



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

Αξιολόγηση της Υλοποίησης της
Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Σύστασης για την
Ενεργό Ένταξη

Μελέτη Εθνικών Πολιτικών

ΚΥΠΡΟΣ

This publication has been prepared for the European Commission by



© Cover illustration: European Union

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission may be held responsible for use of any information contained in this publication.

The opinions expressed are those of the author(s) only and should not be considered as representative of the European Commission's or Member State's official position.

Further information on the Network of independent experts is available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=en>

The original language of this report is English.

© European Union, 2013
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Αξιολόγηση της Υλοποίησης της Ευρωπαϊκής
Κοινοτικής Σύστασης για την **Ενεργό**
Ένταξη

Μελέτη Εθνικών Πολιτικών

ΠΑΝΟΣ ΠΑΣΙΑΡΔΗΣ
(ΜΕ ΤΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΤΟΥ ΧΡΗΣΤΟΥ ΚΟΥΤΣΑΜΠΕΛΑ)
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΥΠΡΟΥ

ΚΥΠΡΟΣ

Περιεχόμενα

1. Περίληψη	7
2. Πρόσφατες εξελίξεις	9
3. Εισοδηματική ενίσχυση	12
3.1 Θεσμικό πλαίσιο	12
3.2 Εισοδηματικές μεταβιβάσεις	14
3.3 Ενεργός ένταξη	15
3.4 Αξιολόγηση επιπτώσεων	16
4. Ανοικτές αγορές εργασίας	17
4.1 Επενδύοντας στο ανθρώπινο κεφάλαιο	17
4.2 Κάνοντας την εργασία να αποδίδει	18
4.3 Κατάτμηση της αγοράς εργασίας	19
5. Πρόσβαση σε υπηρεσίες	21
5.1 Υγεία	21
5.2 Παιδική φροντίδα	21
5.3 Δημόσιες μεταφορές	22
5.4 Υπηρεσίες κοινωνικής βοήθειας	22
5.5 Στέγαση	23
5.6 Υπηρεσίες μακροχρόνιας φροντίδας	23
6. Αντιμετωπίζοντας τις προκλήσεις	25
6.1 Στρατηγικές	25
6.2 Διακυβέρνηση	26
6.3 Στρατηγικές	26
6.4 Εποπτεία και αξιολόγηση	27
7. Συστάσεις	29
Βιβλιοαναφορές	30
Συνοπτικοί Πίνακες	31

1. Περίληψη

Μετά το 2008, η πορεία της Κυπριακής οικονομίας άλλαξε: από άνθηση οδηγήθηκε σε στασιμότητα και, στη συνέχεια, ύφεση. Αυτό παρατηρείται και σε άλλες χώρες, αλλά η περίπτωση της Κύπρου παρουσιάζει δύο ιδιαιτερότητες: (α) ο τραπεζικός τομέας είναι πολύ μεγάλος σε σχέση με το ΑΕΠ και (β) η χώρα είναι υπερβολικά εκτεθειμένη στο μη εξυπηρετούμενο Ελληνικό δημόσιο χρέος. Η κυβέρνηση, προκειμένου να αντιμετωπίσει τα διευρυνόμενα δημοσιονομικά ελλείμματα, εισήγαγε στη διάρκεια του 2011 τρία πακέτα λιτότητας. Παρόλο που ήταν προσεκτικά σχεδιασμένα προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν αρνητικές αναδιανεμητικές επιπτώσεις, προκάλεσαν πίεση στην απασχόληση και στους μισθούς και, κατά πάσα πιθανότητα, αύξηση στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Η ανεργία αυξήθηκε από το πολύ χαμηλό επίπεδο του 3.7% το 2008 σε 7.8% το 2011, ενώ διατηρείται το υψηλό μισθολογικό χάσμα μεταξύ ανδρών και γυναικών και οι άνισες ευκαιρίες μεταξύ ημεδαπών και μεταναστών. Οι εργαζόμενες μητέρες αντιμετωπίζουν το πρόβλημα ανεπαρκούς και μη προσιτής οικονομικά παιδικής φροντίδας, ιδιαίτερα οι μονογονιοί. Η μερική απασχόληση και οι χαμηλά αμειβόμενες εργασίες παρουσιάζουν αυξητική τάση. Γενικά, η αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων της οικονομίας είναι εξαιρετικά δύσκολο να επιτευχθεί χωρίς κοινωνικό κόστος.

Γενικά, η άσκηση οικονομικής πολιτικής είναι στο πνεύμα των Ευρωπαϊκών Συστάσεων για Ενεργή Ενσωμάτωση. Διάφορα μέτρα έχουν υλοποιηθεί για καταπολέμηση της φτώχειας των εργαζομένων, την ενθάρρυνση της απασχόλησης και την κοινωνική ενσωμάτωση των ευάλωτων ομάδων. Αρκετά από αυτά τα μέτρα προϋπήρχαν, άλλα αναβαθμίστηκαν και άλλα αναμένεται να αναβαθμιστούν. Το σύστημα φοροπαροχών είναι ευνοϊκά διακείμενο στην εργασία λόγω του υψηλού αφορολόγητου. Επιπλέον, μέχρι τα τέλη του 2011 το εισόδημα από απασχόληση δεν προσμετρούταν στον υπολογισμό του εισοδήματος για τεκμηρίωση δικαιώματος στο δημόσιο βοήθημα. Από την άλλη, τα χρηματικά κίνητρα για τους ήδη εργαζόμενους δεν είναι τόσο διαδεδομένα. Η κυβέρνηση σκοπεύει σε μεταρρυθμίσεις του Νόμου περί Δημόσιου Βοηθήματος, προκειμένου να παρέχονται περισσότερο διαφοροποιημένες υπηρεσίες στους λήπτες. Αλλαγές έγιναν και στον τρόπο απόδοσης του επιδόματος τέκνου για να βελτιωθεί η στόχευση του.

Η επίδραση των κυβερνητικών μέτρων στην ενεργό ένταξη τα τελευταία χρόνια μπορεί να κριθεί ως θετική, αλλά όχι απόλυτα επαρκής. Επιπρόσθετα, η οικονομική κρίση διογκώνει τις ανισότητες και προκαλεί νέα κοινωνικά προβλήματα, όπως η μακροχρόνια ανεργία και η ανεργία των νέων, που οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν έχουν αναπτύξει πλήρως τις απαιτούμενες υποδομές για να αντιμετωπίσουν, παρόλο ότι αρκετές πρωτοβουλίες και μια σειρά από διαφοροποιημένα μέτρα έχουν προταθεί ως αντίδοτο στις επιδεινούμενες συνθήκες της αγοράς εργασίας. Ωστόσο, η επιτυχία τους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αύξηση της ζήτησης εργασίας καθώς και από την υιοθέτηση μέτρων που θα τονώσουν την οικονομική δραστηριότητα.

Κατά τη γνώμη μας, περισσότερες προσπάθειες απαιτούνται στον τομέα των υπηρεσιών φροντίδας και υγείας. Η παιδική και μακροχρόνια φροντίδα χρειάζεται να αναβαθμιστούν προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ανισότητες μεταξύ των δύο φύλων στην αγορά εργασίας καθώς και οι προκλήσεις που συνδέονται με τις επερχόμενες δημογραφικές μεταβολές. Η δημόσια υγεία πρέπει να μεταρρυθμιστεί, όπως και το σύστημα δημόσιων μεταφορών προκειμένου να καλυφθούν οι ολοένα αυξανόμενες συναφείς ανάγκες.

2. Πρόσφατες εξελίξεις

Το παρόν κεφάλαιο έχει ως σκοπό να προσθέσει στην ανάλυση της φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού που παρουσιάσαμε στις προηγούμενες εκθέσεις μας (Τρίτη έκθεση για το 2011 και Πρώτη Έκθεση για το 2012). Πέρα από την προσθήκη νέων στατιστικών στοιχείων, περιγράφουμε και πρόσφατες οικονομικές και πολιτικές εξελίξεις.

Ο Πίνακας 1 δείχνει την πορεία βασικών κοινωνικών δεικτών στην Κύπρο την περίοδο 2008-2010 και παραθέτει συγκρίσεις με την ΕΕ27. Παρατηρούμε μια χειροτέρευση στους περισσότερους δείκτες που, λίγο ή πολύ, ακολουθούν τις Ευρωπαϊκές τάσεις. Το ποσοστό του πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού ήταν 22.4% (ΕΕ27: 23.5%) το 2008, ενώ το ποσοστό φτώχειας 15.7% (ΕΕ27:16.4%). Το 2010, το εν λόγω ποσοστό αυξήθηκε τόσο στην Κύπρο όσο και στην ΕΕ27, όμως, η αύξηση στην Κύπρο ήταν λίγο μεγαλύτερη. Το ποσοστό των ατόμων που διαβιούν σε υπο-απασχολούμενα νοικοκυριά αυξήθηκε οριακά στην υπό εξέταση περίοδο, όπως και η ένταση της φτώχειας (όπως μετράται από το σχετικό διάμεσο του χάσματος φτώχειας).

Πίνακας 1: Κοινωνικοί δείκτες 2008-2010, %

	Κύπρος			ΕΕ27		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Φτώχεια ή κοινωνικός αποκλεισμός	22.4	22.9	23.6	23.5	23.1	23.4
Φτώχεια	15.7	15.3	15.3	16.4	16.3	16.4
Άτομα σε νοικ/ά με χαμηλή συμμετοχή στην εργασία	4.2	3.8	4.4	9.0	9.0	10.0
Άτομα σε σημαντική υλική αποστέρηση	8.8	9.5	9.6	8.4	8.1	8.1
Σχετικός διάμεσος χάσματος φτώχειας	16.5	17.6	17.8	21.7	22.4	23.2

Πηγή: Eurostat Online Database

Ο Πίνακας 2 παρουσιάζει δείκτες απασχόλησης και ανεργίας στην Κύπρο και στην ΕΕ27. Το 2008 η απασχόληση υπολογίστηκε σε 76.5% του σχετικού πληθυσμού. Μειώθηκε σε 75.7% και 75.4% το 2009 και 2010, αντίστοιχα. Το ποσοστό ανεργίας αυξήθηκε από 3.8% το 2008 σε 7.9% το 2011. Η μακροχρόνια ανεργία παραμένει σε χαμηλά επίπεδα αλλά η τάση της είναι αυξητική. Ο δείκτης απασχόλησης διαφέρει μεταξύ των δύο φύλων (μεγαλύτερος για τους άνδρες) αλλά το 2008-2010 η θέση της γυναίκας φαίνεται να έχει βελτιωθεί, έστω και οριακά. Αυτό, ίσως, οφείλεται στις προσπάθειες της κυβέρνησης να ενισχύσει την απασχόληση των γυναικών, αλλά και στο ότι περισσότερες γυναίκες προσπαθούν να ενταχθούν στην αγορά εργασίας προκειμένου να ενισχύσουν το οικογενειακό εισόδημα. Ωστόσο το 2011, η απασχόληση (και για τα δύο φύλα) μειώθηκε.

Πίνακας 2: Βασικοί δείκτες απασχόλησης και ανεργίας, %.

	Κύπρος				ΕΕ-27			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Συν. δείκτης απασχόλησης¹	76.5	75.7	75.4	73.8	70.3	69.0	68.6	68.6
Δείκτης απασχόλησης (Άνδρες)	85.2	83.5	82.5	80.4	77.9	75.8	75.1	75.0
Δείκτης απασχόλησης (Γυναίκες)	68.2	68.1	68.5	67.3	62.8	62.3	62.1	62.3
Ανεργία	3.8	5.5	6.4	7.9	7.1	9.0	9.7	9.7
Μακροχρόνια Ανεργία	0.5	0.6	1.3	1.6	2.6	3.0	3.9	4.1

Πηγή: Eurostat Online Database, Σημείωση: 1 Απασχόληση (20-64 ετών)

Το πολύ μικρό ποσοστό νοικοκυριών με χαμηλή συμμετοχή στην αγορά εργασίας (Πίνακας 1) δείχνει ότι μέχρι το 2010 η κατάσταση στην αγορά εργασίας ήταν σχετικά καλή. Όμως, όπως φαίνεται από τα πιο πρόσφατα στοιχεία του Πίνακα 3 που απεικονίζουν την ποσοστιαία αύξηση στον αριθμό των εγγεγραμμένων ανέργων, δεν μπορούμε πλέον να είμαστε αισιόδοξοι για την πορεία της αγοράς εργασίας. Η ποσοστιαία ετήσια αύξηση των εγγεγραμμένων ανέργων εντείνεται από το 2010, και παρότι ο ρυθμός αύξησης έδειξε σημάδια επιβράδυνσης προς το τέλος του 2010, αυτό αναστράφηκε από τις αρχές του 2011. Τα πιο πρόσφατα στοιχεία του 2012 δεν είναι ενθαρρυντικά, καθώς η τελευταία αύξηση τον Ιούνιο του 2012 κυμάνθηκε στο 26.2% (σε σχέση με τον Ιούνιο του προηγούμενου έτους). Παρόλο που η ανεργία βρίσκεται σε ελαφρώς χαμηλότερο επίπεδο από τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο, παραμένει σε πρωτόγνωρα επίπεδα για τη χώρα, ενώ η τάση της είναι αυξητική.

