



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: Ευρωπαϊκή εμπειρία,
πολιτικές ΕΕ και η εφαρμογή του στην Ελλάδα**

Τμήμα Κοινωνικής Φροντίδας

Επιβλέπων: Δρ. Κωνσταντίνος Γεώργιας

Σπουδαστής: Βασίλειος Γερμανός

ΑΘΗΝΑ - 2017

**Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: Ευρωπαϊκή εμπειρία,
πολιτικές ΕΕ και η εφαρμογή του στην Ελλάδα**

Περίληψη

Στην προσπάθεια αντιμετώπισης των φαινομένων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού τα συστήματα κοινωνικής προστασίας εφαρμόζουν προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η εξέταση αυτών των προγραμμάτων. Συγκεκριμένα, εξετάζεται η προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο θέμα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, η υλοποίηση του στα κράτη μέλη και η περίπτωση της Ελλάδας.

Αναλυτικότερα, παρουσιάζεται η ιστορική εξέλιξη των προσπαθειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για ένταξη του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ως μέτρου στα συστήματα κοινωνικής προστασίας των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ανάλυση του ρόλου του στις στρατηγικές που εκπονεί η Ευρωπαϊκή Ένωση και αναλύονται τα αποτελέσματα της εφαρμογής των προγραμμάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στα κράτη μέλη. Εν συνεχεία, εξετάζεται η περίπτωση της Ελλάδας με αναφορά στην αντιμετώπιση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος από κόμματα και φορείς, στις θέσεις διεθνών οργανισμών για εφαρμογή του στην χώρα και αναλύεται η πρώτη εφαρμογή του ως Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα καθώς και η υφιστάμενη ως Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης. Τέλος παρέχεται μια συνολική θεώρηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και συνάγονται συμπεράσματα σχετικά με το ρόλο του ως μέτρου κοινωνικής προστασίας.

Μεθοδολογία

Για τη συγγραφή της εργασίας χρησιμοποιήθηκαν επίσημα κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εκθέσεις ευρωπαϊκών οργανισμών με έρευνα στη βάση δεδομένων EUR-Lex, στατιστικά δεδομένα κυρίως από δημοσιεύσεις της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και της Eurostat, δεδομένα και πληροφορίες από διαδικτυακές πηγές, πραγματοποιήθηκε μελέτη της σχετικής νομοθεσίας καθώς και της σχετικής βιβλιογραφίας.

Λέξεις κλειδιά: φτώχεια, κοινωνικός αποκλεισμός, κοινωνική προστασία, ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, εγγυημένο κοινωνικό εισόδημα, κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης

Abstract

In the effort to tackle the phenomena of poverty and social exclusion, social protection systems apply guaranteed minimum income schemes. The purpose of this paper is to examine these programs. In particular, is being considered the European Union's approach to guaranteed minimum income schemes, their implementation in the Member States and the case of Greece.

In more detail, is presented the historical evolution of the European Union's efforts to the accession of guaranteed minimum income schemes as a measure of the Member States' social protection systems, the analysis of their role in the strategies developed by the EU and are analyzed the results of the implementation of the guaranteed minimum income schemes in the Member States. The case of Greece is then discussed with reference to the attitude from parties and institutions towards the guaranteed minimum income and the positions of international organizations for its implementation in the country. It is also analyzed the first application of a guaranteed minimum income scheme in Greece as a Guaranteed Social Income as well as its existing form as Social Solidarity Income. Finally, an overall view of the guaranteed minimum income is provided and conclusions are drawn on its role as a social protection measure.

Methodology

For this paper were used official texts of the European Union and reports by european organizations with research into the EUR-Lex database, statistical data mainly from studies of the Greek Statistical Authority and the Eurostat, data and information from online sources and was conducted study of the relevant legislation as well as of the relevant literature.

Keywords: poverty; social exclusion; social protection; guaranteed minimum income; guaranteed social income; social solidarity income

Πίνακας περιεχομένων

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών.....	9
Συνοπτική Περιγραφή Κεφαλαίων.....	11
A Μέρος.....	12
A.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις για την φτώχεια, τον κοινωνικό αποκλεισμό και το ΕΕΕ.....	12
A.1.1 Το πλαίσιο πολιτικής του ΕΕΕ.....	12
A.1.2 Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και οι δείκτες μέτρησής τους.....	13
A.1.3 Οι κύριες παράμετροι και βασικές διασαφηνίσεις για το ΕΕΕ.....	16
B Μέρος: Πολιτικές ΕΕ και η ευρωπαϊκή εμπειρία.....	18
Κεφάλαιο 1ο : Από τη Σύσταση 92/441/ΕΟΚ του Συμβουλίου της ΕΕ, της 24ης Ιουνίου 1992 στην Σύσταση της Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 2008.....	18
B.1.1 Η Σύσταση του Συμβουλίου του 1992.....	18
B.1.2 Η Σύσταση της Επιτροπής Ε(2008) 5737 της 3/10/2008.....	19
B.1.2.α Οι τρεις πυλώνες της ενεργητικής ένταξης.....	19
B. 1.3 Συμπεράσματα.....	21
Κεφάλαιο 2ο: Από τη Στρατηγική της Λισαβόνας στην Στρατηγική Ευρώπη 2020 .	22
B.2.1 Η Στρατηγική της Λισαβόνας.....	22
B.2.2 Στρατηγική Ευρώπη 2020.....	23
B.2.2.α Η πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.....	25
B.2.3 Ευρώπη 2020 Έκθεση 2016 Eurostat.....	26
B.2.4 Συμπεράσματα.....	27
Κεφάλαιο 3ο: Τα προγράμματα ΕΕΕ στην ΕΕ, η Ευρωπαϊκή εμπειρία, τα προβλήματα και οι προτάσεις.....	28
B.3.1 Εισαγωγή.....	28

B.3.2 Η έκθεση «Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015»	28
B.3.3 Η έκθεση «Employment and Social Development in Europe 2016, Annual Review»	30
B.3.4 Η έκθεση «Minimum Income Policies in EU Member States 2017»	32
B.3.5 Συμπεράσματα	34
Γ Μέρος: Η εφαρμογή του ΕΕΕ στην Ελλάδα	35
Κεφάλαιο 1ο: Η πολιτική συζήτηση και η αντιπαράθεση για το ΕΕΕ στην Ελλάδα και οι προτάσεις των Διεθνών Οργανισμών	35
Γ.1.1 Το χρονικό των νομοθετικών προτάσεων	35
Γ.1.2 Η εξέλιξη της αντιμετώπισης του ΕΕΕ ως μέσο κοινωνικής πολιτικής από τους θεσμικούς παράγοντες	37
Γ.1.3 Οι προτάσεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης..	38
Γ.1.4 Οι προτάσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου	39
Γ.1.5 Οι προτάσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας	39
Γ.1.6 Συμπεράσματα.....	40
Κεφάλαιο 2ο: Η νομοθετική κατοχύρωση του ΕΕΕ στην Ελλάδα - Το Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα	41
Γ.2.1 Ο νόμος 4093/2012 για το ΕΚΕ	41
Γ.2.2 Η αιτιολογική έκθεση του ν.4093/2012	41
Γ.2.3 Η ΚΥΑ 39892/ΓΔ1.2 του ν.4093/2012	42
Γ.2.4 Συμπεράσματα.....	43
Κεφάλαιο 3ο: Η νομοθετική κατοχύρωση του ΕΕΕ στην Ελλάδα - Το Εισόδημα Κοινωνικής Αλληλεγγύης.....	44
Γ.3.1 Ο νόμος 4389/2016 για το ΚΕΑ.....	44
Γ.3.2 Η αιτιολογική έκθεση του ν.4389/2016	45
Γ.3.3 Η ΚΥΑ Δ23/οικ.30299/2377 του ν.4389/2016 (Α φάση ΚΕΑ)	45

Γ.3.4 Η ΚΥΑ Γ.Δ.5οικ.2961-10 του ν.4389/2016 (Β φάση ΚΕΑ)	46
Γ.3.5 Συμπεράσματα.....	50
Κεφάλαιο 4ο: Η προετοιμασία, η υλοποίηση και η αξιολόγηση της πιλοτικής εφαρμογής του ΕΚΕ.....	51
Γ.4.1 Εισαγωγή.....	51
Γ.4.2 Ο επιστημονικός διάλογος για την προετοιμασία του προγράμματος.....	51
Γ.4.3 Η υλοποίηση του προγράμματος.....	54
Γ.4.4 Η αξιολόγηση του ΕΚΕ.....	55
Γ.4.5 Συμπεράσματα.....	57
Κεφάλαιο 5ο : Η προετοιμασία της υλοποίησης και η εφαρμογή του ΚΕΑ.....	57
Γ.5.1 Εισαγωγή.....	57
Γ.5.2 Η προετοιμασία του προγράμματος.....	58
Γ.5.3 Η υλοποίηση του προγράμματος.....	58
Γ.5.4 Συμπεράσματα.....	59
Γενικά συμπεράσματα και σκέψεις για το ΕΕΕ	60
Βιβλιογραφία	63

ΕΣΔΔΑ

ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΓΕΡΜΑΝΟΣ

© 2017

Με την Επιφύλαξη Παντός Δικαιώματος

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής»

Αθήνα, 28 / 10 /2017

Υπογραφή

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

ESPN	European Social Policy Network
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΓΣΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας
ΔΗΜΑΡ	Δημοκρατική Αριστερά
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕ	Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα
ΕΙΕΑΔ	Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού
ΕΚΕ	Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα
ΕΚΚΕ	Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
Επιτροπή	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΕΣΔΕν	Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση
ΗΔΙΚΑ	Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης ΑΕ
ΙΝΕΜΥ ΕΣΕΕ	Ινστιτούτο Εμπορίου & Υπηρεσιών Ελληνικής Συνομοσπονδίας Εμπορίου & Επιχειρηματικότητας
ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ	Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας
ΚΕΑ	Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΕΠΕ	Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών

ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ν.	νόμος
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΓΑ	Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
ΟΔΕ	Ομάδα Διοίκησης Έργου
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΠΑΣΟΚ	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα
ΠΤ	Παγκόσμια Τράπεζα
ΣΕΒ	Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων
ΤΕΒΑ	Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους

Συνοπτική Περιγραφή Κεφαλαίων

Η εργασία χωρίζεται σε τρία μέρη. Στο τέλος κάθε Κεφαλαίου παρατίθενται τα σχετικά συμπεράσματα όπως και στο τέλος της εργασίας για το σύνολό της.

Το Α΄ Μέρος αποτελεί τις εισαγωγικές παρατηρήσεις σχετικά με την φτώχεια, τον κοινωνικό αποκλεισμό και το ΕΕΕ.

Το Β΄ Μέρος της εργασίας αφορά τις πολιτικές της ΕΕ και την ευρωπαϊκή εμπειρία στο θέμα του ΕΕΕ. Στο 1^ο Κεφάλαιο παρουσιάζονται οι Συστάσεις του 1992 και του 2008 του Συμβουλίου και της Επιτροπής αντίστοιχα οι οποίες διαμόρφωσαν το πλαίσιο για το ΕΕΕ στην ΕΕ. Στο 2^ο Κεφάλαιο έχει ως αντικείμενο τη θέση του ΕΕΕ στη στρατηγική της Λισαβόνας και τη στρατηγική Ευρώπη 2020 της ΕΕ. Στο 3^ο Κεφάλαιο εξετάζει την εφαρμογή του ΕΕΕ στην ΕΕ με ανάλυση των σχετικών εκθέσεων των ευρωπαϊκών οργάνων και οργανισμών.

Το Γ΄ Μέρος αφορά την εφαρμογή του ΕΕΕ στην Ελλάδα. Το 1^ο Κεφάλαιο ασχολείται με την πολιτική συζήτηση και την αντιπαράθεση για το ΕΕΕ στην Ελλάδα καθώς και με τις σχετικές προτάσεις Διεθνών Οργανισμών. Στο 2^ο Κεφάλαιο παρουσιάζεται η νομοθετική κατοχύρωση του ΕΕΕ στην Ελλάδα ως ΕΚΕ και στο 3^ο Κεφάλαιο ως ΚΕΑ. Στο 4^ο Κεφάλαιο αναλύεται η προετοιμασία, η εφαρμογή και η αξιολόγηση του ΕΚΕ. Το 5^ο Κεφάλαιο αφορά την προετοιμασία και την εφαρμογή του ΚΕΑ.

Τέλος, συνάγονται γενικά συμπεράσματα και εκφράζονται σκέψεις σε σύνδεση με το σύνολο των αντικειμένων που πραγματεύεται το σύνολο της εργασίας σχετικά με το ΕΕΕ.

A Μέρος

A.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις για την φτώχεια, τον κοινωνικό αποκλεισμό και το ΕΕΕ

A.1.1 Το πλαίσιο πολιτικής του ΕΕΕ

Το ΕΕΕ αποτελεί ένα σύστημα εξασφάλισης μιας στοιχειώδους χρηματικής παροχής σε άτομα που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης με σκοπό τη συμβολή του στη διασφάλιση του βιοπορισμού και της αξιοπρέπειας τους (Ματσαγγάνης, 2004). Είναι αναγκαίο, πριν ακολουθήσει η πληρέστερη οριοθέτηση και ανάλυση του ΕΕΕ, να γίνει μια πολύ σύντομη αναφορά στο ευρύτερο πλαίσιο στο οποίο ανήκει. Το ΕΕΕ εντάσσεται στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής ως υποσύστημα της κοινωνικής πρόνοιας με στόχο την συμβολή στην παροχή κοινωνικής προστασίας.

Η κοινωνική πολιτική έχει αντικείμενο τις κρατικές επιλογές επέμβασης στο σύστημα της ελεύθερης οικονομίας και έχουν ως στόχο την ανάπτυξη της ευημερίας, της κοινωνικής ασφάλειας, τη μείωση των ανισοτήτων και την προστασία των ασθενεστερών (Σακελλαρόπουλος, 2001). Η κοινωνική προστασία, βασικό αντικείμενο της κοινωνικής πολιτικής, αφορά ένα σύνολο συστημάτων τα οποία είναι σχεδιασμένα για να προστατεύουν τους ανθρώπους από την επέλευση συγκεκριμένων κοινωνικών κινδύνων που επιφέρουν απώλεια ή μείωση πηγών βιοπορισμού, με βασικούς στόχους, α) την αναπαραγωγή του ατόμου και της εργατικής του δύναμης καθώς και των εξαρτωμένων από αυτό μελών της οικογένειάς του, β) την οικονομική του υποστήριξη σε περιόδους ανεργίας ή φτώχειας για τη διασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης γ) την επανένταξή του στην αγορά εργασίας. Η κοινωνική προστασία περιλαμβάνει τα συστήματα α) Κοινωνικής Ασφάλισης, β) Κοινωνικής Πρόνοιας και γ) Υγείας.

Η κοινωνική πρόνοια είναι το βασικό εργαλείο κοινωνικής πολιτικής για τη κάλυψη των αναγκών κάθε ατόμου που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους συντήρησης και αδυνατεί να καλυφθεί από τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης τα οποία παρέχουν κάλυψη έναντι τυποποιημένων κινδύνων μέσω ανταποδοτικών εισφορών. Οι παροχές στην περίπτωση της κοινωνικής πρόνοιας δεν είναι ανταποδοτικές και χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό (Κωστής & Τσελεκίδης, 2017). Οι επιδιώξεις της κοινωνικής πρόνοιας

είναι αφενός η κάλυψη στοιχειωδών αναγκών διαβίωσης των ατόμων σε ανάγκη και αφετέρου η κοινωνική ένταξη και συμμετοχή τους στο κοινωνικό γίγνεσθαι. Οι μηχανισμοί υλοποίησης που διαθέτει είναι α) συστήματα εισοδηματικών παροχών (ΕΕΕ) β) συστήματα παροχών σε είδος γ) το σύστημα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών.

A.1.2 Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και οι δείκτες μέτρησής τους.

Οι έννοιες της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού είναι συνδεδεμένες με οποιαδήποτε αναφορά στο ΕΕΕ καθώς στόχος του είναι η καταπολέμησή τους. Η προσέγγιση της ΕΕ στο φαινόμενο της φτώχειας, όπως αυτή διατυπώθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, βασίζεται στην παραδοχή της φτώχειας ως προσβολής των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου με τη διττή διάσταση της ανεπάρκειας πόρων και του αποκλεισμού από την απόλαυση αγαθών και υπηρεσιών. Ο ορισμός της φτώχειας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, είναι ο εξής:

«Οι άνθρωποι θεωρείται ότι διαβιών στη φτώχεια όταν το εισόδημα και οι πόροι τους είναι τόσο ανεπαρκείς ώστε να τους αποκλείουν από το να έχουν ένα επίπεδο διαβίωσης που θεωρείται αποδεκτό στην κοινωνία όπου ανήκουν. Λόγω της φτώχειας τους μπορεί να αντιμετωπίσουν πολλαπλές μειονεξίες μέσω της ανεργίας, του χαμηλού εισοδήματος, της κακής ποιότητας της στέγασης, της ανεπαρκούς υγειονομικής φροντίδας και εμπόδια στη δια βίου μάθηση, τον πολιτισμό, τον αθλητισμό και τη διασκέδαση. Συχνά αποκλείονται και περιθωριοποιούνται από τη συμμετοχή σε δραστηριότητες (οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές) που αποτελούν τον κανόνα για άλλους ανθρώπους και η πρόσβασή τους σε θεμελιώδη δικαιώματα περιορίζεται» (European Commission, 2004)

Ο δε ορισμός του κοινωνικού αποκλεισμού κατά την ΕΕ περιγράφεται ως εξής:

«Η διαδικασία μέσω της οποίας συγκεκριμένα άτομα ωθούνται πέρα από τα όρια της κοινωνίας και αποτρέπονται από την πλήρη συμμετοχή σε αυτήν επί τη βάση της φτώχειας, ή της έλλειψης βασικών δεξιοτήτων και ευκαιριών δια βίου μάθηση, ή συνέπεια διακρίσεων. Αυτές οι καταστάσεις απομακρύνουν τα άτομα από την εργασία, το εισόδημα και τις εκπαιδευτικές ευκαιρίες, καθώς και τα

κοινωνικά και τοπικά δίκτυα και δραστηριότητες. Τα άτομα έχουν μικρή πρόσβαση στην εξουσία και σε σώματα λήψης αποφάσεων και έτσι συχνά αισθάνονται ανίσχυρα και ανήμπορα, χωρίς έλεγχο πάνω στις καθημερινές αποφάσεις που επηρεάζουν την ζωή τους» (European Commission, 2004).

Όπως παρατηρεί ο Γεώργιας, «εν κατακλείδι, λοιπόν, ο κοινωνικός αποκλεισμός αναφέρεται στην αδυναμία να εξασκήσει κάποιος –ή μια συγκεκριμένη ομάδα ατόμων– τα πολιτικά, τα οικονομικά και τα κοινωνικά του δικαιώματα» (Γεώργιας, 2006).

Η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός υπολογίζονται δεικτών. Οι κυριότεροι δείκτες που θα απασχολήσουν και την παρούσα εργασία είναι οι εξής¹:

1. Κίνδυνος φτώχειας ή σχετική φτώχεια² μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις: το ποσοστό των ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά, των οποίων το συνολικό ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα³ είναι χαμηλότερο του κατωφλιού της φτώχειας, δηλαδή του 60% του εθνικού διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος.
2. Δείκτης υλικής στέρησης: ως άτομα με «υλική στέρηση» θεωρούνται τα άτομα που αντιμετωπίζουν τουλάχιστον 4 από τα 9 στοιχεία στέρησης⁴ και δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν οικονομικά σε αυτά.

¹ Ορισμοί της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής εκτός εάν αναφέρεται άλλη πηγή.

² Στην Ελλάδα το σχετικό όριο φτώχειας θεσπίστηκε με το ν. 3631/2008, άρθρο 1, παράγραφος 3 και ταυτίζεται με τον ορισμό της ΕΛΣΤΑΤ.

³ Ισοδύναμο διαθέσιμο ατομικό εισόδημα: το συνολικό διαθέσιμο εισόδημα του νοικοκυριού μετά τη διαίρεσή του με το ισοδύναμο μέγεθος του νοικοκυριού. Το ισοδύναμο μέγεθος του νοικοκυριού υπολογίζεται με βάση την τροποποιημένη κλίμακα του ΟΟΣΑ, σύμφωνα με την οποία ορίζεται συντελεστής στάθμισης 1 για τον πρώτο ενήλικα, 0.5 για τον δεύτερο ενήλικα και μέλη 14 ετών και άνω και 0.3 για παιδιά 13 ετών και κάτω. Παράδειγμα: Το εισόδημα του νοικοκυριού με δύο ενήλικες και δύο παιδιά κάτω των 14 ετών διαιρείται με τον συντελεστή ισοδυναμίας $1 + 0.5 + (2 \times 0.3) = 2.1$, για νοικοκυριό με δύο ενήλικες διά 1.5, για νοικοκυριό με 2 ενήλικες και 2 παιδιά ηλικίας 14 ετών και άνω διά 2.5 κλπ.

