

# ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ, ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

(Σχέσεις Κοινωνικής Πολιτικής και Κοινωνικού Δικαίου  
στη Διαμόρφωση ενός Πλαισίου Προστασίας της  
Οικογένειας)

---

Ζωή Σκύφτη, Υποψήφια Δρ Πανεπιστημίου Αθηνών

## Εισαγωγή

Τα δημογραφικά δεδομένα και οι προβλέψεις καθώς και οι διαρθρωτικές μεταβολές που έχουν συντελεσθεί στην οικογένεια, είναι θέματα αποφασιστικής σημασίας για όσους σχεδιάζουν την Κοινωνική Πολιτική αλλά και για τους θεωρητικούς του θέματος. Οι βραχυπρόθεσμες, μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες συνέπειες των μεταβολών αυτών δεν μπορούν να αγνοηθούν, όταν τόσο η τρέχουσα σύνθεση του πληθυσμού, αλλά και της οικογένειας, σαν κυρίαρχης μονάδας ανανέωσής του, διαμορφώνουν νέες πραγματικότητες με τις οποίες βρίσκεται σήμερα αντιμέτωπο το σύνολο των ευρωπαϊκών κρατών.

Τα δεδομένα αυτά αποκτούν μεγαλύτερη σημασία για μια χώρα όπως η Ελλάδα, όπου η δημογραφική γήρανση, δηλαδή η αναλογία των ηλικιωμένων από 65 ετών και άνω, αυξήθηκε με τον ταχύτερο ρυθμό από όλες τις χώρες της Ευρώπης.

Στη διάρκεια των είκοσι τελευταίων ετών οι παραπάνω εξελίξεις έχουν άμεσες επιπτώσεις στις σχέσεις μεταξύ οικογενειακής πολιτικής, κοινωνικής ασφάλειας, φορολογικής πολιτικής και δημογραφικής πολιτικής.

Η εξέλιξη των σχέσεων αυτών και οι προτεινόμενες πολιτικές θα αναλυθούν στην παρούσα εργασία και θα γίνει προσπάθεια να επισημανθούν οι επιπτώσεις που έχουν στα κοινωνικά φαινόμενα και στις μέχρι σήμερα εφαρμοζόμενες πολιτικές στον τομέα αυτό.

## Κεφάλαιο Πρώτο

### Η Εξέλιξη του Δημογραφικού Προβλήματος στην Ελλάδα.

#### 1. Δημογραφικές Εξελίξεις και Κοινωνική Πολιτική

Τα δημογραφικά δεδομένα που αποτελούν καθοριστικό παράγοντα για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής μπορούν να ταξινομηθούν σε πέντε μεγάλες κατηγορίες:

- πτώση της γεννητικότητας και του αριθμού των παιδιών ανά οικογένεια,
- μείωση του αριθμού των γάμων και σύγχρονη αύξηση του αριθμού των ζευγαριών που συμβιώνουν χωρίς γάμο,

- αύξηση του αριθμού των παιδιών που γεννιούνται εκτός γάμου,
- αύξηση του αριθμού των διαζυγίων, των δευτέρων γάμων και των άτυπων μορφών οικογένειας,
- αύξηση του αριθμού μονογονικών οικογενειών,
- γήρανση του πληθυσμού.

Κάθε μια από τις διαρθρωτικές αυτές μεταβολές πλήττει σημαντικά και το δημογραφικό πρόβλημα όπως αυτό αναπτύχθηκε από τους προηγούμενους εισηγητές.

## 2. Αίτια μείωσης της γεννητικότητας

Ενώ μέχρι το 1964 μια σειρά από παράγοντες φαίνονταν ότι ευνοούσαν την αύξηση του αριθμού των γεννήσεων, το κυρίαρχο χαρακτηριστικό στις χώρες της Ευρώπης μετά το 1965 είναι η μεγάλη μείωση της γεννητικότητας.

Εξαίρεση αποτελούσαν οι τρεις χώρες στην Ανατολική Ευρώπη (Ουγγαρία, Πολωνία και Ρουμανία). Ετσι, ενώ στη δεκαετία του 1950 οι περισσότερες χώρες της Ευρώπης εξασφάλισαν ένα επίπεδο αντικατάστασης των γενεών (μέσος αριθμός 2,1 παιδιά για κάθε γυναίκα ή 210 παιδιά ανά εκατό γυναίκες), το 1982 η μόνη χώρα της Ευρώπης που το εξασφάλισε ήταν η Ιρλανδία.

Στις αρχές της δεκαετίας του '90 το επίπεδο αυτό δεν μπόρεσε να το προσεγγίσει καμία από τις χώρες της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης, σε αντίθεση με τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης (εκτός της Ουγγαρίας) που παρουσιάζουν δείκτη ανώτερο από 2,1 παιδιά ανά γυναίκα.

