

# ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

## ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Τομέας Ιστορίας, Φιλοσοφίας και Κοινωνιολογίας του Δικαίου



### ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

#### Θέμα:

«Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα ως πολιτική για την καταπολέμηση της φτώχειας και της ανεργίας στην Ελλάδα : Μια ανάλυση υπό το πρίσμα της Κοινωνιολογίας του Δικαίου»

«The Minimum Guaranteed Income as a Policy for Combating Poverty and Unemployment in Greece: An Analysis in the Light of Sociology of Law»

Μεταπτυχιακή φοιτήτρια : **Μαρίνα Ιακωβάκη (Α.Μ. 500434)**

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια : **Ασπασία Ι. Τσαούση**

#### Μαθήματα Β' έτους:

Κύριο Μάθημα : **Κοινωνιολογία του Δικαίου**, Νικόλαος Γ. Ιντζεσίλογλου, Ασπασία Ι. Τσαούση

**Δίκαιο και Πληροφορική** : Ιωάννης Δ. Ιγγλεζάκης

**Ιστορία του Ελληνικού και Ρωμαϊκού Δικαίου** : Κων/νος Βλάχος, Δάφνη Παπαδάτου,

Καλλιόπη Παπακωνσταντίνου, Σοφία Τζωρτζακάκη - Τζαρίδου

Θεσσαλονίκη

Σεπτέμβριος 2018



# Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

Ευχαριστίες.....	II
Περίληψη.....	III
Abstract .....	IV
Εισαγωγή.....	1
<b>ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ</b> .....	<b>3</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Το κοινωνικό κράτος αντιμέτωπο με τη φτώχεια και την ανεργία στην Ελλάδα της κρίσης.....</b>	<b>3</b>
1.1. Η κρίση.....	3
1.2. Οι κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης: ανεργία, φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός	5
1.2.1. <i>Ανεργία: το νέο τοπίο</i> .....	10
1.2.2. <i>Φτώχεια και κίνδυνος κοινωνικού αποκλεισμού</i> .....	11
1.2.3. <i>Φτωχοί εργαζόμενοι-Νέες μορφές φτώχειας</i> .....	12
1.2.4. <i>Υποβάθμιση του βιοτικού επιπέδου και διεύρυνση της ανισότητας</i> .....	13
1.3. Το κοινωνικό κράτος και η κρίση.....	13
1.3.1. <i>Η υποβάθμιση «του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας»</i> .....	19
1.3.2. <i>Το δίχτυ ασφαλείας στην εποχή της μόνιμης λιτότητας</i> .....	21
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ως αναπόσπαστο τμήμα του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας.....</b>	<b>26</b>
2.1. Οριοθέτηση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας .....	26
2.1.1. <i>Θεωρητικές προσεγγίσεις</i> .....	28
2.1.1.1. <i>Η νεοφιλελεύθερη προσέγγιση</i> .....	28
2.1.1.2. <i>Η προσέγγιση της κοινωνικής δικαιοσύνης</i> .....	28
2.1.1.3. <i>Η προσέγγιση της ισότητας</i> .....	29
2.1.2. <i>Τεχνικές κατοχύρωσης ενός κοινωνικού δικτύου ασφαλείας</i> .....	29
2.2. Τί είναι το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα.....	31
2.2.1. <i>Ιστορική διερεύνηση</i> .....	33
2.2.1.1. <i>Η ελληνική περίπτωση</i> .....	38
2.2.2. <i>Το σύστημα του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος</i> .....	41
2.2.2.1. <i>Η φιλοσοφία του συστήματος</i> .....	42
2.2.2.2. <i>Οι αρχές του συστήματος</i> .....	43
2.2.2.3. <i>Οι άξονες του συστήματος</i> .....	44
2.2.2.3.1. <i>Οι προϋποθέσεις θεμελίωσης του δικαιώματος σε παροχές</i> .....	44
2.2.2.3.2. <i>Οι παροχές του συστήματος</i> .....	48

2.2.2.3.3. Η διοικητική διάρθρωση του συστήματος.....	50
2.2.2.3.4. Η χρηματοδότηση του συστήματος .....	51
2.2.2.3.5. Η σχέση του συστήματος με άλλα συστήματα κοινωνικής προστασίας .....	51
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ως κοινωνικό δικαίωμα .....</b>	<b>54</b>
3.1. Τα κοινωνικά δικαιώματα και η αμφισβήτησή τους .....	54
3.1.1. Εννοιολογικός προσδιορισμός των κοινωνικών δικαιωμάτων.....	54
3.1.2. Η σχετικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων.....	56
3.1.3. Καθολική ή επιλεκτική εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων .....	57
3.1.4. Το κοινωνικό δικαίωμα για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.....	58
3.2. Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στο ελληνικό Σύνταγμα.....	59
3.2.1. Τα προϊσχύσαντα Συντάγματα .....	60
3.2.2. Το δικαίωμα για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στο ελληνικό Σύνταγμα.....	62
3.2.2.1. Η βασική συνταγματική διάταξη – το άρθρο 21§3 .....	64
3.2.2.2. Αξιοποίηση επιμέρους συνταγματικών διατάξεων .....	65
3.3. Διεθνείς παρεμβάσεις στην κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων προστασίας και η επίδρασή τους στην ελληνική έννομη τάξη .....	67
3.3.1. Η παρέμβαση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών .....	67
3.3.2. Οι ρυθμίσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης .....	68
3.3.2.1. Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης .....	68
3.3.2.2. Ο Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης.....	69
3.3.2.3. Οι παρεμβάσεις της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας.....	70
3.4. Η κοινοτική παρέμβαση στο πεδίο της κατοχύρωσης των ελάχιστων ορίων διαβίωσης. 70	
3.4.1. Ο Κοινοτικός Χάρτης των Κοινωνικών Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων .....	71
3.4.2. Η Σύσταση σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας. ....	73
<b>ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ .....</b>	<b>75</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα . 75</b>	
4.1. Το ιστορικό της εισαγωγής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα.....	75
4.2. Η δέσμευση για πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στο πλαίσιο των μνημονιακών προγραμμάτων .....	77
4.2.1. Κριτήρια υπαγωγής στο μέτρο .....	78
4.2.2. Ποσό και χρονική διάρκεια χορήγησης της εισοδηματικής ενίσχυσης .....	80
4.2.3. Αναστολή/Διακοπή καταβολής της εισοδηματικής ενίσχυσης .....	82

4.2.4.	<i>Συνδεδεμένες δράσεις με την ένταξη ή την επανένταξη των δικαιούχων στην αγορά εργασίας και διασφάλιση της πρόσβασης τους σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά ....</i>	82
4.2.5.	<i>Οι Δήμοι της πιλοτικής εφαρμογής.....</i>	83
4.3.	Η νέα φάση του προγράμματος.....	85
4.4.	Η καθολική εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης.....	88
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η αξιολόγηση της αποτελεσματικής εφαρμογής και στόχευσης του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης.....</b>		<b>92</b>
5.1.	Το θεωρητικό πλαίσιο της Κοινωνιολογίας του Δικαίου .....	92
5.1.1.	<i>Η προσέγγιση του λειτουργισμού .....</i>	96
5.1.2.	<i>Η προσέγγιση του κριτικού λειτουργισμού .....</i>	97
5.1.2.1.	<i>Μερικές διευκρινίσεις για την «λειτουργική» μέθοδο .....</i>	101
5.2.	Οι βασικές λειτουργίες του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης και η υλοποίησή τους.....	103
5.2.1.	<i>Οι βασικοί στόχοι του προγράμματος.....</i>	103
5.2.2.	<i>Τα προβλήματα, τα κενά και οι αδυναμίες της διοικητικής εφαρμογής του προγράμματος .....</i>	107
5.2.3.	<i>Απρόσμενες συνέπειες της εφαρμογής του προγράμματος .....</i>	113
5.2.4.	<i>Προτάσεις για τη βελτίωση του προγράμματος.....</i>	118
	<b>Επίλογος .....</b>	<b>129</b>
	<b>Βιβλιογραφία.....</b>	<b>137</b>
	<b>Άρθρα – Περιοδικά.....</b>	<b>141</b>
	<b>Νομοθετήματα .....</b>	<b>142</b>
	<b>Διαδικτυακές πηγές.....</b>	<b>143</b>

*Στην οικογένειά μου, που αποτελεί για μένα το ακλόνητο στήριγμά μου*

## Ευχαριστίες

Η παρούσα διπλωματική εργασία αποτελεί βασική απαίτηση του Μεταπτυχιακού Προγράμματος της Νομικής Σχολής του Α.Π.Θ. στον τομέα της Ιστορίας, Φιλοσοφίας και Κοινωνιολογίας του Δικαίου. Η εκπόνησή της είναι αποτέλεσμα πολύμηνης προσπάθειας, μελέτης και έρευνας. Στο σημείο αυτό, αισθάνομαι την ανάγκη να εκφράσω τις ειλικρινείς και θερμές ευχαριστίες μου σε όλους, όσοι συνέβαλαν στην ολοκλήρωση αυτής της προσπάθειας.

Πρωτίστως, θα ήθελα να ευχαριστήσω την καθηγήτρια μου και επιβλέπουσα της εργασίας μου κυρία Ασπασία Τσαούση, επίκουρη καθηγήτρια της Κοινωνιολογίας του Δικαίου, για την αμέριστη βοήθειά της, για τη διαρκή συμπαράσταση, τις πολύτιμες συμβουλές της, για τα εναύσματα, τις επισημάνσεις και τις υποδείξεις της κατά τη συγγραφή αυτής της εργασίας.

Παράλληλα, θέλω να ευχαριστήσω τους καθηγητές μου Νικόλαο Ιντζεσίλογλου, ομότιμο καθηγητή της Κοινωνιολογίας του Δικαίου, Ιωάννη Ιγγλεζάκη, αναπληρωτή καθηγητή στο μάθημα «Δίκαιο και Πληροφορική», Δάφνη Παπαδάτου, Καλλιόπη Παπακωνσταντίνου, Σοφία Τζωρτζακάκη-Τζαρίδου και Κωνσταντίνο Βλάχο, επίκουρους καθηγητές της Ιστορίας του Ελληνικού και Ρωμαϊκού Δικαίου για την συνεισφορά τους στην ολοκλήρωση των μεταπτυχιακών μου σπουδών.

Ευχαριστώ επίσης τον αγαπητό φίλο, αξιότιμο κύριο Νίκο Λέγκα, πρώην υφυπουργό Οικονομίας και Οικονομικών, ο οποίος, αναγνωρίζοντας ότι οι κοινωνικές δαπάνες θα πρέπει να είναι στοχευμένες σ' αυτούς που πραγματικά το έχουν ανάγκη, πρώτος με παρότρυνε να ασχοληθώ με το επίκαιρο θέμα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στη χώρα μας, καθώς και για το ερευνητικό υλικό που έθεσε στη διάθεσή μου.

Επιπλέον, ευχαριστώ τους συναδέλφους μου στον ΟΑΕΔ-ΚΠΑ2 Τρικάλων, που - είτε το ξέρουν είτε όχι - στάθηκαν συνεργοί στην παρούσα εργασία.

Μεταξύ των άλλων, επιθυμώ να εκφράσω τις ευχαριστίες μου προς την αγαπητή μου Παναγιώτα Κωλέττα για τη συνεχή στήριξή της στη διάρκεια των μεταπτυχιακών μου σπουδών στη Θεσσαλονίκη.

Τέλος, ευχαριστώ θερμά το σύζυγό μου Χρήστο Κωλέττα, που με στηρίζει σε όλες τις επιλογές μου.

## Περίληψη

Η χώρα μας, στη διάρκεια της τρέχουσας οικονομικής κρίσης, αντιμετωπίζει πλέον οξύτερα φαινόμενα ανεργίας, ακραίας φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, με αποτέλεσμα η ζήτηση για κοινωνική μέριμνα από την πλευρά των πολιτών να αυξάνεται κατακόρυφα. Η προσφορά, όμως, από το κράτος παρουσιάζει ελλείψεις, διοικητικά κενά και δυσλειτουργίες, αφού το σημερινό δίκτυ κοινωνικής ασφάλειας χαρακτηρίζεται από αναποτελεσματικότητα και «κενά» προστασίας για ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού όπως οι μακροχρόνιοι άνεργοι, οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας, οι εργαζόμενοι χωρίς ασφάλεια, οι «φτωχοί» εργαζόμενοι, οι αυτοαπασχολούμενοι, οι ηλικιωμένοι και τα άτομα με αναπηρία. Η θέσπιση του μέτρου του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος, καθολικό και ταυτόχρονα επιλεκτικό ως προς το εισόδημα μέτρο, που θα αποβλέπει στην εξάλειψη της ακραίας φτώχειας και θα διασφαλίζει για τις ευάλωτες ομάδες ένα ελάχιστο εισόδημα και επίπεδο διαβίωσης, χωρίς, κατ' ανάγκη, ανταποδοτική βάση, θα μπορούσε να είναι μια λύση. Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, μετά από ανεπιτυχείς πρωτοβουλίες στο παρελθόν, εφαρμόζεται στην Ελλάδα ως αναπόσπαστο μέρος των υποχρεώσεων της χώρας απέναντι στους Δανειστές της. Το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, όπως μετονομάστηκε στη χώρα μας, συνδυάζει την οικονομική ενίσχυση των δικαιούχων με την κατάρτιση ατομικών σχεδίων επανένταξης στην κοινωνία και στην αγορά εργασίας, όπως συμβαίνει και στις άλλες χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρέχει ένα ύστατο δίκτυο ασφαλείας σε άτομα και νοικοκυριά που βρίσκονται αντιμέτωπα με τον κίνδυνο ακραίας φτώχειας, ακριβώς επειδή δεν δικαιούνται κάποια από τις υπάρχουσες κοινωνικές παροχές. Η παρούσα εργασία παρουσιάζει το ιστορικό της εφαρμογής του προγράμματος στην Ελλάδα της κρίσης, περιγράφει τα βασικά χαρακτηριστικά του κατά τις φάσεις της πιλοτικής και σταδιακής εφαρμογής του μετά το 2014 και εξετάζει τα κύρια εμπόδια (δημοσιονομικά, κοινωνικά, πολιτικά) που δυσχεραίνουν την αποτελεσματική υλοποίησή του. Η εφαρμογή και η διαχείρισή του αντιμετωπίζει προβλήματα, κυρίως, στον εντοπισμό των πραγματικών δικαιούχων, θεωρείται όμως, επιβεβλημένη για την εξάλειψη της ακραίας ένδειας και φτώχειας. Γενικότερα, η επιτυχημένη εφαρμογή και η βιωσιμότητα του προγράμματος απαιτεί τη συνεργασία διαφορετικών τμημάτων του κρατικού μηχανισμού και της αυτοδιοίκησης, ενώ προϋποθέτει την πλαισίωσή του από ένα



σύνολο υποστηρικτικών υπηρεσιών κοινωνικής ενσωμάτωσης και επαγγελματικής επανένταξης, η ύπαρξη των οποίων θα συντελέσει στη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού μηχανισμού κοινωνικής υποστήριξης.

**Λέξεις – κλειδιά:** Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, Κοινωνικό Δίκτυ Ασφαλείας, Ανεργία, Φτώχεια, Κοινωνικός Αποκλεισμός, Ελλάδα.

## **Abstract**

Due to the current economic crisis, our country has ended up facing the severe phenomena of unemployment, extreme poverty and social exclusion, which on their turn have led the citizens to sharply increase their demand for social care. However, the offer provided by the state presents marks of shortcomings, administrative gaps and malfunctions, since the current social safety net is characterized by inefficiency and gaps in the protection of the vulnerable groups of the population, such as the long-term unemployed, the new entrants to the labor market, the uninsured workers, the poor workers, the self-employed, the elderly and the people with disabilities. The introduction of the Minimum Guaranteed Income measure, a universal and at the same time income-friendly measure which aims at eradicating extreme poverty and which guarantees a minimum income and a living standard to the vulnerable groups, without necessarily of a contributory nature, would be a solution. The Minimum Guaranteed Income, following unsuccessful initiatives in the past, is applied in Greece as an integral part of the country's obligations to its Lenders. The Income for Social Solidarity, as it was renamed in our country, combines the financial support of the beneficiaries with the preparation of projects related to the individual reintegration in the society and the labor market, as is the case in other EU member states. It provides an ultimate safety net to individuals and households facing the risk of extreme poverty because they are not entitled to any of the existing social benefits. The current assignment presents the history of the implementation of the program in Greece in the crisis period, describes its main features during the phases of its pilot

and gradual implementation after 2014 and examines the main obstacles (fiscal, social, political) that hinder its effective implementation. Although its implementation and management encounter problems particularly in identifying the real beneficiaries, it is considered necessary to eliminate extreme poverty. More generally, the successful implementation and sustainability of the program requires the co-operation of different departments of the state mechanism with the local authorities, while it presupposes to be framed by a set of social inclusion and reintegration services, the existence of which will contribute to the creation of an integrated and effective social support mechanism.

**Keywords:** Minimum Guaranteed Income, Income for Social Solidarity, Social Safety Net, Unemployment, Poverty, Social Exclusion, Greece.

## Εισαγωγή

Η Ελλάδα βιώνει, τα τελευταία δέκα χρόνια περίπου, μια βαθύτατη οικονομική κρίση που έχει σε σημαντικό βαθμό αποδιαρθρώσει τον κοινωνικό ιστό της χώρας. Η οικονομική κρίση, πρωτοφανούς έντασης και διάρκειας, έχει αυξήσει κατακόρυφα τη «ζήτηση» για κοινωνική προστασία. Αντίθετα όμως με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, οι οποίες εφαρμόζουν προγράμματα αντιμετώπισης των κοινωνικών ανισοτήτων, η Ελλάδα, που αντιμετωπίζει οξύτατα φαινόμενα ακραίας φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, βραδυπορεί. Η ζήτηση για κοινωνική μέριμνα από την πλευρά των πολιτών είναι έντονη, ενώ η προσφορά από το κράτος χαρακτηρίζεται από αποσπασματικότητα και διοικητικές δυσλειτουργίες. Διοικητικές δυσλειτουργίες που προϋπήρχαν, η κρίση όμως τις έφερε με δραματικό τρόπο στο προσκήνιο. Έτσι το πλέγμα κοινωνικής προστασίας χαρακτηρίζεται από αναποτελεσματικότητα, ενώ παράλληλα δεν προβλέπεται αναπλήρωση των εισοδηματικών απωλειών από την οικονομική ύφεση στο άμεσο μέλλον.

Κοινωνικές ομάδες όπως οι άνεργοι και δη οι μακροχρόνιοι, οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας, οι εργαζόμενοι χωρίς ασφάλεια, οι οικογενειάρχες με χαμηλό εισόδημα, οι αυτοαπασχολούμενοι, οι ηλικιωμένοι και τα άτομα με αναπηρία χρήζουν ειδικής μέριμνας. Πρόκειται για ομάδες που βιώνουν τη συσσώρευση χρεών, τη μείωση της αγοραστικής τους δύναμης, τη μείωση των εισοδημάτων και την αύξηση των φόρων. Το μέτρο του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος ήρθε στην Ελλάδα καθυστερημένα. Μετά τις πρώτες ανεπιτυχείς προσπάθειες θεσμοθέτησης του (το 2000 κατά την περίοδο διακυβέρνησης Σημίτη και το 2005, όταν ο ΣΥΡΙΖΑ κατέθεσε στο κοινοβούλιο δεύτερο σχέδιο νόμου για την καθιέρωση του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος, το οποίο επίσης δεν προχώρησε), το 2014 τίθεται σε πιλοτική εφαρμογή φέροντας τον τίτλο «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα» με τη χορήγηση ενός ελάχιστου βασικού εισοδήματος στους πολίτες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας αλλά και τη συμμετοχή τους σε δράσεις κοινωνικής επανένταξης. Μετά την 01-01-2017 το «Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης» (αλλιώς ΚΕΑ) εφαρμόζεται σε όλη την χώρα.

Στην παρούσα εργασία εξετάζονται το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα στη χώρα μας, ως πολιτική για την καταπολέμηση της φτώχειας και της ανεργίας, ως πολιτική δηλαδή κοινωνικής προστασίας ευπαθών κοινωνικών ομάδων που βρίσκονται αντιμέτωποι με την ακραία φτώχεια, καθώς και τα βασικά ζητήματα που αφορούν στην υλοποίηση του και τις δυσκολίες εφαρμογής του.

# ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Το κοινωνικό κράτος αντιμέτωπο με τη φτώχεια και την ανεργία στην Ελλάδα της κρίσης

### 1.1. Η κρίση

Η οικονομική ύφεση που μαστίζει τη χώρα μας τα τελευταία χρόνια είναι πρωτοφανής και σε ένταση και διάρκεια. Μια τέτοια κρίση δεν έχει προηγούμενο σε καιρό ειρήνης σε ολόκληρη την Ευρώπη εδώ και ογδόντα χρόνια τουλάχιστον. Το 2010, επέρχεται η κατάρρευση της οικονομίας της χώρας. Είναι το τέλος μιας εποχής σταθερής, αλλά επιδοτούμενης και μη παραγωγικής, οικονομικής μεγέθυνσης, στην οποία η πολιτεία δεν επένδυσε με διαρθρωτικό τρόπο και με αναπτυξιακό σχεδιασμό. Αντίθετα, πολλοί πολίτες «επένδυσαν» με νεόπλουτο καταναλωτισμό και πολλά νοικοκυριά ανέλαβαν δυσβάστακτα δανειακά βάρη. Το 2009, το εθνικό χρέος ξεπερνά το 128% και το δημόσιο έλλειμμα το 15% του ΑΕΠ, στραγγίζοντας την άνυδρη οικονομία και στραγγαλίζοντας την αποχαυνωμένη κοινωνία. Η χώρα τελικά, τον Ιούνιο του 2010, σύρεται στην επείγουσα αποδοχή διεθνούς οικονομικής βοήθειας με την καθοδήγηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Η διεθνής βοήθεια κωδικοποιείται και εντάσσεται σε ένα «μνημόνιο συνεργασίας», σε μία συμφωνία μεταξύ της χώρας και των δανειστών της. Ο χώρος της κοινωνικής πολιτικής καταλαμβάνει περίοπτη θέση στους όρους «συνεργασίας», με βασικούς άξονες αναθεώρησης την αγορά εργασίας, την υγεία και το συνταξιοδοτικό σύστημα<sup>1</sup>. Στην ουσία πρόκειται για μια στυγνή «μνημονιακή» αντιμεταρρύθμιση με την υποβάθμιση σε μισθούς και παροχές και απορρύθμιση βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι οριζόντιες περικοπές πλήττουν όλες τις συντάξεις, τα προνοιακά επιδόματα, τις εργασιακές παροχές. Στην υγεία, ο χώρος δράσης είναι κυρίως τα δημόσια νοσοκομεία με μέτρα για εισιτήριο εισόδου, με δρομολόγηση συγχωνεύσεων, με επέκταση της εξαιρετικά διαδεδομένης ιδιωτικής ιατρικής. Στην απασχόληση, η απορρύθμιση της αγοράς εργασίας και η κατεδάφιση εργασιακών δικαιωμάτων διανθίζεται από μια ουτοπική επιδίωξη για μείωση της

---

<sup>1</sup>Βλ. [www.minfin.gr](http://www.minfin.gr), Μνημόνια 1, 2 και 3 και Ν. 3845/2010.

ανεργίας. Όμως, η πτώση της οικονομικής δραστηριότητας, ο υψηλός δανεισμός και οι πολιτικές λιτότητας είναι πηγές αστείρευτης ανεργίας<sup>2</sup>.

Η ύφεση μειώνει τη ζήτηση για εργασία εκ μέρους των επιχειρήσεων και επομένως τους μισθούς και την απασχόληση. Καθώς η ανεργία και ο πληθωρισμός εκτινάσσονται, πλήττεται κάθε οικογένεια. Οι μικροεπιχειρήσεις καταγράφουν συνεχώς μικρότερο τζίρο με αποτέλεσμα να οδηγούνται σε κλείσιμο. Έκτακτοι φόροι στις κατοικίες, περικοπή συντάξεων, μεγάλες περικοπές στο εφάπαξ, μείωση του αφορολόγητου ορίου και αντιμετώπιση των παιδιών ως «καταναλωτικά αγαθά» περιορίζουν τις δυνατότητες της οικογένειας και των άτυπων δικτύων στήριξης να λειτουργήσουν συνεκτικά<sup>3</sup>. Η μείωση των αποδοχών επίσης, είναι σημαντική. Οι μέσες πραγματικές αποδοχές των μισθωτών (δημόσιου, τραπεζικού τομέα, επιχειρήσεων κοινωνικής ωφέλειας και ιδιωτικών επιχειρήσεων, όπου χάθηκαν και οι περισσότερες θέσεις εργασίας) μειώνονται δραματικά, ενώ ο κατώτατος μισθός είναι 25% χαμηλότερος μετά την κρίση.

Επιπλέον, η κρίση επηρεάζει και με άλλους τρόπους. Καθώς η πιστωτική κάλυψη των ατομικών επιχειρήσεων εκ μέρους των τραπεζών περιορίζεται, η ζήτηση για τις αντίστοιχες υπηρεσίες υποχωρεί και έτσι τα εισοδήματα από την αυτοαπασχόληση μειώνονται. Η μείωση του εισοδήματος, εξάλλου, πιέζει όσες οικογένειες έχουν συσσωρευμένα χρέη από καταναλωτικά ή στεγαστικά δάνεια. Η πτώση της αξίας της ιδιόκτητης κατοικίας και άλλων περιουσιακών στοιχείων επηρεάζει την κατανάλωση και την αποταμίευση. Η αύξηση του ειδικού βάρους των δαπανών κατοικίας (ενοίκιο, δόση στεγαστικού, έξοδα θέρμανσης) στους οικογενειακούς προϋπολογισμούς όπως και η αύξηση των έμμεσων φόρων, ενισχύουν τη γενική αίσθηση δυσπραγίας<sup>4</sup>. Επιπρόσθετα, τα μέτρα λιτότητας ενδέχεται να μειώσουν τον «κοινωνικό μισθό»<sup>5</sup>, δηλαδή την ποσότητα και την ποιότητα των κοινωνικών υπηρεσιών (βρεφονηπιακοί σταθμοί, σχολική εκπαίδευση, ιατρική περίθαλψη, φάρμακα, φροντίδα ηλικιωμένων) που παρέχονται στους πολίτες. Είναι βέβαιο ότι στη χώρα μας τα μέτρα λιτότητας

---

<sup>2</sup>Βλ. Δημήτρης Βενιέρης, «Κρίση οικονομίας, απορρύθμιση κοινωνικής πολιτικής: Η νέα «μικροελληνική» καταστροφή 2010-2011», Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 134(134), 2011, σελ. 108-109.

<sup>3</sup>Βλ. Διονύσης Μπαλούρδος- Μαρία Πετράκη (επιμ.), Συμπεράσματα στο «Νέα φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός-Πολιτικές καταπολέμησης και καθιέρωσης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος», Ειδική Συνεδρία Διαρκούς Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων, Βουλή των Ελλήνων, ΙΓ΄ Περίοδος-Σύνοδος Γ΄, Αθήνα, 2012, σελ. 154.

<sup>4</sup>Βλ. Ματσαγγάνης, Μάνος, «Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς-Οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία», Εκδόσεις Κριτική ΑΕ, Αθήνα, 2011, σελ. 100.

<sup>5</sup> Βλ. Ό. π., σελ. 197.

έχουν επηρεάσει σημαντικά τη διανομή του εισοδήματος, τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Τα φτωχά νοικοκυριά, τα οποία διαθέτουν περιορισμένες δυνατότητες αντίδρασης, ενδεχομένως να βιώσουν βαθύτερη, πιο ακραία και απόλυτη φτώχεια. Βραχυχρόνια, ωστόσο, πλήττονται και όσοι βρίσκονται «κοντά στη φτώχεια», ενώ επηρεάζονται και νέες ομάδες που διαφορετικά δεν θα είχαν επηρεαστεί. Τα σκληρά μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής και η αναδιάρθρωση της αγοράς εργασίας επηρεάζουν πολλά άτομα της «μεσαίας τάξης», τα οποία θα οδηγηθούν σε έναν φαύλο κύκλο φτώχειας ή σε μία νέα τάξη εργαζόμενων φτωχών ή ανέργων. Θα νιώσουν απομόνωση, απόγνωση, έλλειψη αξιόπιστης πληροφόρησης και εγκατάλειψη από τις υπηρεσίες του κοινωνικού κράτους.

Με την κρίση οι διαθέσιμοι πόροι για κοινωνική πολιτική περιορίζονται, όταν από την άλλη οι απαιτήσεις για κοινωνικό κράτος αυξάνονται. Η αποτελεσματικότητα του κοινωνικού κράτους αμφισβητείται ριζικά, ενώ περιορίζονται οι πολιτικές για την οικογένεια, όταν η στήριξή της είναι αναγκαία περισσότερο από ποτέ. Πέραν της αύξησης του κινδύνου φτώχειας, εμφανές είναι ότι η κρίση τονίζει έντονα τον πολυδιάστατο χαρακτήρα του φαινομένου. Τα άτομα με εισοδήματα κάτω από το συμβατικό όριο φτώχειας, βιώνουν ταυτόχρονα σημαντικές στερήσεις, όπως στην εκπαίδευση και στην απασχόληση. Ταυτόχρονα, οι εν λόγω πολλαπλές στερήσεις φαίνεται να οδηγούν στην αναπαραγωγή κλασικών φτωχογόνων παραγόντων, με αποτέλεσμα ο φαύλος κύκλος της σωρευτικής αιτιότητας της φτώχειας να παρασύρει σε ακραίες καταστάσεις ανέχειας και κοινωνικού αποκλεισμού<sup>6</sup>.

## **1.2. Οι κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης: ανεργία, φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός**

Στη δημόσια συζήτηση δείχνει να επικρατεί η υπόθεση ότι η αύξηση της ανεργίας προκαλεί ανάλογη αύξηση της φτώχειας. Η ανεργία βέβαια έχει ως άμεση συνέπεια την έλλειψη ή την απώλεια εισοδήματος. Έχει και ψυχολογικές παρενέργειες καθώς και αρνητικές επιπτώσεις στις οικογενειακές και κοινωνικές σχέσεις των ανέργων. Ωστόσο, η σχέση της με τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό δεν είναι ευθεία και άμεση. Επηρεάζεται από παράγοντες, όπως η διάρκεια και η συχνότητα της ανεργίας στη ζωή των ατόμων, τα χαρακτηριστικά του νοικοκυριού στο οποίο ζει ο

---

<sup>6</sup>Βλ. Διονύσης Μπαλούρδος και Μαρία Πετράκη, ό. π., σελ. 153-154.

άνεργος<sup>7</sup> και η θέση του σε αυτό, το σύστημα κοινωνικής προστασίας, οι μορφές οικογενειακής και κοινοτικής αλληλεγγύης, οι κοινωνικές στάσεις απέναντι στους ανέργους, η οργάνωση και η συμμετοχή των τελευταίων στην υπεράσπιση των συμφερόντων τους<sup>8</sup>. Η ανεργία είναι ένα ετερογενές φαινόμενο, γεγονός που διαφοροποιεί τις συνέπειές της και άρα τις εμπειρίες των ατόμων που τις υφίστανται. Δεν απορρέει μόνο από την απώλεια μιας σταθερής και πλήρους απασχόλησης θέσης, ούτε αφορά μόνο τους άνδρες που είναι «αρχηγοί» και κύριοι προμηθευτές εισοδήματος των νοικοκυριών. Πλήττει επίσης νέους και γυναίκες, νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας ή εργαζόμενους με άτυπες μορφές απασχόλησης. Η εμπειρία της ανεργίας διαφοροποιείται και από τη συχνότητα της εμφάνισής της, καθώς και τη συνολική διάρκεια των διαστημάτων της στον επαγγελματικό βίο των ατόμων. Η διάρκεια της ανεργίας επιδρά αυξητικά στον κίνδυνο της φτώχειας και της υλικής αποστέρησης. Αλλά, η αύξηση της ανεργίας δε συνεπάγεται σχεδόν ισόποση αύξηση της φτώχειας. Κάποιοι από όσους χάνουν τη δουλειά τους ζουν σε νοικοκυριά, όπου κάποιο άλλο μέλος συνεχίζει να εργάζεται. Κάποια νοικοκυριά εκτός από τις αμοιβές από εργασία διαθέτουν και άλλα εισοδήματα, π.χ. από ενοίκια ή ελεύθερο επάγγελμα.

Ακόμη πιο σημαντικός μπορεί να είναι ο ρόλος των κοινωνικών παροχών. Κάποιες παροχές συνδέονται με την απώλεια της θέσης της εργασίας, είτε ενεργοποιούνται τη στιγμή της απόλυσης (π.χ. επιδόματα ανεργίας) είτε αμέσως μετά λόγω της συνακόλουθης μείωσης του εισοδήματος του νοικοκυριού (π.χ. στεγαστικά επιδόματα, επιδόματα κοινωνικής πρόνοιας). Άλλες παροχές δεν συνδέονται με την απώλεια της θέσης εργασίας αλλά καταβάλλονται είτε στον ίδιο τον άνεργο είτε σε άλλα μέλη του νοικοκυριού (π.χ. οικογενειακά επιδόματα, συντάξεις). Επομένως, ο ρόλος της ανεργίας ως προσδιοριστικός παράγοντας της φτώχειας εξαρτάται από το

---

<sup>7</sup>Η έννοια του άνεργου καθορίζεται με βάση τον αρχικό ορισμό του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας των Ηνωμένων Εθνών και εξειδικεύτηκε έτσι ώστε να μην υπάρχει περιθώριο υποκειμενικής ερμηνείας. Συγκεκριμένα ως άνεργο χαρακτηρίζεται το άτομο που δεν εργάστηκε έστω και μία ώρα την εβδομάδα αναφοράς των στοιχείων, αναζητεί εργασία, αναφέρει τις συγκεκριμένες ενέργειες που έκανε για το σκοπό αυτό κατά τις 4 εβδομάδες που προηγούνται από αυτήν της αναφοράς των στοιχείων και είναι έτοιμος να εργασθεί την επόμενη εβδομάδα. Ως νέοι άνεργοι εκλαμβάνονται οι άνεργοι ηλικίας έως 25 ετών. «Νέοι» άνεργοι θεωρούνται οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας, δηλαδή αυτοί που ζητούν εργασία για πρώτη φορά, ανεξαρτήτως ηλικίας. Βλ. «Κοινωνικός αποκλεισμός και πολιτικές ενσωμάτωσης», Γ. Τσομπάνογλου, Γ. Κορρές και Ι. Γιαννοπούλου (επιμ.), Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2005, σελ. 79 και «Το σύστημα κοινωνικής προστασίας από την ανεργία: εμπειρίες, διαστάσεις και πολιτικές», Ηλίας Κικίλιας,- Μιχάλης Χλέτσος (επιμ.), Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2002, σελ. 13 με τις εκεί παραπομπές.

<sup>8</sup>Βλ. Μαρία Καραμεσίνη, «Ανεργία, φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός στην Ελλάδα» στο «Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός», Μαρία Πετμεζίδου-Χρίστος Παπαθεοδώρου (επιμ.), Εκδ. Εξάντας, 2004, σελ. 399.



εάν οι άνεργοι αποτελούσαν με τη δουλειά τους, προτού τη χάσουν, την κύρια ή ακόμα χειρότερα τη μοναδική πηγή εισοδήματος του νοικοκυριού, από την απασχόληση και τις αμοιβές των υπολοίπων μελών της οικογένειας και από τα υπόλοιπα εισοδήματα και τα κοινωνικά επιδόματα<sup>9</sup>. Για όλους αυτούς τους λόγους, η συσχέτιση της ανεργίας με τη φτώχεια δεν είναι πάντα ισχυρή. Ωστόσο, το υψηλό ποσοστό της ανεργίας και ιδιαίτερα της μακροχρόνιας ανεργίας<sup>10</sup>, θεωρείται από τους κυριότερους παράγοντες που εξηγούν κοινωνιολογικά το φαινόμενο της φτώχειας<sup>11</sup>.

Πώς ορίζεται η φτώχεια; Το δίκαιο δεν ορίζει τη φτώχεια, αλλά αναφέρεται έμμεσα σε αυτήν δια μέσου εννοιών όπως είναι η ισότητα, η ανάγκη, η κοινωνική αλληλεγγύη, τα κοινωνικά δικαιώματα. Οι οικονομικές και κοινωνικές επιστήμες ορίζουν τη φτώχεια ως την έλλειψη ενός ελάχιστου εισοδήματος που εξασφαλίζει την κάλυψη των στοιχειωδών αναγκών αξιοπρεπούς διαβίωσης<sup>12</sup> και τη στοιχειώδη συμμετοχή στην κοινωνική ζωή. Στη διεθνή βιβλιογραφία η φτώχεια καταγράφεται ως «απόλυτη» και ως «σχετική»<sup>13</sup>. Η ύπαρξη σχετικής φτώχειας τεκμηριώνεται με το συμβατικό δείκτη σχετικής φτώχειας (τρόπος που χρησιμοποιείται ευρύτατα στην Ευρώπη) και μετρά το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα χαμηλότερο από το 60% του διαμέσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Βλ. Μάνος Μασσαγγάνης «Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς», ό. π., σελ. 106-107 και Μαρία Καραμεσίνη, ό. π., σελ. 405-406.

<sup>10</sup> Στους μακροχρόνιους άνεργους εντάσσονται τα άτομα που δηλώνονται ως άνεργοι για διάστημα μεγαλύτερο του ενός έτους. Βλ. «Κοινωνικός αποκλεισμός και πολιτικές ενσωμάτωσης», ό. π., σελ. 80.

<sup>11</sup> Βλ. Ασπασία Τσαούση, «Δίκαιο και Συνεργατικότητα: Μία νέα προσέγγιση στην κοινωνιολογία του Δικαίου», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2013, σελ. 356.

<sup>12</sup> Τροφή, ενδυμασία, κατοικία, θέρμανση.

<sup>13</sup> Η «απόλυτη» φτώχεια εξετάζει την επιβίωση των ανθρώπων και παραπέμπει στη στέρηση βασικών αγαθών πρώτης ανάγκης λ.χ. καταστάσεις λιμοκτονίας, έντονου υποσιτισμού, έλλειψη πόσιμου νερού, στέγασης, ένδυσης, ή φαρμάκων. Ως κατώφλι της «απόλυτης φτώχειας», η Παγκόσμια Τράπεζα ορίζει τη διαβίωση με λιγότερο από ένα δολάριο ημερησίως. Η «σχετική φτώχεια» σχετίζεται με την δυνατότητα ατόμων σε μια κοινωνία να ικανοποιούν ανάγκες που δημιουργούνται σε μια ορισμένη χρονική περίοδο και αναφέρεται σε νοικοκυριά με βιοτικό τους επίπεδο που απέχει σημαντικά από το γενικό βιοτικό επίπεδο της κοινωνίας στην οποία ανήκουν, εμποδίζοντας τη συμμετοχή τους σε συνήθεις καθημερινές δραστηριότητες. Βλ. Μαρία Πετμεζίδου, «Ο διάλογος για την παγκόσμια φτώχεια» στο «Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός», Μαρία Πετμεζίδου - Χρίστος Παπαθεοδώρου (επιμ.), Εκδ. Εξάντας, 2004, σελ. 60-63.

<sup>14</sup> Το όριο φτώχειας στην Ελλάδα ορίζεται σύμφωνα με το Ν.3631/2008 ως το 60% της διάμεσου του ισοδύναμου του συνολικού διαθέσιμου εισοδήματος σύμφωνα με τη δειγματοληπτική Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (European Union – Statistics on Income and Living Conditions) που διενεργείται από την ΕΛ.ΣΤΑΤ. Το διάμεσο εισόδημα είναι το εισόδημα του διάμεσου ατόμου, δηλαδή του πολίτη που βρίσκεται ακριβώς στο μέσο της εισοδηματικής κατανομής. Οι άνθρωποι που είναι πλουσιότεροι του είναι ακριβώς ίδιοι σε αριθμό με τους ανθρώπους που είναι φτωχότεροι. Βλ. αναλυτικότερα στο «Μια αποδοτικότερη πολιτική για την καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας», Μάνος Μασσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη, Ελένη Καναβίτσα και

Σημειώνεται ότι ο δείκτης αυτός είναι συνάρτηση του διαμέσου εισοδήματος, όπως αυτό διαμορφώνεται κάθε έτος. Σε εποχές ραγδαίων αλλαγών και μεγάλων μειώσεων του μέσου εισοδήματος, όπως η δική μας, η καταλληλότητα της έννοιας της σχετικής φτώχειας, όπως συμβατικά αυτή υπολογίζεται, τίθεται υπό αμφισβήτηση. Σε εποχές απότομης πτώσης του βιοτικού επιπέδου το πρόβλημα της φτώχειας μπορεί να πάρει τέτοιες διαστάσεις που να είναι επιτακτικός ο υπολογισμός του αριθμού των πολιτών με εισόδημα πολύ χαμηλότερο από κάποιο όριο σχετικής φτώχειας. Εισόδημα τόσο χαμηλό, που να μην επαρκεί πλέον για την αγορά απαραίτητων βασικών προϊόντων-αγαθών για την εξασφάλιση ενός ελάχιστου αξιοπρεπούς διαβίωσης, με αποτέλεσμα οι πολίτες να διαβιούν σε κατάσταση ακραίας φτώχειας<sup>15</sup>. Το ελάχιστο κόστος αξιοπρεπούς διαβίωσης μεταβάλλεται ανάλογα με το μέγεθος και τη σύνθεση του νοικοκυριού, τον τόπο διαμονής καθώς και αν το νοικοκυριό διαθέτει ιδιόκτητη κατοικία ή βαρύνεται από ενοίκιο ή στεγαστικό δάνειο<sup>16</sup>. Επιπλέον, η φτώχεια αποτελεί πολυδιάστατο φαινόμενο που συντίθεται από στοιχεία ποσοτικά (ανεπαρκείς χρηματικοί πόροι για την κάλυψη βασικών αναγκών), αλλά και ποιοτικά (αδυναμία πρόσβασης στις βασικές κοινωνικές, πολιτικές και επαγγελματικές ευκαιρίες)<sup>17</sup>.

Εκτός από τη φτώχεια, η ανεργία φέρνει μαζί της και τον κακό αδερφό της, τον κοινωνικό αποκλεισμό<sup>18</sup>. Ειδικότερα, η ανεργία και δη η μακροχρόνια, λειτουργεί ως μία από τις κύριες παραμέτρους και είναι ένας από τους βασικούς παράγοντες του κοινωνικού αποκλεισμού<sup>19</sup>. Καθώς οι άνεργοι και οι οικογένειές τους αντιμετωπίζουν

---

Μαρία Φλεβοτόμου, Διανέοσις, Ιούνιος, 2016, σελ. 12 και Γαβριήλ Αμίσης, «Το διακύβευμα της κοινωνικής αλληλεγγύης στην Ελλάδα της ύφεσης-Η θέσπιση ενός γενικού συστήματος ελάχιστου εισοδήματος ως βασική πρόκληση μεταρρύθμισης», στο «Νέα φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός», Βουλή των Ελλήνων, ό. π., σελ. 126, παραπομπή 6.

<sup>15</sup> Ως όριο ακραίας φτώχειας θεωρείται το κόστος απόκτησης ενός καλαθιού αγαθών και υπηρεσιών που αντιστοιχεί στις ελάχιστες ανάγκες διαβίωσης (στα «αναγκαία προς το ζην»). Φυσικά, το τι ακριβώς πρέπει να περιέχει ένα τέτοιο καλάθι αγαθών είναι σε μεγάλο βαθμό υποκειμενικό θέμα. Βλ. αναλυτικότερα στο Μάνος Ματσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη, Ελένη Καναβίτσα και Μαρία Φλεβοτόμου, ό. π., σελ. 26.

<sup>16</sup> Βλ. Μάνος Ματσαγγάνης, «Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς», ό. π., σελ. 116.

<sup>17</sup> Βλ. Γνώμη 210 της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της Ελλάδας (Ο.Κ.Ε.) για τη «Φτώχεια», Αθήνα, Ιανουάριος 2009.

<sup>18</sup> Βλ. Ασπασία Τσαούση, ό. π., σελ. 356.

<sup>19</sup> Η ένταση και η έκταση του φαινομένου της μακροχρόνιας ανεργίας στην Ελλάδα οδηγούν στο συμπέρασμα ότι δεν πρόκειται για συγκυριακό αλλά για διαρκές φαινόμενο. Για τον λόγο αυτό οι πιθανότητες κοινωνικού αποκλεισμού του εμπλεκόμενου πληθυσμού είναι μεγάλες. Δύο δεδομένα ενισχύουν τη συγκεκριμένη άποψη: Αφ' ενός, με βάση το υφιστάμενο σύστημα κοινωνικής προστασίας ο μέγιστος χρόνος παροχής επιδόματος ανεργίας και αντίστοιχης ασφαλιστικής κάλυψης ανέρχεται σε ένα έτος. Πιθανά αυτοί που τυγχάνουν επιδόματος ανεργίας να συνιστούν το τμήμα των λιγότερο αποκλεισμένων. Αυτό σημαίνει ότι οι μακροχρόνιοι άνεργοι βρίσκονται εκτός συστήματος κοινωνικής προστασίας. Κατά συνέπεια, η πλειονότητα των ανέργων αποκλείεται από

καθημερινά ζήτημα επιβίωσης, σταδιακά αποκοινωνικοποιούνται<sup>20</sup>, αντιμετωπίζοντας ψυχολογικά προβλήματα. Και αυτό γιατί η απασχόληση ανταποκρίνεται στις βαθύτερες ανάγκες των ατόμων για κοινωνική συμμετοχή, η ζωή τους αποκτά νόημα μέσω αυτής, αφού η κοινωνική τους θέση και ταυτότητα στις σύγχρονες κοινωνίες εξακολουθεί να εξαρτάται από τη συμμετοχή τους στη διαδικασία παραγωγής και ανταλλαγής<sup>21</sup>. Καταλήγοντας, οι κοινωνικά αποκλεισμένοι είναι μια ομάδα που βρίσκεται «εκτός του κύριου κορμού της κοινωνίας», και μερικές φορές μάλιστα «εκτός των ορίων αυτής της ίδιας της κοινωνίας»<sup>22</sup>. Πάντως, τελική και απώτερη συνέπεια της φτώχειας και του

---

τις παροχές των «παθητικών» πολιτικών απασχόλησης. Αφ' ετέρου, η ανεπαρκής κοινωνική προστασία και στήριξη από την Πολιτεία συχνά εξωθεί τους ανέργους σε υποαπασχόληση σε μικρές επιχειρήσεις φίλων ή μελών της οικογένειας. Τα άτυπα κοινωνικά δίκτυα διαδραματίζουν τον ρόλο που σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες ανήκουν στην κοινωνική ασφάλιση. Βλ. αναλυτικότερα Γ. Τσομπάνογλου, Γ. Κορρές και Ι. Γιαννοπούλου, ό. π., σελ. 91 με την εκεί παραπομπή.

<sup>20</sup> «Το βασικό γνώρισμα των ομάδων ή ατόμων που κρίνονται αποκλεισμένες από τον ομαλό, κανονικό τρόπο ζωής είναι η απομόνωσή τους από τους βασικούς κοινωνικούς μηχανισμούς που παράγουν ή διανέμουν τους κοινωνικούς πόρους. Ο κοινωνικός αποκλεισμός φαίνεται σαν κατάσταση ταυτόχρονης, προσωρινής ή μη, αποξένωσης του ατόμου από την αγορά εργασίας, την οικογένεια και το κοινωνικό του περιβάλλον, καθώς και από το μηχανισμό που έχει αναπτύξει το Κράτος για την προστασία των πολιτών του». Βλ. Γ. Τσομπάνογλου, Γ. Κορρές και Ι. Γιαννοπούλου, ό.π., σελ. 90 με την εκεί παραπομπή.

<sup>21</sup> Βλ. Μαρία Καραμεσίνη, ό. π., σελ. 406.

<sup>22</sup> Βλ. Μαρία Πετμεζίδου, ό.π., σελ. 226. Οι κοινωνικά αποκλεισμένοι, οι «εκτός των τειχών» της κοινωνίας μπορούν να συγκριθούν με τους «αναχωρητές» της κλασικής τυπολογίας του Robert King Merton. Ο Αμερικανός κοινωνιολόγος Merton τυποποίησε σε πέντε κατηγορίες τα άτομα μιας κοινωνίας, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους και την ανοχή τους στις πιέσεις της ίδιας της κοινωνίας (συμμορφούμενοι, καινοτόμοι, τυπολάτρες, επαναστάτες, αναχωρητές). Οι «αναχωρητές» του Merton αρνούνται τόσο τις αξίες – στόχους που θέτει η κοινωνία, όσο και τα μέσα πραγμάτωσής τους. Το άτομο αποτυγχάνει να κατακτήσει τον στόχο με νόμιμο τρόπο, ενώ παράλληλα δυσκολεύεται να ακολουθήσει την παράνομη οδό, εξαιτίας εσωτερικευμένων απαγορεύσεων. Ο στόχος όμως, εξακολουθεί να υφίσταται. Λόγω της αδυναμίας διαχείρισης της σύγκρουσης που προκαλείται, τα άτομα αυτά ενεργοποιούν την ηττοπάθεια, την αδιαφορία και την παραίτηση ως μηχανισμό διαφυγής, ώστε να αποδράσουν από τις απαιτήσεις της κοινωνίας. Αξιοπρόσεκτη εδώ επίσης, η θεωρία της προσέγγισης των ικανοτήτων (capabilities approach) του διακεκριμένου οικονομολόγου και νομπελίστα Amartya Sen. Το επίκεντρο αυτής της θεωρίας είναι το τί μπορούν τα άτομα να πράξουν. Ιδιαίτερο βάρος δίδεται στην ανάπτυξη των ικανοτήτων όλων των μελών της κοινωνίας, με την αποτροπή της φτώχειας, την ύπαρξη ενός ικανοποιητικού εισοδήματος, τη μόρφωση και τη βελτίωση της υγείας τους. Η μεγάλη αμερικανίδα φιλόσοφος Martha Nussbaum πλαισιώνει τις βασικές αρχές της θεωρίας του Sen με έναν κατάλογο 10 θεμελιωδών ικανοτήτων ("core capabilities") που επικεντρώνονται στην έννοια της ατομικής ανθρώπινης αξιοπρέπειας, καθώς και τις απαιτήσεις του «κατωφλιού» για μια ζωή με ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Αναφέρεται όχι μόνο σε ικανότητες που έχει το άτομο, αλλά και σε ελευθερίες ή ευκαιρίες που δημιουργούνται από ένα συνδυασμό προσωπικών ικανοτήτων και το πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον. Στις ως άνω θεωρήσεις των Sen και Nussbaum βασίζεται και η θέσπιση από τον ΟΗΕ του δείκτη Ανθρώπινης ανάπτυξης (Human Development Index) για την ευημερία των ανθρώπινων κοινωνιών, όπου συνεκτιμώνται το ακαθάριστο εθνικό προϊόν (ΑΕΠ), η υγεία και η μακροβιότητα των μελών της και το επίπεδο μόρφωσης των πολιτών (αντί να λαμβάνεται υπόψη μόνο το ΑΕΠ). Βλ. σχετικά George Ritzer, «Σύγχρονη κοινωνιολογική θεωρία», Επιστημονική επιμέλεια Ιωάννα Καυτανζόγλου, Εκδ.

κοινωνικού αποκλεισμού σε συλλογικό επίπεδο είναι η αποσταθεροποίηση της κοινωνικής συνοχής. Και τελικά, κεντρική συνέπεια της διεύρυνσης της φτώχειας είναι η αποδυνάμωση του κοινωνικού κράτους.

### 1.2.1. Ανεργία: το νέο τοπίο

Οι κοινωνικές επιπτώσεις της δημοσιονομικής προσαρμογής είναι ευδιάκριτες στα ποσοστά της ανεργίας, που η άνοδός της τα τελευταία χρόνια υπήρξε θεαματική. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Υπηρεσίας<sup>23</sup> (εφεξής ΕΛΣΤΑΤ), ενώ τον Μάιο του 2008 ο αριθμός των ανέργων ήταν λίγο πάνω από 300 χιλιάδες (ποσοστό 6,6%), τον Μάιο του 2013 πλησίαζε το 1 εκατομμύριο 400 χιλιάδες (ποσοστό 27,5%). Αξίζει να σημειωθεί ότι η κρίση δεν διόγκωσε απλώς το μέγεθος του προβλήματος αλλά μετέβαλε και το πρότυπο της ανεργίας στην Ελλάδα. Μέχρι πρότινος οι (τυπικοί και άτυποι) θεσμοί της αγοράς εργασίας προστάτευαν τους αρχηγούς νοικοκυριών. Αν και αυτό συχνά οδηγούσε σε ένα κοινωνικά συντηρητικό αποτέλεσμα, σε βάρος των γυναικών και των (ενήλικων) παιδιών τους, αφού περιόριζε την κινητικότητα στην αγορά εργασίας, αναγκάζοντας πολλές γυναίκες να παραμένουν νοικοκυρές, και ωθούσε τους νέους να μένουν στο πατρικό τους σπίτι μέχρι κάποια ασυνήθιστα μεγάλη ηλικία. Όμως, είχε τουλάχιστον ένα σοβαρό πλεονέκτημα: η προστασία των εργαζόμενων ανδρών παραγωγικής ηλικίας εξασφάλιζε ότι η ανεργία δεν μεταφράζεται άμεσα σε φτώχεια. Πράγματι, οι άνεργοι και οι φτωχοί φαινόταν να αποτελούν δύο διαφορετικούς πληθυσμούς, με τον πρώτο να αποτελείται κυρίως από συζύγους εργαζόμενων ανδρών και νεαρά άτομα που εξακολουθούν να κατοικούν με τους γονείς τους και τον δεύτερο να αφορά ηλικιωμένους που κατοικούν σε αγροτικές περιοχές και περιθωριακές ομάδες στις πόλεις. Η εικόνα αυτή μεταβλήθηκε δραματικά εξαιτίας της κρίσης<sup>24</sup>. Το πρώτο τρίμηνο του 2013 σε σύγκριση με το δεύτερο τρίμηνο του 2008, η ανεργία των ανδρών αυξήθηκε όσο περίπου και των γυναικών (δηλαδή κατά 20 ποσοστιαίες μονάδες), σε 25% και 31% αντιστοίχως. Την ίδια περίοδο, η ανεργία των νέων (ηλικιακή ομάδα 20-29 ετών) παρουσίασε τεράστια αύξηση 30-32 ποσοστιαίων

---

Κριτική, 2012, σελ. 174-175 και Stanford Encyclopedia of Philosophy, The Capability Approach, First published Thu Apr. 14, 2011.

<sup>23</sup> Τα παρατιθέμενα στατιστικά στοιχεία είναι διαθέσιμα στην ηλεκτρονική σελίδα της ελληνικής στατιστικής υπηρεσίας [www.statistics.gr](http://www.statistics.gr).

<sup>24</sup> Βλ. Μάνος Ματσαγγάνης, «Χρονικό μιας προαναγγελθείσας αποτυχίας; Πώς το σύστημα κοινωνικής προστασίας (δεν)καταπολεμά τη φτώχεια στην Ελλάδα της κρίσης, Ομάδα ανάλυσης δημόσιας πολιτικής, Οικονομικό πανεπιστήμιο Αθηνών, σελ. 342.

μονάδων (σε 44% για τους άνδρες και 50% για τις γυναίκες). Όμως, αυτή τη φορά οι άνδρες στην ηλικία των 30-44 ετών δεν έμειναν αλώβητοι: το ποσοστό ανεργίας ανέβηκε και για αυτούς, από 3% το δεύτερο τρίμηνο του 2008, σε 21% το πρώτο τρίμηνο του 2013. Πολλοί βρέθηκαν ξαφνικά να ζουν σε νοικοκυριά χωρίς κανέναν εργαζόμενο και χωρίς άλλους πόρους στους οποίους να μπορούν να βασιστούν. Επιπλέον, οι πλέον ευπαθείς ομάδες –οι μακροχρόνια άνεργοι, οι γυναίκες, οι διακινούμενοι εργαζόμενοι, οι μονογονεϊκές και πολύτεκνες οικογένειες και τα άτομα με αναπηρία– έχουν πληγεί έντονα και παρουσιάζουν υψηλότερα ποσοστά ανεργίας σε σχέση με τον εθνικό μέσο όρο<sup>25</sup>.

### 1.2.2. Φτώχεια και κίνδυνος κοινωνικού αποκλεισμού

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα επίσημα στατιστικά στοιχεία του 2012, το ποσοστό του πληθυσμού που βρίσκεται αντιμέτωπο με τον κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού, έφτασε το 34,6% έναντι 28,1% το 2008. Το ποσοστό του πληθυσμού που βρίσκεται κάτω από το όριο της φτώχειας προ μεταβιβαστικών πληρωμών<sup>26</sup> έφτασε στο 26,8% έναντι 23,3% στην αρχή της κρίσης το 2008, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό μετά τις μεταβιβαστικές πληρωμές έφτασε στο 23,1% έναντι 20,1% το 2008. Τα υψηλότερα ποσοστά φτώχειας ανά πληθυσμιακή ομάδα εμφανίζονται στα μονογονεϊκά νοικοκυριά με εξαρτημένο μέλος (66%), στις γυναίκες (23,6% των γυναικών, έναντι 22,5% των ανδρών), στους νέους ηλικίας 18-24 ετών (ποσοστό 33,1%) και στα άτομα χαμηλού εκπαιδευτικού επιπέδου (28,7%). Εκτιμάται ότι η σχετική φτώχεια αυξήθηκε ελάχιστα από 20% το 2009 σε 21% το 2012. Όμως, διατηρώντας το όριο της φτώχειας σταθερό στο επίπεδο του 2009 (σε πραγματικές τιμές), η φτώχεια φαίνεται να αυξήθηκε δραματικά σε 37% το 2012<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Τα παρατιθέμενα στοιχεία είναι διαθέσιμα στην ηλεκτρονική σελίδα του ΟΑΕΔ [www.oaed.gr](http://www.oaed.gr).

<sup>26</sup> Τα ατομικά εισοδήματα που δε σχετίζονται με κάποια παραγωγική διαδικασία λέγονται μεταβιβαστικές πληρωμές. Μεταβιβαστικές πληρωμές γίνονται και μεταξύ ιδιωτών αλλά έχουν ένα χαρακτήρα οικειοθελούς μεταβίβασης. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές μεταξύ του δημοσίου και των ιδιωτών είναι εκείνες όπου το δημόσιο μέσα στα πλαίσια της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής πραγματοποιεί διάφορες μεταβιβαστικές πληρωμές, όπως είναι τα επιδόματα ανεργίας στους άνεργους, οι υποτροφίες στους σπουδαστές, επιδοτήσεις στους παραγωγούς αγροτικών προϊόντων, τα επιδόματα πολυτέκνων κ.ά. Η σημαντικότερη κατηγορία μεταβιβαστικών πληρωμών που πραγματοποιεί το δημόσιο είναι η πληρωμή των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι το μεγαλύτερο μέρος των μεταβιβαστικών πληρωμών του δημοσίου (π.χ. τα επιδόματα ανεργίας) χρηματοδοτούνται από την παρακράτηση εκ μέρους του δημοσίου ενός ποσοστού των μισθών με τη μορφή ασφαλιστικών εισφορών.

<sup>27</sup> Βλ. Μάνος Ματσαγγάνης, «Χρονικό μιας προαναγγελθείσας αποτυχίας;», ό. π., σελ. 344.

Από την άλλη, η αύξηση του αριθμού των μικρών παιδιών που ζουν σε συνθήκες φτώχειας διπλασιάστηκε<sup>28</sup>, ενώ αυξάνεται συνεχώς η μη ασφαλής διαβίωση, η εγκληματικότητα και η παραβατικότητα ανηλίκων. Το ποσοστό των νοικοκυριών με παιδιά που δηλώνει αδυναμία για τη διατροφή ανέρχεται σε 44,3% το 2011, από 21,6% που ήταν το 2010, ενώ το 16,4% των ανηλίκων (322.000 παιδιά) διαβιώνει σε νοικοκυριά με «σοβαρή υλική υστέρηση» και εμφανίζεται περισσότερο ευάλωτο στον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού. Παράλληλα, τα νοικοκυριά με χαμηλά εισοδήματα εμφανίζονται να ακολουθούν συνήθειες επιβλαβείς για την υγεία των μελών τους και αναγκάζονται να περιορίσουν άλλες ανάγκες των παιδιών οξύνοντας τις ανισότητες, όπως για παράδειγμα αυτές που σχετίζονται με την εκπαίδευσή τους. Από τα παραπάνω φαίνεται ότι η επιδείνωση της θέσης των φτωχών είναι μια πραγματικότητα που δεν μπορεί πλέον να αγνοηθεί<sup>29</sup>.

### 1.2.3. Φτωχοί εργαζόμενοι-Νέες μορφές φτώχειας

Η διατήρηση μιας εργασιακής θέσης δεν αρκεί πάντα για να αποφύγει κανείς τον κίνδυνο φτώχειας. Παράγοντες όπως είναι η οικογενειακή δομή (δύο, τρία ή περισσότερα μέλη εξαρτώμενα από ένα εργαζόμενο), η επισφαλής εργασία, οι χαμηλοί μισθοί ή τα χαμηλά κέρδη επαγγελματιών συνθέτουν το πλαίσιο της «εντός εργασίας» φτώχειας. Στην Ελλάδα, κίνδυνο φτώχειας αντιμετωπίζει το 15,1% των εργαζομένων, ποσοστό που εκτοξεύεται στο 45,8% για τους ανέργους. Η φτώχεια των εργαζόμενων, εκτός των απωλειών σε πραγματικούς όρους των κατώτατων αποδοχών κατά την διετία 2010-2011, επιδεινώθηκε το Φεβρουάριο 2012 στο πλαίσιο υλοποίησης του 2ου Μνημονίου<sup>30</sup>, με την επιβολή ονομαστικής μείωσης στις κατώτατες αποδοχές πρωτοφανούς εύρους, 22% στον κατώτατο μισθό και ημερομίσθιο (32% αντίστοιχα για τους νέους ηλικίας κάτω των 25 ετών) και των διατάξεων περί αυτενέργειας που μετέτρεψε τον κατώτατο μισθό, από εργαλείο προστασίας των χαμηλά αμειβόμενων, σε μοχλό φτωχοποίησης των εργαζόμενων. Το ποσοστό φτώχειας στους συνταξιούχους ανήλθε στο 14,3%.

Η έλλειψη στέγης, η ενεργειακή ένδεια, ο χρηματοοικονομικός αποκλεισμός (αδυναμία πρόσβασης σε βασικές τραπεζικές υπηρεσίες και πίστωση) και η υπερχρέωση των νοικοκυριών αναδεικνύονται λόγω της κρίσης οι νέες μορφές

<sup>28</sup> Βλ. σχετικά στο «Η κατάσταση των παιδιών στην Ελλάδα 2013», Unicef και Πανεπιστήμιο Αθηνών.