⁴ Υλική στέρηση υπάρχει όταν τα άτομα αδυνατούν: i) να πληρώνουν μίσθωμα κατοικίας ή λογαριασμούς υπηρεσιών κοινής ωφελείας, ii) να διαθέτουν επαρκή θέρμανση κατοικίας, iii) να αντιμετωπίζουν απροσδόκητες δαπάνες, iv) να τρώνε κρέας, ψάρι ή τροφή με ισοδύναμο πρωτεΐνης κάθε δεύτερη ημέρα, v) να πληρώνουν διακοπές μιας εβδομάδας μακριά από το σπίτι, vi) ένα αυτοκίνητο, vii) ένα πλυντήριο ρούχων, viii) μια έγχρωμη τηλεόραση ή ix) ένα τηλέφωνο.

3. Πληθυσμός που διαβιεί σε νοικοκυριά με χαμηλή ένταση εργασίας: ο δείκτης αναφέρεται στο ποσοστό πληθυσμού ηλικίας 18 – 59 ετών που διαβιεί σε νοικοκυριά των οποίων τα μέλη εργάστηκαν λιγότερο από 20% της συνήθους απασχόλησης κατά τη διάρκεια του προηγούμενου έτους⁵.
4. Επίμονη φτώχεια: το ποσοστό του πληθυσμού που είχε εισόδημα χαμηλότερο του 60% του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος επί τρία συνεχόμενα έτη.
5. Το βάθος (χάσμα) της φτώχειας: αναφέρεται στην εισοδηματική κατάσταση των ατόμων που βρίσκονται κάτω από το κατώφλι της φτώχειας (60%) και είναι η διαφορά μεταξύ του κατωφλιού του κινδύνου φτώχειας για το σύνολο του πληθυσμού και του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος του φτωχού πληθυσμού και εκφράζεται ως ποσοστό επί του κατωφλιού του κινδύνου φτώχειας.

Επίσης έχει παρουσιαστεί από το ESPN ένας άλλος δείκτης, αυτός της ακραίας φτώχειας⁶ ως το ποσοστό των ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά, των οποίων το συνολικό ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα είναι χαμηλότερο του του 40% του εθνικού διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος. Ο ορισμός αυτός χρησιμοποιείται στην παρούσα εργασία προκειμένου να είναι κατανοητό από τον αναγνώστη το συγκεκριμένο μέγεθος.

Ο εννοιολογικός προσδιορισμός του ΕΕΕ

Το ΕΕΕ ανήκει στους μηχανισμούς εισοδηματικών παροχών του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας και αποτελεί το ύστατο δίκτυο ασφαλείας για τη διασφάλιση του δικαιώματος στα ελάχιστα όρια συντήρησης και αξιοπρέπειας. Στοχεύει στην εξάλειψη των

⁵ Η ένταση εργασίας του νοικοκυριού ορίζεται ως ο λόγος μεταξύ του αριθμού των μηνών του προηγούμενου έτους κατά τη διάρκεια των οποίων όλα τα μέλη εργάζονταν και του συνολικού αριθμού των μηνών που θα μπορούσαν θεωρητικά να έχουν εργαστεί κατά την ίδια περίοδο. Οικονομικά ενεργά μέλη θεωρούνται τα μέλη του νοικοκυριού ηλικίας 18 - 59 ετών. Τα νοικοκυριά που αποτελούνται μόνο από μαθητές ή σπουδαστές κλπ. κάτω των 25 ετών ή και άτομα ηλικίας 60 ετών και άνω εξαιρούνται από τον υπολογισμό του δείκτη.

⁶ Ορισμός του ESPN (European Social Policy Network, 2016)

φαινομένων ακραίας φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Εγγυάται ένα συγκεκριμένο ύψος εισοδήματος και καλύπτει τη διαφορά μεταξύ αυτού του ύψους και του εισοδήματος που έχουν τα άτομα ή οι οικογένειες. Έχει καθολική εφαρμογή ως προς τα κριτήρια επιλογής των δικαιούχων, δεν είναι ανταποδοτική παροχή και χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό είτε σε κεντρικό επίπεδο είτε σε επίπεδο αυτοδιοίκησης. Τα προγράμματα ΕΕΕ είναι συνδεδεμένα με πολιτικές κοινωνικής επανένταξης και επαγγελματικής αποκατάστασης (Μπαλφούσιας & Κωτσής, 2007), (Ματσαγγάνης, 2004).

Ουσιαστικά το ΕΕΕ απευθύνεται στα άτομα και τις οικογένειες που πλήττονται από το φαινόμενο της ακραίας φτώχειας. Στοχεύει στην εξασφάλιση του εισοδήματος που χρειάζεται κανείς για να ζήσει και συνδυάζεται με προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, υποβοήθησης αναζήτησης εργασίας ή κοινωνικής εργασίας για όσους έχουν τη δυνατότητα να εργαστούν και πρόσβασης σε προνοιακές υπηρεσίες. Τα προγράμματα αυτά εξυπηρετούν το σκοπό της κοινωνικής επανένταξης. Αν και εξασφαλίζει ένα ελάχιστο εισόδημα στους δικαιούχους δεν επιδιώκει την υποκατάσταση του ατομικού εισοδήματος. Αντιθέτως, στοχεύει στην εξασφάλιση όλων εκείνων των αναγκαίων προϋποθέσεων που πρέπει να πληρούνται ώστε τα άτομα και οι οικογένειες που βρίσκονται σε καθεστώς ακραίας φτώχειας να καταφέρουν να ορθοποδήσουν σε σημείο που να μη χρειάζονται πλέον τη συνδρομή του ΕΕΕ (Ματσαγγάνης, 2013).

A.1.3 Οι κύριες παράμετροι και βασικές διασαφηνίσεις για το ΕΕΕ

Οι κύριες παράμετροι των ΕΕΕ είναι αυτές της επάρκειας, της κάλυψης, της ανάληψης και των κριτηρίων επιλεξιμότητας.

Η επάρκεια αναφέρεται στην εισοδηματική ενίσχυση που παρέχει το ΕΕΕ και τον βαθμό στον οποίο αυτή η ενίσχυση εξασφαλίζει ένα επίπεδο διαβίωσης που να θεωρείται αξιοπρεπές.

Η κάλυψη αναφέρεται στο βαθμό που τα κριτήρια επιλεξιμότητας του ΕΕΕ καλύπτουν όλους όσους βρίσκονται σε ανάγκη. Τα κριτήρια επιλεξιμότητας αφορούν την ηλικία, την ιθαγένεια, τον τόπο μόνιμης και νόμιμης κατοικίας, το εισόδημα και την περιουσία.

Η ανάληψη αναφέρεται στο ποσοστό αυτών που λαμβάνουν την εισοδηματική ενίσχυση σε σχέση με όσους είναι επιλέξιμοι για το ΕΕΕ (European Social Policy Network, 2016).

Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των προγραμμάτων ΕΕΕ γίνεται έτσι ώστε να αποφεύγεται η παγίδα φτώχειας.

Το φαινόμενο της παγίδας φτώχειας εκδηλώνεται όταν κάποιος που διαβιεί σε συνθήκες φτώχειας και είναι λήπτης προνοιακών επιδομάτων είναι εξαρτημένος από την προνοιακή βοήθεια και δεν επιθυμεί να εξασφαλίσει την απασχόληση του επειδή ο μισθός του θα αυξήσει το εισόδημα του αποκλείοντας τον από την εισοδηματική ενίσχυση του ΕΕΕ ή επειδή το εισόδημα που μπορεί να εξασφαλίσει από την εργασία του δεν έχει σημαντική διαφορά από το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης που λαμβάνει.

Συνεπώς το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης του ΕΕΕ θα πρέπει να είναι τέτοιο που να μην αποτελεί αντικίνητρο για εργασία και παράλληλα να συνδέεται με την υποχρέωση του άνεργου δικαιούχου να είναι διαθέσιμος για εργασία (Μπαλούρδος, 2012).

B Μέρος: Πολιτικές ΕΕ και η ευρωπαϊκή εμπειρία

Κεφάλαιο 1ο : Από τη Σύσταση 92/441/ΕΟΚ του Συμβουλίου της ΕΕ, της 24ης Ιουνίου 1992 στην Σύσταση της Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 2008

B.1.1 Η Σύσταση του Συμβουλίου του 1992

Αφετηρία της ενασχόλησης της ΕΕ με το ζήτημα του ΕΕΕ είναι η Σύσταση 92/441 /ΕΟΚ του Συμβουλίου της ΕΕ, της 24ης Ιουνίου 1992. Το αντικείμενο της Σύστασης ήταν «τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας» των κρατών μελών. Στο προοίμιο της Σύστασης περιλαμβάνεται το παλαιότερο Ψήφισμα του Συμβουλίου⁷ το οποίο έκανε αναφορά στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού ως σημαντικής συνιστώσας της κοινωνικής διάστασης της εσωτερικής αγοράς, οι εισηγήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για καθιέρωση ενός ΕΕΕ ως μέτρου ασφαλείας για τους απόρους και την κοινωνική τους επανένταξη καθώς και οι σχετικές προτάσεις της Επιτροπής.

Το Συμβούλιο ζητά από τα κράτη μέλη να προσαρμόσουν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας τους έτσι ώστε αυτά να είναι σε θέση να εξασφαλίζουν ένα επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης, την πρόσβαση στον καθένα στο σύστημα υγείας και την κοινωνική ενσωμάτωση. Με την εξασφάλιση της πρόσβασης σε αυτά επιδιώκεται η επανένταξη στην οικονομική και κοινωνική ζωή των κοινωνικά αποκλεισμένων (Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1992).

Έξι χρόνια μετά, στη σχετική έκθεση αξιολόγησης της εφαρμογής της Σύστασης 441/92/ΕΟΚ από την Επιτροπή, η μόνη αναφορά στην Ελλάδα γίνεται για επισημανθεί η πλήρης απουσία ενός συστήματος ΕΕΕ (Ματσαγγάνης, 2004).

⁷ Ψήφισμα αριθμ. C 277 της 31/10/1989

B.1.2 Η Σύσταση της Επιτροπής E(2008) 5737 της 3/10/2008

Η Σύσταση αυτή «σχετικά με την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας» λαμβάνει υπόψιν της στο προοίμιό της τη Σύσταση 92/441/ΕΟΚ του Συμβουλίου και η κύρια προτροπή που απευθύνει στα κράτη μέλη είναι: «να χαράξουν και να εφαρμόσουν μια ολοκληρωμένη συνολική στρατηγική για την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας, στρατηγική που να συνδυάζει επαρκή εισοδηματική στήριξη, αγορές εργασίας χωρίς αποκλεισμούς και πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες». Η Επιτροπή, αιτιολογεί αυτή την επιλογή της, με τον ισχυρισμό ότι συμβάλει στην ενεργοποίηση και την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, ως βασικού στοιχείου της κοινωνικής διάστασης της στρατηγικής για αειφόρο ανάπτυξη (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2008).

Για την επιτυχή εφαρμογή αυτής της στρατηγικής, η Επιτροπή κάνει σαφείς αναφορές α) στα μέσα που θα εξασφαλίσουν την αποτελεσματικότητα των ολοκληρωμένων πολιτικών ενεργητικής ένταξης όπως π.χ. ο συντονισμός της κεντρικής, της περιφερειακής και τοπικής διακυβέρνησης, β) τους σκοπούς που οι πολιτικές θα πρέπει να εξυπηρετούν όπως π.χ. η ισότητα των φύλων και η συνεκτίμηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, γ) τις κοινές αρχές και κατευθυντήριες γραμμές του τρόπου οργάνωσης και υλοποίησης κάθε σκέλους, Ζητά από τα κράτη μέλη α) να εγγυηθούν τους απαιτούμενους πόρους και τις σχετικές παροχές, β) να βελτιώσουν τους δείκτες και τα συστήματα πληροφόρησης, ούτως ώστε να αναβαθμιστεί η ικανότητα παραγωγής επίκαιρων και συγκρίσιμων πληροφοριών για όλες τις πτυχές της στρατηγικής και γ) να παρακολουθούν και να αξιολογούν τις εθνικές πολιτικές μέσω της ανοικτής μεθόδου συντονισμού.

B.1.2.a Οι τρεις πυλώνες της ενεργητικής ένταξης

Οι κοινές αρχές και κατευθυντήριες γραμμές που απευθύνονται από την Επιτροπή με τη Σύσταση στα κράτη μέλη για τα σκέλη της στρατηγικής ενεργητικής ένταξης των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας εντάσσονται σε τρεις πυλώνες και είναι οι εξής:

- Επαρκής εισοδηματική στήριξη

«Αναγνώριση του βασικού δικαιώματος του ατόμου για επαρκείς πόρους και ικανοποιητική κοινωνική αρωγή, ώστε να μπορεί να ζει με αξιοπρέπεια, στο πλαίσιο μιας συνολικής και συνεπούς προσπάθειας για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού»

- Τα άτομα που είναι ικανά να εργαστούν θα πρέπει να είναι διαθέσιμα για εργασία ή για συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης με στόχο την εύρεση εργασίας.
- Για τα άτομα που δεν δύνανται να εργαστούν να λαμβάνονται μέτρα κοινωνικής και οικονομικής ένταξης.
- Η υλοποίηση να γίνει σύμφωνα με τις ακόλουθες πρακτικές κατευθύνσεις :
 1. Να λαμβάνονται υπόψιν τα σχετικά οικονομικά μεγέθη και ο τύπος κάθε νοικοκυριού
 2. Τα ποσά των παροχών να είναι επαρκή για αξιοπρεπή διαβίωση
 3. Ο καθορισμός των ποσών να γίνεται με βάση συγκεκριμένους δείκτες π.χ. το ύψος του ελάχιστου μισθού
 4. Να γίνεται περιοδική αναθεώρηση των ποσών με βάση αυτούς τους δείκτες
 5. Να μην καταργείται το κίνητρο αναζήτησης απασχόλησης

➤ Αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς

«Λήψη μέτρων για τα άτομα που έχουν τη δυνατότητα να εργαστούν, ούτως ώστε να εξασφαλιστεί ότι τους παρέχεται αποτελεσματική βοήθεια για να βρουν, να επιστρέψουν ή να παραμείνουν σε θέση εργασίας που ανταποκρίνεται στις εργασιακές ικανότητές τους».

- Προώθηση των ακόλουθων κοινών αρχών στα πλαίσια των στρατηγικών ενεργητικής ένταξης
- Κάλυψη των αναγκών των ατόμων χωρίς εργασία
- Ισότητα στις ευκαιρίες πρόσβασης στην απασχόληση
- Προώθηση των ποιοτικών θέσεων εργασίας
- Καταπολέμηση της κατάτμησης της αγοράς εργασίας
- Επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο μέσω της κατάρτισης, της δια βίου μάθησης και της ανάπτυξης ψηφιακών ικανοτήτων
- Εξατομίκευση των παρεχόμενων υπηρεσιών αναζήτησης εργασίας, καθοδήγησης και κατάρτισης

- Διαρκής επανεξέταση των κινήτρων και των αντικινήτρων των φορολογικών συστημάτων και παροχών

➤ Πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες

«Λήψη κάθε πρόσφορου μέτρου, ούτως ώστε όλοι οι ενδιαφερόμενοι [...] να λαμβάνουν κατάλληλη κοινωνική στήριξη μέσω της πρόσβασης σε [...] παροχή υπηρεσιών κοινωνικής αρωγής, απασχόλησης και εκπαίδευσης, στεγαστικής βοήθειας και εργατικών κατοικιών, παιδικής μέριμνας, μακροχρόνιας περίθαλψης και υγειονομικής φροντίδας [...] και λαμβανομένων υπόψη του ρόλου των τοπικών, περιφερειακών και εθνικών αρχών, των εφαρμοστέων κοινοτικών κανόνων και των διαφορετικών καταστάσεων, αναγκών και προτιμήσεων στα κράτη μέλη»

- Χωρική διαθεσιμότητα, φυσική προσπελασιμότητα και προσιτό κόστος
- Συνεκτίμηση της ποικιλομορφίας των χρηστών, των πολλαπλών τους αναγκών και συμβολή των ιδίων στη διαμόρφωση των υπηρεσιών
- Ολιστικός σχεδιασμός των υπηρεσιών
- Επαρκές, καταρτισμένο στελεχιακό δυναμικό και άρτια υλικοτεχνική υποδομή των υπηρεσιών
- Διαρκής αξιολόγηση και παρακολούθηση των υπηρεσιών
- Ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών

B. 1.3 Συμπεράσματα

Η Σύσταση του Συμβουλίου του 1992 έθεσε τα κοινά κριτήρια επάρκειας πόρων και παροχών των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Τα κριτήρια αυτά έχουν εφαρμογή στα προγράμματα ΕΕΕ τα οποία αποτελούν μέρος των συστημάτων κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών (Σακελλαρόπουλος, 2001). Το 2008 η Επιτροπή με τη Σύστασή της σχετικά με την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας εξέφρασε τις θέσεις της για το συγκεκριμένο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Οι τρεις πυλώνες της ενεργητικής ένταξης: επαρκής εισοδηματική στήριξη, πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες και αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς, αποτελούν τους πυλώνες στους οποίους αναπτύσσονται τα προγράμματα ΕΕΕ των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη βρέθηκαν μπροστά στην πρόκληση της εφαρμογής προγραμμάτων ΕΕΕ

με ένα πλήρες σχέδιο υλοποίησης στη διάθεσή τους και με την ευχέρεια προσαρμογής του στην εθνική τους πραγματικότητα.

Κεφάλαιο 2ο: Από τη Στρατηγική της Λισαβόνας στην Στρατηγική Ευρώπη 2020

B.2.1 Η Στρατηγική της Λισαβόνας

Με τη στρατηγική της Λισαβόνας, στην οποία κατέληξε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 23-24/03/2000, η ΕΕ διακήρυξε ότι στόχος ήταν η ανάδειξη της Ένωσης «στην πιο ανταγωνιστική και δυναμική, βασισμένη στη γνώση οικονομία στον κόσμο, ικανή για αειφόρο οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή». Η στρατηγική αυτή συμφωνήθηκε, κατά το Συμβούλιο, «προκειμένου να ενισχυθεί η απασχόληση, η οικονομική μεταρρύθμιση και η κοινωνική συνοχή» και όπως συνεχίζει στη διατύπωσή του το Συμβούλιο, η στρατηγική πρέπει «να στοχεύει στον εκσυγχρονισμό του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, την επένδυση στον άνθρωπο και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού». Η κοινωνική διάσταση της στρατηγικής αποτελεί μια από τις τρεις συνιστώσες της.

Στην εξειδίκευση της κοινωνικής διάστασης, το Συμβούλιο κάνει λόγο για «εκσυγχρονισμό του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου με επένδυση στον άνθρωπο και οικοδόμηση ενός ενεργού κράτους πρόνοιας». Η περαιτέρω εξειδίκευση γίνεται με αναφορές στην «εκπαίδευση και κατάρτιση για τη ζωή και την εργασία στην κοινωνία της γνώσης», σε «περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας στην Ευρώπη με την ανάπτυξη μιας ενεργητικής πολιτικής για την απασχόληση» και τον «εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας».

Ο εκσυγχρονισμός της κοινωνικής προστασίας πρέπει να γίνει ως μέρος του ενεργού κράτους πρόνοιας. Το Συμβούλιο αναφέρει ότι η νέα κοινωνία που οικοδομείται βασισμένη στη γνώση δημιουργεί ευκαιρίες συμμετοχής και συνθήκες οικονομικής ανάπτυξης που θα συμβάλλουν στη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Για την αποφυγή του κινδύνου να διευρυνθεί το χάσμα ανάμεσα σε όσους έχουν πρόσβαση στην κοινωνία της γνώσης και σε όσους είναι αποκλεισμένοι από αυτή πρέπει να καταβληθεί προσπάθεια ώστε η πρόσβαση στη γνώση να είναι εφικτή μέσα από τη βελτίωση των δεξιοτήτων και της καταπολέμησης της ανεργίας. Ειδικότερα για την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού, τα συμπεράσματα του Συμβουλίου είναι

κατηγορηματικά: «η καλύτερη διασφάλιση κατά του κοινωνικού αποκλεισμού είναι μια θέση απασχόλησης» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2000).

Το 2006 η Επιτροπή ξεκινά δημόσια διαβούλευση με θέμα την «προώθηση της ενεργητικής ένταξης των ανθρώπων που έχουν απομακρυνθεί πολύ από την αγορά εργασίας». Αφορμή για αυτή τη διαβούλευση ήταν η διαπίστωση της Επιτροπής ότι, αν και η ΕΕ είναι από τις πιο πλούσιες περιοχές του κόσμου, το φαινόμενο της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού είναι υπαρκτό και παραμένει σε υψηλά ποσοστά. Τα αποτελέσματα της διαβούλευσης συμπεριελήφθησαν στην ανακοίνωση της Επιτροπής του 2007 σχετικά με αυτό το θέμα. Η Επιτροπή πρότεινε την εφαρμογή της στρατηγικής ενεργητικής ένταξης σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να παρέχονται μέσω ενός ενεργού κράτους πρόνοιας, σε όσους μπορούν να εργαστούν, «εξατομικευμένες οδοί» προς την απασχόληση. Για όσους αδυνατούν να εργαστούν θα πρέπει να εξασφαλίζεται η δυνατότητα μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Στην ανακοίνωση γίνεται αναφορά στα προγράμματα ΕΕΕ τονίζοντας ότι τα κριτήρια και τα στατιστικά εργαλεία της Σύστασης του 1992 παραμένουν ισχυρά. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι τα προγράμματα ΕΕΕ πρέπει να αξιολογούνται εντός του ευρύτερου πλαισίου της πρόσβασης στην απασχόληση. Για το λόγο αυτό η εισοδηματική ενίσχυση των ΕΕΕ θα πρέπει να συνδυάζεται με παροχή ευκαιριών πρόσβασης στην απασχόληση και σε ποιοτικές υπηρεσίες (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2007).