Πίνακας 3: Ποσοστιαία μεταβολή στον αριθμό των εγγεγραμμένων ανέργων (ετήσια μεταβολή)

	Ιαν	Φεβ	Μαρ	Απρ	Μάης	Ιουν	Ιουλ	Αυγ	Οκτ	Νοε	Δεκ
2010	49.8	46.2	44.8	34.3	35.8	34.2	27.3	25.7	17.3	20.8	19.8
2011	22.3	24.5	16.7	24.4	26.6	20.7	19.3	19.2	28.1	29.2	27.2
2012	28.3	27.1	31.8	31.5	31.1	26.2	-	-	-	-	-

Πηγή: Στατιστική υπηρεσία της Κύπρου

Οι παραπάνω τάσεις δεν είναι ανεξάρτητες του γενικότερου μακροοικονομικού περιβάλλοντος. Μέχρι το 2008, η ανθηρή οικονομία της Κύπρου δημιουργούσε θέσεις εργασίας και ταυτόχρονα χαρακτηριζόταν από υψηλά ποσοστά απασχόλησης. Όμως, όπως φαίνεται στον Πίνακα 4, ο πραγματικός ρυθμός ανάπτυξης άρχισε να μειώνεται και η οικονομία συρρικνώθηκε κατά 1.9% το 2009. Επανήλθε σε ανάπτυξη, αν και ισχνή, το 2010. Το πραγματικό ΑΕΠ αυξήθηκε οριακά (0.5%) το 2011 αλλά αυτό συνέβη χάρις στο πρώτο εξάμηνο. Το δεύτερο εξάμηνο του 2011 η μεταβολή του ΑΕΠ ήταν αρνητική.

Πίνακας 4: Κύριοι μακροοικονομικοί δείκτες

	Κύπρος					ΕΕ-27				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Πραγμ. ρυθμός ανάπτυξης	5.1	3.6	-1.9	1.3	0.5	3.2	0.3	-4.3	2.1	1.5
Πληθωρισμός ¹	2.2	4.4	0.2	2.6	3.5	2.3	3.7	1.0	2.1	3.1
Δημ/κό. έλλειμμα (% ΑΕΠ)	3.5	0.9	-6.1	-5.3	-6.3	-0.9	-2.4	-6.8	-6.4	-4.5
Δημόσιο χρέος (% ΑΕΠ)	58.8	48.9	58.5	61.3	71.1	59.0	62.5	74.8	80.0	82.5

Σημειώσεις: (1) Ετήσια ποσοστιαία μεταβολή του Εναρμονισμένου Δείκτη Καταναλωτή.

Πηγή: Eurostat.

Παράλληλα σημαντικές πολιτικές εξελίξεις έλαβαν χώρα κατά τη διάρκεια του 2012, ειδικά όσον αφορά τον τραπεζικό τομέα. Οι Κυπριακές τράπεζες έχουν εκτεθεί σημαντικά στο μη εξυπηρετούμενο Ελληνικό χρέος και υποφέρουν τις συνέπειες της εθελοντικής απομείωσης των ομολόγων του Ελληνικού δημοσίου, που συμφωνήθηκε στις 26 Οκτωβρίου του 2011. Η κατάσταση δυσχεραίνεται και από το γεγονός ότι το Κυπριακό τραπεζικό σύστημα είναι, επίσης, εκτεθειμένο σε έναν αυξανόμενο αριθμό μη εξυπηρετούμενων ιδιωτικών δανείων στην Ελλάδα. Οι εξελίξεις αυτές αρχικά οδήγησαν στην πολύ φτωχή απόδοση της δεύτερης μεγαλύτερης Κυπριακής τράπεζας, της Λαϊκής Τράπεζας (μέχρι πρόσφατα Μαρφίν Λαϊκή Τράπεζα), η οποία βρέθηκε στην ανάγκη άμεσης ανακεφαλαιοποίησης. Δεδομένης της απροθυμίας των ιδιωτών επενδυτών να συμμετάσχουν σε αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, η κυβέρνηση της Κύπρου υποχρεώθηκε να επέμβει. Επιπρόσθετα, η οικονομική ύφεση στην Ελλάδα ενδέχεται να επηρεάσει και τις υπόλοιπες τράπεζες. Πολιτικές εντάσεις δημιουργήθηκαν γύρω από το ζήτημα της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών και των ενδεχομένων επιπτώσεων στο δημόσιο χρέος. Είναι γεγονός ότι ο δημόσιος διάλογος περιστρέφεται γύρω από αυτά τα θέματα και κυρίως τους λόγους που οδήγησαν την Κύπρο να στραφεί στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας για ενίσχυση. Άλλα ζητήματα (συμπεριλαμβανομένου της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού) απασχολούν την κοινή γνώμη λιγότερο και κατά κύριο λόγο μόνο στο βαθμό που συσχετίζονται με τη δημοσιονομική και τραπεζική κρίση.

Οι ανωτέρω πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις ενδεχομένως θα επιβάλλουν επιπρόσθετους περιορισμούς στο κοινωνικό κράτος. Τα αυστηρά δημοσιονομικά μέτρα αναμένεται να μειώσουν τη γενναιοδωρία των κοινωνικών παροχών, ενώ τα επερχόμενα νέα μέτρα λιτότητας αναμένεται ότι θα δώσουν περισσότερη έμφαση στην αύξηση των κρατικών εσόδων και στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας παρά στην ενίσχυση του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Παρά τις προσπάθειες να μειωθεί η ανεργία, μέσω διάφορων προγραμμάτων εκπαίδευσης του εργατικού δυναμικού, περαιτέρω αρνητικές συγκυρίες στην αγορά εργασίας αναμένονται λόγω της πτώσης της ζήτησης που θα προκληθεί από την αναμενόμενη περεταίρω επιδείνωση της ύφεσης και τα μέτρα λιτότητας. Τα οφέλη από την εκμετάλλευση του φυσικού αερίου στην Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη της Κύπρου θα πάρουν καιρό να υλοποιηθούν, ενώ η εκτίμηση των δυνητικών εσόδων από αυτή είναι δύσκολο να υπολογιστεί, καθώς εξαρτάται από πληθώρα αβέβαιων παραγόντων.

3. Εισοδηματική ενίσχυση

Στο παρόν κεφαλαίο εξετάζουμε το σύστημα κοινωνικής προστασίας στην Κύπρο, δίνοντας έμφαση στην ικανότητα του να προσφέρει επαρκής οικονομική υποστήριξη σε άτομα που αντιμετωπίζουν υψηλό ρίσκο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς και στην περιγραφή του πως η οικονομική στήριξη συνδέεται με την ενεργοποίηση των ληπτών βοηθημάτων στην αγορά εργασίας.

Το Κυπριακό κοινωνικό κράτος παρέχει διάφορα βοηθήματα με σκοπό να εξασφαλίσει την επαρκή υποστήριξη των οικονομικά ασθενέστερων ομάδων του πληθυσμού. Η σημαντικότερη παροχή για την επίτευξη αυτού του σκοπού είναι το Δημόσιο Βοήθημα του οποίου ο στόχος είναι να καταπολεμήσει την ακραία φτώχεια και να λειτουργήσει ως μηχανισμός εξασφάλισης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Το επίδομα τέκνου αποτελεί επίσης μια σημαντική παροχή, κυρίως λόγω του ότι καλύπτει ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού, αλλά και λόγω του ύψους του επιδόματος που κρίνεται αρκετά σημαντικό ειδικά για τις φτωχές οικογένειες με παιδιά και τους πολύτεκνους. Ο Νόμος, επιπρόσθετα του δημόσιου βοηθήματος, προνοεί και για άλλες παροχές όπως η κοινωνική σύνταξη, που στοχεύει τους φτωχούς ηλικιωμένους που δεν δικαιούνται άλλη δημόσια ή ιδιωτική σύνταξη με απώτερο σκοπό την άμβλυνση της φτώχειας ανάμεσα σε αυτή την κατηγορία¹.

3.1 Θεσμικό πλαίσιο

Δημόσιο βοήθημα

Το δημόσιο βοήθημα είναι μια μη-ανταποδοτική παροχή προς κάθε άτομο του οποίου το εισόδημα δεν επαρκεί για να καλύψει τις βασικές ή/και ειδικές ανάγκες του. Το βοήθημα υπολογίζεται ως συμπληρωματική πληρωμή και ουσιαστικά λειτουργεί ως ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Οι λήπτες πρέπει να εμφανίζουν οικογενειακό εισόδημα χαμηλότερο από το ελάχιστο εισόδημα, όπως αυτό υπολογίζεται (και αναθεωρείται ετησίως) από τις Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας.

Οι λήπτες θα πρέπει να είναι νόμιμοι κάτοικοι της Κύπρου, όμως ο νόμος προβλέπει και για ειδικές κατηγορίες όπως οι αιτητές ασύλου, οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες, οι μετανάστες που αναζητούν προστασία για ανθρωπιστικούς λόγους και τα θύματα κακοποίησης ή σεξουαλικής εκμετάλλευσης. Όπως είθισται με τέτοιου είδους παροχές, προσοχή δίνεται στο να διατηρούνται τα κίνητρα του λήπτη για συμμετοχή στην αγορά εργασίας. Για αυτό το λόγο ο λήπτης συνεχίζει να λαμβάνει το βοήθημα, ακόμα και όταν βρει εργασία (το ποσό όμως είναι μειωμένο και καταβάλλεται μόνο για συγκεκριμένη χρονική περίοδο). Η παροχή διακόπτεται αν ο λήπτης αρνηθεί απασχόληση που του προσφέρεται ή συμμετοχή σε εκπαιδευτικά προγράμματα. Ένα ακόμα χαρακτηριστικό του δημόσιου βοηθήματος είναι ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες για σκοπούς σύγκρισης με το όριο κάτω του οποίου κάποιο άτομο είναι δικαιούχος δεν λαμβάνουν υπόψη μια σειρά από εισοδήματα (όπως λόγου χάρη άλλα ειδικά επιδόματα). Ωστόσο, ο νέος τροποποιητικός Νόμος περί Δημοσίου Βοηθήματος 2012 περιόρισε το εύρος αυτών των εισοδημάτων.

Το ύψος του επιδόματος δεν είναι σταθερό αλλά υπολογίζεται ως το συμπλήρωμα που απαιτείται έτσι ώστε το οικογενειακό εισόδημα να ανέρχεται σε ένα ελάχιστο ποσό που θεωρείται ικανό να καλύψει τις βασικές ή/και ειδικές ανάγκες του λήπτη. Το ελάχιστο εισόδημα εξαρτάται από την οικογενειακή σύνθεση του λήπτη και προσδιορίζεται σε ετήσια βάση από τις Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας. Για το 2012 έχει υπολογιστεί σε 452 ευρώ το μήνα με επιπλέον ποσό της τάξης των 226 ή 136 ευρώ για κάθε εξαρτώμενο πρόσωπο άνω ή κάτω των 14 ετών, αντίστοιχα.

¹ Η ανάλυση εδώ δεν καλύπτει επιδόματα που στοχεύουν σε ειδικές κατηγορίες μειονεκτούντων ατόμων (χορηγία σε τυφλούς, επίδομα μετακίνησης σε άτομα με αναπηρίες κτλ) διότι η επίπτωση τους στη συνολική φτώχεια είναι μικρή. Επίσης, δεν εξετάζουμε ανταποδοτικά επιδόματα που έχουν σχεδιαστεί ώστε να παρέχουν ασφάλιση έναντι ορισμένων καταστάσεων (επίδομα ανεργίας, μητρότητας κλπ).

Επίδομα τέκνου

Μέχρι το 2011, το επίδομα τέκνου κάλυπτε όλο τον πληθυσμό. Το ύψος του συναρτάτε θετικά με τον αριθμό των παιδιών, ενώ ο ρυθμός αύξησης του αυξάνει καθώς αυξάνει ο αριθμός των παιδιών, με αποτέλεσμα το επίδομα να είναι αρκετά υψηλό για τους πολύτεκνους. Πιο συγκεκριμένα, το 2011 το επίδομα ήταν 421 ευρώ το χρόνο για ένα παιδί, 842 ευρώ για δύο παιδιά, 2.527 ευρώ για τρία παιδιά και 1.390 ευρώ για κάθε πρόσθετο παιδί μιας πολύτεκνης οικογένειας. Η δομή αυτή συμβάλλει σημαντικά στην πολύ χαμηλή παιδική φτώχεια που παρατηρείται στην Κύπρο (Pashardes 2007).

Το επίδομα τέκνου έγινε αντικείμενο σημαντικών αλλαγών κατά τη διάρκεια του 2011, το κύριο χαρακτηριστικό των οποίων ήταν η εισαγωγή εισοδηματικών και περιουσιακών κριτηρίων για τον καθορισμό του επιδόματος. Πιο συγκεκριμένα, ο νέος νόμος προνοεί τα εξής:

- Το επίδομα δεν δίδεται σε οικογένειες με ένα εξαρτώμενο παιδί και ακαθάριστο εισόδημα που υπερβαίνει τα 49.000 ευρώ, και σε οικογένειες με δύο, τρία ή τέσσερα παιδιά των οποίων το οικογενειακό εισόδημα υπερβαίνει τα 99.000 ευρώ.
- Για τις οικογένειες με ακαθάριστο ετήσιο εισόδημα μεταξύ των 49.000 και 89.000 ευρώ το επίδομα μειώνεται κατά
 - 10% για οικογενειακό εισόδημα μεταξύ 49.001 και 59.000 ευρώ,
 - 20% για οικογενειακό εισόδημα μεταξύ 59.001 και 69.000 ευρώ,
 - 30% για οικογενειακό εισόδημα μεταξύ 69.001 και 79.000 ευρώ,
 - 40% για οικογενειακό εισόδημα μεταξύ 79.000 και 89.000 ευρώ, και
 - 50% για οικογενειακό εισόδημα μεταξύ 89.000 και 99.000 ευρώ.
- Για οικογένειες με πέντε ή περισσότερα εξαρτώμενα παιδιά το εισοδηματικό όριο για να λαμβάνουν το επίδομα αυξάνει κατά 10.000 ευρώ για κάθε παιδί. Για παράδειγμα, μια οικογένεια με πέντε παιδιά λαμβάνει το επίδομα μόνο αν το ετήσιο εισόδημά της είναι λιγότερο από 109.000 ευρώ.