<sup>29</sup> Βλ. Γνώμη Πρωτοβουλίας 301, «Το κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας για τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής-Προτάσεις και μέτρα πολιτικής», Ο.Κ.Ε., Μάρτιος, 2014, σελ. 9.

<sup>30</sup> Ν. 4046/2012.

φτώχειας. Ταυτόχρονα, οι πλέον ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες, όπως είναι οι ηλικιωμένοι (ιδίως οι υπέργηροι και οι ηλικιωμένες γυναίκες), οι πολύτεκνες οικογένειες, τα άτομα με αναπηρίες, οι πάσχοντες από χρόνιες σοβαρές νόσους, οι μονογονεϊκές οικογένειες, οι οικογένειες με χαμηλό εισόδημα, οι μετανάστες και ορισμένες εθνικές μειονότητες, όπως οι Ρομά, πλήττονται δυσανάλογα από πολλαπλές μορφές στέρησης<sup>31</sup>.

#### 1.2.4. Υποβάθμιση του βιοτικού επιπέδου και διεύρυνση της ανισότητας

Η υποβάθμιση του βιοτικού επιπέδου όλων των πολιτών πιστοποιείται από την αλλαγή του καταναλωτικού προτύπου, αφού σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ η μέση μηνιαία δαπάνη των νοικοκυριών το 2012 κατέγραψε μείωση κατά 10,2% σε σύγκριση με το 2011 (ανήλθε στα 1.637,10 ευρώ). Κατά την ίδια χρονική περίοδο 2011 και 2012 καταγράφεται επίσης, μεταβολή του καταναλωτικού προτύπου και συγκεκριμένα οι δαπάνες μετατοπίζονται από καταναλωτικές σε δαπάνες στέγασης, διατροφής και υγείας. Η ανισοκατανομή του εισοδήματος δε το 2012 έφτασε να είναι η μεγαλύτερη στην ΕΕ, μετά την Ισπανία. Ο δείκτης ανισότητας Gini<sup>32</sup> αυξήθηκε από 33,4% το 2008 σε 34,3% το 2012<sup>33</sup>. Όλα τα παραπάνω δείχνουν ότι από το τέλος του εμφυλίου έως σήμερα, δεν υπήρξε τόσο πιεστική στη χώρα μας η ανάγκη για κοινωνική προστασία. Το ερώτημα είναι πώς ανταποκρίνεται το κοινωνικό κράτος.

### **1.3. Το κοινωνικό κράτος και η κρίση**

Έχει εύστοχα γραφτεί ότι «οι ουρές των ανέργων που προκαλούν οι οικονομικές κρίσεις είναι η βασική δουλειά του κοινωνικού κράτους»<sup>34</sup>. Η αύξηση του αριθμού των ανέργων, των κοινωνικά αποκλεισμένων, των φτωχών και των «εργαζόμενων φτωχών» καθιστά αναγκαία όσο ποτέ άλλοτε την ύπαρξη κοινωνικής πολιτικής<sup>35</sup>. Η

<sup>31</sup> Βλ. Γνώμη Πρωτοβουλίας, ό. π., σελ. 10 με την εκεί παραπομπή.

<sup>32</sup> Συντελεστής ανισότητας Gini είναι ο δείκτης που παρουσιάζει το βαθμό ανισοκατανομής και κυμαίνεται από 0%, στην περίπτωση της απόλυτης ισότητας, όπου κάθε άτομο λαμβάνει ακριβώς το ίδιο εισόδημα, έως 100%, στην περίπτωση πλήρους ανισοκατανομής, όπου ολόκληρο το εθνικό εισόδημα συγκεντρώνεται σε ένα και μόνο άτομο.

<sup>33</sup> Βλ. Γνώμη Πρωτοβουλίας 301, ό. π., σελ. 11 με τις εκεί παραπομπές.

<sup>34</sup> Βλ. Μάνος Ματσαγγάνης, «Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς», ό.π., σελ. 141 με την εκεί παραπομπή.

<sup>35</sup> Παρά την πληθώρα των ορισμών και των προσεγγίσεων και παρακολουθώντας ιστορικά την εξέλιξη και εμφάνιση των κοινωνικών πολιτικών, ο ρόλος της κοινωνικής πολιτικής και του κοινωνικού κράτους μπορεί εύκολα να αποκαλυφθεί και να προσδιοριστεί. Τέσσερα είναι τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν και μπορούν να περιγράψουν την έννοια της μοντέρνας κοινωνικής πολιτικής. Οι

δωρεάν παιδεία, η δωρεάν υγεία, η στεγαστική πολιτική, οι πολιτικές κατά της ανεργίας και της φτώχειας, αποτελούν ένδειξη ότι το κράτος ενδιαφέρεται για την κοινωνία και ειδικότερα για τα φτωχότερα κοινωνικά στρώματα, ότι υπάρχει κοινωνικό κράτος και προάγεται η ευημερία του κοινωνικού συνόλου.

Σε γενικές γραμμές μια οικονομική ύφεση, όσο έντονη και αν είναι, δεν προκαλεί αναγκαστικά ανυπέρβλητες δυσκολίες σε ένα καλοσχεδιασμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας<sup>36</sup>. Άλλωστε, η άμβλυνση των κοινωνικών επιπτώσεων της οικονομικής

---

κοινωνικοί κίνδυνοι, η οικονομία της αγοράς, η συλλογική αλληλεγγύη και η αναδιανομή του εισοδήματος. Τα δύο πρώτα συνιστούν όρους συγκρότησης, τα δυο επόμενα τη βαθύτερη ουσία της. Η αφετηρία της κοινωνικής πολιτικής και του κοινωνικού κράτους είναι η έννοια των κοινωνικών κινδύνων που προκύπτουν για τους εργαζομένους στην οικονομία της αγοράς. Αρρώστια, θάνατος, αναπηρία, γηρατειά, ανεργία αποτέλεσαν τους πρώτους κοινωνικούς κινδύνους από τους οποίους οι εργαζόμενοι θέλησαν να προστατευτούν. Στέγασση, τεκνοποίηση, εκπαίδευση, φτώχεια, αποκλεισμός κ.λ.π. αναδείχθηκαν σε μεταγενέστερες απειλές. Η κάλυψη αυτών των κινδύνων συγκρότησε βαθμιαία το πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Η κοινωνική πολιτική σήμερα αποτελεί μια σύνθετη οργανωσιακή σύσταση αρχών πρακτικής πολιτικής διακυβέρνησης, η οποία εστιάζεται στην κοινωνική ασφάλιση, στις πολιτικές υγείας, εκπαίδευσης και κατάρτισης και δια βίου μάθησης, ενώ στηρίζεται σε κοινωνικά δίκτυα ασφάλειας από την ανεργία, την αναπηρία, την φτώχεια, δίνοντας έμφαση στην παιδική ηλικία και μονογονεϊκές οικογένειες, τους ηλικιωμένους, τους αλλοδαπούς, τις γυναίκες, διαμορφώνοντας το πλέγμα της κοινωνικοπολιτικής παρέμβασης του κράτους. Η παρέμβαση του κράτους, ως η ενσάρκωση της ιδέας της χαμένης κοινότητας, έγινε αναγκαία προκειμένου να αποκατασταθεί μια νέα συλλογικότητα και αλληλεγγύη που θα προστάτευε τον εργαζόμενο από τις αδυσώπητες δυνάμεις της αγοράς. Αλληλεγγύη, συλλογικότητα και κοινωνική δικαιοσύνη εκφράζουν λοιπόν, την αξιολογική διάσταση της κοινωνικής πολιτικής, με την έννοια του προτεραιότητας της κοινωνικής συνοχής αλλά και της πολιτικής πράξης για την επίτευξή της. Η αναδιανομή του εισοδήματος (τέταρτο χαρακτηριστικό) αποτελεί το περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής, την επωμίζεται το κοινωνικό κράτος και έχει ως στόχο την προστασία των εργαζομένων από τους προαναφερόμενους κοινωνικούς κινδύνους, καλύπτοντας τις κοινωνικές τους ανάγκες και μετριάζοντας τις κοινωνικές ανισότητες που δημιουργεί η διανομή της αγοράς. Η αναδιανεμητική διαδικασία είναι μία συνεχής διαδικασία που ιστορικά και στην εξέλιξή της συγκρότησε τα κοινωνικά δικαιώματα. Βλ. αναλυτικότερα Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος, «Αναζητώντας το νέο κοινωνικό κράτος», σε «Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους» σε επιμ. του Θεόδωρου Σακελλαρόπουλου, Τόμος Α', Εκδ. Κριτική, Αθήνα, 1999, σελ. 26-28.

<sup>36</sup>Η δομή του συστήματος κοινωνικής προστασίας σε όλες της χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι η ίδια. Διάφοροι ερευνητές προσπάθησαν στη βάση ποσοτικών αλλά και ποιοτικών χαρακτηριστικών να προτείνουν τη μοντελοποίηση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Ιδιαίτερη θέση στη διεθνή βιβλιογραφία κατέχει η κατηγοριοποίηση, με κριτήριο τις σχέσεις μεταξύ κράτους, αγοράς και οικογένειας και δείκτη την αποεμπορευματοποίηση της εργασίας του Esping-Andersen. Σύμφωνα με αυτόν διακρίνουμε τρεις τύπους προνοιακού καθεστώτος: α) το φιλελεύθερο μοντέλο που χαρακτηρίζεται από την κοινωνική αρωγή του ελέγχου εισοδήματος, μεταβιβάσεις και συστήματα κοινωνικής ασφάλισης περιορισμένης κλίμακας. Τα κλασσικά παραδείγματα είναι οι ΗΠΑ, ο Καναδάς και η Αυστραλία. Στα μειονεκτήματα του μοντέλου περιλαμβάνονται η επέκταση θέσεων χαμηλής ειδίκευσης και αμοιβής, η εμπορευματοποίηση της εργασίας, η ιδιωτικοποίηση μέρους του κράτους πρόνοιας. β) Το συντηρητικό μοντέλο, το οποίο συνδέεται με τις σύγχρονες μορφές του κορπορατισμού. Κύριο μέλημα αυτού του μοντέλου είναι η διαφοροποίηση μεταξύ κοινωνικών ομάδων και η απονομή προνομίων μέσω διαφορετικών ρυθμίσεων, με κριτήρια την κοινωνική τάξη και την κοινωνική θέση. Χώρες στις οποίες συναντάται το μοντέλο είναι οι Αυστρία, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία και κατ' αρχήν και η Ελλάδα. Το μοντέλο αυτό προσφέρει παθητική μορφή παροχών με αποτέλεσμα την κρατική εξάρτηση, την έλλειψη κινήτρων και την ύπαρξη αντικινήτρων απασχόλησης σε περιπτώσεις όπως η ένταξη γυναικών στην αγορά εργασίας. Χαρακτηρίζεται από



κρίσης ήταν το σημείο όπου απέτυχαν παταγωδώς οι δημόσιοι θεσμοί τη δεκαετία του 1930 και αυτός υπήρξε ο βασικός λόγος για τη δημιουργία του σύγχρονου κοινωνικού κράτους<sup>37</sup> μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Το πρόβλημα στην Ελλάδα είναι ότι στις παραμονές της κρίσης το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας ήταν εντελώς ακατάλληλο για το χειρισμό «καταστάσεων επείγουσας ανάγκης» και ανταποκρινόταν απολύτως στην περίφημη περιγραφή του νότιο-ευρωπαϊκού μοντέλου ως συνδυασμού «σημαντικών κενών στο κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας» και «νησίδων γενναιοδωρίας για τον προστατευμένο πυρήνα της αγοράς εργασίας»<sup>38</sup>. Και όχι γιατί ήταν φτωχό: το 2010 η κοινωνική δαπάνη στην Ελλάδα είχε

---

γραφειοκρατική ακαμψία και απροθυμία μεταρρυθμίσεων στην αγορά. γ) Το κοινωνικό-δημοκρατικό μοντέλο στο οποίο η καθολική κάλυψη και η αποεμπορευματοποίηση επεκτείνεται στα μεσαία στρώματα. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται διευρυμένη αποεμπορευματοποίηση μαζί με τη δυνατότητα εξατομίκευσης των παροχών στα επιθυμητά από τους πολίτες επίπεδα. Το μοντέλο αυτό συναντάται στις Σκανδιναβικές χώρες. Η κριτική του συνίσταται στα προβλήματα κόστους παροχών και δημιουργίας θέσεων εργασίας, στην ανομοιομορφία παροχών σε πλούσιες και φτωχές κοινότητες και στη δυσκολία υιοθέτησης του από άλλα κράτη. Επίσης, μια άλλη θεμελιακή ταξινόμηση μοντέλων κοινωνικής πολιτικής με κριτήριο την έκταση της κρατικής παρέμβασης στον κοινωνικό χώρο υιοθετήθηκε από τον R. Titmuss, ο οποίος διέκρινε μεταξύ υπολειμματικού, θεσμικού - αναδιανεμητικού και μοντέλου επιδόσεων. Στο υπολειμματικό μοντέλο, ο ρόλος του κράτους πρόνοιας περιορίζεται στη διασφάλιση ενός «δικτύου ασφαλείας» (safety net) στις περιπτώσεις που οι μηχανισμοί της ελεύθερης αγοράς και η οικογένεια αδυνατούν να καλύψουν ένα ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης. Το βασιζόμενο στη φιλοσοφία του *laissez-faire* υπολειμματικό μοντέλο εφαρμόζει μηχανισμούς επιλεκτικής κάλυψης, ύστερα από έλεγχο των εισοδημάτων και των αναγκών των δικαιούχων. Στο θεσμικό- αναδιανεμητικό πρότυπο η κοινωνική πολιτική αποσκοπεί στην καθολική κάλυψη των αναγκών, ανεξάρτητα από τους μηχανισμούς της ελεύθερης αγοράς. Τέλος, στο βιομηχανικό μοντέλο επιδόσεων οι κοινωνικές ανάγκες καλύπτονται με βάση την παραγωγικότητα και τις επιδόσεις στην εργασία. Βλ. σχετικά Ηλίας Κικίλιας –Μιχάλης Χλέτσος, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, ό. π., σελ. 19, Ξενοφών Κοντιάδης, «Όψεις αναδιάρθρωσης του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη – Σύγχρονες τάσεις και προσαρμογή της ελληνικής διοίκησης», Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997, σελ. 41-42 και Γιώργος Κατρούγκαλος, Γιώργιος, «Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής- Θεσμοί παροχικής διοίκησης και κοινωνικά δικαιώματα στο σύγχρονο κόσμο», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σελ. 121-124.

<sup>37</sup> Η έννοια του κοινωνικού κράτους δεν θα πρέπει να συγχέεται με την έννοια του κράτους πρόνοιας. Το κράτος πρόνοιας είναι ο καθολικός «τύπος» της κρατικής οργάνωσης όλων των σύγχρονων βιομηχανικών χωρών. Ο όρος «κοινωνικό κράτος» συμπυκνώνει θεσμικά και πολιτειολογικά την ανάληψη από το κράτος υποχρεώσεων δια του Συντάγματος για την εξασφάλιση των βασικών αναγκών των μελών της κοινωνίας και προσδιορίζει επομένως, ένα υποσύνολο μόνον των κρατών προνοίας. Με άλλα λόγια η έννοια του κοινωνικού κράτους είναι κανονιστική-θεσμική και αναφέρεται στη συνταγματική σύνταξη της πολιτείας, ενώ η έννοια του κράτους πρόνοιας είναι περιγραφική και αναφέρεται σε οργανωτικά χαρακτηριστικά του πολιτειακού σχηματισμού, καλύπτοντας το σύνολο των αναδιανεμητικών κρατικών μηχανισμών και ρυθμίσεων. Η έννοια του κοινωνικού κράτους αποτυπώνει μια συγκεκριμένη θεσμική μορφή του κράτους πρόνοιας, η οποία σχηματίζεται κατά κύριο λόγο σε χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης και αναλύεται συστηματικά από τη γερμανική θεωρία Βλ. σχετικά Γιώργος Κατρούγκαλος, ό. π., σελ. 106-108 και Ξενοφών Κοντιάδης, ό. π., σελ. 31-32.

<sup>38</sup> Στο πλαίσιο των τριών μοντέλων κοινωνικού κράτους του Esping-Andersen αρκετοί συγγραφείς, όπως και ο Μάνος Ματσαγγάνης στο «Χρονικό μιας προαναγγελθείσας αποτυχίας;» στη σελ. 345, υποστηρίζουν ότι ο τύπος του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα προσεγγίζει αυτόν των άλλων νότιο-

συγκλίνει με το μέσο όρο των 27 χωρών της ΕΕ. Αλλά γιατί ήταν αναποτελεσματικό: ενώ στην ΕΕ των 27, οι κοινωνικές παροχές (εκτός των συντάξεων) μείωναν τη φτώχεια κατά 10 περίπου ποσοστιαίες μονάδες, στην Ελλάδα η αντίστοιχη μείωση ήταν μικρότερη από 4 ποσοστιαίες μονάδες<sup>39</sup>. Το κοινωνικό κράτος, λοιπόν, στην Ελλάδα δεν «εξευρωπαϊστήκε», παρότι που η κοινωνική δαπάνη συνέκλινε με την αντίστοιχη ευρωπαϊκή. Η ανεξέλεγκτη διόγκωση της κοινωνικής δαπάνης αφορούσε περισσότερο στα δυο σημαντικότερα προγράμματα του κοινωνικού κράτους: στις συντάξεις και την περίθαλψη. Εκεί, υπήρξε σπατάλη τεράστιων ποσών με

---

ευρωπαϊκών κρατών, εντάσσοντάς το στο νότιο-ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο του Ferrera. Η προτεινόμενη τυπολογία από τον Esping-Andersen εστιάζεται κατά κύριο λόγο στις χώρες της Βόρειας Ευρώπης (βλ. την προηγούμενη παραπομπή) με αποτέλεσμα να μην υπάρχει καμία αναφορά στις χώρες της Νότιας Ευρώπης και του ρόλου της κοινωνικής πολιτικής σε αυτές της χώρες. Ο Ferrera (1996) προτείνει ένα τέταρτο μοντέλο το οποίο περιγράφει τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής πολιτικής στις χώρες της Νότιας Ευρώπης. Σύμφωνα με τον Ferrera το «νότιο μοντέλο» περιλαμβάνει στοιχεία και από το μοντέλο του Bismarck (ιδιαίτερα στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας) και στοιχεία από το μοντέλο του Beveridge (ιδιαίτερα στον τομέα της υγείας). Ειδικότερα, οι χώρες του νότιου-ευρωπαϊκού μοντέλου δεν κατανέμουν ισόρροπα την προστασία σε όλο το φάσμα των κινδύνων αλλά και μεταξύ των διαφόρων λειτουργιών της κοινωνικής πολιτικής. Το μεγαλύτερο μέρος των κοινωνικών δαπανών το καταλαμβάνουν οι συντάξεις, οι παροχές και οι υπηρεσίες προς την οικογένεια είναι ελλιπείς, τα ποσοστά ιδιοκατοίκησης είναι χαμηλά ως αποτέλεσμα ελλιπούς στεγαστικής πολιτικής. Η έλλειψη ή η απουσία κοινωνικής πολιτικής υποκαθίσταται από ισχυρούς οικογενειακούς και φιλικούς δεσμούς που λειτουργούν ως «πρωταρχικό κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας». Οι χώρες του νότιου-ευρωπαϊκού μοντέλου συνιστούν ακραία εκδοχή του «επιδοματοκεντρικού μοντέλου» της ηπειρωτικής Ευρώπης, με προνοιακή πολιτική βασισμένη σε χρηματικές παροχές που εμπίπτουν στη βισμαρκιανή λογική και διανέμονται από ένα κατακερματισμένο προνοιακό σύστημα. Η προστασία που παρέχεται αγγίζει τα όρια του διπολισμού, από τη μια παρέχονται παροχές σε στρώματα του πυρήνα του εργατικού δυναμικού, από την άλλη παρέχεται πενιχρή επιδότηση σε εκείνους που βρίσκονται σε μη επίσημη ή μη θεσμοθετημένη εργασία. Στις χώρες αυτές δεν υφίσταται εθνικό πρόγραμμα ελάχιστου εισοδήματος για άτομα και οικογένειες με ανεπαρκείς πόρους. Πάντως, το κοινωνικό πρότυπο που επικρατεί στην Ελλάδα σήμερα έχει ιδιομορφίες. Βάση του συστήματος αποτελούν η εργασία και οι εισφορές που πληρώνουν οι εργαζόμενοι. Η οικογένεια λειτουργεί δίπλα στο κράτος και στην αγορά ως βασικός μηχανισμός προστασίας, φροντίδας και αναδιανομής εισοδήματος. Οι συντάξεις αποτελούν το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος στο σύστημα μεταβιβάσεων, ενώ τα επιδόματα ανεργίας και τα οικογενειακά επιδόματα δεν παίζουν σημαντικό ρόλο. Απουσιάζουν μηχανισμοί ελάχιστων εγγυημένων πόρων, καταπολέμησης της φτώχειας και του μακροχρόνιου κοινωνικού αποκλεισμού. Η παροχή ιατρικής και νοσηλευτικής φροντίδας είναι καθολική και χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Τέλος, παρά την ύπαρξη ενός ενιαίου και συγκεντρωτικού συνδικαλιστικού κινήματος, δεν έχουν συγκροτηθεί ακόμη ικανοποιητικοί θεσμοί κοινωνικού διαλόγου και συνεννόησης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Βλ. σχετικά Ηλίας Κικίλιας-Μιχάλης Χλέτσος, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, ό. π., σελ. 20 και Γιώργος Κατρούγκαλος, «Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής», ό. π., σελ. 124-125 με τις εκεί παραπομπές.

<sup>39</sup>Eurostat, 2013. Αξίζει να σημειωθεί ότι η επίδοση της Ελλάδας υστερεί από εκείνη των υπολοίπων χωρών της Νότιας Ευρώπης (οι οποίες με τη σειρά τους υστερούν έναντι του Ευρωπαϊκού μέσου όρου). Συγκεκριμένα, το 2007 η συμβολή των κοινωνικών παροχών (εκτός συντάξεων) στη μείωση της φτώχειας ήταν 6,4 ποσοστιαίες μονάδες στην Πορτογαλία, 4,4 στην Ισπανία, 4,7 στην Ιταλία και 3,2 στην Ελλάδα. Το 2011 είχε γίνει 7,3 ποσοστιαίες μονάδες στην Πορτογαλία, 5 στην Ιταλία, 7,4 στην Ισπανία και 3,7 στην Ελλάδα. Η αντίστοιχη επίδοση στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 15 ήταν 8,6 ποσοστιαίες μονάδες το 2007 και 9,5 το 2011.

απογοητευτικά αποτελέσματα κοινωνικής προστασίας. Στα χρόνια των μνημονίων, ο δείκτης κοινωνικής προστασίας μεταβλήθηκε επί τα χείρω εξαιτίας των αλλαγών στις συντάξεις και την περίθαλψη, ειδικά για τις πιο ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού.

Με βάση αρχικά τα τρία μνημόνια του 2010, συμφωνήθηκε η αναθεώρηση των βασικών πυλών του κύριου και του επικουρικού συνταξιοδοτικού συστήματος. Ρητή κατεύθυνση των αλλαγών η «κωλοποίηση εξοικονομήσεων», ο έλεγχος δηλαδή της συνολικής συνταξιοδοτικής δαπάνης, περιορίζοντας το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο αύξησής της στο 2,5% του ΑΕΠ μεταξύ του 2009 και του 2060<sup>40</sup>. Οι μειώσεις των συντάξεων ήταν σημαντικές, αλλά λιγότερο οδυνηρές για τους χαμηλοσυνταξιούχους. Με τα μέτρα λιτότητας του 2010 καταργήθηκαν τα επιδόματα εορτών και αδείας.

Με τα μέτρα του 2011 οι περικοπές αφορούσαν κυρίως στις επικουρικές συντάξεις, ενώ η αντίστοιχη εισφορά αλληλεγγύης εξαίρεσε όσες επικουρικές συντάξεις ήταν κάτω από 300,00 ευρώ το μήνα. Οι συντάξεις μειώθηκαν και πάλι το 2012. Όμως, οι κύριες συντάξεις έως 1300,00 ευρώ δεν περικόπηκαν και οι χαμηλές επικουρικές συντάξεις μειώθηκαν κατά 10%. Αξίζει να σημειωθεί ότι μόνο το 38% των συνταξιούχων λαμβάνουν επικουρική σύνταξη. Τέλος, το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016<sup>41</sup> προέβλεπε νέες περικοπές στις συντάξεις. Όμως, οι συνταξιούχοι με εισόδημα από συντάξεις (κύριες και επικουρικές) κάτω από 1.000,00 ευρώ το μήνα αθροιστικά εξαιρέθηκαν από τις μειώσεις με τη σημαντική εξαίρεση του επιδόματος αδείας, το οποίο τελικά καταργήθηκε. Με λίγα λόγια, οι περικοπές συντάξεων, αν και δεν προστάτευσαν εντελώς τους χαμηλοσυνταξιούχους, τους έπληξαν πολύ λιγότερο. Ο περιορισμένος χαρακτήρας των απωλειών τους, ιδίως σε σύγκριση με τις πολύ μεγαλύτερες μειώσεις εισοδήματος των εργαζομένων και των ανέργων, εξηγεί γιατί το ποσοστό φτώχειας των ηλικιωμένων έχει υποχωρήσει. Όμως, παρότι η σχετική θέση των συνταξιούχων, ακόμη και των χαμηλοσυνταξιούχων, δείχνει να έχει υποχωρήσει σε όρους χρηματικού εισοδήματος, έχει, χωρίς αμφιβολία, επιδεινωθεί σε όρους «κοινωνικού μισθού», γιατί τώρα οι

---

<sup>40</sup> Βλ. εδάφιο 11, Μνημόνιο 3, 2010.

<sup>41</sup> Ν. 4093/2012.

συνταξιούχοι είναι υποχρεωμένοι να πληρώνουν οι ίδιοι για υπηρεσίες υγείας που μέχρι πρόσφατα τους παρέχονταν δωρεάν ή με σημαντική επιδότηση<sup>42</sup>.

Η υγειονομική περίθαλψη, πριν την κρίση, δεν έπασχε από υποχρηματοδότηση, ούτε υπήρχε έλλειψη από ειδικευμένους ιατρούς. Παρόλα αυτά, η φήμη των νοσοκομείων παρέμενε κακή, πολλοί ασθενείς είχαν αρνητική άποψη για τους ιατρούς, ενώ η ιδιωτική δαπάνη βάραινε περισσότερο τους ασθενείς με χαμηλότερα εισοδήματα. Με βάση τα παραπάνω, οι απαιτούμενες περικοπές στον τομέα της υγείας, αν και ήταν μεγάλες, θα μπορούσαν να συμβαδίσουν με την απαιτούμενη αναδιοργάνωση του δημόσιου συστήματος υγείας, χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η ομαλή πρόσβαση των ασθενών στην περίθαλψη. Όμως, αυτό δεν συνέβη. Αντίθετα, οι περικοπές επιβλήθηκαν από τα επάνω, σημείο προς σημείο, υλοποιήθηκαν αδέξια και έγιναν εφικτές χωρίς εξοικονόμηση, δημιουργώντας απλώς ελλείψεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ο Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ), που προήλθε από τη συγχώνευση των τεσσάρων μεγαλύτερων ταμείων της χώρας και καλύπτει πάνω από το 90% του πληθυσμού. Οι συμβεβλημένοι γιατροί παρέχουν δωρεάν μέχρι 200 επισκέψεις το μήνα και πέρα αυτών οι ασθενείς πληρώνουν οι ίδιοι. Επιπλέον, οι ασθενείς δεν είναι σε θέση να γνωρίζουν εκ των προτέρων, εάν η επίσκεψή τους είναι ανάμεσα στις 200 πρώτες επισκέψεις του μήνα. Επομένως, ένα σημαντικό κενό κοινωνικής προστασίας έχει ανοίξει<sup>43</sup>.

Μια άλλη κατηγορία προβλημάτων συνδέεται με την παραδοσιακή, σχεδόν, ταύτιση της κοινωνικής προστασίας με την (ανταποδοτική) κοινωνική ασφάλιση. Από τη μια, η κρίση έφερε τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης αντιμέτωπους με μείωση στα έσοδα από εισφορές και ταυτόχρονη αύξηση των αιτήσεων για επιδόματα και άλλες παροχές και από την άλλη, η ταύτιση κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ασφάλισης οδηγεί στον αποκλεισμό των επισφαλώς απασχολούμενων, των ανέργων και των ανασφάλιστων από τις κοινωνικές παροχές<sup>44</sup>. Πόσο επικίνδυνη είναι η

---

<sup>42</sup> Βλ. Μάνος Ματσαγγάνης, «Το κοινωνικό δίχτυ ασφαλείας αντιμέτωπο με τη φτώχεια στην Ελλάδα της κρίσης», Περιοδικό «Σύγχρονα Θέματα», Τεύχος 120, Ιανουάριος-Μάρτιος 2013.

<sup>43</sup> Βλ. Μάνος Ματσαγγάνης, ό. π..

<sup>44</sup> Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας τα οποία στηρίζονται στις προγενέστερες εισφορές των δυνητικά δικαιούχων προσδιορίζονται συνήθως ως τύπου Bismarck, σε αντίθεση με τα συστήματα που βασίζονται σε μια γενικευμένη εισοδηματική υποστήριξη και προσδιορίζονται ως συστήματα κοινωνικής προστασίας τύπου Beveridge. Αυτές οι δυο μείζονες μορφές κοινωνικής προστασίας αναπτύχθηκαν στα τέλη του 19<sup>ου</sup> με αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα και αναφέρονται σε δυο διαφορετικούς τρόπους κατανόησης του κράτους πρόνοιας και των κοινωνικών αναγκών, ιδιαίτερα όσον αφορά στο πρόβλημα της ανεργίας. Η βασική διαφορά του μοντέλου κοινωνικής προστασίας Bismarck σε σχέση

ταύτιση αυτή το αποκάλυψε η κρίση, καθώς εκατοντάδες χιλιάδες εργαζόμενοι έχασαν τη δουλειά τους αλλά ταυτόχρονα και την πρόσβαση σε κοινωνική προστασία για τους ίδιους και τις οικογένειές τους.

### 1.3.1. Η υποβάθμιση «του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας»

Ο παραδοσιακός υποβιβασμός της πρόνοιας σε «φτωχό συγγενή»<sup>45</sup> του κοινωνικού κράτους ευθύνεται για την παρακμή του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας, δηλαδή του πλέγματος επιδομάτων και υπηρεσιών που παρέχονται στα άτομα και τις οικογένειές με χαμηλό εισόδημα. Το πρόβλημα αυτό υφίστατο ως μόνιμο χαρακτηριστικό του συστήματος κοινωνικής προστασίας πολύ πριν την κρίση. Η κρίση δεν προκάλεσε τα κενά προστασίας, απλώς ανέδειξε τις τραγικές τους συνέπειες. Η κρίση βέβαια, θα μπορούσε να θέσει σε κίνηση πρωτοβουλίες δημόσιας πολιτικής για την κάλυψη των κενών αυτών. Όμως, αυτό δεν συνέβη και τα τελευταία χρόνια το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας δεν ενισχύθηκε, ενώ οι δημοσιονομικές πιέσεις που άσκησε η κρίση στο κοινωνικό κράτος προσέθεσε και άλλα προβλήματα.

Τα κενά προστασίας αφορά σε διάφορες ομάδες του πληθυσμού, κάποιες αρκετά πολυπληθείς. Σε αυτές περιλαμβάνονται οι μακροχρόνια άνεργοι (που δεν καλύπτονται πλέον από το επίδομα της τακτικής ανεργίας, επειδή έχουν εξαντλήσει την περίοδο της επιδότησης), αλλά και οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας (που δεν καλύπτονται ακόμα, επειδή δεν έχουν ποτέ εργαστεί). Όσοι εργάζονται περιστασιακά ή χωρίς ασφάλιση (που δεν καταφέρνουν να εγείρουν ασφαλιστικό δικαίωμα, ώστε να το αξιοποιήσουν σε περίπτωση ανεργίας, ασθενείας ή μητρότητας). Οι αυτοαπασχολούμενοι σε μη βιώσιμες επιχειρήσεις και οι αγρότες σε εκμεταλλεύσεις χαμηλής απόδοσης. Οι οικογένειες με χαμηλό εισόδημα και ένα ή δύο παιδιά (ενώ οι τρίτεκνες και οι πολύτεκνες οικογένειες προστατεύονται καλύτερα). Οι φτωχές οικογένειες που διαμένουν σε ενοικιαζόμενη κατοικία (και

---

με το μοντέλο Beveridge αφορά στο επίπεδο κάλυψης του πληθυσμού: η καθολικότητα των επιδομάτων δεν μπορεί να επιτευχθεί στο μοντέλο Bismarck λόγω της απαίτησης του συστήματος να έχει προηγηθεί κάποια μορφή εισφορών, πριν από τη διεκδίκηση κάποιου σχετικού επιδόματος. Τυπικά αυτό αποκλείει κάποιες ομάδες του πληθυσμού, για παράδειγμα τους νέο-εισερχόμενους στην αγορά εργασίας αλλά συνήθως το σύστημα ασφάλισης κατά της ανεργίας συμπληρώνεται από κάποιο «υποσύστημα» κοινωνικής βοήθειας για τους μη-δικαιούχους. Τα δυο αυτά μοντέλα κοινωνικής προστασίας έχουν αποτελέσει τη βάση για όλες σχεδόν τις χώρες που έχουν εδραιώσει συστήματα ασφάλισης κατά της ανεργίας ή επιδομάτων ανεργίας ως μείζονα τμήματα του ευρύτερου πεδίου της κοινωνικής προστασίας. Βλ. αναλυτικότερα Ηλίας Κικίλιας-Μιχάλης Χλέτσος Μιχάλης, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, ό. π., σελ. 14-15.

<sup>45</sup>Βλ. Μάνος Ματσαγγάνης, «Το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας αντιμέτωπο με τη φτώχεια στην Ελλάδα της κρίσης», ό. π..

παρόλα αυτά δεν δικαιούνται επιδότηση ενοικίου). Όσοι λόγω ασθένειας ή αναπηρίας δεν είναι σε θέση να εργαστούν (αλλά παρά ταύτα δεν λαμβάνουν επίδομα ΑΜΕΑ). Οι ηλικιωμένοι με χαμηλό εισόδημα και μια χαμηλή σύνταξη (π.χ. χηρείας) και ελάχιστα άλλα εισοδήματα<sup>46</sup>.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εισοδηματική στήριξη των ανέργων. Όπως προτείνει η οικονομική θεωρία, όπως προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013) και όπως πράγματι συνέβη στη Γερμανία, την Ιταλία και αλλού, στη διάρκεια μιας ύφεσης τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τα επιδόματα ανεργίας πρέπει να χαλαρώνουν, ενώ η διάρκεια επιδότησης πρέπει να παρατείνεται. Αλλά στην Ελλάδα δεν συνέβη κάτι τέτοιο. Το τακτικό επίδομα ανεργίας, το κύριο εργαλείο που διαθέτει το σύστημα, χορηγείται μόνο σε όσους πληρούν τις (αρκετά απαιτητικές) προϋποθέσεις ασφάλισης, ενώ διαρκεί το πολύ 12 μήνες (αφορά τους ανέργους που πραγματοποίησαν τουλάχιστον 250 ημέρες ασφαλισμένης εργασίας από τον 14ο έως και τον 3ο μήνα πριν από την απόλυση). Μάλιστα, από το 2011, η συνολική διάρκεια επιδότησης σε μια περίοδο τεσσάρων ετών δεν μπορεί να υπερβαίνει έναν ορισμένο αριθμό ημερών ο οποίος ισούται με 450 το 2013 και μειώνεται σε 400 το 2014. Συνεπώς, εξαιρούνται εξ ορισμού οι νέοι σε αναζήτηση πρώτης απασχόλησης καθώς και οι μακροχρόνια άνεργοι. Επιπλέον, δεν καλύπτει τους «αδήλωτους» και άρα ανασφάλιστους εργαζόμενους και τους αυτοαπασχολούμενους, οι οποίοι δεν έχουν τουλάχιστον τρία έτη ασφάλισης.

Επίσης, η μείωση του κατώτατου μισθού κατά 22% τον Φεβρουάριο 2012 συμπαρέσυρε και το τακτικό επίδομα ανεργίας, η αξία του οποίου μειώθηκε από 454,00 σε 360,00 ευρώ τον μήνα. Παράλληλα, το ποσοστό κάλυψης του τακτικού επιδόματος ανεργίας μειώνεται σταθερά. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (εφεξής ΟΑΕΔ), το πρώτο τρίμηνο του 2010, όταν ο αριθμός των ανέργων ήταν 587 χιλιάδες, οι δικαιούχοι του επιδόματος ήταν 274 χιλιάδες (ποσοστό 47%). Αντίθετα, το πρώτο τρίμηνο του 2013, παρόλο που ο αριθμός των ανέργων είχε φτάσει το 1 εκατομμύριο 355 χιλιάδες, ο αριθμός όσων ελάμβαναν τακτικό επίδομα ανεργίας είχε μειωθεί σε 233 χιλιάδες (17% του

---

<sup>46</sup> Βλ. Μάνος Ματσαγγάνης, «Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς», ό. π., σελ. 187 και «Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της», Εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2004, σελ. 48.

συνόλου). Αξίζει να σημειωθεί ότι το δεύτερο τρίμηνο του 2013 το ποσοστό κάλυψης είχε πέσει και άλλο (12%)<sup>47</sup>.

Ακριβώς επειδή έχουν περιορισμένη κάλυψη αλλού στην Ευρώπη (ακόμη και σε χώρες του Νότου, όπως π.χ. η Ισπανία), τα «ασφαλιστικά» επιδόματα ανεργίας συμπληρώνονται με «προνοιακά», που απευθύνονται σε ανέργους με χαμηλό εισόδημα. Στην Ελλάδα ένα τέτοιο επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας θεσμοθετείται το 2001, αξίας 200,00 ευρώ το μήνα και διάρκειας επιδότησης δώδεκα μήνες. Όμως, παρά τις προσδοκίες, δεν κατάφερε να καλύψει το σχετικό κενό, αφού οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας ήταν υπερβολικά αυστηρές: εισόδημα έως 5.000,00 ευρώ ετησίως (επιπλέον 587,00 ευρώ για κάθε παιδί) και ηλικία άνω των 45 ετών και μέχρι πρότινος όχι πολύ γνωστό στους άμεσα ενδιαφερόμενους. Οι δύο τελευταίες προϋποθέσεις, εξαιρετικά ασυνήθιστες στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, μοιάζουν ειδικά σχεδιασμένες ώστε να αποκλείουν όσο το δυνατόν περισσότερους δικαιούχους - και το πετυχαίνουν. Το 2012 μόλις 20.000 άτομα (2,8% των μακροχρόνια ανέργων) ελάμβαναν επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας. Το 2010 και το 2011, το ποσοστό κάλυψης ήταν 0,7%. Συνολικά, το ποσοστό των ανέργων που το πρώτο τρίμηνο του 2013 ελάμβαναν οποιοδήποτε από τα δύο επιδόματα ανεργίας ήταν κάτω από 19%<sup>48</sup>.

### 1.3.2. Το δίχτυ ασφαλείας στην εποχή της μόνιμης λιτότητας

Η προσπάθεια της Ελλάδας να επιτύχει δημοσιονομική σταθεροποίηση σημειώθηκε μέσω περικοπών σε μισθούς και ημερομίσθια καθώς και σε κοινωνικά επιδόματα. Η κοινωνική κατάσταση επιδεινώθηκε με την πάροδο του χρόνου. Καθώς τα κοινωνικά δικαιώματα δεν είχαν διανεμηθεί δίκαια σε όλους αλλά είχαν εκχωρηθεί διασπασμένα και ανάλογα με την επαγγελματική κατηγορία, δεν υπήρχε συνασπισμός κοινωνικών συμφερόντων, ικανός να προστατεύσει τα εν λόγω δικαιώματα καθώς το κράτος πρόνοιας υποχωρούσε ραγδαία<sup>49</sup>. Συνολικά, η σωρεία περικοπών στις κοινωνικές δαπάνες δεν αντισταθμίστηκε από μέτρα κοινωνικής προστασίας. Τα βήματα που έγιναν για να προστατευθούν οι ομάδες χαμηλών εισοδημάτων που δεν μπορούσαν να αντιμετωπίσουν την πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη, την εκπαίδευση ή τις κοινωνικές υπηρεσίες και εξαρτιόνταν από υπηρεσίες πρόνοιας ήταν λιγοστά. Οι

<sup>47</sup> Βλ. ΟΑΕΔ, [www.oaed.gr](http://www.oaed.gr), Στατιστικά στοιχεία ανά μήνα, Στοιχεία ανέργων και επιδοτούμενων.

<sup>48</sup> Βλ. ΟΑΕΔ, ό. π..

<sup>49</sup> Βλ. Κείμενο Πολιτικής, «Η διπλή ανακολουθία: Οι πολιτικές κατά της φτώχειας και ο πολιτικός λόγος για τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης», Παρατηρητήριο για την κρίση, Νο 27, Αθήνα, Φεβρουάριος, 2015, σελ. 15.

περικοπές δαπανών ήταν καθολικές ενώ τα μέτρα καταπολέμησης της φτώχειας ήταν στοχευμένα (ή αφορούσαν συγκεκριμένες κατηγορίες). Ήταν σποραδικά και υιοθετήθηκαν στο ενδιάμεσο μεγάλων κυμάτων μέτρων λιτότητας.

Το 2011 στο σύνολο των φόρων που πλήρωναν όσοι είχαν μεσαία ή υψηλά εισοδήματα προστέθηκε μια «ειδική εισφορά αλληλεγγύης». Πρόκειται στην ουσία για έναν φόρο τον οποίο πληρώνουν ακόμη και σήμερα όλοι οι φορολογούμενοι με ετήσιο εισόδημα άνω των 12.000 ευρώ. Σε κάθε περίπτωση πρόκειται για φόρο που χρησιμοποιείται κυρίως ως κρατικό έσοδο αναγκαίο για τον ισοσκελισμό του προϋπολογισμού, δηλαδή για να συνδράμει στη δημοσιονομική σταθεροποίηση μάλλον, παρά για αναδιανομή μεταξύ των κοινωνικών στρωμάτων που έχουν πληγεί από το κόστος του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής που ακολουθεί η Ελλάδα από το 2010.

Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 προέβλεπε περικοπή δαπανών κατά 9,6 δις ευρώ και αύξηση φόρων κατά 3,9 δις ευρώ. Η κοινωνική προστασία κλήθηκε να συνεισφέρει το μισό της συνολικής εξοικονόμησης (45% από περικοπές συντάξεων, άλλων επιδομάτων και κοινωνικών υπηρεσιών και 5% από αυξήσεις κοινωνικής ασφάλισης), χωρίς να συνυπολογίζονται οι περικοπές στη χρηματοδότηση νοσοκομείων και άλλων κοινωνικών υπηρεσιών.

Σε αδρές γραμμές, στην εποχή των μνημονίων, στα ζητήματα που επηρεάζουν την κοινωνική ασφάλιση, τα μέτρα εφαρμογής περιελάμβαναν: μειώσεις των μισθών στον ιδιωτικό τομέα, περικοπές όλων των συντάξεων, μείωση του εφάπαξ των δημοσίων υπαλλήλων, μείωση μισθών των δημοσίων υπαλλήλων με επιπλέον εισφορές, αυξημένες εισφορές σε όλους τους επαγγελματίες, εμπόρους, επιστήμονες αλλά και αγρότες, καθιέρωση ειδικής εισφοράς για την ανεργία σε όλους τους εργαζόμενους, κλιμακωτή αύξηση της εισφοράς αλληλεγγύης στις υψηλότερες συντάξεις πριν τα 60 έτη.

Αν και οι συντάξεις περικόπηκαν μεσοσταθμικά κατά 35% στην περίοδο 2010-2016, μέσα στο 2016 και το 2017, ιδίως με τον επανυπολογισμό των συντάξεων, προκύπτουν επιπλέον μειώσεις. Πάντως, η μεγάλη θεωρητικά αλλαγή εδώ, αφορά στην απόφαση για την καθιέρωση ενός συστήματος βασικής προνοιακής



συνταξιοδότησης για όλους τους πολίτες από το 2018. Πρόκειται για μια εξόχως χαμηλή σύνταξη 360,00 ευρώ που δεν καλύπτει ούτε τα δύο τρίτα της γραμμής φτώχειας<sup>50</sup>.

Επιπλέον, επιχειρείται μια εκτεταμένη επαναξιολόγηση προνοιακών επιδομάτων σε άτομα με ειδικές ανάγκες, προκειμένου να επιβεβαιωθεί ο πραγματικός βαθμός ανάγκης αλλά και να συνεκτιμηθούν αθροιστικά τα καταβαλλόμενα επιδόματα.

Στον τομέα της υγείας, το κεντρικό ζήτημα είναι χωρίς αμφιβολία η εξυγίανση και ο εξορθολογισμός στη χρήση των πόρων. Δίδεται έμφαση στην αναντιστοιχία κόστους και αποτελέσματος, με ειδική αναφορά στο ζήτημα της φαρμακευτικής δαπάνης. Ως βασικοί στόχοι τίθενται η εξοικονόμηση και η ανακατανομή πόρων με βασικό μέσο τη συστηματική ηλεκτρονική παρακολούθηση των δαπανών.

Για την επιδότηση της ανεργίας, προβλέπονται σταδιακές περικοπές στη διάρκεια του επιδόματος για τους εποχικά απασχολούμενους (ξενοδοχοϋπαλλήλους, οικοδόμους, κ.λπ.). Δηλαδή, ενώ από τη μια πλευρά διευρύνεται η βάση άντλησης εισφορών χρηματοδότησης για την ασφάλιση ανεργίας, από την άλλη περιορίζεται η προστασία των ανέργων σε έναν ευρύ και ευάλωτο κλάδο εργαζομένων. Είναι προφανές ότι το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα μπαίνει σε μια εποχή μόνιμης λιτότητας, όπου τα δημοσιονομικά περιθώρια για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής γίνονται ασφυκτικά. Με τα ελληνικά προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής υλοποιήθηκαν εισοδηματικές ανατροπές, ανατροπές στον προγραμματισμό ζωής ασφαλισμένων σε τέτοιο βαθμό και ρυθμό που κλόνισαν την εμπιστοσύνη τους, απαξιώνοντας το κοινωνικό συμβόλαιο που βασίζεται σε αυτήν.

Πάντως, η παράταση της ύφεσης οδήγησε σε ορισμένα μέτρα ενίσχυσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας. Νέα μέτρα κοινωνικής αρωγής είχαν ως στόχο ομάδες πληθυσμού που δικαιούνταν κοινωνική στήριξη, όπως οι άνεργοι. Τον χειμώνα του 2013 τέθηκε σε εφαρμογή ένα πρόγραμμα του ΟΑΕΔ για την εργασία και την κατάρτιση μέσω της απασχόλησης ανέργων σε διάφορους δήμους ανά τη χώρα. Οι επωφελούμενοι προσέφεραν κοινοτική εργασία με πεντάμηνα συμβόλαια

---

<sup>50</sup>Η απόφαση αυτή σηματοδοτεί τον επαναπροσδιορισμό ενός «βισμαρκιανού» συστήματος κοινωνικής πολιτικής προς έναν καθολικότερο τύπο βασικής προστασίας «μπεβεριτζιανού» τύπου.

ορισμένου χρόνου και εισέπρατταν περί τα 500,00 ευρώ καθαρά τον μήνα. Το ίδιο πρόγραμμα επαναλαμβάνεται τον χειμώνα του 2014 με στόχο να προσφέρει αντίστοιχη απασχόληση σε 50.000 ανέργους. Είναι προφανές πως το μέτρο είναι δυσανάλογο ως προς την κλίμακα και την βαρύτητα του προβλήματος της ανεργίας στην Ελλάδα. Περαιτέρω, για την αναζωογόνηση της απασχόλησης προβλέπονται σημαντικά προγράμματα διατήρησης και δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας μέσω του ΟΑΕΔ και προωθείται η κοινωνική επιχειρηματικότητα. Βασικός στόχος τίθεται η, διά της οδού της κοινωνικής οικονομίας, καταπολέμηση της φτώχειας, των διακρίσεων και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Ένα ακόμη παράδειγμα μεταβολής πολιτικής ήταν η πολιτική επιδομάτων ανεργίας. Μετά την κρίση χαλάρωσαν οι προϋποθέσεις ένταξης στο επίδομα ανεργίας που προσφέρεται σε μακροχρόνια άνεργους μεγαλύτερης ηλικίας. Πριν από την κρίση το βοήθημα αυτό δινόταν σε ανέργους ηλικίας τουλάχιστον 45 ετών που είχαν ετήσιο εισόδημα έως 5.000 ευρώ. Από το 2014, δικαιούχοι είναι άνεργοι από 20 έως 66 ετών που έχουν ετήσιο εισόδημα κάτω των 10.000 ευρώ και έχουν εισπράξει συνολικά 12 μήνες επίδομα ανεργίας (αυτό σημαίνει ότι οι άνεργοι που δικαιούνται επίδομα ανεργίας για λιγότερους μήνες δεν εμπίπτουν στους δικαιούχους).

Επιπλέον, η κάλυψη ενός εμφανέστατου κενού στο νομικό πλαίσιο της κοινωνικής προστασίας κατά τη διάρκεια της κρίσης ήταν η καθιέρωση επιδομάτων ανεργίας για τους αυτοαπασχολούμενους και τους αυτόνομα εργαζόμενους. Αυτοί είναι επαγγελματίες, βιοτέχνες, τεχνίτες ή μικροκαταστηματάρχες. Πριν από την κρίση απολάμβαναν κοινωνική προστασία από τα επαγγελματικά τους ασφαλιστικά ταμεία, εάν όμως χρεοκοπούσαν, δεν είχαν δικαίωμα σε επίδομα ανεργίας. Η οικονομική ύφεση αύξησε γοργά τον αριθμό των ανέργων αυτοαπασχολούμενων. Έτσι, από το 2013 εφαρμόζεται ένα νέο πρόγραμμα επιδόματος ανεργίας στο οποίο έχουν πρόσβαση μόνο οι αυτοαπασχολούμενοι που έχουν διακόψει την οικονομική τους δραστηριότητα, έχουν πληρώσει εγκαίρως και τακτικά τις ασφαλιστικές τους εισφορές για τουλάχιστον ένα δωδεκάμηνο προτού αναγκαστούν να κλείσουν την επιχείρησή τους ή τις έχουν ρυθμίσει και ζουν με εισόδημα έως 10.000 ευρώ ετησίως. Τα όρια και τα κριτήρια που θέτει ο ως νόμος είναι αυστηρά και δεν είναι βέβαιο ότι θα καλυφθούν όλοι οι αυτοαπασχολούμενοι άνεργοι. Πάντως, πρόκειται για μέτρο η καθιέρωση του οποίου είχε καθυστερήσει σημαντικά, δοθέντος ότι το ένα τρίτο του

εργατικού δυναμικού της Ελλάδας ήταν και εξακολουθεί να είναι αυτοαπασχολούμενοι.

Επίσης το 2014, μετά την επίτευξη πρωτογενούς πλεονάσματος κατά την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού του 2013, η κυβέρνηση αφενός προέβλεψε με νόμο επίδομα ανεργίας για πρώην εργαζόμενους στο δημόσιο, αφετέρου διέθεσε 450 εκατομμύρια ευρώ για ένα εφάπαξ κοινωνικό μέρισμα για τους πολίτες χαμηλού εισοδήματος και 20 εκατομμύρια ευρώ για προγράμματα προστασίας των αστεγών.

Από την άλλη πλευρά, η νέα πολιτική του ενιαίου επιδόματος παιδιών αντικατέστησε μια παραδοσιακή πολιτική. Η ελληνική πολιτική για την οικογένεια, ήταν διασπασμένη, άνιση και εξαρτώμενη από την επαγγελματική ιδιότητα του επωφελούμενου (διαφορετικά επιδόματα παιδιού για τους εργαζόμενους στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα αλλά κανένα επίδομα για τους αγρότες). Η πολιτική αυτή εξυπηρετούσε στην ουσία όχι γενικά τις ανάγκες των οικογενειών με παιδιά, αλλά ειδικά των πολυτέκνων.

Μετά την έκρηξη της κρίσης υπήρξε μια σημαντική μεταβολή στην πολιτική για την οικογένεια<sup>51</sup>. Έγινε αντιληπτό ότι η λιτότητα έχει σημαντικό κοινωνικό κόστος για τις περισσότερες οικογένειες, και όχι μόνον για όσες έχουν τρία ή περισσότερα παιδιά. Πριν από την κρίση προβλέπονταν επιδόματα για όλες τις πολύτεκνες οικογένειες ανεξαρτήτως των εισοδημάτων τους και μια ισόβια σύνταξη για όλες τις μητέρες τεσσάρων ή περισσότερων παιδιών, που τελικά καταργήθηκε. Με αυτή τη μετατόπιση πολιτικής είναι εμφανές ότι η πολιτική για την οικογένεια άρχισε να χάνει τα έως τότε παραδοσιακά και επιμεριστικά χαρακτηριστικά της.

Τέλος, προγραμματίζεται (το 2014) η πιλοτική, αρχικά, εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε 13 επιλεγμένους δήμους (προβλεπόμενη πίστωση 20 εκατ. ευρώ) και από 01-01-2017 η εφαρμογή του γενικεύεται σε όλη τη χώρα<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Βλ. σχετικά Κείμενο Πολιτικής, Παρατηρητήριο για την κρίση, ό. π., σελ. 18 με τις εκεί παραπομπές.

<sup>52</sup> Αξίζει να σημειωθεί ότι τα παραπάνω μέτρα ελήφθησαν υπό την έγκριση, αν όχι την ενθάρρυνση των διεθνών οργανισμών. Για παράδειγμα, η έκθεση του ΟΟΣΑ (2013) για τη «μεταρρύθμιση των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας» στην Ελλάδα πρότεινε τα εξής: «Πρέπει να επεκταθεί το επίδομα ανεργίας και η διάρκειά του, βάσει εισοδηματικών κριτηρίων, και να αναπτυχθούν προγράμματα διασύνδεσης των προνοιακών παροχών με την υποχρέωση ή τη διαθεσιμότητα προς εργασία, καθώς και ενεργητικές πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης. Πρέπει να ολοκληρωθεί η εφαρμογή της μεταρρύθμισης των οικογενειακών επιδομάτων που βρίσκεται σε εξέλιξη. Πρέπει να

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ως αναπόσπαστο τμήμα του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας

### 2.1. Οριοθέτηση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας

Τα τελευταία χρόνια το παραδοσιακό μοντέλο του κράτους πρόνοιας αντιμετωπίζει έντονες προκλήσεις και υφίσταται πιέσεις προσαρμογής τόσο στο μεταβαλλόμενο διεθνές οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον, όσο και στις νέες κοινωνικές ανάγκες. Παρόμοιες πιέσεις καθιστούν αναγκαία την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των μεταπολεμικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας για την ικανοποίηση των αναγκών των ομάδων του πληθυσμού που αντιμετωπίζουν την απειλή της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης επιβεβαιώνουν την σκοπιμότητα επεξεργασίας νέων στρατηγικών και προσεγγίσεων που θα οδηγήσουν στον επαναπροσδιορισμό και στην αναδιοργάνωση των ισχυόντων συστημάτων κοινωνικής προστασίας<sup>53</sup>.

Η ραγδαία ανάπτυξη παρόμοιων φαινομένων και στην Ελλάδα επιβάλλει αναμφισβήτητα την αναθεώρηση των παραδοσιακών πολιτικών και στρατηγικών στους τομείς της κοινωνικής ασφάλειας και της απασχόλησης. Οι νέες προκλήσεις αλλά και πιέσεις προσαρμογής στις καινούριες κοινωνικές ανάγκες οδηγούν στη συγκρότηση «του κοινωνικού δικτύου ασφάλειας» (social safety net) που σύμφωνα με τον Atkison, έχει ως στόχο την εξασφάλιση ελαχίστων ορίων για κάθε άτομο

---

εξεταστεί η δυνατότητα αντικατάστασης των υφιστάμενων επιδομάτων αναπηρίας από ένα ενιαίο επίδομα βάσει εισοδηματικών κριτηρίων, συμβατό με τους υπάρχοντες νομικούς και πρακτικούς περιορισμούς και να βασιστούν τα επιδόματα αναπηρίας και τα επίπεδα συντάξεων, στο μέτρο του δυνατού, στη δυνατότητα προς εργασία, έτσι ώστε να ενθαρρύνεται η απασχόληση.

Πρέπει να θεσμοθετηθεί ένα νέο στεγαστικό επίδομα βάσει εισοδηματικών κριτηρίων» ( Βλ. αναλυτικότερα «Ελλάδα – Μεταρρύθμιση των προγραμμάτων Κοινωνικής Πρόνοιας», Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ, 2013, σελ. 23).

Σε παρόμοια κατεύθυνση κινήθηκε σχετική Έκθεση του ΔΝΤ : «Η μεγαλύτερη εξοικονόμηση μπορεί να επιτευχθεί με την κατάργηση των περισσότερων επιδομάτων και την αντικατάστασή τους από ένα ενιαίο πρόγραμμα ελάχιστου εισοδήματος- το οποίο θα λειτουργεί με εισοδηματικά κριτήρια και θα απευθύνεται στο χαμηλότερο 20% της κατανομής εισοδήματος (χρησιμοποιώντας αντικειμενικά κριτήρια για τον έλεγχο της φοροδιαφυγής και της απόκρυψης εισοδήματος). Μέρος της εξοικονόμησης (της τάξης του 0,5-1% του ΑΕΠ) θα μπορούσε να επανεπενδυθεί για την ενίσχυση των κύριων επιδομάτων (π.χ. των επιδομάτων ανεργίας) για την προστασία των πιο αδύναμων» (IMF 2012,σελ.19-20). Βλ. σχετικά Μάνος Ματσαγγάνης, «Χρονικό μιας προαναγγελθείσας αποτυχίας;», ό. π., σελ. 348.

<sup>53</sup>Βλ. Άρης Σισσούρας- Γαβριήλ Αμίτσης, «Το κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας και οι μηχανισμοί εφαρμογής του στο Ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας» σε «Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους», Τόμος Α΄, Επιστημονική Βιβλιοθήκη, Κριτική, Επιμ. Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος, 1<sup>η</sup> Έκδοση, Ιανουάριος, 1999, σελ. 537-538.

χωρίς επαρκείς πόρους συντήρησης, την κατοχύρωση της άσκησης των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών και τη νομιμοποίηση των κρατικών παρεμβάσεων στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας<sup>54</sup>.

Η αδυναμία των ενδιαφερομένων να κατοχυρώσουν με τους δικούς τους πόρους ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης που θα επιτρέψει την ορθολογική τους συμμετοχή στον οικονομικό και κοινωνικό ιστό ενεργοποιούν πολιτικές και μηχανισμούς κάλυψης των «νέων κοινωνικών κινδύνων» προς την κατεύθυνση της κατοχύρωσης ενός δικτύου ασφάλειας για τα άτομα που δεν εντάσσονται στην παραγωγική διαδικασία ή αποχωρούν από την αγορά εργασίας<sup>55</sup>.

Η υλοποίηση, όμως, και η ανάπτυξη ενός δικτύου κοινωνικής ασφάλειας φαίνεται να παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα, καθώς η έννοια του είναι ασαφής, αφού αντιστοιχεί συνήθως σε πολλαπλές προσεγγίσεις και στόχους, που προδιαγράφουν και το ειδικότερο περιεχόμενό του. Έτσι, άλλοτε περιλαμβάνει τη χορήγηση, αποκλειστικά, επιδομάτων σε χρήμα για την κάλυψη ενός ελαχίστου ορίου ή παροχές σε είδος. Άλλοτε το ύψος του ελαχίστου εισοδήματος καθορίζεται με απόλυτους (ένα καθορισμένο ύψος παροχών για όλους) ή με σχετικούς όρους (επιλεκτικά κριτήρια) ή συνδέεται με το γενικά αποδεκτό όριο φτώχειας<sup>56</sup>. Επομένως, η ευρύτητα του πεδίου εφαρμογής του δικτύου εξαρτάται από το θεωρητικό υπόβαθρο που βρίσκεται πίσω από το σχεδιασμό του.

Ανεξάρτητα, όμως, από το υπόβαθρο παρόμοιων προσεγγίσεων, ο σχεδιασμός ενός δικτύου ασφαλείας εξαρτάται από τη σχέση μεταξύ της φιλοσοφίας του συστήματος και των στόχων της κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής. Η σχέση αυτή μπορεί να οριοθετηθεί είτε με τη μορφή λεξικογραφικής ιεράρχησης (lexicographic ordering), είτε με τη μορφή συμφωνημένης διαπραγμάτευσης (explicit trade-off). Σύμφωνα με την πρώτη προσέγγιση, η εξασφάλιση ελάχιστων ορίων κοινωνικών παροχών θεωρείται άμεσης προτεραιότητας, εντάσσει την εξασφάλιση ενός εγγυημένου ελάχιστου εισοδήματος στους άμεσους στόχους και υιοθετεί την ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού δικτύου ασφαλείας. Σύμφωνα με τη δεύτερη προσέγγιση, η εξασφάλιση ελάχιστων ορίων απαιτεί τη στάθμιση και άλλων πολιτικών στόχων, οπότε υιοθετείται ένα περιορισμένο δίκτυο ασφαλείας.

---

<sup>54</sup> Ο. π., σελ. 538-539.

<sup>55</sup> Βλ. Άρης Σισσούρας –Γαβριήλ Αμίτσης, ό. π., σελ. 540.

<sup>56</sup> Ο. π., σελ. 540-541.

Τέλος, όσον αφορά στο ρόλο του δικτύου για την ικανοποίηση των διανεμητικών στόχων της κοινωνικής πολιτικής, για αρκετούς η ενεργοποίησή του εξασφαλίζει πλήρως τους αναδιανεμητικούς στόχους της κοινωνικής πολιτικής, ενώ άλλοι θεωρούν ότι το δίκτυο ασφαλείας αντιπροσωπεύει τα ελάχιστα όρια της κοινωνικής προστασίας και επομένως, πρέπει να συνδυάζεται με ευρύτερα μέτρα αναδιανομής<sup>57</sup>.