Το 2008 με την Σύσταση της Επιτροπής, η οποία αναλύθηκε προηγουμένως, το ΕΕΕ θα αποκτήσει ένα πλήρως χαρτογραφημένο πλαίσιο αναφοράς και μια μόνιμη θέση στη συζήτηση για την κοινωνική πολιτική της Ένωσης.

B.2.2 Στρατηγική Ευρώπη 2020

Η αδυναμία της ΕΕ να επιτύχει το φιλόδοξο στόχο της Στρατηγικής της Λισαβόνας είχε ως αποτέλεσμα όχι την αλλαγή του στόχου αλλά την αναθεώρηση της στρατηγικής, ιδίως όσον αφορά τη μέθοδο, τα μέσα επίτευξης και την κατάτμηση του στόχου σε επιμέρους πεδία πολιτικής.

Η στρατηγική της Ένωσης, «Ευρώπη 2020», της τρέχουσας δεκαετίας, εγκαινιάστηκε τον Ιούνιο του 2010. Με τη στρατηγική αυτή τέθηκαν πέντε πρωταρχικοί στόχοι:

1. Απασχόληση

- να απασχολείται το 75% των ατόμων ηλικίας 20–64 ετών

2. Έρευνα και Ανάπτυξη

- να επενδύεται το 3% του ΑΕΠ της ΕΕ στην έρευνα και την ανάπτυξη

3. Κλιματική αλλαγή και ενέργεια

- να μειωθούν οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου κατά 20% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990
- το 20% της ενέργειας να προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές
- να αυξηθεί η ενεργειακή απόδοση κατά 20%

4. Εκπαίδευση

- να μειωθεί κάτω από 10% το ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο
- τουλάχιστον το 40% των ατόμων ηλικίας 30-34 ετών να έχουν ολοκληρώσει την ανώτατη εκπαίδευση

5. Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός

- να μειωθεί κατά τουλάχιστον 20 εκατομμύρια ο αριθμός των ατόμων που βρίσκονται ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού

Η ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς είναι μια από τις προτεραιότητες της στρατηγικής. Στο πεδίο της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού η στρατηγική «Ευρώπη 2020» έχει θέσει ως στόχο να βγουν από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό τουλάχιστον 20 εκατομμύρια άνθρωποι (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2010). Συγκεκριμένα, εξειδικεύοντας αυτό το στόχο, το Συμβούλιο, στην κατευθυντήρια γραμμή Νο8 της 1848/2015 απόφασής του⁸, σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές των

⁸ Κατευθυντήρια γραμμή 8: Ενθάρρυνση της κοινωνικής ένταξης, καταπολέμηση της φτώχειας και προώθηση των ίσων ευκαιριών, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015. Απόφαση (ΕΕ) 2015/1848 του Συμβουλίου της 5ης Οκτωβρίου 2015 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών για το 2015 (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015).

κρατών μελών για τις πολιτικές απασχόλησης, κάνει λόγο για «ενθάρρυνση της κοινωνικής ένταξης, καταπολέμηση της φτώχειας και προώθηση των ίσων ευκαιριών». Οι εμβληματικές πρωτοβουλίες «Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού» και «Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας» υποστηρίζουν τις προσπάθειες που καταβάλλονται για την επίτευξη αυτών των στόχων και εντάσσονται στην προσπάθεια υλοποίησης αυτής της προτεραιότητας (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015).

B.2.2.a Η πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού

Η εμβληματική πρωτοβουλία «Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού» είναι μια από τις επτά εμβληματικές πρωτοβουλίες της Ένωσης που έχει σκοπό να βοηθήσει τις χώρες της ΕΕ να πετύχουν αυτόν το στόχο. Ουσιαστικά αποτελεί το εργαλείο εφαρμογής της πολιτικής για την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό καλύπτοντας πέντε τομείς δράσης μεταξύ των οποίων η ανάληψη δράσεων σε όλο το φάσμα των τομέων πολιτικής, όπως στον τομέα της ελάχιστης στήριξης του εισοδήματος

Ο στόχος για τη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού έχει καθοριστεί με βάση τρεις δείκτες: το ποσοστό κινδύνου φτώχειας μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, τον δείκτη υλικής στέρησης και το ποσοστό των ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά με πολύ χαμηλή ένταση εργασίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010). Η τελευταία έκθεση της Πλατφόρμας για την κοινωνική ένταξη επαναλαμβάνει την προσήλωση της ΕΕ στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και αναγνωρίζει την υστέρησή στην επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου λόγω της οικονομικής κρίσης. Το μέγεθος του πληθυσμού στην ΕΕ που απειλείται από τη φτώχεια επέστρεψε στα μεγέθη του 2008. Η Ελλάδα με ποσοστό 35.7% του πληθυσμού να απειλείται από τη φτώχεια, βρίσκεται μεταξύ των κρατών μελών με τα μεγαλύτερα ποσοστά. Στην έκθεση γίνεται αναφορά στα προτεινόμενα μέτρα που μπορούν να λάβουν τα κράτη μέλη για την

αντιμετώπιση των συγκεκριμένων προβλημάτων. Το πρώτο μέτρο που προτείνεται αφορά την εξασφάλιση μιας επαρκούς εισοδηματικής στήριξης, δηλαδή την λειτουργία ενός συστήματος ΕΕΕ. Τα περισσότερα από τα υπόλοιπα προτεινόμενα μέτρα, συνδέονται με τα μέτρα ΕΕΕ και το συμπληρώνουν. Αυτά αφορούν μέτρα δια βίου μάθησης και εκπαίδευσης, τη μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας ώστε να μπορούν όλοι να συμμετέχουν σε αυτή και την παροχή πρόσβασης σε ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες και υπηρεσίες υγείας (European Commission, 2016).

B.2.3 Ευρώπη 2020 Έκθεση 2016 Eurostat

Στην Έκθεση αυτή η Eurostat κάνει μια αποτίμηση της επίτευξης των στόχων της στρατηγικής Ευρώπη 2020 χρησιμοποιώντας μια σειρά από δείκτες για κάθε έναν από τους βασικούς πέντε στόχους. Για τον στόχο της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού χρησιμοποιεί τον τριμερή δείκτη της «Πλατφόρμας» με σημείο αναφοράς τα δεδομένα του 2008. Τα ευρήματα που παρουσιάζει η έκθεση δίνουν μια ολοκληρωμένη περιγραφή της κατάστασης στο πεδίο του κινδύνου φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Ο τριμερής δείκτης που χρησιμοποιεί η Πλατφόρμα διαμορφώθηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο ως εξής: η εισοδηματική φτώχεια βρίσκεται στο 17.2%, η υλική στέρηση στο 9%, η εργασία χαμηλής έντασης στο 11.2% και γενικά το 9.5% των εργαζομένων αντιμετωπίζει κίνδυνο φτώχειας. Συνολικά περίπου ένα στα τέσσερα άτομα του ευρωπαϊκού πληθυσμού αντιμετωπίζει κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού καθώς επηρεάζεται από μια τουλάχιστον διάστασή του. Οι κοινωνικές μεταβιβάσεις βοήθησαν σε όλες τις χώρες, κατά διαφορετικό ωστόσο βαθμό, στη μείωση της εισοδηματικής φτώχειας η οποία είναι και η πιο διαδεδομένη μορφή φτώχειας στην ΕΕ. Για το λόγο αυτό, στην Έκθεση υπάρχει η προτροπή να δοθεί έμφαση στην εισοδηματική στήριξη, στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της.

Στους υπόλοιπους παράγοντες που συνεκτιμώνται στην Έκθεση, η πιο ευάλωτη κοινωνική ομάδα από τις ομάδες που αντιμετωπίζουν το συγκεκριμένο κίνδυνο είναι οι άνεργοι με ποσοστό 66.7%. Τα παιδιά με γονείς που δεν έχουν τελειώσει την βασική εκπαίδευση ή έχουν τελειώσει έως και τη βασική δευτεροβάθμια εκπαίδευση έρχονται δεύτερα με ποσοστό 63.8%. Οι μονογονεϊκές οικογένειες καταγράφουν ποσοστό κοντά

στο 50%, κατά πολύ υψηλότερο σε σχέση με οποιαδήποτε άλλο τύπο οικογένειας ή νοικοκυριού. Υψηλό είναι και το ποσοστό όσων έχουν γεννηθεί σε χώρα εκτός της ΕΕ με ποσοστό 40.1% των ενηλίκων. Το ποσοστό των νέων μεταξύ 18 και 24 ετών και οι ανήλικοι βρίσκεται στο 30% περίπου. Με βάση το γεωγραφικό προσδιορισμό ανάμεσα σε αγροτικές και αστικές περιοχές οι πρώτες έχουν ένα μικρό προβάδισμα με ποσοστό 27.2% έναντι 24.3% (έτος αναφοράς το 2014). Η γενική εικόνα που παρουσιάζει η Ένωση ανά κράτος μέλος είναι μεικτή. Ο διαφορετικός βαθμός από τον οποίο επηρεάστηκαν τα κράτη μέλη από την κρίση και ο διαφορετικός βαθμός ανταπόκρισης των αγορών εργασίας και των συστημάτων τους κοινωνικής ασφάλειας επιλέγονται ως κύριο αίτιο για αυτή την ανομοιογενή εικόνα.

Σχετικά με την Ελλάδα, η κατάσταση στο πεδίο του κινδύνου φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού έχει επιδεινωθεί δραματικά μεταξύ των ετών 2008 και 2014. Τα άτομα που αντιμετωπίζουν αυτό τον κίνδυνο αυξήθηκαν κατά 840.000 και η απόσταση από τον εθνικό στόχο για το 2020 είναι πλέον 1.300.000 άτομα (Eurostat, 2016).

B.2.4 Συμπεράσματα

Η κρίση μεγέθυνε τα ήδη υπαρκτά κοινωνικά προβλήματα της Ένωσης και δοκίμασε τις αντοχές των συστημάτων κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών. Η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός μόλις πρόσφατα επανήλθαν στα επίπεδα αναφοράς του 2008 και η επίτευξη του στόχου της Ένωσης σε αυτό το πεδίο έως το 2020 είναι μάλλον απίθανος. Η κατάσταση στο πεδίο της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού που επικρατεί αυτή την περίοδο στην ΕΕ περιγράφεται από το γεγονός ότι περίπου ένας στους τέσσερις ευρωπαίους πολίτες αντιμετωπίζει τον κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων, η Επιτροπή προτείνει, μεταξύ άλλων μέτρων, το ΕΕΕ. Προτρέπει τα κράτη μέλη να συγκροτήσουν προγράμματα ΕΕΕ που θα ενσωματώνουν πολιτικές ενεργούς ένταξης στην αγορά εργασίας και την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Με αυτή την προτροπή, η Επιτροπή ακολουθεί την θέση του Συμβουλίου που υπογραμμίζει τη σπουδαιότητα της απασχόλησης στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Κεφάλαιο 3ο: Τα προγράμματα ΕΕΕ στην ΕΕ, η Ευρωπαϊκή εμπειρία, τα προβλήματα και οι προτάσεις.

B.3.1 Εισαγωγή

Με τη δημοσίευση μιας σειράς εκθέσεων, η ΕΕ έχει δημιουργήσει το πλαίσιο συζήτησης για τη βελτίωση των προγραμμάτων ΕΕΕ των κρατών μελών. Στις εκθέσεις αυτές τα προγράμματα ΕΕΕ κατηγοριοποιούνται με βάση συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, αξιολογούνται κοινές παράμετροι, όπως π.χ. η επάρκεια των προγραμμάτων, συνάγονται χρήσιμα συμπεράσματα και παρέχονται κατευθύνσεις για τις ενέργειες που μπορούν να αναλάβουν τα κράτη μέλη ώστε να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα⁹ των εθνικών τους προγραμμάτων ΕΕΕ.

B.3.2 Η έκθεση «Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015»

Τον Ιανουάριο του 2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε αυτή την έκθεση για τα συστήματα ΕΕΕ που εφαρμόζονται στην ΕΕ. Στην έκθεση γίνεται ανάλυση και αξιολόγηση των προγραμμάτων με βάση την εναρμόνισή τους με τις κατευθύνσεις της Σύστασης 92/441/ΕΟΚ του Συμβουλίου και της Σύστασης E(2008) 5737 της Επιτροπής του 2008. Για το έργο αυτό ανατέθηκε σε ομάδες του Ευρωπαϊκού Δικτύου Κοινωνικής Πολιτικής¹⁰ να ετοιμάσουν τις σχετικές εκθέσεις ανά χώρα. Οι άξονες του πονήματος ήταν:

- Η καταλληλότητα των συστημάτων ΕΕΕ σε όρους επάρκειας, κάλυψης, ανάληψης και ποιες βελτιστοποιήσεις μπορούν γίνουν σε αυτά¹¹.

⁹ Αποτελεσματικότητα: το ποσοστό κατά το οποίο βελτιώνεται το επίπεδο σχετικής φτώχειας (Βουλή των Ελλήνων & Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, 2014).

¹⁰Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Κοινωνικής Πολιτικής αυτοπροσδιορίζεται στην εν λόγω έκθεση ως: The European Social Policy Network (ESPN) was established in July 2014 on the initiative of the European Commission to provide high-quality and timely independent information, advice, analysis and expertise on social policy issues in the European Union and neighbouring countries.

¹¹Οι ορισμοί που δίνονται στην συγκεκριμένη έκθεση είναι οι εξής: «Adequacy» refers to the extent to which the level of benefit provides people with sufficient resources to ensure “a standard of living adequate

- Η αποτελεσματικότητα των συστημάτων ΕΕΕ στην προστασία και την αποτροπή της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.
- Ο βαθμός αποτελεσματικής σύνδεσης των συστημάτων ΕΕΕ με άλλες παροχές και υπηρεσίες που στόχο έχουν την υποστήριξη της ένταξης των δικαιούχων στην αγορά εργασίας και οι απαιτούμενες αλλαγές για τη βελτίωση αυτών των υπηρεσιών.

Στην έκθεση, οι 35 χώρες που αξιολογήθηκαν χωρίζονται σε πέντε κατηγορίες με βάση τα χαρακτηριστικά των συστημάτων τους ΕΕΕ.

1. Απλά και περιεκτικής συγκρότησης συστήματα ανοιχτά σε όλους όσους δεν έχουν επαρκή μέσα για τη διαβίωσή τους¹²
2. Απλά, μη κατηγοριακά συστήματα με αυστηρά κριτήρια επιλεξιμότητας και κάλυψης.
3. Συστήματα γενικής κάλυψης ως ύστατο δίκτυ ασφαλείας με πρόσθετα κατηγοριακά ωφελήματα για τους περισσότερους σε κατάσταση ανάγκης.
4. Περίπλοκα συστήματα που συνήθως περιλαμβάνουν προγράμματα κατηγοριακά και αλληλεπικαλυπτόμενα.
5. Υπερβολικά περιορισμένα, αποσπασματικά συστήματα στενής κατηγοριοποίησης που αποτυγχάνουν να καλύψουν τους έχοντες ανάγκη.

for the(ir) health and well-being” (see Article 25, 1948 UN Universal Declaration on Human Rights) and “lead a life that is compatible with human dignity” (see Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market and Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems). “Coverage” refers to the extent to which all those in need of support are covered by the eligibility conditions pertaining to a minimum income scheme. “Take-up” refers to the extent to which those who are eligible to receive a minimum income benefit actually do receive it.

¹² Ως απλά και περιεκτικά συστήματα περιγράφονται στην έκθεση αυτά συστήματα τα οποία καλύπτουν οποιονδήποτε βρίσκεται σε ανάγκη και δεν περιορίζουν τη στήριξη που προσφέρουν σε ξεχωριστές κατηγορίες ατόμων.

Η Ελλάδα εντάσσεται στη δεύτερη κατηγορία με βάση τα χαρακτηριστικά του ΕΕΕ που εφαρμόστηκε πιλοτικά ως ΕΚΕ κατά το 2015. Η αναφορά στην Ελλάδα αναλύεται σε επόμενο κεφάλαιο.

Οι χώρες που ανήκουν στην πρώτη κατηγορία εμφανίζουν τα καλύτερα αποτελέσματα ως προς την κάλυψη, την ανάληψη του ΕΕΕ, τη σύνδεσή του με παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και ωφελημάτων και είναι οι μόνες των οποίων τα ΕΕΕ αξιολογούνται ως επαρκή. Ακολουθούν οι χώρες της τέταρτης κατηγορίας. Ωστόσο, όλα τα συστήματα ΕΕΕ ανεξαρτήτως κατηγορίας, έχουν μικρή συνδεσιμότητα με μέτρα πολιτικής ενεργητικής ένταξης στην απασχόληση. Στην έκθεση επισημαίνεται η ανάγκη μεγαλύτερης έμφασης στην πολιτική ενεργητικής ένταξης στην απασχόληση και διαπιστώνεται ότι στις μισές χώρες υπάρχει αυτή η τάση. Δυο τρόποι για την ενίσχυση αυτής της τάσης είναι η εντονότερη σύνδεση της εισοδηματικής ενίσχυσης των ΕΕΕ με την υποχρέωση συμμετοχής των δικαιούχων σε προγράμματα ενεργητικής ένταξης στην απασχόληση και η υποχρεωτικότητα της εγγραφής στους εθνικούς οργανισμούς εύρεσης εργασίας/απασχόλησης εργατικού δυναμικού. Σχετικά με τα προγράμματα ενεργητικής ένταξης στην απασχόληση αναφέρεται ότι τα κράτη θα πρέπει να εφαρμόσουν πρακτικές εξατομικευμένης προσέγγισης των δικαιούχων. Μεγάλα εμπόδια στην αποτελεσματική εφαρμογή αυτής της πολιτικής είναι η διοικητική ανεπάρκεια των χωρών αλλά και η έλλειψη συστήματος αξιολόγησης των σχετικών προγραμμάτων των εθνικών διοικήσεων. Υστέρηση υπάρχει και στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προνοιακών ωφελημάτων. Για τη βελτίωση του συντονισμού και του σχεδιασμού της παροχής αυτών των υπηρεσιών προτείνεται η δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης, ώστε να αυξηθεί η προσβασιμότητα και η ποιότητα των υπηρεσιών. Τέλος, προτείνεται η εφαρμογή ενός μηχανισμού αναπροσαρμογής της εισοδηματικής ενίσχυσης των ΕΕΕ, σε ετήσια βάση, λόγω πληθωρισμού (European Social Policy Network, 2016).

B.3.3 Η έκθεση «Employment and Social Development in Europe 2016, Annual Review»

Η έκθεση αυτή εστιάζει ιδιαίτερα στο θέμα της εισοδηματικής επάρκειας που προσφέρουν τα προγράμματα ΕΕΕ. Παρατηρείται ότι κατά την δεκαετία 2005-2015 η

πραγματική αξία του καθαρού ΕΕΕ¹³ έχει μειωθεί σε κάποια κράτη μέλη, έχει αυξηθεί ελάχιστα στα περισσότερα και έχει αυξηθεί σημαντικά σε λίγα. Εάν όμως η μέτρηση της πραγματικής αξίας του καθαρού ΕΕΕ γίνει σε σχέση με την αξία των αποδοχών ενός χαμηλόμισθου¹⁴, διαπιστώνεται η αποδυνάμωση της επάρκειας του συνόλου των ΕΕΕ με λίγες μόνο εξαιρέσεις. Ως αιτία για την αποδυνάμωση της επάρκειας αναφέρεται η μεγάλη διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Τα προγράμματα ΕΕΕ των κρατών μελών δεν είναι σχεδιασμένα, κατά την έκθεση, για να ανταπεξέλθουν σε τέτοιες συνθήκες. Για το λόγο αυτό, προτείνεται η μεταρρύθμισή τους έτσι ώστε να είναι σε θέση, μελλοντικά, να προσφέρουν επαρκή εισοδηματική υποστήριξη σε νοικοκυριά που σε περιόδους κρίσης τα μέλη τους αναγκάζονται να δουλεύουν λιγότερο. Επιπλέον, τονίζεται ότι επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο με μέτρα όπως το ΕΕΕ εξασφαλίζουν τη πρόσβαση στην αγορά εργασίας και την υποστήριξη των ανέργων. Η έκθεση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η εφαρμογή των παραπάνω μέτρων και μια αξιολογητή αύξηση της εισοδηματικής ενίσχυσης που προσφέρουν τα ΕΕΕ, μπορούν αυξήσουν τόσο την επάρκεια όσο και την αποτελεσματικότητά τους (European Commission, 2016). Με αυτή την προτροπή, για ενδυνάμωση της επάρκειας, η έκθεση ευθυγραμμίζεται με παλαιότερη αναφορά της Επιτροπής στα ΕΕΕ όπου υποστηρίζεται ότι η επάρκειά τους μπορεί να βελτιωθεί και να προσφέρουν εισοδηματική ενίσχυση αρκετά υψηλή ώστε να εγγυηθούν μια αξιοπρεπή ζωή και την κινητοποίηση του ατόμου για να εργαστεί¹⁵ (European Commission, 2013).