Επιπρόσθετα, καμία οικογένεια με περιουσιακά στοιχεία που υπερβαίνουν τα 1.2 εκατομμύρια ευρώ δεν δικαιούται να λαμβάνει το επίδομα. Η μεταρρύθμιση άλλαξε και τον ορισμό του εξαρτώμενου τέκνου: από την 01.01.2012 μόνο άτομα κάτω των 19 χρονών (ή 21 χρονών αν υπηρετούν τη θητεία τους στην Εθνική Φρουρά) θεωρούνται ως εξαρτώμενα τέκνα για σκοπούς επιδόματος. Είναι αξιοσημείωτο ότι η μεταρρύθμιση του 2012 εισήγαγε ένα νέο επίδομα το οποίο στοχεύει τις μονογονεϊκές οικογένειες. Το ποσό του επιδόματος καθορίζεται ως εξής:

- 200 ευρώ ανά τέκνο για οικογενειακό εισόδημα ως 39.000 ευρώ,
- 180 ευρώ ανά τέκνο για οικογενειακό εισόδημα από 39,000 έως 49,000 ευρώ,
- 160 ευρώ ανά τέκνο για οικογενειακό εισόδημα από 49,000 έως 59,000 ευρώ,
- 140 ευρώ ανά τέκνο για οικογενειακό εισόδημα από 59,000 έως 69,000 ευρώ,
- 120 ευρώ ανά τέκνο για οικογενειακό εισόδημα από 69,000 έως 79,000 ευρώ,
- 100 ευρώ ανά τέκνο για οικογενειακό εισόδημα από 79,000 έως 89,000 ευρώ.

Κοινωνική σύνταξη

Η κοινωνική σύνταξη ξεκίνησε ως θεσμός το 1995. Η παροχή αυτή προσφέρει οικονομική στήριξη σε ηλικιωμένους με πολύ χαμηλά εισοδήματα. Για να λαμβάνει κάποιος κοινωνική σύνταξη θα πρέπει: (1) να είναι τουλάχιστον 65 χρόνων, (2) να έχει τη μόνιμη κατοικία του στην Κύπρο, και (3) να μην λαμβάνει καμία άλλη σύνταξη (ή ανάλογη παροχή) της οποίας το ύψος να υπερβαίνει την κοινωνική σύνταξη. Αν ο λήπτης λαμβάνει και άλλες παροχές (χαμηλότερου ύψους από την κοινωνική σύνταξη) τότε μόνο η διαφορά δίδεται στον επωφελούμενο. Τρόπον τινά,

η κοινωνική σύνταξη λειτουργεί ως ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα για τους ηλικιωμένους. Το ύψος της ισούται με το 81% της βασικής σύνταξης που δίδεται από το Ταμείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Αξίζει να αναφερθεί ότι το συνταξιοδοτικό σύστημα έγινε αντικείμενο ορισμένων τροποποιήσεων το Δεκέμβρη του 2009 με σκοπό την αύξηση των εισοδημάτων των χαμηλοσυνταξιούχων. Μελέτη που εκπονήθηκε από το Κέντρο Οικονομικών Ερευνών, (Andreou and Pashardes, 2009) μέτρησε τις επιπτώσεις αυτής της μεταρρύθμισης στην ανισότητα και τη φτώχεια χρησιμοποιώντας τη βάση δεδομένων του EU-SILC. Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι η μεταρρύθμιση μείωσε την ανισότητα: το εισοδηματικό μερίδιο του φτωχότερου πεμπτημόριου του πληθυσμού αυξήθηκε από 3.05% σε 3.26%. Επίσης, οδήγησε σε μείωση του δείκτη Gini κατά 0.5 ποσοστιαίες μονάδες, (από 30.0 σε 29.5) και του δείκτη S80/S20 κατά 0.35 μονάδες (από 4.50 σε 4.15).

3.2 Εισοδηματικές μεταβιβάσεις

Οι εισοδηματικές μεταβιβάσεις σκοπεύουν, ανάμεσα σε άλλα, να προσφέρουν στους λήπτες τη δυνατότητα μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης. Η ανάλυση σε αυτό το κεφάλαιο απέχει από ζητήματα κάλυψης και στόχευσης των κοινωνικών επιδομάτων και εστιάζεται αποκλειστικά στο ύψος και επάρκεια των μεταβιβάσεων αυτών.

Όσον αφορά το δημόσιο βοήθημα, το ύψος του προσδιορίζεται (και περιοδικά προσαρμόζεται) από τον τύπο και το μέγεθος του νοικοκυριού στη βάση των βασικών και ειδικών του αναγκών. Είναι εύλογο να προσδιορισθεί ο βαθμός της επάρκειας του εν λόγω βοηθήματος με γνώμονα το εθνικό όριο της φτώχειας. Στον Πίνακα 5, υπολογίζουμε το ετήσιο ποσό του δημόσιου βοηθήματος για διαφορετικές οικογένειες και το συγκρίνουμε με τη γραμμή φτώχειας. Η πρώτη γραμμή του πίνακα δείχνει ονομαστικές τιμές, για παράδειγμα ένας λήπτης χωρίς εξαρτώμενους λαμβάνει 5.424 ευρώ το χρόνο. Η δεύτερη σειρά δείχνει την κλίμακα ισοδυναμίας που αντιστοιχεί σε κάθε οικογενειακή σύνθεση². Στην τρίτη σειρά έχουμε μετατρέψει το εν λόγω ποσό σε ισοδύναμους όρους και το υπολογίζουμε ως ποσοστό του ορίου φτώχειας.

Πίνακας 5: Δημόσιο Βοήθημα (2010)

	Ένα άτομο	+εξαρτώμενος >14	+εξαρτώμενος <14
Ονομαστικό ποσό	5.424	8.136	7.051
Κλίμακα ισοδυναμίας	1	1.5	1.3
Ισοδύναμο ποσό	5.424	5.424	5.424
% του ορίου φτώχειας	53.2%	53.2%	53.2%
% του κατά κεφαλή ΑΕΠ	26.3%	19.7%	17.1%
% του κατώτατου μισθού	54.1%	81.2%	70.3%

Πηγή: Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας, Eurostat και υπολογισμοί του συγγραφέα.

² Ακολουθώντας τα πρότυπα της Eurostat, χρησιμοποιούμε τις προσαρμοσμένες κλίμακες ισοδυναμίας του ΟΟΣΑ που δίδουν στάθμιση 1 στον αρχηγό του νοικοκυριού, 0.5 σε κάθε μέλος του νοικοκυριού άνω των 14 ετών και 0.3 για τα παιδιά ηλικίας κάτω των 14.

Το ελάχιστο εισόδημα για τους λήπτες του βοηθήματος αντιστοιχεί στο 53,2% της γραμμής φτώχειας. Αυτό ισχύει και στις τρεις περιπτώσεις που αναφέρονται στον πίνακα. Οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας χρησιμοποιούν την ίδια κλίμακα ισοδυναμίας που χρησιμοποιείται από τις στατιστικές υπηρεσίες για τον υπολογισμό της φτώχειας. Συγκρίνοντας το δημόσιο βοήθημα με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ και τον κατώτατο μισθό καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι το βοήθημα προσφέρει επαρκή προστασία. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι η πλειοψηφία των ληπτών δημοσίου βοηθήματος έχει συνήθως υψηλότερα εισοδήματα από το ελάχιστο όριο που θεσπίζεται από τις Υπηρεσίες. Όπως εξηγήσαμε προηγουμένως, αυτό συμβαίνει γιατί ορισμένες κατηγορίες εισοδημάτων εξαιρούνται από τον υπολογισμό του οικογενειακού εισοδήματος για σκοπούς τεκμηρίωσης δικαιώματος.

3.3 Ενεργός ένταξη

Ο Περί Δημοσίων Βοηθημάτων και Υπηρεσιών νόμος ενσωματώνει κίνητρα για την ενθάρρυνση της συμμετοχής των ληπτών του βοηθήματος στην αγορά εργασίας. Ο νόμος δίνει έμφαση στη χρονική περίοδο της μετάβασης του λήπτη στην αγορά εργασίας. Πιο συγκεκριμένα, αν ο λήπτης εργοδοτηθεί τότε το βοήθημα διακόπτεται σταδιακά και όχι άμεσα. Δηλαδή συνεχίζει να το εισπράττει αλλά μειωμένο κατά

- ολόκληρο το επίδομα για τους πρώτους τέσσερις μήνες,
- τα 2/3 του επιδόματος από τον πέμπτο έως τον όγδοο μήνα, και
- το 1/3 από τον ένατο μήνα έως τον δωδέκατο.

Άτομα με αναπηρίες και μονογονιοί³ έχουν πιο ευνοϊκή μεταχείριση, καθότι λαμβάνουν το επίδομα ακόμα και αν βρίσκονται σε πλήρη απασχόληση. Παράλληλα μια σειρά μέτρων που έχουν εφαρμοστεί κατά καιρούς, έχουν σχεδιαστεί να ενθαρρύνουν τους λήπτες να συμμετάσχουν στην αγορά εργασίας: (1) εκπαιδευτικά προγράμματα σχεδιασμένα για τις ανάγκες τους, (2) παροχή φροντίδας για εξαρτώμενα μέλη του νοικοκυριού και (3) επιδότηση επιχειρήσεων για απασχόληση ληπτών δημοσίου βοηθήματος.

Έρευνα ανάμεσα στους λήπτες του βοηθήματος (Pashardes and Polycarrou, 2011) προκειμένου να προσδιοριστούν οι παράγοντες που καθορίζουν τη συμμετοχή ή μη στην αγορά εργασίας, έδειξε ότι η κακή υγεία, η μεγάλη ηλικία, η χαμηλή εκπαίδευση και η έλλειψη εργασιακής εμπειρίας αποτελούν τα πιο συχνά εμπόδια για την επιτυχή ενσωμάτωση των ληπτών στην αγορά εργασίας. Αλλά και η ύπαρξη εξαρτώμενων μελών στο νοικοκυριό του λήπτη καθώς και ψυχολογικοί παράγοντες, όπως η χαμηλή αυτοπεποίθηση, σχετίζονται αρνητικά με την πιθανότητα να βρει κάποιος λήπτης εργασία. Επίσης, η έρευνα έδειξε ότι τα προβλήματα υγείας είναι ο λόγος που συνήθως επικαλούνται οι λήπτες για τη μη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας. Ακολουθούν οι χαμηλές αμοιβές, τα μη ευέλικτα ωράρια, οι δυσκολίες προσαρμογής στο εργασιακό περιβάλλον, οι χιλιομετρικές αποστάσεις και το μεταφορικό κόστος. Ενώ αντίθετα, οι παράγοντες που ενθαρρύνουν τους λήπτες να αναζητήσουν εργασία είναι οι ικανοποιητικοί μισθοί και τα ευέλικτα ωράρια. Επιπρόσθετα, η ψυχολογική στήριξη, η παροχή φροντίδας στα εξαρτώμενα μέλη του νοικοκυριού και η βελτίωση των προσόντων τους συγκαταλέγονται στους θετικούς παράγοντες. Επίσης, σχεδόν όλοι οι λήπτες δήλωσαν ότι δεν είναι πρόθυμοι να εργαστούν αμισθί είτε για την απόκτηση εμπειρίας ή για άλλους λόγους. Είναι ενδιαφέρον πάντως ότι σύμφωνα με τη μελέτη πολλοί λήπτες διαμορφώνουν μη ρεαλιστικές αντιλήψεις για το ύψος των μισθών καθώς και άλλων παραμέτρων της αγοράς εργασίας. Είναι σημαντικό το ότι οι κοινωνικοί εταίροι δεν θεωρούν ότι το δημόσιο βοήθημα αποτελεί αντικίνητρο στην ενεργοποίηση των ληπτών, διότι

3 Από το 2012 όμως οι μονογονιοί δεν καλύπτονται από το δημόσιο βοήθημα καθότι ένα νέο ειδικό επίδομα εισήχθει ειδικά για την κατηγορία αυτή.

θεωρούν ότι οι ωφελούμενοι είναι κυρίως ηλικιωμένοι, με αναπηρίες ή/και χρόνια προβλήματα υγείας και, γενικά, άτομα ανήμπορα να εργαστούν.

Τα τελευταία χρόνια έχουν αναφερθεί στο δημόσιο διάλογο περιπτώσεις είτε εξάρτησης από το βοήθημα είτε αναποτελεσματικής στόχευσης του. Δεν υπάρχει κάποια μελέτη που να ποσοτικοποιεί τα προβλήματα αυτά. Ωστόσο, σε έκθεση μας του 2009 στο ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, καθώς και στη μελέτη του Koutsampelas (2011), χρησιμοποιήσαμε τις Έρευνες Οικογενειακού Προϋπολογισμού του 2002/3 και 2009 και βρήκαμε ενδείξεις αναποτελεσματικής στόχευσης του επιδόματος. Πιθανόν, η κατάχρηση του συστήματος πηγάζει από την αναποτελεσματική του αρχιτεκτονική καθώς και από την έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών ελέγχου για την ελαχιστοποίηση των σφαλμάτων στόχευσης. Η εσφαλμένη στόχευση του βοηθήματος συσχετίζεται και με τη φοροδιαφυγή, η οποία αποτελεί ένα ευρύτερο πρόβλημα που δεν έχουν την αρμοδιότητα ή/και δυνατότητα να αντιμετωπίσουν οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας.

