, λόγω των ανησυχιών για την πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη, η βασική ασφάλιση περίθαλψης θα επεκταθεί στον καθένα και η συμπληρωματική ασφάλιση υγείας θα παρέχεται δωρεάν στα νοικοκυριά με χαμηλά

εισοδήματα ή σε 6 περίπου εκατομμύρια άτομα. Στο Λουξεμβούργο και το Βέλγιο, έχουν ληφθεί επίσης μέτρα για να διευκολυνθεί η πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας και να μειωθούν οι επιβαρύνσεις για τα φτωχότερα νοικοκυριά ενώ στην Ισπανία, όλοι οι αλλοδαποί, νόμιμοι και παράνομοι, θα έχουν πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη επί ίσοις όροις με τους ισπανούς υπηκόους.

Στις Κάτω Χώρες μια επιβάρυνση της τάξης του 20% για όλες τις θεραπείες και τα φάρμακα, εκτός από τις επισκέψεις σε νοσοκομεία και παθολόγους, που επιβλήθηκε ώστε να γίνεται πιο συνετή χρήση των υπηρεσιών, καταργήθηκε στις αρχές του 1999 διότι από ό,τι φάνηκε είχε μικρή επίδραση στη ζήτηση ενώ αντιθέτως δημιούργησε πολλές διοικητικές δαπάνες. Στη Γερμανία όπου οι δαπάνες για την υγειονομική περίθαλψη είναι από τις μεγαλύτερες στην Ένωση, ορισμένα μέτρα που είχαν θεσπιστεί για την αύξηση της συμμετοχής των ασθενών στο κόστος της θεραπείας καταργήθηκαν ή αναστάλθηκαν στις αρχές του 1999, αλλά οι οροφές για τις αμοιβές των ιατρών διατηρήθηκαν. Μεταξύ των προτάσεων που έγιναν για να συγκρατηθούν οι αυξήσεις του κόστους και να διατηρηθούν χαμηλές οι εισφορές, περιλαμβάνεται και ο περιορισμός της ελευθερίας επιλογής των ασθενών σχετικά με την παροχή των υπηρεσιών, ο περιορισμός των συνταγογραφούμενων φαρμάκων και η επιβολή οροφών για τις δαπάνες των παθολόγων, κάτι που οδηγεί στον ισχυρισμό ότι οι ιατροί ίσως αρνηθούν να αναλάβουν χρόνιους ή υπερήλικους ασθενείς λόγω του κόστους.

Το ποσοστό των ιδιωτικών δαπανών σε σχέση με τις συνολικές δαπάνες για την υγειονομική περίθαλψη στην Ένωση αυξήθηκε ελαφρώς στη δεκαετία του '90, σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, από 22% το 1990 σε σχεδόν 24% το 1997, προσθέτοντας μόλις πάνω από 30% στις προϋπολογισθείσες δαπάνες για την κοινωνική προστασία. Η σημασία των ιδιωτικών δαπανών για την υγειονομική περίθαλψη παρουσιάζει μεγάλες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών, από 40% σε σχέση με τις συνολικές δαπάνες στην Πορτογαλία και 30% στην Ιταλία έως και περίπου 15% στη Σουηδία, το ΗΒ, το Βέλγιο, τη Δανία και μόνο 8% στο Λουξεμβούργο. Σε χώρες όπως η Ιταλία, η Φινλανδία και η Σουηδία οι περιορισμοί των δημόσιων δαπανών για την υγεία φαίνεται να οδήγησαν σε αύξηση της παροχής ιδιωτικών υπηρεσιών υγείας μεταξύ του 1990 και 1997 - άμεσα όπως και έμμεσα, αφού η αυξημένη χρήση της συγχρηματοδότησης ήταν ένας από τους τρόπους για την επίτευξη της μείωσης των δημόσιων δαπανών.

5. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΑ ΑΝΑΛΥΘΕΝΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

Όπου ήταν δυνατό, η ανάλυση των δεδομένων στην έκθεση βασίζεται σε ποσοτικές πληροφορίες σχετικά με την κλίμακα των δαπανών για την κοινωνική προστασία και τα διάφορα είδη παροχών, σχετικά με τις πηγές χρηματοδότησης και τις πρόσφατες αλλαγές. Αυτό έχει σημασία για την αντικειμενική εικόνα των εξελίξεων και των παραγόντων που τις κινούν και για την καλύτερη κατανόηση των αλλαγών που λαμβάνουν χώρα σε όλη την Ένωση και των επιπτώσεων τους, όχι μόνο για την οικονομική πολιτική και τους κρατικούς προϋπολογισμούς, αλλά και για τα κοινωνικά ζητήματα, όπως είναι η ανακούφιση της φτώχειας και των κοινωνικών στερήσεων.