¹³ Όπως ορίζεται στο κείμενο της έκθεσης: Net incomes refer to gross earnings (i.e. gross wages) plus gross cash benefits minus income taxes and individual social security contributions, with variation of income sources subject to work specific situations.

¹⁴ Αποδοχές χαμηλόμισθου στην έκθεση: αυτές που αντιστοιχούν στο 40% του μέσου μισθού.

¹⁵ “The adequacy of these schemes can, however, often be improved. The level should be high enough for a decent life and at the same time help people to be motivated and activated to work” (European Commission, 2013).

B.3.4 Η έκθεση «Minimum Income Policies in EU Member States 2017»

Η έκθεση αυτή, αποτελεί την πλέον πρόσφατη σχετικά με το ΕΕΕ και λαμβάνει υπόψη τα ευρήματα των προαναφερθέντων εκθέσεων. Τα προγράμματα ΕΕΕ 35 ευρωπαϊκών χωρών εξετάζονται ως προς την επάρκεια, την κάλυψη και τα κριτήρια επιλεξιμότητας τους, τον βαθμό ανάληψης, την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και υπηρεσιών ενεργοποίησης. Η έκθεση αναφέρεται και στα αποτελέσματα της έως τώρα εφαρμογής του ΕΕΕ σχετικά με την επίτευξη ή όχι του στόχου του: τη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Στο θέμα της επάρκειας, τα προγράμματα ΕΕΕ κρίνονται γενικά ανεπαρκή στις περισσότερες χώρες κυρίως λόγω της χαμηλής εισοδηματικής ενίσχυσης που παρέχουν και λόγω αυστηρών περιορισμών επιλεξιμότητας. Αν και τα κράτη συμφωνούν ότι το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης πρέπει να είναι τέτοιο ώστε να εξασφαλίζει την αξιοπρεπή διαβίωση και παράλληλα να κινητοποιεί τα άτομα να εργαστούν, δεν έχουν συμφωνήσει σε ένα κοινό επίπεδο της φτώχειας το οποίο θα στοχεύουν να εξαλείψουν τα ΕΕΕ. Αυτό το κοινό επίπεδο φτώχειας προτείνεται να συμφωνηθεί μεταξύ των κρατών μελών ως ένα συγκεκριμένο κατώφλι φτώχειας (στο 40% ή 60% του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος) και τα κράτη μέλη να αξιολογούνται με βάση την απόσταση από αυτό. Επιπλέον επισημαίνεται ότι η σύνθεση του νοικοκυριού είναι σημαντικός παράγοντας που διαφοροποιεί την επάρκεια των ΕΕΕ ανά χώρα καθώς επηρεάζει το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης που αυτό λαμβάνει.

Αναφορικά με την ανάληψη ή μη του ΕΕΕ, η έκθεση διαπιστώνει την αδυναμία σύγκρισης και εξαγωγής ασφαλών συμπερασμάτων λόγω της χρήσης διαφορετικού ορισμού της έννοιας μεταξύ των χωρών αλλά και λόγω της σχεδόν μηδενικής αξιολόγησης της συγκεκριμένης παραμέτρου από τα κράτη. Ωστόσο από τα περιορισμένα δεδομένα που διατίθενται, προκύπτει το συμπέρασμα ότι ο βαθμός ανάληψης είναι χαμηλός. Ως αίτια για αυτό αναφέρονται η έλλειψη στέγης (άστεγοι), ο κοινωνικός στιγματισμός, οι χαμηλές στάθμες συνθήκες υγείας, η δυσκολία πρόσβασης στις παρεχόμενες υπηρεσίες και παροχές λόγω περίπλοκων διοικητικών διαδικασιών και η έλλειψη ενημέρωσης. Συγκεκριμένες υποομάδες του πληθυσμού όπως οι γυναίκες, τα άτομα με πολύ χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο και οι μετανάστες παρουσιάζουν χαμηλό βαθμό ανάληψης.

Ως προς την κάλυψη και τα κριτήρια επιλεξιμότητας των δικαιούχων και αυτή η έκθεση προχωρά σε μια κατηγοριοποίηση των χωρών. 22 χώρες έχουν καθολικά συστήματα, 6 κατηγοριακά, 14 έχουν ένα δίκτυο διαφορετικών ωφελημάτων, 10 έχουν ένα απλό και περιεκτικό σύστημα ενώ για τις υπόλοιπες δεν υπάρχει κάποια σαφής κατηγορία. Επαρκείς ως προς την κάλυψη κρίνονται μόνο 3 χώρες: Γαλλία, Ιρλανδία, Μάλτα. Σχετικά με την κάλυψη των υποομάδων του πληθυσμού τονίζεται ότι υπάρχει μια τάση σε μερικές χώρες για εστίαση στην κάλυψη οικογενειών με παιδιά, γεγονός το οποίο ερμηνεύεται ως μια προσπάθεια για μείωση της παιδικής φτώχειας. Για τη βελτίωση της κάλυψης, όπως και του βαθμού ανάληψης, πρέπει να αυξηθεί η προσβασιμότητα στο ΕΕΕ. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσω ποιοτικότερης διοίκησης με μέτρα όπως η απλούστευση των διαδικασιών ή η εισαγωγή σημείων εξυπηρέτησης μίας στάσης.

Σχετικά με τους πυλώνες της παροχής ποιοτικών υπηρεσιών και υπηρεσιών ενεργοποίησης, διαπιστώνεται ότι η αναγκαιότητά τους έχει γίνει αποδεκτή από τα κράτη μέλη. Η ενεργοποίηση των δικαιούχων διαφέρει ανάλογα με την κάθε χώρα αν και σε όλα τα προγράμματα ΕΕΕ υπάρχει σχετική πρόβλεψη για παροχή υπηρεσιών ενεργοποίησης και όλες έχουν κάποιας μορφής κύρωση για όσους δεν συνεργάζονται για την εφαρμογή της. Απαραίτητο στοιχείο για την ανάπτυξη αυτών των υπηρεσιών είναι ο σωστός συντονισμός τους και η διαρκής αξιολόγησή τους με στόχο τη συνεχή βελτίωσή τους. Για την χρηματοδότηση των υπηρεσιών των συγκεκριμένων πυλώνων συστήνεται η χρήση των πόρων των ευρωπαϊκών ταμείων

Στην έκθεση γίνεται μια γενική αποτίμηση της συμβολής των ΕΕΕ στη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η διαπίστωση στην οποία καταλήγει είναι ότι τα ΕΕΕ δεν επιτυγχάνουν τον στόχο τους για τρεις κυρίως λόγους: α) το χαμηλό ύψος των εισοδηματικών ενισχύσεων, β) τα προγράμματα ΕΕΕ δεν καλύπτουν τα άτομα σε ανάγκη και γ) η αδυναμία των προγραμμάτων ΕΕΕ να φτάσουν στην ομάδα στόχο τους. Ως στοιχεία που μπορούν να επηρεάσουν καθοριστικά την αποτελεσματικότητα των ΕΕΕ ώστε να επιτύχουν τον στόχο τους, υποδεικνύονται η επάρκεια, η κάλυψη και ο βαθμός ανάληψης των προγραμμάτων. Για το λόγο αυτό, η πρόταση στην οποία καταλήγει η έκθεση είναι η επικέντρωση των κρατών στην επίλυση των προβλημάτων που αφορούν αυτές τις τρεις παραμέτρους των προγραμμάτων ΕΕΕ (European Parliament, 2017).

B.3.5 Συμπεράσματα

Στην πρώτη έκθεση διαπιστώνεται ότι οι τρεις πυλώνες που συγκροτούν την ολοκληρωμένη εφαρμογή του ΕΕΕ καταγράφονται σε όλα τα συστήματα αλλά με σαφέστατη υπεροχή του πυλώνα της εισοδηματικής ενίσχυσης. Η ανάπτυξη της εφαρμογής όλων των πυλώνων εμποδίζεται από προβλήματα που σχετίζονται με την ανεπάρκεια των εθνικών διοικήσεων και την έλλειψη των απαραίτητων υπηρεσιών. Η επιτυχία των συστημάτων ΕΕΕ θα κριθεί μελλοντικά από την ανταπόκριση των διοικήσεων στις απαιτήσεις αυτές. Στην αξιολόγηση απουσιάζει κάποια αναφορά στη δημοσιονομική διάσταση της εφαρμογής των συστημάτων ΕΕΕ αλλά σαφώς προκύπτει το πρόβλημα της υποχρηματοδότησης καθώς μόνο οι χώρες της πρώτης κατηγορίας έχουν επαρκή ΕΕΕ. Με αυτόν τον έμμεσο τρόπο γίνεται και η προτροπή στις χώρες να ακολουθήσουν το υπόδειγμα αυτής της κατηγορίας.

Στην έκθεση «Employment and Social Development in Europe 2016, Annual Review» γίνεται εστίαση στο θέμα της επάρκειας των ΕΕΕ. Ζητούμενο είναι η αύξησή της καθώς παρατηρείται γενική υποχώρηση της επάρκειας τα τελευταία έτη.

Η τελευταία έκθεση εξετάζει αναλυτικά τις παραμέτρους των προγραμμάτων ΕΕΕ και προτείνει μέτρα για τη βελτίωσή τους. Τα μέτρα αυτά θα πρέπει να ληφθούν υπόψιν από τα κράτη μέλη καθώς η εφαρμογή τους έχει στόχο να καταστήσει αποτελεσματικά τα προγράμματα ΕΕΕ.

Γ Μέρος: Η εφαρμογή του ΕΕΕ στην Ελλάδα

Κεφάλαιο 1ο: Η πολιτική συζήτηση και η αντιπαράθεση για το ΕΕΕ στην Ελλάδα και οι προτάσεις των Διεθνών Οργανισμών

Γ.1.1 Το χρονικό των νομοθετικών προτάσεων

Η πρώτη φορά που η Βουλή των Ελλήνων ασχολήθηκε με το ΕΕΕ ήταν το 1998 όταν ο βουλευτής του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας Γεώργιος Σούρλας κατέθεσε, χωρίς επιτυχία, πρόταση νόμου για την καθιέρωση ενός συστήματος ΕΕΕ¹⁶. Η πρόταση νόμου περιελάμβανε μόνο τον πρώτο πυλώνα του ΕΕΕ, την εισοδηματική στήριξη, και προοριζόταν μόνο για Έλληνες πολίτες προς καθησυχασμό όσων αντέτειναν την οικονομική επιβάρυνση του κράτους από τη συμμετοχή των μεταναστών ως ωφελούμενων του προγράμματος (Ματσαγγάνης, 2004). Η συζήτηση που προηγήθηκε της ψηφοφορίας περιορίστηκε σε έωλα επιχειρήματα σχετικά με την αναγκαιότητα ή μη ενός συστήματος ΕΕΕ και δεν προχώρησε στην ουσιαστική εκτίμηση της χρησιμότητας του ΕΕΕ ή της μορφής που θα πρέπει να έχει για την Ελλάδα (Λαλιώτη, 2014).

Η επόμενη, ανεπιτυχής και αυτή, πρωτοβουλία για την θεσμοθέτηση ΕΕΕ πάρθηκε το 2000 από τον βουλευτή Θεόδωρο Τσουκάτο του κυβερνώντος εκείνη τη χρονική περίοδο, Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κόμματος.¹⁷ Το ενδιαφέρον στοιχείο αυτής της πρότασης, που βασιζόταν στον αντίστοιχο πορτογαλικό νόμο, είναι η χρήση της βασικής σύνταξης του ΟΓΑ ως σημείου αναφοράς για τον υπολογισμό του ύψους της εισοδηματικής ενίσχυσης αλλά και η ενεργοποίηση των άλλων δυο πυλώνων του ΕΕΕ με πρόβλεψη για κατάρτιση σχεδίων ένταξης των δικαιούχων με ευθύνη των υπηρεσιών της αυτοδιοίκησης Α βαθμού (Ματσαγγάνης, 2011).

¹⁶ Καθώς η πρόταση νόμου έγινε από βουλευτή κόμματος το οποίο άνηκε εκείνη τη χρονική περίοδο στην αντιπολίτευση και εφόσον δεν έτυχε της μαζικής υποστήριξης ούτε των βουλευτών του ίδιου κόμματος, καταψηφίστηκε.

¹⁷ Η πρόταση νόμου υποστηριζόταν από σημαντικό αριθμό βουλευτών του ΠΑΣΟΚ αλλά δεν έφτασε ποτέ στο στάδιο της επίσημης υποβολής της καθώς προωθήθηκε εν αγνοία του τότε πρωθυπουργού και προέδρου του ΠΑΣΟΚ Κώστα Σημίτη με αποτέλεσμα την απόσυρσή της.

Το 2002¹⁸ και το 2004¹⁹ κατατίθενται προτάσεις νόμου για το ΕΕΕ, χωρίς να τελεσφορήσουν, από τον βουλευτή του κόμματος του Συνασπισμού Ιωάννη Δραγασάκη. Το δεύτερο σχέδιο νόμου, το μόνο που συζητήθηκε στη Βουλή, περιείχε ως κριτήριο καθορισμού του εγγυημένου ποσού της εισοδηματικής ενίσχυσης τον στατιστικό ορισμό του διάμεσου εισοδήματος, μέτρα ενεργής πολιτικής ένταξης για τους δυνάμενους να εργαστούν και τη σύσταση υπεύθυνης αρχής για τη διαχείριση του ΕΕΕ (Δημουλάς, 2017).

Στις αρχές του 2012 πραγματοποιείται στη Βουλή, με πρωτοβουλία ομάδας βουλευτών, ειδική συνεδρία για το ΕΕΕ. Στη συνεδρία, γίνεται τοποθέτηση της επιστημονικής κοινότητας ενώπιον των πολιτικών κομμάτων και πλήθους φορέων για το θέμα. Η συζήτηση για το ΕΕΕ περιελάμβανε αναφορές στη φύση του ΕΕΕ, τους στόχους του, το πλαίσιο λειτουργίας του, τα λεπτομερειακά χαρακτηριστικά που θα πρέπει να έχει όταν εφαρμοστεί στην Ελλάδα και τις προκλήσεις που θα αντιμετωπίσει. Πλην λίγων περιπτώσεων, οι συμμετέχοντες τοποθετούνται με εποικοδομητική διάθεση και οι επισημάνσεις τους δείχνουν ότι κατανοούν τη χρησιμότητα και την αναγκαιότητα του ΕΕΕ (Βουλή των Ελλήνων, 2012).

Το Νοέμβριο του 2012, μεσούσης της κρίσης, το Ελληνικό Κοινοβούλιο υπερψήφισε το ν.4093/2012 για την εφαρμογή ενός πιλοτικού προγράμματος ΕΕΕ. Η θεσμοθέτηση του πιλοτικού προγράμματος ΕΕΕ το 2012 ως ΕΚΕ, το οποίο ως προνοιακή παροχή συνεπάγεται δημοσιονομική επιβάρυνση για το κράτος, ως μέρος ενός πολυνομοσχεδίου δημοσιονομικής λιτότητας, φαίνεται κατά αρχάς απροσδόκητη. Η εξήγηση για αυτή την εξέλιξη μπορεί να αναζητηθεί στην επιβολή των απόψεων του ΔΝΤ το οποίο εκτιμά ότι η κατάργηση ορισμένων παροχών με την παράλληλη ένταξή τους στο ΕΕΕ θα έχει οικονομικό όφελος για τη χώρα (Ματσαγγάνης, 2013).

Το 2016, κατατέθηκε πρόταση νόμου για την επαναφορά και επέκταση του ΕΚΕ από το ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ ως υποχρέωση που είχε αναλάβει η Ελλάδα βάσει της Εθνικής

¹⁸ Απορρίφθηκε ως εκπρόθεσμη.

¹⁹ Απορρίφθηκε ως αντισυνταγματική στο στάδιο της συζήτησης.

Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης. Η πρόταση κατατέθηκε με αφορμή την έγκληση της Ελλάδας από την Επιτροπή για τη συνέχιση του προγράμματος.

Τελικά, λίγους μήνες μετά την κατάθεση της παραπάνω πρότασης, ο ν.4389/2016, που καθιερώνει το ΕΕΕ ως ΚΕΑ στην Ελλάδα, κατατίθεται από την Κυβέρνηση στη Βουλή και υπερψηφίζεται από την κυβερνητική παράταξη και τη μείζων αντιπολίτευση (Βουλή των Ελλήνων, 2016b).

Γ.1.2 Η εξέλιξη της αντιμετώπισης του ΕΕΕ ως μέσο κοινωνικής πολιτικής από τους θεσμικούς παράγοντες.

Παράλληλα με τον πολιτικό διάλογο εντός των τειχών του Κοινοβουλίου, έλαβε χώρα και ο δημόσιος διάλογος εκτός αυτού, με συμμετοχή των κομμάτων και φορέων του της χώρας.

Η πρώτη έμμεση τοποθέτηση στο δημόσιο διάλογο για το ΕΕΕ γίνεται στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση (ΕΣΔΕν) 2001-2003²⁰ με αναφορά στα πεδία των εισοδηματικών μεταβιβάσεων, της παροχής υπηρεσιών και της χρήσης υποδομών για ένα πιο αποτελεσματικό κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας χωρίς όμως να κατονομάζεται ρητά το ΕΕΕ ως ενδεικνυόμενο μέτρο πολιτικής (Γεώργιας, 2017). Το ίδιο έτος, το 2001, συστάθηκε στο Υπουργείο Εργασίας ομάδα εμπειρογνομόνων με αντικείμενο την πρόταση μέτρων για την καταπολέμηση της φτώχειας. Η ομάδα πρότεινε στοχευμένες παρεμβάσεις και απέρριψε την εισαγωγή του ΕΕΕ λόγω των πολυδιάστατων αιτιών της φτώχειας. Το ΕΣΔΕν 2003-2005²¹ είναι επιθετικό και απαξιωτικό προς το ΕΕΕ σε σημείο να το παρουσιάζει ως καταπάτηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ως μέτρο που θα επιδεινώσει την κατάσταση των απόρων. Αντιθέτως, στο ΕΣΔΕν 2005-2006²² παραλείπονται οι προηγούμενες αρνητικές αναφορές στο ΕΕΕ και γίνεται λόγος για προώθηση της πρόσβασης όλων στους πόρους, τα αγαθά και τις υπηρεσίες (Ματσαγγάνης, 2011). Το 2014 το Υπουργείο Εργασίας δημοσιεύει το Εθνικό

²⁰ (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2001)

²¹ (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2003)

²² (Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, 2005)

Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη²³ όπου η έλλειψη ενός γενικού συστήματος ΕΕΕ αναφέρεται ως η πλέον σημαντική στρέβλωση του εθνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας και τίθεται ως το πρώτο μέτρο στον τομέα της παροχής πρόσβασης σε επαρκείς πόρους του άξονα καταπολέμησης της ακραίας φτώχειας (Αμίτσης, 2016).

Το 2003 η επίσημη θέση της ΓΣΕΕ για το ΕΕΕ όπως εκφράζεται μέσα από την μηνιαία έκδοσή της «Ενημέρωση» είναι θετική και περιλαμβάνει αναφορά στην αναγκαιότητα της θέσπισης του ΕΕΕ με πλήρη εφαρμογή και των τριών πυλώνων του (ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, 2003). Ωστόσο, η τότε ηγεσία της ΓΣΕΕ αντιφάσκοντας, δεν αποδέχεται το ΕΕΕ φοβούμενη ότι θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά τα κατώτατα όρια μισθών και συντάξεων (Ματσαγγάνης, 2004).

Τα κόμματα, όλη την περίοδο πριν την εκδήλωση της κρίσης, επανέρχονταν κατά περιόδους στο θέμα του ΕΕΕ. Το αποτέλεσμα είναι να προκύπτει ένα σύνολο από διαφορετικούς λόγους για τους οποίους το ΕΕΕ δεν απέκτησε την απαιτούμενη υποστήριξη για τη νομοθέτησή του έως το 2012: λόγοι δημοσιονομικοί, λόγοι που αφορούν τη διοίκηση για την οποία εκτιμούν ότι δεν μπορεί να υποστηρίξει το ΕΕΕ, άγνοια του θέματος και κατά συνέπεια επιφυλακτικότητα, ιδεολογικές διαφωνίες, εμμονή εξυπηρέτησης συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων με κατηγοριακά επιδόματα και χρήση του ΕΕΕ ως θνησιγενούς προεκλογικής εξαγγελίας (Λαλιώτη, 2017).