### 2.1.1. Θεωρητικές προσεγγίσεις

#### 2.1.1.1. Η νεοφιλελεύθερη προσέγγιση

Κατά τη νεοφιλελεύθερη προσέγγιση, το κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας θεωρείται η μοναδική αποδεκτή ελάχιστη μορφή του κράτους πρόνοιας ως αντιστάθμισμα των αρνητικών επιδράσεων που δημιουργεί η λειτουργία της αγοράς, οδηγώντας κάποια μέλη της κοινωνίας κάτω από τα ελάχιστα όρια διαβίωσης. Έτσι, η ελάχιστη κοινωνική προστασία εμφανίζεται είτε ως καθήκον του κράτους να εξασφαλίσει την επιβίωση των ατόμων αυτών, είτε ως νομιμοποιητικός παράγοντας του μηχανισμού της αγοράς, που αμβλύνει τις κοινωνικές ανισότητες και εμποδίζει τις πολιτικές αναταραχές.

Επίσης, η συγκρότηση του δικτύου ασφαλείας είναι αποδεκτή, εφόσον αντιμετωπίζεται ως μέσο εξασφάλισης της ατομικής ελευθερίας και εξισορρόπησης των βαθμών ελευθερίας μεταξύ των πολιτών, τόσο των εύπορων (με τη διασφάλιση της ελευθερίας τους, δεδομένου ότι η εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης των ατόμων με τα χαμηλότερα εισοδήματα δε θέτει περιορισμούς στις επιδιώξεις τους), όσο και των οικονομικά ασθενέστερων, (με την προώθηση της ελευθερίας τους, εξασφαλίζοντάς τους την ικανότητα συμμετοχής τους στον κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό ιστό)<sup>58</sup>.

#### 2.1.1.2. Η προσέγγιση της κοινωνικής δικαιοσύνης

Σύμφωνα με την παραδοσιακή θεωρία της χρησιμότητας, η μεγιστοποίηση της κοινωνικής χρησιμότητας αποτελεί τη μόνη αποδεκτή διανεμητική αρχή. Η μεγιστοποίηση της συνάρτησης της κοινωνικής ευημερίας (ως σύνολο των συναρτήσεων ατομικής ευημερίας) μπορεί να επιτευχθεί με τη μεγιστοποίηση του εισοδήματος όχι μόνο των οικονομικά ασθενέστερων αλλά και των εύπορων πολιτών της κοινωνίας. Η ύπαρξη ενός δικτύου ασφαλείας δεν μπορεί να λειτουργήσει ως

<sup>57</sup> Βλ. Άρης Σισσούρας-Γαβριήλ Αμίτσης, ό. π., σελ. 541-542.

<sup>58</sup> Βλ. Άρης Σισσούρας-Γαβριήλ Αμίτσης Γαβριήλ, ό. π., σελ. 542-543.

μηχανισμός αναδιανομής του εισοδήματος, διότι συχνά μπορεί να επιτευχθεί σε μεγαλύτερο βαθμό και με άλλα μέσα ( για παράδειγμα με τη περαιτέρω μεγιστοποίηση του εισοδήματος των εύπορων).

Κατά τον Rawls<sup>59</sup>, η δίκαια κατανομή των κοινωνικών αγαθών και η ικανοποίηση της αρχής της ισότητας επιτυγχάνονται μόνο μέσω της βελτίωσης της κοινωνικής ευημερίας των οικονομικά ασθενέστερων. Ο στόχος αυτός, αφ' ενός απαιτεί αναδιανομή του εισοδήματος στην κοινωνία, αφετέρου δεν εξασφαλίζεται με την εισαγωγή ενός ελάχιστου δικτύου ασφαλείας. Αν όλοι καλύπτονται από ένα δίκτυο ασφαλείας, τα εισοδήματα των φτωχών αγγίζουν το όριο αυτό και δεν υπάρχει περιθώριο περαιτέρω αναδιανομής του εισοδήματος<sup>60</sup>.

### 2.1.1.3. Η προσέγγιση της ισότητας

Για τους οπαδούς της θεωρίας της ισότητας, η έννοια της κοινωνικής ανάγκης είναι πρωταρχική. Ο προσδιορισμός, ωστόσο, της έννοιας αυτής και η ικανοποίησή της μέσω του δικτύου ασφαλείας παρουσιάζει μεγάλες δυσκολίες. Ανεξάρτητα από την προσέγγιση της ισότητας που υιοθετείται (ισότητα δαπανών κατά κεφαλήν, ισότητα ευκαιριών, ισότητα πρόσβασης στις κοινωνικές υπηρεσίες, ισότητα αποτελεσμάτων), η απαίτηση για μέγιστη ικανοποίηση της ισότητας, δεν ικανοποιείται με την λειτουργία ενός ελάχιστου δικτύου ασφαλείας<sup>61</sup>.

### 2.1.2. Τεχνικές κατοχύρωσης ενός κοινωνικού δικτύου ασφαλείας

Η εξασφάλιση ελάχιστης κοινωνικής προστασίας σε κάθε άτομο που βρίσκεται σε ανάγκη (ως πολιτική κάλυψης των νέων κοινωνικών κινδύνων) με στόχο την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού εμπνέεται τόσο από τις σύγχρονες κοινωνικοπολιτικές αντιλήψεις για την ευημερία των πολιτών, όσο και από τη θεσμική προσέγγιση για την ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους και την προαγωγή των κοινωνικών δικαιωμάτων<sup>62</sup>.

Βασικό προαπαιτούμενο, όμως, της εφαρμογής ενός κοινωνικού δικτύου ασφαλείας αποτελούν, αφενός η υιοθέτηση κρατικών πολιτικών που στοχεύουν στην

---

<sup>59</sup>Ο John Rawls ήταν Αμερικανός φιλόσοφος, κυρίαρχη φιγούρα της ηθικής και πολιτικής φιλοσοφίας του 20ού αιώνα.

<sup>60</sup>Βλ. Άρης Σισσούρας-Γαβριήλ Αμίτσης, ό. π., σελ. 543-544.

<sup>61</sup>Ό. π., σελ. 544-545.

<sup>62</sup>Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη», Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2001, σελ. 17.

εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης για όλο τον πληθυσμό, που αδυνατεί με δικά του μέσα να διασφαλίσει ένα τέτοιο επίπεδο, αφετέρου η θεσμική κατοχύρωση αγωγίμων δικαιωμάτων για την εξασφάλιση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης.

Ανεξάρτητα, πάντως, από τη θεωρητική λογική που το στηρίζει, η εισαγωγή ενός κοινωνικού δικτύου ασφαλείας επιτρέπει τη χρησιμοποίηση διαφόρων τεχνικών και μηχανισμών υλοποίησής του. Οι τεχνικές που επιλέγονται από τα διάφορα συστήματα κοινωνικής προστασίας για τη συγκρότηση του δικτύου και την προώθηση άσκησης του κοινωνικού δικαιώματος για την εξασφάλιση ελάχιστων ορίων, σχετίζονται τόσο με την τεχνική της κοινωνικής ασφάλισης, όσο και με την προνοιακή τεχνική, που συχνά οδηγούν στην εισαγωγή νέων παροχών, προσαρμοσμένων στις αντίστοιχες ανάγκες. Έτσι, ενεργοποιούνται σύνθετες παροχές κοινωνικής ασφάλειας (mixed social security benefits), που συνδυάζουν διαστάσεις και των δύο παραδοσιακών τεχνικών με στόχο την κάλυψη νέων κινδύνων.

Έτσι, στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης εισάγονται τόσο μη ανταποδοτικές παροχές, ανεξάρτητες από ασφαλιστικές εισφορές, όπως για παράδειγμα η εθνική σύνταξη γήρατος, όσο και σύνθετες παροχές για την κάλυψη ατόμων που δε θεμελιώνουν δικαιώματα σε επαρκείς ασφαλιστικές παροχές, όπως για παράδειγμα τα κατώτατα όρια των συνταξιοδοτικών παροχών, που «αποσυνθέτουν» την αρχή της ανταποδοτικότητας.

Η συγκρότηση του δικτύου ασφαλείας μπορεί να συμπληρώνεται με προνοιακές τεχνικές, είτε μέσω κατηγοριακών προγραμμάτων ελάχιστου εισοδήματος ή μέσω της εισαγωγής ενός γενικού προγράμματος ελάχιστου εισοδήματος, ώστε να καλύπτεται κάθε άτομο σε κατάσταση ανάγκης<sup>63</sup>.

Ο θεσμός λοιπόν, του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (guaranteed minimum income) αναπτύσσεται στα πλαίσια της κατοχύρωσης ενός δικτύου ασφαλείας που στοχεύει στην προστασία των ατόμων που κινδυνεύουν από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό αλλά και στην άρση των συνεπειών τους, όταν υφίστανται.

---

<sup>63</sup>Βλ. Άρης Σισσούρας-Γαβριήλ Αμίτσης, ό. π., σελ. 545-546 με τις εκεί αναφορές.



## 2.2. Τί είναι το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα

Η επέκταση των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού και ο πολυδιάστατος χαρακτήρας των μορφών εμφάνισής τους, καθώς ομάδες ατόμων αποστερούνται ταυτόχρονα της πρόσβασης σε περισσότερους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, όπως στην εκπαίδευση, την απασχόληση και την στέγαση, έχει οδηγήσει τα τελευταία χρόνια στο αυξανόμενο πολιτικό και επιστημονικό ενδιαφέρον για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα για τον καθένα, για την κατοχύρωση ενός ελαχίστου ορίου κοινωνικής προστασίας.

Η αύξηση της μακροχρόνιας, διαρθρωτικής ανεργίας<sup>64</sup>, η αδυναμία των νέων μορφών ευέλικτης απασχόλησης να ενισχύσουν την απορρόφηση των εργαζομένων στον τριτογενή τομέα, καθώς στον πρωτογενή και δευτερογενή τομέα παρουσιάζεται συνεχής μείωση των θέσεων εργασίας, η ανεπάρκεια, τέλος, των παραδοσιακών θεσμικών συστημάτων κοινωνικής πολιτικής στην αντιμετώπιση των πολυδιάστατων μορφών κοινωνικού αποκλεισμού κατέστησαν αναγκαία, τόσο την ενεργοποίηση μέτρων κοινωνικής προστασίας αποσυνδεδεμένων από την παροχή εργασίας, όσο και την εισαγωγή συστημάτων ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος<sup>65</sup>, που να καλύπτουν τις βασικές ανάγκες διαβίωσης. Η κάλυψη των βασικών αναγκών διαβίωσης εμφανίζεται σήμερα ως προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της κοινωνικής απομόνωσης ευρέων κοινωνικών ομάδων και την κοινωνικοποίησή τους ενόψει των νέων εργασιακών συνθηκών.

Τα προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας τύπου «ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος» απευθύνονται σε άτομα που, επειδή βρίσκονται εκτός αγοράς εργασίας, δεν έχουν την δυνατότητα να πάρουν μέρος στην κοινωνική διαπραγμάτευση και έτσι έχουν

---

<sup>64</sup> Διαρθρωτική είναι η ανεργία που προέρχεται από την εισαγωγή νέας τεχνολογίας στον εξοπλισμό των παραγωγικών μονάδων και καλείται και τεχνολογική ανεργία. Ανάγεται στη δυσαρμονία ανάμεσα στις ανάγκες της οικονομίας σε εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό και στις εκροές του εκπαιδευτικού συστήματος ή στο ήδη διαθέσιμο μη απασχολούμενο εργατικό δυναμικό. Η δυσαρμονία μπορεί να είναι ποιοτική ή ποσοτική.

<sup>65</sup> Με βάση τις τεχνικές ρύθμισης των προϋποθέσεων και των δικαιούχων λήψης των παροχών που εφαρμόζονται σε διάφορα εθνικά συστήματα εξασφάλισης ενός ελαχίστου εισοδήματος είναι δυνατή η τυποποίησή τους σε τρεις κατηγορίες: α) Κατηγορικά συστήματα που καλύπτουν επιλεγμένες κατηγορίες του πληθυσμού (με συγκεκριμένα βιολογικά ή κοινωνικά χαρακτηριστικά), βάσει της αρχής της επικουρικότητας και κριτηρίων ελέγχου της οικονομικής τους κατάστασης, β) Γενικά συστήματα που καλύπτουν όλους τους πολίτες που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης, συνήθως χωρίς έλεγχο οικονομικών μέσων και συνδρομή ειδικών προϋποθέσεων, γ) Συστήματα που καλύπτουν τους ενεργά απασχολούμενους πολίτες. Βλ. σχετικά Γαβριήλ Αμίτσης, «Νομικά προβλήματα ρύθμισης και εφαρμογής ενός κατώτατου εισοδήματος στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας», Ελληνική Δικαιοσύνη, 33, 1992, σελ. 507.

οδηγηθεί σε καθεστώς εξάρτησης από την κοινωνική πρόνοια. Ένα σημείο που αξίζει περισσότερη σκέψη είναι το ηθικό ερώτημα, του κατά πόσον οι πολίτες που εξαρτώνται από την κοινωνική πρόνοια είναι σε θέση να αισθάνονται ως «ισοδύναμης αξίας» με τους συμπολίτες τους. Το ερώτημα αυτό συχνά παραλείπεται, δεδομένου ότι οι αντιπαραθέσεις απόψεων στην τελευταία δεκαετία έχουν επικεντρωθεί στην περιστολή του κοινωνικού κράτους και στις συγκεκριμένες περικοπές που επιχειρούν οι κυβερνήσεις στην δημοσιονομική πολιτική τους.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα εισήχθη στο θεσμικό οπλοστάσιο των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών. Οι οπαδοί του προέρχονται από διάφορα ρεύματα πολιτικής σκέψης<sup>66</sup>. Είναι φιλελεύθεροι, σοσιαλδημοκράτες, χριστιανοδημοκράτες,

---

<sup>66</sup> Οι βασικές θεωρητικές προσεγγίσεις για το εγγυημένο εισόδημα είναι η φιλελεύθερη προσέγγιση και η σοσιαλδημοκρατική. Μέσα στη φιλελεύθερη προσέγγιση, η πρόταση για ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα παρουσιάζει δύο διαστάσεις. Η πρώτη στηρίζεται στις απόψεις του Friedman, σύμφωνα με τις οποίες η εξασφάλιση ενός ελάχιστου εισοδήματος ανεξάρτητου από την κατοχή μίας θέσης εργασίας, αποτελεί ένα μέτρο που στοχεύει στην εξάλειψη των ακαμψιών στην αγορά εργασίας. Το σύστημα εγγυάται ένα ελάχιστο εισόδημα με τη μορφή αρνητικής φορολογίας στο εισόδημα, όπου, πάνω από ένα όριο εισοδήματος πληρώνονται φόροι, κάτω από αυτό το όριο το κράτος συμπληρώνει το εισόδημα. Καταργούνται οι χρηματικές παροχές κοινωνικής προστασίας και αν δεν υπάρχει καθόλου εισόδημα, εγγυάται ένα ελάχιστο καταναλωτικής ικανότητας. Έτσι, αντικαθιστώντας τις κοινωνικές παροχές και τον κατώτατο μισθό με το ελάχιστο εισόδημα, οι άνεργοι θα προβάλλουν μειωμένες απαιτήσεις για την επανένταξή τους στην αγορά εργασίας. Η δεύτερη διάσταση εκφράζεται από τους υποστηρικτές του ριζοσπαστικού φιλελευθερισμού και εμπνέεται από τις απόψεις του Rawls, σύμφωνα με τις οποίες η οικονομική ή κοινωνική ανισότητα νομιμοποιείται στο επίπεδο πολιτικής και οικονομίας, μόνο αν βελτιώνει τη θέση των λιγότερο ευνοημένων ομάδων του πληθυσμού. Συνεπώς, τα άτομα αυτά θα πρέπει να επωφελούνται από το πλεόνασμα του πλούτου των προνομιούχων στρωμάτων. Οι υποστηρικτές της προβληματικής αυτής προσανατολίζονται προς την καθιέρωση ενός βασικού εισοδήματος σ' όλους τους πολίτες ανεξάρτητα από το εισόδημά τους, ως δικαίωμα ανεξάρτητο από την εργασία, το οποίο δεν είναι συμπληρωματικό των ανεπαρκών εισοδημάτων αλλά προστίθεται στα υπάρχοντα εισοδήματα και εκφράζει την αντίληψη περί κοινωνικής δικαιοσύνης και εξασφάλισης της ελευθερίας για όσους στερούνται τα απαραίτητα υλικά αγαθά. Από την άλλη, σύμφωνα με τη σοσιαλδημοκρατική οπτική, επιδιώκεται ένα μοντέλο αγοράς με κοινωνική προστασία, η οποία κατοχυρώνει την εγγύηση ενός ελάχιστου εισοδήματος διαβίωσης, ανεξάρτητα από την κατοχή μίας θέσης εργασίας. Παράλληλα, προτείνεται η μείωση του χρόνου εργασίας (π.χ. στις 35 ώρες εβδομαδιαία), ώστε να κατανομηθεί η εργασία και το εισόδημα σε ευρύτερα τμήματα του πληθυσμού. Απέναντι στη νεοφιλελεύθερη και τη σοσιαλδημοκρατική προσέγγιση που εγγυώνται ένα εισόδημα ως βοήθεια, βρίσκεται μία προβληματική που στρέφεται σε μία πιο χαλαρή σχέση ανάμεσα στο εισόδημα κάθε μέλους της κοινωνίας και την κατοχή μίας θέσης εργασίας. Η εναλλακτική (ριζοσπαστική) εκδοχή στηρίζεται στην αντίληψη ότι η εργασία εξακολουθεί να αποτελεί το μέσο χειραφέτησης του πολίτη και κοινωνικοποίησής του. Συνεπώς, στόχος είναι όχι η διεκδίκηση ενός εισοδήματος ανεξάρτητου από την εργασία αλλά η διεκδίκηση ενός δεσμού ανάμεσα στο δικαίωμα στο εισόδημα και στο δικαίωμα στην εργασία. Έτσι, υποστηρίζεται η δραστική μείωση του χρόνου εργασίας ως μέσο καταπολέμησης της ανεργίας αλλά και δημιουργίας μιας κοινωνίας με περισσότερο ελεύθερο χρόνο, ενώ το εισόδημα που αντιστοιχεί στο χρόνο αυτό, θα δίδεται ως δεύτερο τσεκ στους εργαζόμενους. Δεν πρόκειται δηλαδή, για αποσύνδεση της σχέσης εργασίας και εισοδήματος αλλά αυτής ανάμεσα στη διάρκεια της εργασίας και στο εισόδημα με ταυτόχρονη σύνδεσή του με την ποσότητα του πλούτου που η κοινωνία παράγει. Η αντίληψη για την κοινωνική δικαιοσύνη που υιοθετείται, προσανατολίζεται στην ωφέλεια όλων από τα κέρδη της τρίτης τεχνολογικής επανάστασης, στην

σοσιαλιστές, νεοφιλελεύθεροι. Υπάρχουν, επίσης, διαφορές στις στοχεύσεις της εφαρμογής του μέτρου από χώρα σε χώρα: από την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού και την ενίσχυση της δυνατότητας ένταξης ή επανένταξης στην αγορά εργασίας ευάλωτων ομάδων πληθυσμού έως τη διασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης διαμέσου της ικανοποίησης των βασικών αναγκών όλων των πολιτών.

Αν και συχνά συνιστάται ως αντίδοτο στη φτώχεια και μέσο για την επίτευξη της κοινωνικής ενσωμάτωσης των πολιτών, η αποτελεσματικότητά του όμως, εξαρτάται από πλήθος παραμέτρων, όπως ο σχεδιασμός του και ο συντονισμός του με το εν γένει σύστημα κοινωνικής προστασίας μιας χώρας. Καθοριστικές δε, για την εφαρμογή του είναι διαστάσεις όπως η επιλεξιμότητα, δηλαδή ποια είναι τα κριτήρια για τον υπολογισμό του, η αιρεσιμότητα, δηλαδή το γεγονός ότι οι δικαιούχοι οφείλουν να αποδεικνύουν πως αναζητούν εργασία ή να συμμετέχουν σε προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ο χρόνος απόδειξης αναζήτησης εργασίας, η περιοδικότητα ελέγχου της επιλεξιμότητας, η σχέση κεντρικής κυβέρνησης και αυτοδιοίκησης<sup>67</sup>.

### 2.2.1. Ιστορική διερεύνηση

Σε όλες τις κοινωνίες της ιστορίας κάποια μορφή βοήθειας δινόταν στα πιο αδύναμα μέλη τους, με τη μορφή φιλανθρωπίας. Σε καμία όμως περίπτωση η βοήθεια αυτή δεν είχε τον χαρακτήρα δικαιώματος.

Στην κλασική Ελλάδα υπήρχαν παραδείγματα κρατικά χορηγούμενων βοηθημάτων, τα οποία όμως αποτελούσαν, ουσιαστικά, παρακολούθημα των πολιτικών δικαιωμάτων και δεν μπορούν να θεωρηθούν κοινωνικά με τη σύγχρονη έννοια. Ωστόσο, είναι η πρώτη φορά στην ανθρώπινη ιστορία που η κοινωνική πολιτική

---

μείωση του χρόνου εργασίας για να μπορούν να εργάζονται όλοι, χωρίς μείωση του εισοδήματος, αφού η παραγωγή πλούτου σήμερα απαιτεί λιγότερη εργασία. Βλ. σχετικά Χάρης Ναξάκης, «Προς ένα κοινωνικά εγγυημένο ισόβιο εισόδημα», σε «Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα», Ι. Σ. Καράγιωργα, Αθήνα, 1993, σελ. 61-65 και Χρυσή Δερβίση-Κάμπα, «Ο εναλλακτικός προβληματισμός μπροστά στο ζήτημα της ανεργίας και τις φτώχειας», Ειρμός, Τεύχος 2, Εκδόσεις Νέα Σύνορα, Αθήνα, 1999, σελ. 127-131.

<sup>67</sup>Βλ. Βαρβάρα Λαλιώτη, «Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα-Το χρονικό ενός “πολυαναμενόμενου” αναγγελθέντος μέτρου», Εκδ. Gutenberg, 2017, σελ. 19-20 με τις εκεί παραπομπές.

θεωρείται δημόσια λειτουργία και όχι απλώς φιλανθρωπία ή ηθική υποχρέωση<sup>68</sup>. Αυτή η αντίληψη δε θα επιβιώσει μετά την κατάρρευση της δημοκρατίας<sup>69</sup>.

Το αίτημα για τη διασφάλιση όλων των μελών της κοινωνίας από τις αντιξοότητες της ζωής και τις αρνητικές επιδράσεις του τρόπου οργάνωσής της στο σύγχρονο βιομηχανικό και μεταβιομηχανικό καπιταλισμό αποτυπώνεται σε δύο διακριτές προτάσεις πολιτικής. Η πρώτη πρόταση επικεντρώνεται στο βασικό εγγυημένο εισόδημα χωρίς όρους προς όλα τα μέλη της κοινωνίας, ανεξάρτητα από την οικονομική τους κατάσταση, και η δεύτερη εστιάζει στο ελάχιστο εισόδημα υπό όρους και μόνο για όσους βρίσκονται σε δυσμενή, εάν όχι στη δυσμενέστερη θέση, αναφορικά με τα αποδεκτά επίπεδα διαβίωσης.

Η πρόταση για το βασικό εισόδημα άνευ όρων και συνθηκών διαβίωσης εστιάζει στην υποχρέωση της κοινωνίας να διασφαλίζει αξιοπρεπείς όρους διαβίωσης σε όλα τα άτομα παρέχοντας μια ισότιμη αφετηρία για την αξιοποίηση των ταλέντων τους, ανεξάρτητα από την κληρονομιά που αποκτούν από τους προγόνους τους.

Στη λογοτεχνία «το εισόδημα δίχως όρους» εμφανίστηκε, για πρώτη φορά, από την πένα του Thomas More, ο οποίος μέσα στην «Ουτοπία» του το 1516 παρουσίασε αυτή την ιδέα ως μέσο της μάχης κατά της εγκληματικότητας, ενώ στα τέλη του δέκατου όγδοου αιώνα, ο Thomas Paine, φιγούρα της αμερικανικής επανάστασης, ανέπτυξε στο έργο του «Αγροτική δικαιοσύνη» την ιδέα ενός απεριόριστου

---

<sup>68</sup> Βλ. Γιώργος Κατρούγκαλος, «Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής-Θεσμοί παροχικής διοίκησης και κοινωνικά δικαιώματα στο σύγχρονο κόσμο», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα -Κομοτηνή, 1998, σελ. 47 με την εκεί παραπομπή.

<sup>69</sup> Από την ανάλυση των ιστορικών πηγών σχετικά με τις κοινωνικές παροχές και την επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας προκύπτει αναμφισβήτητα ότι το πιο οργανωμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας των ατόμων χωρίς επαρκείς πόρους συντήρησης αναπτύχθηκε την περίοδο του Περικλή. Τα βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος ήταν η κάλυψη κάθε ατόμου που βρισκόταν σε κατάσταση ανάγκης, η χορήγηση τόσο χρηματικών παροχών όσο και κοινωνικών υπηρεσιών, η παροχή κινήτρων για την ένταξη ή επανένταξη των ενδιαφερομένων στον οικονομικό και κοινωνικό ιστό. Ο περίφημος θεσμός δε του αποκαλούμενου «θεωρητικού» πρέπει να θεωρηθεί ως το πρώτο μέτρο γενικής εφαρμογής που υιοθετήθηκε ποτέ για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και την προώθηση της ένταξης των απόρων. Από τεχνική άποψη πάντως πρέπει να επισημανθεί ότι την περίοδο εκείνη χαράσσονται οι γενικές αρχές άσκησης προνοιακής πολιτικής που εφαρμόζονται, λιγότερο ή περισσότερο αυστηρά, ακόμη και σήμερα. Πρόκειται συγκεκριμένα για τις αρχές της επικουρικότητας (η χορήγηση των παροχών προϋποθέτει την έλλειψη ιδίων μέσων βιοπορισμού του ενδιαφερόμενου), της εξατομίκευσης της ανάγκης, της οικονομικής και κοινωνικής ένταξης του δικαιούχου. Με εξαίρεση τις ρυθμίσεις του Περικλή, δεν μπορεί να γίνει λόγος για ένα οργανωμένο σύστημα προστασίας κατά την περίοδο της Αρχαίας Ελλάδας. Βλ. αναλυτικότερα Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη», ό. π., σελ. 28-30.

προνομίου διάθεσης των καρπών της γης σε όλους τους νέους στο όνομα της κοινοκτημοσύνης της γης και της δικαιοσύνης<sup>70</sup>.

Ο Bertrand Russel, ωστόσο, το 1918, διατύπωσε για πρώτη φορά με σαφήνεια την πρόταση για το βασικό εισόδημα χωρίς όρους, όταν στο έργο του «Roads to Freedom: Socialism, Anarchism and Syndicalism», εξέφρασε την άποψη ότι «ένα συγκεκριμένο εισόδημα επαρκές για τα απαραίτητα της ζωής θα πρέπει να διασφαλίζεται σε όλους, ανεξάρτητα εάν εργάζονται ή όχι», θεωρώντας ταυτόχρονα, ότι το εισόδημα αυτόν που εργάζονται σε θέσεις που τους προσφέρει η κοινότητα, θα πρέπει να είναι υψηλότερο.

Το βασικό εγγυημένο εισόδημα για όλους αποτελεί την προτεραιότητα στον ύστερο καπιταλισμό και το ελάχιστο κατώφλι κοινωνικής προστασίας που προτάθηκε το 2011 από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας για την αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων της παγκοσμιοποίησης.

Ωστόσο, η έμπρακτη εφαρμογή του βασικού εισοδήματος χωρίς όρους δεν αποτυπώνεται κάπου, παρά μόνο, για λίγα χρόνια, στο πρόγραμμα του αποταμιευτικού λογαριασμού για κάθε παιδί του Tony Blair στο Ενωμένο Βασίλειο, που ακυρώθηκε από τον συντηρητικό David Cameron και στην Αλάσκα, όπου από το 1980 και μέχρι σήμερα, ένα ποσοστό των εσόδων από τα πετρέλαια αποτελεί κοινωνικό μέρισμα και επιμερίζεται εξίσου στους κατοίκους της, αρκεί να διαμένουν εκεί για τουλάχιστον ένα έτος<sup>71</sup>.

Η δεύτερη εκδοχή, δηλαδή, αυτή της διασφάλισης ελάχιστου εισοδήματος υπό όρους, είναι η προσφιλής πολιτική των περισσότερων κρατών ευημερίας στο σύγχρονο καπιταλισμό και εμφανίζεται σε διάφορες παραλλαγές και συνθέσεις. Οι ρίζες της παραπέμπουν στην Αγγλία του Ερρίκου του 8ου («Κυανοπώγωνα»), καθώς στο πλαίσιο της ρήξης του με τον Πάπα Κλήμη Ε' και της επιγενόμενης κατάσχεσης της περιουσίας των μοναστηριών, εξέδωσε τον περίφημο «Νόμο των φτωχών»<sup>72</sup>, με τον οποίο αποσκοπούσε να καλύψει το κενό που δημιουργήθηκε από τον δραστικό

---

<sup>70</sup>Βλ. Mylondo Baptiste, «Un revenu pour tous! Precis d'utopie realiste», Edition Utopia, France, 2010, σελ. 7.

<sup>71</sup> Βλ. Κώστας Δημουλάς, «Η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος στην Ελλάδα», σε «Κοινωνική Πολιτική- Επιστημονικό Ηλεκτρονικό Περιοδικό ΕΕΚΠ, Εκδόσεις Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής, Τεύχος 7, Ιανουάριος 2017, σελ. 8-9.

<sup>72</sup>Ο νόμος Poor Relief Act, περισσότερο γνωστός ως « Old poor Law», το 1601.

περιορισμό της φιλανθρωπικής δραστηριότητας της Εκκλησίας. Ο νόμος αυτός για πρώτη φορά στη νεότερη ιστορία θεσμοποίησε την υποχρέωση φιλανθρωπίας ως κρατική λειτουργία και μάλιστα καθιέρωσε σχετική οιονεί αγωγή αξίωση. Όμως, διαπνεόταν έντονα από την πουριτανική ηθική, κατά την οποία το άτομο έχει πρωταρχική και βαρύνουσα υποχρέωση να συντηρήσει τον εαυτό του και την οικογένεια του. Μόνον σε περίπτωση αδυναμίας του μπορεί να επέμβει η κοινωνία, και τότε η τύχη του είναι αυτή ενός αποτυχημένου που εξαρτάται, χωρίς δικαιώματα, από τη θέληση του ευεργέτη του. Για την εφαρμογή του νόμου αυτού καθιερώθηκε ειδικός φόρος και οι φτωχοί χωρίστηκαν σε διάφορες κατηγορίες, ανάλογα με το είδος της αδυναμίας τους και την ικανότητα προς εργασίας του καθενός. Με ευθύνη των τοπικών κοινοτήτων άλλοι από αυτούς έπαιρναν μία στοιχειώδη οικονομική βοήθεια, ενώ άλλοι ήταν υποχρεωμένοι να εργάζονται, σε καταπιεστικές και εξευτελιστικές συνθήκες, σε ειδικά δημόσια «εργαστήρια».

Αργότερα, ο αντίκτυπος της γαλλικής επανάστασης και ο φόβος επέκτασής της και από την άλλη μεριά της Μάγχης, ευνόησε για ένα σύντομο χρονικό διάστημα μιαν αναθεώρηση του συστήματος προς πιο ανθρωπιστικές κατευθύνσεις. Το λεγόμενο σύστημα του Speenhamland (1795) θεωρητικά καθιέρωνε ένα είδος κοινωνικού μισθού, με τη μορφή επιδόματος από το δημόσιο ταμείο προς όλους τους εργαζομένους των οποίων τα εισοδήματα ήταν κατώτερα του ορίου επιβίωσης.

Αυτή η προβιομηχανική προσπάθεια εκτόνωσης της κοινωνικής έντασης καταργήθηκε πρακτικά από τον «Νέο Νόμο των Φτωχών»<sup>73</sup>. Ο νόμος αυτός, που θεσπίστηκε την πρώτη περίοδο της βιομηχανικής επανάστασης και σε συνθήκες πλήρους εδραίωσής του καπιταλιστικού συστήματος, είχε ως αντικειμενικό σκοπό να θέσει στην διάθεση της αγοράς εργασίας όλη την διαθέσιμη εργατική δύναμη. Να μην ξεχνάμε ότι η πρώιμη εκβιομηχάνιση είχε οδηγήσει σε ξεκλήρισμα του αγροτικού πληθυσμού και σε μεγάλες μετακινήσεις ανέργων χωρικών προς τις πόλεις. Όπως έγραφε λίγο αργότερα ο νεαρός Marx, είναι μία εποχή όπου τα πρόβατα της αγγλικής υφαντουργίας τρέφονταν με τις σάρκες των αγροτών της χώρας.

Σύμφωνα με τον νόμο αυτό, η παροχή της κοινωνικής βοήθειας συνεπαγόταν την αυτόματη στέρηση των πολιτικών δικαιωμάτων, γιατί η κοινωνική εξάρτηση θεωρούνταν ασυμβίβαστη με την ιδιότητα του πολίτη. Ο δικαιούχος φτωχός έπρεπε

---

<sup>73</sup> Ο νόμος « Poor Law Amendment Act» το 1834.

να επιστρέψει στον τόπο γέννησής του για να εισπράξει το βοήθημα, αποχωριζόταν αναγκαστικά την οικογένεια του και έπρεπε να φορά συνεχώς ειδική στολή. Είναι προφανές ότι ο σκοπός του νομοθέτη ήταν ο, όσο το δυνατόν, βαρύτερος στιγματισμός όσων αναζητούσαν την κρατική προστασία, ούτως ώστε όλοι, εκτός από τους χειρότερους απόκληρους της κοινωνίας, να ενταχθούν στην αγορά εργασίας. Σύμφωνα με τον κυρίαρχο στην εποχή αυτή ωφελιμισμό του Bentham<sup>74</sup>, μόνον η ανεμπόδιστη λειτουργία της αγοράς μπορούσε να βοηθήσει τους φτωχούς και ο μόνος τρόπος συνδρομής του κράτους θα έπρεπε να είναι η ενθάρρυνση των τελευταίων να δουλέψουν. Κατά συνέπεια, η προβλεπόμενη χρηματική βοήθεια όφειλε να είναι πάντοτε χαμηλότερη από τον ελάχιστο μισθό, ούτως ώστε να μην καθίστατο αντικίνητρο για εργασία, ακόμη και εάν δεν κάλυπτε τις ανάγκες επιβίωσης. Παρ' όλο που ορισμένα φωτισμένα μυαλά, όπως ο Disraeli<sup>75</sup>, άσκησαν έντονη κριτική στον νέο νόμο, ακριβώς επειδή καθιέρωνε την βοήθεια σαν καταναγκαστική φιλανθρωπία και όχι σαν δικαίωμα, είναι φανερό ότι η ίδια η έννοια του κοινωνικού δικαιώματος ήταν δομικά αντίθετη προς τις φιλελεύθερες ιδέες της εποχής. Ο Burke<sup>76</sup> γράφει χαρακτηριστικά ότι «κάθε φορά που κάποιος δεν μπορεί να διεκδικήσει κάτι σύμφωνα με τους νόμους του εμπορίου και τις αρχές της δικαιοσύνης, τότε μοιραία περνά στο βασίλειο της ελεημοσύνης».

Παρ' όλα αυτά, η γαλλική επανάσταση του 1789 ήδη προσέφερε ένα εναλλακτικό πρότυπο, υπό την επήρεια των πιο ριζοσπαστικών και λαϊκών στρωμάτων της. Η απαίτηση για αλληλεγγύη και αδελφοσύνη, που ήταν ένα από τα συνθήματα του τρίπτυχου της γαλλικής επανάστασης<sup>77</sup> επέβαλε από την αρχή την ιδεολογική αναγνώριση της αναγκαιότητας μέτρων κοινωνικής πρόνοιας<sup>78</sup>.

Πάντως, η περίοδος που ακολούθησε την γαλλική και βιομηχανική επανάσταση οδήγησε στη διεύρυνση της ανάληψης της δημόσιας ευθύνης από το κράτος για τις

---

<sup>74</sup>Ο Jeremy Bentham ήταν Άγγλος φιλόσοφος και νομικός. Θεωρείται ο ιδρυτής του σύγχρονου Ωφελιμισμού και πνευματικός ηγέτης του ριζοσπαστικού κινήματος στην Αγγλία.

<sup>75</sup>Ο Benjamin Disraeli, πρώτος Κόμης του Beaconsfield, ήταν Άγγλος πολιτικός της συντηρητικής παράταξης και λογοτέχνης. Διετέλεσε δύο φορές Πρωθυπουργός της Μεγάλης Βρετανίας (1868 και 1874-1880), ενώ για τρεις περίπου δεκαετίες πρωταγωνίστησε στην αγγλική πολιτική.

<sup>76</sup>Ο Edmund Burke ήταν Ιρλανδός πολιτικός ηγέτης και εξέχων ρήτορας, συγγραφέας, θεωρητικός της πολιτικής επιστήμης και φιλόσοφος, ο οποίος με τη μετακίνησή του στην Αγγλία, υπήρξε για πολλά χρόνια βουλευτής της Βουλής των Κοινοτήτων της Μεγάλης Βρετανίας.

<sup>77</sup>Το τρίπτυχο της γαλλικής επανάστασης ήταν Liberté, Egalité, Fraternité (ελευθερία, ισότητα, αλληλεγγύη).

<sup>78</sup>Βλ. Γιώργος Κατρούγκαλος, «Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής», ό. π., σελ. 49-52 με τις εκεί παραπομπές.

συνθήκες διαβίωσης των πολιτών εκείνων που βρίσκονταν σε κατάσταση ανάγκης. Ενώ πριν οι θρησκευτικές οργανώσεις περισσότερο έπαιζαν κεντρικό ρόλο στη φροντίδα των φτωχών, η εποχή αυτή χαρακτηρίζεται από την «εκκοσμίκευση» της κοινωνικής πρόνοιας. Από τον Β΄ παγκόσμιο πόλεμο κυρίως και πέρα, οι προνοιακές παροχές αποτέλεσαν καίριο μέλημα του κράτους για τους πολίτες εκείνους, των οποίων το εισόδημα ήταν από ένα ποσό και κάτω.

Πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι κατά την περίοδο των τριάντα περίπου ετών που διήρκησε η μεγάλη ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη μετά τον Β΄ παγκόσμιο πόλεμο, μέτρα τα οποία λειτουργούσαν ως ύστατο δίχτυ ασφαλείας για εκείνους που βρίσκονταν σε κατάσταση ανέχειας είχαν χαρακτήρα υπολειμματικό. Ο λόγος ήταν ότι η περίοδος αυτή χαρακτηρίστηκε από την επέκταση της κοινωνικής ασφάλισης σε μεγάλα στρώματα του πληθυσμού, από την αύξηση των κοινωνικών δαπανών και τη σε μεγάλο βαθμό εκπληρούμενη υπόσχεση της πλήρους απασχόλησης. Στο πλαίσιο αυτό, η ανάγκη για μια ελάχιστη προστασία του εισοδήματος φάνταζε περιορισμένη.

Η κατάσταση άρχισε να αλλάζει έντονα στις αρχές της δεκαετίας του 1980 με την επιβράδυνση της οικονομικής ανάπτυξης και τη σταδιακή συρρίκνωση της κοινωνικής προστασίας σε πολλές χώρες. Παράλληλα, προέκυψαν νέες ανάγκες όπως οι αλλαγές στις οικογενειακές δομές και την αγορά εργασίας, οι οποίες δεν καλύπτονταν επαρκώς από τους παραδοσιακούς θεσμούς του κράτους πρόνοιας. Σε αυτό το διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον, αναδείχθηκε όλο και περισσότερο η σπουδαιότητα των μέτρων εκείνων που μπορούσαν να εγγυηθούν ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης για μεγάλο αριθμό πολιτών. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αναπτύσσεται ακριβώς από τη δεκαετία του 1980 και πέρα. Τα μέτρα αυτής της γενιάς συνδυάζουν την επιδοματική ενίσχυση με πολιτικές ενεργοποίησης που αποσκοπούν στην ένταξη και επανένταξη των πολιτών στην αγορά εργασίας<sup>79</sup>.

#### 2.2.1.1. Η ελληνική περίπτωση

Κατά τη διάρκεια της τουρκικής κατοχής που ακολούθησε της πτώσης του Βυζαντίου δεν μπορεί να γίνει λόγος για οργανωμένη παρέμβαση στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Διάφοροι φορείς όμως, εξακολουθούσαν να ενεργοποιούνται για την

---

<sup>79</sup>Βλ. Βαρβάρα Λαλιώτη, ό. π., σελ. 18.



προστασία των αδυνάτων και των φτωχών. Βασικά ενισχύεται ο ρόλος της Εκκλησίας και επικυρώνεται σε συγκεκριμένους τομείς η δραστηριοποίηση της τοπικής κοινότητας (επιτροπές τοπικής αυτοδιοίκησης, Δημογεροντίες, Συνεταιρισμοί).

Μετά την απελευθέρωση, η άσκηση της κοινωνικής πολιτικής εντάχθηκε στις άμεσες προτεραιότητες της πολιτείας. Η κρατική μέριμνα στράφηκε στην περιστασιακή προστασία των ατόμων που είχαν πληγεί από τον πόλεμο και στην κάλυψη έκτακτων αναγκών.

Επί Καποδίστρια, η ιδρυματική περίθαλψη εξασφαλίστηκε με την ίδρυση ορφανοτροφείων, γηροκομείων και νοσοκομείων, ενώ δημιουργήθηκαν και ειδικές επιτροπές για τη χορήγηση χρηματικών βοηθημάτων σε άπορα άτομα και οικογένειες που είχαν προσφέρει τις υπηρεσίες τους στον αγώνα υπέρ της ανεξαρτησίας.

Κατά την περίοδο της Αντιβασιλείας αρχικά και τον ίδιο τον Όθωνα στη συνέχεια, εγκαινιάζεται η κανονιστική παρέμβαση του Κράτους για την ενίσχυση και συντήρηση ατόμων χωρίς επαρκείς όρους διαβίωσης<sup>80</sup>.

Το πρώτο νομοθέτημα πάντως, που περιέχει ρυθμίσεις για την εξασφάλιση ελάχιστων ορίων συντήρησης για άτομα σε κατάσταση ανάγκης είναι ο Νόμος της 27-12-1833 (ΦΕΚ 3/1834) «περί συστάσεως των δήμων». Ο νόμος εκδόθηκε την περίοδο της Αντιβασιλείας και καθόριζε τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την παροχή υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας. Έτσι, σε σχέση με την προστασία των απόρων θεμελιώθηκε η υποχρέωση κάλυψης των ατόμων που αποδεδειγμένα δεν διέθεταν επαρκείς πόρους ή λόγω άλλων προβλημάτων αδυνατούσαν να εξασφαλίσουν ικανοποιητικούς όρους διαβίωσης. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι ο όρος «απορία» χρησιμοποιείται για πρώτη φορά στην ιστορία της νεότερης Ελλάδας στο Βασιλικό Διάταγμα της 3-4-1833, όπου γινόταν ρητή αναφορά στην εκπαίδευση των «απόρων μαθητών»<sup>81</sup>.

Όσον αφορά στην κάλυψη του πληθυσμού χωρίς επαρκείς πόρους συντήρησης, το κύριο γνώρισμα της περιόδου μέχρι και το τέλος του Β΄ παγκόσμιου πολέμου, είναι η

---

<sup>80</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη», ό. π., σελ. 35-36 με τις εκεί παραπομπές.

<sup>81</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη», ό. π., σελ. 36-37.

θέσπιση ειδικών προγραμμάτων για συγκεκριμένες κατηγορίες πληθυσμού και όχι η εισαγωγή ενός γενικού συστήματος κάλυψης κάθε ατόμου σε ανάγκη.

Οι κοινωνικές και οι οικονομικές συνθήκες που επικρατούσαν στην Ελλάδα μετά την λήξη του Β' παγκοσμίου Πολέμου επέβαλαν την ανασυγκρότηση του κράτους για την άμεση αντιμετώπιση οξύτατων κοινωνικών προβλημάτων. Οι συνθήκες διαβίωσης ιδίως στα μεγάλα αστικά κέντρα ήταν απαράδεκτες και οδηγούσαν ένα μεγάλο τμήμα του πληθυσμού στην εξαθλίωση και την κοινωνική απομόνωση. Αυξανόταν έτσι προοδευτικά ο αριθμός των φτωχών που δεν μπορούσαν να κατοχυρώσουν με τις δικές τους δυνάμεις ένα ανεκτό επίπεδο διαβίωσης. Η περίοδος μεταξύ 1945 και 1950 χαρακτηρίζεται από τις απόπειρες εισαγωγής ενός γενικού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, που για πρώτη φορά στην ιστορία της νεώτερης Ελλάδας, θα κάλυπτε κάθε άτομο χωρίς επαρκείς πόρους συντήρησης. Η έννοια της απορίας τυποποιήθηκε για πρώτη φορά στο άρθρο 2 του Β.Δ της 24ης Αυγούστου 1945 «περί της έννοιας της απορίας και του τρόπου της αποδείξεως αυτής», όπου άπορος θεωρείται κάθε πρόσωπο ανεξάρτητα από ηλικία, φύλο, φυλή ή θρήσκευμα που δεν διαθέτει το ίδιο ή τα μέλη της οικογενείας του επαρκείς πόρους για την αντιμετώπιση των βασικών του βιοτικών του αναγκών. Η εφαρμογή ενός γενικού συστήματος κάλυψης των απόρων επιβάλλει βέβαια τόσο την διερεύνηση της ανεπάρκειας των βιοτικών πόρων όσο και την τυποποίηση των βασικών αναγκών κάθε ενδιαφερομένου. Για την εξειδίκευση της ανεπάρκειας πόρων ο νομοθέτης επέλεξε την τεχνική του εξατομικευμένου ελέγχου εισοδήματος που επιτρέπει πράγματι την διαπίστωση των οικονομικών δυνατοτήτων κάθε ατόμου. Η τυποποίηση όμως, των βασικών αναγκών διαβίωσης δημιούργησε σημαντικά προβλήματα, που οφείλονται κυρίως στην έλλειψη θέσπισης ενός νομικού ορίου φτώχειας. Ο νομοθέτης την εποχή εκείνη δε θέσπισε ένα ενιαίο όριο φτώχειας, που ουσιαστικά θα αντιστοιχούσε στην κάλυψη των βασικών αναγκών διαβίωσης. Αντίθετα, υιοθέτησε μια ad hoc προσέγγιση των αναγκών κάθε οικογένειας, επιχειρώντας έτσι να κατοχυρώσει ευρύτατα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας των οργάνων της διοίκησης για την εξειδίκευση μιας αόριστης έννοιας που επιδέχεται διαφορετικές αξιολογικές εκτιμήσεις. Ο προσανατολισμός αυτός έμελλε όμως να μην επικυρωθεί ποτέ. Δέκα μήνες μόλις μετά την έκδοση του Β.Δ του 1945, εκδόθηκε το Β.Δ της 11 Μαΐου 1946 «περί έννοιας της απορίας και τρόπους αποδείξεως αυτής» που αντικατέστησε το προηγούμενο νομοθέτημα, χωρίς όμως και πάλι να θεσπίσει ένα γενικό σύστημα ελαχίστου εισοδήματος. Το συγκεκριμένο Β.Δ

ίσχυσε μέχρι το 1973, οπότε και καταργήθηκε με το Ν.Δ 57/73 «περί λήψεως μέτρων κοινωνικής προστασίας οικονομικώς αδυνάτων και καταργήσεως των διεπουσών τον θεσμόν της απορίας διατάξεων»<sup>82</sup>.

### 2.2.2. Το σύστημα του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος

Το σύστημα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος αποτελεί ουσιαστικά το επιχειρησιακό εργαλείο των προνοιακών παρεμβάσεων για την προώθηση ενός μοντέλου στοχευμένης κάλυψης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, επιδιώκοντας, αφενός την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, αφετέρου την κοινωνική και οικονομική (επαν)ένταξη των ασθενέστερων μελών της κοινωνίας. Υπό αυτό το πρίσμα, η κατοχύρωση του συστήματος συνιστά σημαντικό μηχανισμό μεταρρυθμιστικής παρέμβασης στο πεδίο των παραδοσιακών προνοιακών πολιτικών, που επιχειρείται με γνώμονα την «ενεργητική στροφή» των προγραμμάτων επιδοματικής ενίσχυσης, συνδέοντας τις παροχές με την εργασιακή ένταξη και υιοθετώντας αυστηρά κριτήρια επιλεκτικότητας στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Ως ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ορίζεται κατ' αρχήν μία θεσμικά κατοχυρωμένη προνοιακή παροχή εισοδηματικής ενίσχυσης, που εξασφαλίζει σε κάθε φτωχό πολίτη ένα εγγυημένο όριο διαβίωσης. Η βασική λειτουργία του αφορά «στην κατοχύρωση ενός ελάχιστου επιπέδου προστασίας για τα υποκείμενα του σχετικού δικαιώματος»<sup>83</sup>. Επιδίωξη των προγραμμάτων εγγυημένου εισοδήματος είναι η διασφάλιση ότι κανένας πολίτης δε θα πέφτει κάτω από το εκάστοτε καθορισμένο όριο εισοδήματος, το οποίο αντιπροσωπεύει για τη συγκεκριμένη κοινωνία μια κατάσταση ακραίας φτώχειας. Υπό αυτήν την έννοια, κάθε πολίτης με εισόδημα κάτω από το όριο του ελάχιστου εγγυημένου, δικαιούται οικονομικής ενίσχυσης που να αντιστοιχεί στη διαφορά μεταξύ του υφισταμένου ατομικού του εισοδήματος και του ορίου του ελάχιστου εγγυημένου<sup>84</sup>. Το επίδομα, επομένως, δεν είναι για όλους

<sup>82</sup>Βλ. Αμίτσης Γαβριήλ, «Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη», ό. π., σελ. 40-45.

<sup>83</sup>Βλ. Αμίτσης, Γαβριήλ «Εγγυημένο εισόδημα και νέες μορφές εργασίας: Η προσαρμογή των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας στις μεταβαλλόμενες συνθήκες του σύγχρονου καταμερισμού εργασίας», ΕΔΚΑ, ΛΔ', 1992, σελ 1.

<sup>84</sup>Οι δικαιούχοι του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είναι συχνά άτομα που βρίσκονται στο περιθώριο του πολιτικού και κοινωνικού συστήματος (outsiders). Έχουν περιορισμένη πολιτική εκπροσώπηση και επαφίενται κατ' ανάγκην στις πολιτικές πρωτοβουλίες άλλων ατόμων και φορέων, που δεν ενδιαφέρονται ωστόσο απαραίτητα για την προώθηση των συμφερόντων πολιτών, από τους οποίους εκτιμούν ότι δεν αποκομίσουν ιδιαίτερα οφέλη. Οι Huber και Stephens κάνουν λόγο για μία υπο-τάξη (underclass), η οποία, ακριβώς λόγω της απουσίας δεξιοτήτων και σύνδεσης με τα μέσα παραγωγής, δεν έχει την απαραίτητη οργάνωση ή εξουσία για να παίξει κάποιον ρόλο στη

τους δικαιούχους το ίδιο, αφού αυτό εξαρτάται από τις ιδιαίτερες περιπτώσεις και υπολογίζεται ατομικά, βάσει του ήδη υπάρχοντος εισοδήματος.

Με βάση την προσέγγιση αυτή, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, - προκειμένου να αντιμετωπίσει τους νέους κινδύνους που οδηγούν στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό-, απομακρύνεται από την ομοιόμορφη καθολική προστασία, προσανατολίζοντας τις κοινωνικές παροχές στις πλέον ευπαθείς ομάδες και στα άτομα με αυξημένες ανάγκες. Επίσης, επεκτείνει την εφαρμογή προγραμμάτων που θέτουν ως υποχρεωτική προϋπόθεση για τη χορήγηση κοινωνικών παροχών την προώθηση στην απασχόληση, αφού συνδυάζεται με πολιτικές κοινωνικής και επαγγελματικής επανένταξης<sup>85</sup>. Στο πλαίσιο αυτό επιχειρείται η διασύνδεση της επιδοματικής πολιτικής με την επανένταξη στην αγορά εργασίας, που αποδίδει έμφαση στην ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου και προτάσσει τη διασφάλιση της ισότητας ευκαιριών αντί για την κατοχύρωση παθητικών δικαιωμάτων σε εισοδηματικές ενισχύσεις.

#### 2.2.2.1. Η φιλοσοφία του συστήματος

Τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος εξασφαλίζουν ένα «ύστατο δίκτυο ασφάλειας»<sup>86</sup> για την κάλυψη βασικών αναγκών διαβίωσης των δικαιούχων, χωρίς να προϋποθέτουν - όπως τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης - οποιαδήποτε καταβολή προγενέστερων εισφορών, κατοχυρώνοντας, στο πλαίσιο ενός σφαιρικού και ολοκληρωμένου μηχανισμού καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, «το θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα επαρκών πόρων και παροχών που εξασφαλίζουν αξιοπρεπή ανθρώπινη διαβίωση»<sup>87</sup>. Επομένως, αμβλύνουν τον παθητικό χαρακτήρα των επιδοματικών πολιτικών του κοινωνικού κράτους, επιδιώκοντας την κάλυψη των

---

διαμόρφωση των πολιτικών του κοινωνικού κράτους. Οι εν δυνάμει δικαιούχοι του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ενδέχεται επίσης να βρίσκονται αντιμετώπι και με την περιθωριοποίηση που σχετίζεται άμεσα με τον αποκλεισμό από κοινωνικές υπηρεσίες, παροχές πρόνοιας και εν γένει τυπικούς φορείς κοινωνικής προστασίας. Βλ. Βαρβάρα Λαλιώτη, ό. π., σελ. 20.

<sup>85</sup> Βλ. Μιχάλης Χλέτσος, «Το σύστημα κοινωνικής προστασίας και η μετάβαση από την πρόνοια στην εργασία: η περίπτωση της Ελλάδας», Σημειώσεις στα πλαίσια του μαθήματος Οικονομικά της Κοινωνικής Προστασίας (ΕΣΔΔ), 2001, σελ. 44.

<sup>86</sup> Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αποτελεί υποσύστημα του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας που επικεντρώνεται στην κάλυψη των ελάχιστων αναγκών κάθε ατόμου το οποίο δεν διαθέτει επαρκείς πόρους συντήρησης ή τελεί σε καθεστώς κοινωνικού αποκλεισμού και δεν καλύπτεται από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

<sup>87</sup> Βλ. 92/441/ΕΟΚ: Σύσταση του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1992 σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 245 της 26/08/1992, σελ. 49-51.

κενών του παραδοσιακού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, δεδομένου ότι συνδυάζουν την επιδοματική πολιτική με συμπληρωματικά μέτρα κοινωνικής ενσωμάτωσης, λειτουργώντας ως «εισοδηματική εγγύηση, που εξασφαλίζει ένα δίκτυο κοινωνικής προστασίας για άτομα που κινδυνεύουν να περιέλθουν σε συνθήκες φτώχειας». Συνεπώς, οι παρεμβάσεις των προγραμμάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος κατευθύνονται στην αποφυγή της καθήλωσης στο φαύλο κύκλο της επιδοματικής εξάρτησης (παγίδα της φτώχειας), που ανακυκλώνει τον κοινωνικό αποκλεισμό και «εγκλωβίζει» τους λήπτες επιδοματικών παροχών σε ένα καθεστώς «ασφαλούς απομάκρυνσης» από τη συμμετοχή στην οικονομική και κοινωνική ζωή<sup>88</sup>.

#### 2.2.2.2. Οι αρχές του συστήματος

Οι αρχές του συστήματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος απορρέουν από τις βασικές διαστάσεις του μοντέλου στοχευμένης κάλυψης και εμπνέονται από τις νέες κοινωνικοπολιτικές προτεραιότητες για τον συνδυασμό μέτρων καταπολέμησης της φτώχειας και προώθησης της κοινωνικής - εργασιακής ένταξης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού. Οι αρχές αυτές μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

α) Η αρχή της επικουρικότητας, που τυποποιεί την παρέμβαση των προγραμμάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος για την κάλυψη μόνο των αναγκών εκείνων, οι οποίες δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν από τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους. Δεν επιτρέπεται η χορήγηση παροχών ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, όταν οι ανάγκες του ενδιαφερόμενου μπορούν να καλυφθούν εξ ίσου αποτελεσματικά από ένα φορέα κοινωνικής ασφάλισης στο πλαίσιο λειτουργίας ενός συστήματος δημόσιας ασφάλισης, όταν οι ανάγκες του ενδιαφερόμενου μπορούν να καλυφθούν από την απασχόληση ή τα περιουσιακά του στοιχεία. Επιβάλλεται η διακοπή της χορήγησης παροχών, όταν εξασφαλισθούν οι δυνατότητες κάλυψης των αναγκών του ενδιαφερόμενου.

β) Η αρχή της εξατομίκευσης, που τυποποιεί την ενεργοποίηση των προγραμμάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε σχέση με την εξειδίκευση της ανάγκης των ενδιαφερομένων να ενταχθούν σε προγράμματα προστασίας.

---

<sup>88</sup>Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, Δημήτρης Μιχαρικόπουλος, Φωτεινή Μαρίνη και Αλεξάνδρα Βουλγαράκη, Οι νέες πολιτικές εισοδηματικής ενίσχυσης του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την καταπολέμηση της φτώχειας, Μελέτη Τεχνικής Βοήθειας: «Οι νέες προνοιακές πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας», Αθήνα, 2007, σελ. 54 με τις εκεί παραπομπές.

Από νομική άποψη, η κύρια συνέπεια της αρχής της εξατομίκευσης είναι ότι τα όργανα της προνοιακής διοίκησης δεσμεύονται να αιτιολογούν τις αποφάσεις τους, όταν καθορίζουν την ανάγκη, τη μορφή και την έκταση κοινωνικής προστασίας. Έτσι, οι δικαιούχοι κατοχυρώνονται νομικά, αφού η ένταξη των ενδιαφερόμενων σε πρόγραμμα δεν επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των διοικητικών οργάνων αλλά στην ικανοποίηση των κατοχυρωμένων με νόμο προϋποθέσεων άσκησης του δικαιώματος.

γ) Η συνέργεια μεταξύ των πολιτικών ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και των πολιτικών απασχόλησης, που αποτελεί αρχή που συνδέεται με την οικονομική ένταξη των δικαιούχων του ελάχιστου εισοδήματος. Αρκετά εθνικά συστήματα προωθούν την ολοκληρωμένη υποστήριξη των δικαιούχων μέσω προγραμμάτων εξατομικευμένης προσέγγισης, της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, δια βίου μάθησης και επιδοτούμενης απασχόλησης, παρέχοντας κίνητρα για τη βελτίωση των δυνατοτήτων ένταξής τους στην αγορά εργασίας.

δ) Η ενεργοποίηση των κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων, μία γενική αρχή που απορρέει από την ανάγκη ενσωμάτωσής τους (integration) στον οικονομικό και κοινωνικό ιστό. Συνήθως, εξειδικεύεται μέσω διαφορετικών προσεγγίσεων που εμφανίζουν το κοινό χαρακτηριστικό της ενθάρρυνσης των δικαιούχων να εμπλακούν με δικές τους πρωτοβουλίες στις διαδικασίες απασχόλησης και κοινωνικής συμμετοχής<sup>89</sup>.

### 2.2.2.3. Οι άξονες του συστήματος

#### 2.2.2.3.1. Οι προϋποθέσεις θεμελίωσης του δικαιώματος σε παροχές

Όλα τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στηρίζονται σε ένα σύνολο όρων και προϋποθέσεων που αποτελούν τα αντικειμενικά κριτήρια για τον προσδιορισμό των δικαιούχων της εισοδηματικής ενίσχυσης: η υπηκοότητα, η κατοικία, η ηλικία και το εισόδημα.

α) Αναφορικά με την υπηκοότητα, τα προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος περιλαμβάνουν διαφορετικές ρυθμίσεις για τους αλλοδαπούς. Έτσι, τα περισσότερα προγράμματα δεν περιλαμβάνουν κανέναν περιορισμό για τους αλλοδαπούς (ισχύει εν μέρει στην Αυστρία, στη Φινλανδία, στις Κάτω Χώρες, στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην

---

<sup>89</sup>Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Αρχές και άξονες λειτουργίας ενός γενικού συστήματος ελάχιστου εισοδήματος στην Ελλάδα», ΕΙΕΑΔ, Νοέμβριος, 2013, σελ. 71-72.

Ισπανία), ενώ τα υπόλοιπα θεσπίζουν την υπηκοότητα ως προϋπόθεση, επιτρέποντας ωστόσο σε ορισμένες κατηγορίες αλλοδαπών να είναι δικαιούχοι του επιδόματος. Σημειώνεται ότι στις χώρες, όπου η υπηκοότητα δεν αποτελεί βασική προϋπόθεση για την χορήγηση του επιδόματος, υπάρχουν κανόνες στους οποίους υπόκεινται οι αλλοδαποί προκειμένου να έχουν πρόσβαση στο σύστημα (στην Αυστρία και τη Δανία για παράδειγμα, οι αλλοδαποί έχουν δικαίωμα στο ελάχιστο εισόδημα ανάλογα με τη μόνιμη κατοικία τους).

β) Η κατοικία αποτελεί βασική προϋπόθεση χορήγησης του επιδόματος και κοινό γνώρισμα όλων των προγραμμάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Αν και σε μερικές εξαιρετικές περιπτώσεις κάποια συστήματα επιτρέπουν στους πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό να λαμβάνουν το επίδομα, στα περισσότερα από τα προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος, οι συνθήκες διαμονής - συγκεκριμένα ο τόπος και ο χρόνος διαμονής των δικαιούχων - αποτελούν βασικό κριτήριο (όπως στη Δανία, Γαλλία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Φινλανδία, Ισπανία), που έχει όμως, σημαντικές επιπτώσεις κυρίως στους αλλοδαπούς. Τα προγράμματα που δεν θέτουν ως προϋπόθεση χορήγησης του επιδόματος τις συνθήκες διαμονής είναι εκείνα της Ιρλανδίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και του Λουξεμβούργου.

Γίνεται σαφές ότι το κριτήριο της κατοικίας τίθεται με την έννοια της σταθερότητας και επομένως, η συγκεκριμένη υποχρέωση του υποψηφίου αφορά στην υποχρέωσή του για μόνιμη διαμονή στο κράτος από το οποίο ζητάει το επίδομα. Σε πολλά προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, όπως στην Ισπανία, δικαιούχοι του επιδόματος γίνονται μόνο οι κατοικούντες στην χώρα για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Για παράδειγμα στη Μαδρίτη η ελάχιστη χρονική περίοδος διαμονής είναι ο ένας χρόνος, στην Καταλονία τα δύο χρόνια, στους Κανάριους Νήσους τα πέντε χρόνια, ενώ στο Λουξεμβούργο απαιτείται η διαμονή για τουλάχιστον δέκα χρόνια κατά την τελευταία εικοσαετία.