Ένα αποτελεσματικό αντίδοτο για τις περιπτώσεις εξάρτησης από τα βοηθήματα είναι οι ενεργές πολιτικές απασχόλησης. Η μελέτη του Κέντρου Οικονομικών Ερευνών (Pashardes and Polycarou, 2007), η οποία διεξήχθη ανάμεσα σε ένα δείγμα ληπτών, «χαρτογραφεί» τις περιοχές εκείνες στις οποίες θα πρέπει να εστιαστεί η κρατική παρέμβαση. Για παράδειγμα, μέτρα που προωθούν την απασχόληση των ληπτών, η παροχή παιδικής φροντίδας, η παροχή ψυχολογικής υποστήριξης, η αναβάθμιση του δικτύου δημοσίων μεταφορών και η παροχή καλύτερης πληροφόρησης στους λήπτες αναφορικά με τις συνθήκες της αγοράς εργασίας. Πολλά από αυτά τα μέτρα υλοποιούνται ήδη από την κυβέρνηση. Ωστόσο, λόγω της οικονομικής κρίσης, η κατάσταση στην αγορά εργασίας παρεμποδίζει την αποτελεσματικότητα των μέτρων ενεργοποίησης των ληπτών.

3.4 Αξιολόγηση επιπτώσεων

Σύμφωνα με τον Pashardes (2007), το επίδομα τέκνου συνεισφέρει σημαντικά στα πολύ χαμηλά επίπεδα παιδικής φτώχειας που παρατηρούνται στην Κύπρο. Ο Koutsampelas (2011) εκτιμά ότι η παιδική φτώχεια στην Κύπρο θα έφθανε το 18% - περίπου 5% υψηλότερα από τα υφιστάμενα επίπεδα - αν δεν υπήρχε το εν λόγω επίδομα. Το επίδομα τέκνου κατανέμεται αρκετά προοδευτικά και μειώνει την ανισότητα κατά 2.2% σύμφωνα με το δείκτη Gini. Επιπρόσθετα, μειώνει το συνολικό κίνδυνο της φτώχειας κατά 6.4% και την ένταση της φτώχειας κατά 10%. Η κατανομή του δημόσιου βοηθήματος μειώνει επίσης σημαντικά τη φτώχεια. Όμως, όχι τόσο το ποσοστό των φτωχών (ο δείκτης φτώχειας μειώνεται μόνο κατά 4%) όσο την ένταση της φτώχειας (- 14.7%).

Όπως περιγράψαμε σε προηγούμενο κεφάλαιο, το 2011 η κυβέρνηση άλλαξε τους κανόνες τεκμηρίωσης δικαιώματος στο επίδομα τέκνου στα πλαίσια των μέτρων δημοσιονομικής λιτότητας. Σε προηγούμενη έκθεση⁴ παρουσιάσαμε τα αποτελέσματα της μικρο-προσομοίωσης των αναδιανεμητικών αποτελεσμάτων της μεταρρύθμισης. Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι η μεταρρύθμιση προκαλεί μια μικρή αύξηση στη συνολική ανισότητα και μια αύξηση στην ένταση της φτώχειας κατά 1.7%. Η επίπτωση στην παιδική φτώχεια δεν είναι ξεκάθαρη. Από τη μια η εισαγωγή εισοδηματικών κριτηρίων επηρεάζει μόνο τα πλούσια νοικοκυριά, από την άλλη ο περιορισμός του ορισμού του εξαρτώμενου τέκνου επηρεάζει ορισμένα φτωχά νοικοκυριά. Προκειμένου να ελέγξουμε αυτή τη διαπίστωση προσομοιώσαμε μια υποθετική μεταρρύθμιση που υιοθετεί τα νέα εισοδηματικά κριτήρια δίχως όμως να επηρεάσει τον ορισμό του εξαρτώμενου τέκνου. Τα αναδιανεμητικά αποτελέσματα του υποθετικού σεναρίου είναι περισσότερο προοδευτικά από εκείνα της πραγματικής μεταρρύθμισης

4 Panos Pashardes (assisted by Maria Andreou) 'Impact of the economic and financial crisis on poverty and social exclusion', Νοέμβριος 2011.

4. Ανοικτές αγορές εργασίας

Η αγορά εργασίας στην Κύπρο χαρακτηρίζεται από ένα μεγάλο μισθολογικό χάσμα μεταξύ γυναικών και αντρών το οποίο αποδίδεται στην κατάτμηση της αγοράς. Η κατάτμηση της αγοράς υφίσταται και μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών, κυρίως όσον αφορά τους μετανάστες που προέρχονται από τρίτες χώρες που συνήθως απασχολούνται ως υπηρετικό προσωπικό ή σε χαμηλόμισθες εργασίες στον τομέα των κατασκευών και του τουρισμού.

Ένα σημαντικό πρόβλημα στην Κύπρο αφορά την προσφορά υπηρεσιών παιδικής φροντίδας. Ως ένα βαθμό το πρόβλημα αυτό σχετίζεται με το μισθολογικό χάσμα ανδρών-γυναικών, καθότι η έλλειψη των υπηρεσιών αυτών (ή η προσφορά τους σε υψηλές τιμές) συνεπάγεται ένα υψηλό κόστος σε σύγκριση με την παροχή της φροντίδας από το ίδιο το νοικοκυριό. Συνεπώς, πολλές μητέρες ενδέχεται να επιλέγουν εργασίες μερικής απασχόλησης ή εργασίες που δεν προσφέρουν δυνατότητες καριέρας προκειμένου να φροντίζουν οι ίδιες τα παιδιά τους. Όσον αφορά τη σχετικά χαμηλή φτώχεια των εργαζομένων, προς αυτό συνέβαλλε το χαμηλό ποσοστό ατόμων που εργάζονται είτε με μερική απασχόληση ή σε αβέβαιες και προσωρινές εργασίες. Η οικονομική κρίση όμως αλλάζει αυτά τα δεδομένα.

4.1 Επενδύοντας στο ανθρώπινο κεφάλαιο

Η εκπαίδευση έχει πολύ υψηλή θέση στις αξίες της Κυπριακής κοινωνίας και ενθαρρύνεται από το κράτος. Πρωτίστως, ο προσανατολισμός αυτός αντανακλάται στις υψηλές κρατικές δαπάνες για την εκπαίδευση αλλά και στα εκπαιδευτικά αποτελέσματα: πολύ χαμηλός δείκτης αναλφαβητισμού, λίγες περιπτώσεις μαθητών που εγκαταλείπουν το σχολείο και υψηλή συμμετοχή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Ως αποτέλεσμα, η Κύπρος έχει αποκτήσει ένα εξειδικευμένο και υψηλού μορφωτικού επιπέδου εργατικό δυναμικό, που έχει συνεισφέρει καθοριστικά στην οικονομική ανάπτυξη του νησιού. Οι Εθνικοί Στόχοι, σύμφωνα με το Εθνικό Μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα του 2012, εστιάζουν στην περαιτέρω συμμετοχή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και στη μείωση του αριθμού των μαθητών που εγκαταλείπουν το σχολείο (από 11.9% σε 10%).

Από το 2008 έως σήμερα, δεν έχουν λάβει χώρα σημαντικές εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις. Ωστόσο, υφίσταται μια συνεχιζόμενη προσπάθεια για τη βελτίωση του εκπαιδευτικού συστήματος', που αντανακλάται σε διάφορα μέτρα και προγράμματα όπως η προώθηση της δια βίου μάθησης και σταδιακή εγκαθίδρυση μιας περισσότερο πολυπολιτισμικής διδακτέας ύλης. Αναγνωρίζεται επίσης, από τους αρμόδιους φορείς, ότι η εκπαίδευση θα πρέπει να ανταποκρίνεται περισσότερο στις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Ακολουθώντας τις κοινοτικές συστάσεις (Country Specific Recommendations), η κυβέρνηση έχει αναλάβει πρωτοβουλίες για την προώθηση προγραμμάτων μαθητείας, εκπαίδευσης φοιτητών σε επιχειρήσεις καθώς και την αναβάθμιση του συστήματος τεχνικής εκπαίδευσης. Τα μέτρα αυτά στοχεύουν περισσότερο στο να αλλάξουν τη δομή της προσφοράς εργασίας, κυρίως να αυξήσουν τη νεανική απασχόληση. Ωστόσο, η γενικότερη εικόνα είναι ότι το Κυπριακό Εκπαιδευτικό Σύστημα έχει δρόμο να διανύσει προκειμένου να αναπτύξει επαρκώς τη δυνατότητα να ανταποκρίνεται ευέλικτα στη ζήτηση εργασίας και να εστιάζει σε τομείς της οικονομίας με συγκριτικά μεγάλες δυνατότητες ανάπτυξης.

Τέλος, παρόλο που η συμμετοχή σε όλες τις εκπαιδευτικές βαθμίδες είναι υψηλή, εκπαιδευτικές ανισότητες υπάρχουν ανάμεσα στις πληθυσμιακές ομάδες, για παράδειγμα ανισότητες που αφορούν τα παιδιά των μεταναστών. Διάφορες πρωτοβουλίες έχουν παρθεί προκειμένου να ενθαρρύνουν την ενσωμάτωση των παιδιών που προέρχονται από ευάλωτες κοινωνικές ομάδες όπως η δημιουργία των Ζωνών Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας, καθώς και ειδικά προγράμματα που στοχεύουν αποκλειστικά τους μετανάστες.

4.2 Κάνοντας την εργασία να αποδίδει

Μέχρι πρόσφατα η αγορά εργασίας στην Κύπρο χαρακτηριζόταν από χαμηλά επίπεδα ανεργίας και φτώχειας των εργαζομένων. Όπως δείχνει ο Πίνακας 6, η συμμετοχή στην αγορά εργασίας μειώνει δραματικά τον κίνδυνο φτώχειας: η φτώχεια των εργαζομένων κυμάνθηκε από 6.3% έως 6.9% (η συνολική φτώχεια είναι διπλάσια) κατά την περίοδο 2007-2010. Σημειωτέον ότι τα ποσοστά αυτά είναι χαμηλότερα από αυτά που παρατηρούνται στις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ.

Πίνακας 6: Φτώχεια των εργαζομένων ανά φύλο, ηλικία, εκπαίδευση και είδος εργασιακού συμβολαίου, %.

	2007	2008	2009	2010
Συνολική φτώχεια	15.5	15.7	15.3	15.8
Φτώχεια εργαζομένων	6.3	6.0	6.5	6.9
Ανά φύλο:				
Άνδρες	6.0	5.4	6.0	5.8
Γυναίκες	6.7	6.7	7.1	8.2
Ανά ηλικία:				
18-24	5.2	5.6	6.7	7.1
24-54	6.4	6.4	6.4	7.2
55-64	5.9	3.7	6.5	5.1
άνω των 65	7.0	6.4	9.1	5.7
Ανά επίπεδο μόρφωσης:				
Γυμνάσιο ή λιγότερο	10.2	10.4	11.2	12.1
Λύκειο	6.9	6.3	6.8	7.0
Τριτοβάθμια εκπαίδευση	2.8	2.3	2.7	3.1
Είδος συμβολαίου				
Μόνιμο	5.1	4.8	4.6	5.1
Προσωρινό	16.9	15.4	16.2	18.1

Πηγή: Eurostat

Χωρίς να παραγνωρίζουμε ότι το επίπεδο και η κατανομή των μισθών είναι προϊόν πολύπλοκων διεργασιών στην αγορά εργασίας, η αίσθησή μας είναι ότι η χαμηλή φτώχεια των εργαζομένων στην Κύπρο οφείλεται σε σημαντικό βαθμό στον υψηλό κατώτατο μισθό και κυρίως στο ελκυστικό φορολογικό καθεστώς.

- Ο κατώτατος μισθός ορίζεται στα 870 ευρώ με την πρόσληψη και 924 ευρώ ύστερα από 6 μήνες εργασίας στον ίδιο εργοδότη. Το ύψος αυτό του κατώτατου μισθού θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως υψηλό σε σχέση με το κατά κεφαλή ΑΕΠ της χώρας. Η Ομοσπονδία Εργοδοτών και Βιομηχάνων καθώς και το Κυπριακό Βιομηχανικό και Εμπορικό Επιμελητήριο (ΚΕΒΕ) ισχυρίζονται ότι το ύψος του ελάχιστου μισθού μειώνει την ανταγωνιστικότητα και ευθύνεται ως ένα βαθμό για την αύξηση της ανεργίας⁵.
- Ετήσιο εισόδημα μέχρι 19.500 ευρώ εμπίπτει στο αφορολόγητο όριο. Με αυτό τον τρόπο το διαθέσιμο εισόδημα των χαμηλόμισθων προστατεύεται, χωρίς να επηρεάζονται τα κίνητρα των εργοδοτών για τη δημιουργία θέσεων εργασίας.