Γ.1.3 Οι προτάσεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

Ο ΟΟΣΑ είναι αρνητικός προς την εφαρμογή του ΕΕΕ. Ισχυρίζεται ότι το ΕΕΕ είναι ακατάλληλο για την Ελλάδα επειδή: α) η ανεπαρκής δημόσια διοίκηση της Ελλάδας θα επηρεάσει αρνητικά το κόστος μετάβασης στο νέο πρόγραμμα και η μετάβαση θα είναι χρονοβόρα, β) θα είναι δυσχερής η εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων λόγω της εκτεταμένης φοροδιαφυγής και της αδήλωτης εργασίας, γ) υπάρχει κίνδυνος να αυξηθεί η διαρθρωτική ανεργία λόγω αδήλωτης εργασίας. Αντί του ΕΕΕ προτείνει την μεταρρύθμιση των προνοιακών επιδομάτων με κύριο στοιχείο την εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων (Organisation for Economic Cooperation and Development,

²³ (Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, 2014)

2012). Ο Ματσαγγάνης επισημαίνει ότι τα επιχειρήματα που διατυπώνει ο ΟΟΣΑ κατά του ΕΕΕ ισχύουν και για τις αντιπροτάσεις του (Ματσαγγάνης, 2013).

Γ.1.4 Οι προτάσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου

Σε αντίθεση με τον ΟΟΣΑ, το ΔΝΤ είναι θετικό προς το ΕΕΕ καθώς θεωρεί την εφαρμογή του ένα μέσο για την αναδιάταξη του συστήματος κοινωνικής προστασίας ώστε να καταστεί πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό. Προτείνει την εφαρμογή του ΕΕΕ ως βιώσιμου δικτύου ασφαλείας που θα ευθύνεται στον πληθυσμό του χαμηλότερου 20% της κατανομής εισοδήματος. Η χρηματοδότησή του θα προέλθει από την ανακατανομή μέρους των κοινωνικών δαπανών που προορίζεται για συντάξεις προς την κοινωνική πρόνοια. Δημοσιονομικό όφελος, που θα χρησιμοποιηθεί για τη χρηματοδότηση του ΕΕΕ, θα προέλθει και από την αντικατάσταση μεγάλου αριθμού προνοιακών επιδομάτων από το ΕΕΕ (IMF, 2012) Το ΔΝΤ, ένας από τους τρεις δανειστές της χώρας, είχε καθοριστική συμβολή στην επιβολή του ΕΕΕ ως προνοιακού μέτρου στην Ελλάδα μέσω των μνημονιακών δεσμεύσεων που έχει αναλάβει το ελληνικό κράτος (Αμίτσης, 2016).

Γ.1.5 Οι προτάσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας

Σε σύμπνοια με το ΔΝΤ, η ΠΤ είναι θετική προς το ΕΕΕ. Διαπιστώνει την υπερβολική χρηματοδοτική εύνοια της κοινωνικής προστασίας προς την κοινωνική ασφάλιση σε βάρος της πρόνοιας καθώς μόλις το 2.15% του ΑΕΠ και το 10.9% των δαπανών της κοινωνικής προστασίας προορίζονται για προνοιακές παροχές (The World Bank, 2016a) Επιπλέον αξιολογεί το σύστημα κοινωνικής προστασίας ως περίπλοκο, αποσπασματικό και με πολλές επικαλύψεις (The World Bank, 2016b). Με αυτά τα δεδομένα, οι προτάσεις της επικεντρώνονται στην κατάργηση και αναμόρφωση προνοιακών επιδομάτων, την κατάργηση κοινωνικών προγραμμάτων π.χ. κοινωνικός τουρισμός, την κατάργηση φοροαπαλλαγών π.χ. οι φοροαπαλλαγές του πετρελαίου των αγροτών, και τη σταδιακή αντικατάσταση όλων των προνοιακών επιδομάτων από το ΕΕΕ. Η ΠΤ υπολογίζει ότι το δημοσιονομικό όφελος που θα προκύψει από αυτές τις μεταρρυθμίσεις θα επιτρέψει την εφαρμογή ενός γενικού προγράμματος ΕΕΕ (Γεώργιας, 2016)

Γ.1.6 Συμπεράσματα

Στην πολιτική συζήτηση οι τοποθετήσεις των κομμάτων και των φορέων, με διάχυτη τη διστακτικότητα και ενίοτε με έκφραση ανοιχτής δυσπιστίας ή εναντίωσης, δείχνουν ότι, παρά τη διατύπωση και απόψεων υποστηρικτικών προς ένα τέτοιο εγχείρημα, ακόμα και με την υποβολή σχετικών νομοθετικών προτάσεων, αντιμετώπισαν το ΕΕΕ επιφυλακτικά και με αμφιθυμία. Αποτέλεσμα αυτής της στάσης είναι η νομοθέτηση του ΕΕΕ μόλις το 2012. Τα πολιτικά κόμματα θα το αποδεχθούν έμπρακτα, υπερψηφίζοντας το 2016 με ευρεία κοινοβουλευτική πλειοψηφία το ΚΕΑ, αφού όμως αυτό έχει επιβληθεί από το ΔΝΤ.

Οι παρεμβάσεις των Διεθνών Οργανισμών επικεντρώθηκαν στην δημοσιονομική διάσταση της εφαρμογής του ΕΕΕ. Ο ΟΟΣΑ το απορρίπτει και για να δικαιολογήσει τη θέση του επικαλείται την ανεπάρκεια της διοίκησης και τα προβλήματα φοροδιαφυγής και αδήλωτης εργασίας τα οποία συνεπάγονται δημοσιονομικό κόστος. Αντιθέτως, το ΔΝΤ και η ΠΤ αξιολογούν θετικά την εφαρμογή του ΕΕΕ. Υποστηρίζουν ότι η εισαγωγή του ΕΕΕ στο σύστημα κοινωνικής προστασίας θα οδηγήσει στην αναμόρφωση του συστήματος, το οποίο διαπιστώνουν ως προβληματικό και με ελλιπή χρηματοδότηση, αλλά και σε δημοσιονομική εξοικονόμηση καθώς η πρότασή τους για το ΕΕΕ περιλαμβάνει την παράλληλη κατάργηση προνοιακών επιδομάτων και την αντικατάστασή τους από το ΕΕΕ. Οι προτάσεις των δυο αυτών διεθνών οργανισμών έχουν ιδιαίτερη σημασία καθώς το μεν ΔΝΤ ως ένας από τους δανειστές της Ελλάδας, η δε ΠΤ ως σύμβουλος του Υπουργείου Εργασίας, μπορούν να επηρεάσουν τις επιλογές που θα διαμορφώσουν το ρόλο του ΕΕΕ στο εθνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας προς την κατεύθυνση των απόψεών τους.

Κεφάλαιο 2ο: Η νομοθετική κατοχύρωση του ΕΕΕ στην Ελλάδα - Το Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα

Γ.2.1 Ο νόμος 4093/2012 για το ΕΚΕ

Το ΕΕΕ θεσπίστηκε σε πιλοτική μορφή με το ν.4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016». Η υποπαράγραφος ΙΑ.3 του 1^{ου} άρθρου αφορά το ΕΕΕ και τιτλοφορείται «Πιλοτικό πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος». Σε αυτή γίνεται αναφορά των βασικότερων στοιχείων του προγράμματος. Η εφαρμογή του ορίστηκε να γίνει σε δυο περιοχές της επικράτειας με διαφορετικά κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά. Οι δικαιούχοι στους οποίους απευθύνεται το πρόγραμμα είναι νοικοκυριά που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας. Η παροχή είναι εισοδηματική και εφαρμόζεται συμπληρωματικά με τις ήδη εφαρμοζόμενες πολιτικές κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και συνδυάζεται με δράσεις κοινωνικής επανένταξης. Ημερομηνία έναρξης εφαρμογής του προγράμματος ορίστηκε η 1/1/2014. Λεπτομέρειες του προγράμματος ρυθμίζονται με ΚΥΑ των συναρμόδιων Υπουργών.

Γ.2.2 Η αιτιολογική έκθεση του ν.4093/2012

Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, επισημαίνονται δύο σημεία σχετικά με το πρόγραμμα.. Το πρώτο αφορά την υφιστάμενη κατάσταση των μέτρα πολιτικής για τη στήριξη του εισοδήματος των ευπαθών ομάδων. Αυτή περιγράφεται από αποσπασματικότητα, την εμπλοκή πολλών διαφορετικών φορέων, την έντονη κατηγοριοποίηση των δικαιούχων και το υπερβολικά χαμηλό ύψος των παροχών. Αποτέλεσμα όλων αυτών, καταλήγει στη σκέψη του ο νομοθέτης, είναι να μη φτάνει η κρατική βοήθεια σε όσους έχουν πραγματικά ανάγκη. Το δεύτερο σημείο αφορά τη στόχευση του ΕΕΕ. Το ΕΕΕ περιγράφεται ως ένα μέτρο πολιτικής που στοχεύει να λειτουργήσει ως ένα ύστατο δίχτυ ασφαλείας για όσους αντιμετωπίζουν συνθήκες ακραίας φτώχειας επειδή δεν είναι δικαιούχοι κάποιας από τις υφιστάμενες κοινωνικές παροχές. Τις παροχές αυτές το ΕΕΕ επιδιώκει να τις συμπληρώσει και θα συνδυάζει τόσο την εισοδηματική ενίσχυση όσο και την κοινωνική και επαγγελματική επανένταξη.

Γ.2.3 Η ΚΥΑ 39892/ΓΔ1.2 του ν.4093/2012

Στις 7/11/2014 εκδόθηκε η προβλεπόμενη από το νόμο ΚΥΑ για την εφαρμογή του πιλοτικού προγράμματος ΕΕΕ με τίτλο «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του πιλοτικού προγράμματος Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα – Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα». Ο προϋπολογισμός του προγράμματος ήταν 20 εκατομμύρια ευρώ. Ακολουθώντας το νόμο η ΚΥΑ στηρίζει την εφαρμογή του ΕΚΕ σε τρεις πυλώνες:

- Την εισοδηματική ενίσχυση των δικαιούχων.

Το ανώτατο ποσό της συνολικής εισοδηματικής ενίσχυσης περιλαμβάνει:

1. τη βασική εισοδηματική ενίσχυση που αντιστοιχεί σε 100 ευρώ ανά μήνα για κάθε ωφελούμενη μονάδα.
2. την αναλογική εισοδηματική ενίσχυση που αντιστοιχεί σε:
 - α. 100 ευρώ για κάθε ενήλικα αιτούντα, σύζυγο και κάθε ενήλικα εξαρτώμενο μέλος
 - β. 50 ευρώ για κάθε ανήλικο εξαρτώμενο μέλος

Στη μονογονεϊκή οικογένεια το πρώτο εξαρτώμενο ανήλικο μέλος, λογίζεται ως ενήλικας.

- Την προώθηση και διασφάλιση της πρόσβασης σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά.

Για τους δικαιούχους του ΕΚΕ εκπονείται σχέδιο ένταξης από την Κοινωνική Υπηρεσία του Δήμου και προωθούνται, κατά περίπτωση, για ένταξη σε προγράμματα, δράσεις, παροχές και υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα όπως η ατομική συμβουλευτική, η χορήγηση βιβλιαρίου ανασφαλίστου, η ένταξη στα προγράμματα που υλοποιούνται στο πλαίσιο του ΤΕΒΑ κ.τ.λ.

- Την υποστήριξη των δικαιούχων για την ένταξη ή την επανένταξη τους στην αγορά εργασίας.

Οι δικαιούχοι, εφόσον ανήκουν στον ενεργό πληθυσμό και δύνανται να εργαστούν, προωθούνται, σε δράσεις που στοχεύουν στην ένταξη ή επανένταξή τους στην αγορά εργασίας. Οι δράσεις αυτές υλοποιούνται μέσω προγραμμάτων από τον ΟΑΕΔ και άλλους φορείς και περιλαμβάνουν την απασχόληση σε προτεινόμενη θέση εργασίας, τη

συμμετοχή σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, την ένταξη ή την επανένταξη στο εκπαιδευτικό σύστημα κ.τ.λ.

Οι επιμέρους διατάξεις της ΚΥΑ αφορούν θέματα όπως:

- Τους νομικούς ορισμούς κάθε ορολογίας που περιλαμβάνεται στη ΚΥΑ όπως π.χ. το κατώφλι εισοδήματος ωφελούμενης μονάδας το οποίο είναι το ποσό που ισούται με το ύψος της συνολικής εισοδηματικής ενίσχυσης που θα ελάμβανε το ωφελούμενο νοικοκυριό, με την ίδια σύνθεση μελών, εάν είχε μηδενικό εισόδημα.
- Τα κριτήρια καθορισμού δικαιούχων, ένταξης και το ύψος εισοδηματικής τους ενίσχυσης (κριτήρια διαμονής, εισοδηματικά, περιουσιακά με περίοδο αναφοράς τους προηγούμενους 12 μήνες και ειδικά κριτήρια).
- Οι απαιτούμενες αιτήσεις, δηλώσεις, τα δικαιολογητικά, η περίοδος εφαρμογής και υποβολής αιτήσεων.
- Οι επιλεγθέντες Δήμοι πιλοτικής εφαρμογής του ΕΚΕ (13 Δήμοι²⁴, ένας από κάθε Περιφέρεια της χώρας).
- Η διάρκεια και ο τρόπος καταβολής του ΕΚΕ.
- Τα αρμόδια όργανα και υπηρεσίες για την υλοποίηση της διαδικασίας.
- Η διαδικασία ένταξης στο ΕΚΕ και οι ειδικές διαδικασίες ενστάσεων, αναστολής καταβολής και διακοπής καταβολής.

Με την ΚΥΑ, προβλέφθηκε και Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ) για το ΕΚΕ, υπεύθυνη για το σχεδιασμό, το συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση εφαρμογής του και την προετοιμασία για την καθολική εφαρμογή του.

Γ.2.4 Συμπεράσματα

Το σύστημα ΕΕΕ που θεσπίστηκε με το ΕΚΕ, βασίζεται σε τρεις πυλώνες. Ο πρώτος πυλώνας αφορά στην εισοδηματική στήριξη. Ο δεύτερος πυλώνας, που έρχεται ως

²⁴ Πρόκειται για τους δήμους Δράμας, Έδεσσας, Γρεβενών, Ιωαννίνων, Καρδίτσας, Λευκάδας, Χαλκιδικίων, Μεσολογγίου, Καλλιθέας, Τρίπολης, Σάμου, Σύρου και Μαλεβιζίου.

συμπλήρωμα στον πρώτο, στοχεύει στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών με στόχο την ενδυνάμωση των δικαιούχων. Ο τρίτος πυλώνας περιλαμβάνει δράσεις που στόχο έχουν την προώθηση των δικαιούχων στην αγορά εργασίας. Το ΕΚΕ νομοθετήθηκε ως ένα πρόγραμμα ενεργητικής κοινωνικής πολιτικής ολιστικής προσέγγισης που δεν θα περιοριζόταν στο σκέλος της εισοδηματικής στήριξης αλλά θα προσέφερε μια πολύπλευρη στήριξη στους δικαιούχους με στόχο την έξοδό τους από την ακραία φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Αυτή την επιδίωξη φανερώνει και η αιτιολογική έκθεση του νόμου.

Κεφάλαιο 3ο: Η νομοθετική κατοχύρωση του ΕΕΕ στην Ελλάδα - Το Εισόδημα Κοινωνικής Αλληλεγγύης

Γ.3.1 Ο νόμος 4389/2016 για το ΚΕΑ

Με το ν.4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» της 27/05/2016 θεσπίστηκε εθνικό επίπεδο εφαρμογής το ΕΕΕ ως «Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης». Το πρόγραμμα ορίστηκε να τεθεί σε εφαρμογή σε δυο φάσεις με την πρώτη να ξεκινά τον Ιούλιο του 2016²⁵.

Το ΚΕΑ χαρακτηρίστηκε από το νόμο ως αμιγώς προνοιακού χαρακτήρα, συμπληρωματικό των υπόλοιπων πολιτικών κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και επαναλαμβάνει τους 3 πυλώνες της ΚΥΑ του ΕΚΕ. Στο νόμο περιλαμβάνονται μερικοί βασικοί ορισμοί όπως ο ορισμός της εισοδηματικής ενίσχυσης ως η διαφορά μεταξύ του εγγυημένου ποσού και του εισοδήματος των νοικοκυριών όπως αυτό υπολογίζεται για το ΚΕΑ και το κατώφλι εισοδήματος. Κατώφλι εισοδήματος είναι το εισοδηματικό κριτήριο για ένταξη στο ΚΕΑ και ισούται με το εγγυημένο ποσό, δηλαδή το ποσό που εγγυάται το ΚΕΑ, προσαρμοζόμενο ανάλογα με τον αριθμό και την ηλικία των μελών του ωφελούμενου νοικοκυριού. Ο ορισμός των ωφελούμενων περιλήφθηκε και αυτός στο νόμο όπως και οι αρμόδιες υπηρεσίες και τα όργανα για την υλοποίηση του

²⁵ Με τον Ν4445/2016 (άρθρο 22) έγιναν κάποιες επουσιώδεις αλλαγές στο ΚΕΑ με στόχο κυρίως αυτό να μπορεί μελλοντικά να εφαρμοστεί σε πανελλαδικό επίπεδο.

ΚΕΑ . Το ΚΕΑ δεν συνυπολογίζεται στα εισοδηματικά όρια για οποιαδήποτε άλλη κοινωνική ή προνοιακή παροχή. Οι υπόλοιπες λεπτομέρειες του προγράμματος προβλέφθηκε να ρυθμιστούν με ΚΥΑ. Τόσο ο νόμος για το ΚΕΑ, όσο και οι ΚΥΑ που τον συνοδεύουν, έχουν πολλά κοινά στοιχεία με τον νόμο και την ΚΥΑ για το ΕΚΕ τα οποία επαναλαμβάνουν σχεδόν αυτούσια όπως π.χ. οι 3 πυλώνες στους οποίους βασίζεται.

Γ.3.2 Η αιτιολογική έκθεση του ν.4389/2016

Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αναγνωρίζεται η επιδείνωση των φαινομένων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού καθώς γίνεται αναφορά στα στατιστικά στοιχεία της Eurostat τα οποία κατατάσσουν την Ελλάδα στην πρώτη και δυστυχώς χειρότερη θέση μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ στο δείκτη κινδύνου φτώχειας, παιδικής φτώχειας και μεταξύ των πρώτων για τις μονογονεϊκές οικογένειες. Τα ευρήματα αυτά επικαλείται ο νομοθέτης για να δικαιολογήσει την εφαρμογή του ΚΕΑ ως ενός μέτρου κοινωνικής πολιτικής που επιδιώκει τη σφαιρική αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Το Υπουργείο Εργασίας, στην αιτιολόγηση των προτάσεών του, συνδέει το ΚΕΑ με την επίτευξη της κοινωνικής συνοχής ως προϋπόθεσης για την ανάπτυξη και αναφέρει ότι ο ανασχεδιασμός του συστήματος κοινωνικής αλληλεγγύης είναι υποχρέωση που έχει αναλάβει η Ελλάδα προς την ΕΕ. Το ΚΕΑ έχει το κεντρικό ρόλο σε αυτή την προσπάθεια και βαθμιαία θα αντικαταστήσει άλλες προνοιακές παροχές και κυρίως το ΕΚΑΣ. Επίδιωξη του ΚΕΑ ορίστηκε η κάλυψη κάθε ατόμου σε κατάσταση ανάγκης με γενικά, αντικειμενικά κριτήρια ενώ δεν αποβλέπει στη φυσική συντήρηση των δικαιούχων αλλά στην αξιοπρεπή τους διαβίωση. Τέλος, το ΓΛΚ εκτίμησε τη δαπάνη του κρατικού προϋπολογισμού για τις παροχές του ΚΕΑ της πρώτης φάσης σε 67.2 εκατομμύρια ευρώ για το 2016.

Γ.3.3 Η ΚΥΑ Δ23/οικ.30299/2377 του ν.4389/2016 (Α΄ φάση ΚΕΑ)

Η ΚΥΑ με τίτλο «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής της πρώτης φάσης του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης» εκδόθηκε στις 7/07/2016. Ο προϋπολογισμός του προγράμματος για το 2016 ανήλθε στα 57 εκατομμύρια ευρώ.

Ακολουθώντας τη δομή της ΚΥΑ για το ΕΚΕ περιλαμβάνει τα ίδια βασικά στοιχεία αλλά με ορισμένες διαφοροποιήσεις. Το δηλούμενο εισόδημα των δικαιούχων που λαμβάνεται υπόψιν για την ένταξή τους και τον υπολογισμό της μηνιαίας εισοδηματικής τους ενίσχυσης είναι το συνολικό εισόδημα από κάθε πηγή, προ φόρων και μετά την αφαίρεση των εισφορών για κοινωνική ασφάλιση που εισπράχθηκε κατά τους τελευταίους 6 μήνες πριν την υποβολή ένταξης στο ΚΕΑ. Η πρώτη πιλοτική φάση του ΚΕΑ από τον Ιούλιο έως και τον Δεκέμβριο του 2016 εφαρμόστηκε σε 30 Δήμους από όλες τις Περιφέρειες της Ελλάδας. Το ύψος του εξαμηνιαίου εγγυημένου ποσού για κάθε τύπο νοικοκυριού ξεκινά από τα 1200 ευρώ για κάθε μονοπρόσωπο νοικοκυριό, το νοικοκυριό μιας πυρηνικής οικογένειας με 2 ενήλικα και 2 ανήλικα μέλη στα 2400 ευρώ κ.ο.κ. Η εισοδηματική ενίσχυση παρέχεται μέσω τραπεζικού λογαριασμού κατά το ήμισυ και μέσω προπληρωμένης κάρτας το υπόλοιπο.