Επισημαίνεται, όμως, ότι στο Βέλγιο η εν λόγω προϋπόθεση καταργήθηκε το 1991, διότι θεωρήθηκε ότι ήταν αντίθετη με την αρχή της μη-διάκρισης, ενώ στα υπόλοιπα εθνικά προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, δεν υπάρχει αυτός ο όρος (Αυστρία, Δανία, Φινλανδία, Ιρλανδία, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία, Γαλλία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο). Από την άλλη πλευρά, σε ορισμένες χώρες οι αλλοδαποί πρέπει να συμμορφωθούν με τις ελάχιστες περιόδους και προϋποθέσεις που προσδιορίζονται

στην κείμενη νομοθεσία για τη διάρκεια παραμονής τους. Συγκεκριμένα στη Γαλλία, οι αλλοδαποί που δεν έχουν άδεια παραμονής έχουν δικαίωμα στο ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, εάν έχουν άδεια προσωρινής παραμονής και έχουν ζήσει στη χώρα για τουλάχιστον τρία έτη.

γ) Εάν και η πρόσβαση στο ελάχιστο εισόδημα πρέπει να είναι προσιτή στους ανθρώπους οποιασδήποτε ηλικίας (δεδομένου ότι λειτουργεί ως ένα επικουρικό σύστημα υποστήριξης για όσους δεν έχουν ικανοποιητικούς πόρους), πολλά εθνικά συστήματα θεσπίζουν ηλικιακές προϋποθέσεις στους ενδιαφερομένους. Έτσι, υπάρχουν προγράμματα που δεν περιλαμβάνουν οποιουδήποτε όρους (Δανία, Ιρλανδία, Φινλανδία, Ισπανία), προγράμματα που θέτουν ως ελάχιστη ηλικία την ηλικία της πλειοψηφίας του πληθυσμού (Βέλγιο, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία, Ηνωμένο Βασίλειο) και προγράμματα που θέτουν μια υψηλότερη ηλικία (τα 25 έτη στη Γαλλία). Όταν τίθεται ως προϋπόθεση η ελάχιστη ηλικία, προβλέπονται συνήθως κάποιες αντικειμενικές εξαιρέσεις. Έτσι, ακόμα και εάν δεν έχουν φθάσει στην ελάχιστη ηλικία, οι έγκυες και ανήλικοι με εξαρτώμενα παιδιά ή εξαρτώμενα άτομα με αναπηρίες έχουν δικαίωμα στη λήψη της εισοδηματικής ενίσχυσης.

δ) Όλα τα προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος θέτουν ως προϋπόθεση ένταξης την έλλειψη επαρκών πηγών συντήρησης του ενδιαφερόμενου και της οικογένειάς του, που δυσχεραίνουν την αξιοπρεπή τους διαβίωση. Συνεπώς, ο καθορισμός του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος συνδέεται με το ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης, όπως αποτυπώνεται επιχειρησιακά μέσω μεθόδων αποτύπωσης και μέτρησης της φτώχειας (όρια φτώχειας). Τα κριτήρια καθορισμού, ωστόσο, του επιπέδου διαβίωσης διαφοροποιούνται σημαντικά ανάμεσα στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, άλλοτε το επίπεδο διαβίωσης προσδιορίζεται σε κυβερνητικό επίπεδο, αποτελεί δηλαδή πολιτική απόφαση ( Αυστρία, Δανία, Ιρλανδία), άλλοτε το επίπεδο διαβίωσης προσδιορίζεται βάσει της εθνικής ελάχιστης σύνταξης (Βέλγιο, Ισπανία, Πορτογαλία, Φινλανδία) ή βάσει του εθνικού βασικού μισθού (Ολλανδία) ή προσδιορίζεται βάσει οικονομικών κριτηρίων, όπως το κόστος διαβίωσης, το κόστος διαμονής (Δανία, Ηνωμένο Βασίλειο).

Το επίπεδο διαβίωσης χρησιμοποιείται ως μέτρο σύγκρισης με το εισόδημα του ενδιαφερόμενου και της οικογένειάς του. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο επικρατούν δύο βασικές μέθοδοι προσδιορισμού του εισοδήματος του ενδιαφερόμενου και της



οικογένειάς του. Σύμφωνα με την πρώτη μέθοδο, το εισόδημα του ενδιαφερόμενου προσδιορίζεται από το ύψος του εισοδήματός του ή το άθροισμα των εισοδημάτων των μελών της οικογένειάς του, ενώ σύμφωνα με τη δεύτερη εκτός από το εισόδημα ή το άθροισμα των εισοδημάτων, υπολογίζονται τα περιουσιακά στοιχεία και οι αποταμιεύσεις του ενδιαφερόμενου (κινητή και ακίνητη περιουσία).

Στο σύνολο των προγραμμάτων, το οικογενειακό εισόδημα περιλαμβάνει, πέρα από το εισόδημα του υποψηφίου, το εισόδημα του συζύγου ή του συγκάτοικου, αλλά και όσων ζουν με τον υποψήφιο, ιδιαίτερα τα παιδιά του. Μια βασική διαφοροποίηση στον προσδιορισμό του εισοδήματος εντοπίζεται, όταν αυτό προέρχεται από τα παιδιά του ενδιαφερόμενου. Για παράδειγμα, στη Φινλανδία το εισόδημα των παιδιών δεν λαμβάνεται υπόψη, διότι οφείλουν να συμβάλουν στο οικογενειακό εισόδημα για την κάλυψη των προσωπικών τους αναγκών. Αντίθετα, στο Λουξεμβούργο, το ποσό του εισοδήματος των παιδιών που λαμβάνεται υπόψη είναι εκείνο που υπερβαίνει το βασικό μισθό, διότι τα παιδιά πρέπει να έχουν, τουλάχιστον, το βασικό μισθό ως εγγυημένο εισόδημα και δεν μπορούν να υποχρεωθούν να συμβάλουν στις κοινές οικογενειακές δαπάνες, εκτός αν το εισόδημά τους ξεπερνά αυτό το ποσό.

Εντοπίζονται, βέβαια, και κατηγορίες εισοδηματικών πηγών που κατά κανόνα δεν λαμβάνονται υπόψη κατά τη διαδικασία ελέγχου του εισοδήματος του ενδιαφερόμενου. Γενικά, τα εισοδήματα αυτά αφορούν άλλα επιδόματα-βοηθήματα που καταβάλλονται από δημόσιες υπηρεσίες, όπως τα οικογενειακά επιδόματα (Αυστρία, Βέλγιο, Φινλανδία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία).

Τέλος, δύο συστήματα προβλέπουν επιπλέον περιορισμούς στην πρόσβαση των εργαζομένων στο ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Συγκεκριμένα στην Ιρλανδία, οι εργαζόμενοι που απασχολούνται για περισσότερο από 30 ώρες την εβδομάδα δεν μπορούν να λάβουν οποιοδήποτε συμπληρωματικό επίδομα, ενώ στο Ηνωμένο Βασίλειο, η εισοδηματική ενίσχυση δεν είναι διαθέσιμη για όσους απασχολούνται για περισσότερο από 16 ώρες εβδομαδιαίως<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup>Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, Δημήτρης Μιχαρικόπουλος, Φωτεινή Μαρίνη και Αλεξάνδρα Βουλγαράκη, ό. π., σελ. 57-60 με τις εκεί παραπομπές.

#### 2.2.2.3.2. Οι παροχές του συστήματος

##### A. Οι εισοδηματικές παροχές

Το ύψος της παροχής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ισούται με τη διαφορά μεταξύ του ποσού του ελάχιστου εισοδήματος (που αντιστοιχεί στη σύνθεση της οικογένειας, στην περιφέρεια που κατοικεί ο δικαιούχος) και του συνόλου των εισοδημάτων του δικαιούχου και της οικογένειάς του. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο επικρατούν τέσσερις βασικές μέθοδοι προσδιορισμού του ύψους της παροχής: (α) το ύψος της παροχής προσδιορίζεται δια νόμου και είναι κοινό για όλους (Βέλγιο, Δανία, Γαλλία), δίχως να συνυπολογίζονται τα ιδιαίτερα κοινωνικά και οικονομικά χαρακτηριστικά του δικαιούχου ή οι ιδιαίτερες συνθήκες διαβίωσής του, (β) το ύψος της παροχής είναι ενδεικτικό και εκφράζει ένα ελάχιστο όριο με αποτέλεσμα το τελικό ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης να προσδιορίζεται από τις πραγματικές ανάγκες του δικαιούχου που πιστοποιούνται από κοινωνικούς λειτουργούς (Αυστρία), (γ) το ύψος της παροχής ρυθμίζεται νομοθετικά σε κεντρικό επίπεδο αλλά το τελικό ποσό της καθορίζεται από την διακριτική ευχέρεια των υπηρεσιών εφαρμογής του προγράμματος, (δ) το ύψος της παροχής προσδιορίζεται σε περιφερειακό (Ισπανία) ή ακόμα και σε τοπικό επίπεδο (Ιταλία).

Τα κριτήρια προσδιορισμού του ποσού της παροχής ποικίλουν ανάλογα με τις μεθόδους που εφαρμόζουν οι αρμόδιες αρχές. Έτσι, η παροχή μπορεί να προσδιορίζεται βάσει της εθνικής ελάχιστης σύνταξης (Πορτογαλία, Φινλανδία), ή σύμφωνα με τον εθνικό βασικό μισθό (Ολλανδία, Λουξεμβούργο), ή προσδιορίζεται από εξειδικευμένους δείκτες, όπως ο δείκτης υγείας και ο δείκτης τιμών καταναλωτή (Βέλγιο και Γαλλία αντίστοιχα), ή σύμφωνα με άλλα επιδόματα, όπως στη Δανία, όπου το ποσό της παροχής ισούται με το 80% του μέγιστου επιδόματος ανεργίας για ένα ζευγάρι με παιδιά που κατοικεί εκεί και 60% αυτού για δικαιούχους χωρίς παιδιά.

Η διάρκεια παροχής του επιδόματος τέλος, στα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος των κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπόκειται σε τρεις διαφορετικές ρυθμίσεις, υπό τον όρο ότι ο δικαιούχος του επιδόματος πληροί τις προϋποθέσεις υπαγωγής στο πρόγραμμα: απεριόριστη διάρκεια για όλους τους δικαιούχους (δηλαδή έλλειψη χρονικών περιορισμών), απεριόριστη διάρκεια μέχρι οι περιστάσεις να μην το απαιτούν (για παράδειγμα η εύρεση εργασίας ή η μεταβολή του

οικογενειακού εισοδήματος του δικαιούχου) και περιορισμένη διάρκεια, με δυνατότητα ανανέωσης ανάλογα με τη διάρκεια της κατάστασης ανάγκης.

## B. Οι παροχές κοινωνικής ένταξης

Στην πλειονότητα των εθνικών συστημάτων ελάχιστου εισοδήματος αποδίδεται μεγάλη σημασία στην (επαν)ένταξη των δικαιούχων του χρηματικού επιδόματος στην αγορά εργασίας, ώστε να αποκτήσουν οικονομική ανεξαρτησία και να κατορθώσουν να διαβιούν αυτόνομα. Υπ' αυτή την έννοια οι πολιτικές εισοδηματικής ενίσχυσης συνδέονται στενά με μέτρα επαγγελματικής κατάρτισης και με ενέργειες προώθησης στην απασχόληση των δικαιούχων. Στο πλαίσιο αυτό, εντοπίζονται δύο βασικές κατηγορίες μέτρων ένταξης: (α) προγράμματα που εγκαθιστούν μια άμεση και προνομιούχο σύνδεση μεταξύ του λήπτη της εισοδηματικής ενίσχυσης και της (επαν)ένταξής του στην αγορά εργασίας (συνεπώς ο δικαιούχος του προγράμματος οφείλει να αναζητήσει εργασία, χρησιμοποιώντας όλα τα διαθέσιμα μέσα), (β) προγράμματα, όπου η έλλειψη εισοδήματος του δικαιούχου, ερμηνεύεται ως αποτέλεσμα του κοινωνικού αποκλεισμού που βιώνει, κατάσταση που δύσκολα αναστρέφεται απλά και μόνο με την προώθησή του στην απασχόληση.

Η πλειονότητα των προγραμμάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος εντάσσονται στην πρώτη κατηγορία (Αυστρία, Δανία, Ισπανία, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Φινλανδία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο), δεδομένου ότι η ικανότητα του δικαιούχου να εργαστεί αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση ένταξής του στο πρόγραμμα. Έτσι, οι υποψήφιοι δικαιούχοι του προγράμματος, πρέπει προηγουμένως να έχουν εγγραφεί στα μητρώα ανέργων των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης. Μόνο κάποιες κατηγορίες ατόμων εξαιρούνται αυτής της προϋπόθεσης, όπως άτομα που δεν έχουν ολοκληρώσει ακόμα την εκπαίδευσή τους ή φροντίζουν παιδιά ή ηλικιωμένους.

Από την άλλη πλευρά, τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος που στοχεύουν στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού (Βέλγιο, Γαλλία, Πορτογαλία) διαφέρουν για δύο βασικούς λόγους. Κατά δεύτερον, η υποχρέωση εύρεσης εργασίας δεν είναι αυτοσκοπός αλλά συμπληρωματικό μέτρο στο πλαίσιο άλλων ενεργειών που αποσκοπούν στη βελτίωση των συνθηκών κατοικίας του δικαιούχου, στη βελτίωση της υγείας του, ενώ η προώθηση στην αγορά εργασίας πραγματοποιείται σε συνεργασία με τον δικαιούχο.

Παράλληλα, κάποια προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος προβλέπουν συμπληρωματική οικονομική ενίσχυση για την είσοδο ή παραμονή των παιδιών του δικαιούχου στο σχολείο ή για την επαγγελματική κατάρτιση των μελών της οικογένειάς του (Αυστρία, Γερμανία, Ολλανδία) ή επιδοτούν την επιστροφή τους στην αγορά εργασίας, όπως για παράδειγμα συμβαίνει στην Ιρλανδία με το επίδομα επιστροφής στην εργασία.

Εκτός από τη γενική εισοδηματική ενίσχυση, προβλέπεται εξατομικευμένη υποστήριξη προς δικαιούχους που αναζητούν εργασία, στο πλαίσιο των συμβολαίων - συμφωνιών (επαν)ένταξης που υπογράφεται μεταξύ του δικαιούχου και της κοινωνικής υπηρεσίας που παρέχει το επίδομα (Βέλγιο, Ολλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο). Στο πλαίσιο αυτό εφαρμόζονται πολιτικές προώθησης των δικαιούχων σε θέσεις εργασίας (πλήρους ή μερικής απασχόλησης) που δημιουργούν οι δήμοι που εφαρμόζουν το πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ή που δημιουργούνται με την ανάπτυξη τοπικών πρωτοβουλιών απασχόλησης. Τέλος, δικαιούχοι του επιδόματος μπορούν να λάβουν οικονομική και συμβουλευτική υποστήριξη για να δημιουργήσουν μία νέα επιχείρηση<sup>91</sup>.

#### 2.2.2.3.3. Η διοικητική διάρθρωση του συστήματος

Τα περισσότερα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν αναθέσει την αρμοδιότητα εφαρμογής των προγραμμάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε κοινωνικές υπηρεσίες που δραστηριοποιούνται σε τοπικό επίπεδο. Οι υπηρεσίες αυτές αξιολογούν τις αιτήσεις των ενδιαφερόμενων, διαπραγματεύονται τα κοινωνικά συμβόλαια κοινωνικής επαν(ένταξης) των δικαιούχων, όπου προβλέπονται (για παράδειγμα στη Γαλλία) και προσδιορίζουν τον χρόνο και το ύψος του επιδόματος στο δικαιούχο.

Υπ' αυτή την έννοια, τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος λειτουργούν ως αποκεντρωμένα δίκτυα, τα οποία, ενώ υπόκεινται σε κρατικό έλεγχο και εποπτεία, εντούτοις χαρακτηρίζονται από τη λειτουργική αυτοτέλεια των υπηρεσιών που τα απαρτίζουν (για παράδειγμα στην Πορτογαλία).

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο λοιπόν, κυριαρχεί η τάση αποκέντρωσης της εφαρμογής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος από το εθνικό προς το περιφερειακό-τοπικό

---

<sup>91</sup>Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, Δημήτρης Μιχαρικόπουλος, Φωτεινή Μαρίνη και Αλεξάνδρα Βουλγαράκη, ό. π., σελ. 61-63 με τις εκεί παραπομπές.

επίπεδο, γεγονός που ενισχύει τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού<sup>92</sup>.

#### 2.2.2.3.4. Η χρηματοδότηση του συστήματος

Η χρηματοδότηση των προγραμμάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος καλύπτεται από τον κρατικό προϋπολογισμό, χωρίς να αποκλείεται η συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στη Γαλλία για παράδειγμα οι υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε περιφερειακό επίπεδο, συμμετέχουν στην ετήσια δαπάνη εφαρμογής του προγράμματος σε ποσοστό 20%, ενώ το υπόλοιπό 80% χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Στην Ολλανδία οι δήμοι συμμετέχουν στη χρηματοδότηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε ποσοστό που μπορεί να φτάσει και το 20% του κόστους του προγράμματος, ενώ στο Λουξεμβούργο η συμμετοχή των δήμων είναι σχετικά και κυμαίνεται στο 10%.

Οι δημοσιονομικές δαπάνες βέβαια, για την χρηματοδότηση των συστημάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ως ποσοστό του ΑΕΠ διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Για παράδειγμα οι δημοσιονομικές δαπάνες στην Ισπανία κυμαίνονται στο 0,04%, στο Βέλγιο στο 0,1%, στην Αυστρία στο 0,13%, στη Δανία στο 1,09%, στην Ολλανδία στο 1,47%, στη Γερμανία στο 1,49%, στο Ηνωμένο Βασίλειο στο 2,44%<sup>93</sup>.

#### 2.2.2.3.5. Η σχέση του συστήματος με άλλα συστήματα κοινωνικής προστασίας

Σε πολλά κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα λειτουργεί επικουρικά με άλλες κοινωνικές παροχές, όπως για παράδειγμα οι συντάξεις ή τα επιδόματα αναπηρίας ασφαλισμένων, το επίδομα ανεργίας. Έτσι, ένας υποψήφιος που θεμελιώνει δικαίωμα σε άλλες κοινωνικές παροχές πρέπει να έχει εξαντλήσει όλες τις πιθανότητες λήψης άλλου επιδόματος προκειμένου να ενταχθεί στο σύστημα του ελάχιστου εισοδήματος. Μάλιστα, αρκετά συχνά οι αρμόδιες υπηρεσίες για την εφαρμογή του προγράμματος ελάχιστου εισοδήματος, διευκολύνουν μέσω της παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών (για παράδειγμα το Ηνωμένο Βασίλειο) τους δυνητικούς δικαιούχους να λάβουν, εφόσον δικαιούνται, κάποιο άλλο κοινωνικό επίδομα.

<sup>92</sup>Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, Δημήτρης Μιχαρικόπουλος, Φωτεινή Μαρίνη και Αλεξάνδρα Βουλγαράκη, ό. π., σελ. 64 με τις εκεί παραπομπές.

<sup>93</sup>Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, Δημήτρης Μιχαρικόπουλος, Φωτεινή Μαρίνη και Αλεξάνδρα Βουλγαράκη, ό. π., σελ. 68 με τις εκεί παραπομπές.

Ο επικουρικός ρόλος των συστημάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος υπονοεί ότι, σε γενικές γραμμές, δικαιούχοι της εισοδηματικής ενίσχυσης είναι όσοι δεν λαμβάνουν άλλου είδους κοινωνικές παροχές. Υπάρχουν εντούτοις, δύο είδη εξαιρέσεων σε αυτή την πρακτική. Αφενός, κάποια προγράμματα παρέχουν επιδόματα που συνδέονται με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, όπως για παράδειγμα οικογενειακά επιδόματα, επίδομα κατοικίας, θέρμανσης, τα οποία συμπληρώνουν το τελικό ποσό που καταβάλλεται στον δικαιούχο. Αφετέρου, σε μερικά συστήματα κοινωνικής προστασίας όπως για παράδειγμα στη Δανία και στη Φινλανδία, άνεργοι που λαμβάνουν επίδομα ανεργίας (το ύψος του οποίου κυμαίνεται κάτω από το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα) δικαιούνται να λάβουν τη διαφορά μεταξύ του επιδόματος ανεργίας και του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Είναι προφανές ότι τέτοια προγράμματα συνδέονται με τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και έρχονται να καλύψουν τη διαφορά μεταξύ του επιδόματος ανεργίας και του ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης.

Σε κάποια άλλα προγράμματα, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα λειτουργεί ως προσωρινό «υποκατάστατο» άλλων κοινωνικών παροχών. Η συγκεκριμένη πρακτική έρχεται να καλύψει το κενό που δημιουργείται μεταξύ της ημερομηνίας που ο δυνητικός δικαιούχος υποβάλλει αίτηση ένταξης για την παροχή κάποιου επιδόματος-βοηθήματος και μέχρι η αίτησή του αξιολογηθεί. Στο μεσοδιάστημα, ο υποψήφιος μπορεί να λαμβάνει την ελάχιστη εισοδηματική ενίσχυση, η οποία έχει χαρακτήρα προσωρινό (Φινλανδία και Ιρλανδία), ενώ ταυτόχρονα αναλαμβάνει την υποχρέωση να επιστρέψει το σύνολο ή τμήμα της εισοδηματικής ενίσχυσης, εφόσον αποκτήσει δικαίωμα λήψης κάποιου άλλου επιδόματος-βοηθήματος. Αυτός ο ιδιαίτερος ρόλος των προγραμμάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος καταδεικνύει τη σοβαρότητα του προβλήματος των διαδικαστικών καθυστερήσεων που παρατηρούνται στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας.

Στην πλειονότητα των εθνικών συστημάτων ελάχιστου εισοδήματος, κάποια επιδόματα παρέχονται συμπληρωματικά με το ελάχιστο εισόδημα, ενισχύοντας το τελικό ποσό που λαμβάνουν οι δικαιούχοι. Τα επιδόματα που συμπληρώνουν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα είναι κυρίως τα οικογενειακά επιδόματα και το επίδομα κατοικίας.

Η συμπληρωματικότητα των προγραμμάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος με τα οικογενειακά επιδόματα εξαρτάται από τον αριθμό των ανήλικων εξαρτώμενων μελών (Αυστρία, Δανία, Γαλλία, Λουξεμβούργο, Ισπανία, Πορτογαλία, Ηνωμένο Βασίλειο), οπότε και μεταβάλλονται, ενώ υπάρχουν και προγράμματα όπου το τελικό ποσό της εισοδηματικής ενίσχυσης δεν μεταβάλλεται από τη σύνθεση της οικογένειας του δικαιούχου (Βέλγιο, Ολλανδία). Σημειώνεται ότι στην Ισπανία και την Ιταλία το τελικό ποσό της εισοδηματικής ενίσχυσης εξαρτάται και από γεωγραφικούς παράγοντες, δηλαδή από τον τόπο κατοικίας του δικαιούχου.

Από την άλλη πλευρά, το ποσό του επιδόματος κατοικίας που χορηγείται ανεξάρτητα από το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, υπολογίζεται είτε σε σχέση με τις τρέχουσες δαπάνες κατοικίας (Δανία, Γερμανία, Ολλανδία, Φινλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο), είτε σε σχέση με ένα προκαθορισμένο καθολικό ποσό που κατά διαστήματα μεταβάλλεται (Σουηδία) ή σε σχέση με ένα μέγιστο ποσό (Λουξεμβούργο) αλλά και σε σχέση με την περιφέρεια, όπου κατοικεί ο δικαιούχος (Ισπανία).

Εκτός από τους δύο τύπους επιδοματικής ενίσχυσης που συνδέονται συνήθως με το ελάχιστο εισόδημα, μερικά προγράμματα περιλαμβάνουν επιπρόσθετα βοηθήματα για είδη πρώτης ανάγκης (ρουχισμός, τρόφιμα), κάλυψη εκπαιδευτικών αναγκών. Τέλος, ένας άλλος τύπος οικονομικής ενίσχυσης που καταβάλλεται σε δικαιούχους του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος αφορά στη χρηματοδότηση των ασφαλιστικών δαπανών υγείας (Αυστρία, Βέλγιο, Δανία, Φινλανδία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία), καθώς και των συνεισφορών που οι δικαιούχοι πρέπει να καταβάλουν για να θεμελιώσουν ιατροφαρμακευτική κάλυψη (Φινλανδία, Πορτογαλία, Ηνωμένο Βασίλειο)<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup>Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, Δημήτρης Μιχαρικόπουλος, Φωτεινή Μαρίνη και Αλεξάνδρα Βουλγαράκη, ό. π., σελ. 68-70 με τις εκεί παραπομπές.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ως κοινωνικό δικαίωμα

### 3.1. Τα κοινωνικά δικαιώματα και η αμφισβήτησή τους

#### 3.1.1. Εννοιολογικός προσδιορισμός των κοινωνικών δικαιωμάτων

Με τον όρο «κοινωνικά δικαιώματα» έχει επικρατήσει να νοούνται τα θεμελιώδη εκείνα δικαιώματα που περιέχουν θετική αξίωση «παροχής», διεκδικητική δηλαδή προς το κράτος αξίωση (status positivus). Η διάκριση αυτή των κοινωνικών δικαιωμάτων από τα «άλλα» θεμελιώδη δικαιώματα (του status negativus και του status activus) δεν ανταποκρίνεται στο σύγχρονο περιεχόμενό τους<sup>95</sup>.

Στο πλαίσιο της προστατευτικής τους δράσης, όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα αναπτύσσουν ταυτόχρονα αμυντικές και θετικές λειτουργίες, συμβάλλοντας έτσι στο βασικό στόχο της δημοκρατίας, την ενίσχυση δηλαδή της συμμετοχής του πολίτη στις διαδικασίες και τις βιοτικές καταστάσεις που τον αφορούν. Επομένως, όλα μετέχουν και στις τρεις καταστάσεις, λειτουργώντας άλλοτε στο πλαίσιο του status activus, positivus ή negativus και άλλοτε ως εξ αντικειμένου κανόνες δικαίου<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Σύμφωνα με τον επιφανή γερμανό νομικό Jellinek τα συνταγματικά δικαιώματα κατατάσσονταν σε τρεις κατηγορίες: τα ατομικά (status negativus), τα πολιτικά (status activus) και τα κοινωνικά (status socialis). Βάση της διάκρισης αυτής ήταν το περιεχόμενο της πράξης του αποδέκτη της ενέργειας του συνταγματικού δικαιώματος, δηλαδή της κρατικής εξουσίας. Πιο συγκεκριμένα, τα ατομικά δικαιώματα εξαναγκάζουν το κράτος σε αρνητική πράξη, σε παράληψη και διαμορφώνουν την «αρνητική κατάσταση» του ατόμου. Τα κοινωνικά δικαιώματα εξαναγκάζουν το κράτος σε θετική πράξη και διαμορφώνουν την «θετική κατάσταση» του ατόμου, ενώ τα πολιτικά στοιχειοθετούν την «ενεργητική» του κατάσταση. Παρ'όλα αυτά η τριμερής αυτή διάκριση του Jellinek με βάση την υποκειμενική θεώρηση του status του ατόμου, δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες της σύγχρονης νομικής ζωής, καθώς, μετά την αναγωγή της ανθρώπινης αξίας σε προστατευτική υποχρέωση του κράτους, όλα κατά κανόνα τα θεμελιώδη δικαιώματα περιέχουν αμυντικές κατά του κράτους αλλά και προστατευτικές και διεκδικητικές προς το κράτος αξιώσεις. Πέρα από τις διάφορες διαιρέσεις τους, τα θεμελιώδη δικαιώματα ανεξαρτήτως του αν ονομάζονται «πολιτικά», «ατομικά» ή «κοινωνικά», παραμένουν μεταξύ τους μονίμως παραπληρωματικά, σε σχέση στενής αλληλεξάρτησης. Βλ. αναλυτικότερα Πρόδρομος Δαγτόγλου, «Συνταγματικό Δίκαιο: Ατομικά Δικαιώματα», Α' Τόμος, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1991, σελ. 53-61.

<sup>96</sup> Βλ. Γιώργος Κατρούγκαλος, «Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής», ό. π., σελ. 490-491.



Ως εκ τούτου, ως κοινωνικό δικαίωμα θα μπορούσε να οριστεί « κάθε απονεμημένη από το Σύνταγμα ικανότητα ή εξουσία βούλησης η οποία αποσκοπεί στην ικανοποίηση συμφερόντων σχετικών με την εξασφάλιση της υπόστασης και της αξιοπρεπούς διαβίωσης του ανθρώπου ως μέλους του κοινωνικού συνόλου»<sup>97</sup>. Τα κοινωνικά δικαιώματα δεν αποτελούν συνεπώς, απλώς δικαιώματα παροχής, εφόσον συγχρόνως κατοχυρώνουν και ένα χώρο ελευθερίας, με την έννοια της εξουσίας απόκρουσης ανεπιθύμητων κρατικών επεμβάσεων. Και μάλιστα, αυτό συμβαίνει τόσο ως προς την λειτουργία τους ως υποκείμενα δικαιώματα, όσο και ως εξ αντικειμένου κανόνες δικαίου, που δεσμεύουν γενικά και απρόσωπα τις κρατικές ενέργειες.

Με την ευρύτερη έννοια του όρου περιλαμβάνονται στον ορισμό αυτόν και δικαιώματα τρίτης γενιάς όπως το δικαίωμα στο περιβάλλον, των οποίων η ιστορική προέλευση ήταν διαφορετική από αυτήν των αρχικών κοινωνικών δικαιωμάτων, η ratio της καθιέρωσης τους όμως η ίδια: η εγγύηση μιας ποιότητας ζωής που να σέβεται την ανθρώπινη αξία.

Με ευρεία έννοια περιλαμβάνονται επίσης και συλλογικά δικαιώματα των εργασιακών σχέσεων (δικαίωμα απεργίας, συνδικαλισμού, συνεταιρίζεσθαι), τα οποία τελούν σε σχέση μέσου προς σκοπό για την επίτευξη του στόχου της «αξιοπρεπούς διαβίωσης». Αντιθέτως, κοινωνικά δικαιώματα με την στενή έννοια του όρου είναι μόνο όσα αφορούν την εξασφάλιση και προαγωγή της υπόστασης του πολίτη (υλικής και πνευματικής): το δικαίωμα στην εργασία, το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση, το δικαίωμα στην υγεία, το δικαίωμα στην κοινωνική πρόνοια, το δικαίωμα στην στέγαση, το δικαίωμα της οικογένειας, του γάμου, της μητρότητας και της παιδικής ηλικίας, το δικαίωμα της παιδείας.<sup>98</sup>

Τα κοινωνικά δικαιώματα, συνδεδεμένα με το αναδιανεμητικό – παρεμβατικό κράτος, έχουν ως αντικείμενο «υλικές, οικονομικά αποτιμητέες κρατικές παροχές ή υπηρεσίες»<sup>99</sup>, δηλαδή αξιώσεις για κρατική παρέμβαση, βασισμένες στο αίτημα για κοινωνική αλληλεγγύη. Πίσω από την καθιέρωση τους βρίσκεται πάντα το πρόβλημα της αναδιανομής των αγαθών από τους έχοντες στους μη κατέχοντες. Αυτό όμως, σε

<sup>97</sup> Ο. π., σελ. 494.

<sup>98</sup> Βλ. Γιώργος Κατρούγκαλος, «Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής», ό. π., σελ. 494-495 με τις εκεί παραπομπές.

<sup>99</sup> Βλ. Ξενοφών Κοντιάδης, «Η κοινωνική διοίκηση στην Ελλάδα: θεμελιώδη θεσμικά προβλήματα και μεταρρυθμιστικές προτάσεις », Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1997, σελ. 69.

καμιά περίπτωση δεν σημαίνει τη μονοσήμαντη εξάρτησή τους από τους διαθέσιμους πόρους, ούτε τον αποκλειστικό προσανατολισμό του στους ενδεείς. Διότι, ο σκοπός τους δεν περιορίζεται στην καταπολέμηση απλώς της απόλυτης αλλά και της σχετικής φτώχειας και την εγγύηση της ποιότητας της ζωής όλων των ανθρώπων, με σκοπό την κατοχύρωση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης πολύ πάνω από τα όρια των απολύτως αναγκαίων.

Έτσι, τα κοινωνικά δικαιώματα καλύπτουν κατ' αρχήν όλους τους πολίτες από πιθανούς κοινωνικούς κινδύνους που αφορούν τον κάθε άνθρωπο και όχι μόνον κάποιες κοινωνικές κατηγορίες που χρήζουν ειδικής προστασίας<sup>100</sup>.

### *3.1.2. Η σχετικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων*

Το μείζον πρόβλημα για την πλήρη εξομοίωση των κοινωνικών δικαιωμάτων με τα ατομικά συνίσταται στην προβαλλόμενη από πολλούς έλλειψη άμεσης νομικής δεσμευτικότητας<sup>101</sup>. Κατά την κρατούσα άποψη, τα δικαιώματα αυτά, ακόμα και αν λειτουργούν ως επιτακτικοί κανόνες δικαίου, αδυνατούν να θεμελιώσουν αγωγίμες αξιώσεις κατά του κράτους, δεδομένου ότι το «κανονιστικό περιεχόμενό τους είναι αβέβαιο και ο προσδιορισμός τους εξαρτάται από την εξειδίκευση που θα τους προσδώσει ο νομοθέτης»<sup>102</sup>. Κατά την άποψη αυτή οι ατομικές ελευθερίες και τα κοινωνικά δικαιώματα είναι, ως προς την ουσία τους, διαφορετικά. Ενώ το Σύνταγμα μπορεί να εγγυηθεί και να προστατεύσει αποτελεσματικά και χωρίς την παρέμβαση του νομοθέτη τις ελευθερίες που αναγνωρίζει, τα κοινωνικά δικαιώματα δεν μπορούν να υλοποιηθούν, παρά στο μέτρο που θα θεσπιστούν σχετικοί εκτελεστικοί νόμοι, δηλαδή στο πλαίσιο των θεσμών και δημόσιων υπηρεσιών που θα δημιουργηθούν εκ των υστέρων και ανάλογα με τις δυνατότητες της στιγμής.<sup>103</sup>

Ένα άλλο διαδεδομένο επιχείρημα για τη σχετικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι ότι η εφαρμογή τους εξαρτάται από οικονομικούς περιορισμούς της πολιτείας. Το πεπερασμένο των δημόσιων εσόδων συνεπάγεται την εξάρτηση της εφαρμογής

---

<sup>100</sup> Βλ. Γιώργος Κατρούγκαλος, «Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής», ό. π., σελ. 498-500 με τις εκεί παραπομπές.

<sup>101</sup> Κατά τον K. Hesse, με την καταγραφή κοινωνικών δικαιωμάτων στο σύνταγμα «το κράτος υπόσχεται κάτι, το οποίο δεν μπορεί να πραγματοποιήσει και έτσι, οι προσδοκίες που βασίζονται σε τέτοιες συνταγματικές διατάξεις για τους σκοπούς του κράτους, είναι δυνατόν να διαψευστούν εύκολα, με αποτέλεσμα να αντιστραφεί πλήρως η ενσωματωτική τους ενέργεια». Βλ. αναλυτικά Ξενοφών Κοντιάδης, ό. π., σελ. 49 με τις εκεί παραπομπές.

<sup>102</sup> Βλ. Γιώργος Κατρούγκαλος, ό. π., σελ. 504 με την εκεί παραπομπή.

<sup>103</sup> Ό. π., σελ. 516 με την εκεί παραπομπή.

των δικαιωμάτων αυτών από τους υπάρχοντες οικονομικούς πόρους και τη συγκυρία. Η διαπίστωση αυτή έχει βάση, όχι όμως για την αναγνώριση ή την εφαρμογή του δικαιώματος, αλλά για την έκταση ικανοποίησής του. Εξάλλου, οι οικονομικοί περιορισμοί δεν αφορούν μόνο στα κοινωνικά αλλά και τα παραδοσιακά δικαιώματα, ως προς εκείνες τις λειτουργίες τους που δεν είναι αποκλειστικά αμυντικές<sup>104</sup>.

Ένα τελευταίο επιχείρημα κατά της αναβάθμισης του ρόλου των δικαστηρίων ως προς τον έλεγχο της εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων προβάλλει ότι τυχόν δικαστικός «ακτιβισμός» στον τομέα αυτό θα οδηγούσε σε παραβίαση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, ενόψει της μείωσης του εύρους πρωτοβουλιών του νομοθέτη και της κυβέρνησης. Ειδικότερα, υποστηρίζεται ότι οι αξιολογήσεις για τον καθορισμό των κοινωνικών προτεραιοτήτων ανήκουν αποκλειστικά στο νομοθέτη, δεδομένου ότι συνάπτονται με τις υπάρχουσες οικονομικές δυνατότητες, που μόνο αυτός είναι σε θέση σφαιρικά να γνωρίζει, αλλά και τις προτεραιότητες και επιλογές που συνδέονται με τη συγκεκριμένη πολιτική πρόταση που έχει νομιμοποιηθεί στις εκλογές.

Όμως, το εν λόγω επιχείρημα φαίνεται να παραγνωρίζει το ότι η δικαστική εξουσία είναι ούτως ή άλλως υποχρεωμένη να ελέγχει το κατά πόσο η παράλειψη της διοίκησης να εφαρμόσει -και ενίοτε του νομοθέτη να εξειδικεύσει- κάποιο θεμελιώδες δικαίωμα είναι συνταγματικά ανεκτή, ανεξάρτητα από το μέγεθος της οικονομικής δαπάνης που μπορεί να επιβαρύνει το κράτος<sup>105</sup>.

### 3.1.3. Καθολική ή επιλεκτική εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων

Ακόμα και αν τα κοινωνικά δικαιώματα θεωρηθούν πανανθρώπινα δικαιώματα, επίκαιρο εξακολουθεί να παραμένει το βασικό ερώτημα σχετικά με την καθολική εφαρμογή ή επιλεκτική εφαρμογή τους. Η καθολικότητα συνεπάγεται την αναγνώριση κρατικών υποχρεώσεων έναντι όλων, ανεξαρτήτως εισοδήματος, σε αντίθεση με την επιλεκτικότητα που αποσκοπεί στην επικέντρωση της προστασίας μόνον σε μία μειοψηφία, δηλαδή «όσων βρίσκονται σε ανάγκη».

Είναι προφανές ότι όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα, τόσο τα ατομικά όσο και τα κοινωνικά, πρέπει να χαρακτηρίζονται από καθολικότητα εφαρμογής. Όλοι μετέχουν

<sup>104</sup> Βλ. Γιώργος Κατρούγκαλος, «Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής», ό. π., σελ. 539-540 με τις εκεί παραπομπές.

<sup>105</sup> Ό. π., σελ. 526-528 με τις εκεί παραπομπές.

σε αυτά, αν και ο βαθμός συμμετοχής τους εξαρτάται από τις πραγματικές συνθήκες, όπως μεταφράζονται νομικά μέσω των αρχών της αναλογικότητας και της ισότητας.

Υποστηρίζεται, όμως, και η αντίθετη άποψη. Διατυπώνεται το συνταγματικό-πολιτικό επιχείρημα ότι οι κοινωνικές παροχές προς όλους αδιακρίτως επιτείνουν τις κοινωνικές ανισότητες, ευνοώντας δυσανάλογα το πιο προνομιούχο κομμάτι του πληθυσμού. Η επιχειρηματολογία αυτή καλεί την δημόσια κοινωνική πολιτική να περιορισθεί, στο όνομα της εξοικονόμησης πόρων, στην απλή εξασφάλιση ενός έσχατου δικτύου ασφαλείας για τους απόκληρους της παραγωγικής διαδικασίας<sup>106</sup>.

#### 3.1.4. Το κοινωνικό δικαίωμα για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα

Ο χαρακτηρισμός ενός δικαιώματος ως «κοινωνικό» είναι ιδιαίτερα σημαντικός, γιατί επιφέρει συγκεκριμένες νομικές συνέπειες που συνδέονται τόσο με τους προσανατολισμούς ή τις δεσμεύσεις της κρατικής παρέμβασης, όσο και με τις σχέσεις πολίτη και κράτους.

Σύμφωνα με τα χαρακτηριστικά που επιτρέπουν τη διάκριση των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ατομικά, κοινωνικά και πολιτικά, όπως αυτά έχουν ιστορικά διαμορφωθεί, το δικαίωμα κάθε ατόμου σε ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα που να του εξασφαλίζει ένα ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης κατατάσσεται στα κοινωνικά δικαιώματα<sup>107</sup>, δεδομένου ότι αποτελεί «έκφανση του γενικότερου δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια που υλοποιείται μέσω της προνοιακής τεχνικής»<sup>108</sup>.

Από τη στιγμή που η άσκηση του δικαιώματος προϋποθέτει οργανωμένη κρατική παρέμβαση και επηρεάζει τις σχέσεις του πολίτη με το κράτος -που de facto εμπεριέχουν στοιχεία ανισότητας σε σχέση με την άσκηση άλλων δικαιωμάτων- ο κοινωνικός χαρακτήρας του δεν αμφισβητείται, αφού εύλογα μπορεί να υποστηριχτεί ότι το δικαίωμα σε ένα ελάχιστο εισόδημα αποτελεί ειδική έκφανση του παραδοσιακού κοινωνικού δικαιώματος για κοινωνική πρόνοια. Οι δικαιούχοι βρίσκονται κατά κανόνα σε μειονεκτική θέση, αντιμετωπίζουν κοινωνικά προβλήματα χωρίς δυνατότητα ενίσχυσης από άλλη δημόσια ή ιδιωτική πηγή και συχνά αδυνατούν ακόμα και να προσφύγουν στις αρμόδιες δημόσιες αρχές. Η θεμελίωση λοιπόν, ενός τέτοιου δικαιώματος -σε επαρκείς πόρους και παροχές και

<sup>106</sup> Βλ. Γιώργος Κατρούγκαλος, «Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής», ό. π., σελ. 636-638 με τις εκεί παραπομπές

<sup>107</sup> Ό. π., σελ. 494.

<sup>108</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 101.

της κρατικής υποχρέωσης για τη χορήγησή τους- ομαλοποιεί τις σχέσεις πολίτη-κράτους και αμβλύνει τις ανισότητες σε σχέση με την άσκηση άλλων δικαιωμάτων<sup>109</sup>.

Ανάλογα με την προσέγγιση που υιοθετείται όσον αφορά στην έννοια του δικαιώματος (ευρεία<sup>110</sup> ή στενή<sup>111</sup>), προσδιορίζεται ο κύκλος των προστατευόμενων ατόμων και επιλέγεται η θεσμοθέτηση ενός γενικού συστήματος ελάχιστου εισοδήματος ή κατηγοριακών προγραμμάτων μέσω του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Ανεξάρτητα πάντως από την προσέγγιση, το δικαίωμα εμπεριέχει, αφ' ενός την ύπαρξη ανάγκης και την αδυναμία κάλυψής της, αφετέρου την κρατική παρέμβαση σε περίπτωση εμφάνισής της ως αντιστάθμισμα στην αδυναμία αντιμετώπισής της από το ίδιο το άτομο.

### **3.2. Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στο ελληνικό Σύνταγμα**

Είναι γεγονός ότι η θεσμική κατοχύρωση του δικαιώματος κάθε ανθρώπου σε ελάχιστα όρια διαβίωσης και η συνταγματική του τυποποίηση ενισχύουν την έννομη θέση του και του προσδίδουν μία ιδιαίτερη αξία. Η συνταγματική ρύθμιση βέβαια, όπως είπαμε παραπάνω, δεν επαρκεί για την παροχή άμεσης και αποτελεσματικής παρέμβασης. Χρειάζεται να εξειδικευθεί μέσω του κοινού νομοθέτη, ο οποίος είναι υποχρεωμένος να την προσαρμόσει στις οικονομικές και κοινωνικοπολιτικές συνθήκες κάθε περιόδου<sup>112</sup>. Η συνταγματική ρύθμιση, ωστόσο, των ελάχιστων ορίων διαβίωσης αποτελεί μηχανισμό του σύγχρονου κοινωνικού κράτους δικαίου προς την κατεύθυνση εξασφάλισης της συμμετοχής στον οικονομικό και κοινωνικό βίο των ατόμων εκείνων, που για διάφορους λόγους αποκλείονται από τις σχετικές διαδικασίες, και συγχρόνως αίτημα για την ενίσχυση της ανθρώπινης διάστασης κάθε κοινωνίας. Έτσι, το κράτος αναλαμβάνει δεσμεύσεις για την κάλυψη των ατόμων που

<sup>109</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 418.

<sup>110</sup> Με την ευρεία έννοια, το δικαίωμα καλύπτει κάθε άτομο που βρίσκεται σε κατάσταση ανάγκης, δε θεμελιώνει δικαίωμα παροχών από φορείς κοινωνικής προστασίας και αδυνατεί να εξασφαλίσει με δικά του μέσα ένα επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης.

<sup>111</sup> Με τη στενή έννοια, καλύπτει συγκεκριμένες ομάδες-στόχους που εμφανίζουν τυποποιημένα χαρακτηριστικά, βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης και δεν μπορούν να διασφαλίσουν την επιβίωσή τους με δικές τους δυνάμεις ή μέσω του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

<sup>112</sup> Βλ. σχετικά τις παραπομπές 99 και 100 της γράφουσας.

δεν διαθέτουν αρκετή δύναμη, ώστε να επηρεάσουν άμεσα το σύστημα κοινωνικής και οικονομικής αναπαραγωγής<sup>113</sup>.

### 3.2.1. Τα προϊσχύσαντα Συντάγματα

Η πρώτη διάταξη κοινωνικού περιεχομένου για τη δημόσια ρύθμιση των ελάχιστων ορίων συντήρησης της νεοελληνικής ιστορίας είναι αυτή του Σχεδίου Συντάγματος του Ρήγα Φεραίου, της «Νέας Πολιτικής Διοικήσεως των κατοίκων της Ρούμελης, της Μ. Ασίας, των Μεσογείων Νήσων και της Βλαχομπογδανίας, υπέρ των νόμων, ελευθερίας, ισότητας, αδελφότητας και της πατρίδος» γνωστού και ως «Πολίτευμα του Ρήγα».

Η χαρακτηριστικότερη διάταξη του Σχεδίου, σχετικά με τη θέσπιση διατάξεων κοινωνικής προστασίας, είναι αυτή του άρθρου 21, κατά την οποία: «αι δημόσιαι συνδρομαί και ανταμοιβαί είναι ιερόν χρέος της πατρίδος. Το κοινόν χρεωστέει μιαν βοήθειαν εις τους δυστυχείς εγκατοίκους, τόσον εις το να τους προμηθεύση να έχουν τι να εργάζωνται, όσον και να δώση τρόπον ζωής εις εκείνους, όπου δεν ημπορούν να δουλεύουν. Ήγουν ένας γεωργός μην έχοντας βόδια κάθεται αργός, η πατρίς έχει χρέος να τον δώση και να τον προσμένη ώστε να τα πληρώση. Ενας εσακατεύθη εις τον πόλεμον, αυτή πρέπει να τον ανταμείψη και να τον τρέφη, όσον ζη»<sup>114</sup>.

Η συγκεκριμένη διάταξη πρέπει να θεωρηθεί πρωτοποριακή για την εποχή της, διότι ουσιαστικά προβλέπει την παρέμβαση της πολιτείας για την κάλυψη συγκεκριμένων κινδύνων που θέτουν σε κίνδυνο την επιβίωση των ατόμων, ιδιαίτερα εκείνων που δεν μπορούν να εξασφαλίσουν αξιοπρεπείς όρους διαβίωσης μέσω της απασχόλησης<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup>Βλ. σχετικά Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π.,σελ. 62, παραπομπή 12, όπου αναφέρεται η υιοθέτηση της λειτουργικής προσέγγισης της φτώχειας του Herbert Gans στο «The positive function of poverty», που ερμηνεύει την ύπαρξη της φτώχειας ως αδυναμία ισότιμης συμμετοχής των απόρων στις πολιτικές διαδικασίες.

<sup>114</sup>Βλ. Γιώργος Κατρούγκαλος, « Η γενεαλογία των κοινωνικών επιδομάτων σε εθνικό και διεθνές επίπεδο» σε «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο», Προκλήσεις και Προοπτικές, Επιμ. Αλιπράντη Νικήτα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2008, σελ.σελ. 40-41 με την εκεί παραπομπή και J. Iliopoulos-Strangas & G. Leventis, «La protection des droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique de la Grèce, in Julia Iliopoulos-Strangas (édit.), «La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'Union européenne -Etude de droit comparé», A.N.Sakkoulas-Bruylant- Nomos Verlagsgesellschaft, Athenes-Bruxelles-Baden Baden, 2000, σελ. 395-486, σελ. 401.

<sup>115</sup>Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό.π., σελ. 63 με τις εκεί παραπομπές.

Οι ιδέες όμως, που περιέχονται στο σχέδιο Συντάγματος του Ρήγα Φεραίου ουσιαστικά δε φαίνεται να επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τον έλληνα συντακτικό νομοθέτη του 19<sup>ου</sup> αιώνα, αφού τα Συντάγματα της ελληνικής επανάστασης, το Προσωρινό Πολίτευμα της Επιδαύρου (1η Ιανουαρίου του 1822), το Σύνταγμα του Άστρους (Μάρτιος του 1823) και το Σύνταγμα της Τροιζήνας (1827) υστερούν σε σχέση με τις ανάλογες διατάξεις του Προσωρινού Πολιτεύματος του Ρήγα, το οποίο όπως προαναφέρθηκε, περιέχει σαφείς προβλέψεις για την κατοχύρωση του δικαιώματος εργασίας και ενός δικαιώματος στη δημόσια συνδρομή όλων, ακόμη και σε καιρό ειρήνης. Μπορεί μόνο να υποστηριχθεί ότι και τα τρία Συντάγματα της επανάστασης εισάγουν το ζήτημα της ιδιαίτερης θεσμικής κάλυψης των αναγκών διαβίωσης συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού, αναγνωρίζοντας την υποχρέωση της πολιτείας για θέσπιση προϋποθέσεων ουσιαστικής συνδρομής των ατόμων, που λόγω πολεμικών κινδύνων βρίσκονταν σε κατάσταση ανάγκης<sup>116</sup>.

Στη συνέχεια, το Σύνταγμα του 1844, περιλαμβάνει μόνον ορισμένες περιοριστικές δημοσιονομικές ρυθμίσεις για συνταξιοδοτικά θέματα, ιδίως κληρικών και δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίες θα επαναλαμβάνονται με παραλλαγές, σε όλα τα μελλοντικά συνταγματικά κείμενα. Από το Σύνταγμα του 1864 επίσης, απουσιάζουν οποιεσδήποτε κοινωνικές διατάξεις. Περιέχεται απλώς στο άρθρο 102 μία γενική πρόβλεψη για μέτρα πρόνοιας υπέρ των αγωνιστών της επανάστασης<sup>117</sup>.

Στο Σύνταγμα του 1911 δεν εισάγονται και πάλι υποχρεώσεις ενεργοποίησης της πολιτείας για την κάλυψη των ατόμων που αντιμετωπίζουν προβλήματα συντήρησης.

Διατάξεις με κοινωνικό περιεχόμενο περιέχονται στο Σύνταγμα του 1927 (που επηρεάστηκε από το Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919) σχετικά με την προστασία του γάμου, της οικογένειας, της εργασίας καθώς και η θέσπιση της υποχρεωτικής στοιχειώδους εκπαίδευσης<sup>118</sup>. Από την ερμηνεία τους προκύπτει ότι ούτε αυτό καθιερώνει το δικαίωμα κάθε ατόμου χωρίς επαρκείς πόρους σε ελάχιστα όρια προστασίας<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> Ο. π., σελ. 68.

<sup>117</sup> Βλ. Γιώργος Κατρούγκαλος, « Η γενεαλογία των κοινωνικών επιδομάτων σε εθνικό και διεθνές επίπεδο», ό. π., σελ. 43.

<sup>118</sup> Βλ. J. Iliopoulos-Strangas & G. Leventis, «La protection des droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique de la Grèce», ό. π., σελ. 401.

<sup>119</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό.π., σελ. 76 και Ξενοφών Κοντιάδης, «Όψεις αναδιάρθρωσης...», ό. π., σελ. 119-120.

Ωστόσο, οι παραπάνω κοινωνικές διατάξεις αναστέλλονται με την μεταπολίτευση του 1935, και το σπουδαιότερο, δε φαίνεται να επηρεάζουν μεταγενέστερα τον συντακτικό νομοθέτη. Έτσι, το Σύνταγμα του 1952 αποτελεί σαφώς οπισθοδρόμηση σε σχέση με το πνεύμα και το περιεχόμενο του Συντάγματος του 1927<sup>120</sup>.

Το Σύνταγμα του 1968, της δικτατορίας, χαρακτηρίζεται από την εισαγωγή κοινωνικών διατάξεων που αποβλέπουν στην κατοχύρωση ενός συστήματος κοινωνικής προστασίας του πληθυσμού μέσω της άσκησης αντίστοιχων δικαιωμάτων. Με την αναθεώρησή του με το Σύνταγμα του 1973, υιοθετεί ένα σύνθετο μοντέλο κάλυψης του πληθυσμού μέσω του θεσμού της κοινωνικής ασφάλειας. Από την άποψη αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι επικύρωνε πλέον τη ρύθμιση των ελάχιστων ορίων συντήρησης στο επίπεδο του Συντάγματος, «εξουσιοδοτώντας» παράλληλα το κοινό νομοθέτη να προχωρήσει στην τυπική τους κατοχύρωση μέσω της νομοθετικής διαδικασίας.

Η ουσιαστική εφαρμογή του άρθρου 27§3, που είναι κοινό και στα δύο Συντάγματα της δικτατορίας, προωθήθηκε, όσον αφορά στα ελάχιστα όρια συντήρησης, με την έκδοση του Ν.Δ. 57/73 «περί λήψεως μέτρων κοινωνικής προστασίας των οικονομικώς αδυνάτων και καταργήσεως των διεπουσών τον θεσμόν της απορίας διατάξεων»<sup>121</sup>. Το Ν.Δ. εκδόθηκε στις 7 Ιουλίου 1973 και εξακολουθεί να αποτελεί το θεσμικό μοντέλο προστασίας των ατόμων που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης στην ελληνική έννομη τάξη<sup>122</sup>.

### 3.2.2. Το δικαίωμα για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στο ελληνικό Σύνταγμα

Το Σύνταγμα του 1975, περιέχει μια σειρά διατάξεων κοινωνικού περιεχομένου, οι οποίες όμως βρίσκονται διάσπαρτες στο συνταγματικό κείμενο και όχι σε ένα συγκεκριμένο τμήμα του, γεγονός που υποδηλώνει ανεπαρκή επεξεργασία των κοινωνικών δικαιωμάτων πριν από τη συνταγματική τους αναγνώριση<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Ο. π., σελ. 77.

<sup>121</sup> Η στρατιωτική δικτατορία του 1967-74 επέδειξε μια παράδοξη ενεργητικότητα στο επίπεδο της κοινωνικής πρόνοιας. Σε μια απόπειρα προβολής μιας πατερναλιστικής εικόνας, ένα σύστημα εισοδηματικής στήριξης των πολύτεκνων οικογενειών με χρηματικά επιδόματα για κάθε παιδί πέραν του τρίτου τέθηκε σε εφαρμογή το 1972. Το διάταγμα 57/1973 καθιέρωνε ένα γενικό πλαίσιο για την παροχή κοινωνικής πρόνοιας στους «απόρους», τα άτομα με αναπηρίες και τα θύματα φυσικών καταστροφών. Τέλος, το ίδιο έτος άρχισε να καταβάλλεται ένα νέο «επίδομα» κωφαλάλων. Βλ. σχετικά Μάνος Μασσαγγάνης, «Η κοινωνική αλληλεγγύη...», ό. π., σελ. 33.

<sup>122</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 79-83.

<sup>123</sup> Ο. π., σελ. 91 με την εκεί παραπομπή.



Η πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση (Σύνταγμα 1975/86/2001) κατοχύρωσε ρητά την αρχή του κοινωνικού κράτους, επικυρώνοντας τη δέσμευση του σύγχρονου ελληνικού κράτους για όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ενίσχυση του επιπέδου κοινωνικοοικονομικής ευημερίας, προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης και προσανατολισμό της κοινωνικής πολιτικής στο γενικότερο στόχο της κοινωνικής ασφάλειας. Η συνταγματική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης και επομένως του δικαιώματος για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, αποτελεί «μηχανισμό ενεργοποίησης του σύγχρονου Κοινωνικού Κράτους Δικαίου προς την κατεύθυνση εξασφάλισης της συμμετοχής στον οικονομικό και κοινωνικό βίο των ατόμων που αποκλείονται από τις σχετικές διαδικασίες και συγχρόνως αίτημα για την ενίσχυση της ανθρώπινης διάστασης της κοινωνίας»<sup>124</sup>.

Παρόλα αυτά, το δικαίωμα δεν απολαμβάνει ευθείας συνταγματικής κατοχύρωσης, που αποτελεί μηχανισμό εκπλήρωσης του ευρύτερου στόχου της κοινωνικής ασφάλειας.

Ωστόσο, η μη ρητή αναφορά στο δικαίωμα για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, δεν εμποδίζει τον εντοπισμό στο συνταγματικό κείμενο συγκεκριμένων διατάξεων, από τις οποίες ερμηνευτικά μπορεί να συναχθεί η κατοχύρωσή του. Δηλαδή, η διερεύνηση της συνταγματικής του αναγνώρισης επεκτείνεται στη «λειτουργική ανάλυση» των κοινωνικών συνταγματικών διατάξεων που αναφέρονται άμεσα ή έμμεσα στις διαστάσεις και τους στόχους του δικαιώματος<sup>125</sup>

Από τη στιγμή που συνδέεται με το γενικότερο δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια που υλοποιείται μέσω της πρόνοιας, το άρθρο 21§3 αποτελεί τη βασικότερη διάταξη για την εξασφάλιση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης. Επιπλέον, η αξιοποίηση άλλων διατάξεων που αφορούν στο σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2§1), στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας (άρθρο 5§1), στο δημοκρατικό πολίτευμα (άρθρο 1§1), στην κοινωνική αλληλεγγύη (άρθρο 25§4) και στην αρχή του κοινωνικού κράτους (άρθρο 25§1), ενισχύει την αναγνώριση του δικαιώματος και αποτελεί «νομιμοποιητική» βάση για τη θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων που θα εξειδικεύουν το δικαίωμα αυτό.

Επομένως, ο εμπλουτισμός του συνταγματικού κειμένου με ένα κοινωνικό δικαίωμα για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στην πρόσφατη αναθεώρηση δεν κρίθηκε σκόπιμος κάτω από το πρίσμα της ελαστικότητας και ελλειπτικότητας των συνταγματικών

---

<sup>124</sup> Ο. π., σελ. 61.

<sup>125</sup> Ο. π., σελ. 103.

ρυθμίσεων που εξασφαλίζουν, αφ' ενός τη μακροβιότητα του Συντάγματος, αφετέρου επιτρέπουν στον εφαρμοστή τους την προσαρμογή του περιεχομένου τους στη μεταβαλλόμενη κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα.

### 3.2.2.1. Η βασική συνταγματική διάταξη – το άρθρο 21§3

Στα πλαίσια του ελληνικού Συντάγματος 1975/86/01, η κατοχύρωση του δικαιώματος για κοινωνική πρόνοια έχει συνδεθεί με το άρθρο 21. Ειδικότερα, το άρθρο 21§3 («Το Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών και παίρνει ειδικά μέτρα για την προστασία της νεότητας, του γήρατος, της αναπηρίας και για την περίθαλψη των απόρων») αναφερόμενο στην προστασία των απόρων, «καλύπτει το προσωπικό πεδίο εφαρμογής ενός γενικού συστήματος σε ελάχιστα όρια διαβίωσης»<sup>126</sup> που να εξασφαλίζει ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στο σύνολο του πληθυσμού που βρίσκεται σε κατάσταση ανάγκης.

Η λειτουργία του άρθρου 21§3 σε σχέση με τα ελάχιστα όρια προστασίας επικεντρώνεται στην κάλυψη των απόρων. Η έννοια της απορίας όμως, δεν εξειδικεύεται στο κείμενο του Συντάγματος. Κατά λογική ερμηνεία πρέπει να γίνει δεκτό ότι αντιστοιχεί σε μια κοινωνική κατάσταση, όπου υπάρχει αδυναμία ικανοποίησης των βασικών αναγκών διαβίωσης σε ένα πρώτο επίπεδο (ορισμός που συνδέεται με την απόλυτη φτώχεια) και συμμετοχής στην οικονομική και κοινωνική ζωή (ορισμός που συνδέεται με τη σχετική φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό)<sup>127</sup>.

Η τυποποίηση της έννοιας της απορίας, ο προσδιορισμός των ατόμων που θεωρούνται άπορα καθώς και η θεσμοθέτηση μέτρων για την προστασία τους, αποτελεί υποχρέωση του κοινού νομοθέτη. Επομένως, η γενικότητα της διατύπωσης του άρθρου 21§3, επιτρέπει στον τελευταίο να προωθήσει ένα δημόσιο σύστημα καταπολέμησης της απορίας, προσαρμοσμένο στις ελληνικές ιδιαιτερότητες<sup>128</sup>.

Όμως, το δικαίωμα των απόρων σε επαρκείς πόρους που να εξασφαλίζουν αξιοπρεπή διαβίωση, όπως και όλα τα κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο ελληνικό Σύνταγμα, δεν είναι αχώσιμο, με την έννοια της δημιουργίας συγκεκριμένων αξιώσεων των πολιτών έναντι του κράτους. Η επίκληση επομένως, του άρθρου 21§3

<sup>126</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 103.

<sup>127</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 104.

<sup>128</sup> Ό. π., σελ. 104.

δεν θεμελιώνει ευθεία απαίτηση του ατόμου κατά του κράτους να θεσπίσει συγκεκριμένους μηχανισμούς παροχής κοινωνικών υπηρεσιών. Οι ιδιώτες δεν μπορούν να απαιτήσουν τη χορήγηση κοινωνικών υπηρεσιών, εάν αυτές δεν έχουν θεσμοθετηθεί και συγκεκριμενοποιηθεί μέσω της νομοθετικής διαδικασίας.

Η σημασία των προβλέψεων του άρθρου 21§3 του Συντάγματος έγκειται στη συνταγματική εγγύηση της κρατικής υποχρέωσης για προστασία των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, η οποία θα πρέπει να εκδηλωθεί με τη διαμόρφωση ενός αντιστοίχου μηχανισμού ενίσχυσης και προστασίας τους. Παράλληλα, στις περιπτώσεις προγενέστερων μέτρων κοινωνικής προστασίας, η συγκεκριμένη διάταξη του Συντάγματος υποχρεώνει τον κοινό νομοθέτη να μην προβεί σε αυθαίρετη κατάργηση των θεσμοθετημένων παροχών. Πάντως, σε κάθε περίπτωση, η εξειδίκευση, τα κριτήρια, και τα όρια των παροχών που υποχρεούται να εξασφαλίσει το κράτος στα άτομα σε κατάσταση ανάγκης, εναπόκειται στην πρωτοβουλία του νομοθέτη (επομένως, αποτελούν ουσιαστικά αντικείμενο πολιτικών διαπραγματεύσεων και επιλογών).