Βλέπουμε λοιπόν ότι η εξέλιξη του κοινωνικού, οικονομικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος στις αναπτυσσόμενες χώρες από τα μέσα της δεκαετίας του 1960 επηρέασε αρνητικά την αύξηση του πληθυσμού. Ορισμένοι παράγοντες μείωσης των γεννήσεων είναι κοινοί σε όλες τις χώρες, άλλοι αφορούν μόνο μερικές. Παρατηρείται διαφοροποίηση των παραγόντων που παίζουν πρωταρχικό ρόλο με την πάροδο του χρόνου. Όλες οι έρευνες που έγιναν υπογραμμίζουν τις διαφορές που υπάρχουν σε κάθε χώρα, ανάλογα με τις περιοχές (αστικές - αγροτικές), την κοινωνικο - οικονομική και επαγγελματική κατάσταση των ζευγαριών ή του συζύγου. Ακόμη και ψυχολογικοί παράγοντες παίζουν κάποιο ρόλο. Βασικό ερώτημα παραμένει ο βαθμός αλληλεπίδρασης των διαφόρων παραγόντων που προσδιορίζουν τη γονιμότητα.

Στην Ελλάδα, στη μεταπολεμική κυρίως περίοδο, δημογραφικοί, κοινωνικο-οικονομικοί και ψυχολογικοί παράγοντες είχαν σαν συνέπεια τη μείωση της γονιμότητας και τις αλλαγές στη σύνθεση του πληθυσμού.

Τρεις καθαρά δημογραφικοί παράγοντες και δύο κοινωνικοί συνέβαλαν στον περιορισμό των γεννήσεων στην Ελλάδα :

### α) Μείωση της βρεφικής θνησιμότητας.

Η βρεφική θνησιμότητα σημείωσε αισθητή μείωση κατά τα τελευταία χρόνια και ιδιαίτερα μετά το 1980. Από σχετική μελέτη προέκυψε ότι στην Ελλάδα υπάρχει θετική συσχέτιση μεταξύ της παύσης της βρεφικής θνησιμότητας και εκείνης των γεννήσεων.

**β) Μείωση του μέσου ετήσιου αριθμού γάμων.**

Τα αίτια της μείωσης του αριθμού των γάμων όπως αναλύθηκαν από τους εμπειρογνώμονες κατά την Τρίτη Ευρωπαϊκή Δημογραφική Συνδιάσκεψη είναι τ' ακόλουθα :

- Αλλαγή στο σύστημα κανόνων και αξιών

Οι νέες γενεές, της μεταπολεμικής περιόδου, απέρριψαν το σύστημα κανόνων και αξιών των μεγαλύτερων τους.

- Αλλαγή στην αντίληψη για το γάμο και την οικογένεια.

Είναι γεγονός ότι παρατηρείται κατάρρευση ή διάλυση της παραδοσιακής οικογένειας.

- Αλλαγή του σκοπού του γάμου.

Ο γάμος δεν αποτελεί πια μια συμμαχία δύο οικογενειών, αλλά συνιστά το αποτέλεσμα ατομικών επιλογών.

Σύμφωνα με επίσημους υπολογισμούς την τετραετία 1977-1980 ο μέσος όρος αριθμού γάμων στην Ελλάδα ήταν 72.532 γάμοι και την τετραετία 1981-84 μόνο 66.944 δηλαδή παρατηρήθηκε σημαντική μείωση του αριθμού των γάμων κατά την τελευταία τετραετία. Πρέπει να σημειωθεί ότι, αντίθετα με ό,τι συνέβαινε πριν, τα τελευταία χρόνια η εξέλιξη της γαμηλιότητας έχει μεγάλη σημασία για τη γεννητικότητα.

**γ) Αύξηση των διαζυγίων.**

Κατά την περίοδο 1950-1984 ο αριθμός των διαζυγίων στην Ελλάδα ακολούθησε αυξητική πορεία. Το 1975 στους εκατό γάμους αντιστοιχούσαν πέντε διαζύγια και το 1983 στον ίδιο αριθμό γάμων αντιστοιχούσαν δώδεκα, με συνέπεια και την αύξηση των μονογονικών οικογενειών.