Γ.3.4 Η ΚΥΑ Γ.Δ.5οικ.2961-10 του ν.4389/2016 (Β΄ φάση ΚΕΑ)

Η ΚΥΑ με τίτλο «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης», εκδόθηκε στις 24/01/2017 και είχε προϋπολογισμό 702.600.000 ευρώ. Αποτελεί την ΚΥΑ με την οποία εφαρμόζεται πλέον το ΕΕΕ ως ΚΕΑ στην Ελλάδα.

Το ΚΕΑ είναι ένα προνοιακό επίδομα που συνδυάζει τρεις πυλώνες:

1. Εισοδηματική ενίσχυση
2. Συμπληρωματικές κοινωνικές υπηρεσίες, παροχές και αγαθά²⁶
3. Υπηρεσίες ενεργοποίησης²⁷

²⁶ Οι συμπληρωματικές κοινωνικές υπηρεσίες, παροχές και αγαθά περιλαμβάνουν: δωρεάν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ανασφαλιστών, παραπομπή και ένταξη σε δομές και υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και υποστήριξης, ένταξη σε προγράμματα και κοινωνικές δομές για την αντιμετώπιση της φτώχειας, ένταξη σε προγράμματα που υλοποιούνται στο πλαίσιο του ΤΕΒΑ, κοινωνικό τιμολόγιο παρόχων ηλεκτρικής ενέργειας, ύδρευσης, κοινωνικό τιμολόγιο Δήμων και Δημοτικών Επιχειρήσεων.

²⁷ Οι υπηρεσίες ενεργοποίησης αφορούν: την προώθηση των δικαιούχων, εφόσον δύνανται να εργαστούν, σε δράσεις που στοχεύουν στην ένταξη ή επανένταξή τους στην αγορά εργασίας όπως η κάλυψη προτεινόμενης θέσης εργασίας, η συμμετοχή σε προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, η συμμετοχή σε

Ως ωφελούμενες μονάδες ορίζονται τα απροστάτευτα τέκνα και όλοι οι ενήλικες εκτός των ρητών εξαιρέσεων.

Εγγυημένο ποσό είναι το ποσό που εγγυάται το πρόγραμμα για κάθε νοικοκυριό, ανάλογα με τον αριθμό και την ηλικία των μελών του, μετά και την καταβολή της εισοδηματικής ενίσχυσης του Κ.Ε.Α. Το εγγυημένο ποσό ορίζεται ως ακολούθως:

- Για το μονοπρόσωπο νοικοκυριό: 200 ευρώ ανά μήνα.
- Για κάθε επιπλέον ενήλικο μέλος του νοικοκυριού: προσαύξηση του εγγυημένου ποσού κατά 100 ευρώ ανά μήνα.
- Για κάθε ανήλικο μέλος του νοικοκυριού: προσαύξηση του εγγυημένου ποσού κατά 50 ευρώ ανά μήνα

Πρόβλεψη υπάρχει και για τις μονογονεϊκές οικογένειες αλλά και για τα απροστάτευτα παιδιά. Στις μονογονεϊκές οικογένειες, κάθε το μεγαλύτερο σε ηλικία τέκνο λογίζεται για τον υπολογισμό του εγγυημένου ποσού ως ενήλικας. Το ανώτατο μηνιαίο όριο του εγγυημένου ποσού ορίστηκαν τα 900 ευρώ ανεξαρτήτως της σύνθεσης του νοικοκυριού.

Δηλούμενο εισόδημα είναι το συνολικό πραγματικό εισόδημα από κάθε πηγή προέλευσης, προ φόρων, μετά την αφαίρεση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης που εισπράχθηκε από όλα τα μέλη του νοικοκυριού, κατά τους έξι (6) μήνες πριν από το μήνα υποβολής της αίτησης. Στο συνολικό δηλούμενο εισόδημα συμπεριλαμβάνεται και το σύνολο των επιδομάτων και άλλων ενισχύσεων. Δεν περιλαμβάνει το επίδομα αναδοχής, το επίδομα απροστάτευτων τέκνων καθώς και τα μη ανταποδοτικά επιδόματα αναπηρίας που καταβάλλονται από το κράτος.

Ο υπολογισμός του εισοδήματος για ένταξη στο ΚΕΑ γίνεται ως εξής: για την ένταξη στο πρόγραμμα και τον υπολογισμό της εισοδηματικής ενίσχυσης, αφαιρείται από το συνολικό δηλούμενο εισόδημα το 20% του καθαρού εισοδήματος από μισθωτές υπηρεσίες, από υπηρεσίες που παρέχονται με δελτίο παροχής υπηρεσιών ή εργόσημο, καθώς και το 20% του ποσού από πηγές κατάρτισης, προγράμματα κοινωφελούς εργασίας ή από οποιοδήποτε άλλο πρόγραμμα εργασίας. Σε περίπτωση που μέλος του

προγράμματα επαγγελματικής κατάρτιση ή απόκτησης επαγγελματικής εμπειρίας, την ένταξη ή την επιστροφή στο εκπαιδευτικό σύστημα και στα σχολεία δεύτερης ευκαιρίας

νοικοκυριού βρει εργασία, 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. 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.

Μηνιαίο ποσό εισοδηματικής ενίσχυσης ορίζεται ως η διαφορά μεταξύ του εξαπλάσιου ύψους του εγγυημένου ποσού και του εξαμηνιαίου δηλούμενου εισοδήματος του νοικοκυριού, όπως αυτό υπολογίζεται για τους σκοπούς της ένταξης στο πρόγραμμα, διαιρούμενη διά έξι.

Τα κριτήρια ένταξης στο ΚΕΑ είναι εισοδηματικά, περιουσιακά (ακίνητη και κινητή περιουσία) και διαμονής. Η διαδικασία ένταξης στο ΚΕΑ περιλαμβάνει τα στάδια της υποβολής αίτησης ένταξης, την επεξεργασία της αίτησης, την πληρωμή, εφόσον η αίτηση γίνει αποδεκτή, τη διασύνδεση με συμπληρωματικές κοινωνικές υπηρεσίες και παροχές και τις υπηρεσίες ενεργοποίησης. Η υποβολή της αίτησης, η οποία επέχει και θέση υπεύθυνης δήλωσης των δηλωθέντων στοιχείων, μπορεί να υποβληθεί είτε από τους ίδιους τους δικαιούχους ηλεκτρονικά, είτε μέσω των Δήμων ή των ΚΕΠ των Δήμων διαμονής τους. Η επεξεργασία των αιτήσεων και η επιλογή των δικαιούχων γίνεται με βάση τα δηλωθέντα από τους αιτούντες, τα τυχόν δικαιολογητικά που καταθέτουν και τα στοιχεία που προκύπτουν από τις ηλεκτρονικές διασταυρώσεις αυτών.

Η διασύνδεση με συμπληρωματικές κοινωνικές υπηρεσίες, παροχές και αγαθά γίνεται κατά το στάδιο υποβολής των αιτήσεων και προσκόμισης των δικαιολογητικών είτε κατά την προβλεπόμενη μηνιαία επίσκεψη των δικαιούχων στα Κέντρα Κοινότητας των Δήμων οπότε και ενημερώνονται για τις δυνατότητες που έχουν από τους υπαλλήλους των Δήμων. Οι υπηρεσίες ενεργοποίησης παρέχονται στους δικαιούχους από τον ΟΑΕΔ και τα Κέντρα Προώθησης Απασχόλησης ενώ για όσους επιθυμούν δίνεται η ευκαιρία εθελοντικής εργασίας.

Οι δικαιούχοι του ΚΕΑ αναλαμβάνουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις που αφορούν τόσο τους ίδιους όσο και τα μέλη του νοικοκυριού τους. Υποχρεούνται στην υποβολή

φορολογικής δήλωσης κάθε έτος, αποδέχονται τη χρήση των δεδομένων του Taxis και των λοιπών βάσεων δεδομένων για τη διασταύρωση των στοιχείων που δηλώνουν και συναινούν στη διενέργεια κοινωνικής έρευνας στην οικία τους. Είναι υπεύθυνοι για την εξασφάλιση της φοίτησης στην υποχρεωτική εκπαίδευση των ανήλικων μελών του νοικοκυριού τους και όσοι ενήλικες έως 45 ετών δεν έχουν ολοκληρώσει την υποχρεωτική εκπαίδευση υποχρεούνται να εγγραφούν σε σχολεία δεύτερης ευκαιρίας. Επιπλέον, οι δικαιούχοι υποχρεούνται να επικαιροποιούν με νέα δήλωση τα στοιχεία τους κάθε φορά που αυτά μεταβάλλονται και οφείλουν να μην παραιτούνται άνευ λόγου και εκουσίως από την εργασία τους.

Η αναστολή καταβολής του ΚΕΑ είναι δυνατή όταν οι δικαιούχοι παραβαίνουν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει σχετικά με τη φοίτηση των ίδιων των δικαιούχων ή των ανήλικων τέκνων τους στην υποχρεωτική εκπαίδευση

Οι καταβολές του ΚΕΑ, όπως και στην πιλοτική του εφαρμογή, γίνονται μέσω τραπεζικού λογαριασμού και μέσω προπληρωμένης κάρτας. Το ΚΕΑ δεν συμψηφίζεται με οποιαδήποτε οφειλή και δεν συνυπολογίζεται στα εισοδηματικά όρια για την διεκδίκηση οποιασδήποτε κοινωνικής ή προνοιακής παροχής.

Διακοπή καταβολής του ΚΕΑ γίνεται όταν με οποιαδήποτε τρόπο διαπιστωθεί από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου ότι δεν πληρούνταν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την καταβολή του. Διακοπή γίνεται και όταν ο δικαιούχος παραβεί τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει σχετικά με την εργασιακή του επανένταξη. Σε αυτές τις περιπτώσεις εφαρμόζονται οι διατάξεις σχετικά με την αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων.

Για το σχεδιασμό, την υλοποίηση και την αξιολόγηση του ΚΕΑ προβλέπεται η συνεργασία μιας πληθώρας φορέων από όλα τα διοικητικά επίπεδα του κράτους²⁸.

²⁸ Οι φορείς αυτοί είναι το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας της Γενικής Διεύθυνσης Πρόνοιας και η Διεύθυνση Οικονομικής Διαχείρισης και Υπηρεσιών), η Διεύθυνση Λογαριασμών του Δημοσίου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών, ε) η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' Βαθμού (Δήμοι), τα Κέντρα Εξυπηρέτησης

Γ.3.5 Συμπεράσματα

Το ΚΕΑ, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση είναι μέρος της κοινωνικής πολιτικής για τη συνολική αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας. Η επίκληση της αναγκαιότητας εναρμόνισης με τις συστάσεις της ΕΕ για την πολιτική ένταξης και αντιμετώπισης του κοινωνικού αποκλεισμού φανερώνει τη πολιτική βούληση για εναρμόνιση με τις ενωσιακές πολιτικές. Το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης καθορίστηκε με στόχο όχι μόνο την εξασφάλιση της επιβίωσης αλλά την εξασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης των δικαιούχων. Το χαμηλό όμως ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης του ΚΕΑ γεννά αμφιβολίες για το κατά πόσον ο στόχος αυτός δύναται να εξασφαλιστεί με τη συγκεκριμένη ενίσχυση. Μια πιθανή εξήγηση για το χαμηλό ύψος της ενίσχυσης είναι η πρόθεση αποφυγής της παγίδας φτώχειας και η ώθηση στους άλλους δυο πυλώνες του ΚΕΑ για την εξασφάλιση ενός επιπέδου διαβίωσης που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί αξιοπρεπές. Ωστόσο, το γεγονός της μείωσης του προϋπολογιζόμενου ποσού κατά 10 εκατομμύρια ευρώ της πρώτης φάσης του ΚΕΑ²⁹ αλλά και ο καθορισμός του εγγυημένου ποσού για τα μονοπρόσωπα νοικοκυριά στα 200 ευρώ, όταν για το 2015 το κατώφλι κινδύνου φτώχειας ήταν 376 ευρώ μηνιαίως³⁰, συνηγορούν στη διαπίστωση ότι το χαμηλό ύψος της ενίσχυσης επιλέχθηκε για δημοσιονομικούς λόγους.

Η έμφαση δίνεται στην ορθή επιλογή των δικαιούχων με χρήση ηλεκτρονικών συστημάτων για τη διασταύρωση των οικονομικών στοιχείων τους ώστε να εντοπιστούν τα άτομα που πραγματικά πλήττονται από την φτώχεια. Επιπλέον, όσον αφορά τους δικαιούχους, οι ειδικές προβλέψεις του ΚΕΑ για τις μονογονεϊκές οικογένειες και τα απροστάτευτα παιδιά, δείχνουν την ειδική μέριμνα που λαμβάνεται για αυτές τις υποομάδες του πληθυσμού. Αυτές οι επιλογές του νομοθέτη φαίνονται σωστές εάν συνεκτιμηθούν τα υπάρχοντα στοιχεία: το 2015 οι μονογονεϊκές οικογένειες εμφανίζουν μεγαλύτερο ποσοστό ακραίας φτώχειας (21%) σε σχέση με οικογένειες με δυο (17%) ή

Πολιτών, το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού, ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

²⁹ Στην αιτιολογική έκθεση το ΓΛΚ προϋπολογίζει 67.2 εκατομμύρια ενώ η ΚΥΑ της πρώτης φάσης είχε προϋπολογισμό 57 εκατομμύρια ευρώ.

³⁰ ΕΛΣΤΑΤ Δελτίο Τύπου 23/06/2016 «Κίνδυνος φτώχειας, Έρευνα εισοδήματος και συνθηκών διαβίωσης των νοικοκυριών 2015» (Ελληνική Στατιστική Αρχή, 2016).

τρία παιδιά (13.8%) και τα ποσοστά της παιδιών σε ακραία φτώχεια είναι επίσης αυξημένα (17.6%) (Ματσαγγάνης, et al., 2016).

Οι πυλώνες των συμπληρωματικών κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών ενεργοποίησης περιλαμβάνουν μέτρα υποχρεωτικού χαρακτήρα ώστε να διασφαλιστεί ότι οι δικαιούχοι θα συμμετέχουν σε αυτά και δεν θα επαναπαυθούν στην εισοδηματική στήριξη του προγράμματος. Η εμπλοκή πολλών φορέων στο εγχείρημα του ΚΕΑ είναι μια μεγάλη πρόκληση για τη δημόσια διοίκηση. Η επιτυχία ή η αποτυχία του προγράμματος θα κριθεί και από το βαθμό συνεργασίας που θα επιτύχουν οι συγκεκριμένοι φορείς.

Κεφάλαιο 4ο: Η προετοιμασία, η υλοποίηση και η αξιολόγηση της πιλοτικής εφαρμογής του ΕΚΕ

Γ.4.1 Εισαγωγή

Το ΕΚΕ, όπως αναφέρθηκε, ψηφίστηκε το 2012 με το ν.4093/2012 και οι λεπτομέρειες της εφαρμογής του εξειδικεύτηκαν με την ΚΥΑ 39892ΓΔ1.2/7/11/14. Το ΕΙΕΑΔ είχε αναλάβει την προετοιμασία του σε επιστημονικό επίπεδο. Το Υπουργείο Εργασίας ανέλαβε μέσω της Ομάδας Διοίκησης Έργου που συστάθηκε για αυτό το σκοπό το συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων κατά την υλοποίηση. Το ΕΙΕΑΔ και η Παγκόσμια Τράπεζα ανέλαβαν την αξιολόγηση του προγράμματος.

Γ.4.2 Ο επιστημονικός διάλογος για την προετοιμασία του προγράμματος

Το ΕΙΕΑΔ, ως υπεύθυνος φορέας για την επιστημονική υποστήριξη του έργου, διοργάνωσε μια σειρά από συζητήσεις για το ΕΕΕ και κάλεσε μια σειρά από ειδήμονες στον χώρο της κοινωνικής πολιτικής για να καταθέσουν τον προβληματισμό τους.

Στην τοποθέτησή του ο Ματσαγγάνης, υπερασπιζόμενος το ΕΕΕ, καθώς αποτελεί το ύστατο δίκτυο ασφαλείας για όσους δεν δικαιούνται κάποιας από τις υπάρχουσες παροχές, πρότεινε τον καθορισμό της εισοδηματικής ενίσχυσης με αντικειμενικό κριτήριο αναφοράς το ύψος άλλων κοινωνικών παροχών και ειδικότερα του ύψους του επιδόματος ανεργίας, της σύνταξης ή το επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας. Με σημείο αναφοράς το ύψος αυτών των επιδομάτων διατύπωσε δυο βασικά σενάρια υπολογισμού του ύψους της

εισοδηματικής ενίσχυσης και, συνεπώς, της επίδρασης που θα έχουν στην μεταβολή των δεικτών μέτρησης της φτώχειας και του κόστους τους για το κράτος³¹. Το ύψος της ενίσχυσης θα πρέπει να είναι χαμηλό, λόγω δημοσιονομικών περιορισμών, αλλά και για να μην επιτρέπεται ο εφησυχασμός των δικαιούχων από την εξασφάλιση εισοδήματος που θα τους προσφέρει το ΕΕΕ. Για την εξακρίβωση του δηλωμένου εισοδήματος, για το οποίο εκφράζεται εύλογος φόβος ότι δεν θα είναι το πραγματικό λόγω φοροδιαφυγής, πρότεινε τη διεύρυνση της υποχρέωσης υποβολής φορολογικής δήλωσης, τη διασταύρωση των στοιχείων μέσω Taxis και την αξιοποίηση της εμπειρίας του πορτογαλικού μοντέλου με χρήση τεκμαρτών εισοδημάτων και υποχρεωτικής διαθεσιμότητας των άνεργων δικαιούχων για εργασία. Βασική προϋπόθεση για την επιτυχία του πιλοτικού προγράμματος θεωρεί την καλή διοικητική προετοιμασία σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο (Ματσαγγάνης, 2013).

Ο Χλέτσος, στην εισήγησή του, παρέθεσε μια εκτενή αναφορά στην υφιστάμενη και την αναμενόμενη κοινωνικοοικονομική κατάσταση της Ελλάδας για να αποδείξει ότι οι δυσμενείς συνθήκες θα αυξήσουν τη ζήτηση για παροχές κοινωνικής προστασίας. Μια τέτοια ζήτηση θα πρέπει να ικανοποιηθεί τόσο από το υπάρχον πλαίσιο, το οποίο χρήζει αναδιάρθρωσης καθώς κρίνεται αναποτελεσματικό και πελατειακό, αλλά και από τη δημιουργία ενός νέου γενικευμένου συστήματος οικονομικής στήριξης του πληθυσμού που χρειάζεται κοινωνική προστασία. Υποστήριξε ότι η εισαγωγή του ΕΕΕ στον προνοιακό χάρτη της χώρας θα πρέπει να συνεπάγεται την μερική τουλάχιστον κατάργηση των κατηγοριακών επιδομάτων πελατειακής εμπνεύσεως ώστε να παρέχεται

³¹ Το σενάριο Α με εγγυημένο ποσό 360€ ευρώ (=τακτικό επίδομα ανεργίας) θα είχε ετήσιο κόστος περίπου 2,2 δις € (1,1% του ΑΕΠ) συνολικά, ενώ θα συμμετείχαν 1 εκατ. 616 χιλιάδες άτομα (14,8% του πληθυσμού). Η μείωση της φτώχειας θα ήταν η εξής: ακραία φτώχεια μείωση 88,4%, μέσο χάσμα σχετικής φτώχειας μείωση κατά 56,3%, ποσοστό σχετικής φτώχειας μείωση κατά 25,6%.

Το σενάριο Β με εγγυημένο ποσό 200€ ευρώ (=επίδομα μακροχρόνια ανέργων) θα κόστιζε συνολικά 678 εκατ. € (0,35% του ΑΕΠ), με αριθμό δικαιούχων 620 χιλιάδες άτομα (5,7% του πληθυσμού). Αντίστοιχα η μεταβολή της φτώχειας: το ποσοστό σχετικής φτώχειας θα παρέμενε αμετάβλητο, ποσοστό ακραίας φτώχειας: μείωση κατά 10,2%, μέσο χάσμα σχετικής φτώχειας: μείωση κατά 23,7%. Διευκρινίζεται ότι η εκτίμηση αυτή δεν περιλαμβάνει το κόστος των συνοδευτικών δράσεων (Ματσαγγάνης & Λεβέντη, 3/2012)

κοινωνική προστασία σε όσους πραγματικά την έχουν ανάγκη και κυρίως στους ανέργους (Χλέτσος, 2013).