#### **3.2.2.2. Αξιοποίηση επιμέρους συνταγματικών διατάξεων**

Η συστηματική ερμηνεία του άρθρου 21§3 και η υπαγωγή του στο πλαίσιο του άρθρου 21 προσφέρουν μία επαρκή βάση για την αποδοχή της λειτουργίας του ως διάταξης που καλύπτει την εξασφάλιση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στο ελληνικό Σύνταγμα. Μια παρόμοια λειτουργία ενισχύεται μάλιστα από τη χρήση και άλλων διατάξεων, οι οποίες συμβάλλουν στην πλήρη ανάπτυξη του σχετικού δικαιώματος. Πρόκειται για τα άρθρα 1§1, 2§1, 5§1, 25§1 και 25§4.

α) Το άρθρο 1§1 («Το πολίτευμα της Ελλάδας είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία») θεωρείται ως επικουρική νομική βάση για την αναγνώριση του δικαιώματος σε κοινωνικές υπηρεσίες. Πρόκειται για μια ερμηνευτική κατασκευή που αξιοποιεί τη συσχέτιση των κοινωνικών δικαιωμάτων με τη δημοκρατική αρχή, προωθώντας τους μηχανισμούς πλήρους συμμετοχής κάθε πολίτη στη δημοκρατική διαδικασία.

β) Το άρθρο 2§1 («Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της πολιτείας») αποτελεί νομική διάταξη εξειδίκευσης του σκληρού πυρήνα του δικαιώματος σε κοινωνικές υπηρεσίες, επιβάλλοντας τόσο τη λήψη θετικών μέτρων για την κοινωνική προστασία των ατόμων εκείνων που

αδυνατούν να εξασφαλίσουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης με τις δικές τους δυνάμεις, όσο και την άμβλυνση ή κατάργηση μέτρων που προσβάλλουν την αξιοπρέπεια των ενδιαφερομένων κατά τη λήψη των κοινωνικών υπηρεσιών. Πρόκειται για μία γενική αρχή προς τα όργανα του κράτους που ουσιαστικά προωθεί την κατοχύρωση ενός πλέγματος κοινωνικών υπηρεσιών, που όχι μόνο δεν θα προσβάλλουν αλλά και θα προάγουν θετικά την αξιοπρέπεια των ληπτών<sup>129</sup>.

γ) Το άρθρο 5§1 («Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη») αποτελεί επικουρική νομική βάση για τη θέσπιση ενός συστήματος κοινωνικών υπηρεσιών, που εισάγει δεσμεύσεις παρεμβατικού και αρνητικού χαρακτήρα στον κοινό νομοθέτη για την εξειδίκευση του δικαιώματος σε κοινωνικές υπηρεσίες.

Οι δεσμεύσεις παρεμβατικού χαρακτήρα θεσμοθετούν την υποχρέωση του κοινού νομοθέτη να διευρύνει το περιεχόμενο των παραδοσιακών κοινωνικών υπηρεσιών, ώστε να εξασφαλίσει όχι μόνο τη βιολογική συντήρηση ή περίθαλψη των ενδιαφερομένων αλλά και τη σταδιακή ένταξη ή επανένταξή τους στο ευρύτερο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον.

Οι δεσμεύσεις αρνητικού χαρακτήρα αποκλείουν την επιβολή περιορισμών στους λήπτες προνοιακών υπηρεσιών σε σχέση με την άσκηση των πολιτικών τους δικαιωμάτων. Έχουν επομένως προληπτικό χαρακτήρα, στοχεύοντας στην απαγόρευση κάθε μέτρου που θα απέκλειε τους λήπτες από τη συμμετοχή σε πολιτικές και εκλογικές διαδικασίες<sup>130</sup>.

δ) Το άρθρο 25§1 («Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει

<sup>129</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 110.

<sup>130</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 110.

επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας») αποτελεί μία νέα διάταξη ρητής κατοχύρωσης της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, που έχει εισαχθεί με την Αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001. Η αναγνώριση του δικαιώματος σε ελάχιστα όρια διαβίωσης βρίσκει έρεισμα στη συγκεκριμένη αρχή του Κοινωνικού Κράτους, αφού η εξασφάλισή τους αποτελεί στόχο του Κοινωνικού Κράτους και συγχρόνως κύριο άξονα αναφοράς του. Έτσι, κατοχυρώνεται η κρατική παρέμβαση που θα επιτρέψει την κάλυψη των αναγκών των ατόμων που αδυνατούν να εξασφαλίσουν με τις δικές τους δυνάμεις ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, αποτελώντας ισχυρή νομιμοποιητική βάση για τη λήψη νέων μέτρων που θα εξασφαλίζουν την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος και τη βελτίωση της κοινωνικής προστασίας<sup>131</sup>.

ε) Το άρθρο 25§4 (Το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης») κατοχυρώνει την κοινωνική αλληλεγγύη, που αποτελεί το βασικό πυρήνα του κοινωνικού κράτους και τα μέτρα υπέρ των ατόμων χωρίς επαρκείς πόρους διαβίωσης νομιμοποιούνται στα πλαίσια αυτής. Έτσι, η αρχή του κοινωνικού κράτους δεν καθιερώνει απλώς δικαιώματα των απόρων αλλά και υποχρεώσεις των πιο εύπορων πολιτών στο πλαίσιο της αλληλεγγύης.

### **3.3. Διεθνείς παρεμβάσεις στην κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων προστασίας και η επίδρασή τους στην ελληνική έννομη τάξη**

Η χώρα μας, στα πλαίσια της συμμετοχής της σε διεθνείς οργανισμούς, αναπτύσσει διεθνείς δεσμεύσεις που προσανατολίζονται στην προώθηση του κοινωνικού δικαιώματος σε ελάχιστα όρια διαβίωσης και επομένως στην εγγύηση ενός ελάχιστου εισοδήματος και δημιουργούν υποχρεώσεις της χώρας ως προς τη λειτουργία μηχανισμών που στοχεύουν στην προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και την ενεργό συμμετοχή κάθε ατόμου στην οικονομική και κοινωνική ζωή.

#### **3.3.1. Η παρέμβαση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών**

Στα πλαίσια του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα η διάταξη που αφορά στην κοινωνική προστασία είναι το άρθρο 11 που υιοθετήθηκε το 1966 και επικυρώθηκε από την Ελλάδα το 1985. Η διάταξη αυτή

---

<sup>131</sup>Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 115 και Ξενοφών Κοντιάδης, «Οψεις αναδιάρθρωσης...», ό. π., σελ. 116.

κατοχυρώνει το δικαίωμα του ατόμου στη λήψη τόσο εισοδηματικών παροχών, όσο και κοινωνικών υπηρεσιών για την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης<sup>132</sup>.

### 3.3.2. Οι ρυθμίσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης

#### 3.3.2.1. Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης

Το γενικό δικαίωμα στην κοινωνική πρόνοια κατοχυρώνεται, μεταξύ άλλων δικαιωμάτων, από τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, ο οποίος υιοθετήθηκε στις 18 Οκτωβρίου 1961 και τέθηκε σε ισχύ στις 26 Φεβρουαρίου 1965. Ο Χάρτης περιέχει έναν αναλυτικό κατάλογο κοινωνικών δικαιωμάτων και αποτελεί τον «πιο ολοκληρωμένο μηχανισμό του Συμβουλίου της Ευρώπης στον τομέα της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων»<sup>133</sup>.

Η ρύθμιση των προγραμμάτων εισοδηματικής ενίσχυσης εντοπίζεται στο άρθρο 13, φέρει τον τίτλο «Δικαίωμα για κοινωνική και ιατρική αντίληψη» και αποτελεί τη νομική βάση θεμελίωσης των γενικών συστημάτων ελάχιστου εισοδήματος που αντιστοιχούν στην κύρια τεχνική ορθολογικής εγγύησης του δικαιώματος στην κοινωνική πρόνοια.

Πάντως, σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, ο Χάρτης δεν αντιστοιχεί σε Διεθνή Σύμβαση άμεσης εφαρμογής, δηλαδή τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στο άρθρο 13 του Χάρτη δεν έχουν άμεση εφαρμογή στην εσωτερική έννομη τάξη. Η έλλειψη άμεσης εφαρμογής εμποδίζει τους ενδιαφερόμενους ιδιώτες να θεμελιώσουν δικαιώματα σε προνοιακές παροχές ή υπηρεσίες αποκλειστικά και μόνο με την επίκληση των συγκεκριμένων διατάξεων ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Δεν μπορούν επίσης, να επικαλεσθούν την προσβολή του άρθρου 13 ενώπιον κάποιου δικαστικού οργάνου του Συμβουλίου της Ευρώπης<sup>134</sup>.

Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης επικυρώθηκε από την Ελληνική Πολιτεία το 1984 (Ν. 1426/84), είκοσι δηλαδή χρόνια μετά τη θέση του σε ισχύ. Συμπεριλαμβάνει τη δέσμευση της ελληνικής πολιτείας ως προς το άρθρο 13, που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του σκληρού πυρήνα του Χάρτη. Ωστόσο, η αξιολόγηση των Ελληνικών Εκθέσεων Εφαρμογής από τα όργανα ελέγχου του Χάρτη υπήρξε αρνητική, τόσο ως

<sup>132</sup> Γ. Αμίτσης, ό. π., σελ. 179-180.

<sup>133</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 243.

<sup>134</sup> Ό. π., σελ. 263.

προς την τήρηση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από το άρθρο 13, όσο και ως προς την παροχή ικανοποιητικών πληροφοριών μέσω των εθνικών εκθέσεων και την αδυναμία συμμόρφωσης της ελληνικής νομοθεσίας στο γενικό πνεύμα της διάταξης, συμμόρφωση που προϋποθέτει την ύπαρξη γενικού συστήματος ελάχιστου εισοδήματος.

### 3.3.2.2. Ο Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης

Οι νέες πολιτικές για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού εισάγονται το 1996 με την υιοθέτηση του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, που τροποποιεί συγκεκριμένα δικαιώματα του Χάρτη του 1961. Οι σημαντικότερες παρεμβάσεις εντοπίζονται στα πεδία της ασφάλειας και υγιεινής των εργαζομένων, της προστασίας των παιδιών, της προστασίας των εργαζόμενων γυναικών και της προστασίας των ατόμων με αναπηρία.

Η εισαγωγή του γενικού δικαιώματος για προστασία ενάντια στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, που κατοχυρώνεται στο Άρθρο 30 του Χάρτη, αποτελεί βασική καινοτομία στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Πρόκειται για ένα νέο δικαίωμα, το οποίο προσαρμόζεται απόλυτα στις οικονομικές και κοινωνικοπολιτικές εξελίξεις, καθώς αναγνωρίζει την ιδιαιτερότητα των διαρθρωτικών φαινομένων της φτώχειας και του αποκλεισμού, εντάσσοντας τους νομικούς μηχανισμούς καταπολέμησής τους σε ένα ενιαίο πλαίσιο αρχών και πολιτικών. Σύμφωνα με την ερμηνεία του Άρθρου 30, το νέο δικαίωμα κατευθύνεται τόσο στην πρόληψη όσο και στη εξάλειψη κοινωνικών προβλημάτων<sup>135</sup>.

Οι ρυθμίσεις του άρθρου 30 έχουν ενσωματωθεί στην εθνική έννομη τάξη, καθώς η Ελληνική Πολιτεία προχώρησε στην κύρωση του Χάρτη τον Ιανουάριο του 2016<sup>136</sup>. Νομικά υπερισχύει κάθε αντίθετης διάταξης του εθνικού δικαίου και πλέον, ο Έλληνας δικαστής, αν προσβληθεί δικαστικά μια διάταξη κοινού νόμου που παραβιάζει όσα προβλέπει ο Χάρτης, θα μπορεί να κηρύξει την αντίθεσή της στο ευρωπαϊκό δίκαιο. Με τις διατάξεις του άρθρου 30 τα συμβαλλόμενα κράτη δεσμεύονται να λαμβάνουν μέτρα για την προώθηση της αποτελεσματικής πρόσβασης στην απασχόληση, τη στέγαση, την κατάρτιση, την εκπαίδευση, τον

<sup>135</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 303-305.

<sup>136</sup> Βλ. Επίσημα Πρακτικά της ΝΣΤ' 14/01/2016 Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων.

πολιτισμό και την κοινωνική και ιατρική φροντίδα των ατόμων που βρίσκονται ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε κατάσταση κοινωνικού αποκλεισμού ή φτώχειας.

### 3.3.2.3. Οι παρεμβάσεις της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας

Οι σημαντικότερες συμβάσεις της ΔΟΕ που επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής τους και σε άτομα εκτός της αγοράς εργασίας που δε θεμελιώνουν δικαιώματα μέσω ανταποδοτικών συστημάτων είναι η Σύμβαση 102 του 1952 για τα ελάχιστα όρια κοινωνικής ασφάλειας και η Σύμβαση 103 του 1952 για την προστασία της μητρότητας.

Η Σύμβαση 102 «εισάγει διαδικασίες καθορισμού των κατώτατων ορίων που ουσιαστικά αντιστοιχούν στην εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης για κάθε άνεργο ή ηλικιωμένο άτομο χωρίς επαρκείς πόρους»<sup>137</sup> και επικυρώθηκε από την ελληνική πολιτεία το 1955 (Ν.3251/55).

Η Σύμβαση 103 για την προστασία της μητρότητας προσθέτει στο πεδίο της εφαρμογής της και την κάλυψη γυναικών που δεν εντάσσονται σε ασφαλιστικό φορέα και δε διαθέτουν μέσα συντήρησης. Επομένως, η Σύμβαση 103 που επικυρώθηκε από την Ελλάδα το 1982 (Ν.1302/82), συμβάλλει στην κατοχύρωση ελάχιστων ορίων για τον κίνδυνο της μητρότητας σε μία συγκεκριμένη ομάδα πληθυσμού, ανεξάρτητα από εργασία και κοινωνική ασφάλιση<sup>138</sup>.

## **3.4. Η κοινοτική παρέμβαση στο πεδίο της κατοχύρωσης των ελάχιστων ορίων διαβίωσης**

Στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο «δεν κατοχυρώνεται το δικαίωμα κάθε κοινοτικού υπηκόου στη λήψη χρηματικών παροχών που εξασφαλίζουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης σε περίπτωση έλλειψης μέσων βιοπορισμού»<sup>139</sup>. Οι θεσμικές αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας περιορίζονται μόνο στην κατοχύρωση της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών που διακινούνται στο εσωτερικό της Κοινότητας. Τα όργανα της Κοινότητας δεν παρεμβαίνουν στην οργάνωση και λειτουργία των εθνικών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας, παραπέμποντας τη ρύθμιση των σχετικών ζητημάτων στις εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές διοικήσεις. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι οι Ιδρυτικές Συνθήκες τόσο της

<sup>137</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 325.

<sup>138</sup> Ό. π., σελ. 350.

<sup>139</sup> Ό. π., σελ. 371.



Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Ρώμη, 1957) όσο και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Μάαστριχτ, 1992) δεν περιέχουν διατάξεις που αναφέρονται στο θεσμό της κοινωνικής πρόνοιας.

Τα προβλήματα που προκαλούνται από την απουσία δεσμευτικών παρεμβάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας έχουν αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένου διαλόγου στο εσωτερικό της Κοινότητας. Με στόχο την προώθηση κοινωνικοπολιτικών πλέον παρεμβάσεων τα όργανα της Κοινότητας - και ειδικότερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Κοινοβούλιο - έχουν υιοθετήσει πολιτικές κατευθυντήριων αρχών χωρίς δεσμευτική για τα κράτη - μέλη. Οι πολιτικές αυτές δεν θεμελιώνουν δικαιώματα στους Ευρωπαίους πολίτες. Επομένως, δεν μπορεί να γίνει επίκλησή τους ενώπιον εθνικών ή κοινοτικών δικαστηριακών οργάνων.

Από άποψη περιεχομένου, οι σχετικές παρεμβάσεις εντοπίζονται στον Κοινοτικό Χάρτη των Κοινωνικών Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων και την Σύσταση σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας.

#### **3.4.1. Ο Κοινοτικός Χάρτης των Κοινωνικών Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων**

Ο Κοινοτικός Χάρτης<sup>140</sup> υιοθετήθηκε το 1989 και αποτελεί μια πανηγυρική διακήρυξη των σπουδαιότερων κοινωνικών δικαιωμάτων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που προσανατολίζεται στην προστασία των κατηγοριών του πληθυσμού που συμμετέχουν ενεργά στην παραγωγική διαδικασία. Εκτός όμως, από τη ρύθμιση των κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων, οι διατάξεις του προβλέπουν την ενίσχυση και ατόμων ή ομάδων στόχων που δεν εντάσσονται στην αγορά εργασίας (άτομα που δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους συντήρησης, ηλικιωμένοι και άτομα με ειδικές ανάγκες).

Η προστασία των ατόμων χωρίς επαρκείς πόρους συντήρησης προβλέπεται στο άρθρο 10§2 του Χάρτη<sup>141</sup>. Η συγκεκριμένη διάταξη αφορά άτομα αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας, είτε γιατί δεν μπόρεσαν να εισέλθουν σε αυτή (αρχική ανεργία), είτε γιατί δεν καταφέρνουν να επανενταχθούν σε αυτή (επιγενόμενη ανεργία) και

<sup>140</sup>Βλ. αναλυτικά Ξενοφών Κοντιάδης-Γαβριήλ Αμίτσης, «Η εφαρμογή του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων στο ελληνικό κοινωνικό δίκαιο», σε «Δικαιώματα του Ανθρώπου», Ν° 1/1999, σελ.49-71 και Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική», Εκδ. Κριτική, Επιστημονική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 1993, σελ. 43-47.

<sup>141</sup>Βλ. Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος, «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική», ό. π., σελ. 123-124.

αποτελεί ουσιαστικά τη βάση για τη χορήγηση παροχών από συστήματα κοινωνικής πρόνοιας που διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: χρηματικά επιδόματα που αποβλέπουν στην εξασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης και προσωπικές κοινωνικές υπηρεσίες που αποβλέπουν στην ένταξη των δικαιούχων στον κοινωνικό και οικονομικό ιστό. Καλύπτεται έτσι, το πεδίο εφαρμογής των σύγχρονων συστημάτων πρόνοιας που συνδυάζουν μέτρα εισοδηματικής ενίσχυσης και κοινωνικές υπηρεσίες για την κάλυψη των αναγκών των ενδιαφερομένων.

Η προστασία των ηλικιωμένων προβλέπεται στο άρθρο 25 του Χάρτη<sup>142</sup>. Η συγκεκριμένη διάταξη καλύπτει όχι εργαζόμενους αλλά άτομα που έχουν φτάσει ήδη σε ηλικία συνταξιοδότησης, αλλά δεν θεμελιώνουν δικαίωμα σε συνταξιοδοτικές παροχές και δεν διαθέτουν άλλα μέσα βιοπορισμού. Πρόκειται, επομένως, για ανασφάλιστα άτομα που καλύπτονται, ακριβώς λόγω της αδυναμίας εξασφάλισης αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης. Τα άτομα αυτά ενισχύονται από τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας μέσω χρηματικών παροχών (επαρκείς πόροι) και προσωπικών κοινωνικών υπηρεσιών (κοινωνική βοήθεια).

Ο Κοινοτικός Χάρτης, ως διεθνές κείμενο, αποτελεί διακήρυξη με πολιτική σημασία χωρίς δεσμευτικότητα<sup>143</sup>. Η έλλειψη δεσμευτικότητας έχει σαν αποτέλεσμα την αδυναμία θεμελίωσης νομικών δεσμεύσεων από το περιεχόμενό του. Η εγγύηση του σεβασμού των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων του Χάρτη και η εφαρμογή των απαραίτητων μέτρων που απαιτεί η εξασφάλισή τους, εναπόκειται στα εθνικά κράτη.

---

<sup>142</sup> Ο. π., σελ. 127.

<sup>143</sup> Πρόκειται δηλαδή, για εύκαμπτο δίκαιο ("soft law"). Το εύκαμπτο δίκαιο ορίζεται ως το σύνολο από κανονιστικές διαδικασίες που προσδιορίζουν τις σχέσεις μεταξύ των κοινωνικών δρώντων, χωρίς όμως το στοιχείο του νομικού καταναγκασμού, το οποίο πολλοί ταυτίζουν με τις δικαστικές κυρώσεις. Αποτελεί δε, μια μορφή μη κρατικής κανονιστικής ρύθμισης σε αντίθεση προς το τυπικά ισχύον κρατικό δίκαιο που αποκαλείται και « το υπό αυστηρή έννοια δίκαιο» ή ακόμα και «σκληρό δίκαιο» ("hard law"). Τα παραδείγματα εύκαμπτου δικαίου στο δημόσιο διεθνές δίκαιο είναι άφθονα: οι διακηρύξεις διεθνών οργανισμών, τα ψηφίσματα της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ κτλ. Παρά την ευκαμψία τους, η τυπική τους δεσμευτικότητα είναι αδιαμφισβήτητη, εφόσον περιέχονται σε ένα νομικό κείμενο άκαμπτου, «σκληρού» δικαίου. Πάντως, όπως εύστοχα επισημαίνεται, «το εύκαμπτο δίκαιο είναι καλό, διότι μια εύκαμπτη συμφωνία είναι καλύτερη από την παντελής έλλειψη συμφωνίας». Επιπλέον, το εύκαμπτο δίκαιο ενδυναμώνει τη λεγόμενη «επικοινωνιακή λειτουργία» του δικαίου, η οποία αποσκοπεί στη σταθεροποίηση των μελλοντικών προσδοκιών που διατηρούν οι δρώντες για την εκατέρωθεν συμπεριφορά τους. Βλ. αναλυτικότερα Α. Τσαούση, ό. π., σελ. 97-103 και Νικόλαο Ιντζεσίλογλου, «Κοινωνιολογία του Δικαίου-Εισαγωγή σε μια ρεαλιστική νομική επιστήμη-Διεπιστημονική προσέγγιση του νομικού φαινομένου», Β΄ Έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 99.

### 3.4.2. Η Σύσταση σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας.

Η Σύσταση<sup>144</sup> σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας υιοθετήθηκε τον Ιούνιο του 1992 και αποτελεί τον κυριότερο μηχανισμό για την εφαρμογή του δικαιώματος σε ελάχιστα όρια συντήρησης που αναγνωρίζεται από τις διατάξεις του Κοινοτικού Χάρτη<sup>145</sup>. Ουσιαστικά περιλαμβάνει για πρώτη φορά σε επίπεδο διεθνών μηχανισμών όχι μόνο τις αρχές αλλά και τις τεχνικές υλοποίησης του δικαιώματος, καλώντας χαρακτηριστικά τα κράτη - μέλη να αναγνωρίσουν, στα πλαίσια ενός σφαιρικού και ολοκληρωμένου μηχανισμού καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, το θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα επαρκών πόρων και παροχών που να εξασφαλίζουν αξιοπρεπή ανθρώπινη διαβίωση και να προσαρμόσουν αναλόγως, στο βαθμό που απαιτείται, το σύστημα κοινωνικής προστασίας τους<sup>146</sup>.

Το πεδίο εφαρμογής της Σύστασης δεν περιορίζεται σε συγκεκριμένες ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού αλλά καλύπτει κάθε άτομο που δεν διαθέτει επαρκείς προσωπικούς ή οικογενειακούς πόρους, αποκλείοντας μόνο τους εργαζόμενους με πλήρη απασχόληση και τους σπουδαστές. Προβλέπει μάλιστα βασικές προϋποθέσεις χορήγησης των παροχών και των υπηρεσιών, που αντιστοιχούν στην απουσία κάλυψης των ενδιαφερομένων από φορείς κοινωνικής ασφάλισης, στην έλλειψη επαρκών πόρων που δεν μπορεί να αναπληρωθεί σε προσωπικό ή οικογενειακό επίπεδο και στη διαθεσιμότητα για εργασία ή επαγγελματική κατάρτιση.

Ωστόσο, η Σύσταση δεν αποτελεί μία νομικά δεσμευτική πράξη, ώστε να θεμελιώνει δικαιώματα και υποχρεώσεις. Επιπλέον, αφήνει μεγάλα περιθώρια επιλογών στα κράτη-μέλη, όσον αφορά στη θέσπιση ή βελτίωση συστημάτων ελάχιστου εισοδήματος, ανάλογα με τις εθνικές δυνατότητες και προτεραιότητες.

Στα πλαίσια της σύγκλισης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας<sup>147</sup> καθορίζονται οι αρχές αναγνώρισης του δικαιώματος σε ελάχιστους πόρους και παροχές, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές ιδιαιτερότητες και υιοθετώντας την αρχή της

<sup>144</sup> Σύσταση 92/441/ΕΟΚ. Βλ. αναλυτικά για το περιεχόμενο και το ρόλο της Σύστασης Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 391-489.

<sup>145</sup> Βλ. Ξενοφών Κοντιάδης, «Όψεις αναδιάρθρωσης...», ό. π., σελ. 117.

<sup>146</sup> Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 457 κ. επ..

<sup>147</sup> Σύσταση 92/442/ΕΟΚ, Σύσταση του Συμβουλίου της 27<sup>ης</sup> Ιουλίου 1992 για τη «σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας».

επικουρικότητας με την ευρεία έννοια και τον έλεγχο των μέσων βιοπορισμού, χωρίς να εισάγεται ένα τυποποιημένο κοινοτικό σύστημα ελάχιστου εισοδήματος<sup>148</sup>.

Παρότι ένα κράτος-μέλος δεν είναι υποχρεωμένο να ακολουθήσει τις προτάσεις της Κοινότητας και είναι δυνατό να επικαλεστεί οικονομική και δημοσιονομική αδυναμία, δηλαδή την ίδια τη Σύσταση του 1992<sup>149</sup> και να μην την εφαρμόσει, είναι γενικά παραδεκτό πως το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αποτελεί το βασικό μηχανισμό για τη συγκρότηση ενός αποτελεσματικού κοινωνικού δικτύου ασφαλείας.

---

<sup>148</sup>Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Η θεσμική κατοχύρωση...», ό. π., σελ. 448-449.

<sup>149</sup>Βλ. Προοίμιο-σημείο 11, Σύσταση 92/441/ΕΟΚ: «κατά την προοδευτική εφαρμογή της παρούσας Σύστασης, είναι σκόπιμο να συνεκτιμηθούν οι διαθέσιμοι χρηματικοί πόροι, οι εθνικές προτεραιότητες και οι εσωτερικές ισορροπίες των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας..»

## ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα

#### 4.1. Το ιστορικό της εισαγωγής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα

Η Ελλάδα αποτελούσε μία από τις ελάχιστες ευρωπαϊκές χώρες, όπου ένα πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος απουσίαζε ακόμα και σε τοπικό επίπεδο. Όπως επισημάνθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, μόλις σχετικά πρόσφατα, το 2012, ελήφθη η απόφαση για την πιλοτική εφαρμογή του μέτρου, με στόχο τη μελλοντική επέκτασή του σε ολόκληρη την επικράτεια.

Στην Ελλάδα η συζήτηση για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα χαρακτηρίστηκε από το ρητορικό ή αποσπασματικό ενδιαφέρον πολιτικών κομμάτων και άλλων ομάδων εκπροσώπησης συμφερόντων. Η στάση τους απέναντι στο ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα θα πρέπει να αξιολογηθεί υπό το πρίσμα της προώθησης εναλλακτικών πολιτικών που στόχευαν στην κάλυψη των αναγκών ευρύτερων ομάδων, που διέθεταν ισχυρά και κοινωνικά στηρίγματα, στηρίγματα τα οποία σαφώς δεν διέθεταν οι αναμενόμενοι ωφελούμενοι από την εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος<sup>150</sup>.

Θα πρέπει όμως, να αξιολογηθεί λαμβάνοντας υπόψη και το επίπεδο των κοινωνικών παροχών στη χώρα πριν την κρίση, όπου παρά τα υψηλά ποσοστά φτώχειας και το χαμηλό ποσοστό απασχόλησης, το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού είχε πρόσβαση σε καθολική υγειονομική περίθαλψη και εκπαίδευση, καθώς και σε οικονομικά προσιτές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Παράλληλα, απολάμβανε τα οφέλη που απέρρεαν από το γεγονός ότι οι συνταξιοδοτικές δαπάνες στη χώρα ήταν μεταξύ των υψηλότερων στην Ευρώπη<sup>151</sup>. Η πρόσφατη σχετικά απόφαση για τη θεσμοθέτησή του θα πρέπει να αποτιμηθεί υπό το πρίσμα των σοβαρών επιπτώσεων της κρίσης και των

<sup>150</sup> Βλ. σχετικά Λαλιώτη Βαρβάρα, ό. π., σελ. 47.

<sup>151</sup> Βλ. σχετικά Λαλιώτη Βαρβάρα, ό. π., σελ. 47 και Κώστας Δημουλάς, «Η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα», ό. π., σελ. 11-12.

μέτρων λιτότητας τόσο για τις συνθήκες διαβίωσης της συντριπτικής πλειονότητας του ελληνικού πληθυσμού, όσο και για το πολιτικό σκηνικό<sup>152</sup>.

Η πρώτη απόπειρα εισαγωγής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα έγινε από 14 βουλευτές της Νέας Δημοκρατίας με πρωτοβουλία του βουλευτή Γ. Σούρλα το 1998<sup>153</sup>. Η πρόταση νόμου που κατατέθηκε προς συζήτηση στην ελληνική βουλή έφερε τον τίτλο «Περί κοινωνικής προστασίας των οικονομικά αδυνάτων» πρότεινε τη θεσμοθέτηση ενός «βοηθήματος επιβίωσης». Η εισηγητική έκθεση της πρότασης μιλούσε για έναν μηχανισμό αναγκαίο, με στόχους τη συμμόρφωση της χώρας με τις ευρωπαϊκές επιταγές για τη διασφάλιση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος για τους οικονομικά αδύναμους καθώς και τη μείωση του υψηλού ποσοστού φτώχειας<sup>154</sup>.

Η δεύτερη απόπειρα για την θεσμοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος έγινε δύο χρόνια αργότερα και πιο συγκεκριμένα το 2000 από το κυβερνών κόμμα του ΠΑΣΟΚ. Η πρόταση του ΠΑΣΟΚ ήταν καλύτερα επεξεργασμένη από αυτή της Νέας Δημοκρατίας αλλά η σχετική συζήτηση στο Κοινοβούλιο -έστω και περιορισμένη- χαρακτηρίστηκε από την επιφύλαξη ή και την εχθρότητα απέναντι στη θέσπισή του<sup>155</sup>.

Η τρίτη, αποτυχημένη, απόπειρα έγινε από βουλευτές του Συνασπισμού το 2004, επαναφέροντας πιο δραστικά στο προσκήνιο τη συζήτηση για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Προετοιμάστηκαν και υπεβλήθησαν στο Κοινοβούλιο δύο σχέδια νόμου το 2005 και το γεγονός ότι, αν και συζητήθηκαν, δεν διεξήχθη ψηφοφορία, αποκαλύπτει το έλασσον ενδιαφέρον των κοινοβουλευτικών κομμάτων για τη θέσπιση του εν λόγω μέτρου.

Το χαρτί της θεσμοθέτησης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος θα παιζόταν εκ νέου στις παραμονές των εκλογών το 2007, αυτή τη φορά από τη ΝΔ, που ήταν κυβέρνηση από το 2004. Ωστόσο, όμως, η πραγματικότητα διέψευσε τις υποσχέσεις<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> Βλ. σχετικά το πρώτο κεφάλαιο της εργασίας, η κρίση.

<sup>153</sup> Βλ. σχετικά Λαλιώτη Βαρβάρα, ό. π., σελ. 47.

<sup>154</sup> Πρόταση Νόμου ΝΔ, 1998.

<sup>155</sup> Βλ. αναλυτικότερα Μάνος Ματσαγγάνης, «Η κοινωνική αλληλεγγύη...», ό. π., σελ. 20-25 και Κώστας Δημουλάς, ό. π., σελ. 12-13.

<sup>156</sup> Βλ. σχετικά Λαλιώτη Βαρβάρα, ό. π., σελ. 50-52 και Κώστας Δημουλάς, ό. π., σελ. 13-14.

Η πολιτική διαβούλευση για τη νομοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα ξεπέρασε, χωρίς πρακτικό αντίκρισμα, τη δεκαετία, παρά την διατύπωση της Σύστασης 92/441 από το Ευρωκοινοβούλιο το 1992. Τελικά, αυτό επιβλήθηκε ως μέρος του δεύτερου μνημονίου μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας και πολιτείας που συνόδευε τη Δανειακή Σύμβαση μεταξύ της Ελλάδας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας το 2012<sup>157</sup>.

#### **4.2. Η δέσμευση για πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στο πλαίσιο των μνημονιακών προγραμμάτων**

Πιο συγκεκριμένα, με το δεύτερο μνημόνιο συμφωνήθηκε η πιλοτική εφαρμογή ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε δύο περιοχές με διαφορετικά κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά και με το τρίτο μνημόνιο το Σεπτέμβρη του 2015 συμφωνήθηκε η επέκτασή του σε όλη την επικράτεια. Το πιλοτικό πρόγραμμα απευθύνεται σε άτομα και οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας, παρέχοντας στους δικαιούχους εισοδηματική ενίσχυση, συνδυαζόμενη με δράσεις κοινωνικής επανένταξης, ως συμπλήρωμα προς τα άλλα μέτρα, για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η εφαρμογή της πιλοτικής εφαρμογής, μπροστά στις οικονομικές δυσχέρειες και τη διοικητική ανεπάρκεια της ελληνικής διοίκησης αρχίζει, τελικά, δύο χρόνια μετά τη νομοθέτηση του μέτρου και πιο συγκεκριμένα με την έκδοση της σχετικής υπουργικής απόφασης<sup>158</sup> στις 7 Νοέμβρη του 2014. Η χρηματοδότηση του μέτρου με 20 εκ. ευρώ για τα οικονομικά έτη 2014-2015 διασφαλίζεται από τον κρατικό προϋπολογισμό, από τα οποία περίπου το 10% διατίθενται στην Παγκόσμια Τράπεζα για την αξιολόγησή του. Επιπλέον, η εφαρμογή του μέτρου επεκτείνεται σε 13 συνολικά δήμους, αντί των δύο που είχαν αποφασιστεί αρχικά, ένας σε κάθε διοικητική περιφέρεια της χώρας, οι οποίοι επιλέγονται με κριτήρια ασαφή. Τελικά, το μέτρο εφαρμόζεται μόλις για διάστημα 6 μηνών κατά το 2015.

Με την ίδια υπουργική απόφαση το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα μετονομάζεται σε «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα» και κύριος σκοπός του είναι να λειτουργήσει ως

<sup>157</sup> Ν.4093/2012, άρθρο πρώτο, υποπαράγραφος ΙΑ.3. «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016- Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν.4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016.

<sup>158</sup> Αριθμ.39892/ΓΔ1.2, Εφημερίδα της Ελληνικής Κυβερνήσεως, Τεύχος Β', Αρ. Φύλλου 3018.

εφεδρική εισοδηματική ενίσχυση για νοικοκυριά που δεν έχουν το ελάχιστο επίπεδο στήριξης από την πολιτεία μέσω άλλων μέτρων. Απώτερη επιδίωξη είναι να προληφθεί η περιέλευση των νοικοκυριών αυτών σε κατάσταση ακραίας φτώχειας. Επίσης, ορίζονται τρεις πυλώνες δράσης: ο πρώτος πυλώνας αναφέρεται στην εισοδηματική ενίσχυση των δικαιούχων, ο δεύτερος στην πρόσβασή τους στις κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά και ο τρίτος στην κοινωνική ένταξη και την εργασιακή τους επανένταξη, μέσω επαγγελματικής κατάρτισης ή και εύρεσης επιδοτούμενης ή μη επιδοτούμενης εργασίας από τις υπηρεσίες απασχόλησης του ΟΑΕΔ.

#### 4.2.1. Κριτήρια υπαγωγής στο μέτρο

Το υποψήφιο νοικοκυριό για τη λήψη του Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος μπορεί να είναι είτε μονοπρόσωπο (ένα άτομο) είτε πολυπρόσωπο (περισσότερα του ενός άτομα/οικογένεια). Η οικογένεια μπορεί να αποτελείται από ένα άτομο και ένα ή περισσότερα εξαρτώμενα μέλη ή από ένα ζευγάρι (έγγαμο ή που έχει συνάψει σύμφωνο συμβίωσης), με ή χωρίς εξαρτώμενα μέλη. Ως εξαρτώμενα μέλη θεωρούνται: α) Άγαμα τέκνα έως 18 ετών ή έως 25 ετών, εάν αυτά φοιτούν<sup>159</sup> ή είναι εγγεγραμμένα στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ ή υπηρετούν τη στρατιωτική τους θητεία, β) τέκνα (ενός ή και των δύο συζύγων/συντρόφων) ή αδέρφια ενός εκ των δύο συζύγων/συντρόφων, που έχουν ποσοστό αναπηρίας 67% και άνω και είναι άγαμα, διαζευγμένα ή σε χηρεία, γ) γονείς και δ) ανήλικα τέκνα που στερούνται και των δυο γονέων και έχουν έως τρίτου βαθμού συγγένεια με έναν εκ των δύο συζύγων/συντρόφων και δεν υπάρχει δικαστική απόφαση για την επιμέλειά τους από άλλο άτομο. Τα άτομα που ανήκουν στις περιπτώσεις β και δ, δε θεωρούνται εξαρτώμενα μέλη, εάν το ετήσιο εισόδημά τους ξεπερνά το ποσό των 3.000 ευρώ, ενώ για τα άτομα της περίπτωσης γ ως όριο τίθεται το ποσό των 6.000 ευρώ. Δεν έχουν δικαίωμα ένταξης στο πρόγραμμα του «Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος» άτομα που φιλοξενούνται ή περιθάλπονται σε Μονάδες Κλειστής Φροντίδας ή σε Στέγες Υποστηριζόμενης Διαβίωσης καθώς και οικογένειες ή άτομα που είναι ενταγμένα σε ειδικά προγράμματα που καλύπτουν βασικές ανάγκες στέγασης, κλπ. (π.χ. κοινωνικοί ξενώνες).

---

<sup>159</sup> Σε σχολεία ή σχολές ή ινστιτούτα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή κατάρτισης της ημεδαπής ή αλλοδαπής.



Οι προϋποθέσεις ένταξης στο ως άνω μέτρο αφορούν στη διαμονή, την περιουσία και τα εισοδήματα. Σχετικά με τη διαμονή, δικαιούχοι μπορεί να είναι οικογένειες ή άτομα τα οποία διαμένουν νόμιμα και μόνιμα στο Δήμο της πιλοτικής εφαρμογής για περίοδο τουλάχιστον έξι (6) μηνών πριν τη δημοσίευση της Υπουργικής Απόφασης. Για τους αλλοδαπούς που ανήκουν σε οικογένεια που περιλαμβάνει στα μέλη της και Έλληνες πολίτες, απαιτείται, επιπλέον, άδεια διαμονής σε ισχύ. Για τους υπόλοιπους αλλοδαπούς ισχύουν τα εξής: α) Για ομογενείς ή πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή και γενικότερα των χωρών του Ε.Ο.Χ. (Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, όπου περιλαμβάνονται οι χώρες της ΕΕ μαζί με την Ισλανδία, το Λιχτενστάιν και τη Νορβηγία) ή υπηκόους τρίτων χωρών είναι απαραίτητη τουλάχιστον πενταετής νόμιμη διαμονή στη χώρα, β) για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας (αναγνωρισμένοι πρόσφυγες και δικαιούχοι επικουρικής προστασίας) και τους δικαιούχους με καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους απαιτείται η σχετική άδεια διαμονής και γ) για τους ανιθαγενείς (δηλαδή άτομα που δε διαθέτουν ούτε την ελληνική ιθαγένεια ούτε την ιθαγένεια της χώρας από την οποία προέρχονται) απαιτείται «Δελτίο Ταυτότητας ανιθαγενούς».

Αναφορικά με την περιουσία, η συνολική φορολογητέα αξία της ακίνητης περιουσίας (στην Ελλάδα ή/και στο εξωτερικό) δεν πρέπει να υπερβαίνει τις 90.000 ευρώ για άτομο που ζει μόνο του ή για τον πρώτο ενήλικα μίας οικογένειας. Η αξία αυτή προσαυξάνεται κατά 15.000 ευρώ για κάθε επιπλέον ενήλικα και κατά 10.000 ευρώ για κάθε εξαρτώμενο ανήλικο, με ανώτατο συνολικό όριο για κάθε ωφελούμενο νοικοκυριό το ποσό των 200.000 ευρώ. Η συνολική αντικειμενική αξία των κινητών περιουσιακών στοιχείων (ιδιωτικής (ΙΧ) και μικτής χρήσης (ΜΧ) αυτοκίνητα και δίκυκλα) της οικογένειας δεν πρέπει να ξεπερνά τις 6.000 ευρώ, ενώ το σύνολο των καταθέσεων (σε όλα τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της Ελλάδας και του εξωτερικού) και η τρέχουσα αξία των χρεογράφων (μετοχές, ομολόγα) της οικογένειας δεν πρέπει να υπερβαίνει το τελευταίο 12μηνο, πριν από την υποβολή της αίτησης, το διπλάσιο του κατώφλιού εισοδήματος που της αναλογεί και ειδικότερα κατά το τελευταίο εξάμηνο να μην υπερβαίνει ποσό ίσο με το κατώφλι εισοδήματος. Ως κατώφλι εισοδήματος του νοικοκυριού ορίζεται το ποσό που ισούται με το ύψος της συνολικής εισοδηματικής ενίσχυσης που αντιστοιχεί στο νοικοκυριό, εάν θεωρηθεί ότι το συνολικό εισόδημα όλων των μελών είναι μηδενικό.

Απορρίπτονται αιτήσεις νοικοκυριών των οποίων, έστω και ένα μέλος, έχει στην ιδιοκτησία του πισίνα, σκάφος αναψυχής, αεροσκάφος, ελικόπτερο ή ανεμόπτερο.

Επιπλέον, φιλοξενούμενο άτομο ή φιλοξενούμενη οικογένεια που υποβάλλει αίτηση/δήλωση για να ενταχθεί στο πρόγραμμα αυτόνομα από την φιλοξενούσα μονάδα πρέπει, αφενός η φιλοξενία να έχει δηλωθεί στην αρχική εμπρόθεσμη τελευταία φορολογική δήλωση που είχε υποχρέωση να υποβάλλει και αφετέρου, το πραγματικό εισόδημα της φιλοξενούσας μονάδας, ατόμου ή οικογένειας να είναι μικρότερο από το κατώφλι εισοδήματος της προσαυξημένο κατά 50%. Στην περίπτωση αυτή η ενίσχυση που καταβάλλεται στον φιλοξενούμενο, εφόσον πληροί τις προϋποθέσεις, δεν περιλαμβάνει την βασική εισοδηματική ενίσχυση της ωφελούμενης μονάδας.

Τέλος, όσον αφορά στα εισοδήματα, απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση της εισοδηματικής ενίσχυσης είναι το συνολικό πραγματικό εισόδημα της οικογένειας τους τελευταίους δώδεκα (12) μήνες πριν από την υποβολή της αίτησης, να είναι μικρότερο από το κατώφλι εισοδήματος που της αντιστοιχεί. Ως συνολικό πραγματικό εισόδημα της οικογένειας θεωρείται το άθροισμα των καθαρών<sup>160</sup> εισοδημάτων όλων των μελών της. Στο συνολικό πραγματικό εισόδημα δεν περιλαμβάνονται τα εξής είδη εισοδήματος: α) αντικειμενική δαπάνη και τεκμήρια διαβίωσης, β) το 20% του πραγματικού καθαρού εισοδήματος από μισθωτές υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που παρέχονται με δελτίο παροχής υπηρεσιών ή εργόσημο καθώς και των ποσών από προγράμματα κατάρτισης ή κοινωφελούς εργασίας ή οποιοδήποτε άλλο πρόγραμμα εργασίας, γ) η διατροφή που καταβάλλεται σε ανήλικο τέκνο (με δικαστική απόφαση ή με συμβολαιογραφική πράξη ή με ιδιωτικό έγγραφο), δ) το επίδομα αναδοχής, ε) τα επιδόματα αναπηρίας που χορηγούνται από το κράτος και στ) αποζημίωση αναδοχής ενήλικου άστεγου του προγράμματος «Στέγαση και Επανένταξη».

#### **4.2.2. Ποσό και χρονική διάρκεια χορήγησης της εισοδηματικής ενίσχυσης**

Η συνολική εισοδηματική ενίσχυση για ένα ωφελούμενο νοικοκυριό περιλαμβάνει: α) τη βασική εισοδηματική ενίσχυση, που αντιστοιχεί σε 100 ευρώ ανά μήνα για κάθε ωφελούμενο νοικοκυριό και β) την αναλογική εισοδηματική ενίσχυση. Η τελευταία αντιστοιχεί σε 100 ευρώ ανά μήνα για κάθε ενήλικα (αιτούντα, σύζυγο ή εξαρτώμενο

<sup>160</sup>Το καθαρά εισοδήματα προκύπτουν μετά την αφαίρεση των φόρων, των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, των κρατήσεων του ν. 4093/2012 ή υπέρ δημοσίου, της εισφοράς αλληλεγγύης του ν. 3986/2011.

μέλος) και σε 50 ευρώ ανά μήνα για κάθε ανήλικο εξαρτώμενο μέλος. Στην περίπτωση μονογονεϊκής οικογένειας, το πρώτο ανήλικο εξαρτώμενο μέλος λογίζεται ως ενήλικος, με αποτέλεσμα η αναλογική ενίσχυση που αντιστοιχεί σε αυτό να είναι 100 ευρώ. Βάσει των παραπάνω, για ένα μονοπρόσωπο νοικοκυριό η μέγιστη εισοδηματική ενίσχυση είναι 200 ευρώ το μήνα, για ένα ζευγάρι 300 ευρώ το μήνα, για ζευγάρι με ανήλικο τέκνο 350 ευρώ το μήνα, για ζευγάρι με ενήλικο τέκνο 400 ευρώ το μήνα, για μονογονεϊκή οικογένεια με ένα ανήλικο τέκνο 300 ευρώ το μήνα, για μονογονεϊκή οικογένεια με δύο ανήλικα τέκνα 350 ευρώ το μήνα, κ.ο.κ. Τα προαναφερόμενα ποσά ταυτίζονται με τα τελικώς καταβαλλόμενα μόνο στην περίπτωση που το μηνιαίο συνολικό πραγματικό εισόδημα του νοικοκυριού είναι μηδενικό. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, το τελικό ποσό που καταβάλλεται κάθε μήνα ισούται με τη συνολική εισοδηματική ενίσχυση που αντιστοιχεί στο ωφελούμενο νοικοκυριό (ταυτίζεται με το κατώφλι εισοδήματος του νοικοκυριού) μείον το συνολικό πραγματικό εισόδημα αυτού. Το ελάχιστο ποσό που καταβάλλεται στο ωφελούμενο νοικοκυριό είναι 20 ευρώ ανά μήνα.

Πάντως, το 2014 που νομοθετήθηκε η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος ο κίνδυνος φτώχειας (60% του διάμεσου εισοδήματος) στην Ελλάδα, σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ, ήταν για το μεμονωμένο άτομο 4.608 ευρώ, ενώ το κατώφλι εισοδήματος 1.200 ευρώ, δηλαδή 26% του επιπέδου σχετικής φτώχειας αντί του 50% που συνιστά το όριο της ακραίας φτώχειας. Αντίστοιχα, για μία τετραμελή οικογένεια το επίπεδο φτώχειας ήταν 9.677 ευρώ, ενώ το κατώφλι εισοδήματος ορίστηκε στις 4.200 ευρώ, δηλαδή 43% του επιπέδου φτώχειας. Η πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος λοιπόν, ενισχύει τις οικογένειες συγκριτικά με τα μεμονωμένα άτομα και τα επίπεδά του δεν ξεπερνούν αυτά της ακραίας φτώχειας.

Η εισοδηματική ενίσχυση καταβάλλεται μηνιαίως με πίστωση σε τραπεζικό λογαριασμό του δικαιούχου, που έχει δηλωθεί με την αίτησή του. Η πρώτη καταβολή της εισοδηματικής ενίσχυσης για όσους κριθούν δικαιούχοι διενεργείται εντός του πρώτου εικοσαήμερου του επόμενου μήνα από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης και οι επόμενες, για τους ήδη ενταγμένους, μέχρι το τέλος κάθε μήνα στον οποίο αφορά η καταβολή. Στο πλαίσιο της πιλοτικής εφαρμογής του προγράμματος η εισοδηματική ενίσχυση καταβάλλεται για χρονικό διάστημα έξι (6) μηνών.

Τέλος, είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι το «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα», δε φορολογείται, δεν υπόκειται σε οποιαδήποτε κράτηση, δεν κατάσχεται ούτε

συμψηφίζεται με ήδη βεβαιωμένα χρέη προς το Δημόσιο ή πιστωτικά ιδρύματα. Επίσης, δεν υπολογίζεται στα εισοδηματικά όρια για την καταβολή του ΕΚΑΣ (Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων) ή οποιασδήποτε άλλης παροχής κοινωνικού ή προνοιακού χαρακτήρα.

#### 4.2.3. Αναστολή/Διακοπή καταβολής της εισοδηματικής ενίσχυσης

Η σχετική Υπουργική Απόφαση αναφέρεται ρητώς και στους λόγους που μπορεί να οδηγήσουν σε αναστολή ή, ακόμη και διακοπή καταβολής του Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος. Αναστολή της καταβολής πραγματοποιείται, αν ο δικαιούχος απομακρυνθεί από την Ελλάδα για διάστημα άνω των δύο μηνών ή αν, εφόσον είναι ικανός για εργασία, αρνηθεί να απασχοληθεί σε συγκεκριμένη θέση εργασίας που του προτείνεται από τον ΟΑΕΔ και είναι αντίστοιχη των δεξιοτήτων και ικανοτήτων του. Η καταβολή της εισοδηματικής ενίσχυσης διακόπτεται σε περίπτωση θανάτου του δικαιούχου ή μόνιμης εγκατάστασής του στο εξωτερικό ή στην περίπτωση που δεν πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις.

#### 4.2.4. Συνδεδεμένες δράσεις με την ένταξη ή την επανένταξη των δικαιούχων στην αγορά εργασίας και διασφάλιση της πρόσβασης τους σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά

Για τους δικαιούχους που είναι κάτω των 67 ετών και είναι εργασιακά ικανοί υλοποιούνται δράσεις που σχετίζονται με την ένταξη ή την επανένταξή τους στην απασχόληση και περιλαμβάνουν: α) Ένταξη ή επανένταξη στο εκπαιδευτικό σύστημα, β) προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, γ) προγράμματα συμβουλευτικής, επαγγελματικής κατάρτισης, πρακτικής άσκησης και απόκτησης επαγγελματικής εμπειρίας και δ) προτεινόμενες θέσεις εργασίας. Μεταξύ των φορέων που είναι υπεύθυνοι για τις δράσεις αυτές είναι ο ΟΑΕΔ, το ΕΙΕΑΔ (Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού) και η Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών και άλλων Πόρων.

Ειδικότερα, οι αιτούντες που είναι άνεργοι είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ και αποδέχονται την κάλυψη θέσης εργασίας, αντίστοιχη των δεξιοτήτων και ικανοτήτων τους, καθώς και την ένταξη σε προγράμματα απασχόλησης ή τη συμμετοχή σε δράσεις επαγγελματικής κατάρτισης και επιχειρηματικότητας που θα τους προτείνουν οι αρμόδιοι φορείς.

Όσον αφορά δε, το τρίτο βασικό σημείο του προγράμματος «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα», οι δικαιούχοι προωθούνται, κατά περίπτωση, για ένταξη σε δράσεις, παροχές και υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα. Σε αυτές περιλαμβάνονται: α) Ενημέρωση, πληροφόρηση και ατομική συμβουλευτική υποστήριξη των δικαιούχων ή /και των μελών της οικογένειάς τους, β) παραπομπή και ένταξη σε δομές και υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και υποστήριξης γ) χορήγηση βιβλιαρίου ανασφάλιστου (στην περίπτωση που δεν εξασφαλίζονται στο δικαιούχο παροχές υγείας για οποιοδήποτε λόγο), δ) κοινωνικό οικιακό τιμολόγιο της ΔΕΗ (Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού) ή άλλου φορέα παροχής ενέργειας, ε) κοινωνικό τιμολόγιο της ΕΥΔΑΠ (Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας) ή ΕΥΑΘ (Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης) ή ΔΕΥΑ (Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης και Αποχέτευσης), στ) κοινωνικό τιμολόγιο Δήμων και Δημοτικών Επιχειρήσεων, ζ) επίδομα θέρμανσης, η) ένταξη σε πρόγραμμα Κοινωνικού Παντοπωλείου, καθώς και θ) ένταξη στα προγράμματα που υλοποιούνται στο πλαίσιο του Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας για του Άπορους (ΤΕΒΑ) και σε άλλα προγράμματα αντιμετώπισης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού<sup>161</sup>.

#### 4.2.5. Οι Δήμοι της πιλοτικής εφαρμογής

Οι 13 δήμοι που επελέγησαν, δηλαδή ένας δήμος σε κάθε μία από τις Περιφέρειες της Ελλάδας είναι οι εξής: 1) Δράμας (Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης), 2) Έδεσσας (Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας), 3) Γρεβενών (Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας), 4) Ιωαννίνων (Περιφέρεια Ηπείρου), 5) Καρδίτσας (Περιφέρεια Θεσσαλίας), 6) Λευκάδας-Μεγανησίου (Περιφέρεια Ιονίων Νήσων), 7) Ιεράς Πόλης

---

<sup>161</sup>Πραγματικά μετά την ένταξη στο πρόγραμμα οι δικαιούχοι έχουν δωρεάν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη στα κρατικά νοσοκομεία και εντάσσονται στο κοινωνικό τιμολόγιο της ΔΕΗ. Έχουν έκπτωση στην τιμή του ρεύματος (ανταγωνιστικό τιμολόγιο) 75 ευρώ/MWh και απαλλαγή από χρεώσεις χρήσης δικτύου (ΔΕΔΔΗΕ) και διανομής (ΑΔΜΗΕ). Στο σύνολο του τιμολογίου εκτιμάται ότι η έκπτωση φτάνει το 70%. Επιπλέον, οι δικαιούχοι του ΚΕΑ εντάσσονται αυτοδίκαια στις παροχές του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Επισιτιστικής και Βασικής Υλικής Συνδρομής για το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (ΤΕΒΑ/FEAD) και ωφελούνται με τρόφιμα και είδη πρώτης ανάγκης. Για να γίνει η υπαγωγή των δικαιούχων του ΚΕΑ στο ΤΕΒΑ, χρειάζεται ο δικαιούχος να δηλώσει ότι επιθυμεί την συμμετοχή του στο πρόγραμμα. Αυτό γίνεται με την αντίστοιχη επιλογή που είναι διαθέσιμη στην φόρμα της αίτησης του ΚΕΑ. Μόλις ο χρήστης επιλέξει ότι επιθυμεί να συμμετάσχει στο ΤΕΒΑ, πρέπει να επιλέξει και τον Κοινωνικό Εταίρο και το Σημείο Διανομής που τον βολεύει (όπου αυτά είναι διαθέσιμα), από σχετική λίστα επιλογών ανάλογα με τον Δήμο κατοικίας του νοικοκυριού. Για τα νοικοκυριά που είναι δικαιούχοι του ΚΕΑ, απαιτείται τροποποίηση της αίτησης του ΚΕΑ για να δηλωθεί η ένταξη στο ΤΕΒΑ. Πάντως, οι περισσότεροι δήμοι της χώρας υλοποίησαν την παραπάνω δράση.

Μεσολογγίου (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας), 8) Χαλκίδας (Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας), 9) Καλλιθέας (Περιφέρεια Αττικής), 10) Τρίπολης (Περιφέρεια Πελοποννήσου), 11) Σάμου (Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου), 12) Σύρου (Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου) και 13) Μαλεβιζίου (Περιφέρεια Κρήτης).

Κάθε δήμος ορίζει ένα πρόσωπο-αναφοράς για το πρόγραμμα, το προσωπικό που θα είναι υπεύθυνο για την εφαρμογή του προγράμματος και την ενημέρωση των πολιτών, καθώς και τους εξουσιοδοτημένους υπαλλήλους που θα έχουν πρόσβαση στο Πληροφοριακό Σύστημα του προγράμματος. Τα άτομα αυτά οφείλουν να συνεργάζονται τόσο με τους υπόλοιπους αρμόδιους φορείς<sup>162</sup> του προγράμματος όσο και με τους δυνητικά δικαιούχους. Συγκεκριμένα, οι εντεταλμένοι δημοτικοί υπάλληλοι επιβεβαιώνουν τον Πίνακα Προσωρινά Δικαιούχων που εκδίδεται από την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης (ΗΔΙΚΑ Α.Ε.) ως προς την ορθότητα των κριτηρίων επιλογής και ζητούν από τον προσωρινά δικαιούχο συμπληρωματικά έγγραφα, εφόσον παραστεί τέτοια ανάγκη κατά την επιβεβαίωση των στοιχείων. Στη συνέχεια, προωθούν τον επιβεβαιωμένο Πίνακα Προσωρινά Δικαιούχων προς έγκριση αλλά και τις διαδικασίες κοινωνικής ενσωμάτωσης και εργασιακής επανένταξης. Επίσης, υποβάλλουν διμηνιαίες αναφορές στη Μονάδα Προγράμματος «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα»<sup>163</sup> για τα αποτελέσματα της διασύνδεσης των δικαιούχων με τις συνοδευτικές υπηρεσίες, με παράλληλη ενημέρωση του Πληροφοριακού Συστήματος του προγράμματος.

Επιπροσθέτως, οι αρμόδιοι υπάλληλοι υποχρεούνται να παρέχουν κάθε στήριξη στους δυνητικά δικαιούχους προκειμένου να ενημερωθούν και να υποβάλλουν αίτηση ένταξης στο πρόγραμμα, να τους ενημερώνουν για την προσκόμιση επιπλέον απαιτούμενων δικαιολογητικών καθώς και για την πορεία του αιτήματός τους και να εξετάζουν και να προωθούν τυχόν ενστάσεις και καταγγελίες των δικαιούχων.

Τέλος, σε κάθε δήμο πιλοτικής εφαρμογής τηρείται ξεχωριστός φάκελος για κάθε ωφελούμενη μονάδα. Στο φάκελο περιέχονται όχι μόνο τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και τυχόν συμπληρωματικά στοιχεία που έχουν προσκομιστεί από τον

---

<sup>162</sup> Εκτός από τους Δήμους της πιλοτικής εφαρμογής, αρμόδιες υπηρεσίες για την υλοποίηση του προγράμματος είναι το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων και η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών και η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης Α.Ε (ΗΔΙΚΑ Α.Ε).

<sup>163</sup> Η Μονάδα αυτή λειτουργεί ως Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ) στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και υπάγεται απευθείας στον εν λόγω υφυπουργό. Είναι υπεύθυνη για το σχεδιασμό, το συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της εφαρμογής του Προγράμματος «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα».

αιτούντα, αλλά και τα στοιχεία που σχετίζονται με την κοινωνική έρευνα, το σχέδιο κοινωνικής ενσωμάτωσης και επανένταξης στην αγορά εργασίας καθώς και τις προγραμματισμένες δράσεις.

### **4.3. Η νέα φάση του προγράμματος**

Η κυβερνητική αλλαγή τον Ιανουάριο 2015 έθεσε για λίγο σε αμφιβολία τη συνέχιση του προγράμματος. Ωστόσο, το πρόγραμμα θα συνεχιζόταν. Οι αρμόδιες κυβερνητικές υπηρεσίες, επίσης, θα σχεδίαζαν και τη νέα φάση του προγράμματος.

Το Συμπληρωματικό Μνημόνιο Συνεργασίας που υπεγράφη από την ΕΕ και την ελληνική κυβέρνηση στις 16 Ιουνίου 2016 αναφέρεται στην παροχή βοήθειας στη χώρα από διεθνείς οργανισμούς για την υιοθέτηση μιας σειράς μέτρων, μεταξύ των οποίων είναι και ένα βασικό κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας στη μορφή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, από κοινού με ένα προσωρινό πακέτο ανθρωπιστικών μέτρων για τροφή, στέγαση και ηλεκτροδότηση, περιγράφεται ως μέτρο συνδεδεμένο με την προτεραιότητα της κυβέρνησης να προστατεύσει άμεσα τους ευάλωτους πληθυσμούς που έχουν πληγεί ανεπανόρθωτα από τις δραματικές συνέπειες της κρίσης. Επίσης, βάσει του Μνημονίου το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα θα βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των προνοιακών παροχών της χώρας.

Η υπουργική απόφαση για τη νέα φάση του προγράμματος, στόχος της οποίας ήταν να ελεγχθούν στην πράξη όλες οι παράμετροι του προγράμματος εν όψει της εφαρμογής του σε εθνικό επίπεδο, δημοσιεύεται με καθυστέρηση στις 7 Ιουλίου 2016<sup>164</sup>.

Η ως άνω απόφαση καθορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις της νέας φάσης του προγράμματος, υπό την επωνυμία «Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης», αναφέρεται σε ένα προνοιακό πρόγραμμα που απευθύνεται σε νοικοκυριά που διαβιών σε συνθήκες ακραίας φτώχειας και που λειτουργεί συμπληρωματικά με τις εφαρμοζόμενες πολιτικές αντιμετώπισης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Το μέτρο θα προκαλούσε συνολική δαπάνη 57 εκατομμυρίων ευρώ για το έτος 2016. Συνδυάζει εισοδηματική ενίσχυση, συμπληρωματικές κοινωνικές υπηρεσίες, παροχές και αγαθά, όπως για παράδειγμα παροχή σχολικών γευμάτων και κοινωνικό τιμολόγιο παροχών ύδρευσης, καθώς και υπηρεσίες ενεργοποίησης, όπως

<sup>164</sup> Αριθμ.Δ23/οικ.30299/2377, Εφημερίδα της Ελληνικής Κυβερνήσεως, Τεύχος Β', Αρ. Φύλλου 2089.

για παράδειγμα συμμετοχή σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και ένταξη σε σχολεία δεύτερης ευκαιρίας.