**δ) Γεννήσεις παιδιών χωρίς γάμο των γονέων ή άτυπες μορφές γάμων.****ε) Μονογονικές οικογένειες.**

Από το 1926 μέχρι το 1975 το ποσοστό γεννήσεων παιδιών χωρίς γάμο στην Ελλάδα έμεινε χαμηλό, δηλαδή 13 γεννήσεις σε σύνολο 1000 ζωντανών παιδιών. Από τις αρχές του 1980 άρχισε να σημειώνεται μια μικρή αύξηση, δηλαδή 15-16 γεννήσεις σε σύνολο 1000 παιδιών. Η δεκαετία του '90 παρουσιάζει εκπλήξεις στο θέμα αυτό. Τα αίτια του χαμηλού ποσοστού παιδιών που γεννήθηκαν χωρίς γάμο των γονέων ήταν κυρίως οι διακρίσεις που υπήρχαν στον Αστικό Κώδικα σε βάρος του "εξωγάμου" παιδιού. Το κυριότερο δε μειονέκτημα ήταν ο περιορισμός του κληρονομικού δικαιώματος, στο ήμισυ, οι διακρίσεις σε βάρος της άγαμης μητέρας και του παιδιού.

Κάποιοι παρατηρητές μεταφράζουν τις μεταβολές αυτές σαν μία κακή ένδειξη για το μέλλον της οικογένειας, διότι ένα ασαφές σχήμα αυτής ακολουθεί αυτόματα και μια μείωση του αριθμού των γεννήσεων. Αναρωτιέται λοιπόν κανείς αν πρόκειται για παρακμή του θεσμού ή παρακμή των πολιτικών που εφαρμόζονται.

Στο τέλος της δεκαετίας του '80, τέθηκε το ερώτημα εάν "η οικογένεια δεν είναι είδος που τείνει να εξαφανισθεί", και κατά πόσο "οι κυβερνητικές πολιτικές συνεισφέρουν στην αστάθεια αυτή και αν τα μέτρα που στοχεύουν στη στήριξή της δεν έχουν στην πραγματικότητα ως αποτέλεσμα την εξαφάνισή της. Για άλλους πάλι οι διαρθρωτικές αυτές μεταβολές στην οικογένεια συνδέονται με μία συνεχή διαχρονική εξέλιξη του θεσμού. Με τη δεύτερη αυτή άποψη θα συμφωνήσω και εγώ. Η οικογένεια στη διαχρονική της εξέλιξη έχει πάρει

διαφορετικές μορφές και θα μπορούσαμε να πούμε ότι κάθε εποχή της ιστορίας της ανθρωπότητας έχει τη δική της μορφή οικογένειας και το δικό της γάμο. Ακόμη όμως και στα πλαίσια της ίδιας εποχής υπάρχουν διαφοροποιήσεις, άλλοτε τοπικές, άλλοτε θρησκευτικές και άλλοτε κοινωνικές.

Οι ιστορικοί έχουν αποδείξει ότι το φαινόμενο των μονογονικών οικογενειών ήταν γνωστό και στους περασμένους αιώνες για λόγους βέβαια διάφορους από τους σημερινούς: Υψηλός αριθμός χηρών, μεταναστευτικές τάσεις, καθώς και εποχιακή μετακίνηση του συζύγου για εύρεση εργασίας και εγκατάλειψη της συζύγου και των παιδιών. Ο μόνος νεωτερισμός είναι οι διατάξεις για το διαζύγιο και το δικαίο διατροφής. Επομένως θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ο θεσμός δεν κινδυνεύει να εξαφανισθεί. Ίσως να είμαστε μάρτυρες νέων μορφών οικογένειας και σημαντικών μεταβολών της δομής και της σύνθεσής της καθώς και της λειτουργίας της και του ρόλου της. Οποια εκδοχή και αν αποδεχθούμε παραμένει το γεγονός ότι θριακόμαστε μπροστά στην ανάγκη πλήρους αναμόρφωσης της Κοινωνικής Πολιτικής στον τομέα αυτό. Μεταβολή των στόχων, των προτεραιοτήτων και της οριοθέτησης των πολιτικών που εφαρμόζονται θα πρέπει να αποτελούν αντικείμενο σοβαρής μελέτης.

Η ανάπτυξη, εξάλλου, νέων συντονισμένων πολιτικών στον τομέα αυτό γίνεται αναγκαία, όπως είναι η οικογενειακή πολιτική, η οποία καλύπτει πολυάριθμα γεγονότα κοινωνικού χαρακτήρα, οικονομικά, δημογραφικά αλλά μπορεί συγχρόνως να είναι και η αφετηρία αυτών των γεγονότων. Επιγραμματικά μπορούμε να πούμε ότι η οικογενειακή πολιτική έχει πολλαπλές διαστάσεις και αντικείμενα, πρόκειται δηλαδή για ένα συντονισμό πολιτικών με ενιαίο στόχο. Στην Ελλάδα το θέμα είναι μέχρι σήμερα υπό διερεύνηση, γεγονός που δυσκόλεψε τα συμπεράσματα της μελέτης.