Ο Αμίτσης εκφράζει επιφυλάξεις για το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης του συστήματος κοινωνικής προστασίας επισημαίνοντας τον κίνδυνο απορρύθμισής του λόγω μνημονιακών υποχρεώσεων. Ωστόσο, διαπιστώνει και αυτός την έλλειψη ενός γενικού προγράμματος που να καλύπτει κάθε άτομο σε κατάσταση οικονομικής αδυναμίας το οποίο δεν δικαιούται κάποιο από τα υπάρχοντα κατηγοριακά επιδόματα. Η έλλειψη αυτή και η ανάγκη στοχευμένης χρήσης των περιορισμένων οικονομικών πόρων της κοινωνικής προστασίας για τους πλέον ενδεείς, τεκμηριώνουν την ανάγκη θέσπισης ενός συστήματος ΕΕΕ. Το πρόγραμμα αυτό θα πρέπει να έχει συγκεκριμένα λεπτομερειακά χαρακτηριστικά σε συμφωνία με τις αρχές και τις κατευθύνσεις που έχει προτείνει η ΕΕ μέσω των συστάσεων που έχει απευθύνει στα κράτη μέλη (Αμίτσης, 2013).

Οι ομάδες εργασίας³², αποτελούμενες από εκπροσώπους φορέων και της κοινωνίας των πολιτών, επισήμαναν ότι η ομάδα στόχου που έχει προσδιοριστεί για την εφαρμογή του ΕΕΕ είναι τα άτομα που πλήττονται από ακραία φτώχεια. Οι απειλούμενοι από την φτώχεια θα πρέπει να διαχωρίζονται σε αυτούς που για διάφορους λόγους δεν είναι εντάξιμοι στην αγορά εργασίας και σε αυτούς που μπορούν να ενταχθούν ώστε για αυτούς να αναπτυχθούν οι κατάλληλες υπηρεσίες ενεργοποίησης. Υπογραμμίστηκε η ανάγκη για καθολικότητα και μονιμότητα του μέτρου ώστε να λειτουργεί ως ολοκληρωμένο δίκτυ ασφαλείας. Διατυπώθηκαν προτάσεις για τα κριτήρια επιλογής των περιοχών πιλοτικής εφαρμογής του ΕΕΕ με έμφαση στην διοικητική ετοιμότητα αυτών για αποφυγή τυχόν προβλημάτων κατά την εφαρμογή του. Προτάθηκε η χρήση κάρτας αγορών για την χρήση της εισοδηματικής ενίσχυσης. Κρίθηκε ως καλύτερη προσέγγιση του συντονισμού και της διαχείρισης του ΕΕΕ να γίνεται σε κεντρικό επίπεδο καθώς η κεντρική διοίκηση έχει την απαιτούμενη εμπειρία και περιφερειακά η εφαρμογή καθώς

³² Οι ομάδες εργασίας συγκροτήθηκαν από στελέχη και εκπροσώπους της Τράπεζας της Ελλάδος, του ΕΙΕΑΔ, της επιστημονικής κοινότητας, της ΙΝΕΜΥ-ΕΣΕΕ, του ΣΕΒ, του ΕΚΚΕ, του ΟΚΕ, του ΚΕΠΕ, του ΟΑΕΔ, της ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ, της ΚΕΔΕ, του Υπουργείου Εργασίας, του Δικτύου Καταπολέμησης της Φτώχειας, των ΜΚΟ (PRAKSIS, 50και Ελλάς, ΑΡΣΙΣ, Home-Start Ελλάς) και από έναν βουλευτή.

η περιφερειακή διοίκηση είναι αυτή που έχει γνώση των κοινωνικών αναγκών σε τοπικό επίπεδο (ΕΙΕΑΔ, 2013).

Γ.4.3 Η υλοποίηση του προγράμματος

Η περίοδος κατάθεσης αιτήσεων για συμμετοχή στο ΕΚΕ ήταν από 15/11/2014 έως 15/03/2015. Υποβλήθηκαν 32.048 αιτήσεις και εγκρίθηκαν οι 19.574 (ποσοστό έγκρισης 64%). Οι αιτήσεις κατατέθηκαν ηλεκτρονικά μέσω πλατφόρμας που ετοίμασε η ΗΔΙΚΑ. Το Υπουργείο Εργασίας είχε τη γενική εποπτεία, τον έλεγχο, την αρμοδιότητα του συντονισμού του έργου και ήταν υπεύθυνο και για την έκδοση των σχετικών εγκυκλίων για την εκτέλεση του έργου. Η σχετική Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ) που συγκροτήθηκε στο Υπουργείο για αυτό το σκοπό ανέλαβε και το βάρος της αποστολής αυτής. Το Υπουργείο Οικονομικών προσέφερε την ηλεκτρονική του υποδομή. Οι 13 Δήμοι του προγράμματος έφεραν σε πέρας την καθημερινή διεκπεραίωση των γραφειοκρατικών διαδικασιών και της εξυπηρέτησης του κοινού (Δημουλάς, 2017).

Από τα πρώτα στάδια υλοποίησης του ΕΕΕ προέκυψαν μια σειρά από προβλήματα. Η έναρξη της κατάθεσης αιτήσεων ξεκίνησε μόλις μια εβδομάδα μετά την έκδοση της σχετικής ΚΥΑ, η ΟΔΕ ξεκίνησε τη λειτουργία της λίγες μέρες μετά, στις 10 Δεκεμβρίου, και το εγχειρίδιο με οδηγίες προς τους υπαλλήλους των Δήμων για την εφαρμογή του ΕΚΕ εστάλη στα τέλη του Ιανουαρίου του 2016. Το προσωπικό των Δήμων κλήθηκε να ανταποκριθεί σε νέα καθήκοντα χωρίς καθοδήγηση και χωρίς ενίσχυση. Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που αναδείχθηκε ήταν η μη τακτική καταβολή των εισοδηματικών ενισχύσεων στους δικαιούχους. Ωστόσο, η ανταπόκριση υπεύθυνων φορέων όπως της ΗΔΙΚΑ, η οποία ανέλαβε να υποστηρίξει μέσω της πλατφόρμας που ανέπτυξε την υποβολή των αιτήσεων με ελάχιστους πόρους, στις απρόβλεπτες και χρονικά πιεστικές απαιτήσεις του έργου, ήταν μια από τις περιπτώσεις όπου η διοίκηση κατάφερε εν μέσω δυσχερών συνθηκών να φέρει εις πέρας την αποστολή της (Λαλιώτη, 2017).

Γ.4.4 Η αξιολόγηση του ΕΚΕ

Επιφορτισμένοι με την αξιολόγηση του ΕΚΕ ήταν η ΠΤ και το ΕΙΕΑΔ. Κατά κύριο λόγο τα στοιχεία για την αξιολόγηση προήλθαν από τη βάση δεδομένων της ΗΔΙΚΑ και από τα ερωτηματολόγια τα οποία συμπλήρωσαν για αυτό το σκοπό οι συμμετέχοντες Δήμοι. Από την ανάλυση των δεδομένων προέκυψαν πλήθος ποσοτικών και ποιοτικών πληροφοριών. Με βάση αυτές τις πληροφορίες, η ΠΤ και το ΕΙΕΑΔ, κατέληξαν σε ορισμένα συμπεράσματα. Από τα τρία σκέλη του ΕΚΕ υλοποιήθηκε μόνο το πρώτο, της εισοδηματικής ενίσχυσης με πολύ ισχνά αποτελέσματα για τα άλλα δυο (σε προγράμματα απασχόλησης μέσω κοινωφελούς εργασίας εντάχθηκαν συνολικά μόνο 30 άτομα). Τα διοικητικά προβλήματα που αναδείχθηκαν ήταν πολλαπλά. Για την αντιμετώπισή τους, κατά την ΠΤ και το ΕΙΕΑΔ, απαιτείται κατ' αρχάς, ο ανασχεδιασμός της διαδικασίας με τον καθορισμό ενός φορέα που θα έχει την αποκλειστική ευθύνη για τον συντονισμό, τον σχεδιασμό και την εποπτεία του έργου. Δεύτερον είναι άμεση η ανάγκη υποστήριξης και παροχής σαφών οδηγιών προς την περιφερειακή διοίκηση, έτσι ώστε αυτή να έχει τη δυνατότητα να φέρει αποτελεσματικά εις πέρας το μέρος του έργου που της αναλογεί. Τρίτον, είναι επίσης αναγκαίος ο επανασχεδιασμός των ηλεκτρονικών συστημάτων που υποστηρίζουν το έργο έτσι ώστε αυτά να καταστούν πιο λειτουργικά, πιο απλά στη χρήση και να προσφέρουν το μέγιστο δυνατό βαθμό διασταύρωσης πληροφοριών. Η μεθοδολογία της αξιολόγησης του έργου πρέπει να είναι ολοκληρωμένη και η αξιολόγηση συνεχής.

Ένα πολύ θετικό στοιχείο που προέκυψε από την αξιολόγηση αφορά την ομάδα στόχο: τα άτομα που πλήττονται από την ακραία φτώχεια. Οι Δήμοι ανέφεραν ότι για πρώτη φορά κατάφεραν να φτάσουν άπορα άτομα που ως τότε δεν τους είχε δοθεί ξανά η ευκαιρία να λάβουν κάποια προνοιακή βοήθεια. Συγκεκριμένα, μόνο το 13% των δικαιούχων λάμβανε κατά τη χρονική στιγμή της αίτησης κάποιο άλλο προνοιακό επίδομα γεγονός το οποίο αποδεικνύει ότι μεγάλο ποσοστό δεν λάμβανε ούτε το οικογενειακό επίδομα δεδομένου ότι περίπου το ένα τρίτο των δικαιούχων είχε ένα τουλάχιστον ανήλικο παιδί (Λαλιώτη, 2017). Από τα δεδομένα προκύπτει ότι, ακόμα και μετά την εισοδηματική ενίσχυση τους από το πρόγραμμα, το κατώφλι εισοδήματος των δικαιούχων σε ποσοστό 70,9%, δεν ξεπερνά τις 3600 ευρώ και συνεπώς ούτε το κατώφλι της σχετικής φτώχειας (4.512 ευρώ για το άτομο το 2015). Ως προς τις υποομάδες που ωφελήθηκαν από το ΕΚΕ, οι περισσότεροι δικαιούχοι ήταν μεσαίου ή

χαμηλού μορφωτικού επιπέδου, άγαμοι και άνεργοι, με ελληνική ιθαγένεια ενώ το ποσοστό των δικαιούχων άνω των 65 ετών ήταν πολύ μικρό. Τα δύο τρίτα των δικαιούχων δεν ήταν ιδιοκτήτες της οικίας τους και άνω του 50% είχε μηδενικό εισόδημα (Δημουλάς, 2017).

Όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, το ΕΚΕ ήταν ένα από τα προγράμματα ΕΕΕ που αξιολογήθηκαν στην έκθεση «Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015»³³ από το ESPN. Διαπιστώθηκε ότι το ΕΚΕ βασίζεται σε αυστηρά κριτήρια επιλεξιμότητας, ως προς τους όρους και τις προϋποθέσεις για την ένταξη των αιτούντων στο πρόγραμμα, με συνέπεια τον περιορισμένο αριθμό των δικαιούχων. Η σύνδεση με την αναζήτηση εργασίας και τη συμμετοχή σε προγράμματα ενεργοποίησης είναι περιορισμένη καθώς δεν είναι υποχρεωτική η συμμετοχή των δικαιούχων σε αυτούς τους δυο πυλώνες του ΕΚΕ. Καλύπτει τόσο τους άνεργους όσο και τους εργαζόμενους. Με βάση το κριτήριο της επάρκειας κρίνεται ανεπαρκές το ύψος του εγγυημένου ποσού καθώς είναι κάτω από το 40% του διάμεσου ισοδύναμου εθνικού εισοδήματος³⁴. Το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης δεν στηρίζεται σε κάποιο αντικειμενικό κριτήριο π.χ. το ύψος του ελάχιστου μισθού αλλά καθορίζεται αυθαίρετα και υποκειμενικά. Η αποτελεσματικότητα του ΕΚΕ στη μείωση της φτώχειας ήταν αρκετά περιορισμένη λόγω πολύ χαμηλού ύψους εισοδηματικής ενίσχυσης. Ως προς την ένταξη στην αγορά εργασίας, το ΕΚΕ ήταν αρκετά αναποτελεσματικό λόγω έλλειψης διοικητικής ικανότητας, εκπαίδευσης και πόρων της διοίκησης, έλλειψης συντονισμού των υπηρεσιών και υπηρεσιών μιας στάσης και λόγω της μη εξατομικευμένης προσέγγισης των δικαιούχων. Η πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες λειτούργησε επίσης αναποτελεσματικά λόγω αδυναμίας συντονισμού μεταξύ των διαφορετικών φορέων παροχής των υπηρεσιών και ωφελημάτων. Το θετικό στοιχείο της αξιολόγησης είναι η κατάταξη της Ελλάδας στη κατηγορία των χωρών όπου εφαρμόζεται ένα απλό στο

³³ Επειδή η έκθεση συντάχθηκε κατά το χρονικό διάστημα της πιλοτικής εφαρμογής του ΕΚΕ οι αναφορές σε αυτό δεν είναι πλήρεις αφού σε πολλά στοιχεία δεν μπορούσε να αξιολογηθεί πριν την ολοκλήρωσή του. Τα κριτήρια της πληθυσμιακής κάλυψης και της ανάληψης δεν χρησιμοποιήθηκαν καθώς το ΕΚΕ ήταν πιλοτικό πρόγραμμα.

³⁴ Κατώφλι της ακραίας φτώχειας.

σχεδιασμό και την υλοποίηση, στη διοικητική του προσέγγιση, πρόγραμμα ΕΕΕ (European Social Policy Network, 2016).

Γ.4.5 Συμπεράσματα

Η πρώτη, πιλοτική εφαρμογή του ΕΚΕ παρουσίασε μεγάλες ανεπάρκειες στη φάση της υλοποίησης. Το γεγονός αυτό ανέδειξε τα διοικητικά προβλήματα ως εμπόδιο για την εφαρμογή του όπως επιβεβαιώνεται από την αξιολόγηση του ΕΚΕ τόσο από το ΕΙΕΑΔ και την ΠΤ αλλά και από το ESPN. Επιπλέον, το ΕΚΕ αν και σχεδιάστηκε για να περιλαμβάνει τους τρεις πυλώνες της κοινωνικής ένταξης, στη φάση της υλοποίησής του δεν προσφέρθηκαν από τη διοίκηση οι προβλεπόμενες υπηρεσίες με αποτέλεσμα η υλοποίηση να περιοριστεί στην εισοδηματική ενίσχυση των δικαιούχων, η οποία όπως διαπιστώθηκε, ήταν ανεπαρκής καθώς δεν ξεπέρασε το κατώφλι της ακραίας φτώχειας για μεγάλο ποσοστό των δικαιούχων. Η αξιολόγηση του ΕΚΕ ανέδειξε όμως μια διάσταση του ΕΕΕ την οποία τα κατηγοριακά επιδόματα δεν μπορούν να έχουν. Πολλά άτομα και οικογένειες, κατά μεγάλη πλειοψηφία του ενεργού επαγγελματικά πληθυσμού της χώρας, που έως τότε δεν ήταν επιλέξιμοι για κάποιο από τα κατηγοριακά επιδόματα της κοινωνικής προστασίας, για πρώτη φορά μπόρεσαν να επωφεληθούν από αυτή.

Κεφάλαιο 5ο : Η προετοιμασία της υλοποίησης και η εφαρμογή του ΚΕΑ

Γ.5.1 Εισαγωγή

Το ΚΕΑ, όπως αναφέρθηκε, ψηφίστηκε από τη Βουλή με το ν.4389/2016. Η πρώτη φάση εφαρμογής του από 14/07/2016 έως 31/12/2016 πραγματοποιήθηκε σε 30 Δήμους. Η δεύτερη και οριστική φάση, ξεκίνησε την 1/02/2017 με την κατάθεση των αιτήσεων από τους ενδιαφερόμενους σε όλους τους Δήμους της Ελλάδας.

Οι σχετικές διατάξεις της νομοθεσίας του ΚΕΑ προβλέπουν ότι το ΕΙΕΑΔ συμβάλλει στην αξιολόγηση του προγράμματος σε συνεργασία με το Υπουργείο Εργασίας. Ωστόσο,

η ΠΤ ανέλαβε πρόσφατα την αξιολόγηση της δεύτερης φάσης³⁵ ενώ το Υπουργείο Εργασίας είναι λήπτης ερωτηματολογίων σχετικά με το ΚΕΑ τα οποία συμπληρώνουν οι Δήμοι. Το Υπουργείο Εργασίας, με εγκύκλιό του για την εφαρμογή του ΚΕΑ προέβλεψε και τον υπολογισμό μιας σειράς δεικτών³⁶ για την αξιολόγηση του προγράμματος (Λαλιώτη, 2017).

Γ.5.2 Η προετοιμασία του προγράμματος

Στη συζήτηση για το ΚΕΑ, που προηγήθηκε της ψηφοφορίας στις αρμόδιες Κοινοβουλευτικές Επιτροπές (Βουλή των Ελλήνων, 2016a) και την Ολομέλεια της Βουλής (Βουλή των Ελλήνων, 2016b), η Κυβέρνηση, μέσω της αρμόδιας Υπουργού Θεανώς Φωτίου, υποστήριξε ότι η εμπειρία από την πιλοτική εφαρμογή του ΕΚΕ λήφθηκε υπόψιν στο σχεδιασμό του ΚΕΑ. Η Υπουργός δήλωσε ότι η επιλογή των αρχικών 30 Δήμων της πρώτης φάσης εφαρμογής του προγράμματος θα βάσει 3 αντικειμενικών κριτηρίων σχετικών με την φτώχεια³⁷. Επιπλέον, στις 30/03/2016 εκδόθηκε η ΚΥΑ³⁸ για τη σύσταση και τη λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας τα οποία ανέλαβαν να φέρουν εις πέρας την εφαρμογή του ΚΕΑ σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης.

Γ.5.3 Η υλοποίηση του προγράμματος

Η πρώτη φάση του ΚΕΑ ξεκίνησε στα μέσα Ιουλίου του 2016. Συμμετείχαν περίπου 48.000 νοικοκυριά και οι δικαιούχοι ήταν περίπου 120.000 άτομα. Η υποβολή της αίτησης ήταν εφικτή τόσο μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας που σχεδίασε η ΗΔΙΚΑ

³⁵ Η σχετική ανακοίνωση της 4/10/2017 στον ιστότοπο του ΚΕΑ <https://keatech.blogspot.gr> αναφέρει ότι η ΠΤ σε συνεργασία με την εταιρεία ΚΑΠΑ Research θα διεξάγει τους επόμενους μήνες πανελλαδική έρευνα με χρήση ερωτηματολογίου για την αξιολόγηση του ΚΕΑ.

³⁶ Δείκτες απόδοσης, διαδικασιών και εκροών.

³⁷ Τα κριτήρια αυτά είναι: ο δείκτης ποσοστού ανεργίας, τα ποσοστά στο πρόγραμμα της αντιμετώπισης της ανθρωπιστικής κρίσης, τα ποσοστά συμμετοχής στο ΤΕΒΑ.

³⁸ ΚΥΑ Δ23/οικ.30299/2377 ΦΕΚ 854/Β/30-3-2016.

όσο και μέσω των Δήμων. Η δεύτερη φάση του ΚΕΑ ξεκίνησε με μικρή καθυστέρηση τον Φεβρουάριο του 2017 και ως οριστική, είναι ακόμα σε εξέλιξη. Έως και τον Μάιο του 2017 και είχαν διατεθεί περίπου 49 εκατομμύρια €³⁹ και τα ωφελούμενα νοικοκυριά ήταν 222.515. Οι ωφελούμενοι ήταν 508.304 άτομα εκ των οποίων 270.445 άνεργοι, 62.906 απασχολούμενοι και 141.112 ανήλικοι.

Αρμόδια όργανα για την υλοποίηση του ΚΕΑ ορίστηκαν κατά την πρώτη φάση, η Διεύθυνση Κοινωνικής Αντίληψης και Αλληλεγγύης του Υπουργείου Εργασίας και η ΟΔΕ, υπαγόμενες στον Γενικό Γραμματέα Πρόνοιας του Υπουργείου Εργασίας. Στη δεύτερη φάση, υπεύθυνος φορέας ορίστηκε η Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας της Γενικής Διεύθυνσης Πρόνοιας του Υπουργείου Εργασίας.

Στη μέχρι τώρα υλοποίηση του ΚΕΑ, δεν ανέκυψαν σημαντικά διοικητικά προβλήματα όπως στην περίπτωση του ΕΚΕ. Η ανάθεση σε μια κεντρική Διεύθυνση του Υπουργείου Εργασίας της εποπτείας και του συντονισμού του προγράμματος, η λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας και η λειτουργική πλατφόρμα για την υποβολή των αιτήσεων και τη διαχείριση του ΚΕΑ, φαίνεται να ακολουθούν τις συστάσεις του ΕΙΕΑΔ και της ΠΤ για τη βελτίωση της διοικητικής υποστήριξης των προγραμμάτων ΕΕΕ (Λαλιώτη, 2017).