Το πρόγραμμα εφαρμόζεται σε 30 δήμους από την 14<sup>η</sup> Ιουλίου 2016 έως και 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2016<sup>165</sup>. Με εννέα δήμους να βρίσκονται στην Περιφέρεια Αττικής, η επιλογή των 30 δήμων της νέας φάσης έγινε βάσει δεικτών που αφορούσαν στον πληθυσμό, τη φτώχεια και την ανεργία. Η περίοδος υποβολής των αιτήσεων διήρκεσε από τις 14 Ιουλίου έως τις 30 Νοεμβρίου 2016.

Η παραπάνω φάση του προγράμματος έχει πολλές ομοιότητες με την πιλοτική φάση του προγράμματος, όπως για παράδειγμα το είδος της υποστήριξης που παρέχεται στους δικαιούχους. Επίσης, η επιλογή των δικαιούχων βασίζεται σε κριτήρια όμοια με αυτά της πιλοτικής φάσης.

Υπάρχουν, ωστόσο, και διαφορές. Αλλάζει η χρονική διάρκεια της περιόδου που εκτιμάται για τον υπολογισμό του εισοδήματος των δικαιούχων (έξι μήνες στη νέα φάση σε αντιδιαστολή με το ένα έτος του πιλοτικού προγράμματος). Το εισόδημα του νοικοκυριού σε αυτούς τους έξι μήνες δεν πρέπει να υπερβαίνει το ύψος του εγγυημένου εισοδήματος για αυτή την περίοδο, δηλαδή 1.200,00 ευρώ στην περίπτωση νοικοκυριού με ένα άτομο και 2.700 ευρώ στην περίπτωση νοικοκυριού με τρεις ενήλικες και έναν ανήλικο ή δυο ενήλικους και τρεις ανήλικους ή μία μονογονεϊκή οικογένεια με τέσσερις ανήλικους.

Υπάρχουν επίσης, αλλαγές στη διαδικασία της αίτησης, καθώς δίνεται στους πολίτες η δυνατότητα υποβολής της τόσο από τους ίδιους μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας<sup>166</sup> όσο και μέσω των δήμων ή των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), σε αντίθεση με ό,τι συνέβαινε στο πιλοτικό πρόγραμμα, όπου οι αιτήσεις υποβάλλονταν μόνο μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας. Ομοίως, η νέα υπουργική απόφαση περιλαμβάνει βελτιώσεις σε τομείς, όπως η ενημέρωση των αιτούντων για την πορεία της αίτησης τους και για μεταβολές στα στοιχεία της αίτησης.

---

<sup>165</sup> Οι 30 δήμοι ήταν: 1. Νέας Ιωνίας, 2. Ασπροπύργου, 3. Ελευσίνας, 4. Φυλής, 5. Αγίων Αναργύρων (Καματερό), 6. Αιγάλεω, 7. Κερατσινίου-Δραπετσώνα, 8. Νίκαιας Ρέντη, 9. Περάματος, 10. Λαμίας, 11. Βέροιας, 12. Παύλου Μελά (Θεσσαλονίκη), 13. Κιλκίς, 14. Κατερίνης, 15. Ρεθύμνου, 16. Γόρτυνος, 17. Ορεστιάδας, 18. Καβάλας, 19. Άρτας, 20. Ζακύνθου, 21. Λέσβου, 22. Καλαμάτας, 23. Σκιώνης, 24. Καλύμνου, 25. Λέρου, 26. Τρικκαίων, 27. Ελασσόνας, 28. Πύργου, 29. Αιγιαλείας και 30. Καστοριάς.

<sup>166</sup> Η αίτηση διατίθεται ηλεκτρονικά στην ιστοσελίδα [www.keaprogram.gr](http://www.keaprogram.gr)



Όσον αφορά στο χρόνο και τρόπο καταβολής της εισοδηματικής ενίσχυσης, στη νέα φάση του προγράμματος η εισοδηματική ενίσχυση καταβάλλεται και πάλι μηνιαίως με πίστωση σε δηλούμενο τραπεζικό λογαριασμό του δικαιούχου, ο οποίος τηρείται υποχρεωτικά σε πιστωτικό ίδρυμα που λειτουργεί στην Ελλάδα και συμμετέχει στο πρόγραμμα, εντός των πέντε (5) τελευταίων ημερολογιακών ημερών κάθε μήνα. Σε περίπτωση που το συνολικό καταβαλλόμενο ποσό είναι ίσο ή υπερβαίνει τα 100 ευρώ ανά μήνα, ποσοστό 50% δαπανάται αποκλειστικά μέσω χρήσης προπληρωμένης τραπεζικής κάρτας του δικαιούχου, η οποία μπορεί να χρησιμοποιηθεί χωρίς κανένα περιορισμό για οποιαδήποτε αγορά, συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών αγορών, ενώ για το υπόλοιπο 50% υπάρχει η δυνατότητα ανάληψης μετρητών. Για τους σκοπούς του προγράμματος και μόνο, οι δικαιούχοι δεν επιβαρύνονται με κόστη συναλλαγών από τη χρήση των ανωτέρω καρτών.

Το δικαίωμα στην καταβολή της εισοδηματικής ενίσχυσης ισχύει από την πρώτη ημέρα του επόμενου μήνα από αυτόν της αίτησης, ανεξαρτήτως της ημερομηνίας έγκρισής της και έως την 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2016. Το ελάχιστο ποσό που καταβάλλεται είναι 10 ευρώ ανά μήνα αντί των 20 ευρώ της πιλοτικής φάσης.

Επιπρόσθετα, σε αυτή τη φάση του προγράμματος γίνεται προσπάθεια να εφαρμοστούν οι υπηρεσίες ενεργοποίησης των δικαιούχων, καθώς οι δικαιούχοι που δύνανται να εργαστούν και δε διαθέτουν κάρτα ανεργίας, έχουν τη δυνατότητα να εγγράφονται, σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, στο μητρώο ανέργων του ΟΑΕΔ. Επιπλέον, οι δικαιούχοι του ΚΕΑ, που είναι εγγεγραμμένοι στο μητρώο ανέργων του ΟΑΕΔ, επισκέπτονται όποτε κληθούν, σε προκαθορισμένη από τον Οργανισμό ημερομηνία, τα Κέντρα Προώθησης Απασχόλησης (αλλιώς ΚΠΑ2) που εξυπηρετούν το Δήμο της διαμονής τους και συνεργάζονται με τους Εργασιακούς Συμβούλους για την παροχή υπηρεσιών εξατομικευμένης προσέγγισης. Σε περίπτωση δε που το επιθυμούν, οι δικαιούχοι που δύνανται να εργαστούν, μπορούν να παρέχουν εθελοντικές υπηρεσίες ανάλογα με τις δεξιότητές τους και τις ανάγκες των κοινωνικών δομών και προγραμμάτων εκάστου Δήμου ή Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας. Σε περίπτωση όμως, που δεν εκπληρώνουν τις ως άνω υποχρεώσεις, η εισοδηματική ενίσχυση διακόπτεται και το νοικοκυριό δικαιούται να επανυποβάλλει αίτηση για το πρόγραμμα μετά την πάροδο ενός έτους από την ημερομηνία έκδοσης της πράξης διακοπής και με την προϋπόθεση ότι έχουν επιστραφεί τα αχρεωστήτως καταβληθέντα.

Επιπλέον, οι ενήλικες που δεν έχουν ολοκληρώσει τη φοίτησή τους στην υποχρεωτική εκπαίδευση υποχρεούνται να εγγραφούν στα σχολεία δεύτερης ευκαιρίας του Δήμου τους ή στα παραρτήματα αυτών.

#### **4.4. Η καθολική εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης**

Τον Σεπτέμβριο του 2016 το πρόγραμμα βρέθηκε αντιμέτωπο με ένα νέο εμπόδιο, καθώς υπήρχε έντονη φημολογία ότι «οι θεσμοί» ήταν κατά της εφαρμογής του προγράμματος και ειδικά της επέκτασής τους σε εθνικό επίπεδο. Η κύρια αιτία ήταν οι εκπεφρασμένες αμφιβολίες σχετικά με την εξεύρεση των απαιτούμενων πόρων για την εφαρμογή σε ετήσια βάση. Τελικά, η σταδιακή εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης σε πανελλαδικό επίπεδο ξεκίνησε από 01-01-2017 και η χρηματοδότησή του, ύψους 760 εκατ. ευρώ, προέρχεται από το πλεόνασμα του προϋπολογισμού και άλλες κρατικές ενισχύσεις.

Ειδικότερα, σε σχέση με την πιλοτική εφαρμογή, η υπουργική απόφαση<sup>167</sup> για την καθολική εφαρμογή έχει τις εξής αλλαγές:

Ορίζονται τα 900 ευρώ ως ανώτατο όριο εγγυημένου ποσού, ανεξάρτητα από τη σύνθεση του νοικοκυριού. Εξαιρούνται από το ΚΕΑ όσοι υπηρετούν τη θητεία τους στις ένοπλες δυνάμεις και όσοι κρατούνται σε σωφρονιστικά καταστήματα. Δεν θεωρούνται μη δυνάμενοι για εργασία όσοι υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις. Επειδή το πρόγραμμα αφορά όλους τους δήμους της χώρας, λείπει το άρθρο 3 που στην πιλοτική εφαρμογή υποδείκνυε τους δήμους που θα λειτουργήσει το ΚΕΑ. Το συνολικό ύψος των καταθέσεων του νοικοκυριού δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 14.400 ευρώ. Υπάρχει πίνακας που οριοθετεί το συγκεκριμένο όριο στα 4.800 ευρώ, εάν πρόκειται για μονοπρόσωπο νοικοκυριό, και αντίστοιχα στα 7.200, στα 8.400, στα 9.600, στα 10.800, στα 12.000, στα 13.200 και 14.400 ευρώ, ανά είδος νοικοκυριού.

Σε περίπτωση που μέλος του νοικοκυριού βρει εργασία (περιστασιακή, προσωρινή ή μόνιμη), στον υπολογισμό του εισοδήματος για την ένταξη στο πρόγραμμα δεν συνυπολογίζεται κατά τον πρώτο μήνα της εργασίας το 100% και κατά τους δύο επόμενους το 40%, του καθαρού μηνιαίου εισοδήματος από την ανωτέρω εργασία.

<sup>167</sup> Αριθμ.Γ.Δ.5οικ.2961-10,Εφημερίδα της Ελληνικής Κυβερνήσεως, Τεύχος Β', Αρ. Φύλλου 128.

Εάν το μέλος του νοικοκυριού εξακολουθεί να εργάζεται για διάστημα άνω των τριών μηνών, το δικαίωμα στην εισοδηματική ενίσχυση διακόπτεται από την έναρξη του τέταρτου μήνα εργασίας, εφόσον δεν πληρούνται τα κριτήρια για ένταξη στο πρόγραμμα. Εάν τα κριτήρια εξακολουθούν να πληρούνται, το νοικοκυριό λαμβάνει το ποσό της εισοδηματικής ενίσχυσης που του αναλογεί.

Δεν γίνονται δεκτές αιτήσεις νοικοκυριών, τα μέλη των οποίων, βάσει της τελευταίας εκκαθαρισμένης δήλωσης της φορολογίας εισοδήματος εμπίπτουν στις διατάξεις του φόρου πολυτελείας, δηλώνουν δαπάνες για αμοιβές πληρωμάτων σκαφών αναψυχής, δαπάνες για δίδακτρα σε ιδιωτικά σχολεία, οικιακούς βοηθούς, οδηγούς αυτοκινήτων, δασκάλους και λοιπό προσωπικό, όπως αυτές προσδιορίζονται στους αντίστοιχους κωδικούς του εντύπου Ε1.

Σε περίπτωση που το νοικοκυριό απαρτίζεται και από φιλοξενούμενα μέλη, η αίτηση υποβάλλεται αποκλειστικά μόνο μέσω των Δήμων ή των ΚΕΠ. Οι μονογονεϊκές οικογένειες και τα νοικοκυριά με απροστάτευτα τέκνα υποβάλλουν αίτηση αποκλειστικά στους Δήμους.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την οριστική υποβολή της αίτησης αποτελεί η συμπλήρωση όλων των υποχρεωτικών πεδίων της. Επιπλέον, οι αιτούντες δηλώνουν υποχρεωτικά στη αίτηση τα στοιχεία επικοινωνίας τους και συγκεκριμένα, διεύθυνση ηλεκτρονικής αλληλογραφίας και αριθμό κινητού τηλεφώνου.

Εάν διαπιστωθεί, μετά την υποβολή της αίτησης, από τις μηνιαίες διασταυρώσεις που θα γίνουν, ότι εκ παραδρομής ή τεχνικής αστοχίας έχει εγκριθεί χωρίς να πληρούνται κάποια από τα κριτήρια, η πράξη έγκρισης ανακαλείται αυτομάτως. Οι λόγοι της ανάκλησης αναγράφονται στην ηλεκτρονική πλατφόρμα του ΚΕΑ.

Τα στοιχεία της αίτησης μπορούν να τροποποιηθούν καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος, είτε από το δικαιούχο απευθείας, είτε από τους εξουσιοδοτημένους υπαλλήλους των δήμων. Η τροποποίηση μπορεί να γίνει, εάν υπάρχουν αλλαγές στο εισοδηματικό ή το περιουσιακό κριτήριο, ή στον αριθμό τραπεζικού λογαριασμού ή για οποιαδήποτε περίπτωση δεν απαιτείται υποβολή δικαιολογητικών. Οι τροποποιήσεις της αίτησης από τους υπαλλήλους των Δήμων γίνονται, όταν απαιτείται η προσκόμιση νέων δικαιολογητικών.

Δεν υπάρχει η δυνατότητα προσκόμισης δικαιολογητικών για τεκμηρίωση μεταβολής στις καταθέσεις και στους τόκους καταθέσεων του νοικοκυριού. Σε περίπτωση που ο αιτών ή ενήλικο μέλος του νοικοκυριού είναι αλλοδαπός, απαιτείται η προσκόμιση άδειας διαμονής σε ισχύ ή βεβαίωση κατάθεσης αιτήματος ανανέωσής της.

Η εισοδηματική ενίσχυση συνεχίζει να καταβάλλεται για 12 μήνες από την ημερομηνία της πρώτης καταβολής. Προϋπόθεση είναι να εξακολουθούν να πληρούνται τα κριτήρια ένταξης στο πρόγραμμα.

Αναστέλλεται η καταβολή ενίσχυσης, σε περίπτωση που τα ενήλικα μέλη νοικοκυριού έως 45 ετών, δεν εγγράφονται σε σχολεία δεύτερης ευκαιρίας. Σε αυτή την περίπτωση η παροχή επανακαταβάλλεται από τον επόμενο μήνα από αυτόν κατά τον οποίο ξεκίνησε η φοίτηση, μετά την υποβολή νέας αίτησης. Η εισοδηματική ενίσχυση διακόπτεται, εάν περιέλθουν στο αρμόδιο όργανο του Δήμου έγγραφα στοιχεία από τα οποία προκύπτει ότι η καταβολή έγινε, χωρίς να πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις, εάν μέσω των μηνιαίων διασταυρώσεων ή της διεξαγωγής κοινωνικής έρευνας ή μέσω της επόμενης Δήλωσης Φορολογίας Εισοδήματος υπάρχει αναντιστοιχία ανάμεσα σε όσα δηλώθηκαν στην αίτηση για το ΚΕΑ και στην τρέχουσα κατάσταση του νοικοκυριού. Σε αυτές τις περιπτώσεις, το νοικοκυριό δικαιούται να επανυποβάλει αίτηση για το πρόγραμμα μετά την πάροδο ενός έτους από την ημερομηνία έκδοσης της πράξης διακοπής και με την προϋπόθεση ότι έχουν επιστραφεί τα αχρεωστήτως καταβληθέντα. Επίσης, η ενίσχυση διακόπτεται τον επόμενο μήνα από εκείνο που ο δικαιούχος ή άλλο μέλος του νοικοκυριού ανακάλεσε την αίτησή του.

Σε περίπτωση δήλωσης ψευδών στοιχείων, αυτά παραπέμπονται στον αρμόδιο εισαγγελέα για την εξέταση ενδεχόμενων ποινικών ευθυνών των υπευθύνων. Σε περίπτωση που ο δικαιούχος έλαβε διαφορετικό ποσό εισοδηματικής ενίσχυσης από αυτό που του αναλογεί, αλλά εξακολουθεί να πληροί τα κριτήρια ένταξης στο πρόγραμμα, το ποσό που αντιστοιχεί στη διαφορά συμψηφίζεται αυτομάτως στην επόμενη καταβολή.

Σε περίπτωση που ο δικαιούχος δεν έλαβε το ποσό της εισοδηματικής ενίσχυσης που του αναλογεί εξαιτίας αμέλειας υπαλλήλου των Δήμων ή των ΚΕΠ, κατά τη διαδικασία υποβολής της αίτησης, το ποσό καταβάλλεται αναδρομικά, μετά από

σχετικό αίτημα του αρμόδιου υπαλλήλου προς τη Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας.

Εάν ο δικαιούχος δεν έλαβε την οικονομική ενίσχυση εξαιτίας δήλωσης τραπεζικού λογαριασμού στον οποίο δεν είναι δικαιούχος ή συνδικαιούχος, το ποσό καταβάλλεται αναδρομικά, μετά από σχετική τροποποίηση της αίτησης.

Με το άρθρο 12, ορίζεται ότι οι ωφελούμενοι του προγράμματος Στέγαση και Επανάταξη που δεν έχουν ενταχθεί στον πυλώνα εργασιακής επανάταξης του προγράμματος εντάσσονται κατόπιν υποβολής αίτησης αυτομάτως στο ΚΕΑ.

Τέλος, σύμφωνα με την ανακοίνωση του υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης τον πενταψήφιο αριθμό 15105 μπορούν να καλούν οι ενδιαφερόμενοι για το πρόγραμμα, όπου μπορούν να ενημερώνονται τηλεφωνικά, έγκυρα και δωρεάν, τις εργάσιμες ημέρες (08:00– 16:00).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η αξιολόγηση της αποτελεσματικής εφαρμογής και στόχευσης του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης**

Η διάσταση και η εισαγωγή του εγγυημένου ελάχιστου εισοδήματος αποτελεί μία από τις σημαντικότερες εκφάνσεις της διαδικασίας ενεργοποίησης των συστημάτων Κοινωνικής Ασφάλειας σε σχέση με την κάλυψη των κινδύνων στις σύγχρονες μεταβιομηχανικές κοινωνίες. Ανεξάρτητα από τα συγκεκριμένα επιχειρήματα που διατυπώνονται αναφορικά με την αναγκαιότητα εισαγωγής ενός λειτουργικού συστήματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η κύρια λειτουργία του έγκειται στην κατοχύρωση ενός ελάχιστου επιπέδου προστασίας για τα πρόσωπα που αποτελούν τα υποκείμενα του σχετικού δικαιώματος<sup>168</sup>.

Η πρόσφατη θέσπισή του στη χώρα μας, αν και σε συνάρτηση με τις δραματικές επιπτώσεις της κρίσης και των μέτρων λιτότητας, περιλαμβάνοντας μεταξύ άλλων τη δραστική επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης της συντριπτικής πλειονότητας των πολιτών, αποτελεί βασικό εργαλείο για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης πολιτικής κοινωνικής προστασίας. Προκειμένου το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης να επιτελέσει τη βασική του λειτουργία ως έσχατου δικτύου ασφαλείας και κοινωνικής αλληλεγγύης, που στοχεύει στην οικονομική και κοινωνική επανένταξη των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού αλλά και να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητά του, απαιτείται η επίτευξη των αντιπροσωπευτικών και κρίσιμων λειτουργιών του, καθώς και η υπέρβαση των τυχόν προβλημάτων που απειλούν τη μακροβιότητά του. Χρειάζεται δηλαδή, να προσδιοριστεί ο λειτουργικός ή αντίθετα ο δυσλειτουργικός χαρακτήρας του μέσα στην κοινωνία και να κριθεί η κοινωνική νομιμοποίησή του ή απονομιμοποίησή του και η ανάγκη για μεταβολή του. Πρόκειται για μια κριτική που προκύπτει, κυρίως, από τη μελέτη του υπό το πρίσμα της Κοινωνιολογίας του Δικαίου.

### **5.1. Το θεωρητικό πλαίσιο της Κοινωνιολογίας του Δικαίου**

Η Κοινωνιολογία του Δικαίου είναι σαν τον Ιανό, τον αρχαίο Θεό των Ρωμαίων, που είχε δύο πρόσωπα, κι έτσι επιτύγχανε να διαθέτει μια συνολική και ολόπλευρη, τουλάχιστον γύρω από τον εαυτό του, κατόπτευση και θεώρηση του περιβάλλοντος

<sup>168</sup>Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, «Εγγυημένο Εισόδημα και νέες μορφές εργασίας: Η προσαρμογή των συστημάτων Κοινωνικής Ασφάλειας στις μεταβαλλόμενες συνθήκες του σύγχρονου καταμερισμού εργασίας», Ε.Δ.Κ.Α., Τόμος ΛΔ', Αθήνα, Ιανουάριος, 1992, σελ. 1.

χώρου. Το ένα πρόσωπο του Ιανού-Κοινωνιολογίας του Δικαίου είναι στραμμένο προς την επιστήμη της Κοινωνιολογίας και το άλλο προς την επιστήμη του Δικαίου ή Νομική επιστήμη, έτσι ώστε η Κοινωνιολογία του Δικαίου να εμπνέεται, επωφελείται και αντλεί γνώσεις και μεθόδους τόσο από τη Νομική επιστήμη, όσο κι από την επιστήμη της Κοινωνιολογίας. Συνεπώς, το ένα «πρόσωπο» της Κοινωνιολογίας του Δικαίου βλέπει το αντικείμενο μελέτης της, που είναι το δίκαιο, στο πλαίσιο της οπτικής γωνίας που υιοθετεί η Κοινωνιολογία, χρησιμοποιώντας τις δικές της θεωρητικές κατασκευές και τεχνικές εμπειρικής έρευνας· ενώ το άλλο «πρόσωπο» της Κοινωνιολογίας του Δικαίου διερευνά το ίδιο αντικείμενο μελέτης, δηλαδή το δίκαιο, κάτω από την οπτική γωνία της Νομικής Επιστήμης, νοούμενης ως Κοινωνικής Επιστήμης· μιας επιστήμης δηλαδή, που περιλαμβάνει στο αντικείμενο μελέτης της τόσο τα νομικά κείμενα όσο και τις νομικά ενδιαφέρουσες ατομικές και συλλογικές πρακτικές, καταστάσεις, σχέσεις και συμπεριφορές. Αυτό έχει ως συνέπειες το γνωστικό της αντικείμενο να περιλαμβάνει και εξετάζει το δίκαιο στην πολυπλοκότητά του, ως κοινωνικό φαινόμενο με κανονιστικό χαρακτήρα<sup>169</sup>.

Η Κοινωνιολογία του Δικαίου έχει ως αντικείμενο «το σύνολο των σχέσεων, των αλληλεξαρτήσεων και των αλληλεπιδράσεων μεταξύ κανόνων δικαίου, κοινωνικών δομών και ανθρώπινων δραστηριοτήτων κατά τα στάδια της γένεσης, της εξέλιξης και της εφαρμογής των ως άνω κανόνων»<sup>170</sup>. Διαμορφώθηκε υπό την επίδραση επιστημονικών ρευμάτων, όπως ο θετικισμός, ο ρεαλισμός, ο δομισμός, ο λειτουργισμός, η συστημική θεωρία, ο πλουραλισμός<sup>171</sup> κ.ά., ιδίως μέσω του έργου

---

<sup>169</sup> Νικόλαος Ιντζεσίλογλου, «Κοινωνιολογία του Δικαίου», ό. π., σελ. 1.

<sup>170</sup> Ο. π., σελ. 33. Ο ως άνω ορισμός της Κοινωνιολογίας του Δικαίου έχει αφηγηρία την «Καθαρή θεωρία του Δικαίου» του Hans Kelsen, γερμανού νομικού (1881-1973). Το βιβλίο του «Καθαρή θεωρία του Δικαίου» δημοσιεύτηκε για πρώτη φορά το 1934 και θεωρεί ότι «η Κοινωνιολογία του Δικαίου ενδιαφέρεται για τις δραστηριότητες και τα γεγονότα μέσω των οποίων δημιουργούνται οι κανόνες του δικαίου, καθώς και για τις σχέσεις αιτίου και αποτελέσματος μέσω των οποίων οι ως άνω κανόνες συνδέονται με τις ανθρώπινες συνειδήσεις. Οι σχέσεις αυτές μεταξύ κανόνων και συνειδήσεων διαμορφώνονται τόσο στο επίπεδο της γένεσης, όσο και στο επίπεδο της εφαρμογής των κανόνων του δικαίου».

<sup>171</sup> Ο θετικισμός είναι η θεωρία κατά την οποία, μόνο τα παρατηρήσιμα φαινόμενα μπορούν να στηρίζουν την επιστημονική γνώση. Μέσω της παρατήρησης και του πειράματος επαληθεύεται ή διαψεύδεται, αν τα κοινωνικά φαινόμενα αποτελούν εκδηλώσεις των «γενικών νόμων». Ειδικά ο θετικισμός του Comte αποτελεί προέκταση του εμπειρισμού του Hume και βρίσκεται στον αντίποδα της μεταφυσικής. Ο ρεαλισμός σε αντίθεση με το θετικισμό θεωρεί ότι η ερμηνεία μπορεί να γίνει μέσα από την ανάδειξη των υποκειμένων και λανθανόντων μηχανισμών που συνδέουν αιτιωδώς τα φαινόμενα. Ο λειτουργισμός διατυπώνει μια ερμηνεία για την κοινωνική δραστηριότητα στη βάση των επιπτώσεων που έχει στη λειτουργία άλλης κοινωνικής δραστηριότητας, θεσμού ή ακόμη και ολόκληρης της κοινωνίας. Ο πλουραλισμός αναφέρεται στη διάχυση της εξουσίας σε

μεγάλων θεωρητικών, που προτείνουν ερμηνευτικά εργαλεία κατά την έρευνα των κοινωνικών φαινομένων και, μολονότι ανήκουν στον τομέα της επιστημολογίας, επιδρούν και στα έργα των κοινωνιολόγων του δικαίου.

Η Κοινωνιολογία του Δικαίου έχει ως βασική αποστολή να κατανοήσει και να ερευνήσει την κοινωνική αποτελεσματικότητα των νόμων και των κανονιστικών πράξεων. Η αποτελεσματικότητα προϋποθέτει την πραγματική γνώση του νόμου, την ουσιαστική εφαρμογή του και τη μεταβολή της νοοτροπίας ή των στάσεων και των κοινωνικών αναπαραστάσεων ή ακόμη την αλλαγή της νομικής συνείδησης του κοινωνικού ατόμου.

Οι κανόνες δικαίου πρέπει να εφαρμοσθούν, διότι μέσω της εφαρμογής τους αναμένεται ή και πραγματοποιείται σε ικανοποιητικό βαθμό η επίτευξη των στόχων που θέτουν οι κανόνες ή και το γενικότερο νομικό σύστημα και προς επίτευξη των οποίων οι κανόνες δικαίου έχουν παραχθεί. Η ουσιαστική δε, νομιμοποίησή τους<sup>172</sup> έγκειται στον υψηλό βαθμό της αποτελεσματικότητάς τους σχετικά με την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων των κανόνων δικαίου, που αυτοί οι ίδιοι οι κανόνες αλλά και ο νομοθέτης μέσω αυτών, (εφόσον βέβαια υπήρξε νομοθετική παραγωγή των

---

διάφορους φορείς και στον επιμερισμό της σε αποκεντρωμένες μονάδες. Ειδικά, εξετάζει τις κοινωνικές οργανώσεις όπου η εξουσία κατανέμεται σε διάφορες ομάδες και θεσμούς (π.χ. διοίκηση, επαγγελματίες). Ο δομισμός (structuralisme) θεωρεί ότι οι εκδηλώσεις της ανθρώπινης δραστηριότητας ερμηνεύονται με βάση τις μεταξύ τους σχέσεις που συγκροτούν μια δομή. Οι κοινωνικές δομές δεν είναι άμεσα παρατηρήσιμες, επειδή τοποθετούνται κάτω από τις ορατές εκδηλώσεις της ανθρώπινης δραστηριότητας (Levi- Strauss). Η συστημική προσέγγιση αποτελεί βασικό θεωρητικό υπόδειγμα της κοινωνιολογίας της δεκαετίας 1950-1970. Επιχειρεί να μολιάσει την κοινωνιολογική θεωρία με τη βιολογία, την ψυχολογία, την πολιτική και την οικονομία, αλλά και την κυβερνητική και την πληροφορική. Χρησιμοποιήθηκε ιδίως στη μελέτη των σύνθετων οργανώσεων και συστημάτων (π.χ. στην οικονομία, στην υγεία, κ.α.). Οι έννοιες εισροές-εκροές, ανατροφοδότηση συνιστούν λέξεις κλειδιά. Επικρίθηκε έντονα με το σκεπτικό ότι παραγνωρίζει τη σύγκρουση, την αλλαγή και την αντίφαση, μια κριτική που ελήφθη υπόψη στη συνέχεια από ορισμένους θεωρητικούς. ( Φιλοσοφικό Κοινωνιολογικό Λεξικό, Εκδ. Κ. Καπόπουλος, Αθήνα 1995).

<sup>172</sup> Διαχρονικά έχουν διατυπωθεί δύο μεγάλες οικογένειες θεωριών για την ανεύρεση της νομιμοποιητικής βάσης των κανόνων δικαίου. Η πρώτη θεωρητική οικογένεια δίνει έμφαση στη διαδικασία παραγωγής των κανόνων, δηλαδή στην τήρηση ενός προκαθορισμένου, γενικού κι αφηρημένου τελετουργικού για τη λήψη αποφάσεων και τη θέση σε ισχύ δεσμευτικών επιταγών του εκάστοτε κυριάρχου (διαδικαστική νομιμοποίηση). Η δεύτερη θεωρητική προσέγγιση προχωρά ένα βήμα παραπέρα κι αξιώνει τη συμφωνία ή, τουλάχιστον, τη μη ασυμβατότητα των κανόνων δικαίου με ορισμένα αντικειμενικοποιημένα *minima* από πλευράς περιεχομένου (π.χ. ελευθερία, ισότητα, αλληλεγγύη, δημοκρατία, ανθρώπινη αξιοπρέπεια), δηλαδή την ουσιαστική νομιμοποίηση του δικαίου. Έτσι, σε ένα σύγχρονο φιλελεύθερο, δημοκρατικό και κοινωνικό κράτος δικαίου, ο τύπος και το περιεχόμενο αποτελούν παραπληρωματικές εκφάνσεις του ίδιου –θεμελιώδους για την υπόσταση του δικαίου- νομιμοποιητικού φαινομένου. Βλ. σχετικά Νικόλαος Ιντζεσίλογλου, ό. π., σελ. 103-107.



κανόνων), έχουν θέσει. Στην ουσιαστική νομιμοποίηση λοιπόν, ο κανόνας νομιμοποιείται όχι μόνο κατά τεκμήριο, καθ' υπόθεση, αλλά και κατ' ουσίαν, πραγματικά. Για το λόγο αυτό χρησιμοποιείται και ο όρος «ουσιαστική». Στην ως άνω περίπτωση η νομιμοποίηση των κανόνων κρίνεται με βάση το κοινωνικό αποτέλεσμα που παράγεται από την εφαρμογή τους, δηλαδή από το αν το παραγόμενο ή προσδοκώμενο παραγόμενο αποτέλεσμα ανταποκρίνεται με τρόπο ικανοποιητικό στην κανονιστική και νομοθετική στοχοθεσία, από το αν η κοινωνία παρέχει εκ των πραγμάτων τη συναίνεσή της κι εν τέλει συντρέχει ουσιαστική νομιμοποίηση ή ότι δεν την παρέχει. Πάντως, το γεγονός ότι η συνδρομή της ουσιαστικής νομιμοποίησης δεν είναι τυπικά ελέγξιμη αλλά είναι προϊόν κοινωνιολογικής-πολιτικής αξιολόγησης δεν σημαίνει ότι δεν συνιστά νομικά κρίσιμη έννοια. Η αδυναμία θέσπισης διαδικασιών ελέγχου και η αντίστοιχη έλλειψη νομικής κύρωσης δεν προσάπτει στην αρχή της ουσιαστικής νομιμοποίησης την έλλειψη συνταγματικής της ποιότητας.

Επομένως, η Κοινωνιολογία του Δικαίου, και δη η θετική<sup>173</sup>, αλλά και η κοινωνιολογική θεώρηση του δικαίου μπορεί να γίνει φορέας μιας κριτικής τοποθέτησης, όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα με την οποία το κάθε υπό μελέτη δικαιοσύνη σύστημα πετυχαίνει την ικανοποίηση των κοινωνικών του λειτουργιών (επίλυση διαφορών, αναπαραγωγή κοινωνικών δομών, ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, νομική κοινωνικοποίηση του ατόμου) καθώς και του άμεσου σκοπού ή στόχου (επί μέρους δικαιοσύνη) για την εκπλήρωση του οποίου ένας ή περισσότεροι νομικοί θεσμοί έχουν θεσμοθετηθεί ή θεσμοποιηθεί<sup>174</sup>. Προκειμένου να γίνει με τρόπο συστηματικό η παραπάνω κριτική, μεγάλη μπορεί να είναι η συνεισφορά της θεωρίας του λειτουργισμού και ιδιαίτερα του «κριτικού λειτουργισμού» με κύριο εκπρόσωπο τον μεγάλο Αμερικανό κοινωνιολόγο Robert King Merton.

---

<sup>173</sup> Θετική είναι η Κοινωνιολογία του Δικαίου που ασχολείται με το κοινωνικό φαινόμενο του δικαίου όπως αυτό «είναι» μέσα σε μια κοινωνία, κι όχι με το δίκαιο όπως αυτό θα πρέπει να είναι. Θεωρεί το «δέον» του κανόνα ως ένα κοινωνικό φαινόμενο του οποίου η εμφάνιση, η παραγωγή, η ερμηνεία κι η εφαρμογή, πρέπει να γίνουν αντικείμενο κατανόησης ή και εξήγησης με βάση κάποιες κοινωνικές μεταβλητές ή κάποιους κοινωνικούς παράγοντες που οργανώνονται σε διάφορες μορφές σχέσεων (αιτιακές σχέσεις, λειτουργικές σχέσεις, ιδεοτυπικές σχέσεις) από το μελετητή ανάλογα με την προοπτική που υιοθετεί και τις επιστημολογικές του επιλογές. Βλ. σχετικά Νικόλαος Ιντζεσίλογλου, ό. π., σελ. 338.

<sup>174</sup> Ό. π., σελ. 339 με την εκεί παραπομπή.

### 5.1.1. Η προσέγγιση του λειτουργισμού

Ο λειτουργισμός (functionalism) υπήρξε ο επικρατέστερος θεωρητικός προσανατολισμός της αμερικανικής κοινωνιολογίας μετά το Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο και μέχρι τη δεκαετία του 1960. Οι σπουδαιότεροι εκφραστές της σχολής ήταν ο Talcott Parsons και ο μαθητής του Robert King Merton. Ωστόσο, οι ρίζες του λειτουργισμού βρίσκονται στους ιδρυτές της κοινωνιολογίας. Και τούτο, γιατί τα ζητήματα της κοινωνικής ευταξίας του Auguste Comte, της κοινωνίας και των λειτουργιών της ως όλου του Emile Durkheim, η αναλογία του βιολογικού με τον κοινωνικό οργανισμό του Herbert Spencer και της κοινωνικής ισορροπίας του Vilfredo Pareto, μορφοποιούνται γόνιμα -σε σχέση πάντοτε με τη δράση στο σύγχρονο κοινωνικό σύστημα- στον αμερικανικό λειτουργισμό με πρωταγωνιστές τους Parsons και Merton. Πρόδρομοι του λειτουργισμού είναι οι θεμελιωτές της δομολειτουργικής ανάλυσης, οι Franz Uri Boas<sup>175</sup>, Bronislaw Malinowski, A.R.Radcliffe-Brown κ.ά. Μέσα από τα έργα τους φαίνεται η επίδραση της κοινωνικής ανθρωπολογίας στη λειτουργική σχολή. Το επίκεντρο της λειτουργικής σχολής γίνεται η πολυσήμαντη έννοια της λειτουργίας, που χρησιμοποιείται ως εργαλείο μελέτης των δομών και των θεσμών. Τα φαινόμενα δεν μπορούν να εξηγηθούν με ακρίβεια, χωρίς αναφορά στην λειτουργία που επιτελούν στο πλαίσιο ενός ευρύτερου συνόλου. Η λειτουργική ανάλυση προσπαθεί να ερμηνεύσει την επίδραση που έχει βασική λειτουργία μιας ιδιαίτερης κοινωνικής δραστηριότητας ή θεσμού πάνω σε άλλες δραστηριότητες ή θεσμούς αλλά και στο συνολικό σύστημα. Η αξία της συνίσταται στη θεματική ενοποίηση των αντικειμένων της κοινωνικής επιστήμης, λ.χ. της οικογένειας, της αγοράς, των τάξεων, των θρησκευτικών εκδηλώσεων, της πολιτικής κ.λ.π. σε ένα σύστημα. Η μεγάλη αλληλεξάρτηση των μερών του συστήματος το κάνει πραγματικό, εφόσον οι λειτουργίες που επιτελεί το καθένα τους είναι θεμελιώδεις για τη διατήρησή του και ενδεχομένως για την

---

<sup>175</sup>Ο, γερμανικής καταγωγής, Franz Boas, πατέρας της σύγχρονης ανθρωπολογίας, έγινε καθηγητής στην έδρα της Ανθρωπολογίας στο Columbia University το 1899 και ίδρυσε το πρώτο στις ΗΠΑ πρόγραμμα διδακτορικών σπουδών στην Ανθρωπολογία. Αντιτάχθηκε στη θεώρηση του πολιτισμού ως αξιολογήσιμου μεγέθους με κοινώς αποδεκτά κριτήρια. Ο Boas ήταν αυτός που ανέπτυξε πρώτος την αρχή του πολιτισμικού σχετικισμού (cultural relativism). Τόσο ο ίδιος όσο και ο Bronislaw Malinowski παρότρυναν τους ανθρωπολόγους της εποχής τους να πραγματοποιούν εθνογραφικές έρευνες πεδίου, ώστε να ξεπεράσουν τον εθνοκεντρισμό τους. Ο Boas ήταν επίσης, ο θεμελιωτής της έρευνας πεδίου, που χρησιμοποιήθηκε ευρύτατα στην ανθρωπολογία και στην κοινωνική ανθρωπολογία στο πρώτο μισό του 20ού αιώνα. Βλ. σχετικά Ασπασία Τσαούση, «Θεσμοί, Δίκαιο και Κοινωνία: Κρίσιμες διατομές υπό το φως μιας βιωματικής θεώρησης», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2018, σελ. 140.

επέκτασή του. Κάτι τέτοιο επιτυγχάνεται μέσω ενός αντίστοιχου συστήματος αξιών που γίνεται αποδεκτό από διαδικασίες κοινωνικοποίησης και κοινωνικού ελέγχου. Οι αξίες είναι που δίνουν στο κοινωνικό σύστημα ένα ιδεολογικό υπόβαθρο που είναι κατευθυντικό αλλά και ρυθμιστικό όλων των δραστηριοτήτων και των επιλογών. Οι κοινωνικές συγκρούσεις αποτελούν μορφές απόκλισης για τους λειτουργιστές ή καταστάσεις κοινωνικής παθογένειας, με την έννοια ότι λειτουργούν ως στοιχεία απορρυθμιστικά που, όμως, έχουν ταυτόχρονα μια εγγενή τάση ενσωμάτωσης και θεσμοθέτησης μέσα στο σύστημα, το οποίο διατηρείται σε κατάσταση ισορροπίας με μια «ενδογενή τάση αυτοδιατήρησης», όπως χαρακτηριστικά υποστήριξε ο Parsons. Έτσι, βασική θέση του παρσονικού λειτουργισμού είναι η τάση όλων των μερών του συστήματος προς την ισορροπία, ακόμη και όταν δεν την επιτυγχάνουν. Η λειτουργική θεώρηση επικρίθηκε έντονα ως ενθαρρυντική ενός κοινωνικού συντηρητισμού στο βαθμό που τονίζει την επιβίωση, την αυτοδιατήρηση και την συνοχή των συστημάτων, αγνοώντας τις δυνάμεις της κοινωνικής αλλαγής. Προκλητικές επίσης, υπήρξαν οι απόψεις ορισμένων λειτουργιστών για τα φαινόμενα της κοινωνικής ανισότητας και της φτώχειας, στο βαθμό που τα παρουσίασαν ως λειτουργικά αναγκαία για την κοινωνία<sup>176</sup>.

### 5.1.2. Η προσέγγιση του κριτικού λειτουργισμού

Ο Robert King Merton αναθεωρώντας τον ευάλωτο στην κριτική παρσονικό λειτουργισμό, διεύρυνε τη λειτουργική ανάλυση εισηγούμενος την αναγκαιότητα ενός σχετικού λειτουργισμού, που μελετά ταυτόχρονα και τις προσαρμογές και τις ελλείψεις ισορροπίας. Ο Merton, καθηγητής του Πανεπιστημίου της Columbia και μαθητής του Parsons είναι από τους κυριότερους επικριτές των απόψεων του δασκάλου του. Άσκησε κριτική σε ορισμένες από τις πιο ακραίες και δύσκολα υπερασπίσιμες πτυχές του δομολειτουργισμού.

Ο Merton βασικά δεν αμφισβητεί τις βασικές ιδέες και τις αρχές πάνω στις οποίες στηρίζεται η θεωρία του λειτουργισμού. Υποστηρίζει, όμως, ότι η κοινωνιολογία στο σημερινό στάδιο εξέλιξης δεν είναι σε θέση να κατασκευάσει ένα τόσο γενικό σύστημα κατηγοριών που να μπορεί να αναλύσει και να ερμηνεύσει το σύνολο της κοινωνικής ζωής. Το περισσότερο που μπορεί να επιτύχει είναι να διατυπώσει έννοιες και πρότυπα με τα οποία θα ερευνήσει μεμονωμένα κοινωνικά φαινόμενα.

---

<sup>176</sup> Φιλοσοφικό Κοινωνιολογικό Λεξικό, ό. π..

Η εμπειρική έρευνα των κοινωνικών σχέσεων είναι φυσικά απαραίτητο να πλαισιώνεται από κάποιο θεωρητικό περίγραμμα. Η μέση λύση, κατά τον Merton, βρίσκεται στη διατύπωση θεωριών «μέσου βεληνεκούς», θεωριών δηλαδή που κυμαίνονται μεταξύ της εξειδικευμένης, περιορισμένης, εμπειρικής μεθόδου έρευνας και ενός γενικού θεωρητικού συστήματος<sup>177</sup>.

Ο Merton άσκησε κριτική στις τρεις βασικές, σύμφωνα με αυτόν, αρχές της λειτουργικής ανάλυσης. Η πρώτη αφορά στην κριτική της απόλυτης λειτουργιστικής ιδέας. Ένας θεσμός, για παράδειγμα, μπορεί να είναι λειτουργικός για μια συγκεκριμένη ομάδα ανθρώπων και όχι για όλες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η λειτουργιστική εξήγηση της θρησκείας. Σίγουρα η συνεκτική λειτουργία της θρησκείας είναι σημαντική, ιδιαίτερα σε κοινωνίες που δε χρησιμοποιούν γραφή, ενώ σε άλλες μπορεί να έχει διαλυτικό ρόλο και οι διαμάχες να πάρουν βίαιες μορφές που κατακερματίζουν τη θεμελιακή συνοχή της κοινωνίας (καθολικοί - προτεστάντες - καλβινιστές). Αυτό σημαίνει ότι το λειτουργιστικό μοντέλο δεν μπορεί να θεωρείται ότι εξηγεί απόλυτα την κοινωνία.

Η δεύτερη αφορά στην κριτική στην αρχή της καθολικής θετικής σημασίας του λειτουργισμού. Ενώ, σύμφωνα με τη κλασική αντίληψη, όλα τα κοινωνικά και πολιτισμικά στοιχεία έχουν πάντα μια θετική λειτουργία, για τον Merton αυτή η θέση αγνοεί μια σειρά μη λειτουργικών συνεπειών με μεγάλη πρακτική και θεωρητική σημασία. Είναι σαφές ότι δεν έχουν όλες οι δομές, τα έθιμα, οι ιδέες κ.ο.κ. θετικές λειτουργίες. Για παράδειγμα, ο ακραίος εθνικισμός μπορεί να είναι εξόχως δυσλειτουργικός σε έναν κόσμο που χαρακτηρίζεται από τη διάδοση των πυρηνικών όπλων.

Η τρίτη αφορά στην κριτική του αξιώματος της αναγκαιότητας. Για τον κλασικό λειτουργισμό, κάθε πίστη, κάθε συνήθεια, κάθε υλικό αντικείμενο εκπληρώνει μια βασική λειτουργία απαραίτητη σε μια οργανική ολότητα. Είναι όμως η λειτουργία απαραίτητη ή το στοιχείο που εκπληρώνει τη λειτουργία ή και τα δύο; Είναι η λειτουργία του φαινομένου της θρησκείας απαραίτητη ή ορισμένες τελετουργίες της θρησκείας που εκπληρώνουν τις θρησκευτικές λειτουργίες; Η πραγματικότητα μας δείχνει, σύμφωνα με τον Merton, ότι οι ανθρώπινες και οι κοινωνικές ανάγκες μπορούν να ικανοποιηθούν με διάφορους τρόπους. Ένας και μόνο θεσμός μπορεί να

---

<sup>177</sup> Βλ. σχετικά Πανταζής Τερλεξής, «Η δομολειτουργική μέθοδος αναλύσεως των κοινωνικών και πολιτικών φαινομένων: (Κριτική θεώρηση)», Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών», Τομ. 13, Εκδ. Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 1972, σελ. 106.

καλύπτει πολλές λειτουργίες, όπως μία και μόνη λειτουργία μπορεί να επιτελείται από πολλούς θεσμούς, όπως για παράδειγμα η κοινωνικοποίηση.

Ως λειτουργίες, σύμφωνα με τον Merton, ορίζονται «οι ακολουθούμενες αλληλουχίες που επιτρέπουν την προσαρμογή ή ρύθμιση ενός δεδομένου συστήματος»<sup>178</sup>. Οι λειτουργίες αποτελούν τις προφανείς συνέπειες της ύπαρξης των θεσμών, των ομάδων και των άλλων τμημάτων του συστήματος, που επιτρέπουν την προσαρμογή ή τη ρύθμισή του.

Ο Merton υπογράμμισε ότι, όπως οι θεσμοί και τα άλλα μέρη μιας κοινωνίας μπορούν να συμβάλουν στη διατήρηση του κοινωνικού συστήματος, ταυτόχρονα μπορούν να έχουν και αρνητικές συνέπειες. Ονόμασε τις παρατηρημένες συνέπειες που εξασθενίζουν την προσαρμογή ή τη ρύθμιση ενός συστήματος δυσλειτουργίες. Η φτώχεια, για παράδειγμα, διαθέτει ταυτόχρονα λειτουργικές και δυσλειτουργικές ιδιότητες<sup>179</sup>. Είναι λειτουργική, διότι εξασφαλίζει στο έθνος το εργατικό δυναμικό που θα κάνει τη «βρομοδουλειά» – θα αναλάβει δηλαδή τις βρόμικες, κυριολεκτικά, εργασίες, αλλά και τις δουλειές που είναι επικίνδυνες, προσωρινές, αδιέξοδες, κακοπληρωμένες ή απευθύνονται σε ανειδίκετους εργάτες. Όμως, η φτώχεια είναι παράλληλα και μια δυσλειτουργία, διότι εντείνει μια σειρά από κοινωνικά προβλήματα, όπως αυτά που σχετίζονται με την υγεία, την εκπαίδευση, την εγκληματικότητα και τη χρήση ναρκωτικών.

Για να δώσει απάντηση στο ερώτημα κατά πόσον οι θετικές λειτουργίες υπερτερούν των δυσλειτουργιών ή το αντίστροφο, ο Merton ανέπτυξε την έννοια του καθαρού ισοζυγίου. Ωστόσο, ποτέ δεν μπορούμε να προσθέσουμε τις θετικές λειτουργίες και τις δυσλειτουργίες και να αποφασίσουμε αντικειμενικά ποιες έχουν το προβάδισμα, διότι τα ζητήματα είναι τόσο περίπλοκα και βασίζονται σε τόσο μεγάλο βαθμό σε υποκειμενικές κρίσεις, που δεν μπορούν να υπολογιστούν και να αξιολογηθούν εύκολα.

Για να τεκμηριώσει ο Merton την ουδετερότητα της λειτουργικής μεθόδου εισήγαγε δύο νέες έννοιες, την έκδηλη και τη λανθάνουσα λειτουργία. Σκοπός της διάκρισης είναι να αποφευχθεί κάθε σύγχυση μεταξύ συνειδητών κινήτρων μιας κοινωνικής συμπεριφοράς και αντικειμενικών συνεπειών. Οι έκδηλες λειτουργίες είναι οι

---

<sup>178</sup> Βλ. σχετικά George Ritzer, «Σύγχρονη κοινωνιολογική θεωρία», ό. π., σελ. 167.

<sup>179</sup> Βλ. σχετικά Herbert J. Gans, *The Positive Functions of Poverty*, *The American Journal of Sociology*, Vol.78, No.2, 1972, pp. 275-289.

εκούσιες συμπεριφορές από τους συμμετέχοντες στο κοινωνικό σύστημα και αποβλέπουν στη συνοχή του, ενώ οι λανθάνουσες είναι ακούσιες, μολονότι συμβάλλουν και αυτές στη συνοχή της κοινωνίας. Ο στόχος αυτής της διάκρισης, δηλαδή η χρησιμότητά της στην έρευνα, είναι να επιτρέψει την ορθολογική ανάλυση πρακτικών, οι οποίες διαφορετικά θα εμφανίζονταν ως ανορθολογικές, όπως για παράδειγμα οι λιτανείες που αποσκοπούν στην έλευση βροχής. Η ρητή λειτουργία της λιτανείας δεν εκπληρώνεται, επειδή ένα τέτοιο φαινόμενο ανήκει στη Μετεωρολογία και όχι στις Κοινωνικές Επιστήμες. Για τον κοινωνικό επιστήμονα εκείνο που έχει σημασία είναι η άδηλη (λανθάνουσα) λειτουργία, που έχει η τελετουργία που μελετά. Με άλλα λόγια, αυτή η πρακτική έχει την άδηλη αλλά αντικειμενική λειτουργία να ενδυναμώσει τη συνοχή μιας ομάδας, δίνοντας τη δυνατότητα στα μέλη της να συγκεντρωθούν ορισμένες χρονικές στιγμές.

Ο Merton επίσης, χρησιμοποίησε και μια άλλη έννοια, τις απρόβλεπτες συνέπειες. Οι ενέργειες έχουν και σκόπιμες και μη σκόπιμες συνέπειες. Μολονότι όλοι έχουν συνείδηση των σκόπιμων συνεπειών, η κοινωνιολογική ανάλυση θα πρέπει να αποκαλύπτει τις μη σκόπιμες συνέπειες. Επιπλέον, κατέστησε σαφές ότι οι απρόβλεπτες συνέπειες και οι λανθάνουσες λειτουργίες δεν ταυτίζονται. Η λανθάνουσα λειτουργία είναι μια κατηγορία απρόβλεπτης συνέπειας, μια κατηγορία που είναι λειτουργική για το υπό εξέταση σύστημα. Υπάρχουν ωστόσο, και δυο άλλοι τύποι απρόβλεπτων συνεπειών: «Οι τύποι αυτοί είναι δυσλειτουργικοί για το εκάστοτε σύστημα και συνιστούν τις λανθάνουσες δυσλειτουργίες» καθώς και «εκείνες που είναι άσχετες με το σύστημα και οι οποίες δεν το επηρεάζουν ούτε λειτουργικά ούτε δυσλειτουργικά, δηλαδή τις μη λειτουργικές συνέπειες»<sup>180</sup>.

Ο Merton, τέλος, υποστήριξε ότι δεν είναι όλες οι δομές απολύτως αναγκαίες για την λειτουργικότητα του συστήματος. Ορισμένα μέρη του κοινωνικού συστήματος μπορούν να εξαλειφθούν. Αυτή η θέση βοηθά τη θεωρία του λειτουργισμού να ξεπεράσει μία ακόμα από τις συντηρητικές της προκαταλήψεις. Αναγνωρίζοντας ότι ορισμένες δομές είναι αναλώσιμες, ο λειτουργισμός ανοίγει το δρόμο για μια εποικοδομητική προσέγγιση του ζητήματος της κοινωνικής μεταβολής, προσανατολίζοντας προς αλλαγή του κοινωνικού συστήματος. Η δική μας κοινωνία, για παράδειγμα, θα εξακολουθούσε να υφίσταται, βελτιωμένη μάλιστα, από την κατάργηση των διακρίσεων σε βάρος πολλών μειονοτικών ομάδων. Πάντως, είναι

---

<sup>180</sup> George Ritzer, ό.π., σελ. 171-172.

σημαντικό το γεγονός ότι οι νέες συλλήψεις του Merton συνέβαλαν στη διαχρονικότητα της χρησιμότητας του δομολειτουργισμού<sup>181</sup>.

#### 5.1.2.1. Μερικές διευκρινίσεις για την «λειτουργική» μέθοδο

Υπερασπίζοντας την «λειτουργική» θα πρέπει να γίνουν μερικές διευκρινίσεις. Πρώτα-πρώτα πρέπει να παρατηρηθεί ότι η λειτουργική ανάλυση, αν και λογαριάζει τη σταθερότητα των δομικών προτύπων, ωστόσο δεν αγνοεί τη δυναμική υφή των κοινωνικών σχέσεων. Αν πρόκειται να μιλήσουμε για «σταθερότητα» και «εξισορρόπηση», τότε πρέπει να μιλήσουμε για «δυναμική εξισορρόπηση».

Πρέπει, δηλαδή, να θεωρείται σαν δεδομένο ότι τόσο τα διάφορα υποσυστήματα (πολιτικό, κοινωνικό, οικονομικό, πολιτιστικό), όσο και το περιβάλλον μέσα στο οποίο κινούνται, είναι συνεχώς εκτεθειμένα στις επιδράσεις διαλυτικών, αντί-ισόρροπων δυνάμεων. Κάτω από τη διαρκή αυτή πίεση η κοινωνική υποδομή, τα κύρια «δομικά πρότυπα» δεν είναι δυνατόν, όχι μόνον να εξακολουθήσουν να λειτουργούν με επιτυχία, αλλά ούτε καν να επιβιώσουν, αν δεν αναπτύξουν κάποιο αντιστάθμισμα στις εξαρθρωτικές, διαλυτικές αυτές δυνάμεις, που εμφανίζονται με τη μορφή των δυσλειτουργιών.

Θα ήταν, δηλαδή, πολύ απλοϊκό να ειπωθεί ότι όλες οι διαδικασίες που γίνονται μέσα και ανάμεσα στα διάφορα υποσυστήματα, οδηγούν αναγκαστικά στην «παγίωση» των θέσεων, την εξισορρόπηση των στοιχείων, την αρμονία και τη σταθερότητα, ότι, με άλλα λόγια, είναι πάντοτε ευνοϊκές για τη διατήρησή του. Κάτι τέτοιο θα απείχε πολύ από την πραγματικότητα. Η «δομολειτουργική» αναγνωρίζει ότι σε κάθε κοινωνικό σύστημα υπάρχουν διαδικασίες, δραστηριότητες και λειτουργίες που τείνουν να διαταράξουν την αρμονία των σχέσεων και την εξισορρόπηση των μερών του, δράση που συντελεί στη διάλυσή του. Η ανάλυση των κοινωνικών σχέσεων, με άλλα λόγια, πρέπει να λογαριάζει πάντα αυτή τη συνεχή δυναμική που είναι παρούσα σε κάθε σύστημα<sup>182</sup>.

Στην περίπτωση του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης και κάτω από το φως αυτών των παρατηρήσεων, θα μπορούσαμε να αναλύσουμε τα φαινόμενα τόσο της επίτευξης της προσαρμογής ή ρύθμισης του, όσο και της εξασθένησής τους αλλά και της σταθερότητάς του με την εξής «δομολειτουργική» λογική.

<sup>181</sup> Ο. π., σελ. 196.

<sup>182</sup> Βλ. σχετικά Πανταζής Τερλεξής, ό. π., σελ. 108.

Μπορούμε, δηλαδή, να πούμε ότι ως άνω σύστημα διατηρείται σταθερό, όταν ο αντίκτυπος των διαλυτικών διαδικασιών (των δυσλειτουργιών που αναφέρονται είτε μέσα στο ίδιο το σύστημα είτε προέρχεται από το περιβάλλον του) εξουδετερώνεται, σε σημείο που παρεμποδίζονται ή αποσοβούνται οι αλλαγές ή αλλοιώσεις, τις οποίες θα υφίσταντο οι δομές του.

Από το άλλο μέρος λέμε ότι συντελούνται αλλαγές στο εν λόγω σύστημα, όταν σε κάθε δεδομένη στιγμή οι διαλυτικοί παράγοντες ή διαδικασίες (δυσλειτουργίες) υπερσχούν και υπερτερούν των παραγόντων και διαδικασιών εξισορροπήσεως «καλών» λειτουργιών. Η υπεροχή αυτή οδηγεί σε ανακατατάξεις και αναπροσαρμογές των «δομικών προτύπων» του ως άνω συστήματος. Οι ανακατατάξεις αυτές θα οδηγήσουν σε νέα εξισορρόπηση, διαφορετικής ίσως, ποσοτικής ή ποιοτικής μορφής.

Στην περίπτωση που οι διαλυτικοί παράγοντες είναι τέτοιας φύσης και έντασης, ώστε παρά τις καταβαλλόμενες αναπροσαρμογές και ανακατατάξεις οι δομές να αδυνατούν να «λειτουργήσουν καλώς», τότε το σύστημα διαλύεται.

Βέβαια, η διατήρηση του συστήματος, της «σταθερότητάς» του ή όχι στην εκάστοτε μορφή του είναι θέμα αξιολογικό: πρέπει δηλαδή, να διατηρηθεί η σταθερότητα του συστήματος ή όχι; Η «δομολειτουργική» θεωρία δε δίνει, ή τουλάχιστον δεν πρέπει να δίνει απάντηση.

Ο Levy<sup>183</sup> επανειλημμένα τονίζει ότι με τον προσδιορισμό των «θεμελιακών» λειτουργιών ενός συστήματος, δεν σημαίνει ότι υποστηρίζουμε ή συμπαθούμε το status quo, εμποδίζοντας έτσι, την κοινωνική μεταρρύθμιση. Η απαρίθμηση των «θεμελιακών» λειτουργιών δεν μας λέει τίποτα για τη διάρκεια της ζωής του συστήματος. Ούτε, πάλι, μας παρέχει έτσι ή αλλιώς κάποια διαβεβαίωση ότι το σύστημα θα εξακολουθήσει να υπάρχει και στο μέλλον με την παρούσα μορφή του. Οι απαραίτητες προϋποθέσεις (οι «προστακτικές λειτουργίες») μπορεί να πάψουν να υπάρχουν για πολλούς και διάφορους λόγους<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> Ο Marion Joseph Levy Jr ήταν Αμερικανός κοινωνιολόγος, που έγραψε για τη θεωρία του εκσυγχρονισμού. Σπούδασε κοινωνιολογία στο Harvard σε συνεργασία με τον Talcott Parsons. Υπήρξε κορυφαίος υποστηρικτής της δομικής λειτουργικότητας και κριτικός της μεθοδολογίας του Parsons.

<sup>184</sup> Βλ. σχετικά Πανταζής Τερλεξής, ό. π., σελ. 108-109 με την εκεί παραπομπή.



Η ιστορία είναι γεμάτη από τα συντρίμια που έχουν αφήσει όσα κοινωνικά συστήματα δεν στάθηκαν ικανά να αναπτύξουν τους μηχανισμούς που θα εξασφάλιζαν την επιβίωσή τους. Ο προσδιορισμός, όμως, των απαραίτητων προϋποθέσεων για την επιβίωση του κάθε κοινωνικού συστήματος αποτελεί, υποστηρίζει ο Levy, το πιο αξιόλογο βήμα προς την κατεύθυνση της εξακρίβωσης των εσωτερικών πιέσεων και των εξωτερικών προκλήσεων που δέχεται ένας θεσμός.

Η διαπίστωση ότι η ανωμαλία πηγάζει και μέσα από το σύστημα, ίσως οδηγήσει στην υιοθέτηση μεθόδων που θα επιφέρουν τη βελτίωσή του και πιθανώς την αλλαγή του. Θα ήταν σφάλμα, λοιπόν, να υποστηρίζεται πως η διατήρηση του κάθε συστήματος με την άλφα ή βήτα μορφή είναι ή πρέπει να θεωρείται επιθυμητή<sup>185</sup>.

## **5.2. Οι βασικές λειτουργίες του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης και η υλοποίησή τους**

### **5.2.1. Οι βασικοί στόχοι του προγράμματος**

Η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης αποτελεί την πλέον κρίσιμη θεσμική και επιχειρησιακή πρόκληση της Ελληνικής Πολιτείας, επιδιώκοντας τους εξής παρακάτω στόχους:

- Η θεσμοθέτησή του στη χώρα μας, αντιστοιχεί στην προώθηση της εφαρμογής της προνοιακής τεχνικής για την κάλυψη ατόμων που δε διαθέτουν επαρκείς πόρους συντήρησης. Αποτελεί δε, βασικό εργαλείο των δημόσιων πολιτικών για την προώθηση του μοντέλου στοχευμένης κάλυψης των ευπαθών ομάδων πληθυσμού για την καταπολέμηση της φτώχειας στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης πολιτικής κοινωνικής προστασίας, που στοχεύει στην οικονομική και κοινωνική επανένταξή τους. Επιπλέον, προσδιορίζει το θεσμικό πλαίσιο για την προνοιακή κάλυψη κάθε ατόμου που δεν υπάγεται σε κάποιον ασφαλιστικό φορέα και συγχρόνως αδυνατεί να ανταπεξέλθει στις ανάγκες του με δικά του μέσα συντήρησης. Με την εισαγωγή του τυποποιείται θεσμικά ένα ελάχιστο όριο συντήρησης (με την εφαρμογή μιας «γραμμής φτώχειας»), κάτω από το οποίο γίνεται αδύνατη η

---

<sup>185</sup> Βλ. σχετικά Πανταζής Τερλεξής, ό. π., σελ. 109.