Στη συνέχεια της μελέτης παρατίθενται κατ' αρχήν οι διαπιστώσεις που αποτελούν την αφετηρία για το σχεδιασμό των πολιτικών και ακολουθούν οι προτάσεις για τη μορφή που μπορούν να πάρουν οι πολιτικές αυτές. Θα πρέπει στο σημείο αυτό να τονισθεί ότι οι αστικές κοινωνικές και φορολογικές νομοθεσίες των περισσότερων χωρών είχαν σχεδιασθεί σε χρόνο που κυριαρχούσαν άλλες δημογραφικές τάσεις και μορφές οικογένειας με αποτέλεσμα να είναι απαραίτητη πλέον η αναμόρφωσή τους κάτω από τα νέα δεδομένα.

## Κεφάλαιο Δεύτερο

### 1. Οι συνέπειες των μεταβολών της έννοιας της οικογένειας και οι επιδράσεις στα προγράμματα Κοινωνικής Προστασίας

Σημαντικές εμπειρικές μελέτες που έγιναν τα τελευταία χρόνια δεν είχαν σαν αποτέλεσμα να καθιερώσουν έναν ακριβή και ενιαίο ορισμό της "οικογένειας", η οποία να μπορεί να εφαρμόζεται παντού. Αναντίρρητα, η παραδοσιακή μεγάλη και συμβιούσα οικογένεια τείνει πλέον να δώσει ολοκληρωτικά τη θέση της στις μικρές πυρηνικές, συζυγικές οικογένειες της νέας μετα-βιομηχανικής κοινωνίας. Παράλληλα ωστόσο παρατηρούμε την εμφάνιση νέων μορφών γάμων όπως οι γάμοι εθμικού ή άτυπου δικαίου, οι οποίοι ομοιάζουν με τους άλλους τύπους γάμων, απαιτούν νομική προστασία και είναι δικαιούχοι αντίστοιχων κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων. Επομένως, είναι επιτακτική ανάγκη η σύγχρονη κοινωνική πολιτική να λαμβάνει υπόψη της όλες τις υπάρχουσες μορφές οικογένειας. Στο σημείο αυτό δηλαδή δεν συμφωνώ με μια κατηγοριοποιητική της έννοιας. Ουδετερότητα και ελευθερία επιλογών είναι μια αρχή η οποία χαρακτηρίζει τα τελευταία χρόνια την οικογενειακή

πολιτική στην Ευρώπη. Ετσι η έννοια της "οικογένειας" που θα λαμβάνεται υπόψη κάθε φορά για τις ανάγκες της εφαρμογής μιας κοινωνικής πολιτικής μπορεί να είναι πολύ πλατιά και να περιλαμβάνει:

- Ένα άτομο ή ομάδα ατόμων που ζουν μαζί και έχουν ή συγγένεια αίματος ή συγγένεια γάμου ή υιοθεσίας;
- Πυρηνικές οικογένειες που αποτελούνται από ένα ζευγάρι και τα συγκατοικούντα παιδιά.
- Σύνθετες οικογένειες ή οικογένειες δύο γενεών (συχνά για τη θεμελίωση κάποιων επιδομάτων κοινωνικής ασφάλισης, λαμβάνεται υπόψη η συντήρηση ή συγκατοίκηση των γονέων στο νοικοκυριό των παιδιών).
- Επίσης συχνά και ιδίως όταν πρόκειται για μέτρα φορολογικής πολιτικής η έννοια της οικογένειας γίνεται αντιληπτή ως ένα ενιαίο νοικοκυριό, το οποίο αποτελείται από άτομα που συνεισφέρουν και απολαμβάνουν μέρος των κοινών εισοδημάτων για τις βασικές τους ανάγκες.

Από την καθαρά τυπική άποψη του θέματος θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ του όρου "οικογένεια" και "νοικοκυριού". Όπως σωστά έχει αναφερθεί<sup>1</sup> η οικογένεια καθορίζεται από το συγγενικό δεσμό, ο οποίος έχει σαν βάση τη διαδικασία αναπαραγωγής και ο οποίος καθορίζεται από το δίκαιο ή το έθιμο, ενώ το νοικοκυριό είναι μια κοινωνικοοικονομική ένωση που αποτελείται από άτομα που ζουν μαζί. Προκύπτει σαφώς ότι κάθε χώρα χρησιμοποιεί διαφορετική έννοια για την "οικογένεια" σύμφωνα με το ιστορικό και κοινωνικό υπόβαθρο. Επίσης είναι δυνατό σε κάθε χώρα να χρησιμοποιείται διαφορετικός όρος για την "οικογένεια" ανάλογα με τους στόχους που θέλει να καλύψει μια πολιτική δράση. Παρατηρούμε εξάλλου ότι λόγω του σημαντικού αριθμού άτυπων δεσμών, ο νομοθέτης έχει το βάρος για τη δημιουργία ενός περισσότερο σαφούς νομικού πλαισίου που θα λύνει τα προβλήματα των νέων μορφών οικογένειας.