Βέβαια η χαμηλή φτώχεια των εργαζομένων δεν συνεπάγεται ότι δεν υπάρχουν ομάδες εργαζομένων που η κατάσταση τους χρειάζεται να βελτιωθεί. Όπως φαίνεται από τα στοιχεία του Πίνακα 6, οι γυναίκες αντιμετωπίζουν συστηματικά υψηλότερο κίνδυνο φτώχειας, ενώ το 2010 η διαφορά ανάμεσα σε γυναίκες και άνδρες διευρύνθηκε περαιτέρω. Επίσης, η φτώχεια των εργαζομένων συσχετίζεται έντονα με το αν η σύμβαση εργοδότη-εργαζόμενου είναι μόνιμη ή προσωρινή. Εργαζόμενοι με προσωρινή απασχόληση αντιμετωπίζουν πολύ υψηλό κίνδυνο φτώχειας.

Ειδικές παροχές (είτε σε είδος είτε σε χρήμα) θα μπορούσαν να θεσπιστούν έτσι ώστε να αυξηθεί το καθαρό εισόδημα των ατόμων που αντιμετωπίζουν υψηλό κίνδυνο φτώχειας. Το πρόσφατο πρόγραμμα που υιοθετήθηκε από τις Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας και αποσκοπεί στην επιδότηση της παιδικής φροντίδας γυναικών που εισέρχονται στην αγορά εργασίας είναι ένα παράδειγμα μέτρου που κινείται προς αυτή την κατεύθυνση. Επίσης, η φτώχεια των εργαζομένων δεν φαίνεται να συσχετίζεται με την ηλικία, συσχετίζεται όμως με την εκπαίδευση. Περίπου το 12.1% των εργατών χαμηλής μόρφωσης είναι φτωχοί, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τους εργατές μέσης εκπαίδευσης είναι 7%. Οι κάτοχοι πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, πρακτικά, δεν κινδυνεύουν από τη φτώχεια (μόναχα 3.1%).

4.3 Κατάτμηση της αγοράς εργασίας

Όπως ειπώθηκε προηγουμένως, η Κυπριακή αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από υψηλό μισθολογικό χάσμα μεταξύ γυναικών και ανδρών. Οι Christofides et al. (2009) εκτιμούν ότι το μισθολογικό χάσμα έφθασε το 26% το 2006, ένα από τα υψηλότερα στην Ευρώπη. Οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι το μισθολογικό χάσμα δεν μπορεί να εξηγηθεί μονάχα από διαφορές στα αντικειμενικά προσόντα (εκπαίδευση, εμπειρία) αλλά ένα μεγάλο μέρος του μπορεί να αποδοθεί σε διακρίσεις ανάμεσα στα δύο φύλα. Η Panayiotou (2006) υποστηρίζει επίσης ότι οι γυναίκες στην Κύπρο αντιμετωπίζουν προβλήματα διακρίσεων στην αγορά εργασίας. Αρκετές γυναίκες επιλέγουν να εργάζονται σε χαμηλόμισθες εργασίες (κυρίως στο χώρο των υπηρεσιών) κυρίως εξαιτίας στερεότυπων καθώς και της ανάγκης να συνδυάσουν τα οικογενειακά τους καθήκοντα με την εργασία. Ως εκ τούτου επιλέγουν εργασίες που δεν τους προσφέρουν ευκαιρίες για καριέρα. Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, η θέση των γυναικών στην αγορά εργασίας βελτιώθηκε.

Οι μετανάστες, επίσης, είναι ευάλωτοι σε πρακτικές διακρίσεων στην αγορά εργασίας. Σύμφωνα με τη Stavrou (2007) υπάρχουν ενδείξεις κατάτμησης της αγοράς με κριτήριο την εθνικότητα των εργαζομένων. Η πλειοψηφία των αλλοδαπών εργατών απασχολείται στις κατασκευές, στο λιανεμπόριο, σε ξενοδοχεία και εστιατόρια καθώς και ως υπηρετικό προσωπικό, (12.9%, 13.7%, 10.1% και 20.4%, αντίστοιχα το 2009). Σε αυτούς τους τομείς, οι μισθοί είναι τυπικά χαμηλοί. Ο Koutsampelas (2012) εκτιμά τον κίνδυνο φτώχειας μεταξύ αλλοδαπών και

5 Ωστόσο σημειώνουμε ότι ο κατώτατος μισθός δεν ισχύει για όλα τα επαγγέλματα αλλά ο νόμος προνοεί μονάχα για οκτώ κατηγορίες: πωλητές, γραφείς, νοσηλευτικοί βοηθοί, βοηθοί παιδοκόμοι, σχολικοί βοηθοί, φρουροί, φροντιστές και παιδοκόμοι.

ημεδαπών και καταλήγει ότι οι μετανάστες αντιμετωπίζουν αισθητά υψηλότερο κίνδυνο φτώχειας από τους ημεδαπούς. Αλλά υπάρχουν και σημαντικές διαφορές ανάμεσα στους μετανάστες, καθώς τα ποσοστά φτώχειας είναι πολύ υψηλότερα για τους μη-Ευρωπαίους σε σχέση με τους Ευρωπαίους. Ενώ και οι Ευρωπαίοι που προέρχονται από χώρες της Δυτικής Ευρώπης και την Ελλάδα βρίσκονται σε καλύτερη θέση από μετανάστες που προέρχονται από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης. Επίσης, η οικονομετρική ανάλυση έδειξε ότι η χειρότερη θέση των μεταναστών δεν μπορεί να εξηγηθεί αποκλειστικά με βάση τα κοινωνικο-οικονομικά χαρακτηριστικά (μόρφωση, ηλικία, φύλο, οικογενειακή σύνθεση, κτλ.) αλλά ως ένα βαθμό είναι το προϊόν διακρίσεων στην αγορά εργασίας. Οι μετανάστες ενδέχεται να απασχολούνται με μεγαλύτερη συχνότητα σε σχέση με τους Κύπριους σε τομείς χαμηλής παραγωγικότητας και να εργάζονται με συμβόλαια μερικής απασχόλησης. Ενώ η πρόοδος τους στην αγορά εργασίας μπορεί να παρεμποδίζεται από την ανεπαρκή γνώση της γλώσσας, την άγνοια τους αναφορικά με τα εργασιακά τους δικαιώματα, τη μη αναγνώριση των προσόντων τους (πχ. πτυχία από πανεπιστήμια τρίτων χωρών μπορεί να μην αναγνωρίζονται) καθώς και άλλα πολιτισμικής φύσης εμπόδια. Επιπρόσθετα, σημειώνουμε ότι η θέση των μεταναστών ενδέχεται να έχει χειροτερεύσει περαιτέρω λόγω της χειμαζόμενης από την ύφεση οικονομίας.

Διάφορες πρωτοβουλίες έχουν παρθεί τα τελευταία χρόνια από την κυβέρνηση, προκειμένου να προωθηθεί η ενσωμάτωση αυτών των ατόμων που βρίσκονται μακριά από την αγορά εργασίας και να ενθαρρυνθεί η απασχόληση ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Αναφέρονται, ενδεικτικά, προγράμματα τα οποία:

- βελτιώνουν τη δυνατότητα απασχόλησης οικονομικά ανενεργών γυναικών,
- προσελκύουν και υποβοηθούν οικονομικά ανενεργά άτομα και ανέργους να εισέλθουν στην αγορά εργασίας μέσω ευέλικτων μορφών εργασίας,
- παρέχουν κίνητρα για την πρόσληψη ατόμων με αναπηρίες στον ιδιωτικό τομέα και στους δήμους,
- παρέχουν κίνητρα για την πρόσληψη μειονεκτούντων ατόμων στον ιδιωτικό τομέα και σε δήμους,
- σχεδιάζουν εκπαιδευτικά προγράμματα για προώθηση της απασχόλησης ή/και επιχειρηματικότητας ατόμων με αναπηρίες,
- προσφέρουν μαθήματα Ελληνικών καθώς και άλλα εκπαιδευτικά σεμινάρια σε μετανάστες, και
- επιδοτούν την αυτο-απασχόληση ηλικιωμένων ατόμων.

Πολλά από τα ανωτέρω συγχρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Το μείγμα των μέτρων αυτών δείχνει, ότι επί της αρχής, είναι σωστά σχεδιασμένα για την επίτευξη του στόχου μιας πιο ανοικτής αγοράς εργασίας και ότι η κυβέρνηση έχει επαρκή πληροφόρηση σε θέματα που αφορούν κοινωνικά προβλήματα που συνδέονται με προκλήσεις της αγοράς εργασίας. Ωστόσο, παρά την πρόοδο σε αρκετούς τομείς, πολλά προβλήματα παραμένουν και, ακόμη χειρότερα, η οικονομική κρίση επιτείνει τις αρνητικές επιπτώσεις τους.

5. Πρόσβαση σε υπηρεσίες

5.1 Υγεία

Το σύστημα υγείας στην Κύπρο χαρακτηρίζεται από την συνύπαρξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Ο δημόσιος τομέας χρηματοδοτείται κυρίως από τον προϋπολογισμό και είναι υπεύθυνος για τον σχεδιασμό, οργάνωση, διοίκηση και ρύθμιση του συστήματος υγείας ταυτόχρονα με την παροχή υπηρεσιών υγείας από τα δημόσια νοσοκομεία και κέντρα που βρίσκονται υπό τον έλεγχο του υπουργείου υγείας και καλύπτουν την παροχή πρωτοβάθμιας φροντίδας, ειδικής φροντίδας, διαγνωστικών ελέγχων, νοσοκομειακής περίθαλψης, φαρμακευτικής αγωγής, οδοντιατρικών υπηρεσιών, αποκατάστασης ασθενών καθώς και φροντίδας στο σπίτι.

Παρόλο που οι υπηρεσίες υγείας στην Κύπρο θεωρούνται, σε γενικές γραμμές, υψηλής ποιότητας, μια σημαντική πρόκληση για το μέλλον είναι να επεκταθεί η κάλυψη του πληθυσμού. Περίπου το 83% του πληθυσμού έχει πρόσβαση σε δωρεάν υπηρεσίες υγείας ενώ ο υπόλοιπος πληθυσμός επωμίζεται το κόστος σύμφωνα με την εκάστοτε τιμολογιακή πολιτική όπως καθορίζεται από το αρμόδιο υπουργείο. Παρόλο που έχουν γίνει σημαντικά βήματα για τη δημιουργία ενός Εθνικού Συστήματος Υγείας, ακόμα ο στόχος δεν έχει επιτευχθεί.

Πρέπει να σημειωθεί όμως ότι οι μεγάλες λίστες αναμονής και οι γραφειοκρατικές δυσλειτουργίες του συστήματος ωθούν ένα σημαντικό αριθμό ασθενών στον ιδιωτικό τομέα. Με αποτέλεσμα την αύξηση των ιδιωτικών δαπανών για την υγεία, ακόμα και από άτομα που έχουν πρόσβαση σε δωρεάν δημόσια ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Ενδεικτικά, το 50% των δαπανών για την υγεία πραγματοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα. Η εξάρτηση των νοικοκυριών από τις ιδιωτικές υπηρεσίες υγείας επιβαρύνει σημαντικά τα άτομα με υψηλό κίνδυνο φτώχειας, όπως οι ηλικιωμένοι και οι ασθενείς με χρόνιες παθήσεις. Επιπλέον, το σώμα των γενικών παθολόγων δεν είναι ανεπτυγμένο επαρκώς και αυτό οδηγεί σε αναποτελεσματική κατανομή των πόρων λόγω της έλλειψης μακροχρόνιας παρακολούθησης των ασθενών και της έλλειψης συντονισμού μεταξύ γιατρών διαφορετικών ειδικοτήτων (Andreou et al, 2010).

Κατά τη διάρκεια της περιόδου 2008-2012, δεν έλαβε χώρα καμία ουσιαστική προσπάθεια για τη μεταρρύθμιση του συστήματος παροχής ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, παρόλο που τα σχετικά προβλήματα είχαν συζητηθεί και αναδειχθεί στο δημόσιο διάλογο. Η κυβέρνηση σποραδικά ανακοινώνει διάφορες πρωτοβουλίες για τη μεταρρύθμιση του συστήματος. Στο Εθνικό Μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα του 2012 ανακοινώνεται (για ακόμα μια φορά) ένα χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση του Εθνικού Συστήματος Υγείας⁶. Η αναδιάρθρωση του συστήματος θα θεραπεύσει πολλές αναποτελεσματικότητες του συστήματος, ενώ θα περιφρουρήσει το δικαίωμα στην ίση πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας.

5.2 Παιδική φροντίδα

Στο επίκεντρο των ανισοτήτων ανάμεσα στα δύο φύλα βρίσκεται η παιδική φροντίδα της οποίας η ανεπαρκής κάλυψη δυσκολεύει τις επαγγελματικές ευκαιρίες των γυναικών. Τα οφέλη από την αναβάθμιση των υπηρεσιών παιδικής φροντίδας στην Κύπρο θα είναι πολλαπλά: (i) μείωση της παιδικής φτώχειας, (ii) προώθηση της γυναικείας απασχόλησης, (iii) συρρίκνωση του μισθολογικού χάσματος, (iv) μείωση του κινδύνου φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού των ευάλωτων ομάδων όπως οι μονογονιοί, και (v) βελτίωση του δείκτη γονιμότητας.

Η έλλειψη επαρκών και προσιτών υπηρεσιών παιδικής φροντίδας οδηγεί σε αύξηση του σκιάδους μισθού (reservation wage) των γυναικών και, κατά συνέπεια, μείωση της γυναικείας απασχόλησης. Σύμφωνα με μια αδημοσίευτη μελέτη των Υπηρεσιών

6 Οι συνεχιζόμενες αναβολές των σχεδίων για την υλοποίηση του Εθνικού Συστήματος Υγείας είναι ένα επαναλαμβανόμενο φαινόμενο στην Κύπρο τα τελευταία δέκα χρόνια.