αξιοπρεπής διαβίωση και προβλέπονται συγκεκριμένες παροχές για την προνοιακή επιδότηση κάθε ατόμου που αποκλείεται από την αγορά εργασίας. Επομένως, αφενός εξασφαλίζεται ένα «τελικό δίκτυ ασφαλείας» για την κάλυψη βασικών αναγκών διαβίωσης των δικαιούχων, χωρίς την προϋπόθεση -όπως τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης- της καταβολής προγενέστερων εισφορών, κατοχυρώνοντας, στο πλαίσιο ενός σφαιρικού και ολοκληρωμένου μηχανισμού καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, «το θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα επαρκών πόρων και παροχών που εξασφαλίζουν αξιοπρεπή ανθρώπινη διαβίωση»<sup>186</sup>. Αφετέρου, εξασφαλίζεται η νομική κατοχύρωση των δικαιούχων, αφού η ένταξή τους στο πρόγραμμα και η λήψη των σχετικών παροχών/υπηρεσιών δεν εξαρτώνται από τη διακριτική ευχέρεια των οργάνων της διοίκησης αλλά προωθούνται με την πλήρωση συγκεκριμένων προϋποθέσεων άσκησης του δικαιώματος.

- Η θεσμοθέτησή του εκπλήρωσε μια προτεραιότητα της κοινωνίας μας που έχει να κάνει με την κοινωνική δικαιοσύνη, την κοινωνική αλληλεγγύη αλλά και με την «εθνική μας υπερηφάνεια», που θεμελιώνεται με θεσμό που καθιστά την κοινωνία μας πιο αλληλέγγυα.
- Η υιοθέτηση από το Ελληνικό Κοινοβούλιο του νόμου-πλασίου για το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης κατοχυρώνει ολοκληρωμένα τα δικαιώματα των ατόμων που αντιμετωπίζουν αυξημένους κινδύνους φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, ρυθμίζοντας ενιαία, ομοιόμορφα και οριζόντια την οριοθέτηση του προσωπικού και υλικού πεδίου εφαρμογής των παρεμβάσεων του συστήματος, την κατοχύρωση των βασικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των ωφελουμένων, την τυποποίηση του περιεχομένου των παρεμβάσεων του συστήματος, την κατοχύρωση των βασικών αρχών και διαδικασιών που διέπουν τον σχεδιασμό, την εφαρμογή, την παρακολούθηση και τον συντονισμό των παρεμβάσεων του δημόσιου τομέα.
- Το Πρόγραμμα αμβλύνει τον παθητικό χαρακτήρα των επιδοματικών πολιτικών του κοινωνικού κράτους, επιδιώκοντας την κάλυψη των κενών του παραδοσιακού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, δεδομένου ότι συνδυάζει την επιδοματική πολιτική με συμπληρωματικά μέτρα κοινωνικής ένταξης,

---

<sup>186</sup> Βλ. Σύσταση του Συμβουλίου της 24<sup>ης</sup> Ιουνίου σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια των πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, 92/441/ΕΟΚ, L245/26.8.1992.

λειτουργώντας ως εισοδηματική εγγύηση, που εξασφαλίζει ένα δίκτυο κοινωνικής προστασίας για άτομα που κινδυνεύουν να περιέλθουν σε συνθήκες φτώχειας.

- Το Πρόγραμμα απευθύνεται σε άτομα και οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας και βασίζεται σε τρεις πυλώνες: την εισοδηματική ενίσχυση των δικαιούχων μέσω μηνιαίας κλιμακούμενης<sup>187</sup> επιδοματικής παροχής, την εξασφάλιση πρόσβασης των δικαιούχων σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά και την υποστήριξη των ληπτών, που μπορούν να απασχοληθούν, για την ένταξη ή επανένταξή τους στην αγορά εργασίας. Ο σχετικά ορθολογικός τρόπος σχεδιασμού του έλαβε υπόψη τις ανάγκες εκπλήρωσης των τριών εθνικών στόχων της Ελληνικής Πολιτείας για την καταπολέμηση της φτώχειας, όπως έχουν οριοθετηθεί και αποτυπώνονται στο Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων<sup>188</sup>.
- Οι παραπάνω βασικοί άξονες του νόμου εξυπηρετούν σε σημαντική έκταση την προώθηση του υποδείγματος της Ενεργητικής ένταξης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού<sup>189</sup>, που συνδυάζει την επαρκή ενίσχυση του εισοδήματος, την προώθηση στην απασχόληση χωρίς αποκλεισμούς και την πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες φροντίδας, λαμβάνοντας υπόψη τόσο τον αντίκτυπο των μέτρων στην κοινωνική και οικονομική ενσωμάτωση των ευάλωτων ατόμων, όσο και τις πιθανές τους συνέργειες.
- Το Πρόγραμμα έθεσε τις βάσεις για τον εντοπισμό των εξαιρετικά φτωχών νοικοκυριών<sup>190</sup>. Η εισοδηματική ενίσχυση του πρώτου πυλώνα μπορεί να

---

<sup>187</sup> Το ύψος της παροχής προσαρμόζεται στο εισοδηματικό προφίλ του κάθε δικαιούχου, καθώς καλύπτει τη διαφορά μεταξύ του διαθέσιμου εισοδήματος και του προκαθορισμένου «εισοδηματικού κατωφλιού». Βλ. σχετικά το 4<sup>ο</sup> κεφάλαιο του παρόντος.

<sup>188</sup> Βλ. Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2014, Ελλάδα, Απρίλιος 2011. Επισημαίνεται ότι: α)Ο πρώτος στόχος μεταφράζεται σε μείωση του ποσοστού όσων απειλούνται από φτώχεια ή και αποκλεισμό από το 28% το 2008 σε 24% το 2020. β)Ο δεύτερος στόχος αφορά άτομα ηλικίας 0-17 ετών (βρέφη, νήπια, παιδιά, εφήβους) και μεταφράζεται σε μείωση του ποσοστού των παιδιών που απειλούνται από φτώχεια από το 23% το 2008 σε 18% το 2020. γ)Ο τρίτος στόχος δεν είναι ποσοτικοποιημένος αλλά αντανακλά την βούληση του Ελληνικού Κράτους για λήψη μέτρων που θα οδηγήσουν σε βελτίωση της πρόσβασης των πολιτών σε βασικές υπηρεσίες στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα ενεργητικής ένταξης.

<sup>189</sup> Η συζήτηση περί της ενεργητικής ένταξης στο επίπεδο της ΕΕ εγκαινιάσθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 2000 με την έκδοση της Ανακοίνωσης της Επιτροπής «Να οικοδομήσουμε μια Ευρώπη χωρίς αποκλεισμούς», COM(2000)79/1.3.2000 και σχηματοποιήθηκε το 2008 με την έκδοση της Σύστασης της Επιτροπής «Ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένοι από την αγορά εργασίας», COM(2008)369/3.10.2008.

<sup>190</sup> Η αξιολόγηση που πραγματοποιήθηκε από την Παγκόσμια Τράπεζα και ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 2015, όπου χρησιμοποιήθηκαν κυρίως ποιοτικές μέθοδοι, έδειξε πως οι περισσότεροι

βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των αναδιανεμητικών παρεμβάσεων της Πολιτείας σε σχέση με την καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας.

- Το Πρόγραμμα επικεντρώνεται, ιδίως, στη βελτίωση των παροχών για την κατοχύρωση αξιοπρεπών όρων διαβίωσης και στην προώθηση των ληπτών στην αγορά εργασίας, ώστε να αμβλυνθεί σταδιακά η εξάρτησή τους από τη δημόσια συνδρομή. Τα πλέον αντιπροσωπευτικά μέτρα για την επίτευξη των συγκεκριμένων στόχων είναι η ένταξη στο πρόγραμμα με βάση τα οικονομικά δεδομένα του χρονικού σημείου υποβολής της αίτησης και όχι με αυτά που υποβλήθηκαν στη φορολογική δήλωση του προηγούμενου χρόνου (διότι αυτά μπορεί να έχουν αλλάξει ριζικά στο διάστημα που μεσολάβησε), η ενίσχυση της αγοραστικής δύναμης των δικαιούχων για να καλύψουν το αυξημένο κόστος διαβίωσης, η προστασία της παροχής έναντι κατάσχεσης, η προσαρμογή του συστήματος στις ανάγκες των ληπτών και η παραπομπή τους σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και απασχόλησης.
- Η πιλοτική εφαρμογή του Προγράμματος, βασισμένη στη διεθνή εμπειρία και πρακτική, υλοποιήθηκε σε επίπεδο δήμου (αρχικά σε δέκα τρεις επιλεγμένους δήμους καλύπτοντας περίπου 20.000 άτομα), προκειμένου να περιοριστεί το εύρος των συνεργασιών που θα απαιτείτο σε μια μεγαλύτερης έκτασης διοικητική μονάδα, λειτουργώντας έτσι ως ένας πιλοτικός μηχανισμός της καθολικής εφαρμογής που ακολούθησε. Συγχρόνως, ήταν μια ευκαιρία για την προσεκτική παρακολούθηση των διοικητικών και λοιπών προβλημάτων που ανέκυψαν, καθώς και των πιθανών τρόπων αντιμετώπισής τους.
- Η επέκταση της εφαρμογής του Προγράμματος στο σύνολο των δήμων της χώρας αποτελεί μια ριζική τομή προς την κατεύθυνση αποκεντρωμένων κοινωνικών πολιτικών. Στηρίζεται σε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης των συναρμόδιων υπουργείων (Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Υπουργείο Οικονομικών) που θα κατοχυρώνει τις προϋποθέσεις αποτελεσματικής υλοποίησης των παρεμβάσεων και συντονισμού των φορέων της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης σε περιόδους δημοσιονομικών περιορισμών.

---

δήμοι αισθάνονταν ότι πρώτη φορά είχαν την ευκαιρία να προσεγγίσουν ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού, οι οποίες δεν διέθεταν πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες. Βλ. σχετικά Βαρβάρα Λαλιώτη, ό. π., σελ. 63-64 & 68.

### 5.2.2. Τα προβλήματα, τα κενά και οι αδυναμίες της διοικητικής εφαρμογής του προγράμματος

Παρά το γεγονός ότι στη θεωρία η καλή διοικητική ικανότητα ενός δήμου, σε συνδυασμό με πληθυσμιακά κριτήρια και ποσοστών φτώχειας και ανεργίας ήταν μεταξύ των κριτηρίων που χρησιμοποιήθηκαν για την επιλογή των δήμων του πιλοτικού προγράμματος, στην πράξη η επιλογή δε βασίστηκε σε σαφή κριτήρια, αφήνοντας σημαντικό περιθώριο για επιλογή βάσει πελατειακών κριτηρίων<sup>191</sup>. Οι περιοχές θα έπρεπε να επιλεγούν με τέτοιο τρόπο, ώστε να αποτελούν αντιπροσωπευτικό δείγμα του γεωγραφικού, οικονομικού, κοινωνικού και δημογραφικού ιστού της χώρας στο σύνολό της. Επιπλέον, το ειλικρινές -και απαλλαγμένο από μικροκομματικές σκοπιμότητες- ενδιαφέρον του πολιτικού προσωπικού μιας περιοχής για το θεσμό του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην ενδυνάμωση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας, θα έπρεπε να αποτελεί σημαντική παράμετρο για την επιλογή του τόπου εφαρμογής του. Θα ήταν σκόπιμο, λοιπόν, ως περιοχές εφαρμογής του πιλοτικού προγράμματος να επιλεγούν δήμοι (αστικοί, ημιαστικοί αλλά και με αγροτικούς οικισμούς), όπου κριτήρια επιλογής θα μπορούσαν να ήταν το χαμηλό κατά κεφαλήν εισόδημα, ο βαθμός οργάνωσης του δήμου (λ.χ. επαρκές μηχανογραφικό σύστημα για προνοιακά επιδόματα, επαρκής στελέχωση και λειτουργία κοινωνικής υπηρεσίας), ύπαρξη και σχετικά επαρκής λειτουργία άλλων δημόσιων υπηρεσιών, ύπαρξη άλλων μη κυβερνητικών φορέων, το ενδιαφέρον των τοπικών φορέων να συμμετέχουν στο πρόγραμμα. Θα μπορούσε ενδεχομένως το Υπουργείο Εργασίας να επιλέξει με βάση το κατά κεφαλήν εισόδημα κάποιες περιοχές και στη συνέχεια να ζητήσει από τους συγκεκριμένους δήμους να εκδηλώσουν ενδιαφέρον, προσκομίζοντας τα απαραίτητα στοιχεία, που τεκμηριώνουν ότι πληρούν τις λοιπές προϋποθέσεις. Επειδή όμως, δεν έγινε έτσι η επιλογή, δημιουργήθηκαν περιορισμοί τόσο για την υλοποίηση όσο και για την αξιολόγηση του προγράμματος.

Άλλωστε, η πιλοτική εφαρμογή του Προγράμματος δεν σχεδιάστηκε με βάση τους κανόνες που διέπουν μια πειραματική εφαρμογή, καθιστώντας έτσι αδύνατη λ.χ. τη σύγκριση της πριν και μετά τη συμμετοχή στο πρόγραμμα κατάστασης των ωφελουμένων και υπονομεύοντας την εγκυρότητα των υφιστάμενων δεικτών. Ομοίως, η αξιολόγηση δεν είχε σχεδιαστεί εκ των προτέρων. Η συγκέντρωση

---

<sup>191</sup> Βλ. σχετικά Βαρβάρα Λαλιώτη, ό. π., σελ. 65.

στοιχείων δεν ήταν συστηματική. Ενώ, οι πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν αφορούσαν σε πλήθος μεταβλητών, όπως δημογραφικά στοιχεία, στοιχεία εισοδήματος, περιουσίας, καθώς και σε άλλες μεταβλητές που στόχευαν στην αποτύπωση ατομικών και κοινωνικών χαρακτηριστικών των αιτούντων και των ωφελουμένων, προβλήματα στην εισαγωγή και την κωδικοποίηση των μεταβλητών περιόρισαν την ικανότητα χρήσης πολλών από αυτές. Επιπλέον, ενώ μια ουσιαστική αξιολόγηση θα έπρεπε να βοηθά στο να δοθεί απάντηση σε πλήθος ερωτημάτων, ο τρόπος σχεδιασμού του προγράμματος δεν το επέτρεψε. Έτσι, δεν είναι σαφές, αν επιλέχθηκαν παντού και πάντοτε τα άτομα που είχαν τη μεγαλύτερη ανάγκη ή όχι. Θα ήταν σκόπιμη επίσης, η δυνατότητα σύγκρισης της πορείας των συμμετεχόντων στο πρόγραμμα με άλλα άτομα που δε συμμετείχαν σε αυτό, αλλά έχουν κοινά χαρακτηριστικά με τους συμμετέχοντες<sup>192</sup>.

Παρά την υψηλή αποδοχή του προγράμματος μεταξύ των ωφελουμένων και του προσωπικού των δήμων, δεν υπήρχαν τυποποιημένες διαδικασίες, οι οποίες θα διασφάλιζαν τον «ενιαίο» χαρακτήρα του προγράμματος στους επιλεγμένους δήμους. Η δημοσιοποίηση του προγράμματος από διαφορετικούς δήμους δεν ήταν ομοιόμορφη. Δεν τηρήθηκαν στοιχεία για τον αριθμό των ατόμων που ζήτησαν πληροφορίες για το πρόγραμμα, αλλά τελικά δεν υπέβαλαν αίτηση.

Η φόρμα της αίτησης ήταν πολύπλοκη. Δεν παρείχε πρόσθετες, διευκρινιστικές πληροφορίες στα ενδιαφερόμενα μέρη, οδηγώντας σε πολλά λάθη στη συμπλήρωση και πιθανώς στον αποκλεισμό αιτούντων, ειδικά ηλικιωμένων, Ρομά, αλλοδαπών, ατόμων με ειδικές ανάγκες και αγράμματων. Για τη συμπλήρωση της αίτησης πολλοί πολίτες απευθύνονταν στους λογιστές τους, πληρώνοντας ακριβό τίμημα αλλά με αμφίβολα αποτελέσματα ή απευθύνονταν με ερωτήσεις τους σε οποιονδήποτε αναρμόδιο προσέφερε, επί πληρωμή, πληροφορίες για το πρόγραμμα, καθώς διαφημιζόνταν ήδη στην τηλεόραση. Υπήρχε σοβαρός κίνδυνος, όσοι απευθύνονταν σε αναρμόδιους να λάβουν ελλιπείς ή και εσφαλμένες πληροφορίες και μάλιστα με οικονομική επιβάρυνση<sup>193</sup>. Έτσι, συνωστίζονταν στις κοινωνικές υπηρεσίες των

---

<sup>192</sup> Λαλιώτη, ό. π., σελ. 65.

<sup>193</sup> Όπως ανακοινώθηκε στον Τύπο, έπειτα από ενέργειες του υπουργείου, ο αρμόδιος εισαγγελέας διέταξε εισαγγελική έρευνα γι' αυτές τις διαφημίσεις και τις παρεχόμενες ελλιπείς πληροφορίες.

δήμων, ζητώντας βοήθεια από το προσωπικό τους, που μάλλον ήταν απροετοίμαστο για να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που αναδείχθηκαν.

Ο τρόπος καθορισμού του ύψους του εισοδήματος που λαμβάνονταν υπόψη για συμμετοχή στο πρόγραμμα ήταν ασαφής. Επειδή στόχος αρχικά είναι η αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας, όμως ορισμένα από τα νοικοκυριά που πλήττονται από ακραία φτώχεια, δεν εμφανίζονται στα φορολογικά ή άλλα μητρώα και ο προσδιορισμός των δικαιούχων δεν μπορεί να βασιστεί σε μια φορολογική δήλωση. Επιπλέον, θέματα στέγασης, αναπηρίας και άλλων δυσκολιών (π.χ. χρήση ουσιών), όπως και το θέμα του πολύμορφου και πολυπαραγοντικού φαινομένου της αστεγίας ενέπλεκαν την κατάσταση περαιτέρω και αντιμετωπίζονταν με ειδικές - επιπρόσθετες ενέργειες, που ενέτειναν ακόμη περισσότερο την ταλαιπωρία των ωφελουμένων. Επιπρόσθετα, το ηλεκτρονικό σύστημα που υποστήριζε την υλοποίηση του προγράμματος ήταν προβληματικό. Η διαδικασία της επαλήθευσης των στοιχείων των αιτούντων δημιουργούσε σύγχυση και καθυστερήσεις, υποβάλλοντας τους δικαιούχους σε πολλαπλές γραφειοκρατικές διαδικασίες. Κοινωνική έρευνα, με στόχο τη διασταύρωση στοιχείων πραγματοποιούνταν σπάνια και αυτό, με τρόπο μη συστηματικό και αποσπασματικό.

Οι δήμοι αντιμετώπισαν υπερβολικό φόρτο εργασίας. Οι υπηρεσίες που αναμείχθηκαν στο πιλοτικό πρόγραμμα ήταν συχνά υποστελεχωμένες και αδύναμες να φέρουν σε πέρας τα καθήκοντά τους. Δεν χρησιμοποιήθηκε επιπλέον προσωπικό για την υλοποίηση του προγράμματος, ούτε και σε τοπικό επίπεδο. Από την άλλη, δεν αποδόθηκαν στους δήμους πρόσθετοι πόροι. Επιπλέον, δεν υπήρχε τυποποίηση διαδικασιών που θα επέτρεπε στους δήμους να απαντούν σε παράπονα και ενστάσεις με ομοιόμορφο τρόπο. Η επίβλεψη του έργου των δήμων από την κεντρική διοίκηση γινόταν με τρόπο μη συστηματικό και δεν υπήρχε συνεχής επίβλεψη του προγράμματος και της αξιολόγησής του, που είναι καίριας σημασίας όσον αφορά στο θέμα της οργάνωσης της πιλοτικής εφαρμογής<sup>194</sup>.

---

<sup>194</sup> Η αξιολόγηση του μέτρου στην πιλοτική εφαρμογή θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί αποτελεσματικά, μόνον αν συγκρίνονταν οι επιπτώσεις του μέτρου-συμπεριλαμβανομένων της επιλογής και αποτελεσματικότητας των συνοδευτικών ενεργειών- στην ομάδα που συμμετείχε στο πρόγραμμα και σε control group με αντίστοιχα χαρακτηριστικά που δε θα συμμετείχε στο πρόγραμμα.

Η επιτροπή που θα παρακολουθούσε την εφαρμογή και την υλοποίηση του προγράμματος δε συστάθηκε ποτέ. Η καθοδήγηση και η υποστήριξη που δόθηκε από την κεντρική διοίκηση στους δήμους ήταν πλημμελής. Οι οδηγίες σχετικά με την υλοποίηση του προγράμματος έφτασαν στους δήμους με καθυστέρηση, αφήνοντας σημαντικό περιθώριο για αυτοσχεδιασμό. Δεν υπήρχε συστηματική ανταλλαγή πληροφοριών ανάμεσα στο τοπικό και το κεντρικό επίπεδο της διοίκησης του προγράμματος<sup>195</sup>.

Ένα από τα πλέον σημαντικά προβλήματα, αν όχι το πλέον σημαντικό, ήταν οι καθυστερήσεις στις πληρωμές. Οι πληρωμές δεν καταβάλλονταν σε τακτά μηνιαία διαστήματα, όπως προέβλεπε η οικεία υπουργική απόφαση, και, όταν καταβάλλονταν, αυτό γινόταν με μεγάλη καθυστέρηση. Η αιτία εντοπίζεται, μεταξύ άλλων, σε δημοσιονομικούς περιορισμούς και σε καθυστερήσεις στη διαδικασία διασταύρωσης και επαλήθευσης των στοιχείων των αιτούντων. Δεδομένου ότι η παροχή τακτικού εισοδήματος σε άτομα που βρίσκονται σε καθεστώς ακραίας φτώχειας ήταν από τους κύριους σκοπούς του προγράμματος και δεδομένης της σημασίας των πληρωμών για την ομαλότητα της ζωής των δικαιούχων, τα προβλήματα αυτά αποτέλεσαν τροχοπέδη για την ομαλή υλοποίηση του προγράμματος. Τα προβλήματα στις πληρωμές αντανακλώνται στο γεγονός ότι νοικοκυριά που έκαναν την ίδια χρονική περίοδο αίτηση για το πρόγραμμα, έλαβαν διαφορετικό αριθμό πληρωμών (από μία έως πέντε).

Επιπρόσθετα, παρά το γεγονός ότι η εισοδηματική στήριξη συνοδευόταν από δράσεις για την κοινωνική ένταξη των ωφελούμενων, όπως για παράδειγμα πρόσβαση σε κοινωνικά παντοπωλεία, δεν υπάρχουν στοιχεία για το πόσο συστηματικές ήταν οι δράσεις αυτές και σε ποιο βαθμό κάλυπταν υφιστάμενες ανάγκες. Τέλος, τα προγράμματα για την ένταξη ή επανένταξη των ωφελουμένων στην αγορά εργασίας ουσιαστικά δεν υλοποιήθηκαν.

Οι αδυναμίες του προγράμματος επιβεβαιώνονται από πηγές του υπουργείου Εργασίας. Οι πηγές αυτές ισχυρίζονται ακόμη ότι υπήρχε μία αίσθηση επείγοντος και ότι, έτσι, σε ορισμένες περιπτώσεις τα πράγματα γίνονταν με τρόπο αντίστροφο και προφανώς εσφαλμένο. Για παράδειγμα, ο οδηγός για την υλοποίηση του πιλοτικού προγράμματος που διευκρίνιζε το περιεχόμενο της υπουργικής απόφασης του 2014

---

<sup>195</sup> Βλ. σχετικά Βαρβάρα Λαλιώτη, ό. π., σελ. 66 με την εκεί παραπομπή.



έφτασε στους δήμους με καθυστέρηση δύο μηνών, στο τέλος του Ιανουαρίου του 2016, τη στιγμή που το πρόγραμμα είχε ήδη ξεκινήσει τον Νοέμβριο του 2015. Επιπλέον, η κατασκευή του πληροφοριακού συστήματος που θα υποστήριζε την υλοποίηση του προγράμματος ξεκίνησε δέκα μόλις ημέρες πριν από την έναρξη του. Σε γενικές γραμμές, η περιορισμένη διοικητική ικανότητα του ελληνικού κράτους-τόσο στο κεντρικό όσο και στο τοπικό επίπεδο-έθεσε σοβαρούς περιορισμούς στην υλοποίηση της πιλοτικής φάσης του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος<sup>196</sup>.

Στη νέα φάση του προγράμματος, στην καθολική του εφαρμογή, ο μεγάλος αριθμός των πολιτών που επιλέγουν να υποβάλουν οι ίδιοι τις αιτήσεις τους, δείχνει την ευκολία της πλατφόρμας (όπου κάποια στοιχεία πλέον είναι προσυμπληρωμένα), γεγονός που επιτρέπει την ομαλή ολοκλήρωση της διαδικασίας των αιτήσεων. Σύμφωνα με το υπουργείο Εργασίας σε ώρες αιχμής, η πλατφόρμα χρησιμοποιείται κάθε δευτερόλεπτο από 7.000 πολίτες ταυτόχρονα. Ήδη, η ΗΔΙΚΑ προχωράει στην επέκταση της δυναμικότητας του συστήματος, ώστε να αποφεύγονται ακόμη και οι ολιγόλεπτες καθυστερήσεις που παρουσιάζονται ορισμένες στιγμές.

Πάντως, ο προσδιορισμός των δικαιούχων βάσει του εισοδήματος εξακολουθεί να αποτελεί μία από τις δυσκολίες του μέτρου. Ο έλεγχος των πόρων των αιτούντων και η επαλήθευσή τους παρουσιάζει προβλήματα, καταρχήν, λόγω της μεγάλης έκτασης της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής και κατά δεύτερον, λόγω της αδήλωτης εργασίας που οδηγεί σε απόκρυψη εισοδήματος.

Ο βαθμός ανταπόκρισης των δικαιούχων είναι ένα πολύ σημαντικό ζήτημα. Η καθιέρωση μίας εξαιρετικά πολύπλοκης διαδικασίας, η έλλειψη ικανοποιητικής πληροφόρησης για τους στόχους του προγράμματος και τον εντοπισμό των ωφελουμένων, αλλά και η δυσκολία πρόσβασης σε ενημερωτικό υλικό και κοινωνικές υπηρεσίες είναι ζητήματα που έχουν άμεση επίδραση στο βαθμό συμμετοχής των κοινωνικά ευάλωτων ομάδων. Το χαμηλό επίπεδο παιδείας, η άγνοια σημαντικών πληροφοριών σχετικά με τα δικαιώματά τους και πώς να κινηθούν προκειμένου να προβούν σε αξιώσεις, η έλλειψη αυτοπεποίθησης και η δυσπιστία προς το κράτος πρόνοιας, αποτελούν χαρακτηριστικά των ομάδων αυτών, που πρέπει να ληφθούν υπόψη, ώστε να διευκολυνθεί η συμμετοχή τους. Πολύ σημαντικό βήμα εδώ, είναι η δυνατότητα ένταξης των αστέγων στο πρόγραμμα, το οποίο πλέον,

---

<sup>196</sup> Βαρβάρα Λαλιώτη, ό. π., σελ. 67-68.

παρέχεται χωρίς την ανάγκη μόνιμης κατοικίας/διεύθυνσης για την κάλυψη βασικών αναγκών διαβίωσης.

Οι καθυστερήσεις στις πληρωμές εξακολουθούν να υφίστανται. Συχνά προκύπτουν αναντιστοιχίες μεταξύ των δηλωθέντων στοιχείων και του αποτελέσματος των διασταυρώσεων, η αίτηση παραμένει σε εκκρεμότητα και ο αιτών υποχρεούται να προσκομίσει αποκλειστικά στο δήμο διαμονής του (και όχι στα ΚΕΠ) τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, με γραφειοκρατικό, συνήθως, κόστος. Βέβαια, οι καθυστερήσεις στις πληρωμές έχουν να κάνουν περισσότερο με τον απαραίτητο χρόνο για τον πλήρη έλεγχο των στοιχείων των δικαιούχων, την προετοιμασία και μεταφορά προς τις τράπεζες των αρχείων πληρωμών και τις διαδικασίες στις τράπεζες που τηρούνται οι λογαριασμοί<sup>197</sup> και εκδίδονται οι κάρτες, αλλά και με οικονομική δυστοκία του κράτους.

Η σύνδεση της εισοδηματικής ενίσχυσης με ενεργητικές πολιτικές κοινωνικής και επαγγελματικής επανένταξης στην πραγματικότητα δεν υλοποιούνται, δεδομένου ότι οι πολιτικές αυτές στην Ελλάδα εμφανίζουν μεγάλες αδυναμίες και ανεπάρκειες, αφού χαρακτηρίζονται από αποσπασματικότητα, πρόχειρο σχεδιασμό και χαμηλή ποιότητα, με αποτέλεσμα οι δυνατότητες συμμετοχής των δικαιούχων είναι περιορισμένες και εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη δυνατότητα πρόσβασης των ατόμων στην πληροφόρηση. Αξίζει να σημειωθεί ότι πρόσφατα (αρχές του 2018), ο ΟΑΕΔ υλοποιεί προγράμματα επιχορήγησης επιχειρήσεων για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας για την πρόσληψη δικαιούχων του κοινωνικού επιδόματος με αυξημένη επιδότηση.

Βέβαια, η υλοποίηση του προγράμματος και η σύνδεσή του με πολιτικές κοινωνικο-επαγγελματικής ενσωμάτωσης απαιτεί συνεργασία σε διάφορα διοικητικά επίπεδα, συντονισμό επιμέρους φορέων, καθώς και κεντρική υποστήριξη, διαχείριση και παρακολούθηση των δράσεων. Στο πλαίσιο αυτό, ο ρόλος των δήμων δεν μπορεί

---

<sup>197</sup> Πάντως, οι δηλωμένοι τραπεζικοί λογαριασμοί παρουσίαζαν μια σειρά προβλημάτων όπως λάθος IBAN, μη ύπαρξη του δικαιούχου στο δηλωμένο λογαριασμό, μη σωστό ΑΦΜ του δικαιούχου στο λογαριασμό, εγκεκριμένοι δικαιούχοι που, στην τελευταία διασταύρωση των στοιχείων τους, λίγο πριν την πληρωμή, βρέθηκαν να έχουν παραλείψει την υποβολή ουσιαστών στοιχείων, όπως για παράδειγμα χρήματα που εισέπραξαν το τελευταίο εξάμηνο και δεν τα δήλωσαν ή ότι υπέβαλαν διπλή αίτηση και ως μονοπρόσωπα νοικοκυριά και ως μέλη νοικοκυριού.

παρά να είναι κρίσιμος. Η σημερινή κατάσταση, ωστόσο, δεν επιβεβαιώνει την ετοιμότητά τους για επιτυχή διεκπεραίωση του μέτρου. Στα μεγαλύτερα προβλήματα συγκαταλέγονται η έλλειψη προσωπικού, οι χαμηλοί μισθοί, η απουσία μηχανισμών ελέγχου και η υπερφόρτωση των αρμόδιων αρχών από γραφειοκρατικά προβλήματα. Επιπλέον, μέχρι σήμερα δεν έχουν δρομολογηθεί οι απαραίτητες ενέργειες για την καθιέρωση ενός συστήματος διαχείρισης πληροφοριών για τη σωστή παρακολούθηση της προόδου της πολιτικής του προγράμματος. Ο διοικητικός εκσυγχρονισμός πολλών κρατικών φορέων και υπηρεσιών βρίσκεται ακόμα σε στάδια ανεπίτρεπτα, ώστε δεν είναι εφικτός ο παραπάνω στόχος.

Τέλος, ο ευρύτερος διοικητικός μηχανισμός του κράτους δεν επιτρέπει μεγάλη αισιοδοξία. Γενικότερα, διαπιστώνεται αδυναμία συντονισμού των επιμέρους αρμόδιων φορέων και έλλειψη μηχανισμών εφαρμογής και παρακολούθησης της δράσης, δεδομένου ότι επισημαίνεται ότι για την αποτελεσματικότητα του προγράμματος, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η βελτίωση του συντονισμού και η ενίσχυση των διοικητικών μηχανισμών εφαρμογής και παρακολούθησης. Πράγματι, η ανάπτυξη σχέσεων συνεργασίας μεταξύ των κρατικών υπηρεσιών και των πολιτών αλλά και μεταξύ διαφορετικών υπηρεσιών με στόχο τη συνεχή αναβάθμιση και βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών, είναι ένα ζήτημα που βρίσκεται ακόμα σε εκκρεμότητα.

### 5.2.3. Απρόσμενες συνέπειες της εφαρμογής του προγράμματος

Η παρατεταμένη ύφεση στη χώρα μας που αποτυπώνεται στη δραματική επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης μεγάλου τμήματος του πληθυσμού και στη ραγδαία αύξηση των φαινομένων της ανεργίας και της φτώχειας έχει ως συνέπεια να επικρατήσει στην ατζέντα της πολιτικής σε εθνικό αλλά και υπερεθνικό επίπεδο, ο στόχος του σταδιακού περιορισμού της κοινωνικής πολιτικής (κοινωνικής προστασίας) από την προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας στην αντιμετώπιση της ακραίας αποστέρησης μέσω παροχών που δίνονται με έλεγχο των πόρων των δικαιούχων, όπως το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης. Εκφράζονται φόβοι ότι η εφαρμογή του προγράμματος, μακροπρόθεσμα, θα οδηγήσει σε περαιτέρω συρρίκνωση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας και τη μεταστροφή του σε υπολειμματικό.

Βασικό επιχείρημα είναι ότι το πρόγραμμα εφαρμόζεται στην Ελλάδα ως μνημονιακή υποχρέωση και δεν είναι ένα συμπληρωματικό πρόγραμμα προς τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής καθολικού χαρακτήρα. Αντίθετα, λειτουργεί ως υποκατάστατό τους, καθώς η κοινωνική προστασία στη χώρα μας συρρικνώθηκε δραματικά<sup>198</sup>. Άλλωστε, επιχειρείται από τους δανειστές με τη συνηγορία της Παγκόσμιας Τράπεζας και των υποστηρικτών της άποψης περί διττού (γενναιόδωρου για κάποιους και ανύπαρκτου για άλλους)<sup>199</sup> συστήματος κοινωνικής προστασίας να αναδιαρθρωθεί το σύστημα, γεγονός που θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη πόλωση και κινητικότητα προς τα κάτω, αφού θα παρέχεται στοιχειώδης υπολειμματική κοινωνική προστασία στους πλέον στερημένους και εξαθλιωμένους, των οποίων το μέγεθος θα είναι αυξητικό<sup>200</sup>.

Εξάλλου, υπάρχει η υποψία ότι η πολιτική ηγεσία επέλεξε ένα πρόγραμμα για την κατώτατη κάλυψη συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων με αυστηρά εισοδηματικά κριτήρια, αποκλείοντας ομάδες πληθυσμού. Η επιδοματική ενίσχυση για την εξασφάλιση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στηρίζεται κυρίως στο τεκμήριο της φορολογικής δήλωσης και της προσωπικής περιουσίας. Ελλοχεύει ο κίνδυνος, ομάδες με κοινωνικά προβλήματα και ζητήματα υγείας (π.χ. εξαρτημένοι χρήστες, ανάπηροι, άγαμες μητέρες κ.ά.), ιδιαίτερα αν έχουν κάποια ελάχιστη περιουσία (π.χ. σπίτι), να αποκλειστούν από την χρηματοδότηση, ή να βρεθούν σε χειρότερη θέση, αν εφαρμοστεί ενιαίο σύστημα παροχών.

Επιπροσθέτως, δεδομένων των προβλημάτων που εντοπίστηκαν στους τομείς της οργάνωσης, υλοποίησης και αξιολόγησης επισημαίνεται η πιθανότητα, εάν δεν υπάρξει επαρκής συγκέντρωση στοιχείων και αντικειμενική αποτύπωση αναγκών, να εκδηλωθεί κοινωνική αγανάκτηση από ανθρώπους, οι οποίοι δεν θα πάρουν το επίδομα, ενώ ίσως να είναι πιο φτωχοί από αυτούς που θα το πάρουν.

---

<sup>198</sup> Το επιχείρημα αναφέρεται, κυρίως, στην αύξηση της φορολογίας των χαμηλών εισοδημάτων με την κατάργηση φοροεκπτώσεων κοινωνικού χαρακτήρα και τη μείωση του αφορολόγητου ορίου, την αύξηση της συμμετοχής των ασφαλισμένων στο κόστος των ιατρικών υπηρεσιών και φαρμάκων, τη μείωση του προσωπικού των δημόσιων κοινωνικών υπηρεσιών (υγεία, εκπαίδευση, υπηρεσίες απασχόλησης) και τη γενικευμένη εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων στην καταβολή προνοιακών επιδομάτων και υπηρεσιών φροντίδας.

<sup>199</sup> Βλ. αναλυτικότερα Μαρία Πετμεζίδου, «Αντί συμπερασμάτων-Σκέψεις γύρω από την κοινωνική μεταρρύθμιση», στο «Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα», Εκδ. Ελληνικά Γράμματα, 2003, σελ. 490.

<sup>200</sup> Βλ. σχετικά Κώστας Δημουλάς, «Η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα», ό. π., σελ. 22.

Έτσι, αναπτύχθηκε ένας προβληματισμός για τον ορισμό της φτώχειας. Πόθεν μπορεί να χαρακτηριστεί κάποιος ως «φτωχός»; Η διεθνής πρακτική είναι ότι η πιστοποίηση εισοδήματος αποτελεί η φορολογική δήλωση. Ωστόσο, στη χώρα μας αυτό εγείρει δύο θέματα: δεν είναι λίγοι αυτοί που υποβάλλουν ψευδή φορολογική δήλωση, αλλά και αν ξεπεραστεί αυτό, παραμένει το πρόβλημα της χρονικής υστέρησης που εμπεριέχει το κριτήριο της φορολογικής δήλωσης. Επομένως, ελλοχεύει ο κίνδυνος να μείνουν πίσω μεγάλες ομάδες πληθυσμού της χώρας, κυρίως συνταξιούχοι και ανάπηροι, που δεν καλύπτονται από το υπάρχον προνοιακό σύστημα. Επίσης, δεν είναι γνωστό πόσοι είναι οι φτωχοί άνεργοι, δεδομένου ότι, ενώ στην εργασιακή ζωή οι κρατήσεις είναι ανάλογες του μισθού, στο επίδομα ανεργίας δεν εφαρμόζεται αντίστοιχη πολιτική. Επιπροσθέτως, ένα μεγάλο τμήμα των ανέργων στην Ελλάδα δεν λαμβάνει επίδομα ανεργίας και αντιμετωπίζει πολλαπλά προβλήματα (ασφάλισης, υγείας), ενώ οι μακροχρόνια άνεργοι, που συχνά παραιτούνται, δεν διεκδικούν και δεν ενημερώνονται.

Από την άλλη, τίθεται το θέμα της κάλυψης της φτώχειας ή της ακραίας φτώχειας. Το πρόγραμμα θέτει ως προτεραιότητα την καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας αλλά υπάρχει ένα ζήτημα νοσηματοδότησης της διαφοράς μεταξύ ακραίας και σχετικής φτώχειας.

Τίθεται το θέμα της «μη ανάληψης» της παροχής από τους δικαιούχους με τη μεγαλύτερη ανάγκη. Το πρόβλημα αυτό συνδέεται με τον κοινωνικό στιγματισμό, που είναι προφανές ότι υφίσταται με κάθε παροχή που βασίζεται σε εισοδηματικά κριτήρια και εμφανίζεται εξαιρετικά διαδεδομένο σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, όπου έχει διερευνηθεί<sup>201</sup>. Συνεπώς, είναι ανάγκη να αντιμετωπιστεί ως πραγματικό ζήτημα ο «στιγματισμός των καινούργιων φτωχών»<sup>202</sup>. Αναδεικνύεται, λοιπόν, το θέμα της ελαχιστοποίησης των γραφειοκρατικών διαδικασιών και περαιτέρω τυποποίησης των διαδικασιών, προκειμένου να μπορεί ο αιτούμενος να έχει πρόσβαση στο εισοδηματικό βοήθημα χωρίς να χάνει χρόνο από την αναζήτηση εργασίας, από χρόνο αποκατάστασης υγείας και να μη στιγματίζεται κοινωνικά από την ένταξή του στο πρόγραμμα ενίσχυσης.

<sup>201</sup> Βλ. σχετικά Μάνος Ματσαγγάνης, «Προστασία των χαμηλών εισοδημάτων και παγίδα της φτώχειας», Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 100, 1999, 65-78, σελ. 76.

<sup>202</sup> Βλ. σχετικά Ολυμπία Καμινιώτη (επιμ.), «Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου», Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού, Άρθρα και Μελέτες 8/2013, Νοέμβριος 2013, σελ. 102.

Η εφαρμογή του κοινωνικού επιδόματος για την καταπολέμηση της φτώχειας δείχνει με σαφήνεια το πρόβλημα της «παγίδας της φτώχειας». Το επίδομα προστατεύει βέβαια τα άτομα από την απόλυτη εξαθλίωση, αλλά τα καταδικάζει στο όριο της φτώχειας. Οι επιπτώσεις στα κίνητρα για εργασία είναι προφανείς: δεδομένου ότι η εργασία είναι στην προκειμένη περίπτωση πηγή «αρνητικής ωφέλειας»<sup>203</sup>, ένα ορθολογικό άτομο θα προτιμήσει να μην εργάζεται καθόλου και να εισπράττει όλο το επίδομα, παρά να εργάζεται, έστω και λίγες ώρες την εβδομάδα, αφού η μείωση του επιδόματος αντισταθμίζει ακριβώς την αύξηση της αμοιβής από εργασία. Η αρνητική ωφέλεια δεν σημαίνει κατ' ανάγκη οκνηρία, αφού να είναι ιδιαίτερα υψηλή, εάν το ορθολογικό άτομο είναι για παράδειγμα μητέρα μικρών παιδιών σε μια οικογένεια, όπου ο πατέρας είναι άνεργος ή απών. Είναι προφανές ότι η ένταση των αντικινήτρων για εργασία εξαρτάται από τον λόγο μείωσης της παροχής, καθώς αυξάνονται οι αμοιβές από εργασία<sup>204</sup>.

Επιπλέον, το κοινωνικό επίδομα ως πολιτική ενεργούς ένταξης στην αγορά εργασίας, μπορεί να υποχρεώσει πολλούς φτωχούς ή και ανέργους να αποδέχονται βραχυχρόνιες, ανασφαλείς και χαμηλά αμειβόμενες συμβάσεις εργασίας. Πέραν του γεγονότος ότι προϋπόθεση αποτελεί η ύπαρξη ικανών μηχανισμών (επανα-)προώθησης στην απασχόληση και φυσικά η ίδια η ύπαρξη θέσεων απασχόλησης, η μετάβαση μεταξύ της απολαβής του κοινωνικού επιδόματος, αμειβόμενης εργασίας και ξανά πίσω είναι προβληματική, καθώς πολλές οικογένειες βρίσκονται συχνά με μηδενικό εισόδημα, ενώ μετακινούνται από το ένα καθεστώς στο άλλο. Αυτό δημιουργεί, επίσης, μια «παγίδα φτώχειας», από την οποία είναι πολύ δύσκολο να ξεφύγουν, ενεργοποιώντας διακυμάνσεις των εισοδημάτων (με περιόδους χωρίς ή με μείωση) καθώς και πιθανή απώλεια του κοινωνικού εισοδήματος αλληλεγγύης. Αντί για ένα σκαλοπάτι, οι τοποθετήσεις σε θέσεις εργασίας χαμηλής ποιότητας λειτουργούν ως μια περιστρεφόμενη πόρτα μεταξύ της εργασιακής φτώχειας και της επιδοματικής φτώχειας. Δημιουργείται μια ευημερία εξάρτησης<sup>205</sup>.

Επιπρόσθετα, η ως άνω κατάσταση μπορεί να φέρει τους ανθρώπους σε μία κατάσταση εξαναγκασμού και αποδοχής προσωρινών και χαμηλά αμειβόμενων

---

<sup>203</sup> Βλ. σχετικά Μάνος Μαρσαγγάνης, «Προστασία των χαμηλών εισοδημάτων και παγίδα της φτώχειας», ό. π., σελ. 68.

<sup>204</sup> Ό. π., σελ. 68.

<sup>205</sup> Βλ. σχετικά Διονύσης Μπαλούρδος, «Για την κατανόηση της Ανισότητας και της Φτώχειας: Συνήθεις Προβληματισμοί και Ερωτήματα», Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, Τόμος 36, 9-44, 2017, σελ. 32 με την εκεί παραπομπή.

δευτερευουσών θέσεων εργασίας. Η ένταξή τους στην αγορά εργασίας με αυτόν τον τρόπο ενισχύει την άποψη ότι μερικοί αξίζουν λιγότερο από ό,τι άλλοι και επομένως, είναι επιλέξιμοι για κάποια κατώτερα κοινωνικά δικαιώματα<sup>206</sup>.

Σε συνάρτηση με τα παραπάνω τίθεται και το ζήτημα της αδήλωτης, «μαύρης» εργασίας. Με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ο εργοδότης μπορεί να προσλάβει δύο εργαζόμενους με λιγότερα χρήματα, γιατί θα συμπληρώνουν απλώς το εισόδημα του «ελάχιστου ορίου». Είναι μεγάλος ο κίνδυνος το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα να συντείνει στην αντικατάσταση θέσεων εργασίας πλήρους απασχόλησης, με θέσεις εργασίας για δικαιούχους του μέτρου (από μία θέση πλήρους απασχόλησης σε δύο θέσεις ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ως συμπλήρωση εισοδήματος). Επομένως, είναι δυνατό κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις να οδηγήσει σε περαιτέρω απορρύθμιση των πολιτικών και θεσμών της εργασίας και να συντελέσει έμμεσα σε περαιτέρω μείωση του κατώτατου μισθού.

Τέλος, η στάση της κοινής γνώμης απέναντι στο μέτρο χαρακτηρίζεται ισχνή. Υπάρχουν φωνές που υποστηρίζουν ότι ο τρόπος της εφαρμογής του και η βιαστική προέγκριση των αιτήσεων, βασιζόμενη μόνο στα στοιχεία του ηλεκτρονικού συστήματος και τις δηλώσεις των ίδιων των φορολογουμένων, είναι βέβαιο ότι θα επιβραβεύσει για άλλη μια φορά τους ανειλικρινείς και φοροφυγάδες, ενώ θα οδηγήσει με μαθηματική ακρίβεια σε μεγαλύτερη φοροδιαφυγή. Είναι οι ίδιοι που υποστηρίζουν ότι είναι αδιανόητο να δίνονται απευθείας χρηματικές παροχές σε ανθρώπους που δεν έχουν συνεισφέρει γι' αυτές (και μάλιστα να χρησιμοποιούνται για προϊόντα και υπηρεσίες που δεν προάγουν την κατάστασή τους όπως για αγορά ποτών, τσιγάρων, ουσιών), ενώ η χώρα αυτή τη στιγμή δεν μπορεί να καλύψει τις βασικές παροχές σε είδος σε αυτούς που τις έχουν ανάγκη, όπως για παράδειγμα φάρμακα, τρόφιμα, στέγη, μέριμνα νηπίων. Η χορήγηση του επιδόματος σε ανθρώπους που δεν έχουν συνεισφέρει για τις κοινωνικές παροχές, δημιουργεί τεράστιες αδικίες προς αυτούς που πληρώνουν για να τις έχουν.

Επιπλέον, η στάση της κοινής γνώμης απέναντι στο ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα συχνά επικαθορίζεται από τη στάση της απέναντι στο πρόβλημα της μετανάστευσης και προσκρούει σε αυτό. Όπως συμβαίνει σε πολλές χώρες, οι δικαιούχοι ενός τέτοιου μέτρου σε μεγάλο βαθμό ανήκουν σε εθνοτικές, θρησκευτικές ή άλλες μειονότητες (αφού πλήττονται περισσότερο από την ακραία φτώχεια, δεν δηλώνουν

---

<sup>206</sup> Ο. π., σελ. 35.

εισόδημα, καθώς απασχολούνται σε αδήλωτες εργασίες, και κατά κανόνα δε διαθέτουν ακίνητη περιουσία στην Ελλάδα). Οποιαδήποτε χρηματική παροχή αποτελεί κίνητρο για αύξηση της λαθρομετανάστευσης. Το πρόβλημα είναι λεπτό και δεν ανάγεται αναγκαστικά σε ρατσιστικού τύπου αντιλήψεις (αν και προφανώς τις τροφοδοτεί)<sup>207</sup>. Σε χώρες, όπως η Ελλάδα, με μεγάλες μεταναστευτικές ροές και χαμηλά ποσοστά ενσωμάτωσης, η πληθυσμιακή ετερογένεια τείνει να υποσκάπτει το αίσθημα αλληλεγγύης. Αξίζει να θυμηθούμε ότι ο πολιτικός συμβιβασμός που οδήγησε στη εδραίωση του κοινωνικού κράτους πραγματοποιήθηκε αρχικά στο εσωτερικό μιας πολιτικής κοινότητας, με τους αντίστοιχους δεσμούς συνοχής που αυτή συνεπάγεται. Η μετανάστευση τροποποιεί τη σύνθεση αυτής της πολιτικής κοινότητας και, συνεπώς, απειλεί να χαλαρώσει τους δεσμούς αλληλεγγύης. Δεν είναι τυχαίο ότι η πληθυσμιακή ομοιογένεια (εθνοτική φυλετική, θρησκευτική) ιστορικά συνέβαλε στην προθυμία χρηματοδότησης της κοινωνικής δαπάνης (π.χ. στις Σκανδιναβικές χώρες), ενώ η πληθυσμιακή ετερογένεια την περιόρισε (π.χ. στις ΗΠΑ)<sup>208</sup>.

#### 5.2.4. Προτάσεις για τη βελτίωση του προγράμματος

Οι αλλαγές στη νέα φάση του προγράμματος είναι πολλά υποσχόμενες για την επιτυχή συνέχισή του, δεδομένου ότι και οι δανειστές παραδέχονται ότι ολοκληρώθηκε επιτυχώς σε εθνικό επίπεδο. Σύμφωνα με τον Μάνο Ματσαγγάνη το κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης έχει την ισχυρότερη επίδραση στη μείωση του συνολικού χάσματος ακραίας φτώχειας, μειώνοντάς το κατά 20,6%<sup>209</sup>. Με τη συμπλήρωση ενός χρόνου και πλέον υλοποίησης του προγράμματος, έχει καταγραφεί

---

<sup>207</sup> Βλ. Μάνος Ματσαγγάνης, «Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς», ό. π., σελ. 222-223.

<sup>208</sup> Βλ. σχετικά Διονύσης Μπαλούρδος – Μαρία Πετράκη (επιμ.), «Νέα φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός. Πολιτικές καταπολέμησης και καθιέρωση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος», Βουλή των Ελλήνων, ό. π., σελ. 118.

<sup>209</sup> Η επιστημονική ομάδα του Μάνου Ματσαγγάνη εκτίμησε την οριακή επίδραση τεσσάρων μέτρων που εξέτασαν δηλ. του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων, του κοινωνικού μερίσματος, της κάρτας σίτισης και του κοινωνικού εισοδήματος αλληλεγγύης ως προς τη μείωση του συνολικού χάσματος ακραίας φτώχειας – τόσο στο σύνολο του πληθυσμού, όσο και ανά φύλο και ηλικία, καθώς και σύμφωνα με την επαγγελματική θέση του αρχηγού του νοικοκυριού, το έτος κατά το οποίο εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά (2013-2016). Οι εκτιμήσεις των συγγραφέων είναι με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD. Βλ. αναλυτικότερα «Μια αποδοτικότερη πολιτική για την καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας», Μάνος Ματσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη, Ελένη Καναβίτσα και Μαρία Φλεβοτόμου, Διανεοσις, Απρίλιος 2017, σελ. 89.



ικανοποιητικός αριθμός προβλημάτων, αναγκών και προτάσεων για την εξομάλυνση της ροής των διαδικασιών.

Όπως επανειλημμένα παραπάνω επισημάνθηκε, η ομάδα στόχου που έχει προσδιοριστεί για την εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είναι τα άτομα που πλήττονται από ακραία φτώχεια. Συνεπώς, ο προσδιορισμός των δικαιούχων αποτελεί ένα από τα ζητούμενα της εφαρμογής του μέτρου. Σχετικά με τον προσδιορισμό του εισοδήματος ως κριτηρίου, το εισόδημα μπορεί να εξετάζεται όχι σε μία δεδομένη στιγμή αλλά σε βάθος χρόνου για τον εντοπισμό των δικαιούχων που έχουν πραγματική ανάγκη. Για παράδειγμα, άτομο με μηδενικό εισόδημα σε μία δεδομένη στιγμή, είναι δυνατόν να έχει εισοδήματα-πλούτο από παρελθόντα έτη, που να του επιτρέπουν να ζει αξιοπρεπώς. Αντίθετα, άτομο με ελάχιστο εισόδημα για σειρά ετών και χωρίς περιουσιακά στοιχεία αντιμετωπίζει υψηλότερο κίνδυνο φτώχειας. Σημαντική είναι, επίσης, η συνεκτίμηση των οικονομικών υποχρεώσεων του ατόμου/νοικοκυριού. Η ύπαρξη υψηλών υποχρεώσεων είναι σε πρώτη ανάγνωση ένδειξη προβλήματος αλλά ενδεχομένως να δικαιολογούνται από αδήλωτη απασχόληση και αδήλωτα εισοδήματα.

Η τεκμηρίωση του εισοδήματος είναι ιδιαίτερα προβληματική στην περίπτωση των εισοδηματιών, των εμπόρων και των ελευθέρων επαγγελματιών και των αγροτών. Ειδικότερα, οι αγρότες μπορεί να διαθέτουν αδήλωτα εισοδήματα (π.χ. από ίδια παραγωγή). Μια πιθανή λύση, η οποία εφαρμόστηκε με επιτυχία στην Πορτογαλία<sup>210</sup>, είναι να θεωρηθεί ως τεκμαρτό εισόδημα αγροτών το κατώτερο ποσό της ασφαλιστικής κατηγορίας τους. Παρότι πρακτικά αυτό, ίσως, συνεπάγεται τον αποκλεισμό των ενεργών αγροτών από το ελάχιστο εισόδημα, το αντίθετο είναι εξαιρετικά προβληματικό και μάλλον αντίθετο στο πνεύμα της πρότασης.

Θα μπορούσε, ίσως, να αξιοποιηθεί η εμπειρία των φορολογικών αρχών στο διαχωρισμό των περιπτώσεων που χρήζουν αμεσότερης βοήθειας. Βέβαια, ο έλεγχος των εισοδημάτων μπορεί να διευκολυνθεί από τα πληροφοριακά συστήματα TAXIS<sup>211</sup>, ΕΡΓΑΝΗ<sup>212</sup> και ΑΤΛΑΣ<sup>213</sup>, όπου θα διασταυρώνονται τα εισοδήματα των

<sup>210</sup> Βλ. σχετικά Μάνος Ματσαγγάνης, «Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα» στο «Νέα φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός», Βουλή των Ελλήνων, ό. π. , σελ. 116.

<sup>211</sup> Πληροφοριακό Σύστημα που δημιούργησε το κράτος, ώστε να μπορεί ο πολίτης να παρακολουθεί και να διαχειρίζεται όλα τα σχετικά με την εφορία και τις φορολογικές του υποχρεώσεις.

<sup>212</sup> Το πληροφοριακό Σύστημα «Εργάνη» του Υπουργείου Εργασίας διανυσνδέεται με το ΟΠΣ ΟΑΕΔ και το ΟΠΣ ΙΚΑ- ΕΤΑΜ. Έχει μπει στη ζωή των επιχειρήσεων από 01/03/2013. Δημιουργήθηκε για την

δικαιούχων για να αποφευχθεί η ένταξη μη δικαιούχων στο πρόγραμμα. Προς αυτή την κατεύθυνση, θα ήταν σημαντική η λειτουργία του ηλεκτρονικού περιουσιολογίου, όπου οι τελικοί δικαιούχοι θα αναδεικνύονται, όχι μόνο από τη φορολογική τους δήλωση αλλά και από την πραγματική οικονομική τους κατάσταση. Έτσι, η αναδιανομή του πλούτου θα πραγματοποιείται υπέρ αυτών που πραγματικά βιώνουν την κατάσταση της φτώχειας.

Οι παραπάνω ρυθμίσεις δεν αντιμετωπίζουν απολύτως το πρόβλημα των αδήλωτων εισοδημάτων της παραοικονομίας. Ένας καλός τρόπος αποκλεισμού όσων κερδίζουν τέτοια εισοδήματα, μπορεί να είναι η πρόβλεψη για υποχρέωση των δικαιούχων να είναι διαθέσιμοι για εργασία, να συμμετέχουν σε προγράμματα κατάρτισης κ.ο.κ. επί ποινή αποκλεισμού.

Η απαίτηση αυτή έχει τη λειτουργία «φίλτρου». Για παράδειγμα, στην Πορτογαλία, όσοι τσιγγάνοι είχαν άλλες δουλειές στην παραοικονομία διαπίστωσαν ότι για να λάβουν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, θα έπρεπε να παρακολουθήσουν αυτές τις δράσεις που τους αποσπούσαν από τις δουλειές τους (π.χ. οι ίδιοι έπρεπε να καθίσουν στο θρανίο σε σχολεία δεύτερης ευκαιρίας, τα παιδιά τους να γραφτούν στο σχολείο κτλ). Κάποιοι βέβαια από αυτούς το έκαναν, οπότε θεωρήθηκε επιτυχία ότι το πρόγραμμα κατάφερε να μειώσει τα ποσοστά αναλφαβητισμού και σχολικής διαρροής<sup>214</sup>.

Άρα, θέμα-κλειδί είναι η σύνδεση «παθητικών» και «ενεργητικών» πολιτικών, δηλαδή η υποχρέωση όσων δικαιούχων είναι ικανοί προς εργασία να δέχονται τις θέσεις εργασίας που ενδεχομένως θα τους προσφερθούν, ή τουλάχιστον να συμμετέχουν σε προγράμματα κατάρτισης ή άλλες συνοδευτικές δράσεις<sup>215</sup>.

---

αποτελεσματική καταπολέμηση της αδήλωτης και ανασφάλιστης εργασίας, για τη σημαντική μείωση του γραφειοκρατικού και διοικητικού βάρους για τις επιχειρήσεις και τέλος, για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

<sup>213</sup> Το Εθνικό Μητρώο Ασφάλισης – Ασφαλιστικής Ικανότητας “ΑΤΛΑΣ” είναι το σύγχρονο ολοκληρωμένο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, που συγκεντρώνει την ασφαλιστική ιστορία και ασφαλιστική ικανότητα για όλους τους ασφαλισμένους της χώρας.

<sup>214</sup> Βλ. Μάνος Ματσαγγάνης, «Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα», ό. π., σελ. 116

<sup>215</sup> Βλ. σχετικά «Νέα φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός. Πολιτικές καταπολέμησης και καθιέρωση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος», ό. π., σελ. 116.

Η διεθνής εμπειρία<sup>216</sup> δείχνει ότι χωρίς σύνδεση επιδοματικής στήριξης και «ενεργοποίησης» των δικαιούχων, οι πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας και του

---

<sup>216</sup> Τα περισσότερα ευρωπαϊκά προγράμματα Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος μεριμνούν για την κοινωνική και την επαγγελματική ένταξη των δικαιούχων. Η πλειονότητα των κρατών μελών συνδέει το δικαίωμα για παροχές με ένα ελάχιστο βαθμό δέσμευσης για εύρεση εργασίας. Στο Λουξεμβούργο, δεν μπορεί να εγκαταλείψει κάποιος την εργασία του χωρίς κάποια βάσιμη αιτιολογία και δεν μπορεί να απολυθεί, εάν δεν συντρέχουν σοβαροί λόγοι. Η Ελβετία δεν εφαρμόζει τέτοιες πολιτικές, αφού η μέριμνα αφορά ηλικιωμένους και άτομα με αναπηρία. Αντίθετα, η Σλοβακία δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην προθυμία των δικαιούχων για εργασία. Στην Ισπανία τα προγράμματα επανένταξης στην εργασία, δεν σχετίζονται με την καταβολή ΕΕΕ. Στη νομοθεσία των περισσότερων κρατών – μελών προβλέπεται η υποχρεωτική εγγραφή των ατόμων που θα λάβουν ΕΕΕ στα κέντρα εύρεσης απασχόλησης. Ουσιαστικά, κάθε υποψήφιος δικαιούχος για παροχές κοινωνικής βοήθειας θα πρέπει είτε να αναζητά ενεργά εργασία, είτε να είναι διαθέσιμος για οποιαδήποτε εργασία. Όλα τα κράτη μέλη εστιάζουν κυρίως στην απόκτηση εισοδήματος μέσω σύναψης σύμβασης εργασίας. Στη Ρουμανία, κάποιο από τα μέλη της οικογένειας που λαμβάνει ΕΕΕ, είναι υποχρεωμένο να εργαστεί προς το συμφέρον της τοπικής αυτοδιοίκησης, με στόχο την κοινωνική ένταξη. Στην Ολλανδία, οι σύντροφοι / σύζυγοι των ανέργων θα πρέπει επίσης να αναζητήσουν εργασία. Στην Γερμανία, άτομα που έχουν ανάγκη και που είναι ικανά να εργαστούν, καθώς και τα άτομα που ζουν μαζί τους, θα πρέπει να εξαντλήσουν όλες τις δυνατότητες που έχουν για να βρουν δουλειά. Στην περίπτωση που η αναζήτηση για εργασία αποτύχει, τα περισσότερα από τα κράτη μέλη προβλέπουν μια «εναλλακτική οδό», κυρίως μέσω της παρακολούθησης προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης. Ορισμένα κράτη μέλη καθορίζουν μέχρι και συγκεκριμένους όρους, όπου μπορεί κάποιος να παρακολουθήσει ένα τέτοιο πρόγραμμα. Στην Ιρλανδία, όλα τα άτομα που δεν εργάζονται για διάστημα τριών μηνών, συμμετέχουν στο εθνικό σχέδιο δράσης για την απασχόληση, με κύριο στόχο την επανένταξή τους στην αγορά εργασίας. Εκτός από την επαγγελματική κατάρτιση κάποια κράτη μέλη εφαρμόζουν και άλλους τρόπους υποστήριξης των δικαιούχων του επιδόματος. Στην Γερμανία, οι τοπικές αρχές παρέχουν συμβουλές διαχείρισης χρέους ή ψυχολογική υποστήριξη και συμβουλευτική κατά του εθισμού σε ουσίες. Στην Μάλτα, υπάρχουν προγράμματα αποτοξίνωσης από ναρκωτικά και αλκοόλ, ενώ στην Σλοβενία ο δικαιούχος υποχρεώνεται να συνάψει συμβάσεις με το κέντρο κοινωνικής εργασίας. Άλλες πρωτοβουλίες που έχουν λάβει ορισμένες χώρες είναι οι εξής: στη Νορβηγία η υπηρεσία εργασίας και πρόνοιας μπορεί να θέσει προϋποθέσεις για τη χορήγηση κοινωνικής και οικονομικής βοήθειας, για παράδειγμα, την εργασία στο Δήμο. Στη Βουλγαρία, οι άνεργοι προκειμένου να λάβουν το μηνιαίο επίδομα κοινωνικής πρόνοιας, συμμετέχουν σε προγράμματα που διοργανώνονται από το Δήμο για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Στο Βέλγιο το δημόσιο κέντρο κοινωνικής βοήθειας μπορεί να προτείνει μια εργασία στον ενδιαφερόμενο, με σκοπό την απόκτηση επαγγελματικής εμπειρίας καθώς και να τον θέσει στη διάθεση εργοδοτών του ιδιωτικού τομέα. Μπορεί επίσης, να καλύψει και ένα μέρος του μισθού του. Σε όλα τα κράτη μέλη επιβάλλουν κυρώσεις τιμωρώντας την «απρόθυμη συμπεριφορά». Στην Βουλγαρία, η άρνηση να συμμετάσχουν οι υποψήφιοι δικαιούχοι σε προγράμματα επανένταξης, έχει ως αποτέλεσμα τη διακοπή της οικονομικής βοήθειας. Η επιβολή κυρώσεων καθορίζεται από νομοθετικές πράξεις. Στην Κύπρο η άρνηση συμμετοχής σε πρόγραμμα κατάρτισης ή η απόρριψη θέσης εργασίας, σημαίνει τη διακοπή της βοήθειας. Το ίδιο συμβαίνει και στη Δανία. Στην Ουγγαρία, το δικαίωμα στις παροχές τερματίζεται αυτόματα, αν ο δικαιούχος διαγραφεί από το μητρώο αναζήτησης εργασίας. Εάν η συμπεριφορά αυτή παρατηρηθεί για πρώτη φορά, τότε προβλέπεται αναστολή χορήγησης του ΕΕΕ για ένα μήνα. Εάν όμως παρατηρηθεί για δεύτερη φορά, τότε αυτό συνεπάγεται τον τερματισμό της παροχής. Κάποια κράτη μέλη παρέχουν οικονομικά κίνητρα σε εργοδότες που προσλαμβάνουν άτομα που λαμβάνουν το επίδομα. Κράτη όπως το Βέλγιο, η Γαλλία και η Σλοβακία επιδοτούν τους ιδιοκτήτες επιχειρήσεων που απασχολούν δικαιούχους ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Στην Σλοβενία για παράδειγμα, χορηγούνται 12 μηνιαίες πληρωμές ΕΕΕ, στους εργοδότες που προσλαμβάνουν μακροχρόνια δικαιούχους ΕΕΕ. Βλ. αναλυτικά «Πολιτικές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα: μια συγκριτική ανάλυση», Ενδιάμεση έκθεση για τα μέλη των αρμόδιων κοινοβουλευτικών επιτροπών της Βουλής των Ελλήνων, Βουλή των Ελλήνων, Γραφείο Προϋπολογισμού, Σεπτέμβριος 2014, σελ. 12-13.