Σε συνδυασμό με τα παραπάνω οι ερωτήσεις που προκύπτουν είναι:

α) Ποιά θα πρέπει να είναι η επικρατούσα τάση στα προγράμματα κοινωνικής προστασίας που λαμβάνουν υπόψη την οικογενειακή κατάσταση του επιδοματούχου;

β) Ποιά θα πρέπει να είναι τα κριτήρια για την εξασφάλιση μιας ισότιμης φορολογίας των εισοδημάτων οικογενειών διαφορετικών τύπων, όπως αναφέρθηκαν παραπάνω;

γ) Θα πρέπει να εξετασθεί η ανάγκη ειδικών πολιτικών που θα λαμβάνουν υπόψη τις διάφορες μορφές οικογένειας (νέες μορφές οικογένειας, μονογονικές οικογένειες, μεγάλες οικογένειες, οικογένειες ηλικιωμένων ατόμων);

δ) Ποιές ανάγκες και ποιές δυνατότητες υπάρχουν για την καθιέρωση προγραμμάτων διατήρησης ενός ελάχιστου εισοδήματος των οικογενειών;

ε) Πόσο τα φορολογικά μέτρα θα πρέπει να προσεγγίζουν τα προγράμματα αυτά;

Όλα αυτά τα θέματα μπορούν να αφορούν την οικογενειακή πολιτική σαν μια ενότητα πολιτικών που θα πρέπει να εφαρμοσθούν αλλά θα πρέπει συγχρόνως να αποτελούν και πηγή προβληματισμού και για μεμονωμένα μέτρα πολιτικών.

Στην προσπάθεια να δοθούν κάποιες απαντήσεις από την έρευνα που έγινε για τα θέματα αυτά προέκυψε ότι:

α) Κατά την εξέταση της έκτασης των φορολογικών ελαφρύνσεων για τη διατήρηση του εισοδήματος της οικογένειας θα πρέπει οι ανάγκες της οικογένειας να ειδικωθούν σαν σύνολο και όχι σαν ανάγκες των μεμονωμένων δικαιούχων.

β) Είναι γεγονός ότι οι αλλαγές στη δομή της οικογένειας δε συνοδεύτηκαν από αντίστοιχες αλλαγές στη νομοθεσία για την κοινωνική ασφάλεια και τη φορολογική νομοθεσία.

1. James Hogarth, Clossary of Health Care, Termino Boys, Nord Health Organisation.

Ειδικά πρέπει να παρατηρήσουμε ότι ο σχεδιασμός μέτρων στους τομείς αυτούς πολλές φορές δεν έχουν απομακρυνθεί από τη παραδοσιακή έννοια του συζύγου, σαν το μόνο άτομο που έχει αναλάβει τη συντήρηση της οικογένειας και προσαρμοσμένων στη μεγάλη αύξηση του αριθμού των γυναικών στην αγορά εργασίας. Τα μέτρα εμφανίζονται με μεγάλη δειλία, παρ' ότι παραμένει γεγονός ο εκσυγχρονισμός του ιδιωτικού δικαίου το οποίο δημιουργεί νομικό έρεισμα για τη διαφορετική αντιμετώπιση των θεμάτων.

## **2. Αλλαγές στις επικρατούσες τάσεις στα προγράμματα κοινωνικής προστασίας που λαμβάνουν υπόψη τη θέση του δικαιούχου στην οικογένεια.**

Η έρευνα έδειξε ότι ο βαθμός προσδιορισμού του ύψους των επιδομάτων κοινωνικής προστασίας από την οικογενειακή κατάσταση του δικαιούχου διαφέρει σημαντικά μεταξύ των προγραμμάτων και κάνει δύσκολη τη σύγκριση. Έτσι διαφορετικά αντιμετωπίζεται το θέμα στα οικογενειακά επιδόματα και διαφορετικά στις συντάξεις ή και μεταξύ διαφόρων κατηγοριών. Μια χρήσιμη διάκριση θα μπορούσε εντούτοις να είναι αυτή μεταξύ συστημάτων που συνδέονται με την εργασία και αυτών που είναι ανεξάρτητα της απασχόλησης δηλαδή μεταξύ δικαιωμάτων που απορρέουν από την εργασιακή σχέση και δικαιωμάτων που απορρέουν από τη διαμονή ή την ιδιότητα του πολίτη ενός κράτους.

Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι εμφανίζεται μια γενικότερη τάση σε όλες τις Ευρωπαϊκές χώρες απομάκρυνσης από τα δικαιώματα που συνδέονται με την εργασία και προσαρμογής τους στις ανάγκες του ατόμου ή της οικογένειας. Η ανάγκη ύπαρξης πολιτικών που να ενισχύουν την οικογένεια, προέρχεται κυρίως από βιολογικούς, δημογραφικούς και οικονομικούς παράγοντες, οι οποίοι οδηγούν σε πρόσθετες δαπάνες και άλλα προβλήματα, την αντιμετώπιση των οποίων μπορεί εν μέρει να αναλάβει η κοινωνία. Η επιλογή των μεθόδων παρέμβασης από τα κοινωνικά συστήματα προστασίας ή από τα φορολογικά μέτρα είναι αποφασιστική, λαμβάνοντας πάντα υπόψη τα αποτελέσματα των πληθωριστικών τάσεων στις παροχές σε χρήμα, αν και όλοι οι μέθοδοι τελικά υπόκεινται στους ίδιους οικονομικούς περιορισμούς. Μια άλλη τάση είναι ότι όσο γενικεύεται η δημιουργία καθολικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας και αυξάνεται η είσοδος των γυναικών στην αγορά εργασίας, τα επιδόματα τείνουν να συνδέονται με το άτομο (εξατομίκευση των δικαιωμάτων) ενώ τα προνοιακά συστήματα που λογικά συνδέονται περισσότερο με την ενίσχυση της οικογένειας να γίνονται καθολικά.

Επίσης εμφανίσθηκε η τάση για μεγαλύτερη έμφαση των οικογενειακών επιδομάτων, τα οποία συνήθως έχουν τη μορφή προσαύξησης στις περιοδικές παροχές όπως συντάξεις, μισθούς, πάγια επιδόματα και η αναθεώρηση του τρόπου τιμαριθμοποίησής τους σε σχέση με τους μισθούς ή το επίπεδο αύξησης των τιμών. Αυτό βέβαια μπορεί να θεωρηθεί ως μια τάση απομάκρυνσης του καθολικού χαρακτήρα που έχουν τα επιδόματα αυτά στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει στην Ελλάδα και η εξατομίκευσή τους που να βασίζεται σε έλεγχο εισοδήματος ή στην εγγύηση ενός ελάχιστου εισοδήματος.

Και αν ακόμη όμως δεν είναι δυνατόν να επιτύχουμε μια συνδυασμένη πολιτική, προσαρμοσμένη στους διάφορους τύπους και συνθήκες της οικογένειας, η οποία θα καλύπτει τις παροχές σε χρήμα, τα μέτρα φορολογίας, τις υπηρεσίες και τις διευκολύνσεις, εν τούτοις ο νομοθέτης θα μπορούσε τουλάχιστον να προσπαθήσει οι μελλοντικές εξελίξεις στους τομείς αυτούς να μην επικαλύπτονται ή να μην βρίσκονται σε πλήρη αντίθεση μεταξύ τους.

### 3. Εφαρμογή διάφορων φορολογικών πολιτικών που να λαμβάνουν υπόψη τις διάφορες μορφές οικογένειας.

Το ερώτημα είναι αν οι φορολογικές πολιτικές μπορούν ή πρέπει να προσαρμοσθούν με σκοπό να λάβουν υπόψη την οικονομική κατάσταση διάφορων τύπων οικογένειας, τις διαφορές μεταξύ οικογενειακών εισοδημάτων και ευθυνών του φορολογουμένου και ποιά θα ήταν η καλύτερη μέθοδος προσέγγισης γι' αυτά.

Κατά δεύτερο λόγο θα πρέπει να εξετασθεί πώς τα φορολογικά συστήματα θα μπορούσαν να προσαρμοσθούν στο νέο ρόλο της γυναίκας στην οικογένεια και την κοινωνία και την ανάγκη για ίση μεταχείριση μεταξύ των δύο φύλων. Είναι τέλος αναγκαίο να αναπτυχθεί μια ισόνομη σχέση μεταξύ των μοναχικών ατόμων, εργαζομένων γυναικών και παντρεμένων ζευγαριών. Κάθε σύστημα λοιπόν θα πρέπει να εξασφαλίσει περισσότερες δυνατότητες επιλογής στις γυναίκες συζύγους όσο αφορά την ανάληψη μιας θέσης εργασίας. Υπάρχει μια μεγάλη ποικιλία πολιτικής προσέγγισης των θεμάτων αυτών, οι οποίες θα πρέπει να εξετασθούν με προσοχή, πριν την ολοκλήρωση των αποφάσεων.