Παρ' όλα αυτά, η ποσοτική ανάλυση που είναι δυνατή στον τομέα αυτό περιορίζεται από το μέγεθος των διαθέσιμων δεδομένων. Η νέα βάση δεδομένων ESSPROS για τις δαπάνες και τα έσοδα της κοινωνικής προστασίας, που έχει συγκροτήσει η Eurostat τα τελευταία χρόνια, σε πιο συνεκτική και ικανοποιητική βάση ταξινόμησης, καθώς και οι πρόσφατες έρευνες ECHP παρέχουν ανεκτίμητη εικόνα για τα χαρακτηριστικά των συστημάτων κοινωνικής προστασίας σε όλη την Ένωση και για τις εξελίξεις που δρομολογούνται. Υπάρχουν ωστόσο ακόμα μεγάλες διαφορές σε ό,τι αφορά την κάλυψη.

Ειδικότερα, εκτός από τα προβλήματα συγκρισιμότητας σε ορισμένους τομείς, τα δεδομένα του ESSPROS δεν περιλαμβάνουν ακόμα λεπτομέρειες για τις κοινωνικές εκροές που έγιναν μέσω φορολογικών ελαφρύνσεων, παρά μόνο μέσω των παροχών, ή στοιχεία για τους φόρους και τις επιβαρύνσεις επί των πληρωμών των παροχών και τα οποία μειώνουν τόσο το καθαρό ποσό που καταβάλλεται στους δικαιούχους όσο και το κόστος που έχουν οι κυβερνήσεις για τη χρηματοδότηση των σχετικών εκροών. Ούτε περιέχουν στοιχεία για τον αριθμό των ατόμων που λαμβάνουν παροχές και, πράγμα εξίσου σημαντικό, για τον αριθμό των ατόμων που δεν λαμβάνουν, κάτι που καθιστά δυσχερή την εξαγωγή συμπερασμάτων για την αποτελεσματικότητα των συστημάτων χορήγησης ενίσχυσης σε όσους τη χρειάζονται ή για τα μέσα ποσά που λαμβάνουν. Η έλλειψη δεδομένων για τους δικαιούχους πρόκειται τώρα να διορθωθεί, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά την ανεργία, καθώς αναπτύσσεται ένα τμήμα του ESSPROS που αφορά την πολιτική για την αγορά εργασίας.

Η έρευνα "πάνελ νοικοκυριών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας" (ECHP) παρέχει ένα εναλλακτικό μέσο εξέτασης αυτού του είδους των θεμάτων διότι παρέχει πληροφορίες για το εισόδημα και τις διάφορες πηγές προέλευσής του, καθώς και για την προσωπική κατάσταση των ατόμων που συμμετέχουν στην έρευνα, συμπεριλαμβανομένης της εργασιακής τους κατάστασης, και στοιχεία για τα νοικοκυριά τους. Το κυριότερο πρόβλημα με την έρευνα αυτή ωστόσο είναι ότι πρόκειται για ένα μικρό δείγμα που περιλαμβάνει περίπου 60,000 νοικοκυριά σε όλη την Ένωση και λιγότερο από 200,000 άτομα, πράγμα που ενέχει κινδύνους για την αντιπροσωπευτικότητα του δείγματος. Αυτό περιορίζει την ανάλυση που μπορεί να γίνει, ειδικότερα για εκείνους τους τομείς της κοινωνικής προστασίας που εφαρμόζονται μόνο σε μια μικρή μειοψηφία του πληθυσμού.

Επιπλέον υπάρχουν σοβαρές καθυστερήσεις στο ρυθμό διάθεσης των δεδομένων, πράγμα που περιορίζει τη χρησιμότητα και των δύο πηγών ως εργαλείων για την παρακολούθηση των αλλαγών. Τα διαθέσιμα δεδομένα που αναλύονται αφορούν την κατάσταση πριν από 3 χρόνια και πλέον: στο μεταξύ έχουν συμβεί σημαντικές αλλαγές. Ενώ και οι δύο είναι σχετικά νέες πηγές δεδομένων, κάτι που εξηγεί κάπως τις καθυστερήσεις, είναι σημαντικό να παρέχουν πιο σύγχρονα στοιχεία εάν πρόκειται να χρησιμοποιηθούν ως εργαλεία της πολιτικής ανάλυσης.

6. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΙΣ ΥΠΟΨΗΦΙΕΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

Είναι μεγάλο το ενδιαφέρον για τον τρόπο με τον οποίο εξελίσσονται τα συστήματα κοινωνικής προστασίας στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης που είναι υποψήφιες για ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση και το ενδιαφέρον αυτό θα μεγαλώνει καθώς θα πλησιάζει η στιγμή της ένταξής τους². Η σπουδαιότητα της εν εξελίξει διεύρυνσης – η μεγαλύτερη διεύρυνση από πλευράς πληθυσμών – είναι ένας από τους παράγοντες που επηρεάζουν το μέλλον της πολιτικής για την κοινωνική προστασία στην ΕΕ όπως προσδιορίστηκε στην πρόσφατη ανακοίνωση της Επιτροπής: *"Συντονισμένη στρατηγική για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας"*.