Κοινωνικής Ευημερίας το κόστος παροχής παιδικής φροντίδας στον ιδιωτικό τομέα κυμαίνεται μεταξύ των 250 και 300 ευρώ το μήνα. Επίσης, οι περισσότεροι παιδικοί σταθμοί λειτουργούν μέχρι το μεσημέρι και κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους (από Σεπτέμβρη έως Ιούνιο εκτός Χριστουγέννων, Πάσχα και σχολικών εορτών). Ως αποτέλεσμα πολλοί γονείς βασίζονται στους γονείς τους για τη φροντίδα των παιδιών, κάτι που εξηγεί και τη χαμηλή απασχόληση των γυναικών ηλικίας 55-64. Αυτό είναι ένα ενδιαφέρον φαινόμενο το οποίο επισημαίνει την αλληλεπίδραση μεταξύ των ισχυρών οικογενειακών δεσμών που παρατηρούνται στην Κύπρο (και σε άλλες Μεσογειακές χώρες) και του τρόπου λειτουργίας του κοινωνικού κράτους. Επίσης, όπως η έρευνα των Pashardes and Polycarrou (2011) για τους λήπτες του δημόσιου βοηθήματος έδειξε, η φροντίδα των εξαρτώμενων τέκνων αποτελεί ένα από τα πιο σημαντικά εμπόδια για τη συμμετοχή των ληπτών στην αγορά εργασίας.

Οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας, στα πλαίσια των πολιτικών τους για τη συμφιλίωση της οικογενειακής ζωής με τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας, έχουν ξεκινήσει πρόσφατα ένα πρόγραμμα για τη χρηματοδότηση μέρους της παιδικής φροντίδας ανενεργών οικονομικά γυναικών που σκοπεύουν να εισέλθουν στην αγορά εργασίας. Η υλοποίηση του ξεκίνησε το 2012 και σκοπεύει στην επιδότηση 1.200 ανέργων ή οικονομικά ανενεργών γυναικών. Το πρόγραμμα δείχνει καλά σχεδιασμένο και ίσως θα έπρεπε να γίνει μόνιμο και καθολικό.

5.3 Δημόσιες μεταφορές

Παρόλο τις πρόσφατες προσπάθειες για τη βελτίωση του δικτύου συγκοινωνιών, η Κύπρος απέχει παρασάγγας από τα πρότυπα άλλων Ευρωπαϊκών κρατών όσον αφορά το θέμα αυτό. Κατά συνέπεια, η χρήση του ιδιωτικού αυτοκινήτου είναι εξαιρετικά διαδεδομένη: σύμφωνα με τα στοιχεία Eurostat αντιστοιχούν 579 αυτοκίνητα ανά 1000 κατοίκους. Αντίθετα, η χρήση δημόσιων μέσων μεταφοράς είναι περιορισμένη. Η αναβάθμιση του δικτύου εκτός από περιβαλλοντικά θα έχει και κοινωνικά οφέλη. Από την άποψη του κοινωνικού αποκλεισμού, η έλλειψη επαρκούς δικτύου δημόσιων μεταφορών επιβαρύνει τα φτωχότερα στρώματα του πληθυσμού και μειώνει τις δυνατότητες τους για απασχόληση. Αυτό το επιχείρημα υποστηρίζεται και από την έρευνα των Pashardes and Polycarrou (2011), όπου φαίνεται ότι το μεταφορικό κόστος αποθαρρύνει τους λήπτες του δημόσιου βοηθήματος από τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας.

Πέρα από το ζήτημα του μεταφορικού κόστους (και πως αυτό διευκολύνει ή αποθαρρύνει την εργασία) η δυσκολία στις μεταφορές περιορίζει τη δυνατότητα των ασθενέστερων ή κοινωνικά ευάλωτων ομάδων να συμμετάσχουν ενεργά στην κοινωνική ζωή. Η κυβέρνηση έχει προσπαθήσει να λύσει αυτό το πρόβλημα με την παροχή επιδομάτων μετακίνησης σε πολύτεκνες οικογένειες και σε ανάπηρους. Επίσης, το Εθνικό Μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα 2012 αναφέρεται και αναγνωρίζει την ανάγκη αναβάθμισης του δικτύου μεταφορών. Ωστόσο, οι αναμενόμενες μεγάλες περικοπές στο πρόγραμμα δημόσιων επενδύσεων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής λιτότητας δεν αφήνουν περιθώρια για αισιόδοξες εκτιμήσεις όσον αφορά αυτό το ζήτημα.

5.4 Υπηρεσίες κοινωνικής βοήθειας

Την ευθύνη για εφαρμογή του νόμου για το δημόσιο βοήθημα και την εφαρμογή του σχετικού νόμου την έχει το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων υπό την επίβλεψη Συμβουλευτικής Επιτροπής τα της οποίας διορίζονται από τον εκάστοτε υπουργό και αντιπροσωπεύουν διάφορες επαγγελματικές ή κοινωνικές ομάδες. Σύμφωνα με πρόσφατες προσπάθειες που είχαν στόχο την αποκέντρωση των υπηρεσιών με σκοπό την πιο αποτελεσματική εφαρμογή των κοινωνικών πολιτικών, όλες οι επαρχίες της Κύπρου έχουν αρμόδιες υπηρεσίες και το πλάνο είναι η δημιουργία περισσότερων γραφείων στις τρεις μεγαλύτερες επαρχίες της Κύπρου: δύο νέα γραφεία έχουν δημιουργηθεί στη Λάρνακα, τέσσερα στη Λευκωσία και τέσσερα στη Λεμεσό. Επιπρόσθετα, γίνονται προσπάθειες για τον εμπλουτισμό της

διακυβέρνησης του συστήματος δια μέσου της αναβάθμισης της συμμετοχής των τοπικών κοινοτήτων και των κοινωνικών εταιριών.⁷

Παράπονα για καθυστερήσεις στην επεξεργασία των αιτήσεων για τη λήψη του δημόσιου βοηθήματος έχουν ακουστεί στο παρελθόν από τα τοπικά μέσα ενημέρωσης. Κάποια από αυτά τα παράπονα μπορεί να μην είναι εντελώς αδικαιολόγητα και περιπτώσεις έχουν προκύψει που δείχνουν ότι οι διαδικασίες δεν κυλούν πάντοτε απρόσκοπτα. Για παράδειγμα, μια διαζευγμένη μητέρα είχε καταγγείλει στον Επίτροπο της Διοίκησης καθυστέρηση της αίτησης της που διήρκεσε ένα έτος. Ωστόσο, θα πρέπει να εξεταστεί το γενικότερο περιβάλλον μέσα στο οποίο οι υπάλληλοι των υπηρεσιών εξετάζουν τις περιπτώσεις αυτές. Πολλές φορές οι αιτήσεις συμπληρώνονται από άτομα που χρειάζονται αρκετή βοήθεια προκειμένου να τεκμηριώσουν επαρκώς δικαίωμα στο βοήθημα. Επιπρόσθετα, έχουν αναφερθεί περιπτώσεις αιτητών που κατέφυγαν σε απειλητική συμπεριφορά εναντίον υπαλλήλων προκειμένου να πετύχουν μια θετική έκβαση της περίπτωσης τους. Οι υπάλληλοι έχουν, κατά καιρούς, ζητήσει μέτρα προστασίας προκειμένου να αποφύγουν περιπτώσεις που θέτουν σε κίνδυνο την ασφάλειά τους.

Σύμφωνα με αναφορές στα Κυπριακά μέσα η κυβέρνηση σκοπεύει να αναβαθμίσει περαιτέρω το βοήθημα προκειμένου να παρέχει πιο διαφοροποιημένες υπηρεσίες και υποστήριξη στους λήπτες και να μην καλύπτονται όλοι κάτω από την ίδια 'ομπρέλα'. Παράλληλα, πιο αυστηρά κριτήρια για την τεκμηρίωση δικαιώματος στο επίδομα έχουν ήδη τεθεί σε εφαρμογή.

5.5 Στέγαση

Η στέγαση δεν αποτελεί περιοχή ιδιαίτερης κοινωνικής σημασίας επί του παρόντος στην Κύπρο για τον απλό λόγο ότι οι περιπτώσεις άστεγων ή αποκλεισμού από επαρκή στέγαση αποτελούν σπάνια φαινόμενα. Πολιτικές που αποτρέπουν τα φαινόμενα αυτά έχουν επιτυχημένα στοχεύσει κοινωνικές ομάδες όπως οι ηλικιωμένοι, τα θύματα οικογενειακής βίας, οι ανάπηροι, οι πρώην κατάδικοι, οι χρήστες ναρκωτικών, οι οικογένειες με πολύ χαμηλό εισόδημα και τα άτομα με πνευματικές αναπηρίες.

Ήπιες μορφές αποκλεισμού από επαρκή στέγαση (δηλαδή ανεπαρκείς συνθήκες υγιεινής διαβίωσης, έλλειψη βασικών ανέσεων κλπ) ωστόσο εξακολουθούν να υπάρχουν. Πρόσφατα το Υπουργείο Οικονομικών μείωσε διάφορα επιδόματα στέγασης στο πλαίσιο των μέτρων δημοσιονομικής λιτότητας. Τα επιδόματα αυτά δεν δίνονταν με στόχο την καταπολέμηση αυτής της μορφής αποκλεισμού αλλά για άλλους ευρύτερους λόγους (π.χ. απόκτησης ιδιόκτητης κατοικίας) και οι περικοπές δεν αναμένεται να έχουν επιπτώσεις στα νοικοκυριά που βρίσκονται στο κάτω μέρος της εισοδηματικής κατανομής.

5.6 Υπηρεσίες μακροχρόνιας φροντίδας

Η γήρανση του πληθυσμού συνεπάγεται αυξημένες ανάγκες φροντίδες για τους ηλικιωμένους. Την ίδια στιγμή, η ανοδική τάση της γυναικείας απασχόλησης και η τάση για πιο μικρές οικογένειες αναμένεται να αυξήσουν τη ζήτηση για υπηρεσίες μακροχρόνιας φροντίδας. Το πλαίσιο λειτουργίας της κοινωνικής μακροχρόνιας φροντίδας είναι ευθύνη των Υπηρεσιών Κοινωνικής Ευημερίας. Η προσφορά των υπηρεσιών της εν λόγω φροντίδας γίνεται κυρίως από τον ιδιωτικό τομέα, παρόλο που πρωτοβουλίες αναλαμβάνονται παράλληλα τόσο από το κράτος όσο και από τις τοπικές κοινότητες.

⁷ Ένα χαρακτηριστικό του συστήματος είναι ότι ο διευθυντής των Υπηρεσιών Κοινωνικής Ευημερίας παίζει σημαντικό ρόλο στη διακυβέρνηση του προγράμματος, με την έννοια ότι είναι εξοπλισμένος με σημαντική διακριτική ευχέρεια αναφορικά με την έγκριση του βοηθήματος.

Η ζήτηση για υπηρεσίες μακροχρόνιας φροντίδας, σε πολλές περιπτώσεις, επιδοτείται από το κράτος είτε σε είδος είτε με χρηματικές μεταβιβάσεις. Οι λήπτες δημόσιου βοηθήματος, όπως και άτομα με αναπηρίες (ανεξαρτήτως ηλικίας) καλύπτονται. Οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας είναι υπεύθυνες για την επίβλεψη του κλάδου, το συντονισμό πρωτοβουλιών που λαμβάνονται μεταξύ των τοπικών κοινοτήτων και την επίβλεψη και έλεγχο της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται από τους εκάστοτε επαγγελματίες. Τεχνική και οικονομική υποστήριξη παρέχεται από διάφορα εκπαιδευτικά προγράμματα τα οποία απευθύνονται σε επαγγελματίες και μη επαγγελματίες καθώς και προγράμματα επιδότησης.

Στη διάρκεια του 2011, διαβουλεύσεις μεταξύ των σχετικών φορέων έλαβαν χώρα με σκοπό την αναβάθμιση του ρυθμιστικού πλαισίου. Λίγες αλλαγές πάντως έχουν συμβεί τα τελευταία χρόνια αναφορικά με τη μακροχρόνια φροντίδα. Ωστόσο οι δημογραφικές αλλαγές δείχνουν ότι η ζήτηση για αυτές τις υπηρεσίες πρόκειται να αυξηθεί τα επόμενα χρόνια. Στο μεταξύ, η γεροντική φτώχεια είναι υψηλή στην Κύπρο, ενώ η δυνατότητα του συστήματος κοινωνικής προστασίας να την καταπολεμήσει με χρηματικές μεταβιβάσεις είναι περιορισμένη. Είναι λοιπόν συνετό, η κυβέρνηση να επενδύσει περαιτέρω στην μακροχρόνια φροντίδα.

Η άποψη μας είναι ότι, ανάμεσα στις πρωτοβουλίες που θα πρέπει να λάβει η κυβέρνηση, είναι να εξετάσει την πιθανότητα ενσωμάτωσης της μακροχρόνιας φροντίδας στο σύστημα κοινωνικής προστασίας. Επιπλέον, είμαστε υπέρ μιας πιο ενεργητικής συμμετοχής των τοπικών κοινοτήτων και της κοινωνίας των πολιτών στην επίλυση των προβλημάτων που ανακύπτουν. Η αποκέντρωση του συστήματος είναι πιθανόν να οδηγήσει στην προσέλκυση περισσότερων οικονομικών πόρων διαμέσου του εθελοντισμού. Τέλος, πιστεύουμε ότι η διασύνδεση της μακροχρόνιας φροντίδας με το πρόβλημα της γήρανσης του πληθυσμού δεν έχει λάβει αρκετή σημασία στο δημόσιο διάλογο. Αντίθετα, η έμφαση δίνεται στη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος και στις μεταρρυθμίσεις του συστήματος υγείας. Μια πιο ισορροπημένη προσέγγιση θα απαιτούσε να παρθούν περισσότερες πρωτοβουλίες στον τομέα της μακροχρόνιας φροντίδας και να ενσωματωθούν τα προβλήματα και οι προκλήσεις στον εθνικό διάλογο.