Η επίδραση της άμεσης φορολογίας είναι ίσως ο σπουδαιότερος παράγων αντιμετώπισης των θεμάτων αυτών, αφού τα αποτελέσματα είναι περισσότερο ορατά. Αλλά η σημασία της έμμεσης φορολογίας δεν μπορεί να αγνοηθεί, δεδομένου ότι κατέχει σημαντική θέση στο φορολογικό σύστημα. Βέβαια το γεγονός ότι οικογένειες με χαμηλό εισόδημα δαπανούν το μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματός τους για είδη πρώτης ανάγκης, σε σχέση με τις οικογένειες με υψηλό εισόδημα, περιορίζει αναγκαστικά τη θετική επίδραση της έμμεσης φορολογίας.

Τέλος, η σύγκρουση υπάρχει μεταξύ της φορολογικής αρχής για την φορολογία των ατομικών εισοδημάτων και της ανάγκης σύνδεσης σε μερικές περιπτώσεις των οικογενειακών εισοδημάτων με το εισόδημα του νοικοκυριού.

Η ερώτηση δηλαδή είναι πώς η φορολογική ικανότητα του ατόμου θα προσαρμοσθεί στις διάφορες μορφές δαπανών της οικογένειας καθώς και στην επιλογή μεταξύ φοροαπαλλαγών και παροχών που στοχεύουν στην ενίσχυση του οικογενειακού επιδόματος. Θα πρέπει πάντως να αποφεύγει κανείς ειδικές συστάσεις στο θέμα αυτό, ειδικά όσο αφορά την έμμεση φορολογία, διότι πέρα από το γεγονός ότι η φορολογική πολιτική πρέπει συνειδητά να στοχεύει στην αποφυγή των αντιφατικών σχέσεων, πρέπει να διασφαλίζει ότι οι νέες διατάξεις δεν θα έχουν δυσμενείς συνέπειες για την οικογενειακή ζωή.

Εκτός όμως των αντιθέσεων μεταξύ φορολογίας και κοινωνικών επιδομάτων είναι σημαντικό να αποφύγουμε αντιφάσεις μέσα στο ίδιο το φορολογικό σύστημα. Για το σκοπό αυτό λοιπόν σκόπιμο είναι οι εισφορές Κοινωνικής Ασφάλισης να θεωρούνται μια μορφή φορολογίας.

Η μέθοδος μείωσης της φορολογίας με σκοπό την ενίσχυση οικογενειών με χαμηλό εισόδημα μπορεί τέλος να αποβεί πιο αποτελεσματική από την αντιστάθμιση που θα προκύψει από την αύξηση των εισφορών Κοινωνικής Ασφάλισης με σκοπό τη βελτίωση των παροχών Κοινωνικής Ασφάλειας, με αποτέλεσμα οι οικογένειες αυτές να επιβαρύνονται περισσότερο. Ένα άλλο ανεπιθύμητο αποτέλεσμα υπάρχει όταν η καταβολή παροχών μπορεί να δημιουργήσει πρόσθετες φορολογικές επιβαρύνσεις οι οποίες να φέρουν την οικογένεια σε μειονεκτικότερη θέση σε σχέση με τη φορολογική τους ικανότητα. Υπάρχει δηλαδή το θέμα της σύγκρουσης των κοινωνικών παροχών και της φορολογικής πολιτικής.

Ο καλύτερος βαθμός σύγκλισης μεταξύ των δύο συστημάτων, αλλά και της ίδιας της δομής των συστημάτων είναι θέμα του νομοθέτη. Το κεντρικό πρόβλημα όμως παραμένει να επιτύχουμε μια συμφωνία μεταξύ των δύο συστημάτων, το καθένα δε από αυτά θα πρέπει να

είναι συνεπές και μέσα στην ίδια τη δομή του. Ετσι κάθε σύστημα χρειάζεται να εξασφαλίσει μια διαφορετική ισορροπία, οριζόντια ή κάθετη στην ενίσχυση της οικογένειας.

#### **4. Η ανάγκη ύπαρξης ειδικών πολιτικών που να απευθύνονται σε ειδικές μορφές οικογένειας (νεοσύστατες οικογένειες, μεγάλες οικογένειες, μονογονικές οικογένειες, κ.λπ.)**

Οι μεταβολές στον κύκλο της οικογένειας έχουν σημαντικές συνέπειες από την οικονομική άποψη του θέματος. Είναι γεγονός ότι υπάρχουν κάποιοι τύποι οικογενειών για τις οποίες η καθιέρωση συγκεκριμένων παροχών θα είναι ιδιαίτερα αποτελεσματική για την αντιμετώπιση των ειδικών αναγκών τους. Το γεγονός π.χ. ότι η κατοικία και το κόστος ίδρυσης ενός νέου νοικοκυριού είναι μια σημαντική δαπάνη για τις νεοσύστατες οικογένειες, αναγνωρίζεται από μερικές χώρες, οι οποίες και λαμβάνουν ειδικά μέτρα.