αποκλεισμού είναι λιγότερο αποτελεσματικές. Για να έχει διάρκεια η θετική επίδραση της ενίσχυσης θα πρέπει να συνοδεύεται από μια πιο μόνιμη βελτίωση της απασχολησιμότητας των δικαιούχων – με την έννοια της ικανότητάς τους να τα βγάζουν πέρα μόνοι τους.

Δυστυχώς, η σύνδεση του ΚΕΑ με τα προγράμματα απασχόλησης και κατάρτισης του ΟΑΕΔ είναι ακόμα στο ξεκίνημα. Όμως, ο ρόλος του ΟΑΕΔ σε αυτή την περίπτωση είναι κομβικός. Διότι, είναι ο οργανισμός που έχει διαμεσολαβητικό ρόλο στην αγορά εργασίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης εργασίας. Από τη μια διαχειρίζεται ένα μεγάλο όγκο ανέργων και από την άλλη γίνεται δέκτης των απαιτήσεων της αγοράς εργασίας, δηλαδή των απαιτήσεων των εργοδοτών, που αφορούν ανάγκες σε προσωπικό με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά. Τα χαρακτηριστικά αυτά δεν είναι μόνο τυπικά επαγγελματικά, αλλά αφορούν ποιοτικά χαρακτηριστικά, δηλαδή στοιχεία που συνδέονται άμεσα με το σύνολο της προσωπικότητας του ατόμου. Ο εργασιακός σύμβουλος του ΟΑΕΔ, ως το υποκείμενο παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών σταδιοδρομίας, όπως ο επαγγελματικός προσανατολισμός και αναπροσανατολισμός, υποστηρίζει τους αναζητούντες εργασία και τους προσανατολίζει στην απόκτηση και βελτίωση των δεξιοτήτων τους. Ιδιαίτερα ο μακροχρόνια άνεργος, πρέπει να πειστεί ότι οι δεξιότητες που είχε, δεν τις έχασε μαζί με την απώλεια της θέσης εργασίας, αλλά μπορεί να τις ανακτήσει εύκολα σε μια νέα δουλειά, ότι μπορεί να ανακαλύψει και άλλες δεξιότητες που διαθέτει και δεν τις είχε αξιοποιήσει μέχρι τώρα αλλά, κυρίως, ότι είναι ικανός να αποκτήσει νέες δεξιότητες και να αξιοποιήσει τις ήδη υπάρχουσες. Πάντως, η ενεργοποίηση των ανέργων επιβάλλεται από την ανάγκη ενσωμάτωσής τους στον οικονομικό και κοινωνικό ιστό και ανάκτησης της προσωπικής τους αυτοδυναμίας. Πρέπει να στηρίζεται στην ενίσχυση του κοινωνικού και εργασιακού ήθους, που αντανακλά ένα πλαίσιο αμοιβαίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, σύμφωνα με το οποίο οι ενδιαφερόμενοι θεμελιώνουν δικαιώματα λήψης της κοινωνικής παροχής αλλά παράλληλα αναπτύσσουν σταδιακά προσωπικές δράσεις αυτοτελούς κάλυψης των αναγκών τους για να περιορίσουν τους κινδύνους εξάρτησης καθ' όλη τη διάρκεια του βίου τους από την πολιτεία.

Επειδή τα προβλήματα της ανεργίας έχουν διαφοροποιηθεί στην περίοδο της κρίσης, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά, ο ΟΑΕΔ εκτός της συμβουλευτικής, διαθέτει μηχανισμούς κατάρτισης και προγράμματα επιδότησης θέσεων απασχόλησης με μεγαλύτερο βαθμό εξειδίκευσης και διασύνδεσής τους με τα χαρακτηριστικά των ομάδων στόχων στις οποίες απευθύνονται, όπως για παράδειγμα οι δικαιούχοι του ΚΕΑ. Επιπλέον, η καινοτομία της αναμενόμενης διαδικασίας του profiling<sup>217</sup> που έχει σχεδιάσει ο ΟΑΕΔ, στο πλαίσιο του προγράμματος αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών του, αναμένεται να οδηγήσει σε αποτελεσματικότερη εξειδίκευση των προγραμμάτων βάσει των αναγκών των ωφελούμενων. Δεδομένης δε, της πολυπλοκότητας του προβλήματος της ανεργίας και της διασύνδεσής της με άλλα προβλήματα όπως η υγεία<sup>218</sup>, η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός, η σύνδεση των προγραμμάτων του ΟΑΕΔ με μισθολογικά κριτήρια και άλλα κριτήρια κοινωνικού αποκλεισμού θεωρείται θετική εξέλιξη.

Το είδος των ενεργειών που θα επιλεγούν έχει, επίσης, σημασία. Για παράδειγμα, προγράμματα κινητοποίησης των δικαιούχων του επιδόματος σε περιβάλλον πολύ υψηλής ανεργίας ενέχουν ένα ηθικό δίλημμα, καθώς οι πιθανότητες των ατόμων αυτών να βρουν εργασία στο περιβάλλον αυτό είναι μικρές<sup>219</sup>. Οι λύσεις που επιλέγονται, θα πρέπει να έχουν τη μέγιστη δυνατή αποτελεσματικότητα.

---

<sup>217</sup> Η μεθοδολογία για την καταγραφή του προφίλ και την τμηματοποίηση και κατηγοριοποίηση των ανέργων (profiling and segmentation methodology). Η νέα μεθοδολογία βασίζεται στον καθορισμό συγκεκριμένων προσδιοριστικών παραγόντων (κριτηρίων) που συμβάλλουν στην κατάταξη των αναζητούντων εργασία σε ομάδες, με βάση ατομικά χαρακτηριστικά τους που καταγράφονται τόσο κατά την εγγραφή τους όσο και μέσω ειδικά διαμορφωμένου ερωτηματολογίου που συμπληρώνουν οι ίδιοι. Από τα ανωτέρω στοιχεία προκύπτει αυτόματα η κατηγοριοποίηση των αναζητούντων εργασία, χωρίς την παρέμβαση του εργασιακού συμβούλου. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται μια «αντικειμενική» κατάταξη και διασφαλίζεται η ομοιογένεια της όλης διαδικασίας. Εφαρμόζει σε όλους ενιαία κριτήρια με αυτόματο και αδιάβλητο τρόπο και την χρήση της τεχνολογίας, προκειμένου να εξασφαλίσει την ίση μεταχείριση των αναζητούντων εργασία.

<sup>218</sup> Η σύνδεση της ανεργίας με τη φτώχεια και τα προβλήματα υγείας έχει τεκμηριωθεί επαρκώς στη διεθνή βιβλιογραφία. Το εύρημα αυτό επιβεβαιώνει τα ευρήματα παλαιότερων σχετικών ερευνών, σύμφωνα με τις οποίες τα άτομα με προβλήματα υγείας είχαν τουλάχιστον διπλό ρίσκο να μείνουν άνεργα σε περιόδους οικονομικής ύφεσης. Το αποτέλεσμα αυτό είναι εντονότερο για άτομα χαμηλότερων τάξεων και για άτομα μεγαλύτερης ηλικίας. Μάλιστα τα άτομα με προβλήματα υγείας που χάνουν την εργασία τους παραμένουν άνεργα για μεγαλύτερο διάστημα από τα άτομα με καλή υγεία. Βλ. σχετικά «Εργασία και απασχόληση στην Ελλάδα», Ετήσια Έκθεση, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού, Αθήνα, 2017, σελ. 58 με τις εκεί παραπομπές.

<sup>219</sup> Η άποψη αυτή αντιμετωπίζει την απασχόληση και την ανεργία ως ένα ευρύτερο δομικό πρόβλημα, που οφείλεται στον περιορισμό της ενεργούς ζήτησης, εξαιτίας των αυστηρών εισοδηματικών πολιτικών που εμφανίζονται τις τελευταίες δεκαετίες. Βλ. αναλυτικότερα στο «Το

Έτσι, μια ενδιαφέρουσα επιλογή μπορεί να είναι η τοποθέτηση κάποιων δικαιούχων σε προγράμματα κοινωνικής εργασίας, που υλοποιούνται από δημόσιους φορείς ή και πιστοποιημένες εθελοντικές οργανώσεις. Η απασχόληση των δικαιούχων θα πρέπει να αμείβεται κανονικά (τουλάχιστον με το κατώτατο ημερομίσθιο), ενώ το κόστος μπορεί να βαρύνει εν μέρει τους φορείς υλοποίησης και εν μέρει τον προϋπολογισμό του προγράμματος.

Επίσης, καινοτόμες λύσεις για την ενσωμάτωση των ατόμων με αναπηρία που βασίζονται στις αρχές της τοπικής πράσινης ανάπτυξης και της αξιοποίησης των δυνατοτήτων τους αποτελεί μια άλλη πρόταση. Η ανάπτυξη της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας ως τρίτου πυλώνα ανάπτυξης και αντιμετώπισης της ανεργίας, θεωρείται μια θετική πρακτική που αναμένεται να φέρει ποικίλα θετικά αποτελέσματα. Βέβαια, η αποτελεσματικότητα της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας απαιτεί όχι απλά τη θεσμική και οικονομική βοήθεια των επιχειρήσεων αυτών αλλά και εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις και άλλες παρεμβάσεις για την ανάπτυξη δεξιοτήτων που συνδέονται με αυτή την επιχειρηματική δραστηριότητα, καθώς και αλλαγή κουλτούρας σχετικά με την αποτελεσματικότητα αυτών των πρακτικών<sup>220</sup>.

Πάντως, σε κάθε περίπτωση, για την εύρεση των καταλληλότερων λύσεων είναι απαραίτητη η στατιστική παρακολούθηση των χαρακτηριστικών της ανεργίας, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού σε μακροχρόνια βάση καθώς και η ποιοτική ανάλυση των αποτελεσμάτων.

Μια άλλη διάσταση της ενεργοποίησης είναι η εξασφάλιση ότι οι δικαιούχοι, ανίκανοι προς εργασία λόγω ηλικίας, αναπηρίας ή οικογενειακών ευθυνών, να έχουν πρόσβαση στις βασικές κοινωνικές υπηρεσίες που χρειάζονται: οι άστεγοι στέγη, οι χρόνια ασθενείς περίθαλψη, οι αγράμματοι σχολείο δεύτερης ευκαιρίας, οι νέες μητέρες βρεφονηπιακούς σταθμούς, οι ηλικιωμένοι βοήθεια στο σπίτι.

Συχνά, οι βασικές κοινωνικές υπηρεσίες υφίστανται ήδη, το ίδιο και τα προγράμματα επανένταξης στην αγορά εργασίας. Στην περίπτωση αυτή αρκεί ο καλύτερος συντονισμός μεταξύ του φορέα υλοποίησης του ελάχιστου εισοδήματος, των

---

σύστημα κοινωνικής προστασίας από την ανεργία: εμπειρίες, διαστάσεις και πολιτικές», ό. π., σελ. 303.

<sup>220</sup> Βλ. σχετικά « Το σύστημα κοινωνικής προστασίας...», ό. π., σελ. 59 με τις εκεί παραπομπές.

κοινωνικών υπηρεσιών και του ΟΑΕΔ, καθώς και η κατά προτεραιότητα ένταξη των δικαιούχων ελάχιστου εισοδήματος στα προγράμματα επανένταξης.

Για την μεγαλύτερη ενεργοποίηση των δικαιούχων, να καθιερωθεί ένα ανταποδοτικό σύστημα πόντων (point system), στο οποίο θα προσμετρούνται οι συμμετοχές σε προγράμματα απασχόλησης, επαγγελματικής κατάρτισης και εκπαίδευσης. Το σύστημα αυτό θα συμβάλλει στην κοινωνική και επαγγελματική ενεργοποίηση των δικαιούχων, καθώς με την συμπλήρωση ενός δεδομένου αριθμού πόντων, οι δικαιούχοι θα ανταμείβονται με δωρεάν υπηρεσίες ή πρόσθετο εισόδημα<sup>221</sup>.

Τέλος, η σύνδεση επιδοματικής στήριξης και συμμετοχής των δικαιούχων σε δράσεις επανένταξης έχει το πρόσθετο πλεονέκτημα ότι κάνει ασύμφορη τη διεκδίκηση του επιδόματος από άτομα που δεν το δικαιούνται. Συνεπώς, μια τέτοια πρόβλεψη μπορεί να περιορίσει τη σχετική σπατάλη.

Η πλατφόρμα του Κοινωνικού Εισοδήματος θα μπορούσε να βελτιωθεί περαιτέρω, προσφέροντας ενημερωτικό υλικό σχετικό με το νομικό καθεστώς του και τις δράσεις που υλοποιούνται, προσομοιωτή υπολογισμού του προσφερόμενου εισοδήματος στους αιτούντες και πλατφόρμα επικοινωνίας με τις κατά τόπους αρμόδιες υπηρεσίες χορήγησης του και τον ΟΑΕΔ, για την τόνωση των ενεργητικών πολιτικών επαγγελματικής επανένταξης των δικαιούχων. Η πλατφόρμα αυτή θα μπορούσε να γίνει σε συνεργασία με το Υπουργείο Παιδείας, ώστε να υπάρχει διαρκής ενημέρωση των δικαιούχων για την εκπαίδευση, την κατάρτιση και τα προγράμματα δια βίου μάθησης.

Η στρατηγική καταπολέμησης της απάτης πρέπει να σχεδιαστεί προσεκτικά. Καλό θα ήταν να υπάρχει μια σαφής εκ των προτέρων ενημέρωση του πολίτη για τις πιθανές κυρώσεις μιας ψευδούς δήλωσης. Οι κυρώσεις θα πρέπει να είναι σοβαρές για να αποτρέπεται, όσο είναι δυνατόν, η ψευδής δήλωση στοιχείων. Σημαντικό σημείο αποτελεί η αυτοδέσμευση των υποψηφίων και η εξουσιοδότηση για αξιοποίηση τραπεζικών και λοιπών στοιχείων. Ακόμη και να μην μπορεί να ελεγχθεί, είναι σημαντικό να είναι καταγεγραμμένο και σαφές ότι αυτοί εξαπάτησαν το σύστημα. Σημαντικό σημείο αποτελεί και η διασταύρωση των κοινωνικών επιδομάτων που

---

<sup>221</sup> Βλ. σχετικά Γιώργος Γεωργαράκης, «Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα στα κράτη μέλη της ΕΕ-28 και της ΕΖΕΣ: Προβλήματα και πρακτικές για την εφαρμογή του στην Ελλάδα», e-Περιοδικό Επιστήμης & Τεχνολογίας, Τόμος 9, Τεύχος 5, 2014, σελ. 55.

παίρνει μία οικογένεια, με παράλληλη διασταύρωση στοιχείων, όπως συντάξεων, τραπεζικών λογαριασμών κ.λπ. Η διαδικασία αυτή, βέβαια, απαιτεί καλή μηχανοργάνωση και λειτουργία ενός δικτύου διασταυρώσεων μεταξύ διαφόρων υπηρεσιών και φορέων, όπως ασφαλιστικών ταμείων, κοινωνικών υπηρεσιών, ληξιαρχείων, τραπεζών, που δεν είναι ακόμα εφικτή.

Βέβαια ένα μηχανογραφημένο σύστημα παροχών με αναφορά τον πολίτη και όχι την παροχή ή το φορέα παροχής θα διευκόλυνε τον προσδιορισμό των εισοδημάτων από κρατικές παροχές που λαμβάνει ο πολίτης, αλλά αυτό δεν είναι ακόμη επιτεύξιμο. Όμως, κανονικά όλοι οι φορείς παροχής επιδομάτων (αρμόδια για παροχή επιδομάτων υπηρεσία του Δήμου, Κοινωνική Υπηρεσία του Δήμου, ΟΑΕΔ- ΚΠΑ2, ΟΠΕΚΑ-ΠΡΩΗΝ ΟΓΑ<sup>222</sup>, ΔΟΥ<sup>223</sup>) έχουν τη δική τους βάση ληπτών, επομένως, μια συμφωνία ως προς την πρόσβαση στη βάση αυτή από τις υπηρεσίες προσδιορισμού και ελέγχου των ληπτών, θα διευκόλυνε τον έλεγχο. Συμπληρωματικά, προς την υπηρεσία ελέγχου των εισοδημάτων ή άλλων περιουσιακών στοιχείων, σημαντική κρίνεται η συνεργασία και έκθεση της Κοινωνικής Υπηρεσίας, ώστε να συμπληρώνεται η εικόνα του υποψήφιου λήπτη με κοινωνικά δεδομένα, να καταγράφονται οι ενδεχόμενες συνοδευτικές και υποστηρικτικές δράσεις που προτείνονται για το συγκεκριμένο υποψήφιο και να παρακολουθείται η πορεία του.

Πάντως, οι πλείστες μορφές επιδοματικής ενίσχυσης, από διαφορετικούς φορείς και υπηρεσίες, που υπάρχουν σήμερα αναδεικνύει το ζήτημα του εξορθολογισμού των προνοιακών παροχών και της ενσωμάτωσης άλλων επιδομάτων σε ένα ενιαίο ποσό ενίσχυσης, υπό την ομπρέλα του ΚΕΑ. Η γενικότερη, υγιής αναμόρφωση του προνοιακού συστήματος είναι επιθυμητή, σε κάθε περίπτωση, όμως, πρέπει να αποτραπεί η εφαρμογή του προγράμματος δια της συνολικής μείωσης επιδομάτων σε διάφορες κατηγορίες ευπαθών ομάδων, με το πρόσχημα των εισοδηματικών κριτηρίων και με στόχο τον οικονομικό εξορθολογισμό, χωρίς να υπάρξει μελέτη επιπτώσεων και αυστηρή καταγραφή των δικαιούχων και των όρων παροχής.

Ως προς την αντιμετώπιση της παγίδας της φτώχειας, ο Μάνος Ματσαγγάνης υποστηρίζει ότι ένα πρόγραμμα αρνητικού φόρου εισοδήματος θα βελτίωνε την

---

<sup>222</sup> Ο Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ) είναι ο καθολικός διάδοχος του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ). Σκοπός του είναι η χορήγηση προνοιακών παροχών, οικονομικών ενισχύσεων και κοινωνικών υπηρεσιών για την οικονομική στήριξη και κοινωνική ένταξη οικογενειών και ευπαθών ομάδων του πληθυσμού.

<sup>223</sup> Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία.



κατάσταση. Η απόκτηση εισοδημάτων από εργασία δεν θα προκαλούσε ισόποση μείωση του επιδόματος και το άτομο θα είχε πολύ ισχυρότερα κίνητρα για εργασία με το σύστημα του αρνητικού φόρου εισοδήματος παρά με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα<sup>224</sup>. Άλλωστε, το ψυχικό κόστος της έλλειψης εργασίας εξαιτίας της ανεργίας, δεν υποκαθίσταται από κανένα επίδομα. Η εργασία δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την κοινωνική ένταξη του ατόμου, δίνοντάς του μία κοινωνική αναγνώριση και αυξάνοντας τις δυνατότητές του για κοινωνικές γνωριμίες<sup>225</sup>.

Η ανάπτυξη μιας ξεκάθαρης στρατηγικής δημοσιότητας του προγράμματος, αλλά και η σωστή «επικοινωνιακή» πολιτική όσον αφορά στην οικονομική παροχή και τη διαδικασία λήψης της, πρέπει να διασφαλίσουν το σεβασμό στην προσωπικότητα του λήπτη και να μην τον υποβάλλουν σε πολλαπλές γραφειοκρατικές διαδικασίες. Για να περιοριστεί ο κοινωνικός στιγματισμός, πρέπει να αναδειχθεί ότι λόγω της οξύτητας της κρίσης, δεν ευθύνεται ο πολίτης για την κατάσταση στην οποία περιήλθε και ότι πάρα πολλοί συμπολίτες του βρίσκονται στην ίδια θέση, άρα και η λήψη οικονομικών βοηθημάτων δεν έχει την ίδια αρνητική χροιά συγκριτικά με άλλες εποχές.

Τέλος, η βιωσιμότητα του ΚΕΑ στην Ελλάδα θα είναι δύσκολη, εάν δεν ευαισθητοποιηθεί η κοινή γνώμη και δεν διευρυνθεί η βάση υποστήριξης του προγράμματος στο εσωτερικό των κομμάτων, αλλά και κοινωνικών φορέων, όπως οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, τα επαγγελματικά σωματεία και η Εκκλησία. Πρέπει να αναδειχθεί το αίσθημα της «εθνικής» κυριότητας του προγράμματος και όχι ο χαρακτήρας του ως μνημονιακή υποχρέωση. Σκόπιμο είναι να αναδειχθεί μια σαφής επικοινωνία σχετικά με τα αναμενόμενα οφέλη του προγράμματος που θα βελτιώσουν την αποτελεσματικότητά του. Επίσης, πρέπει να υπερνικηθούν οι ξενοφοβικές αντιδράσεις της κοινής γνώμης, να υπερκεραστεί η εντεινόμενη εθνικιστική ρητορεία και να τεθεί σε εφαρμογή ένα λογικό πρόγραμμα ενσωμάτωσης των ξένων ανθρώπων που επιθυμούν να παραμείνουν στη χώρα μας, αλλά και να σταθεροποιηθούν οι μεταναστευτικές ροές προς αυτή.

---

<sup>224</sup> Βλ. αναλυτικότερα Μάνος Μασσαγγάνης, «Προστασία των χαμηλών εισοδημάτων και παγίδα της φτώχειας», ό. π., σελ. 73-75 με τα παραδείγματα εφαρμογής του μέτρου.

<sup>225</sup> Βλ. Μιχάλης Χλέτσος, «Κοινωνική προστασία και εργασία: Σκέψεις για το ρόλο της πολιτικής του εγγυημένου εισοδήματος» στο «Προβολές», Τεύχος 8, Οκτώβριος 2000.



## Επίλογος

Λόγω της παρατεταμένης οικονομικής ύφεσης, η μελέτη των προβλημάτων της ανεργίας, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού αποκτά τεράστιο ενδιαφέρον. Υπάρχουν ομάδες πληθυσμού που είναι ιδιαίτερα ευάλωτες και υφίσταται ένας ιδιαίτερα αυξημένος κίνδυνος ανάπτυξης μιας προσωπικής διαδρομής στη φτώχεια. Μεσοπρόθεσμα, τα νοικοκυριά που διαθέτουν λιγότερα περιουσιακά στοιχεία, περιορισμένες δυνατότητες αντίδρασης και λιγότερη πρόσβαση σε τραπεζικές υπηρεσίες και προϊόντα, ενδεχομένως να βιώσουν βαθύτερα, την απόλυτη φτώχεια ή τον κοινωνικό αποκλεισμό. Βραχυχρόνια, ωστόσο, πλήττονται όσοι βρίσκονται «κοντά στη φτώχεια», ενώ επηρεάζονται και νέες ομάδες που διαφορετικά δεν θα είχαν επηρεαστεί. Ο απροσδόκητος αποκλεισμός τους από την προστασία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, η ανεπάντευτη μετάβασή τους - λόγω της οικονομικής κρίσης και ιδιαίτερα της αναδιάρθρωσης της αγοράς εργασίας- μεταξύ των φτωχών και η αντιμετώπιση άλλων πιθανών προβλημάτων, όπως για παράδειγμα κρίση της οικογένειας, υπερχρέωση και αδυναμία χρήσης υπηρεσιών που παραδοσιακά απευθύνονται οι φτωχοί, ενδεχομένως να τους παγιώσει στη φτώχεια. Η φύση της φτώχειας φαίνεται να έχει αλλάξει: υπό τις συνθήκες αύξησης των ανέργων ή των «φτωχών εργαζομένων» το μέλλον μεγάλων κοινωνικών ομάδων γίνεται λιγότερο ασφαλές, πιθανόν πιο σκοτεινό και ακαθόριστο. Τα σωρευτικά αποτελέσματα δέκα χρόνων κρίσης, τόσο σε οικονομικό όσο και κοινωνικό επίπεδο, η συνεχιζόμενη πολιτική δημοσιονομικής λιτότητας και η αποδόμηση του πλαισίου των εργασιακών σχέσεων συγκροτούν ένα βαθιά προβληματικό περιβάλλον.

Με βάση τα τελευταία στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ<sup>226</sup>, οι άνεργοι κατά το τρίτο τρίμηνο του 2017 ανήλθαν σε 970 χιλιάδες άτομα (20,2% του εργατικού δυναμικού), έναντι 1.092.589 ανέργων (22,6% του εργατικού δυναμικού) το αντίστοιχο τρίμηνο του 2016. Τα στοιχεία αυτά δείχνουν μια τάση αποκλιμάκωσης της ανεργίας, η κατάσταση στην αγορά εργασίας όμως παραμένει αβέβαιη, τόσο ως προς το απόλυτο ύψος της ανεργίας, όσο και ως προς το μέγεθος του προβλήματος σε ιδιαίτερες ομάδες του πληθυσμού. Πάντως, το ποσοστό ανεργίας εμφανίζεται σημαντικά υψηλότερο στις γυναίκες και στους νέους –ακόμα και σ' αυτούς με υψηλή ειδίκευση–, ενώ οι μακροχρόνια άνεργοι ξεπερνούν το 70% του συνόλου των

---

<sup>226</sup> Βλ. [www.statistics.gr](http://www.statistics.gr).

ανέργων. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει την ιδιαίτερη δυσκολία που αντιμετωπίζουν οι άνεργοι να επανέλθουν στην εργασία και συνεπώς, την ανάγκη για δομικές παρεμβάσεις προκειμένου να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο της ανεργίας και της φτώχειας που συνεπάγεται αυτή. Η συντριπτική πλειονότητα, λοιπόν, των ανέργων εξακολουθεί να μένει χωρίς εισοδηματική στήριξη. Όμως, πολλοί άνεργοι ζουν σε νοικοκυριά, όπου δεν εργάζεται κανένας ενήλικας. Πάνω από 584.000 άτομα ζούσαν, το 2016, σε οικογένειες με άνεργο αρχηγό, που δεν είχαν την οικονομική δυνατότητα να αγοράσουν (χωρίς να δανειστούν) τα βασικά αγαθά που απαιτούνται για την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης. Το φαινόμενο της διόγκωσης του αριθμού των φτωχών ανέργων που δεν λαμβάνουν εισοδηματική στήριξη από το σύστημα κοινωνικής προστασίας είναι το «νέο κοινωνικό ζήτημα». Η κρισιμότητά του υπονομεύει την κοινωνική συνοχή, την πολιτική σταθερότητα, καθώς και τη βιωσιμότητα της ανάκαμψης.

Η εξέλιξη των μισθών κατά το 2017 εμφανίζει σταθεροποίηση στα χαμηλά επίπεδα που έχουν διαμορφωθεί. Στον ευρύτερο δημόσιο τομέα έχει αυξηθεί σημαντικά το ποσοστό των εργαζομένων με καθαρές μηνιαίες αποδοχές κάτω των 1.000 ευρώ, το οποίο ανέρχεται σε 29,8% το 2017 (από 18,9% το 2009). Την ίδια στιγμή οι προσλήψεις με πλήρη απασχόληση υποχωρούν σταθερά, αφού μειώνεται η ποσοστιαία αναλογία τους από 79% το 2009 σε 45% το 2017, ενώ η ποσοστιαία αναλογία των νέων προσλήψεων με ευέλικτες μορφές απασχόλησης υπερδιπλασιάζεται. Ενώ το 2009 οι προσλήψεις με ευέλικτες μορφές εργασίας αντιστοιχούσαν στο 21% του συνόλου των προσλήψεων, το 2017 αντιστοιχούν στο 54,9%.

Η περίοδος 2009-2016 συνοδεύτηκε από ιδιαίτερα αρνητικές κοινωνικές επιπτώσεις, όπως εκφράζονται από τους σχετικούς δείκτες φτώχειας και ανισότητας. Η εξέλιξη των εν λόγω δεικτών εμφανίζεται να ακολουθεί την υφεσιακή δυναμική που προέκυψε στην ελληνική οικονομία κατά την περίοδο εφαρμογής των πολιτικών λιτότητας, καθώς οι αρνητικές τους επιδόσεις προσεγγίζουν το μέγιστο επίπεδο κατά την περίοδο 2013-2014, για να σταθεροποιηθούν τα επόμενα χρόνια. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι ο δείκτης φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού αυξάνεται από 27,6% το 2009 σε 36% το 2014 για να μειωθεί ελαφρώς στο 35,6% το 2016 (διαθέσιμο εισόδημα 2015). Καθοριστικός παράγοντας για τη συγκράτηση του ποσοστού φτώχειας στην Ελλάδα συνιστούν οι μεταβιβαστικές πληρωμές, και ειδικά

εκείνη των συντάξεων, καθώς κατά την κρίση διευρύνεται σταθερά η σημασία που έχουν για την αντιμετώπιση της φτώχειας. Από την άλλη πλευρά ανησυχητικό κρίνεται το γεγονός ότι οι κοινωνικές ομάδες που επαγγελματικά βρίσκονται στο περιθώριο, όπως οι άνεργοι και ο μη ενεργός πληθυσμός, εμφανίζουν ισχυρή αύξηση του ποσοστού φτώχειας την περίοδο 2015-2016. Επίσης, δυσχερέστερη γίνεται η θέση των μη μισθωτών εργαζομένων (αυτοαπασχολούμενων) σε αντίθεση με τους μισθωτούς, όπου το ποσοστό φτώχειας παρουσιάζει μικρή υποχώρηση.

Η σχετική φτώχεια εμφανίζει σταθερή αύξηση από 19,7% το 2009 σε 23,1% το 2012-2013, όπου φτάνει στο μέγιστο επίπεδο. Κατά τα έτη 2014 και 2015 το ποσοστό φτώχειας εμφανίζει μια αξιοσημείωτη αποκλιμάκωση, η οποία συνεχίζεται οριακά και το 2016 καταλήγοντας στο 21,2%. Η μείωση αυτή αποδίδεται, στην αποδυνάμωση της διαδικασίας εσωτερικής υποτίμησης και ταυτόχρονα στη σταδιακή αύξηση της απασχόλησης και στη θέσπιση του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (2014) και στη συνέχεια του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης (2016), τα οποία συνέβαλαν στη μερική ανακούφιση του πληθυσμού που πλήττεται από ακραία φτώχεια<sup>227</sup>.

Η παρούσα εργασία ρίχνει φως στην ελληνική εμπειρία με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Η Ελλάδα αποτελούσε μία από τις ελάχιστες ευρωπαϊκές χώρες που δεν διέθετε κάποιο σχετικό πρόγραμμα. Δίχως αμφιβολία, η θεσμοθέτηση ενός εθνικής εμβέλειας προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος συνιστά ιστορική προσαρμογή του συστήματος κοινωνικής προστασίας της χώρας στον ευρωπαϊκό κανόνα. Από την άλλη όμως, δεν μπορεί να αγνοηθεί το γεγονός ότι η προσαρμογή αυτή έγινε με μεγάλη καθυστέρηση, πίσω από ένα πέπλο αδιαφορίας, άγνοιας και δυσπιστίας, χωρίς αξιόλογη στήριξη από εγχώριες πολιτικές και κοινωνικές δυνάμεις. Η ελληνική εμπειρία χαρακτηρίζεται από το ρητορικό ή στην καλύτερη περίπτωση αποσπασματικό ενδιαφέρον για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα κυρίαρχων πολιτικών και κοινωνικών φορέων. Παρά το γεγονός ότι τα δύο μεγάλα κόμματα (ΝΔ και ΠΑΣΟΚ) φλέρταραν επίμονα με την ιδέα της θεσμοθέτησης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, η έλλειψη σχετικής ομοφωνίας στο εσωτερικό τους, σε συνδυασμό με τις διαφορετικές προτεραιότητές τους στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, εμπόδισε την ανάληψη μιας τέτοιας πρωτοβουλίας. Η πολιτική

---

<sup>227</sup> Βλ. αναλυτικότερα «Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση», Ετήσια έκθεση 2018, Ινστιτούτο Εργασίας Γ.Σ.Ε.Ε., σελ. 127.

διαβούλευση για τη νομοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα ξεπέρασε, χωρίς πρακτικό αντίκρισμα, μια ολόκληρη δεκαετία, παρά τη διατύπωση της Σύστασης 92/441 από το Ευρωκοινοβούλιο το 1992 και την κατοχύρωση του δικαιώματος για κοινωνική πρόνοια στο άρθρο 21§3 του ελληνικού Συντάγματος. Τελικά, αυτό επιβλήθηκε ως μέρος του δεύτερου μνημονίου μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας και πολιτείας που συνόδευε τη δανειακή σύμβαση μεταξύ της Ελλάδας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας το 2012. Η πιλοτική εφαρμογή του άρχισε τελικά δύο χρόνια μετά, το 2014 και γενικεύτηκε σε όλη την ελληνική επικράτεια το 2017, αφού μετονομάστηκε σε Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης.

Η αναγκαιότητα της εφαρμογής του απορρέει πρωτίστως από το γεγονός ότι το κοινωνικό κράτος είναι αποσπασματικό και το δίκτυο κοινωνικής ασφαλείας διάτρητο, με αποτέλεσμα να μένουν χωρίς προστασία άτομα που την έχουν ιδιαίτερη ανάγκη. Για παράδειγμα, το υπάρχον σύστημα κοινωνικής αλληλεγγύης, δυστυχώς, δεν προβλέπει τίποτε για τα νοικοκυριά χωρίς κανέναν εργαζόμενο, μετά την παρέλευση του σχετικά μικρού χρονικού διαστήματος της επιδότησης της ανεργίας, όπως εξάλλου και για πολλές άλλες ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Όσο και αν βελτιωθεί η στόχευση του υπάρχοντος συστήματος, τα άτομα αυτά θα βρίσκονται κάτω από την γραμμή της φτώχειας.

Η μελέτη του ΚΕΑ υπό το πρίσμα της Κοινωνιολογίας του Δικαίου και ιδιαίτερα του λειτουργισμού του Merton, αναδεικνύει το γεγονός ότι η θεσμοθέτησή του, δεν εξασφαλίζει εκ των προτέρων την απρόσκοπτη λειτουργία του, αλλά ούτε και την επιτυχία του, αφού προϋποθέτει προηγουμένως την αντιμετώπιση μίας σειράς προβλημάτων. Οι αδυναμίες του, ιδιαίτερα κατά την πιλοτική εφαρμογή, αποτυπώνονται στις σημαντικές καθυστερήσεις στις πληρωμές των δικαιούχων, αλλά και στο ότι οι δράσεις για την ένταξη ή την επανένταξη των δικαιούχων στην εργασία δεν εφαρμόστηκαν στην πράξη ποτέ. Χρόνιες παθήσεις, όπως η αυξημένη φοροδιαφυγή, η αδυναμία των μηχανισμών οικονομικού ελέγχου, η υποστελέχωση των κοινωνικών υπηρεσιών, η παραοικονομία, αποτελούν τροχοπέδη στην αποτελεσματική του υλοποίηση. Οι αδυναμίες αυτές, βέβαια, βρίσκονται σε συμφωνία με τον εν γένει, συχνά, πρόχειρο τρόπο, με τον οποίο χαράσσεται η κοινωνική πολιτική στη χώρα μας και υπονομεύει την εφαρμογή του, θέτοντας εμπόδια στην προοπτική του.

Το μέτρο του ΚΕΑ στοχεύει στην αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Καταρχάς, δεν εκφράζεται αντίρρηση στην αντιμετώπιση των φαινομένων αυτών, αν και η αιτιολόγησή τους καθώς και οι πιθανές λύσεις εγείρουν αρκετές διαφωνίες. Αναγνωρίζεται, όμως, όλο και περισσότερο ότι η φτώχεια, δε σημαίνει απλά τη δυσκολία κάλυψης βασικών αναγκών. Υπονομεύει ένα ευρύ φάσμα αναγκών, ατομικών και οικογενειακών, παρούσων και μελλοντικών. Δυσκολεύει την κάλυψη όχι μόνο των αναγκών τροφής και στέγης αλλά και της υγείας, της εκπαίδευσης, της συμμετοχής στα κοινά. Επιβαρύνει τον φτωχό αλλά και τα άτομα της οικογένειάς του. Ο κοινωνικός αποκλεισμός ατόμων ή τμημάτων της κοινωνίας οδηγεί σε κοινωνικές ανισότητες, οι επιπτώσεις των οποίων αγγίζουν ολόκληρη την κοινωνία.

Ένα ερώτημα που τίθεται αφορά το βάρος της ευθύνης για την ένταξη κάποιου ατόμου στην ομάδα των φτωχών, των ανέργων, των κοινωνικά αποκλεισμένων. Φταίει ο ίδιος που δεν διαχειρίστηκε σωστά τα οικονομικά του; Φταίει ο ίδιος που δεν βρίσκει δουλειά, γιατί δεν είναι επαρκώς καταρτισμένος; Οι απαντήσεις σε ανάλογα ερωτήματα προτρέπουν τους εμπλεκόμενους σε θέματα κοινωνικής πολιτικής προς τη μία ή την άλλη κατεύθυνση «λύσεων». Σίγουρα δεν είναι εύκολο να απαντηθεί ένα τέτοιο ερώτημα, καθώς δεν μπορεί να δοθεί μια μονοσήμαντη απάντηση. Η κατάσταση κάθε ατόμου αποτελεί το αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης ατομικών και κοινωνικών (συστημικών) χαρακτηριστικών, που λόγω και της ιστορικότητας αυτής της αλληλεπίδρασης, είναι δύσκολο να διαχωριστούν. Και ίσως, να μην έχει τόσο μεγάλη σημασία, ποιον βαρύνει η ευθύνη της κατάστασης σε επίπεδο ατόμου αλλά ποιος έχει την ευθύνη σε κοινωνικό επίπεδο για την αντιμετώπιση του συνολικού φαινομένου.

Στην πράξη, το μέτρο του ΚΕΑ περιλαμβάνει εισοδηματική ενίσχυση και συνοδευτικές ενέργειες. Ο προσδιορισμός των δικαιούχων αποτελεί μία από τις δυσκολίες εφαρμογής του μέτρου. Στόχος, αρχικά, είναι η αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας, όμως ορισμένα από τα νοικοκυριά που πλήττονται από ακραία φτώχεια δεν εμφανίζονται στα φορολογικά ή άλλα μητρώα. Επιπροσθέτως, ο προσδιορισμός των δικαιούχων δεν μπορεί να βασιστεί σε μια φορολογική δήλωση, αλλά πρέπει να συνεκτιμηθεί η συνολικότερη εισοδηματική και περιουσιακή κατάσταση του ενδιαφερόμενου, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων που έχει αναλάβει, ώστε

να εντοπιστούν τα άτομα/νοικοκυριά που αντιμετωπίζουν το μεγαλύτερο κίνδυνο. Θέματα στέγασης, αναπηρίας και άλλων δυσκολιών θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με ειδικές-επιπρόσθετες ενέργειες.

Το θέμα των υποστηρικτικών ενεργειών έχει εξαιρετική σημασία. Όσο επιτακτική και να είναι η εισοδηματική ενίσχυση, δεν αρκεί για την αντιμετώπιση του προβλήματος της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού σε βάθος χρόνου. Το ζητούμενο είναι η κοινωνική ένταξη και η αποδέσμευση από την όποια εισοδηματική ενίσχυση. Το Κοινωνικό Εισόδημα πρέπει να κατανοηθεί και να λειτουργήσει στην πράξη όχι ως αυτοσκοπός, αλλά ως μέσο, προκειμένου οι αποδέκτες του να υποβοηθηθούν στην αναζήτηση εργασίας και στην κανονική επανένταξή τους στην κοινωνική ζωή. Συνεπώς, οι υποστηρικτικές ενέργειες είναι καίριας σημασίας και θα πρέπει να είναι εξατομικευμένες και ουσιαστικές από τις υπηρεσίες απασχόλησης του ΟΑΕΔ. Για παράδειγμα, η γενικευμένη ένταξη σε προγράμματα κατάρτισης χωρίς άλλο κριτήριο, δεν είναι απαραίτητα αποτελεσματική, όχι μόνο για την αντιμετώπιση της φτώχειας, αλλά ούτε για την αντιμετώπιση της ανεργίας. Ιδανικά, θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί η ατομική αξιολόγηση του κάθε νοικοκυριού (και των μελών αυτού) από ειδικούς και η επιλογή των συμπληρωματικών ενεργειών από «καλάθι» επιλογών στο οποίο να συμπεριλαμβάνονται η συμβουλευτική, ενέργειες εκπαίδευσης/κατάρτισης, επιδοτούμενη απασχόληση, απασχόληση στην κοινωνική οικονομία. Βέβαια, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση δράσεων επανένταξης με ουσιαστικό αντίκρισμα δεν είναι εύκολη υπόθεση. Όμως, εάν ο στόχος είναι να δοθεί μια ευκαιρία στους δικαιούχους να ξεφύγουν από την ακραία φτώχεια και όχι απλώς να τους χορηγηθεί ένα μικρό βοήθημα, τότε δεν υπάρχει άλλη επιλογή. Σίγουρα, απαιτείται συνεργασία φορέων για τον εντοπισμό των δικαιούχων, τη διαδικασία των αιτήσεων και την παροχή της εισοδηματικής ενίσχυσης και των υποστηρικτικών υπηρεσιών. Η ξεκάθαρη οριοθέτηση αρμοδιοτήτων θεωρείται επιβεβλημένη.

Εν μέσω κλίματος ισχνής υποστήριξης για το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη όλες οι πιθανές επιπτώσεις της εφαρμογής του, που μπορεί να λειτουργήσουν αρνητικά για την εδραίωσή του. Από τον κοινωνικό στιγματισμό των δικαιούχων και την «παγίδα διαιώνισης της φτώχειας» ως την όξυνση των ξενοφοβικών αντιδράσεων της κοινής γνώμης αλλά και την άνοδο ακραίων φωνών κατά της αρωγής προς τους πρόσφυγες. Η καθιέρωσή του στη συλλογική συνείδηση συναρτάται άμεσα με την ανάπτυξη μιας νοοτροπίας, η οποία θα ευνοεί συναινετικές



μεταρρυθμίσεις προς χάριν εκείνων που βρίσκονται στο περιθώριο του πολιτικού και κοινωνικού συστήματος.

Η καταγραφή των προβλημάτων, των κενών και των αδυναμιών της εφαρμογής του αποτελούν προτεραιότητες<sup>228</sup> του αρμόδιου υπουργείου Εργασίας, ώστε με βάση τη συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων να τροποποιηθεί και να συμπληρωθεί το θεσμικό πλαίσιο του προγράμματος, για να αναδειχτούν οι βέλτιστες πρακτικές για την περαιτέρω εφαρμογή του και η συμβολή του στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Το μέτρο του ΚΕΑ σε καμιά περίπτωση δεν αποτελεί πανάκεια, δεδομένης και της έντασης των φαινομένων της ανεργίας και της φτώχειας τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας, ως αποτέλεσμα της παρατεταμένης κρίσης και των μέτρων για την αντιμετώπισή τους. Ούτε μπορεί να επιλύσει εύκολα τα προβλήματα του ελληνικού προνοιακού συστήματος που χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό, αδικίες και αναποτελεσματικότητα. Είναι σαφές ότι δεν επιχειρεί να υποκαταστήσει το πάγιο αίτημα για σταθερή απασχόληση για όλους. Ούτε έρχεται σε αντίθεση με τη θέση για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των μακροχρόνια ανέργων. Ούτε αντιστρατεύεται άλλα μέσα και πολιτικές κοινωνικής προστασίας, ούτε έρχεται να μειώσει άλλα επιδόματα. Αντιθέτως, μπορεί να συντελέσει, στην εξασφάλιση ενός ύστατου δικτύου ασφαλείας για εκείνους που πλήττονται βαρύτερα από φτώχεια και κοινωνικό αποκλεισμό. Να αποτελέσει μια πραγματιστική πολιτική, που θα μπορούσε να επιφέρει σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο τη μείωση της ακραίας φτώχειας και της ανεργίας και μια πολιτική υπέρ της προστασίας του δικαιώματος στην εργασία. Να αποτελέσει, τέλος, το έναυσμα μιας γενικότερης συζήτησης σχετικά με την κοινωνική πολιτική στη χώρα. Ελπίζουμε η παρούσα διπλωματική εργασία να συμβάλει θετικά προς την κατεύθυνση της διερεύνησης των θεωρητικών και πρακτικών πτυχών του φαινομένου.

---

<sup>228</sup> Τον Δεκέμβριο του 2017, πραγματοποιήθηκε, σε γνωστό ξενοδοχείο της Αθήνας, πανελλαδική συνάντηση δήμων με το υπουργείο Εργασίας για την αξιολόγηση του ΚΕΑ. Μέχρι την ώρα που γράφονται αυτές οι γραμμές, δεν έχουν δημοσιοποιηθεί τα συμπεράσματα της εν λόγω συνάντησης.



## Βιβλιογραφία

Piopoulos-Strangas J. et Leventis G. (2000), «*La protection des droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique de la Grèce*», in Julia Piopoulos-Strangas (édit.), «*La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'Union européenne - Etude de droit compare*», Athenes-Bruxelles-Baden Baden : Sakkoulas, Bruylant, Nomos Verlagsgesellschaft.

Mylondo, B. (2010), «*Un revenue pour tous! Precis d'utopie realiste*», France: Utopia.

Ritzer, G. (2012), *Σύγχρονη κοινωνιολογική θεωρία*, Καντανζόγλου Ι. (επιμ.), Αθήνα: Κριτική.

Stanford Endyclopedia of Philosophy, (2011), «*The Capability Approach*», First published Thu Apr. 14.

Αμίτσης Γ., Μιχαρικόπουλος Δ., Μαρίνη Φ., και Βουλγαράκη Α. (2007), Οι νέες πολιτικές εισοδηματικής ενίσχυσης του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την καταπολέμηση της φτώχειας, Μελέτη Τεχνικής Βοήθειας: «*Οι νέες προνοιακές πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας*».

Αμίτσης, Γ. (2001), *Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Αμίτσης, Γ. (2012) «*Το διακόβευμα της κοινωνικής αλληλεγγύης στην Ελλάδα της ύφεσης-Η θέσπιση ενός γενικού συστήματος ελάχιστου εισοδήματος ως βασική πρόκληση μεταρρύθμισης*», στο «*Νέα φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός-Πολιτικές καταπολέμησης και καθιέρωσης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος*», Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.

Αμίτσης, Γ. (2013), «*Αρχές και άξονες λειτουργίας ενός γενικού συστήματος ελαχίστου εισοδήματος στην Ελλάδα*», στο «*Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και Προτάσεις Ενόψει της Πιλοτικής Εφαρμογής του Μέτρου*», ΕΙΕΑΔ (επιμ.), Άρθρα και Μελέτες 8/2013.

Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «*Να οικοδομήσουμε μια Ευρώπη χωρίς αποκλεισμούς*», COM(2000)79/1.3.2000

Γνώμη 210 (2009), «*Φτώχεια*», Οικονομική και Κοινωνική επιτροπή της Ελλάδας.

Γνώμη Πρωτοβουλίας 301 (2014), «*Το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας για τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής-Προτάσεις και μέτρα πολιτικής*», Οικονομική και Κοινωνική επιτροπή της Ελλάδας.

Δαγτόγλου, Π. Δ. (1991), *Συνταγματικό Δίκαιο: Ατομικά Δικαιώματα*, Τόμος Α΄, Αθήνα – Κομοτηνή: Σάκκουλα.

ΔιαΝΕΟσις, 2016, «Μια αποδοτικότερη πολιτική για την καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας», Ιούνιος 2016.

ΔιαΝΕΟσις, 2017, «Μια αποδοτικότερη πολιτική για την καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας», Απρίλιος 2017.

Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού – Ετήσια Έκθεση (2017), «Εργασία και απασχόληση στην Ελλάδα».

Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, Συλλογικός Τόμος, Κικίλιας Η. – Χλέτσος Μ. (επιμ.) (2002), *Το σύστημα κοινωνικής προστασίας από την ανεργία: εμπειρίες, διαστάσεις και πολιτικές*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών (2011), «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2014 – Ελλάδα».

Ελληνική Εθνική Επιτροπή της Unicef και Πανεπιστήμιο Αθηνών (2013), «Η κατάσταση των παιδιών στην Ελλάδα 2013».

Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ (2013), «Ελλάδα – Μεταρρύθμιση των προγραμμάτων Κοινωνικής Πρόνοιας».

*Επίσημα Πρακτικά της ΝΣΤ΄ 14-01-2016*, Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων.

Ινστιτούτο Εργασίας Γ.Σ.Ε.Ε. - Ετήσια Έκθεση (2018), «Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση»

Ιντζεσίλογλου, Ν. (2012), *Κοινωνιολογία του Δικαίου-Εισαγωγή σε μια ρεαλιστική νομική επιστήμη-Διεπιστημονική προσέγγιση του νομικού φαινομένου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Καμινιώτη, Ολ. (επιμ.) (2013), «Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και Προτάσεις Ενόψει της Πιλοτικής Εφαρμογής του Μέτρου», Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού Άρθρα και Μελέτες 8/2013.

Καπόπουλος, Κ. (1995), *Φιλοσοφικό Κοινωνιολογικό Λεξικό*, Τόμος Γ΄, Αθήνα.

Καραμεσίνη, Μ. (2004), «Ανεργία, φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός στην Ελλάδα» στον συλλογικό τόμο *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Πετμεζίδου Μ. και Παπαθεοδώρου Χ. (επιμ.), Αθήνα: Εξάντας.

Κατρούγκαλος, Γ. (1998), *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής-Θεσμοί παροχικής διοίκησης και κοινωνικά δικαιώματα στο σύγχρονο κόσμο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλα.

Κατρούγκαλος, Γ. (2008), « Η γενεαλογία των κοινωνικών επιδομάτων σε εθνικό και διεθνές επίπεδο» στον συλλογικό τόμο *Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο - Προκλήσεις και Προοπτικές*, Ν. Αλιμπράντης (επιμ.), Αθήνα: Παπαζήση.

Κοντιάδης, Ξ. (1997), *Όψεις αναδιάρθρωσης του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη – Σύγχρονες τάσεις και προσαρμογή της ελληνικής διοίκησης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλα.

Κοντιάδης, Ξ. (1997), *Η κοινωνική διοίκηση στην Ελλάδα: θεμελιώδη θεσμικά προβλήματα και μεταρρυθμιστικές προτάσεις*, Αθήνα - Κομοτηνή: Σάκκουλα.

Λαλιώτη, Β. (2017), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα - Το χρονικό ενός "πολυαναμενόμενου" αναγγελθέντος μέτρου*, Αθήνα: Gutenberg.

Ματσαγγάνης, Μ. (2004), *Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της*, Αθήνα: Κριτική

Ματσαγγάνης, Μ. (2011), *Η Κοινωνική Πολιτική σε Δύσκολους Καιρούς-Οικονομική Κρίση, Δημοσιονομική λιτότητα και Κοινωνική Προστασία*, Αθήνα: Κριτική.

Ματσαγγάνης, Μ. (2012), «Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα» στο «*Νέα φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός-Πολιτικές καταπολέμησης και καθιέρωσης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος*», Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.

Μπαλούρδος Δ. και Πετράκη Μ. (επιμ.) (2012), *Συμπεράσματα στο «Νέα φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός-Πολιτικές καταπολέμησης και καθιέρωσης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος*», Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.

Μπαλούρδος Δ. και Πετράκη Μ. (2012), «*Νέα φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός. Πολιτικές καταπολέμησης και καθιέρωση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος*», Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.

Ναξάκης, Χ. (1993), «*Προς ένα κοινωνικά εγγυημένο ισόβιο εισόδημα*», στον συλλογικό τόμο *Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα*, Αθήνα: Ίδρυμα Σ. Καραγιωργα.

Πετμεζίδου, Μ. (2003), «*Αντί συμπερασμάτων-Σκέψεις γύρω από την κοινωνική μεταρρύθμιση*», στο «*Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα – Προκλήσεις και Προοπτικές*», Βενιέρης Δ. και Παπαθεοδώρου Χ. (επιμ.), Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Πετμεζίδου, Μ. (2004), «*Ο διάλογος για την παγκόσμια φτώχεια*» στον συλλογικό τόμο *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Πετμεζίδου Μ. και Παπαθεοδώρου Χ. (επιμ.), Αθήνα: Εξάντας.

Πρόταση Νόμου ΝΔ (1998), «*Για την Κοινωνική Προστασία των Οικονομικά Αδυνάτων*», 16 Ιουνίου.

Σακελλαρόπουλος, Θ. (1993), *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα: Κριτική.

Σακελλαρόπουλος, Θ. (1999), «Αναζητώντας το νέο κοινωνικό κράτος», στον συλλογικό τόμο *Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους*, Σακελλαρόπουλος Θ. (επιμ.), Τόμος Α', Αθήνα: Κριτική.

Σισσούρας Α., Αμίτσης Γ. (1999), «Το κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας και οι μηχανισμοί εφαρμογής του στο Ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας» στον συλλογικό τόμο *Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους*, Σακελλαρόπουλος Θ. (επιμ.), Τόμος Α', Αθήνα: Κριτική.

Σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 3<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2008 σχετικά με την «Ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένοι από την αγορά εργασίας», Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 307 της 18-11-2008.

Σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1992 σχετικά με «Τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας», 92/441/ΕΟΚ, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 245 της 26-08-1992.

Σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 27<sup>ης</sup> Ιουλίου 1992 σχετικά με τη «Σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας», 92/442/ΕΟΚ, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 245 της 26-08-1992.

Τσαούση, Α. (2018), *Θεσμοί, Δίκαιο και Κοινωνία: Κρίσιμες διατομές υπό το φως μιας βιωματικής θεώρησης*, Αθήνα: Παπαζήση.

Τσαούση, Α. (2013), *Δίκαιο και Συνεργατικότητα: Μία νέα προσέγγιση στην κοινωνιολογία του Δικαίου*, Αθήνα: Παπαζήση.

Τσέλλου Σ., Καζάκος Π., Ρηγίνος Μ., και Λιαργκόβας Π. (σύντ.) (2014), «Πολιτικές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα: μια συγκριτική ανάλυση», Ενδιάμεση έκθεση για τα μέλη των αρμόδιων κοινοβουλευτικών επιτροπών της Βουλής των Ελλήνων, Βουλή των Ελλήνων, Γραφείο Προϋπολογισμού.

Τσομπάνογλου Γ., Κορρές Γ. και Γιαννοπούλου Ι. (επιμ.) (2005), *Κοινωνικός αποκλεισμός και πολιτικές ενσωμάτωσης*, Αθήνα: Παπαζήση.

Χλέτσος, Μ. (2001), «Το σύστημα κοινωνικής προστασίας και η μετάβαση από την πρόνοια στην εργασία: η περίπτωση της Ελλάδας», Σημειώσεις στα πλαίσια του μαθήματος Οικονομικά της Κοινωνικής Προστασίας (ΕΣΔΔ).

## Άρθρα – Περιοδικά

Gans, J. H. (1972), «*The Positive Functions of Poverty*», *The American Journal of Sociology*, Vol.78, No.2, pp. 275-289.

Αμίτσης, Γ. (1992), «*Εγγυημένο Εισόδημα και νέες μορφές εργασίας: Η προσαρμογή των συστημάτων Κοινωνικής Ασφάλειας στις μεταβαλλόμενες συνθήκες του σύγχρονου καταμερισμού εργασίας*», Ε.Δ.Κ.Α., Τόμος ΛΔ', Αθήνα.

Αμίτσης, Γ. (1992), «*Νομικά προβλήματα ρύθμισης και εφαρμογής ενός κατώτατου εισοδήματος στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας*», *Ελληνική Δικαιοσύνη*, 33.

Βενιέρης, Δ. (2011), «*Κρίση οικονομίας, απορρύθμιση κοινωνικής πολιτικής: Η νέα “μικροελληνική” καταστροφή 2010-2011*», *e Journals*, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 134-135, Α' - Β', σελ. 101-131.

Γεωργαράκης, Γ. (2014), «*Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα στα κράτη μέλη της ΕΕ-28 και της ΕΖΕΣ: Προβλήματα και πρακτικές για την εφαρμογή του στην Ελλάδα*», *e-Περιοδικό Επιστήμης & Τεχνολογίας*, Τόμος 9, Τεύχος 5.

Δερβίση-Κάμπα, Χ. (1999), «*Ο εναλλακτικός προβληματισμός μπροστά στο ζήτημα της ανεργίας και τις φτώχειας*», *Ειρμός*, Τεύχος 2, Αθήνα: Νέα Σύνορα-Λιβάνη.

Δημουλάς, Κ. (2017), «*Η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος στην Ελλάδα*», *Κοινωνική Πολιτική- Επιστημονικό Ηλεκτρονικό Περιοδικό Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής (ΕΕΚΠ)*, Τεύχος 7.

Κοντιάδης Ξ. και Αμίτσης Γ. (1999), «*Η εφαρμογή του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων στο ελληνικό κοινωνικό δίκαιο*», στο «*Δικαιώματα του Ανθρώπου*», No 1, σελ. 49-71.

Ματσαγγάνης, Μ. (1999), «*Προστασία των χαμηλών εισοδημάτων και παγίδα της φτώχειας*», *e Journals*, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 100, σελ. 65-78.

Ματσαγγάνης, Μ. (2013), «*Το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας αντιμετώπιζε με τη φτώχεια στην Ελλάδα της κρίσης*», *Σύγχρονα Θέματα*, Τεύχος 120.

Ματσαγγάνης, Μ. (2014) «*Χρονικό μιας προαναγγελθείσας αποτυχίας; Πώς το σύστημα κοινωνικής προστασίας (δεν)καταπολεμά τη φτώχεια στην Ελλάδα της κρίσης*», Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών, Ομάδα ανάλυσης δημόσιας πολιτικής, Οικονομικό πανεπιστήμιο Αθηνών.

Μπαλούρδος, Δ. (2017), «*Για την κατανόηση της Ανισότητας και της Φτώχειας: Συνήθεις Προβληματισμοί και Ερωτήματα*», *e Journals*, Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 36, σελ. 9-44.

Σωτηρόπουλος, Δ. (2015), «*Η διπλή ανακολουθία: Οι πολιτικές κατά της φτώχειας και ο πολιτικός λόγος για τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό στην Ελλάδα κατά τη*

διάρκεια της οικονομικής κρίσης», Κείμενο Πολιτικής, Παρατηρητήριο για την κρίση, Νο 27, Αθήνα.

Τερλεξής, Π. (1972), «Η δομολειτουργική μέθοδος αναλύσεως των κοινωνικών και πολιτικών φαινομένων: (Κριτική θεώρηση)», e Journals, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 13, σελ. 103-112.

Χλέτσος, Μ. (2000), «Κοινωνική προστασία και εργασία: Σκέψεις για το ρόλο της πολιτικής του εγγυημένου εισοδήματος», Προβολές, Τεύχος 8.

## Νομοθετήματα

Κοινή Υπουργική Απόφαση Αριθμ. 39892/ΓΔ 1.2/2014, «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του πιλοτικού προγράμματος Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα - ΕΓΓΥΗΜΕΝΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ», ΦΕΚ 3018/Β/07-11-2014.

Κοινή Υπουργική Απόφαση Αριθμ. Γ.Δ. 5 οικ. 2961-10, «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης», ΦΕΚ Β' 128/24.01.2017

Κοινή Υπουργική Απόφαση Αριθμ. Δ23/οικ. 30299/2377, «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής της πρώτης φάσης του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης», ΦΕΚ Β' 2089/07-07-2016.

Μνημόνιο 1 (2010), «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής»

Μνημόνιο 2 (2010), «Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης (ΤΜΣ)»

Μνημόνιο 3 (2010), «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής (ΣΠΟΠ)»

Νόμος Υπ' Αριθ. 3845/2010, «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο», ΦΕΚ Α' 65/06-05-2010.

Νόμος Υπ' Αριθ. 4046/2012, «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας», ΦΕΚ Α' 28/14-02-2012.

Νόμος Υπ' Αριθ. 4093/2012, «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016», ΦΕΚ Α' 222/12-11-2012.



## Διαδικτυακές πηγές

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content>

<https://plato.stanford.edu/entries/capability-approach>

[www.ekt.gr](http://www.ekt.gr)

[www.keaprogram.gr](http://www.keaprogram.gr)

[www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)

[www.oaed.gr](http://www.oaed.gr)

[www.statistics.gr](http://www.statistics.gr)

[www.statistics.gr/eurostat-reports](http://www.statistics.gr/eurostat-reports)