6. Αντιμετωπίζοντας τις προκλήσεις

6.1 Στρατηγικές

Στην ενότητα αυτή, συνδυάζουμε τα ευρήματα μας, προκειμένου να εκτιμήσουμε σε πιο βαθμό η Κύπρος έχει σχεδιάσει και υλοποιήσει μια ολοκληρωμένη συνολική στρατηγική για την προώθηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Αναγνωρίζουμε ότι κατά τα τελευταία χρόνια οι αρμόδιες υπηρεσίες έχουν κάνει βήματα στην κατεύθυνση μιας πιο ολοκληρωμένης προσέγγισης με την εφαρμογή διαφόρων προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους. Τα περισσότερα από τα προγράμματα αυτά είναι καλά σχεδιασμένα και γίνεται μια σχετικά αποτελεσματική χρήση των πόρων. Επιπλέον, η κυβερνητική προσέγγιση μπορεί να θεωρηθεί ως πλήρης στο βαθμό που τα μέτρα καλύπτουν όλους τους σημαντικούς τομείς και απευθύνονται σε ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών ομάδων. Όμως, όλες αυτές οι πολιτικές μπορούν να περιγραφούν ως παραμετρικές μεταρρυθμίσεις, ενώ η Κύπρος σε αρκετά πεδία πολιτικής μάλλον χρειάζεται συστημικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες είναι συχνά το αποτέλεσμα μακράς και πολύπλοκης πολιτικής διαδικασίας. Τα παραδείγματα της παιδικής και της μακροχρόνιας φροντίδας είναι χαρακτηριστικά. Όπως έχουμε υποστηρίξει σε αυτή αλλά και σε προηγούμενες εκθέσεις, η παροχή αυτών των υπηρεσιών είναι σε ορισμένες περιπτώσεις ανεπαρκής ή/και δαπανηρή. Επίσης, η σημασία της πρόσβασης σε αυτές τις υπηρεσίες κυρίως για τις ευάλωτες ομάδες, καθώς και οι συνέργειες με άλλους κοινωνικούς στόχους, είναι μεγάλες.

Οι αρμόδιες υπηρεσίες φαίνεται ότι γνωρίζουν αυτές τις προκλήσεις και διάφορα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής που έχουν καταρτιστεί τα τελευταία χρόνια είναι προς τη σωστή κατεύθυνση. Ωστόσο, η άποψή μας είναι ότι, μακροχρόνια, μια πιο ολιστική προσέγγιση θα πρέπει να υιοθετηθεί. Για παράδειγμα, τα προγράμματα που θεσπίστηκαν πρόσφατα για την επιδότηση της φροντίδας των παιδιών και ηλικιωμένων μπορεί να προωθήσουν τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας των γυναικών και να εξομαλύνουν κάπως τις ανισορροπίες μεταξύ των δύο φύλων. Αλλά το πρόβλημα συνεχίζει να υπάρχει, εφόσον η παροχή υπηρεσιών φροντίδας παραμένει εκτός ενός συστήματος καθολικής παροχής παιδικής φροντίδας. Ως αποτέλεσμα, πολλές μητέρες δυσκολεύονται να εισέλθουν στην αγορά εργασίας, παραδείγματος χάριν, λόγω του περιορισμένου χρόνου λειτουργίας των κέντρων φροντίδας. Επίσης, δημιουργούνται ανισότητες διότι μόνο γυναίκες με σχετικά υψηλούς μισθούς επωφελούνται από αυτό, π.χ. να προσλάβουν φροντιστές που παρέχουν κατ' οίκον υπηρεσίες ή μόνιμες οικιακές βοηθούς.

Παρόμοια επιχειρήματα μπορούν να ειπωθούν όσον αφορά το σύστημα μακρόχρονης φροντίδας. Στα πλαίσια του δημόσιου βοηθήματος παρέχεται μακροχρόνια φροντίδα σε πολύ φτωχές οικογένειες, ενώ διάφορα προγράμματα παροχής μακροχρόνιας φροντίδας βρίσκονται στο στάδιο της διαβούλευσης. Αυτές οι πρωτοβουλίες κυρίως στοχεύουν στο να ανταποκριθούν στις ανάγκες των οικονομικά ασθενέστερων νοικοκυριών. Όμως ένα μεγάλο κομμάτι του πληθυσμού είτε παράγει αυτές τις υπηρεσίες μέσα στο ίδιο το νοικοκυριό είτε τις αγοράζει από την αγορά. Κάτι το οποίο σε κοινωνικούς και οικονομικούς όρους ενδέχεται να μην είναι αποτελεσματικό.

Συμπερασματικά, πιστεύουμε ότι η Κύπρος έχει κάνει σημαντική πρόοδο στο ζήτημα της ενεργού ένταξης αλλά με έναν τρόπο κάπως ασύμμετρο. Περισσότερη έμφαση δίνεται στις χρηματικές μεταβιβάσεις παρά στη βελτίωση της παροχής υπηρεσιών. Όμως, καθώς η κρίση οξύνεται, και η χώρα παλεύει να επανακτήσει την ανταγωνιστικότητα της και να τιθασεύσει το δημοσιονομικό έλλειμμα και δημόσιο χρέος η δυνατότητα του κοινωνικού κράτους να ικανοποιήσει τις αυξανόμενες κοινωνικές ανάγκες τίθεται σε αμφιβολία.

6.2 Διακυβέρνηση

Ο ενεργός συντονισμός μεταξύ τοπικών, εθνικών και ευρωπαϊκών αρχών καθώς και η δραστήρια συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στο σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής παραδοσιακά υπήρξαν από τις λιγότερο ανεπτυγμένες πτυχές του Κυπριακού κοινωνικού κράτους. Και παρόλες τις πρόσφατες αλλαγές στις οργανωτικές δομές, το κοινωνικό κράτος παραμένει σε σημαντικό βαθμό συγκεντρωτικό και γραφειοκρατικό. Αυτή η οργανωτική δομή δεν βοηθά την ενεργό συμμετοχή όλων των σχετικών φορέων στην ανάπτυξη και υλοποίηση των εθνικών στρατηγικών.

Τα τελευταία χρόνια πάντως, έχει σημειωθεί αρκετή πρόοδος στο ζήτημα αυτό με την εισαγωγή μοντέρνων χαρακτηριστικών στο κοινωνικό σύστημα της χώρας. Για παράδειγμα, οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας αναπτύσσουν συνεργασίες με τις τοπικές αρχές. Παρόλο που η γεωγραφία της χώρας δεν καθιστά τόσο καταλυτικές τέτοιες συνεργασίες όσο θα ήταν σε μια μεγαλύτερη χώρα, αυτές είναι χρήσιμες στο βαθμό που ενεργοποιούν τους τοπικούς φορείς. Σύμφωνα με δημόσιους λειτουργούς που έχουν ερωτηθεί στα πλαίσια των μελετών μας, οι κοινωνικοί εταίροι ενθαρρύνονται να συμμετέχουν στο σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής διαμέσου συζητήσεων και διαβουλεύσεων. Όμως, έχουμε καταγράψει και παράπονα κοινωνικών εταίρων ότι η συμμετοχή τους δεν είναι η ικανοποιητική κυρίως λόγω έλλειψης πόρων, αλλά και λόγω των αυστηρών χρονοδιαγραμμάτων που τους τίθενται.

Παρόλα τα προβλήματα, η συνολική εικόνα είναι ότι οι αρμόδιες αρχές για την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής φαίνεται ότι είναι διατεθειμένες ολοένα και περισσότερο να επικοινωνούν τις πράξεις τους στους κοινωνικούς εταίρους, αλλά και να δέχονται συμβουλές και συστάσεις από αυτούς. Αυτή η τάση αντανακλάται, για παράδειγμα, στο τελευταίο Εθνικό Μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα 2012, όπου καταγράφονται οι απόψεις των κοινωνικών εταίρων σε ορισμένα σημαντικά ζητήματα. Αποτελεί καλή πρακτική στο βαθμό που προωθεί τον κοινωνικό διάλογο και φέρνει στο φως μια πληθώρα από διαφορετικές απόψεις.

6.3 Στρατηγικές

Η Κύπρος δεν είναι μεταξύ των κρατών της ΕΕ που δαπανούν, σε σχετικούς όρους, μεγάλα ποσά για σκοπούς κοινωνικής προστασίας. Το 2009, το 21% του ΑΕΠ της χώρας κατευθύνθηκε σε κοινωνικές δαπάνες, όταν ο μέσος όρος στην ΕΕ ήταν 29,5%. Όταν επικεντρωθούμε όμως σε ορισμένες λειτουργίες του κράτους πρόνοιας (που σχετίζονται με την κοινωνική ένταξη), παρατηρούμε ότι το 1.4% του ΑΕΠ διοχετεύεται σε δημόσια βοηθήματα ενώ ο μέσος όρος της ΕΕ βρίσκεται στο 0.4%. Το επίπεδο των οικογενειακών επιδομάτων είναι κοντά στο μέσο όρο της ΕΕ, ενώ οι συνολικές δαπάνες για επιδόματα ανεργίας, να μεν κυμαίνονται σε σχετικά χαμηλά επίπεδα, όμως η τάση τους είναι αυξητική. Επίσης, οι δημόσιες δαπάνες σε μέτρα που ενισχύουν την απασχόληση είναι σε σχετικά χαμηλά επίπεδα, αλλά αυξάνονται. Για παράδειγμα, οι δαπάνες για μέτρα που βελτιώνουν τα κίνητρα για απασχόληση αυξήθηκαν από 8.4 εκατομμύρια το 2007 σε 35.8 εκατομμύρια το 2010.

Σε γενικές γραμμές η κυβέρνηση έχει δείξει ότι είναι πρόθυμη να κινητοποιήσει οικονομικούς πόρους για κοινωνικούς σκοπούς. Όμως, όπως έχουμε εξηγήσει προηγουμένως, η δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων ανάγκασε την κυβέρνηση να αναθεωρήσει το ύψος αρκετών χρηματικών παροχών και επιδομάτων. Η πολιτική ατζέντα, τουλάχιστον έως το 2011, ήταν αρκετά επικεντρωμένη στην καταπολέμηση της φτώχειας αλλά και στην προώθηση άλλων κοινωνικών στόχων, ενώ η δημοσιονομική βιωσιμότητα βρισκόταν σε δεύτερη μοίρα. Μετά το 2011, η εθνική πολιτική αγωνίζεται να εξισορροπήσει τους στόχους αυτούς. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η χώρα βρίσκεται στον προθάλαμο σημαντικών οικονομικών αλλαγών, είναι δύσκολο να εκτιμηθεί ποιο είναι το άριστο μείγμα μεταξύ δημοσιονομικής εξυγίανσης και κοινωνικής πολιτικής. Με δεδομένη όμως την πίεση που επιβάλλεται στα δημόσια οικονομικά, η εφαρμογή των στόχων για την Ευρώπη 2020 εξαρτάται

πλέον σε μεγάλο βαθμό από τη χρηματοδότηση από κοινοτικούς πόρους (σημειώνουμε ότι η συνολική συνεισφορά των διαρθρωτικών ταμείων κατά την περίοδο 2007-2013 ξεπερνά τα 600 εκ. ευρώ).

Το Γραφείο Προγραμματισμού είναι η διαχειριστική αρχή των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Όμως, ως ενδιάμεσος φορέας για τα προγράμματα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου ενεργεί η Μονάδα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου που υπάγεται στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Η Μονάδα αυτή είναι υπεύθυνη για την επιλογή και την παρακολούθηση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Ακολουθώντας τις οδηγίες των διαρθρωτικών ταμείων, η Κύπρος έχει σχεδιάσει το δικό της Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2012 που διέπει την κατανομή των κοινοτικών κονδυλίων. Το ΕΣΠΑ υλοποιείται μέσω δύο επιχειρησιακών προγραμμάτων: (α) Αειφόρος Ανάπτυξη και Ανταγωνιστικότητα, 2007-2013; και (β) Απασχόληση, Ανθρώπινο Κεφάλαιο και Κοινωνική Συνοχή, 2007-2013. Το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Απασχόληση, Ανθρώπινο Κεφάλαιο και Κοινωνική Συνοχή» είναι ιδιαίτερης σημασίας για ζητήματα κοινωνικής ένταξης, καθότι περιέχει μέτρα υποστήριξης ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Στο πλαίσιο αυτό διάφορα προγράμματα έχουν υλοποιηθεί που καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα πολιτικών.