Το πρόβλημα που τίθεται είναι πρώτον, να προσδιορισθούν οι ομάδες και δεύτερον να ληφθεί μια σειρά μέτρων που θα τις καλύπτουν (π.χ. φτωχές οικογένειες ή οικογένειες με μεγάλο αριθμό μελών). Ετσι θα πρέπει να ευρεθούν τέτοιοι τρόποι αντικατάστασης του εισοδήματος οι οποίοι να μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε συνδυασμό με μια μέθοδο υπολογισμού των αναγκών (ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης) μεταξύ ισοδύναμων εισοδημάτων λαμβάνοντας υπόψη τόσο τη σύνθεση όσο και τα εισοδήματα της οικογένειας. Δεν θα πρέπει δηλαδή να θεωρηθεί αυτόματα ότι οι μονογονικές οικογένειες είναι σε χειρότερη οικονομική θέση από τις άλλες μορφές οικογένειας. Μπορεί στην πραγματικότητα, να είναι περισσότερο φτωχή μια οικογένεια δύο γονέων είτε επειδή δεν εργάζονται και οι δύο γονείς ή είναι αλκοολικοί, έτσι ώστε να μην επαρκεί το εισόδημα για τις ανάγκες των παιδιών. Δημιουργείται λοιπόν η ανάγκη εύρεσης τρόπων ενίσχυσης του εισοδήματος όλων των οικογενειών με ειδικές ανάγκες.

Από τις περισσότερες εξάλλου εφαρμοζόμενες πολιτικές των τελευταίων ετών (πολιτική υγείας, κοινωνικής ασφάλειας κ.λπ.) επιδιώκεται η ενθάρρυνση των μελών μιας οικογένειας για την φροντίδα των ενήλικων συγγενών, οι οποίοι χρειάζονται ειδικές φροντίδες και προσοχή, δημιουργώντας παράλληλα το νομικό πλαίσιο που δεν θα στερεί από τα άτομα αυτά, που αναγκάζονται να παραμείνουν εκτός της αγοράς εργασίας, την κοινωνική προστασία που θα είχαν παραμένοντας στο χώρο εργασίας τους.

Με την επισήμανση ότι σε καμιά περίπτωση η ένταξη του ατόμου στην οικογένεια δε θα πρέπει να καθιστά δυσμενέστερη τη θέση του από αυτή που θα είχε εάν λειτουργούσε σαν μεμονωμένο άτομο, κλείνω την εισήγησή μου και ευχαριστώ το Ίδρυμα Καράγιωργα για όλη την προσφορά του μέχρι σήμερα.

## ΠΙΝΑΚΑΣ

ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΣΥΧΝΟΤΗΤΑΣ ΕΞΩΓΑΜΩΝ ΓΕΝΝΗΣΕΩΝ  
EUR 12, 1965-1985

(επί τοις % του συνόλου των γεννήσεων)

| ΧΩΡΑ         | 1965   | 1970 | 1980 | 1985 |
|--------------|--------|------|------|------|
| Βέλγιο       | 2,4    | 2,4  | 4,1  | --   |
| Δανία        | 9,5    | 11,0 | 33,2 | 43,0 |
| Γερμανία     | 4,7    | 5,5  | 7,6  | 9,4  |
| Ελλάδα       | 1,1    | 1,1  | 1,5  | 1,8  |
| Ισπανία      | 1,7    | 1,3  | 3,9  | --   |
| Γαλλία       | 5,9    | 6,8  | 11,4 | 19,6 |
| Ιρλανδία     | 2,2    | 2,7  | 5,0  | 8,5  |
| Ιταλία       | 2,0    | 2,2  | 4,3  | 5,3  |
| Λουξεμβούργο | 3,7    | 4,0  | 6,0  | 8,7  |
| Ολλανδία     | 1,8    | 2,1  | 4,1  | 8,3  |
| Πορτογαλία   | 7,8(α) | 7,3  | 9,2  | 12,3 |
| Μ. Βρετανία  | 7,3(α) | 8,0  | 11,5 | 18,9 |

Πηγή : Van De Kaa, όπου ανωτ., σελ. 33

(α) Πηγή : Eurostat : Statistiques démographiques 1989.