Μια στρατηγική σαν αυτήν που προτείνει η ανακοίνωση και οι προκλήσεις στις οποίες αυτή απαντά δεν μπορεί να απασχολεί μόνο τα σημερινά 15 κράτη μέλη. Οι νέες χώρες που θα προσχωρήσουν στην ΕΕ πρέπει να ενσωματώσουν το κοινοτικό κεκτημένο (*acquis*) ή το σύνολο των συμφωνιών, δεσμεύσεων και πολιτικών που έχουν από κοινού υιοθετήσει και αναπτύξουν τα κράτη μέλη. Σε σχέση με την κοινωνική προστασία, αυτό περιλαμβάνει και τις εν ισχύ δεσμευτικές οδηγίες και κανονισμούς αλλά και τις κοινές αρχές και αξίες που έχουν προσυπογράψει τα κράτη μέλη προκειμένου να διασφαλίζουν ότι τα συστήματά τους είναι σε θέση να αντιμετωπίζουν τα εμφανιζόμενα προβλήματα και να αξιοποιούν τις νέες ευκαιρίες. Βασική ιδέα είναι ότι καλοσχεδιασμένα και ευπροσάρμοστα συστήματα κοινωνικής προστασίας έχουν θεμελιώδη ρόλο να διαδραματίσουν στην ενίσχυση της οικονομικής πολιτικής και τη βελτίωση των οικονομικών επιδόσεων. Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων με τα κράτη μέλη επί των θεμάτων της ημερήσιας διάταξης της ανακοίνωσης μπορεί να αναδειχθούν νέες κοινές ιδέες και στόχοι, παρ' όλο που σημασία σε όλα αυτά έχει να μην ξεχνάμε ότι, ενώ τα κράτη μέλη μπορεί να συμμερίζονται το ίδιο όραμα για το σκοπό της κοινωνικής προστασίας και τις γενικές γραμμές σύμφωνα με τις οποίες αυτή πρέπει να εξελίσσεται, έχουν ωστόσο πλήρη ελευθερία να αποφασίσουν για τις αλλαγές που θα κάνουν και τα νέα μέτρα που θα θεσπίσουν.

Οι τέσσερις στόχοι της ανακοίνωσης παρέχουν επίσης έναν τρόπο να διατυπώσουμε τι πρέπει να επιτύχουν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας στις υποψήφιες χώρες προκειμένου να διασφαλιστεί η οικονομική, κοινωνική και πολιτική σταθερότητα που είναι αναγκαία για να εξαχθούν στο ακέραιο τα οφέλη από τη συμμετοχή στην εσωτερική αγορά και την ΟΝΕ. Η εξασφάλιση της δυνατότητας για τους άνδρες και της γυναίκες να διαθέτουν ασφαλές εισόδημα χάρη στην εργασία τους, η άμβλυνση των συνεπειών όταν δεν μπορούν να το πετύχουν, η εξασφάλιση ασφαλούς και αξιοπρεπούς εισοδήματος για τους συνταξιούχους και η εγγυημένη πρόσβαση για όλους σε υπηρεσίες υγείας υψηλής ποιότητας και στα ουσιώδη της ζωής, ενισχύουν την πολιτική σταθερότητα και υποστηρίζουν τη διεύρυνση. Τα οφέλη για τη ζωή των ατόμων θα μετατραπούν σε οφέλη για τις οικονομίες των χωρών. Η διασφάλιση βιώσιμης χρηματοδότησης της κοινωνικής προστασίας, όχι μόνο για την υγειονομική περίθαλψη και τις συντάξεις, θα είναι απαραίτητη για την οικονομική πειθαρχία που απαιτεί η ΟΝΕ. Έχει επίσης σημασία να είναι τα συστήματα κοινωνικής προστασίας αποτελεσματικά και αποδοτικά, πράγμα που σημαίνει ότι πρέπει να λειτουργούν οι κατάλληλες διοικητικές δομές. Αυτός είναι ο θεμελιώδης στόχος στην προσέγγιση της ΕΕ για τη στήριξη των υποψήφιων χωρών κατά την προετοιμασία τους και για τη συνδρομή που τους παρέχει προκειμένου να ισχυροποιήσουν τη διοικητική υποδομή που απαιτείται για την υλοποίηση, μέσω, για παράδειγμα, της κατάρτισης και της ανταλλαγής εμπειριών.

² Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ουγγαρία, Λεττονία, Λιθουανία, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακική Δημοκρατία και Σλοβενία.