Εξετάζοντας την κατανομή των πόρων ανά πεδίο πολιτικής, παρατηρούμε ότι σχετικά χαμηλό μέρος των πόρων κατευθύνεται στην κοινωνική ένταξη των μειονεκτούντων ατόμων (2.2% σύμφωνα με το Εθνικό Μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα), ενώ περίπου το 16.6% κατευθύνεται σε επενδύσεις ανθρώπινου κεφαλαίου, καθώς και προγράμματα που στόχο έχουν να βελτιώσουν την απασχολησιμότητα του εργατικού δυναμικού. Καθώς ένα από τα υπο-προϊόντα της κρίσης είναι η αυξανόμενη ένταση προβλημάτων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού (γεγονός που δύσκολα θα μπορούσε να ληφθεί υπόψη όταν σχεδιάστηκε το ΕΣΠΑ), θα μπορούσε η κατανομή των πόρων, εφεξής, να στραφεί ως ένα βαθμό στην αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων. Παράλληλα, πρέπει να αναγνωριστεί ότι η δομή της φτώχειας έχει αλλάξει και ότι νέες κοινωνικές ανάγκες αναδύονται, όπως η άνοδος της μακροχρόνιας ανεργίας ή η ανεργία ανάμεσα στους νέους.

6.4 Εποπτεία και αξιολόγηση

Η εποπτεία και αξιολόγηση των κοινωνικών προγραμμάτων έχει αναγνωριστεί σε παλαιότερες εκθέσεις ως μια περιοχή σχετικά υπο-ανεπτυγμένη στην Κύπρο. Ωστόσο, οι Ευρωπαϊκοί Φορείς έχουν επιφέρει πιέσεις για περισσότερη εποπτεία και ενδελεχή αξιολόγηση των προγραμμάτων. Η τάση αυτή αντανakλάται στη θεσμοθέτηση ποσοτικών και, γενικότερα, αντικειμενικών στόχων. Ως προς αυτό το ζήτημα, η ενεργός συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων παίζει σημαντικό ρόλο. Αν και το υπάρχον σύστημα είναι συγκεντρωτικό και οι κοινωνικοί εταίροι δεν συμμετέχουν άμεσα στη λήψη των αποφάσεων, αυτοί προσκαλούνται να γνωμοδοτήσουν σε αρκετά ζητήματα.

Ένα καινούριο χαρακτηριστικό του Εθνικού Μεταρρυθμιστικού Σχεδίου είναι ότι απόψεις των κοινωνικών εταίρων, οι οποίες είναι ορισμένες φορές επικριτικές, καταγράφονται και παρουσιάζονται. Αν και το επίπεδο συνεργασίας μεταξύ των δημόσιων φορέων και του «τρίτου τομέα» δεν είναι το ιδανικό, αυτό πιέζει τους δημόσιους λειτουργούς να παράγουν διαφανή και ποσοτικοποιημένα αποτελέσματα. Όντως, η χρήση ποσοτικών στόχων έχει ενταθεί τα τελευταία χρόνια. Οι κυβερνητικοί φορείς ολοένα και πιο συχνά βασίζονται στο σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής σε ποσοτικούς δείκτες, ενώ παράλληλα γίνεται προσπάθεια για την παραγωγή και δημοσιοποίηση όσο το δυνατόν πιο επίκαιρων στοιχείων.

Δεν είμαστε ενήμεροι για την ύπαρξη μηχανισμών επιφορτισμένων ειδικά με την εποπτεία της υλοποίησης των Κοινοτικών Συστάσεων για την ενεργό ένταξη. Όμως, υπάρχουν Επιτροπές Παρακολούθησης που αναλαμβάνουν την παρακολούθηση και στήριξη των αξιολογήσεων που γίνονται σε επίπεδο Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Ένα ενδιαφέρον χαρακτηριστικό των επιτροπών αυτών είναι η πλουραλιστική τους

σύνθεση: πέρα από δημόσιους λειτουργούς συμμετέχουν αντιπρόσωποι του ευρύτερου δημόσιου τομέα, των τοπικών κοινοτήτων, συνδικαλιστές (Π.Ε.Ο., Σ.Ε.Κ.) καθώς και άλλοι κοινωνικοί εταίροι (Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο) και μέλη άλλων Μη Κυβερνητικών Οργανισμών, όπως το Παγκύπριο Συντονιστικό Συμβούλιο Εθελοντισμού, και η Κυπριακή Συνομοσπονδία Οργανώσεων Αναπήρων. Έχει θεσπιστεί, επίσης, η Εθνική Συμβουλευτική Επιτροπή με προεδρεύοντα τον εκάστοτε υπουργό οικονομικών, που συνεδριάζει δύο φορές το χρόνο και παρακολουθεί την πρόοδο τους στόχους της Ευρώπης 2020.

Από την άλλη, η αχίλλειος πτέρνα της κοινωνικής πολιτικής στην Κύπρο είναι η αξιολόγηση των επιπτώσεων μέτρων πολιτικής προτού αυτά εφαρμοστούν. Αυτός είναι ένας τομέας όχι τόσο καλά ανεπτυγμένος όπως σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Ενώ στο Εθνικό Μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα και η Εθνική Κοινωνική Έκθεση ακόμα δεν αποδίδεται η σημασία που θα έπρεπε και ως εκ τούτου ο ρόλος τους στην εποπτεία και στην αξιολόγηση των πολιτικών ενεργούς ένταξης δεν είναι αυτός που θα μπορούσε να ήταν. Τέλος, ο κοινωνικός πειραματισμός και η καινοτομία δεν έχουν εισχωρήσει ακόμα στο σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής στην Κύπρο.

7. Συστάσεις

Σε αυτό το κεφάλαιο συνοψίζουμε τα βασικά συμπεράσματα μας που προκύπτουν από την ανάλυση για τις πολιτικές ενεργούς ένταξης που έχουν υιοθετηθεί τα τελευταία χρόνια στην Κύπρο.

- Η συνολική στρατηγική για την ενεργό ένταξη είναι περισσότερο προσανατολισμένη στην παροχή χρηματικών μεταβιβάσεων. Σε αντίθεση, δεν έχει αναγνωριστεί η μεγάλη σημασία στην πρόσβαση σε επαρκείς και ποιοτικές υπηρεσίες. Αυτή η μη ισορροπημένη προσέγγιση ευθύνεται για προβλήματα αποτελεσματικότητας, αλλά και ανισότητας, που παρατηρούνται σε σχέση με το σύστημα κοινωνικής προστασίας.
- Το ύψος των χρηματικών μεταβιβάσεων είναι επαρκές και παίζει σημαντικό ρόλο στη διατήρηση της φτώχειας και της ανισότητας σε σχετικά χαμηλά επίπεδα. Ωστόσο, τα δημοσιονομικά προβλήματα που προκλήθηκαν από την κρίση θέτουν σε κίνδυνο τη δυνατότητα της κυβέρνησης να διατηρήσει το τρέχον ύψος των παροχών. Κατά τη γνώμη μας, η καλύτερη επιλογή για την κυβέρνηση είναι να περιορίσει το εύρος των επωφελούμενων από τα επιδόματα, στοχεύοντας κυρίως τις οικογένειες που βρίσκονται σε υψηλό κίνδυνο φτώχειας. Αυτός ο προσανατολισμός δεν θα πρέπει να ερμηνευτεί ως συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους αλλά ως προϋπόθεση για να διατηρηθεί, εν μέσω οικονομικής κρίσης, η δυνατότητα του να καταπολεμά τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό.
- Τα τελευταία χρόνια αρκετά κοινωνικά προγράμματα έχουν υλοποιηθεί (και άλλα βρίσκονται στο στάδιο της ετοιμασίας) με σκοπό την προώθηση της συμμετοχής ευάλωτων κοινωνικών ομάδων στην αγορά εργασίας. Τα προγράμματα αυτά κυρίως αποσκοπούν στη βελτίωση της απασχολησιμότητας των ατόμων αυτών. Κατά βάση τα μέτρα αυτά βελτιώνουν την ποιότητα και την ποσότητα της προσφοράς εργασίας. Όμως, η σημερινή οικονομική κρίση προκαλεί, ανάμεσα σε άλλα, και μια ανησυχητική συρρίκνωση της ζήτησης εργασίας. Πιθανόν, περισσότερη έμφαση θα πρέπει να δοθεί στην διατήρηση των κινήτρων των εργοδοτών να δημιουργούν θέσεις εργασίας.
- Ο τομέας της παροχής υπηρεσιών κρύβει τις μεγαλύτερες προκλήσεις κοινωνικής πολιτικής στην Κύπρο. Κυρίως, η παιδική φροντίδα, η μακροχρόνια φροντίδα, η υγεία και το σύστημα δημόσιων μεταφορών θα πρέπει να αναβαθμιστούν. Σημαντικά βήματα έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια, αλλά ακόμα περισσότερα θα πρέπει να ακολουθήσουν. Η δημιουργία ενός συστήματος καθολικής παροχής παιδικής φροντίδας θα μπορούσε να αποδειχθεί πιο αποτελεσματική προσέγγιση σε σχέση με το υπάρχον σύστημα, όπου πολλά νοικοκυριά αγοράζουν υπηρεσίες από τον ιδιωτικό τομέα. Παρόμοια θα πρέπει να είναι και η προσέγγιση όσον αφορά τη μακροχρόνια φροντίδα: το δημόσιο βοήθημα καθώς και διάφορα επιδοτούμενα προγράμματα καλύπτουν τις ανάγκες αρκετών ευπαθών νοικοκυριών, όμως η πλειοψηφία του πληθυσμού αναγκάζεται είτε να παράγει αυτές τις υπηρεσίες μέσα στο νοικοκυριό είτε να τις αγοράζει. Στην ίδια λογική (βελτίωση της αποτελεσματικότητας και ισότητας) βασίζονται και τα επιχειρήματα υπέρ της μεταρρύθμισης του συστήματος υγείας και αναβάθμισης του δικτύου δημόσιας συγκοινωνίας.
- Οι πολιτικοί που αναζητούν αποτελεσματικά μέτρα ενεργούς ένταξης θα πρέπει να λάβουν υπόψη ότι η δομή της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στη χώρα αλλάζει. Η ανεργία των νέων καθώς και η μακροχρόνια ανεργία καλπάζουν, ενώ η φτώχεια των ηλικιωμένων, παρότι πολύ υψηλή στην Κύπρο, ενδέχεται να κινηθεί πτωτικά τα επόμενα χρόνια για λόγους που έχουν αναλυθεί σε προηγούμενες εκθέσεις.

Βιβλιοαναφορές

Andreou, S. and P. Pashardes (2009). Income Inequality, Poverty and the Impact of the Pension Reform, *Cyprus Economic Policy Review*, 2009, 3(2), pp. 41-55.

Andreou, S., P. Pashardes, and Pashourtidou, N. (2010). Cost and Value of Health Care in Cyprus. Economic Policy Papers, No. 02-10, Economics Research Centre, University of Cyprus.

Christofides, L.N., P. Clerides, C. Hadjiyiannis, M. S. Michael and M. Stephanides, (2009). Impact of immigration on unemployment, labour force participation and part-time employment in Cyprus. *Cyprus Economic Policy Review*, 3 (1), pp. 54-84.

Christofides, L.N. and P. Pashardes, (2000). The gender wage gap: A study of paid work in Cyprus. *Labour*, 14 (2), pp. 311-330.

Christofides, L.N., Pashardes, P., A. Polycarpou, A., and K. Vrachimis, (2009). Wage gap in Cyprus and the European Union. Economic Policy Papers No. 06-09, Economics Research Centre, University of Cyprus.

Koutsampelas, C., (2011). Social transfers and Income Distribution in Cyprus. *Cyprus Economic Policy Review*, 5 (2), pp. 35-55.

Koutsampelas, C., (2012). Measuring the Poverty Risk among Immigrants in Cyprus. Economic Policy Papers No. 03-12, Economics Research Centre, University of Cyprus..

Panayiotou, A., (2006). The gender pay gap in Cyprus: Origins and policy responses. External report commissioned by and presented to the EU Directorate-general Employment and Social Affairs, unit G1 'Equality between women and men'.

Pashardes, P., (2007). Why Child Poverty in Cyprus is so low? *Cyprus Economic Policy Review*, 1 (2), pp. 3-16.

Pashardes, P. and A. Polycarpou, (2011). Poverty and Labour Market Participation of Public Assistance Recipients in Cyprus. Economic Policy Papers No. 04-11, September 2011.

Συνοπτικοί Πίνακες

Πίνακας 1

Σε πιο βαθμό έχει υιοθετηθεί μια περιεκτική και ενσωματωμένη στρατηγική ενεργούς ένταξης στο Κράτος Μέλος;												
	Περιεκτικός σχεδιασμός πολιτικής			Ενσωματωμένη υλοποίηση			Κάθετος συντονισμός			Ενεργή συμμετοχή κοινωνικών φορέων		
	Ναι	Κάπως	Όχι	Ναι	Κάπως	Όχι	Ναι	Κάπως	Όχι	Ναι	Κάπως	Όχι
Για αυτούς που μπορούν να εργαστούν		X			X			X			X	
Για αυτούς που δεν μπορούν να εργαστούν		X			X			X		X		

Πίνακας 2

Σε ποιο βαθμό τα μέτρα ενεργούς ένταξης έχουν ενδυναμωθεί, έχουν παραμείνει ίδια ή έχουν αποδυναμωθεί από το 2008 έως σήμερα στο Κράτος Μέλος;									
	Επαρκής εισοδηματική υποστήριξη			Αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς			Πρόσβαση σε υπηρεσίες		
	Εν-δυναμώθηκε	Το ίδιο	Από-δυναμώθηκε	Εν-δυναμώθηκε	Το ίδιο	Από-δυναμώθηκε	Ενδυναμώθηκε	Το ίδιο	Από-δυναμώθηκε
Για αυτούς που μπορούν να εργαστούν	X				X			X	
Για αυτούς που δεν μπορούν να εργαστούν		X		X				X	