Γ.5.4 Συμπεράσματα

Η έμφαση στην ενεργοποίηση και των δυο πυλώνων παροχής υπηρεσιών του προγράμματος π.χ. μέσω της πρόβλεψης τακτικής επίσκεψης στα Κέντρα Κοινότητας ή της επιβολής κυρώσεων λόγω παράλειψης συνεργασίας με τους εργασιακούς συμβούλους των Δήμων, είναι ένα θετικό στοιχείο του ΚΕΑ αλλά με αδύναμα αποτελέσματα έως τώρα. Το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης είναι πολύ περιορισμένο με αποτέλεσμα το ΚΕΑ να απευθύνεται στα πλέον άπορα άτομα και να μη λειτουργεί ως δίχτυ ασφαλείας που θα οδηγήσει τα άτομα σε ανάγκη έξω από την φτώχεια. Ωστόσο, αναμένεται ότι θα έχει θετική συμβολή στη μείωση του δείκτη χάσματος της φτώχειας (European Social Policy Network, 2017). Σχετικά με τις υποομάδες του πληθυσμού που επηρέασε θετικά η πανελλαδική εφαρμογή του ΚΕΑ αυτές ήταν κυρίως οι άνεργοι και

³⁹ Στοιχεία από τον ιστότοπο του ΚΕΑ <https://keatech.blogspot.gr>

τα παιδιά. Αυτά τα στοιχεία είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικά καθώς το 2016 οι συγκεκριμένες υποομάδες καταγράφηκε ότι αντιμετωπίζουν τον μεγαλύτερο κίνδυνο φτώχειας μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις με ποσοστά 47.1% και 26.3% αντίστοιχα⁴⁰. Αν το ΚΕΑ έχει κάποια συμβολή στη μείωση αυτών των ποσοστών θα είναι μια επιτυχία για το ΕΕΕ της Ελλάδας.

Γενικά συμπεράσματα και σκέψεις για το ΕΕΕ

Στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας η ΕΕ επέλεξε να κατευθύνει τα κράτη μέλη στην εφαρμογή πολιτικών ενεργητικής ένταξης καθώς εκτιμά ότι το καλύτερο μέσο προστασίας από την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό είναι μια θέση εργασίας. Για την Ένωση, οι πολιτικές ενεργητικής ένταξης εξασφαλίζουν τη συμμετοχή των ατόμων που πλήττονται από την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό στην αγορά εργασίας και επομένως συμβάλουν στην επίτευξη των στρατηγικών της στόχων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2000).

Για την εφαρμογή της πολιτικής της ενεργητικής ένταξης, ήδη από το 1992, η ΕΕ έδωσε στα κράτη μέλη το πλαίσιο των κοινών κριτηρίων σχετικά με την επάρκεια πόρων και παροχών των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και τα κάλεσε να το εφαρμόσουν. Στη συνέχεια, η Επιτροπή, με τη σχετική της Σύσταση εξειδίκευσε το πλαίσιο αυτό σε τρεις πυλώνες ενεργητικής ένταξης οι οποίοι έχουν εφαρμογή και στα συστήματα ΕΕΕ. Η εφαρμογή όμως αυτού του κοινού πλαισίου, όπως προέκυψε από την αξιολόγηση της κατάστασης στο πεδίο της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, τόσο παλαιότερα (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2007) όσο και πρόσφατα (European Commission, 2016), κρίθηκε μη ικανοποιητική και η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη να εντείνουν την προσπάθεια για εφαρμογή της ενεργητικής ένταξης, επισημαίνοντας την χρησιμότητα των προγραμμάτων ΕΕΕ για αυτό το σκοπό.

⁴⁰ ΕΛΣΤΑΤ, Συνθήκες διαβίωσης στην Ελλάδα, Σεπτέμβριος 2017 (Ελληνική Στατιστική Αρχή, 2017)

Οι πρόσφατες αξιολογήσεις των προγραμμάτων ΕΕΕ των ευρωπαϊκών χωρών, εντοπίζουν μια σειρά από προβλήματα στην εφαρμογή τους. Τα προβλήματα αυτά εντοπίζονται και στα τρία σκέλη των προγραμμάτων (εισοδηματική ενίσχυση, πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες και υπηρεσίες ενεργοποίησης). Αφορούν κυρίως την ανεπάρκεια των προγραμμάτων και τα προβλήματα στην κάλυψη και την ανάληψη, παράμετροι οι οποίες κρίνουν την αποτελεσματικότητά τους. Οι λύσεις που προτείνονται είναι η αύξηση της εισοδηματικής ενίσχυσης και η εφαρμογή μεταρρυθμίσεων κατά κύριο λόγο στη διοίκηση που υλοποιεί αυτά τα προγράμματα ώστε να αυξηθεί ο βαθμός κάλυψης και ανάληψης. Η αύξηση της εισοδηματικής ενίσχυσης αφορά τις δημοσιονομικές δυνατότητες των κρατών και η όποια αλλαγή θα εξαρτηθεί, προφανώς, από την πορεία των οικονομικών τους μεγεθών. Οι μεταρρυθμίσεις όμως που απαιτούνται σε διοικητικό επίπεδο είναι ένα ζήτημα το οποίο δεν εξαρτάται από άλλους παράγοντες και στο οποίο τα κράτη μπορούν να εστιάσουν, ανεξαρτήτως της οικονομικής τους κατάστασης, προκειμένου να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα των εθνικών τους προγραμμάτων ΕΕΕ.

Η Ελλάδα παρέμενε για πολλά χρόνια χωρίς ένα πρόγραμμα ΕΕΕ, με το σύστημα της κοινωνικής προστασίας να χαρακτηρίζεται ως υπολειμματικό, με μικρή αποτελεσματικότητα, συγκροτώντας ένα διάτρητο δίκτυο ασφαλείας (Ματσαγγάνης, 2011). Η χρόνια διστακτικότητα προς το ΕΕΕ τερματίστηκε το 2012 με τη νομοθέτηση του ΕΚΕ και πλέον το ΚΕΑ εφαρμόζεται σε πανελλήνια κλίμακα. Τόσο το πιλοτικό ΕΚΕ όσο και το ΚΕΑ, όπως προκύπτει και από τις αιτιολογικές εκθέσεις της σχετικής νομοθεσίας, ακολουθούν την δομή των τριών πυλώνων κατά τις συστάσεις της ΕΕ.

Η εφαρμογή και η αξιολόγηση του ΕΚΕ ανέδειξε τρία σημαντικά ζητήματα: α) την ανεπάρκεια της εισοδηματικής ενίσχυσης, β) τα διοικητικά προβλήματα και ιδίως τη δυσκολία παροχής υπηρεσιών ενεργοποίησης αλλά και γ) την χρησιμότητα του ΕΚΕ καθώς από αυτό επωφελήθηκαν και άτομα σε ανάγκη τα οποία δεν απολάμβαναν της παροχής κάποιου μέτρου κοινωνικής προστασίας πριν την εφαρμογή του (Λαλιώτη, 2017)

Κατά την πολιτική ηγεσία του αρμόδιου Υπουργείου, τα ζητήματα αυτά λήφθηκαν υπόψιν κατά το σχεδιασμό του ΚΕΑ (Βουλή των Ελλήνων, 2016b). Πράγματι, η απουσία

σοβαρών διοικητικών προβλημάτων από την έως τώρα εφαρμογή του προγράμματος αλλά και η ένταξη πρακτικών, όπως τα σημεία εξυπηρέτησης μιας στάσης (κέντρα κοινότητας), που προτείνουν στις εκθέσεις τους οι ευρωπαϊκοί οργανισμοί (European Social Policy Network, 2016) δείχνουν ότι η εμπειρία του ΕΚΕ αξιοποιήθηκε ώστε το ΚΕΑ να έχει μια ικανοποιητική λειτουργία σε επίπεδο διοίκησης. Ωστόσο το ΚΕΑ κρίνεται ανεπαρκές ως προς την εισοδηματική ενίσχυση που παρέχει και ως προς την ενεργοποίηση των δικαιούχων (European Social Policy Network, 2016). Δυο παράγοντες μπορούν να είναι κρίσιμοι για αυτά τα δυο ζητήματα: ο ρόλος του ΔΝΤ και της ΠΤ και ο ρόλος της διοίκησης.

Δεδομένης της εμπλοκής του ΔΝΤ και της ΠΤ στη νομοθέτηση αλλά και την εφαρμογή του, θα πρέπει να αναμένεται ότι η εξέλιξη του ΚΕΑ στη χώρα μας, θα επηρεαστεί από τις απόψεις αυτών των διεθνών οργανισμών. Στο επίκεντρο της προσέγγισης του ΔΝΤ και της ΠΤ για το ΚΕΑ βρίσκεται η δημοσιονομική διάστασή του και η χρήση του ως εργαλείου αναμόρφωσης του συστήματος κοινωνικής προστασίας της Ελλάδας μέσω της απορρόφησης από αυτό των προνοιακών επιδομάτων. Συνεπώς, το ύψος των χρηματοδοτικών πόρων που διατίθενται για το ΚΕΑ θα εξαρτηθεί από το βαθμό υλοποίησης αυτής της προσέγγισης του ΔΝΤ και της ΠΤ.

Η διοίκηση καλείται να προσφέρει τις υπηρεσίες ενεργοποίησης των δικαιούχων με στόχο την ένταξη (ή επανένταξη) τους στην αγορά εργασίας. Τα μέχρι τώρα αποτελέσματα στην προσπάθεια παροχής αυτών των υπηρεσιών, όπως αναφέρθηκε ήδη, είναι αδύναμα. Ωστόσο, εκτός από τις προσπάθειες της διοίκησης για την επιτυχή προσφορά αυτών των υπηρεσιών, ικανοποιητικές ή μη, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψιν και η πραγματικότητα της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης στην Ελλάδα μέσα στην οποία αναπτύσσονται οι δράσεις της διοίκησης για το ΕΕΕ. Αυτή η πραγματικότητα περιγράφεται από ρυθμούς ανάπτυξης του ΑΕΠ 0.8%, ποσοστό ανεργίας στο 21%⁴¹ και με το ποσοστό του πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού να καταγράφεται στο 35.6%⁴². Επομένως, παρά τη διαθεσιμότητα των δικαιούχων και την προσπάθεια της διοίκησης για την παροχή των υπηρεσιών ενεργοποίησης, την τρέχουσα χρονική περίοδο υπάρχει και ένα πρόσθετο εμπόδιο για την ολοκληρωμένη εφαρμογή

⁴¹ Στοιχεία ΕΛΣΤΑΤ Ιουλίου 2017 (Ελληνική Στατιστική Αρχή, 2017)

⁴² Στοιχεία ΕΛΣΤΑΤ για το 2016 (Ελληνική Στατιστική Αρχή, 2016)

του ΕΕΕ της Ελλάδας: η απουσία μιας αγοράς εργασίας ικανής να προσφέρει απασχόληση στους δικαιούχους που είναι ικανοί προς εργασία.

Μέχρι τώρα, η εφαρμογή του ΕΕΕ στην Ελλάδα, που συμπίπτει με μια χρονική περίοδο μεγάλης δοκιμασίας της χώρας σε κοινωνικοοικονομικό επίπεδο, παρουσιάζει προβλήματα αλλά καταγράφει και τη σημαντική επιτυχία να βοηθήσει όσους μέχρι τώρα ήταν χωρίς καμία στήριξη από το κράτος. Το στοιχείο αυτό δικαιολογεί τη στήριξή του από την ελληνική πολιτεία ώστε να καταστεί ένα πρόγραμμα κοινωνικής προστασίας που θα οδηγεί τους δικαιούχους του στην κοινωνική ένταξη και την απόλαυση των δικαιωμάτων τους.

Βιβλιογραφία

European Commission, 2004. *Joint report on social inclusion 2004*, Luxembourg: European Commission.

European Commission, 2013. *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020 COM(2013) 83*, Brussels: European Commission.

European Commission, 2016. *Employment and Social Developments in Europe Annual Review 2016*, Luxembourg: European Commission.

European Commission, 2016. *European semester thematic factsheet Social Inclusion*, Brussels: European Commission.

European Parliament, 2017. *Minimum Income Policies in EU Member States*, Brussels: European Parliament.

European Social Policy Network, 2016. *ESPN Thematic Report on minimum income schemes Greece 2015*, Brussels: European Commission.

European Social Policy Network, 2016. *Minimum Income Schemes in Europe A study of national policies 2015*, Brussels: European Commission.

European Social Policy Network, 2017. *The national roll-out of the “Social Solidarity Income” scheme in Greece ESPN Flash Report 2017/68*, Brussels: European Social Policy Network.

Eurostat, 2016. *Smarter, greener, more inclusive? indicators to support the Europe 2020 Strategy 2016 edition*, Luxembourg: Eurostat.

IMF, 2012. *Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Country Report No. 12/57*, Washington DC: International Monetary Fund.

Organisation for Economic Cooperation and Development, 2012. «*Review of Greek social programmes*» (draft report), Paris: OECD.

The World Bank, 2016a. *Greece Social Welfare Review. Output B1: Coverage and Adequacy of Social Welfare Benefits*, s.l.: The World Bank.

The World Bank, 2016a. *Greece Social Welfare Review. Output B1: Coverage and Adequacy of Social Welfare Benefits*, s.l.: The World Bank.

The World Bank, 2016b. *Greece Social Welfare Review. Output D4: Preliminary Policy Recommendations (Second Report)*, s.l.: The World Bank.

Αμίτσης, Γ., 2013. *Αρχές και άξονες λειτουργίας ενός γενικού συστήματος ελάχιστου εισοδήματος στην Ελλάδα*. Αθήνα, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.

Αμίτσης, Γ., 2016. *Εμβληματικές πρωτοβουλίες διαφύλαξης της κοινωνικής συνοχής την εποχή των Μνημονίων Το υπόδειγμα της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Βουλή των Ελλήνων & Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, 2014. *Πολιτικές ελάχιστου εισοδήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ενδιάμεση Έκθεση για τα μέλη των αρμόδιων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών της Βουλής των Ελλήνων*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.

Βουλή των Ελλήνων, 2012. *Νέα φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός, Πολιτικές καταπολέμησης και καθιέρωση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.

Βουλή των Ελλήνων, 2016a. *Πρακτικά Συνεδρίασης Επιτροπών της Βουλής της 20/05/2016, Περίοδος ΙΖ', Σύνοδος Α'.* Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων.

Βουλή των Ελλήνων, 2016b. *Πρακτικά της ΡΑ΄ Συνεδρίασης Ολομέλειας της Βουλής της 22/05/2016, ΙΖ Περίοδος, Σύνοδος Α΄*. Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων.

Γεώργιας, Κ., 2016. *Οι παρεμβάσεις των διεθνών οργανισμών στα εθνικά συστήματα κοινωνικής πρόνοιας, ΕΚΔΔΑ, ΙΝΕΠ*. Αθήνα: Γεώργιας Κωνσταντίνος.

Γεώργιας, Κ., 2017. *The EU approach to the adoption of GMI and the Greek case*. Αθήνα: <http://konstantinosgeormas.blogspot.gr>.

Γεώργιας, Κ. Δ., 2006. *Η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός: Οι περιπτώσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας, της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Δημουλάς, Κ., 2017. *Η Εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα. Κοινωνική πολιτική, Ιανουάριος, Issue 7*.

ΕΙΕΑΔ, 2013. *Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου*, Αθήνα: ΕΙΕΑΔ.

Ελληνική Στατιστική Αρχή, 2016. *"Κίνδυνος φτώχειας. Έρευνα εισοδήματος και συνθηκών διαβίωσης των νοικοκυριών 2015"* Δελτίο Τύπου 23/06/2016 , Πειραιάς: ΕΛΣΤΑΤ.

Ελληνική Στατιστική Αρχή, 2017. *Συνθήκες διαβίωσης στην Ελλάδα, Σεπτέμβριος 2017*, Αθήνα: Ελληνική Στατιστική Αρχή.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2007. *COM(2007) 620 Εκσυγχρονισμός της κοινωνικής προστασίας για μεγαλύτερη κοινωνική δικαιοσύνη και οικονομική συνοχή: προώθηση της ενεργητικής ένταξης των πλέον απομακρυσμένων από την αγορά εργασίας ανθρώπων*, Βρυξέλλες: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2008. *Σύσταση της Επιτροπής της 3/10/2008 E(2008) 5737 σχετικά με την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας*, Βρυξέλλες: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L307/11.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010. *COM(2010) 758 Ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού: ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο για κοινωνική και εδαφική συνοχή*, Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2000. *Συμπεράσματα της Προεδρίας Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας 23 και 24 Μαρτίου 2000*, Λισσαβώνα: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2010. *EUCO 13/10 Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17/06/2010*, Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, 2003. Θέσεις της ΓΣΕΕ για την αντιμετώπιση της φτώχειας και την ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας. *"Ενημέρωση" Μηνιαίο περιοδικό του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ*, Σεπτέμβριος, Issue 98.

Κωστής, Ι. & Τσελεκίδης, Ι., 2017. *Θεσμοί και πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα, ΕΣΔΔΑ 2017*. Αθήνα: Κωστής, Τσελεκίδης.

Λαλιώτη, Β., 2014. *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, Το χρονικό ενός "πολυαναμενόμενου" αναγγελθέντος μέτρου. Εισήγηση Συνεδρίου*, Αθήνα: Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής.

Λαλιώτη, Β., 2014. *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα-Το χρονικό ενός "πολυαναμενόμενου" αναγγελθέντος μέτρου*. Αθήνα, Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής, 5ο Διεθνές Επιστημονικό Συνέδριο.

Λαλιώτη, Β., 2017. *Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα Το χρονικό ενός "πολυαναμενόμενου" αναγγελθέντος μέτρου*, Αθήνα: Gutenberg.

Ματσαγγάνης, Μ., 2004. *Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της Ορόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική*. 1η έκδοση επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Ματσαγγάνης, Μ., 2011. *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς-Οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία*. 1η έκδοση επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Ματσαγγάνης, Μ., 2013. *Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και ο ρόλος του στην αντιμετώπιση του νέου κοινωνικού ζητήματος*. Αθήνα, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.

Ματσαγγάνης, Μ. & Λεβέντη, Χ., 3/2012. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: δημοσιονομικές και διανεμητικές επιδράσεις. *Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών*.

Ματσαγγάνης, Μ., Λεβέντη, Χ., Καναβιτσά, Ε. & Φλεβοτόμου, Μ., 2016. *Μια Αποδοτικότερη Πολιτική για την Καταπολέμηση της Ακραίας Φτώχειας*, Αθήνα: Διανέοσις, Οργανισμός έρευνας και ανάλυσης.

Μπαλούρδος, Δ., 2012. *Η φτώχεια στην Ελλάδα: Τάσεις, προκλήσεις και πολιτικές*. Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων.

Μπαλφούσιας, Α. Θ. & Κωτσής, Κ. Ν., 2007. *Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στην ΕΕ-15 και οι δυνατότητες εφαρμογής του στην Ελλάδα*, Αθήνα: Κέντρο προγραμματισμού και οικονομικών ερευνών.

Σακελλαρόπουλος, Θ., 2001. *Υπερεθνικές κοινωνικές πολιτικές την εποχή της παγκοσμιοποίησης*. 1η έκδοση επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015. *ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2015/1848 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 5ης Οκτωβρίου 2015 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών για το 2015*, s.l.: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 268/28.

Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1992. *Σύσταση του Συμβουλίου 92/441/ΕΟΚ σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας*, Λουξεμβούργο: Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων L 245/46.

Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, ., 2005. *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη 2005-2006*, Αθήνα: Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ., 2001. *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001-2003*, Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2003. *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005*, Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, 2014. *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη*, Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.

Χλέτσος, Μ., 2013. *Νέες ανάγκες και προκλήσεις για το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας: ο θεσμός του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος*. Αθήνα, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.

Νόμοι και Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις

Νόμος 4093/12 (ΦΕΚ Α΄ 222/2012) «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν.4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016»

Απόφαση 39892/ΓΔ1.2 (ΦΕΚ Β΄ 3018/2014) «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του πιλοτικού προγράμματος Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα – Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα»

Απόφαση Δ23/οικ.58874/4228 (ΦΕΚ Β΄ 2751/17-12-2015) «Τροποποίηση της αριθμ. 39892/ΓΔ1.2/7–11–2014 Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του πιλοτικού προγράμματος Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα».

Νόμος 4389/2016 (ΦΕΚ Α΄ 94/16) «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις»

Απόφαση Δ23/οικ.30299/2377 (ΦΕΚ Β΄ 2089/07-/07-2016) «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής της πρώτης φάσης του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης»

Απόφαση Γ.Δ.5οικ.2961-10 (ΦΕΚ Β΄ 128/24-01-2017) «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης»

Νόμος 4445/2016 (ΦΕΚ Α΄ 236/16) «Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, ρυθμίσεις για την κοινωνική αλληλεγγύη και εφαρμοστικές διατάξεις του ν.4387/2016 (Α΄ 85) και άλλες διατάξεις»

Διαδικτυακές πηγές

<http://www.et.gr>

<http://www.parliament.gr>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://www.statistics.gr>

<http://ec.europa.eu/eurostat>

<http://www.energo-eko.gr>

<https://keaprogram.gr>

<http://www.eiead.gr>



Ε.Π.
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ
ΙΩΝΕΥ



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr