



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ
ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΣΤΟ
ΕΛΑΧΙΣΤΟ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ
ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ.**

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

Επιβλέπων:

ΓΕΩΡΓΙΑΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ

Σπουδάστρια:

ΖΑΡΚΑΔΟΥΛΑ ΙΩΑΝΝΑ

ΑΘΗΝΑ - 2018

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ
ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΣΤΟ
ΕΛΑΧΙΣΤΟ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ
ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ.

ΕΣΔΔΑ

Ζαρκαδούλα Ιωάννα

© 2018 - Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση

«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, 12/12/2018

Υπογραφή

Ζαρκαδούλα Ιωάννα

Περίληψη

Η εργασία μελετά τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις σχετικά με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και την εφαρμογή του στην Ελλάδα. Επίσης, μελετά τις προκλήσεις που αντιμετώπισε η Ελλάδα πριν και μετά την εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, καθώς και τις προοπτικές για το μέλλον. Στόχος της εργασίας είναι η περιγραφή της επίδρασης των ευρωπαϊκών κατευθύνσεων στο ελληνικό πρόγραμμα και η αξιολόγηση των επιμέρους στοιχείων του ΚΕΑ με βάση τις σχετικές ευρωπαϊκές Συστάσεις.

Στο πρώτο μέρος, η εργασία μελετά την χρονολογική διαμόρφωση των κατευθύνσεων στο ευρωπαϊκό επίπεδο, τους άξονες τους και την εφαρμογή τους. Στο δεύτερο μέρος μελετά τα αντίστοιχα θέματα στο ελληνικό εθνικό επίπεδο. Για την εργασία αξιοποιήθηκε η σχετική βιβλιογραφία, το θεσμικό πλαίσιο, καθώς και μελέτες εθνικών, διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών.

Επιδιωκόμενα αποτελέσματα είναι η στοχευμένη περιγραφή του πλαισίου εισαγωγής του ΚΕΑ και η καταγραφή της σχέσης του με τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις και την εμπειρία άλλων κρατών μελών. Είναι ευκαταίω τα αποτελέσματα αυτά να συνεισφέρουν επιστημονικά στην σχετική συζήτηση και πρακτικά στην ανάδειξη των χαρακτηριστικών του ΚΕΑ, των δυνατοτήτων και των ελλειμμάτων του.

Λέξεις-κλειδιά: φτώχεια, κοινωνικός αποκλεισμός, κοινωνική πρόνοια, ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, Στρατηγική Ενεργητικής Ένταξης, πολιτικές της ΕΕ.

Abstract

This essay studies the European principles regarding the guaranteed minimum income and its implementation in Greece. Moreover, the essay discusses the challenges faced by Greece before and after the adoption of the minimum income scheme, as well as the future prospects. The main objective is the description of the European principles' influence on the Greek program and the evaluation of its components, taking into account the relevant European Recommendations.

In the first part, the essay studies the chronological formation of the principles on the European levels, their strands and implementation. In the second part, the correspondent issues on the Greek national level are studied. The study is based on the relevant bibliography, the legislation, as well as national, international and European organisations' reports.

The pursued results are the targeted description of the context of KEA's adoption and the documentation of its relation with the European directions and the other member states' experience. Those results are hoped to contribute, on the scientific level, to the relevant discussion and, on the practical side, to highlight the KEA characteristics, the prospects and the deficiencies.

Keywords: poverty, social exclusion, social protection, guaranteed minimum income, Active Inclusion Strategy, EU policies

Πρόλογος

Η κοινωνική πρόνοια αποτελεί σημαντικό δίκτυο ασφάλειας για τις πλέον ευάλωτες και αδύναμες κοινωνικές ομάδες. Ο ρόλος της καθίσταται ακόμη σημαντικότερος σε περιόδους οικονομικής ύφεσης και κρίσης και ταυτόχρονης αναδιάρθρωσης της εργασίας.

Το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης εισήχθη πολύ πρόσφατα στο δίκτυο πολιτικών κοινωνικής πρόνοιας της Ελληνικής Δημοκρατίας, σε ένα περιβάλλον δημοσιονομικής πίεσης και ταυτόχρονης επιδείνωσης των όρων διαβίωσης μεγάλου μέρους του πληθυσμού. Κατά τη μελέτη του ΚΕΑ πρέπει να συνεκτιμηθεί ότι η σύλληψη ενός τέτοιου μηχανισμού δεν είναι πρωτόγνωρη στο ευρωπαϊκό περιβάλλον. Τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν συγκεντρώσει σημαντική εμπειρία από την εφαρμογή ανάλογων θεσμών επί σειρά ετών. Ταυτόχρονα, η Ένωση σταδιακά διαμορφώνει συγκεκριμένες κατευθύνσεις γι' αυτό το μέτρο.

Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να καταγράψει το διάλογο ανάμεσα στο ελληνικό εθνικό επίπεδο και την ΕΕ, καθώς και δευτερευόντως τα λοιπά κράτη μέλη της. Ακόμη, επιδιώκει να καταγράψει τις ιδιαίτερες προκλήσεις που αντιμετώπισε ο θεσμός του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα και να αναπτύξει ορισμένες αρχικές σκέψεις για την προοπτική του. Η μελέτη πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της διπλωματικής διατριβής ως μέρος της φοίτησης στην ΕΣΔΔΑ και είναι προσαρμοσμένη στο αντίστοιχο δοσμένο πλαίσιο. Ευχαριστίες απευθύνονται στον επιβλέποντα κ. Γεώργιο, για το ενδιαφέρον και την επιστημονική υποστήριξη σε όλη τη διάρκεια εκπόνησης της εργασίας.

Περιεχόμενα

Πίνακας συντιμήσεων και συντομογραφιών	1
Εισαγωγή	2
1. Σύντομη ιστορική αναδρομή	2
2. Αποσαφήνιση εννοιών	3
3. Ερευνητικά ερωτήματα – υποθέσεις.....	4
4. Μεθοδολογία και διάρθρωση.....	5
Κεφάλαιο 1	6
Η προσέγγιση της ΕΕ για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.....	6
1. Η ανάδυση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην ευρωπαϊκή ατζέντα.....	6
2. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο	9
3. Οι κατευθύνσεις της ΕΕ.....	12
3.1. Στρατηγική Ενεργητικής Ένταξης.....	13
3.2. Ο πυλώνας επαρκούς εισοδηματικής στήριξης	15
3.3. Εκτιμήσεις για την υλοποίηση της πολιτικής μέχρι σήμερα και προτάσεις για τα επόμενα βήματα.....	18
Κεφάλαιο 2	23
Η θεσμοθέτηση ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα.....	23
1. Προς την υιοθέτηση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε εθνικό επίπεδο.....	23
2. Προκλήσεις κατά την υιοθέτηση του ΚΕΑ	25
2.1. Οι κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες την περίοδο της κρίσης	25
2.2. Χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας.....	26
2.3. Μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας	28
2.4. Προβλήματα και επιλογές πολιτικής κατά τον σχεδιασμό του προγράμματος.....	29

3. Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης: το θεσμικό πλαίσιο.....	32
3.1. Οι τρεις πυλώνες του προγράμματος.....	34
3.2. Ωφελούμενες μονάδες	35
3.3. Εγγυημένο ποσό	36
3.4. Κριτήρια ένταξης.....	38
3.5. Περίοδος ενίσχυσης και νομική προστασία της εισοδηματικής στήριξης	40
3.6. Διοικητική οργάνωση	41
4. Προκλήσεις κατά την υλοποίηση του ΚΕΑ.....	42
5. Προοπτικές για το μέλλον.....	44
Επίλογος.....	47
Βιβλιογραφία	50
Παράρτημα.....	59

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών

EC	European Communities
ECC	European Economic Community
EMIN	European Minimum Income Network
ESPN	European Social Policy Network
EU	European Union
RMI	Revenue Minimal d'Insertion
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
εδ.	εδάφιο
ΕΛΚΕ	Ειδικός Λογαριασμός Κονδυλίων Έρευνας
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕ	Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα
ΕΣΠΚΕ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη
ΚΕΑ	Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης
κ-μ	κράτη - μέλη
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές – Μη Κερδοσκοπικές Οργανώσεις
Ν.	Νόμος
Ν.Δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή Ελλάδας
ΟΠΑ	Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
ΟΠΕΚΑ	Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
ΠΤ	Παγκόσμια Τράπεζα
παρ.	παράγραφος
περ.	περίπτωση
ΣΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΤΕΒΑ	Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς Απόρους
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

Εισαγωγή

1. Σύντομη ιστορική αναδρομή

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, όπως και εν γένει τα προνοιακά δικαιώματα «τρίτης γενιάς», εμφανίστηκε δυναμικά στο πεδίο των δημόσιων πολιτικών τη δεκαετία του 1980 (Λαλιώτη, 2017, σσ. 18-19). Ως απάντηση στην οικονομική ύφεση της δεκαετίας του 1970, αναδύθηκαν και κυριάρχησαν νέες πολιτικές διαχείρισης της εργασίας, της οικονομίας, των διεθνών συναλλαγών, της δημόσιας διοίκησης. Το νέο περιβάλλον είχε σοβαρή επίδραση και στον κοινωνικό τομέα, την φτώχεια και τον αποκλεισμό, στις ανάγκες για δημόσιες πολιτικές, αλλά και στην αντίληψη για την συγκρότηση και την στόχευση αυτών των πολιτικών. Ιδίως για την πολιτικές κοινωνικής πρόνοιας εμφανίστηκε η νέα τάση συνδυασμού της οικονομικής ενίσχυσης με πολιτικές επανένταξης των ατόμων στην αγορά εργασίας και την κοινωνία γενικότερα (ibid).

Προγράμματα χρηματικής εισοδηματικής ενίσχυσης είχαν ήδη εισαχθεί σε πλήθος χωρών της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης, μετά το τέλος του Β Παγκοσμίου Πολέμου (Ματσαγγάνης, 2004, σσ. 109-110). Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, με την μορφή της ενεργητικής ενίσχυσης, εισήχθη για πρώτη φορά στον ευρωπαϊκό χώρο στη Γαλλία το 1988 (ibid). Το πρόγραμμα «Revenue Minimum d'Insertion - RMI» υπήρξε τομή για τη Γαλλία, η οποία διέθετε ήδη μια σειρά από κατηγορικά προγράμματα εισοδηματικής ενίσχυσης, για δύο λόγους: ήταν ένα πρόγραμμα καθολικό, για όλο τον πληθυσμό και συμπληρωνόταν από εξατομικευμένες, υποχρεωτικές, υπηρεσίες ένταξης για τους δικαιούχους (Nauze - Fichet, 2008, σ. 88). Το μεγάλο εύρος εφαρμογής του RMI ανέδειξε τα κενά κάλυψης του συστήματος και την ποικιλία των αιτιών κοινωνικού αποκλεισμού (ibid).

Την ίδια περίπου περίοδο το ζήτημα της κοινωνικής προστασίας και του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος αναδεικνύεται και σε επίπεδο ΕΕ, με σαφή επίδραση από τη Γαλλία (Γεώργιας, 2009). Παρότι μέχρι σήμερα η πολιτική της ΕΕ σε αυτό το πεδίο παραμένει στο επίπεδο του χαλαρού συντονισμού, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια, η Ένωση σταδιακά διαμόρφωσε σαφείς άξονες και στρατηγική, ως προτάσεις βέλτιστης πρακτικής για τα κ-μ, σχετικά με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.

Μετά τη Γαλλία, προγράμματα αυτού του τύπου εξαπλώθηκαν στο νότο της Ευρώπης: Ισπανία, Πορτογαλία και (με ιδιαιτερότητες) Ιταλία (Λαλιώτη, 2017). Τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας αυτών των χωρών συχνά κατηγοριοποιούνται μαζί με την Ελλάδα ως «μεσογειακό μοντέλο κοινωνικής προστασίας» (Αμίτσης, 2014, σ. 40). Ωστόσο, όπως έδειξε η Λαλιώτη (2017) η εξέλιξη του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ήταν πολύ διαφορετική σε κάθε μια από αυτές τις χώρες, ενώ η Ελλάδα υπήρξε η τελευταία που εισήγαγε τέτοιο θεσμό, μόλις το 2012.

2. Αποσαφήνιση εννοιών

Τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος έχουν διαφορετική λειτουργία και ρόλο σε κάθε κράτος, ενώ και το ύψος του εγγυημένου ποσού ποικίλει (European Parliament, 2017, σ. 15). Η ποικιλία των προγραμμάτων, αλλά και η ποικιλία των αντιλήψεων για τον σκοπό και το στόχο αυτών των προγραμμάτων δημιουργεί μεθοδολογικά προβλήματα στην ταξινόμησή τους, και στην υιοθέτηση ενός κοινού ορισμού. Ορισμένες προσεγγίσεις δίνουν έμφαση στην εξασφάλιση αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου, το οποίο σχετίζεται με την επάρκεια των παροχών, στον πληθυσμό που στοχεύεται (ικανότητα ή μη για εργασία) ή στην λειτουργία του προγράμματος ως δίκτυ τελευταίας καταφυγής (European Parliament, 2017, σ. 32). Σε άλλες περιπτώσεις υπογραμμίζεται η σύνδεση εισοδηματικής ενίσχυσης με μέτρα ενεργοποίησης (Λαλιώτη, 2017, σ. 19). Γίνεται δεκτό ότι οι διαφορές στα συγκεκριμένα προγράμματα αντανακλούν ευρύτερες διαφορές στα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας των κ-μ, αν και εν τέλει παρουσιάζουν ακόμα μεγαλύτερη ποικιλομορφία (Λαλιώτη, 2018, σ. 310).

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (OECD, 2013, σ. 118) «τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είναι μη ανταποδοτικά καθολικά προγράμματα που χορηγούνται βάσει εισοδηματικών κριτηρίων και είναι σχεδιασμένα να λειτουργούν ως ύστατο δίκτυ ασφαλείας που θα διασφαλίζει ότι τα άτομα και τα νοικοκυριά δεν βρεθούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας».

Στην ΕΕ, ο πιο πρόσφατος ορισμός, περιλαμβάνεται στο σημείο 14 του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων (European Commission, 2017c) το οποίο αναφέρει: «Κάθε άτομο που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους έχει δικαίωμα σε επαρκείς παροχές ελάχιστου εισοδήματος που διασφαλίζουν αξιοπρεπή διαβίωση σε όλα τα στάδια της ζωής και ικανοποιητική πρόσβαση στα αναγκαία αγαθά και υπηρεσίες. Για όσους μπορούν να εργαστούν, οι παροχές ελάχιστου εισοδήματος θα πρέπει να συνδυάζονται με κίνητρα για (επαν)ένταξη στην αγορά εργασίας».

Οι δυο παραπάνω ορισμοί συμπυκνώνουν τα βασικά χαρακτηριστικά του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, όπως αυτά καταγράφονται από την εμπειρία των κ-μ, αλλά και τη σχετική βιβλιογραφία.

Απαραίτητη είναι η διάκριση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος από τις έννοιες του αρνητικού φόρου εισοδήματος και κυρίως του βασικού εγγυημένου εισοδήματος.

Ο **αρνητικός φόρος εισοδήματος** συνίσταται στη διανομή χρηματικού ποσού σε ετήσια βάση, σε πολίτες των οποίων τα δηλωθέντα φορολογητέα εισοδήματα βρίσκονται κάτω από ορισμένο όριο και στοχεύει στην εισοδηματική τους στήριξη (Moffitt, 2004), κατά μια άποψη με αντικατάσταση των άλλων μέτρων κοινωνικής πρόνοιας (Friedman, 1962, σσ. 157-160). Πρόκειται για μορφή ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, με μηχανισμό διανομής μέσω του φορολογικού συστήματος.¹

Το **βασικό εγγυημένο εισόδημα** είναι «η περιοδική, ατομική, καθολική και χωρίς προϋποθέσεις καταβολή χρηματικού βοηθήματος» από το κράτος σε όλους τους πολίτες ή τους μόνιμους κατοίκους του (BIEN, n.d.) (Μαραγκός & Αστρουλάκης, 2010). Η κύρια διαφορά του με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα είναι ότι το βασικό εισόδημα χορηγείται σε κάθε άτομο χωρίς προϋποθέσεις, δηλαδή χωρίς εισοδηματικά ή άλλα κοινωνικά κριτήρια. Το ύψος του, θεωρητικά, πρέπει να είναι ικανό να καλύπτει τις βασικές ανάγκες του ανθρώπου, όπως αυτές προσδιορίζονται από «τα εκάστοτε πρότυπα διαβίωσης» (Μαραγκός & Αστρουλάκης, 2010, σ. 9). Το βασικό εισόδημα, εκτός από βραχυχρόνιους, περιορισμένους πειραματισμούς,² εφαρμόζεται στην πολιτεία της Αλάσκας, αλλά το ύψος του είναι πολύ μικρότερο από το αναγκαίο για την κάλυψη βασικών αναγκών (Matthews, 2018).

3. Ερευνητικά ερωτήματα – υποθέσεις

Το βασικό ερευνητικό ερώτημα της εργασίας είναι **αν και πως επέδρασαν οι κατευθύνσεις της ΕΕ για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στην εισαγωγή και εφαρμογή του ΚΕΑ στην Ελλάδα**. Για την απάντηση σε αυτό το ερώτημα, εξετάζεται σε προκαταρκτικό επίπεδο, ποιες είναι οι ευρωπαϊκές κατευθύνσεις σε αυτό τον τομέα και ποια είναι η εμπειρία εφαρμογής

¹ Υποστηρίζεται πάντως ότι το φορολογικό σύστημα είναι εκ της λειτουργίας του ακατάλληλο να χρησιμοποιηθεί για την αντιμετώπιση της φτώχειας και κυρίως της ακραίας μορφής της (Ματσαγγάνης, 2004, σ. 84).

² Από το 2017, καταγράφονται δοκιμαστικές εφαρμογές βασικού εισοδήματος σε Φιλανδία, Ολλανδία και Ελβετία (European Parliament, 2017, σσ. 42-43)

ελάχιστου εισοδήματος στα λοιπά κ-μ. Επίσης, εξετάζονται οι συνθήκες υπό τις οποίες εισήχθη το ΚΕΑ ως θεσμός στην Ελλάδα, οι προκλήσεις που κλήθηκε να αντιμετωπίσει και τα βασικά χαρακτηριστικά του. Η βασική υπόθεση είναι ότι το ΚΕΑ εισήχθη στην Ελλάδα υπό καθεστώς πίεσης για την αντιμετώπιση άμεσων αναγκών και όχι μέσα από το συντονισμό με τα λοιπά κ-μ και ότι, παρά την ιδιόζουσα αυτή διαδικασία, το ΚΕΑ ακολουθεί σε μεγάλο βαθμό τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.

4. Μεθοδολογία και διάρθρωση

Η μελέτη πραγματοποιήθηκε με βάση τη διαθέσιμη βιβλιογραφία και τις μελέτες που έχουν εκπονήσει διεθνείς οργανισμοί (ιδίως ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα) για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας και το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στην Ελλάδα, καθώς και τα όργανα της ΕΕ ή ερευνητές μετά από αίτημά τους, για την εφαρμογή της Στρατηγικής Ενεργητικής Ένταξης και το θεσμό του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στα κ-μ της Ένωσης. Μελετήθηκε επίσης το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η διαδρομή διαμόρφωσης των ευρωπαϊκών κατευθύνσεων, αναλύεται το θεσμικό πλαίσιο και το περιεχόμενο αυτών των κατευθύνσεων και η μέχρι σήμερα αποτίμηση της υλοποίησής τους στα κ-μ. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται η ανάδειξη της προβληματικής στην Ελλάδα και οι προκλήσεις και οι επιλογές πολιτικής, οι οποίες οδήγησαν στην εισαγωγή και διαμόρφωση του ΚΕΑ. Στη συνέχεια, αναλύονται τα κύρια χαρακτηριστικά του μέτρου και εξετάζεται η σχέση τους με τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις. Κατόπιν καταγράφονται οι προκλήσεις που ανέκυψαν κατά την υλοποίηση του προγράμματος και οι προοπτικές που αναφέρονται, σε συνάρτηση με την αρχική εμπειρία υλοποίησης. Τέλος, στον επίλογο παρατίθενται συνοπτικά οι απαντήσεις στα ερευνητικά ερωτήματα και τα συμπεράσματα της μελέτης. Στο Παράρτημα παρατίθεται συνοπτικός πίνακας του ισχύοντος ενωσιακού θεσμικού πλαισίου και των διαχρονικών ρυθμίσεων της ελληνικής έννομης τάξης.

Κεφάλαιο 1

Η προσέγγιση της ΕΕ για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα

1. Η ανάπτυξη του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην ευρωπαϊκή ατζέντα

Η Ευρωπαϊκή Ένωση συγκροτήθηκε ως ένα εγχείρημα που οδεύει συνεχώς προς την οικονομική ολοκλήρωση. Λόγω της διαχρονικής έμφασης στο οικονομικό σκέλος, το θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώθηκε ενίσχυσε τη συνεργασία των κ-μ και την αρμοδιότητα των ευρωπαϊκών οργάνων ετεροβαρώς στο πεδίο των οικονομικών πολιτικών. Οι υπόλοιπες πολιτικές της Ένωσης οικοδομήθηκαν σταδιακά γύρω από τις ανάγκες της αποτελεσματικότερης προώθησης των οικονομικών πολιτικών. Σε αυτό το πλαίσιο, η κοινωνική πολιτική και πιο συγκεκριμένα η πολιτική για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού δεν αποτελούσε προτεραιότητα για την ΕΕ (European Parliament, 2017, σ. 29).

Το 1988, το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1988) με ψήφισμά του** ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προωθήσει σε όλα τα κ-μ ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Ακόμη, η **Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (1989)** εξέδωσε γνωμοδότηση για τη φτώχεια στην οποία προτείνει μεταξύ των πρωταρχικών δράσεων την θέσπιση ενός ελάχιστου εισοδήματος για την ένταξη στην κοινωνία.

Αναφορά στην προστασία ατόμων χωρίς επαρκείς πόρους συντήρησης εντοπίζεται στον **Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (1989)**. Συγκεκριμένα, ο Χάρτης ορίζει ότι πρέπει να εξασφαλίζονται παροχές και επαρκείς βιοτικοί πόροι σε δυο κατηγορίες προσώπων, υπό τον όρο ότι δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους διαβίωσης: α) σε εκείνους που δεν μπορούν να ενταχθούν ή να επανενταχθούν στην αγορά εργασίας (άρθρ. 10 § 2) και β) σε εκείνους φτάσει σε ηλικία συνταξιοδότησης χωρίς να τους αναγνωρίζεται συνταξιοδοτικό δικαίωμα (άρθρ. 25).

Με βάση τις πιο πάνω διατάξεις εκδόθηκε η εξαιρετικής σημασίας **Σύσταση του Συμβουλίου της 24ς Ιουνίου 1992** «σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και

παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας» (92/441/ΕΟΚ),³ η οποία συνιστά στα κ-μ «να αναγνωρίσουν, στα πλαίσια ενός σφαιρικού και ολοκληρωμένου μηχανισμού καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, το θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα επαρκών πόρων και παροχών που να εξασφαλίζουν αξιοπρεπή ανθρώπινη διαβίωση (υπογράμμισή δική μας)» και ορίζει τις γενικές αρχές που πρέπει να το διέπουν, οι οποίες θα αναλυθούν στη συνέχεια. Αντίστοιχη είναι η κατεύθυνση της **Σύστασης του Συμβουλίου της 27ης Ιουλίου 1992** «για τη σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας» (92/442/ΕΟΚ). Οι δύο Συστάσεις σχεδιαζόταν να εισαχθούν ως Οδηγίες, αλλά κατέληξαν σε μη δεσμευτική νομική μορφή (Γεώργμας, 2006, σ. 150).

Η **Συνθήκη του Μάαστριχτ** (1992) αφενός διευρύνει τις αρμοδιότητες της Κοινότητας στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, αφετέρου οριοθέτησε την έννοια της ένταξης στην διάσταση της εργασιακής ένταξης/ επανένταξης (Αμίτσης, 2014, σσ. 76-77).

Στο αντίποδα, η **Συνθήκη του Άμστερνταμ** (1997) ήταν η πρώτη η οποία εισήγαγε στο πρωτογενές δίκαιο διατάξεις για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού (European Parliament, 2007, σ. 104). Ειδικότερα, η Συνθήκη ορίζει ότι η Κοινότητα και τα κ-μ έχουν ως στόχο την καταπολέμηση του αποκλεισμού και την κατάλληλη κοινωνική προστασία και ότι η Κοινότητα υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δράση των κ-μ στους αναφερόμενους σχετικούς τομείς. Στην κατεύθυνση αυτή, το Συμβούλιο ειδικά για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, δύναται να θεσπίζει μέτρα ενθάρρυνσης της συνεργασίας μεταξύ των κ-μ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε: α) την Ανακοίνωση «Συντονισμένη Στρατηγική για τον Εκσυγχρονισμό της Κοινωνικής Προστασίας» (COM 347/14-7-1999), και β) την Ανακοίνωση «Να οικοδομήσουμε μια Ευρώπη χωρίς αποκλεισμούς» (COM 79/1-3-2000) (Αμίτσης, 2014, σσ. 83-84). Οι δύο ανακοινώσεις υπογραμμίζουν την ενεργητική προσέγγιση της ένταξης και την εισαγωγή ενός εγγυημένου ελάχιστου εισοδήματος ως δικτύου ασφαλείας για τους λιγότερο ευνοημένους.

³ Η Σύσταση εξακολουθεί να ισχύει μέχρι σήμερα. Η Σύσταση, στο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ, δεν έχει δεσμευτική ισχύ για τα κ-μ ή τους ιδιώτες. Δεν δημιουργεί η ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις, ούτε τα κ-μ είναι υποχρεωμένα να εφαρμόσουν ή να ενσωματώσουν στην εθνική έννομη τάξη τις ρυθμίσεις της Σύστασης. Η Σύσταση εκφράζει τις απόψεις και θέσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ επί συγκεκριμένου θέματος και διατυπώνει προτάσεις προς τα κ-μ τα οποία είναι αρμόδια και ελεύθερα να αποφασίσουν για όλο το εύρος των προτάσεων (λ.χ. υιοθέτηση ή μη των προτάσεων, περιεχόμενο των ρυθμίσεων, τρόπος υλοποίησης κ.ά.).

Μετά την υιοθέτηση της **Στρατηγικής της Λισαβόνας** (European Council, 2000b), η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού έδωσε ώθηση στη συζήτηση για την κοινωνική διάσταση των πολιτικών της ΕΕ (Wang, et al., 2018, σσ. 253, 255). Η Στρατηγική έθετε ως νέο στρατηγικό στόχο για την δεκαετία 2000-2010 η Ένωση να γίνει η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης στον κόσμο, ικανή για βιώσιμη οικονομική μεγέθυνση με περισσότερες και καλύτερες δουλειές και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. Επιπλέον, για την επίτευξη του στόχου προέβλεπε ότι η συνολική στρατηγική έπρεπε να στοχεύει, μεταξύ άλλων, στον εκσυγχρονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου, επενδύοντας στους ανθρώπους και καταπολεμώντας τον κοινωνικό αποκλεισμό (Γεώργιας, 2006, σσ. 122-123). Η Στρατηγική συνολικά αλλά και κατά το σκέλος προώθησης της κοινωνικής ένταξης θα υλοποιούταν μέσω της **Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού**, η οποία στοχεύει στην ανταλλαγή εμπειριών και την επιδίωξη της υιοθέτησης των βέλτιστων πρακτικών, χωρίς την παραγωγή νομικά δεσμευτικών κανόνων (European Parliament, 2014). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (European Council, 2000a) προσδιόρισε μεταξύ άλλων ως στόχο της Στρατηγικής τη διαμόρφωση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας ώστε να συμβάλλουν στην διασφάλιση ότι όλοι θα έχουν τους αναγκαίους πόρους για να ζουν σύμφωνα με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Η Στρατηγική αναθεωρήθηκε (Commission of the EC, 2005), με εξάλειψη των αναφορών στο εγγυημένο εισόδημα (Γεώργιας, 2009). Κατά τα πρώτα χρόνια της εφαρμογής της Στρατηγικής δεν καταγράφηκαν σημαντικές επιδράσεις στις εθνικές πολιτικές κοινωνικής προστασίας, ενώ μετά την αναθεώρησή της παρατηρήθηκε στα κ-μ θετική τάση ανάπτυξης παροχών κοινωνικής πρόνοιας (Wang, et al., 2018).⁴

Στο επίπεδο του πρωτογενούς δικαίου, η **Συνθήκη της Νίκαιας** (2001) επικύρωσε και ολοκλήρωσε τις διατάξεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ (Αμίτσης, 2014, σ. 85), αλλά δεν ασχολήθηκε ιδιαίτερα με θέματα κοινωνικής πολιτικής (Γεώργιας, 2006, σ. 121).

Η **Συνθήκη της Λισαβόνας** (2007) επιβεβαίωσε και συστηματοποίησε τις προηγούμενες ρυθμίσεις για την κοινωνική ένταξη (Αμίτσης, 2014, σ. 87). Παράλληλα αναγνώρισε στον **Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης**, ισχύ ίση προς τις Συνθήκες. Παρά τις ανωτέρω

⁴ Σύμφωνα με τη μεθοδολογία της εν λόγω μελέτη, στις παροχές κοινωνικής πρόνοιας, δηλαδή τις χρηματικές ενισχύσεις προς νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα για την εξασφάλιση επαρκούς βιοτικού επιπέδου, περιλαμβάνονται οικογενειακά επιδόματα, φοροαπαλλαγές αλλά και το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.

εξελίξεις, όπως επισημαίνει ο Αμίτσης (2014, σ. 69), η έννοια της «ενεργητικής ένταξης» δεν έχει εισαχθεί μέχρι σήμερα στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ.

Από τις αρχές της δεκαετίας 1990 και μέχρι σήμερα, ιδιαίτερο ενδιαφέρον για το θεσμό του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος εκφράζει το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**, το οποίο έχει διαχρονικά υιοθετήσει (2009b · 2010 · 2016) ψηφίσματα στα οποία σημειώνει τη σημασία του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην καταπολέμηση της φτώχειας, αλλά και για την κοινωνική ένταξη. Επιπλέον, ζητεί τη θεσμοθέτηση ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, ίσου πρακτικά με το κατώφλι φτώχειας κάθε κ-μ, ώστε η επίδρασή του να ισοδυναμεί σχεδόν με εξάλειψη της σχετικής φτώχειας.

2. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο

Η ΣΕΕ⁵ ορίζει στο άρθρο 3 § 3 εδ. β, γ ότι η Ένωση καταπολεμά τον κοινωνικό αποκλεισμό και τις διακρίσεις, ενώ προάγει την κοινωνική δικαιοσύνη και προστασία.

Επιπλέον, η ΣΛΕΕ⁶ ορίζει στο άρθρο 4 § 1 και § 2 εδ β ότι η Ένωση έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κ-μ στην κοινωνική πολιτική, για τις πτυχές που καθορίζονται στη Συνθήκη. Στο άρθρο 9 της ΣΛΕΕ ορίζεται ότι κατά τον καθορισμό πολιτικών και δράσεων η ΕΕ συνεκτιμά τις απαιτήσεις διασφάλισης της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας και καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού. Επιπλέον, η ΣΛΕΕ ορίζει (άρθρο 151) ότι η ΕΕ και τα κ-μ έχουν μεταξύ άλλων ως στόχο την βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης, την κατάλληλη κοινωνική προστασία και την καταπολέμηση του αποκλεισμού, λαμβάνοντας υπόψη την εθνική ποικιλομορφία και τη διατήρηση της ανταγωνιστικότητας. Η εξέλιξη αυτή θα προέλθει από την πορεία της εσωτερικής αγοράς και την προσέγγιση των θεσμών των κ-μ. Σύμφωνα με το άρθρο 153 § 1 ΣΛΕΕ, για την υλοποίηση αυτών των στόχων, η Ένωση υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών στους ακόλουθους τομείς: «...γ) κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική προστασία των εργαζομένων, ...η) αφομοίωση των αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας προσώπων, με την επιφύλαξη του άρθρου 166, ...ι) καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, ια) εκσυγχρονισμός των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, με την επιφύλαξη του στοιχείου γ)». Επισημαίνεται ότι

⁵ Ενοποιημένη απόδοση 2016

⁶ Ενοποιημένη απόδοση 2016

για τους τομείς ι) και ια) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο (άρθρο 153 § 2 εδ. α) ΣΛΕΕ) δύνανται μόνο να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης της συνεργασίας των κ-μ.

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στον **Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης**, ο οποίος μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας έχει ίδια νομική ισχύ με τις Συνθήκες (ΣΕΕ 6 § 1 εδ. β). Συγκεκριμένα, στο άρθρο **34 § 3** του Χάρτη ορίζεται ότι *«Η Ένωση, προκειμένου να καταπολεμηθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός και η φτώχεια, αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα κοινωνικής αρωγής και στεγαστικής βοήθειας προς εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης σε όλους όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, σύμφωνα με τους κανόνες που ορίζονται στο δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές (υπογράμμιση δική μας)»*.

Συνοψίζοντας, η ΕΕ και τα όργανά της δρουν μόνο συντονιστικά και συμβουλευτικά προς τα κ-μ σε ότι αφορά τις πολιτικές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Το θεσμικό πλαίσιο δεν επιτρέπει την έκδοση δεσμευτικών κανονιστικών πράξεων που να ρυθμίζουν και να εναρμονίζουν αυτές τις πολιτικές, για τις οποίες αρμόδια είναι τα κ-μ (Αμίτσης, 2001, σ. 543). Ωστόσο, αφενός το ζήτημα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος συζητείται στα θεσμικά όργανα και αφετέρου η ΕΕ μέσω πολιτικών και επιχειρησιακών πρωτοβουλιών, αλλά και μέσω της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού, επιδιώκει να επιδράσει στις σχετικές εθνικές πολιτικές. Τέτοιοι είδους πολιτικές και επιχειρησιακές παρεμβάσεις είναι οι ακόλουθες.

Η Σύσταση του Συμβουλίου της 24ς Ιουνίου 1992 «σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας» (92/441/ΕΟΚ) είναι πράξη-αναφορά για την πολιτική της ΕΕ για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, τη φτώχεια και την κοινωνική ένταξη. **Η Σύσταση της Επιτροπής της 3^{ης} Οκτωβρίου 2008** «σχετικά με την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας» (2008/867/ΕΚ)⁷ αναγνωρίζει την επικαιρότητα της Σύστασης 92/441/ΕΟΚ και αποτυπώνει τους πυλώνες μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής για την ενεργητική ένταξη⁸: α) επαρκής εισοδηματική στήριξη, β) σύνδεση με την αγορά εργασίας και γ) πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες. Οι

⁷ Τη Στρατηγική και τις κατευθύνσεις της υιοθέτησε στη συνέχεια το Συμβούλιο της ΕΕ (2008) και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2009α).

⁸ Ο όρος «active inclusion» αποδίδεται ως «ενεργητική ένταξη», σύμφωνα με τη βάση πληροφοριών «Διαδραστική ορολογία για την Ευρώπη – IATE». Εναλλακτικά αποδίδεται σε κείμενα της Επιτροπής στην ελληνική γλώσσα ως «ενεργός ένταξη».

κατευθύνσεις της Σύστασης 2008/867/ΕΚ συνιστούν βασικούς άξονες – προτάσεις, χωρίς νομική δεσμευτικότητα, για τη διαμόρφωση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στα κ-μ.

Η **Στρατηγική «Ευρώπη 2020 για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη»** (European Commission, 2010a) υιοθετήθηκε το 2010 και αποτελεί διάδοχο της Στρατηγικής της Λισαβόνας για την περίοδο 2010 – 2020. Μεταξύ των προτεραιοτήτων της είναι η ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς, δηλαδή η διαμόρφωση μιας οικονομίας με υψηλή απασχόληση που θα επιτυγχάνει κοινωνική και εδαφική συνοχή. Μεταξύ των στόχων της είναι η μείωση μέχρι το 2020 του αριθμού των Ευρωπαίων που ζουν κάτω από τα όρια της φτώχειας κατά είκοσι (20) εκατομμύρια άτομα. Προωθούνται επίσης οι εμβληματικές πρωτοβουλίες: η «Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας» και η «Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της Φτώχειας». Ως μέρος της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», οι στόχοι για την ενεργητική ένταξη παρακολουθούνται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, ενώ από το 2012 έχουν ενταχθεί στην Ετήσια Επισκόπηση Ανάπτυξης (European Commission, 2017a, p. 16).

Η **Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της Φτώχειας** (European Commission, 2010b) λειτουργεί ως δυναμικό πλαίσιο για δράση και συντονισμό μεταξύ της ΕΕ και των κ-μ, αλλά και των κ-μ μεταξύ τους. Η ενεργητική ένταξη, όπως κατοχυρώθηκε από την Σύσταση 2008/867/ΕΚ, καταγράφεται ως σημαντικός άξονας της Πλατφόρμας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε να εκδώσει το 2012 Ανακοίνωση με αξιολόγηση των στρατηγικών ενεργητικής ένταξης στο εθνικό επίπεδο, στις οποίες περιλαμβάνονται τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, καθώς και με προτάσεις για την καλύτερη αξιοποίηση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων για την υποστήριξη της ενεργητικής ένταξης.

Στο **Πακέτο Κοινωνικών Επενδύσεων** (European Commission, 2013), η Επιτροπή προτρέπει τα κ-μ να εφαρμόσουν τη Σύσταση 2008/867/ΕΚ, εισάγοντας ελάχιστο εισόδημα και επιπλέον ποιοτικές υπηρεσίες και πολιτικής ενεργούς επανένταξης στην αγορά εργασίας. Επιπλέον, η Επιτροπή προτρέπει τα κ-μ να ορίζουν εισοδήματα αναφοράς σύμφωνα με τις τοπικές, περιφερειακές και εθνικές ανάγκες και την μεθοδολογία που θα επεξεργαστεί η Επιτροπή. Ακόμη, θα συνδράμει τα κ-μ στην μέτρηση της καταλληλότητας των ελάχιστων εισοδημάτων, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Ο **Ευρωπαϊκός Ψυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων** (European Commission, 2017c) στοχεύει στην ανάπτυξη νέων και πιο αποτελεσματικών δικαιωμάτων για τους πολίτες, μέσω είκοσι

πρωτοβουλιών – στόχων, προς σταδιακή ενσωμάτωση στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Μάλιστα, κατά ένα μέρος, η παρέμβαση θα χρηματοδοτηθεί μέσω του ΕΚΤ, με ενισχυμένο προϋπολογισμό. Οι τρεις μεγάλες ενότητες που περιλαμβάνει είναι: α) ίσες ευκαιρίες και πρόσβαση στην αγορά εργασίας, β) δίκαιοι όροι εργασίας και γ) κοινωνική προστασία και ένταξη. Στην τρίτη κατηγορία περιλαμβάνονται οι στόχοι «14. Ελάχιστο εισόδημα. Κάθε άτομο που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους έχει δικαίωμα σε επαρκείς παροχές ελάχιστου εισοδήματος που διασφαλίζουν αξιοπρεπή διαβίωση σε όλα τα στάδια της ζωής και ικανοποιητική πρόσβαση στα αναγκαία αγαθά και υπηρεσίες. Για όσους μπορούν να εργαστούν, οι παροχές ελάχιστου εισοδήματος θα πρέπει να συνδυάζονται με κίνητρα για (επαν)ένταξη στην αγορά εργασίας.(υπογράμμιση δική μας)» και «15. Εισόδημα ηλικιωμένων και συντάξεις...Κάθε ηλικιωμένο άτομο έχει δικαίωμα σε πόρους που διασφαλίζουν αξιοπρεπή διαβίωση.».

Ακόμη, πόροι από Ταμεία, όπως το **Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο** και το **Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους**, κατευθύνονται στην χρηματοδότηση δράσεων και υπηρεσιών για την καταπολέμηση της φτώχειας, της υλικής στέρησης και του κοινωνικού αποκλεισμού και ως στήριξη στην Στρατηγική Ενεργητικής Ένταξης (European Commission, 2017a, pp. 19-24). Σε αυτές περιλαμβάνεται και η χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Δικτύου για το Ελάχιστο Εισόδημα (European Minimum Income Network – EMIN), το οποίο έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα.

3. Οι κατευθύνσεις της ΕΕ

Η πολιτική της ΕΕ σχετικά με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα βασίζεται στην **αρχή της επικουρικότητας**. Τα όργανα της ΕΕ αξιοποιώντας τις θεσμικές τους δυνατότητες συγκεντρώνουν στοιχεία, αξιολογούν τις παρεμβάσεις των κ-μ και προχωρούν σε συγκεκριμένες προτάσεις στον τομέα αυτό. Μεταξύ των κ-μ παρουσιάζεται σημαντική ποικιλία και ανομοιομορφία των συστημάτων, αναφορικά με το ύψος των παροχών, τα κριτήρια απονομής, τα επίπεδα των παρεχόμενων υπηρεσιών, τις μεθόδους διοικητικής διαχείρισης. Η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ τους επιτυγχάνεται εθελοντικά μέσω της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού, η οποία έχει «χαλαρό», μη δεσμευτικό χαρακτήρα, και διαμεσολαβείται από τα όργανα της Ένωσης. Η επίτευξη των πιο κάτω κατευθύνσεων επιχειρείται μέσω αυτών των μορφών χαλαρής συνεργασίας, ενώ τα κ-μ είναι τελικά αρμόδια για την υιοθέτηση ή μη πολιτικών και την διευθέτηση των προτεραιοτήτων και των μηχανισμών υλοποίησής τους.

3.1. Στρατηγική Ενεργητικής Ένταξης

Ήδη από το 1992, πριν την υιοθέτηση του όρου «ενεργητική ένταξη», η Σύσταση 92/441/ΕΟΚ καλεί τα κ-μ να αναγνωρίσουν *«το θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα επαρκών πόρων και παροχών που να εξασφαλίζουν αξιοπρεπή ανθρώπινη διαβίωση»* και να χορηγούν στα άτομα την αναγκαία χρηματική βοήθεια, ώστε οι πόροι τους να φθάνουν στο πιο πάνω επίπεδο επάρκειας. Ταυτόχρονα, όμως, η Σύσταση καλεί τα κ-μ να διατηρούν κίνητρα για την αναζήτηση απασχόλησης από τα άτομα που είναι ικανά να εργαστούν (και τα άτομα αυτά να είναι διαθέσιμα να εργαστούν ή να καταρτιστούν), ενώ για τα υπόλοιπα άτομα να ληφθούν μέτρα οικονομικής και κοινωνικής επανένταξης. Υπογραμμίζεται ο επικουρικός χαρακτήρας αυτού του δικαιώματος και η ανάγκη ανάπτυξης των απαραίτητων πολιτικών για την κοινωνική επανένταξη των δικαιούχων. Μάλιστα, η Σύσταση 92/442/ΕΟΚ αναφέρεται περαιτέρω στην εξασφάλιση ενός στοιχειώδους επιπέδου βιοτικών πόρων στις περιπτώσεις ανεργίας, ανικανότητας για εργασία και γήρατος. Αξιοσημείωτο είναι ότι οι οικογενειακές παροχές (που θα χορηγούνται με εισοδηματικά κριτήρια) δεν εντάσσονται στους στοιχειώδεις βιοτικούς πόρους, αλλά αντιμετωπίζονται χωριστά.

Στον επόμενο σταθμό επεξεργασίας του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, η Επιτροπή επεξεργάστηκε περαιτέρω τους άξονες της πολιτικής και άρχισε διαβούλευση με τα άλλα όργανα (Commission of the EC, 2006 · Commission of the EC, 2007). Οι κατευθύνσεις της είναι αφενός η κινητοποίηση των ανθρώπων που μπορούν να εργαστούν, με την ένταξη τους σε βιώσιμες και ποιοτικές θέσεις απασχόλησης και αφετέρου η υποστήριξη ενός αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου και συμμετοχής στην κοινωνία για όσους δεν μπορούν να επανενταχθούν στην αγορά εργασίας. Σκοπός των μέτρων ενεργοποίησης είναι η διαμόρφωση των συστημάτων ελάχιστου εισοδήματος ώστε να ελαχιστοποιούνται τα αντικίνητρα για αμειβόμενη εργασία και να αποφευχθούν οι παγίδες φτώχειας. Η **Στρατηγική Ενεργητικής Ένταξης** (Commission of the EC, 2006, σ. 8) περιλαμβάνει τρία στοιχεία: α) σύνδεση με την αγορά εργασίας μέσω ευκαιριών εργασίας ή επαγγελματικής κατάρτισης, β) στήριξη του εισοδήματος σε επαρκές επίπεδο για μια αξιοπρεπή ζωή και γ) καλύτερη πρόσβαση στις υπηρεσίες ώστε να εξαλειφθούν ορισμένα εμπόδια κατά την επανένταξη στην κοινωνικό ιστό. Τα στοιχεία α) και γ) έχουν πλέον προστεθεί με μεγαλύτερη έμφαση και είναι διακριτά σε σχέση με την εισοδηματική στήριξη.

Οι πολιτικές ενεργητικής ένταξης, ως σύνολο, πρέπει να πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις (Σύσταση 2008/867/ΕΚ άρθρ. 3). Ειδικότερα πρέπει να υποστηρίζουν την εφαρμογή των

θεμελιωδών δικαιωμάτων, την προαγωγή της ισότητας των δύο φύλων και την παροχή ίσων ευκαιριών για όλους. Επιπλέον, πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τόσο το σύνθετο χαρακτήρα των πολλαπλών μειονεκτημάτων και των ειδικών αναγκών των ευάλωτων ομάδων, όσο και τις τοπικές και περιφερειακές συνθήκες. Τέλος, ο σχεδιασμός τους πρέπει να συμβάλλει στην διαγενεακή αλληλεγγύη και να εμποδίζει τη μεταβίβαση της φτώχειας από γενιά σε γενιά.

Ακόμη, η Σύσταση 2008/867/EK (άρθρ. 2) δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην αποτελεσματικότητα των πολιτικών ενεργητικής ένταξης. Κατά το στάδιο του σχεδιασμού, τα τρία σκέλη της πολιτικής πρέπει να σχεδιαστούν και να συνδυασθούν σωστά, λαμβάνοντας υπόψη τις μεταξύ τους επιδράσεις, αλλά και τις συνέπειες, αρνητικές και θετικές, στους μειονεκτούντες. Κατά το στάδιο της εφαρμογής, τα τρία σκέλη πρέπει να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τα διάφορα αίτια της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Σε διαχειριστικό επίπεδο, απαιτείται ο διοικητικός και πολιτικός συντονισμών των αρμόδιων φορέων σε όλα τα επίπεδα (τοπικό, περιφερειακό, εθνικό, κοινοτικό), ενώ είναι αναγκαία και η ενεργός συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων δρώντων (μεταξύ των οποίων οι ωφελούμενοι, οι κοινωνικοί εταίροι, ο ιδιωτικός τομέας και οι ΜΚΟ).

Αναφορικά με τον πυλώνα σύνδεσης με την αγορά εργασίας, οι κατευθύνσεις της Επιτροπής είναι συμπληρωματικές προς την πολιτική «ευελιξία με ασφάλεια στην απασχόληση» (Commission of the EC, 2007, σ. 2 · Σύσταση 2008/867/EK αιτιολ. σκέψη 4).

Η Επιτροπή (Σύσταση 2008/867/EK άρθρο 4 § β εδ (i)) καλεί στην προώθηση κοινών αρχών σ' αυτόν τον πυλώνα: α) κάλυψη των αναγκών των ατόμων, που βρίσκονται εκτός αγοράς εργασίας, προκειμένου να επανενταχθούν στην κοινωνία και την απασχόληση, β) άρση των φραγμών στην αγορά εργασίας (αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς), γ) προώθηση ποιοτικών θέσεων εργασίας, αναφορικά με τις συνθήκες και τους όρους εργασίας και παράλληλα εντοπισμός των αναγκών, κατάρτιση και αναζήτηση εργασίας ως μέρος κάθε εξατομικευμένου προγράμματος και δ) καταπολέμηση της κατάτμησης της αγοράς εργασίας (διατήρηση της θέσης απασχόλησης, επαγγελματική σταδιοδρομία).

Οι αρχές αυτές εξειδικεύονται σε πρακτικές κατευθύνσεις, όπως η ενίσχυση των επενδύσεων στο ανθρώπινο δυναμικό (εκπαίδευση και κατάρτιση) και η λήψη ενεργητικών και προληπτικών μέτρων στην αγορά εργασίας (εξειδικευμένες, εξατομικευμένες και ευέλικτες υπηρεσίες και μέσα στήριξης) (Σύσταση 2008/867/EK άρθρο 4 § β εδ (ii)). Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην μελέτη κινήτρων και αντικινήτρων για εργασία, ώστε η εργασία να είναι οικονομικά συμφέρουσα (σε

σχέση με την κρατική εισοδηματική ενίσχυση (Commission of the EC, 2007, σ. 8)). Επίσης, περιλαμβάνονται προτάσεις για ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας, ανάπτυξη νέων πηγών απασχόλησης και κινήτρων προς τους εργοδότες, προώθηση της προσαρμοστικότητας και παροχής υποστήριξης στους εργαζόμενους μέσα στο χώρο εργασίας, καθώς και νομοθετικές παρεμβάσεις (εργατικό δίκαιο).

Στον πυλώνα καλύτερης πρόσβασης σε υπηρεσίες ποιότητας (Commission of the EC, 2007, σσ. 7-8) συμπεριλαμβάνονται μέτρα για την περαιτέρω προώθηση της κοινωνικής ένταξης, πέρα από το πεδίο της εργασιακής επανένταξης. Εξάλλου, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Επιτροπή (2007, σ. 4) «η διαδικασία κοινωνικής επανένταξης δεν τελειώνει στις πύλες της επιχείρησης».

Σε αυτό το πυλώνα, η κατεύθυνση είναι διττή: ενίσχυση της δυνατότητας πρόσβασης σε υπηρεσίες (διαθεσιμότητα, οικονομικό κόστος) και ενίσχυση της ποιότητας αυτών των υπηρεσιών. Οι υπηρεσίες αυτές αφορούν κυρίως στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, δηλαδή τα συστήματα ασφάλισης και υγείας, και άλλες βασικές υπηρεσίες όπως α) η βοήθεια σε ανθρώπους που διέρχονται ειδικές προκλήσεις ή κρίσεις (όπως ανεργία, τοξικομανία, υπερχρέωση), β) οι δράσεις διαμόρφωσης προϋποθέσεων επανένταξης στην κοινωνία (επαγγελματική κατάρτιση, γλωσσική κατάρτιση, οικονομικά προσιτή μέριμνα για τα παιδιά), γ) οι δράσεις επανένταξης για άτομα με μακροχρόνια προβλήματα υγείας και αναπηρίας και δ) η κοινωνική στέγαση.

Οι βασικές κοινές αρχές που διέπουν τον πυλώνα είναι (Σύσταση 200/867/EK άρθρο 4 § γ) γενικού χαρακτήρα και αποδελτιώνονται ως εξής: α) εδαφική διαθεσιμότητα, φυσική προσπελασιμότητα και προσιτό κόστος, β) αλληλεγγύη, ίσες ευκαιρίες (μεταξύ χρηστών υπηρεσιών και υπαλλήλων) και συνεκτίμηση της διαφορετικότητας των χρηστών, γ) επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό, τις συνθήκες εργασίας και τις υποδομές, δ) ολοκληρωμένες και συντονισμένες υπηρεσίες, ε) συμμετοχή των χρηστών, εξατομικευμένη προσέγγιση, και στ) παρακολούθηση και αξιολόγηση.

Οι επιμέρους κατευθύνσεις του πυλώνα ενίσχυσης του εισοδήματος για την αποφυγή του κοινωνικού αποκλεισμού αναπτύσσονται χωριστά, στις επόμενες ενότητες.

3.2. Ο πυλώνας επαρκούς εισοδηματικής στήριξης

Η Επιτροπή θεωρεί (Commission of the EC, 2007, σσ. 6-7 · Σύσταση 2008/867/EK αιτιολ. σκέψη 2, άρθρο 4 (α)) ότι η Σύσταση 92/441/ΕΟΚ παραμένει πράξη αναφοράς για την κοινοτική πολιτική σε θέματα φτώχειας και πρέπει να επιχειρηθεί η πλήρης υλοποίησή της. Ειδικά σε ότι αφορά την

επαρκή εισοδηματική στήριξη η Σύσταση 2008/867/EK επαναλαμβάνει τις διατάξεις της Σύστασης 92/441/ΕΟΚ και προτρέπει τα κ-μ να επανεξετάσουν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας τους με βάση τις αρχές και τις πρακτικές κατευθύνσεις της. Από τον συνδυασμό των δύο Συστάσεων προκύπτουν τα παρακάτω κοινά χαρακτηριστικά, αρχές και κατευθύνσεις της Ένωσης για την επαρκή εισοδηματική στήριξη.

Η Επιτροπή καλεί τα κ-μ να αναγνωρίσουν θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα για επαρκείς πόρους και ικανοποιητική κοινωνική αρωγή, που να εξασφαλίζουν αξιοπρεπή ανθρώπινη διαβίωση. Το δικαίωμα αυτό εντάσσεται στην συνολική προσπάθεια καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού.

Οι κοινές αρχές που διέπουν την επαρκή εισοδηματική στήριξη είναι εκείνες που περιγράφονται στο άρθρο Β της Σύστασης 92/441/ΕΟΚ και ειδικότερα:

- Κατοχύρωση του δικαιώματος με βάση το σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.
- Ορισμός του προσωπικού πεδίου εφαρμογής του δικαιώματος αυτού. Για τον ορισμό του πεδίου εφαρμογής λαμβάνεται υπόψη η νόμιμη κατοικία (τομέας κατοικίας ή διαμονής) και η ιθαγένεια, με στόχο την προοδευτική κάλυψη του συνόλου των ατόμων σε κατάσταση αποκλεισμού.
- Παροχή του δικαιώματος σε όλα τα άτομα τα οποία δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους είτε από ίδια μέσα είτε στα πλαίσια του νοικοκυριού. Η παροχή αυτή συνδυάζεται με όρους τους οποίους υπογραμμίζει η Σύσταση 2008/867/EK. Τα άτομα που είναι ικανά για εργασία (λαμβάνοντας υπόψη την ηλικία, την υγεία και την οικογενειακή τους κατάσταση) πρέπει να είναι ενεργώς διαθέσιμα για εργασία ή επαγγελματική κατάρτιση. Τα υπόλοιπα άτομα πρέπει να υπόκεινται, όπου ενδείκνυται σε άλλα μέτρα οικονομικής και κοινωνικής ένταξης. Επίσης, τα κ-μ μπορούν εξαιρέσουν από την παροχή τους σπουδαστές και άτομα με πλήρη απασχόληση.
- Το δικαίωμα δεν υπόκειται σε χρονικό περιορισμό, μπορεί όμως να είναι περιοδικής ισχύος και ανανεώσιμο.
- Το δικαίωμα έχει επικουρικό χαρακτήρα σε σχέση με τα υπόλοιπα κοινωνικά δικαιώματα και πρέπει να συνδυάζεται με απαραίτητες πολιτικές σε εθνικό επίπεδο για την οικονομική και κοινωνική επανένταξη των δικαιούχων.

Ακόμα, εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι πρακτικές κατευθυντήριες γραμμές Γ1, Γ2 και Γ3 της Σύστασης 92/441/ΕΟΚ, ενώ οι υπόλοιπες πρακτικές κατευθύνσεις έχουν πλέον ενταχθεί στους άλλους δυο πυλώνες της στρατηγικής ενεργητικής ένταξης. Οι πρακτικές κατευθύνσεις αποδελτιώνονται ως εξής:

- **Καθορισμός των πόρων που είναι αναγκαίοι για μια αξιοπρεπή ζωή**, δηλαδή για την κάλυψη των βασικών αναγκών.
 - Για τον προσδιορισμό των πόρων λαμβάνεται υπόψη το βιοτικό επίπεδο και τα επίπεδα τιμών για κάθε είδος και μέγεθος νοικοκυριού, ανά κ-μ, με βάση εθνικούς δείκτες. Τέτοιοι δείκτες μπορεί να είναι οι στατιστικές για το διαθέσιμο μέσο εισόδημα, για την κατανάλωση των νοικοκυριών, ο ελάχιστος νόμιμος μισθός ή το επίπεδο των τιμών.
 - Το ύψος των πόρων πρέπει να προσαρμόζεται για την κάλυψη συγκεκριμένων αναγκών.
 - Το ύψος των πόρων πρέπει να αναθεωρείται περιοδικά, με την πρόβλεψη αντίστοιχων διαδικασιών, για την κάλυψη των αναγκών.
 - Ταυτόχρονα, πρέπει να διατηρούνται κίνητρα για αναζήτηση απασχόλησης από τα άτομα που είναι ικανά για εργασία.
 - Με χρηματοδότηση της Επιτροπής, το European Reference Budgets Network επεξεργάζεται (European Commission, 2015) μια κοινή μεθοδολογία για τον υπολογισμό εισοδήματος/ πόρων αναφοράς σε όλα τα κ-μ, καθώς και την δημιουργία ενός δικτύου εμπειρογνομόνων για την υποστήριξη της χρήσης της μεθοδολογίας στα κ-μ. Αντίστοιχα, η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας επεξεργάζεται δείκτες για την καταλληλότητα, την κάλυψη και την απόληψη του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (European Commission, 2017a, σ. 19).⁹
- **Χορήγηση χρηματικής βοήθειας στα άτομα**, των οποίων οι πόροι (σε ατομικό επίπεδο ή σε επίπεδο νοικοκυριού) υπολείπονται από το πιο πάνω ύψος που θα καθορισθεί, ώστε οι πόροι τους να είναι τελικά ίσοι με τους αναγκαίους για αξιοπρεπή διαβίωση.

⁹ Οι δείκτες αφορούν κυρίως: α) την επάρκεια του βοηθήματος, β) τα κριτήρια για την επιλογή δικαιούχων και γ) τα στοιχεία ενεργητικής ώθησης για αναζήτηση εργασίας. Ιδίως για την επάρκεια του βοηθήματος λαμβάνονται υπόψη το εισόδημα του δικαιούχου σε σχέση με το κατώφλι της φτώχειας και σε σχέση με τα έσοδα ενός χαμηλόμισθου μισθωτού (European Commission, 2017b, σ. 105).

- **Στους τομείς της φορολογίας, των αστικών ενοχών και της κοινωνικής ασφάλισης** να λαμβάνεται υπόψη το παραπάνω επίπεδο πόρων και παροχών. Η λήψη αυτών των μέτρων συνδυάζεται με την εμβέλεια της χορηγούμενης χρηματικής βοήθειας.

Συμπληρωματικά προς τις κοινές αρχές και τις πρακτικές κατευθύνσεις, η Επιτροπή προτρέπει να ληφθούν τα αναγκαία μέτρα ώστε να ενημερωθούν όλοι οι πιθανοί δικαιούχοι και να απλοποιηθούν οι διοικητικές διαδικασίες. Επίσης, προτείνει να καθορισθούν οι αναγκαίοι μηχανισμοί προσφυγής και να βελτιωθούν οι δείκτες και τα συστήματα πληροφόρησης και αξιολόγησης.

Σημαντικό κεφάλαιο αποτελεί η **χρηματοδότηση** της συγκεκριμένης πολιτικής. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη οι εθνικές προτεραιότητες και οι ισορροπίες, η κατάσταση των δημόσιων οικονομικών και οι διαθέσιμοι πόροι αλλά και περιορισμοί. Ταυτόχρονα, η Επιτροπή (2006, σ. 8) έχει επισημάνει ότι η απουσία ή ανεπάρκεια μέτρων κοινωνικής στήριξης μπορεί να επιφέρει τελικά άλλου είδους επιβαρύνσεις στα δημοσιονομικά: αύξηση ζήτησης για άλλα κοινωνικά προγράμματα ή αύξηση δαπανών για την αντιμετώπιση των ασθενειών και της εγκληματικότητας. Ακόμη, έχει επισημανθεί ότι η ισότητα είναι προϋπόθεση της ανάπτυξης, ενώ η ανισότητα εμποδίζει τη βιωσιμότητα της ανάπτυξης μεσοπρόθεσμα (European Parliament, 2017, σσ. 43 - 44). Επίσης, εντοπίζει κινδύνους όχι μόνο από την απουσία αλλά και από την ανεπάρκεια ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Η ανεπάρκεια μπορεί να οδηγήσει σε παγίδα φτώχειας, ή και σε περαιτέρω κοινωνικά κόστη, παρόμοια με εκείνα της παντελούς απουσίας στήριξης.

Τέλος, στην Σύσταση 2008/867/EK (άρθρο 5) η Επιτροπή καλεί τα κ-μ να κάνουν χρήση των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων και ιδίως του ΕΚΤ. Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει επανειλημμένα υπογραμμίσει ότι σε καμία περίπτωση δεν επιτρέπεται οι πόροι του ΕΚΤ να χρησιμοποιηθούν για την εισαγωγή ή ανάπτυξη προγραμμάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στα κ-μ (European Parliament, 2017, σ. 31). Είναι όμως δυνατόν οι πόροι να αξιοποιηθούν για την ενίσχυση των άλλων δυο πυλώνων της πολιτικής.

3.3. Εκτιμήσεις για την υλοποίηση της πολιτικής μέχρι σήμερα και προτάσεις για τα επόμενα βήματα

Η Επιτροπή επισημαίνει (European Commission, 2017a, σσ. 5-6) ποικιλομορφία στην υλοποίηση της στρατηγικής ενεργητικής ένταξης μεταξύ των κ-μ, την οποία αποδίδει την διαφορετικότητα

των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας, τις ευρύτερες συνθήκες στην οικονομία και την αγορά εργασίας και την πίεση από τις δημογραφικές αλλαγές και την μετανάστευση. Παράλληλα, εκτιμά ότι η παγκόσμια οικονομική κρίση είχε σαφή επίδραση στην ανεργία και την φτώχεια και ανέσχεσε την υλοποίηση της στρατηγικής (ibid). Στα κ-μ, όπου η προσέγγιση της ενεργητικής ένταξης είναι εμπεδωμένη παρατηρείται καλή σύνδεση μεταξύ των τριών πυλώνων, παρά τις επιμέρους αδυναμίες (ibid). Σε πολλά κ-μ η Σύσταση 2008/867/EK έδωσε ώθηση για διαρθρωτικές αλλαγές, με θετικά αποτελέσματα (ibid). Άλλα κ-μ, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, επικέντρωσαν τις παρεμβάσεις τους σε συγκεκριμένο πυλώνα (ibid, σ.8). Επιπλέον, σημαντικό μέρος των ευρωπαϊκών ταμείων χρησιμοποιήθηκε για την ενεργητική ένταξη (European Commission, 2017a, σσ. 19-24).

Ειδικά σε ότι αφορά τον πυλώνα εισοδηματικής στήριξης, τα περισσότερα κ-μ έχουν υιοθετήσει εθνικό πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και μάλιστα έχουν προχωρήσει σε αναμορφώσεις την περίοδο 2010 - 2016 (European Parliament, 2017, σ. 53). Συνολικά, παρατηρείται θετική τάση για σύνδεση του πυλώνα εισοδηματικής στήριξης με τον πυλώνα ενεργητικής ένταξης στην αγορά εργασίας (European Parliament, 2017, σ. 54 · ESPN, 2015, σ. 28), ενώ πιο μέτρια είναι η εξέλιξη του πυλώνα παροχής ποιοτικών υπηρεσιών (ESPN, 2015, σ. 32). Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, ο πυλώνας εισοδηματικής στήριξης είχε τις λιγότερες συστάσεις, παρότι η σχετική πρόοδος δεν ήταν σημαντική (European Commission, 2017a, σ. 17). Τα εθνικά προγράμματα διαφέρουν μεταξύ τους, αλλά παρουσιάζουν και κοινά χαρακτηριστικά, όπως η παροχή χρηματικής στήριξης σε όσους δεν έχουν επαρκείς πόρους, η μη ανταποδοτική φύση της παροχής, η υποχρέωση των δικαιούχων για διαθεσιμότητα για εργασία και η παροχή του βοηθήματος με βάση εισοδηματικά κριτήρια (European Commission, 2017a, σ. 10).

Ιδιαίτερη σημασία έχει η επίδραση του ελάχιστου εισοδήματος στη μείωση των ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας. Σε ελάχιστες χώρες διαπιστώθηκε σημαντική μείωση αυτού του ποσοστού χάρη στο ελάχιστο εισόδημα (ESPN, 2015, σ. 26). Αντιθέτως, από το 2009 παρατηρείται στις περισσότερες χώρες μείωση της επίδρασης του ελάχιστου εισοδήματος στην μείωση της φτώχειας (ibid). Παρ' όλ' αυτά το σύστημα ελάχιστου εισοδήματος έχει σημαντική επίδραση στην μείωση της έντασης της φτώχειας (European Parliament, 2017, σ. 34). Ταυτόχρονα όμως καταγράφεται κι σημαντικός βαθμός εξάρτησης των ατόμων από την εισοδηματική

ενίσχυση, που εκφράζεται με την μακροχρόνια απόληψη των σχετικών βοηθημάτων (ESPN, 2015, σ. 31). Η αδυναμία του ελάχιστου εισοδήματος να αντιμετωπίσει τη φτώχεια αποδίδεται σε τρεις παράγοντες: στην (αν)επάρκειά του, στο ποσοστό κάλυψης των ατόμων που έχουν ανάγκη και στο ποσοστό απόληξης του βοηθήματος από τους πιθανούς δικαιούχους (European Parliament, 2017, σ. 33).

Η **επάρκεια** του ελάχιστου εισοδήματος είναι μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα κ-μ (ESPN, 2015, σ. 22). Παρ' όλα αυτά το ζήτημα της επάρκειας του ελάχιστου εισοδήματος φαίνεται ότι απουσιάζει από την κεντρική συζήτηση στα περισσότερα κ-μ (European Parliament, 2017, σ. 35). Παρότι συνολικά η εκτίμηση της επάρκειας φαίνεται ότι παραμένει σταθερή από το 2009 έως το 2015, υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κ-μ: σε ορισμένα κ-μ η επάρκεια βελτιώθηκε, ενώ σε άλλα μειώθηκε (ESPN, 2015, σ. 22). Σύμφωνα με την ίδια μελέτη, σημαντικές διαφορές στην επάρκεια του ελάχιστου εισοδήματος παρατηρούνται και ανάλογα με τον τύπο οικογένειας, δηλαδή σε ορισμένα κ-μ η επάρκεια για οικογένειες με παιδιά είναι χαμηλότερη από το γενικό πληθυσμό ενώ σε άλλα είναι υψηλότερη. Συνολικά, ωστόσο, τα μέτρα εισοδηματικής ενίσχυσης κατευθύνθηκαν στους περισσότερο φτωχούς (European Parliament, 2017, σ. 55), αλλά δεν επαρκούν για την κάλυψη των αναγκών των οικογενειών με οικονομική δυσκολία (European Parliament, 2017, σ. 75).

Στα περισσότερα κ-μ το **ύψος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος** είναι υπερβολικά χαμηλό ώστε να μειώνει σημαντικά στο ποσοστό του πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας (ESPN, 2015, σ. 22). Μόνο σε 4 κ-μ το ύψος αγγίζει το εθνικό κατώφλι φτώχειας, ενώ σε 14 κ-μ το ύψος του είναι λιγότερο από τα $\frac{3}{4}$ του ορίου σχετικής φτώχειας και σε 2 κ-μ λιγότερο από τα $\frac{1}{3}$ (European Commission, 2017a, σσ. 10-11). Μεγάλη ανομοιομορφία υπάρχει μεταξύ των κ-μ και στην σύγκριση του ελάχιστου εισοδήματος με τον ελάχιστο μισθό: το ελάχιστο εισόδημα κυμαίνεται μεταξύ 21% και 88% του ελάχιστου μισθού (ESPN, 2015, σ. 23).

Ακόμη, αντίστοιχες διαφορές παρατηρούνται στα **ποσοστά κάλυψης** των ατόμων σε ανάγκη ή και απόληξης της εισοδηματικής βοήθειας, από χώρα σε χώρα, μέσα στο ίδιο κράτος ή και κατά κοινωνική ομάδα. Σε πολλές περιπτώσεις, τα **κριτήρια επιλεξιμότητας** των δικαιούχων είναι έτσι σχεδιασμένα, ώστε τελικά να περιορίζουν το εύρος των ατόμων που δικαιούνται οικονομική στήριξη (European Parliament, 2017, σ. 36). Από το 2010 και κατόπιν, τα κριτήρια για την αναγνώριση δικαιούχων έγιναν γενικά πιο αυστηρά (European Parliament, 2017, σ. 54). Επίσης,

το **ποσοστό απόληψης** του βοηθήματος, δηλαδή το ποσοστό από τους δυνητικούς δικαιούχους που τελικά γίνονται αποδέκτες καταβολής του ποσού, έχει επίδραση στην αποτελεσματικότητα του μέτρου και σχετίζεται με ατομικούς και διοικητικούς παράγοντες (ESPN, 2015, σ. 25) (European Parliament, 2017, σ. 38). Εξάλλου, σε συστήματα που είναι σύνθετα παρατηρείται ταυτόχρονα μειωμένη πρόσβαση ορισμένων δικαιούχων και υπερβολική εκμετάλλευση των παροχών από άλλους (European Parliament, 2017, σ. 37).

Η **οικονομική κρίση**, επίσης, επέδρασε με διαφορετικούς τρόπους στα κ-μ. Ορισμένα από αυτά διατήρησαν σε προτεραιότητα το σύστημα κοινωνικής προστασίας, ενώ άλλα προχώρησαν σε περικοπή δαπανών σ' αυτόν τον τομέα (European Commission, 2017a, σ. 10) (Frazer & Marlier, 2013, σ. 11). Η τάση αποδυνάμωσης του συστήματος ελάχιστου εισοδήματος μετά την οικονομική κρίση του 2008 (και παρά την έκδοση της Σύστασης 2008/867/EK) φαίνεται ότι είναι πλειοψηφική στην ΕΕ (Frazer & Marlier, 2013, σ. 35).

Ακόμη, ο **σχεδιασμός** των προγραμμάτων ελάχιστου εισοδήματος είναι γενικά περίπλοκος, αν και παρουσιάζει ανομοιομορφία (European Commission, 2017a, σ. 11). Οι περισσότερες χώρες έχουν σαφή μηχανισμό για τον καθορισμό των ελάχιστων εγγυημένων πόρων. Ωστόσο, τα συστήματα επανεξέτασης και αναπροσαρμογής του ύψους του εγγυημένων πόρων δεν είναι σαφή και διαφέρουν σημαντικά από κράτος σε κράτος (ibid).

Οι **προτάσεις** των ευρωπαϊκών οργάνων υπογραμμίζουν τη σημασία της συνολικής και συνεκτικής ενεργοποίησης και των τριών πυλώνων της ενεργητικής ένταξης (European Commission, 2017a, σσ. 24-25). Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας παράλληλα με την βελτίωση στην κάλυψη, το σχεδιασμό και την επάρκεια των επιδομάτων (European Commission, 2017b, σ. 113 · European Parliament, 2017, σσ. 86-91). Η βελτίωση της επάρκειας μέσω αύξησης των δαπανών φαίνεται δύσκολη δοθείσης της δημοσιονομικής κατάστασης, ενώ περισσότερο εφικτός φαίνεται ο εξορθολογισμός των δαπανών. Για την επάρκεια του εισοδήματος πρέπει να ληφθεί υπόψη επίσης ο κίνδυνος εμφάνισης παγίδας φτώχειας και να αντιμετωπιστεί με κίνητρα προς απασχόληση. Η βελτίωση της προσβασιμότητας στην ενίσχυση του εισοδήματος σχετίζεται με μεταρρυθμίσεις των διοικητικών διαδικασιών και σύνδεση με άλλες μορφές στήριξης (European Parliament, 2017, σσ. 85-87). Σημειώνεται ότι η τυχόν εισαγωγή αυστηρότερων κριτηρίων για την χορήγηση του ελάχιστου εισοδήματος θα οδηγήσει σε μείωση της κάλυψης και κατά συνέπεια σε εξασθένιση της προστασίας των πιο

φτωχών (European Commission, 2017a, σ. 24). Τέλος, ιδιαίτερη σημασία έχει η ανάπτυξη συστημάτων μέτρησης και παρακολούθησης των προγραμμάτων και των επιδράσεών τους (European Parliament, 2017, σ. 91).

Η συζήτηση για το μέλλον και παρότι σήμερα απουσιάζει το θεσμικό πλαίσιο περιλαμβάνει προτάσεις για την υιοθέτηση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε επίπεδο ΕΕ, ως θεσμική πρόβλεψη ή ακόμη και μέσω ευρωπαϊκής χρηματοδότησης, ή αντίθετα, για την περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας των κ-μ (European Parliament, 2017, σσ. 39-41). Επί του πρακτέου, η παρέμβαση της ΕΕ θα είναι στο μέλλον ισχυρότερη μέσω της σύνδεσης του ελάχιστου εισοδήματος και των στόχων που παρακολουθούνται στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Με την ταυτόχρονη εισαγωγή δεικτών για το ελάχιστο εισόδημα, οι πρακτικές των κ-μ μπορούν να συγκλίνουν.

Κεφάλαιο 2

Η θεσμοθέτηση ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα

1. Προς την υιοθέτηση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε εθνικό επίπεδο

Κατά την δεκαετία του 1990, άρχισε και στις χώρες του ευρωπαϊκού νότου, δηλαδή στην Πορτογαλία, την Ισπανία και την Ιταλία η συζήτηση για την εισαγωγή ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (Λαλιώτη, 2017, σσ. 23-24). Αντιθέτως, στην Ελλάδα την εποχή εκείνη δεν αναπτύχθηκε τέτοια συζήτηση, ενώ και η Σύσταση 1992/441/ΕΟΚ πέρασε μάλλον απαρατήρητη (Ματσαγγάνης, 2004, σ. 19). Η συζήτηση ήταν περιορισμένη και στο επίπεδο της θεωρίας (Αμίτσης, 2001, σ. 120).

Την περίοδο 2000-2010, προτάσεις για την εισαγωγή ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος προερχόταν και από τα δύο μεγάλα κόμματα (ΝΔ – ΠΑΣΟΚ) είτε ενόψει εκλογικών αναμετρήσεων είτε από πρωτοβουλίες συγκεκριμένων στελεχών (Lalioṫi, 2016). Όσες από αυτές τις προτάσεις έφθασαν ως τη Βουλή απορρίφθηκαν ή δεν συζητήθηκαν. Όπως παρατηρεί ο Ματσαγγάνης (2004, σ. 15) στο θέμα αυτό οι διαχωριστικές γραμμές περνούσαν *«μέσα από τα κόμματα και όχι ανάμεσά τους»*. Προτάσεις για εισαγωγή του θεσμού, σε νομοθετικό ή και συνταγματικό επίπεδο, είχε υποβάλλει και ο Συνασπισμός, ενώ σταθερά αντίθετο ήταν το ΚΚΕ, το οποίο υποστήριζε ότι ένα τέτοιο μέτρο θα οδηγούσε σε μείωση του κατώτατο μισθού (Lalioṫi, 2016, σσ. 126-127).¹⁰ Την ίδια ανησυχία διατηρούσαν και τα συνδικάτα, παρότι η στάση τους ήταν μάλλον επιφυλακτική παρά εχθρική, ενώ η Εκκλησία δεν συμμετείχε στη συζήτηση (ibid). Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση του 2001 και ιδίως του 2003 απέρριψαν την ιδέα υιοθέτησης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (Ματσαγγάνης, 2004, σ.

¹⁰ Τέτοια ήταν και η στάση των συνδικάτων και κομμάτων της Αριστεράς στην Ιταλία, ενώ ακριβώς αντίθετη ήταν η στάση τους στην Πορτογαλία (Λαλιώτη, 2017, σσ. 24-36). Ο φόβος αυτός φαίνεται ότι επιβεβαιώθηκε σε ορισμένα κ-μ, με επιδείνωση της ανισότητας και των όρων διαβίωσης για τους ανειδίκευτους εργάτες, με αποτέλεσμα να επανέλθει το αίτημα για θεσμοθετημένο κατώτατο μισθό (Δημουλάς, 2017).

21).¹¹ Αντιθέτως, το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη του 2005 υιοθετεί μια προσέγγιση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος για άπορους ηλικιωμένους, ενώ υπογραμμίζει και την σημασία του τομέα των υπηρεσιών (Γεώργιας, 2009). Την ίδια περίοδο η Επιτροπή απηύθυνε συστάσεις προς τη χώρα σε σχέση με το σύστημα πρόνοιας και το ελάχιστο εισόδημα (ibid)

Η στάση αυτή του ελληνικού πολιτικού συστήματος σχετίζεται τόσο με ευρύτερα προβλήματα του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα (Γεώργιας, 2009) όσο και με τα ειδικότερα χαρακτηριστικά της φτώχειας που αντιμετώπιζε. Ο Ματσαγγάνης (2004, σσ. 38-43) εκτιμά ότι στην Ελλάδα η φτώχεια παραδοσιακά δεν ταυτιζόταν με τον κοινωνικό αποκλεισμό και ότι ο ρόλος της οικογένειας, ο αγροτικός χαρακτήρας της φτώχειας, τα χαρακτηριστικά της ανεργίας και η ομοιογένεια του πληθυσμού δεν καθιστούσαν τόσο επιτακτική την ανάπτυξη κοινωνικών δικτύων ασφαλείας.

Η οικονομική κρίση και τα μέτρα λιτότητας που την ακολούθησαν επιδείνωσαν δραματικά την κοινωνική κατάσταση στη χώρα. Τα προβλήματα που εμφανίστηκαν τώρα με νέους όρους απαιτούσαν και επεμβάσεις άμεσης ανακούφισης.

Τελικά, πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος υιοθετήθηκε¹² για πρώτη φορά το 2012. Από τον Ιανουάριο 2017 το πρόγραμμα επεκτάθηκε σε όλη τη χώρα και εξακολουθεί να υλοποιείται μέχρι σήμερα, με μικρές θεσμικές διορθώσεις.

Όπως επισημαίνει η Λαλιώτη (2017, σ. 53) ήταν η έντονη εξωτερική πίεση της οικονομικής κρίσης και των μέτρων λιτότητας που οδήγησαν στην πολιτική πρωτοβουλία για την εισαγωγή του προγράμματος, παρά οι ήπιες πιέσεις των μη δεσμευτικών Ευρωπαϊκών Συστάσεων.¹³ Εντέλει, μετά τις αποτυχημένες προσπάθειες της δεκαετίας 2000, το πρόγραμμα εισήχθη στην Ελλάδα στο πλαίσιο των μνημονιακών δεσμεύσεων (Δημουλάς, 2017).¹⁴ Επισημαίνεται πάντως

¹¹ Στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης το θέμα ήρθε στην συζήτηση το 2008 και πλέον, το 2013, εντάχθηκε στην «Πράσινη Βίβλο για την Εθνική Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης» και το αμέσως επόμενο έτος στο αντίστοιχο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο (ΟΚΕ, 2016, σ. 10)

¹² Το θεσμικό πλαίσιο αναπτύσσεται αναλυτικά στην οικεία ενότητα και στον πίνακα 2 του Παραρτήματος.

¹³ Σύμφωνα με την ίδια ερευνήτρια (Lalioi, 2016, σ. 134) στην υιοθέτηση του μέτρου συνέβαλλε επίσης η ανατροπή των πολιτικών συσχετισμών, η επιδείνωση της φτώχειας και της ανεργίας, η αποδυνάμωση των συνδικάτων κατά τα χρόνια της κρίσης, καθώς και η αλλαγή ηγεσίας στην Εκκλησία.

¹⁴ Ενδεικτικά αναφέρονται: Πρώτη Αξιολόγηση Δευτέρου Μνημονίου (Δεκέμβριος 2012), Δεύτερη Αξιολόγηση Δευτέρου Μνημονίου (Μάιος 2013), Τρίτη Αξιολόγηση Δευτέρου Μνημονίου (Ιούλιος 2013), Τέταρτη Αξιολόγηση

ότι η έννοια του Ενεργητικού Κοινωνικού Κράτους απουσιάζει από τα Μνημόνια (1^ο και 2^ο) και ότι αντίθετα σε αυτά κυριαρχεί η ανάγκη βελτίωση της στόχευσης των κοινωνικών δαπανών και της αποτελεσματικότητάς τους (Αμίτσης, 2012, σ. 125).¹⁵

2. Προκλήσεις κατά την υιοθέτηση του ΚΕΑ

2.1. Οι κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες την περίοδο της κρίσης

Στα χρόνια μετά την οικονομική κρίση του 2008 η οικονομική κατάσταση στην Ελλάδα επιδεινώθηκε δραματικά. Το ποσοστό του πληθυσμού που ζούσε σε συνθήκες φτώχειας πριν την περικοπή δημοσίων δαπανών ήταν μεγαλύτερο σε σχέση με το αντίστοιχο ποσοστό σε άλλες χώρες στις οποίες εφαρμόστηκαν μεγάλα προγράμματα λιτότητας (OECD, 2013, σ. 30). Μετά την εφαρμογή των προγραμμάτων, τα ποσοστά ανεργίας εκτινάχθηκαν. Το 2015 η Ελλάδα βρισκόταν στις τελευταίες ή και στην τελευταία χειρότερη θέση σε σχέση με όλα τα κ-μ της ΕΕ στους δείκτες απασχόλησης, νεανικής απασχόλησης, ανεργίας, μακροχρόνιας ανεργίας και στους δείκτες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού για το συνολικό πληθυσμό και ιδίως τα παιδιά (European Commission, 2017b, σσ. 99-112 · European Parliament, 2017, σσ. 16-28). Στις ομάδες με υψηλό κίνδυνο φτώχειας καταλέγονται ιδίως οι μετανάστες και οι άνεργοι, τα άτομα με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης, τα πολυμελή αλλά και τα μονοπρόσωπα νοικοκυριά, τα παιδιά (ΟΚΕ, 2016, σ. 23). Την ίδια περίοδο αναδείχθηκε το πρόβλημα της εργασιακής φτώχειας, δηλαδή ατόμων που εργάζονται αλλά οι αποδοχές τους είναι υπερβολικά χαμηλές, και του κινδύνου φτώχειας των νοικοκυριών με ένα εργαζόμενο (Μπαλούρδος, 2012, σ. 31). Τεκμηριώνεται, τέλος, ότι ο κίνδυνος χαμηλού εισοδήματος αφορά κυρίως τους ανέργους και τους χαμηλά αμειβόμενους μισθωτούς (Ζωγραφάκης & Μητράκος, 2012, σσ. 65-66).¹⁶ Παρότι τα εισοδήματα καταρρέαν και η ανεργία

Δευτέρου Μνημονίου (Απρίλιος 2014), Τρίτο Μνημόνιο Συνεργασίας 2015 (ενότητα 2.5.3.), Συμπληρωματικό Μνημόνιο Συνεργασίας της 16-6-2016, Συμπληρωματικό Μνημόνιο Συνεργασίας της 5-7-2017, Συμπληρωματικό Μνημόνιο Συνεργασίας της 20-6-2018

¹⁵ Ο ίδιος συγγραφέας καταγράφει ότι η πιλοτική εφαρμογή δεν ήταν επιλογή του Έλληνα νομοθέτη, αλλά υιοθετήθηκε με πρωτοβουλία του Υπουργείου Οικονομικών στο πλαίσιο της εφαρμογής του δεύτερου Μνημονίου (Αμίτσης, 2013, σ. 69)

¹⁶ Σύμφωνα με τους ίδιους ερευνητές, ο κίνδυνος αυτός αυξάνεται όσο βαθύνει η οικονομική κρίση, διότι η ανεργία πλήττει πλέον περισσότερο τους αρχηγούς νοικοκυριών. Επίσης, ο κίνδυνος αυτός είναι μεγαλύτερος μεταξύ εκείνων με χαμηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο και μικρότερη εργασιακή εξειδίκευση, μεταξύ των νέων και των ατόμων τρίτης ηλικίας, καθώς και μεταξύ των μεταναστών, κυρίως αλβανικής καταγωγής.

αυξανόταν, το σύστημα κοινωνικής προστασίας μετά βίας κατόρθωνε να προσφέρει στήριξη στα άτομα που έχουν ανάγκη (Ziomas, et al., 2012, σ. 16).

2.2. Χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας

Το **σύστημα κοινωνικής προστασίας** είναι κατακερματισμένο,¹⁷ με ανομοιογενή μέτρα και προϋποθέσεις, και χωρίς κεντρική εποπτεία (OECD, 2013, σ. 32 · Ζωγραφάκης & Μητράκος, 2012, σ. 75 · Αμίτσης, 2012, σ. 131 · Ματσαγγάνης & Λεβέντη, 2012 · Ματσαγγάνης, 2004, σσ. 47-48, 127-129). Ακόμη, είναι αδύναμο στον τομέα παροχής υπηρεσιών και περιορίζεται στη διανομή οικονομικών βοηθημάτων (ΟΚΕ, 2015, σ. 13). Σε ότι αφορά ειδικότερα τα μέτρα για τις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες, ποσοτικά δεδομένα δεν συλλέγονται συστηματικά και υπάρχουν σοβαρές ελλείψεις στην παρακολούθηση και την αξιολόγηση, λόγω και του κατακερματισμού (ΕΛΚΕ ΟΠΑ, 2009, σ. 24).

Στα παραπάνω προστίθενται τα **μεγάλα κενά κάλυψης** και προστασίας: πολλά άτομα και οικογένειες που βρίσκονται σε ανάγκη δεν πληρούν τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τα υπάρχοντα βοηθήματα (Ματσαγγάνης, 2004, σ. 48 · ΟΚΕ, 2016, σ. 4). Ο Ματσαγγάνης (2004, σ. 78) κατέγραψε σε αυτά τα κενά *«τους περισσότερους μακροχρόνια ανέργους, όσους για πρώτη φορά ζητούν εργασία, τους επισφαλώς εργαζομένους χωρίς ιστορικό ασφάλισης, τους χαμηλόμισθους με ένα ή δύο παιδιά, πολλούς δικαιούχους βασικής σύνταξης ΟΓΑ, τις χήρες με χαμηλή σύνταξη και χωρίς πρόσθετους πόρους, μικροιδιοκτήτες ζημιογόνων εκμεταλλεύσεων, άτομα ανίκανα να εργαστούν χωρίς πρόσβαση σε αναπηρική σύνταξη ή επιδόματα κ.ά.»*. Η ΟΚΕ (2016, σ. 7) εντοπίζει το μεγαλύτερο κενό κάλυψης σε *«φτωχά άτομα, ικανά και διαθέσιμα προς εργασία, τα οποία είτε δεν έχουν ενταχθεί ποτέ στην αγορά εργασίας ή έχουν εξαντλήσει τα δικαιώματά τους για λήψη τακτικών ή έκτακτων παροχών ανεργίας»*.

Όπως φαίνεται από τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ (2017, σ. 4) για το 2015, τα κοινωνικά επιδόματα (οι μεταβιβάσεις εκτός από τις συντάξεις) μειώνουν το ποσοστό του πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες, ενώ πολλαπλάσια είναι η επίδραση των συντάξεων (μείωση κατά 27,7 μονάδες). Στην Ελλάδα, **η επίδραση της κοινωνικής πρόνοιας στην φτώχεια**

¹⁷ Είναι ενδεικτικό ότι σε μελέτη της η Παγκόσμια Τράπεζα εξέτασε πάνω από 200 διαφορετικά επιδόματα (World Bank, 2016, σ. 9)

είναι πολύ μικρή συγκριτικά με τα αντίστοιχα αποτελέσματα σε άλλες χώρες (OECD, 2013, σ. 36 · ΟΚΕ, 2015, σ. 12 · Χλέτσος, 2013, σσ. 43-44).

Μεταξύ 2011 – 2012, οι κοινωνικές δαπάνες στην Ελλάδα υπέστησαν τη μεγαλύτερη μείωση στην Ευρωζώνη (ΟΚΕ, 2015, σ. 5). Μεταξύ των κοινωνικών δαπανών, **οι δαπάνες κοινωνικής πρόνοιας είναι πολύ περιορισμένο ποσοστό**: περίπου 2% του ΑΕΠ έναντι 22% για δαπάνες κοινωνικής ασφάλισης (OECD, 2013, σ. 27).¹⁸ Όπως χαρακτηριστικά περιγράφεται (ΕΛΚΕ ΟΠΑ, 2009, σ. 24) «ο τομέας της κοινωνικής πρόνοιας αποτελεί σήμερα το «φτωχό συγγενή» του συστήματος κοινωνικής προστασίας».

Το 2012 η Ελλάδα ήταν το μόνο κ-μ της ΕΕ¹⁹ το οποίο δεν εφαρμόζε πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (ούτε σε τοπικό επίπεδο) ούτε είχε δοκιμάσει τέτοιο θεσμό (Ziomas, et al., 2012, σ. 15). Επιπλέον, οι δυο Συστάσεις της Επιτροπής δεν έχουν ληφθεί υπόψη και δεν έχουν επηρεάσει την διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής (ibid). Μορφές χρηματικής ενίσχυσης του εισοδήματος αποτελούσε μέχρι πρότινος η σύνταξη ανασφάλιστων υπερηλίκων, και σε μικρότερο βαθμό το ΕΚΑΣ (Χλέτσος, 2013, σ. 50 · Ματσαγγάνης, 2004, σσ. 60-61 · Ziomas, et al., 2012, σ. 15).²⁰ Στην πρώτη περίπτωση καταβάλλεται μηνιαίο χρηματικό βοήθημα σε άτομα άνω των 65 ετών που δεν λαμβάνουν σύνταξη από ασφαλιστικό ταμείο, ενώ η δεύτερη περίπτωση συνιστούσε χρηματική ενίσχυση των χαμηλοσυνταξιούχων.

Από την άλλη, μέσα στο πολυδαίδαλο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, μια σειρά από επιδόματα, τα οποία δεν εξαρτιόνταν από εισοδηματικά κριτήρια και δεν ήταν ανταποδοτικά, κατέληγαν στην **στήριξη συγκεκριμένων μόνο ομάδων του πληθυσμού**, που αντιμετώπιζαν ειδικές προκλήσεις, όπως οι ανασφάλιστες μητέρες, περιπτώσεις αναπηρίας, απροστάτευτα παιδιά, πολυμελείς οικογένειες κ.α. (ΟΚΕ, 2016, σσ. 3-4 · Ziomas, et al., 2012, σ. 15 · Αμίτσης, 2001, σσ. 544, 547). Σημαντικό μέρος αυτών των επιδομάτων πάντως κάλυπτε μόνο τους ενταγμένους στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Ziomas, et al., 2012, σ. 16 · Χλέτσος, 2013, σ. 49). Μάλιστα, τα προγράμματα αυτά σε ένα βαθμό διαιωνίζουν την ανισότητα διότι προβλέπουν **διαφορετικές**

¹⁸ Κατά τον Ματσαγγάνη (2004, σ. 124) οι συνολικοί πόροι που διατίθενται στο σύστημα κοινωνικής προστασίας είναι σημαντικοί (αναφορά στις αρχές της δεκαετίας 2000), αλλά δεν επιφέρουν ανάλογα αποτελέσματα στην μείωση της φτώχειας λόγω των προβλημάτων δόμησης του συστήματος, της έμφασης των μεταβιβάσεων στις συντάξεις και των κενών που παρατηρούνται.

¹⁹ Η Ιταλία επίσης μόλις πρόσφατα εισήγαγε πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε εθνικό επίπεδο, αλλά είχε προηγουμένως εισάγει δοκιμαστικά τέτοια προγράμματα σε τοπικό επίπεδο.

²⁰ Το ΕΚΑΣ έχει πλέον καταργηθεί και αντικατασταθεί από το ΚΕΑ.

προϋποθέσεις για κάθε ομάδα στόχο (Αμίτσης, 2012, σ. 132 · ΟΚΕ, 2016, σ. 4). Ακόμη, τα επιδόματα, που δεν χορηγούταν με εισοδηματικά κριτήρια, μπορεί να ωφελούσαν όχι μόνο τους φτωχούς, αλλά και όσους δεν ήταν φτωχοί, ή το ύψος τους ήταν πολύ χαμηλό για αποτελούν ουσιαστική βοήθεια (World Bank, 2016, σ. 17 · Ματσαγγάνης, 2012, σ. 113). Μάλιστα, τα κατώτερα στρώματα επιβαρύνονται με έμμεσους τρόπους (κυρίως φορολογικούς) και τα σχετικά έσοδα κατευθύνονται σε προνομιούχα στρώματα (Μπαλφούσιας & Κωτσής, 2007).

2.3. Μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας

Εγχώριες μελέτες (ΕΛΚΕ ΟΠΑ, 2009) τεκμηρίωσαν την ανάγκη πύκνωσης του δικτύου ασφαλείας ενάντια στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, τον εξορθολογισμό του «διοικητικού κυκεώνα», τη δημιουργία ενός «ολοκληρωμένου πλέγματος κοινωνικών υπηρεσιών» παράλληλα με την εισοδηματική ενίσχυση και την απομάκρυνση από την αρχή της ανταποδοτικότητας. Στις προτάσεις αυτές περιλαμβάνεται και το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.

Ο ΟΟΣΑ (2013, σσ. 65-66) πρότεινε την αντικατάσταση κατηγοριών επιδομάτων (οικογενειακά, αναπηρίας, στεγαστικά) με ένα επίδομα ανά κατηγορία, με βάση εισοδηματικά κριτήρια. Ταυτόχρονα, πρότεινε την αντικατάσταση των καθολικών παροχών με παροχές στη βάση εισοδηματικών κριτηρίων, δηλαδή την στόχευση των δαπανών στους φτωχότερους από τους φτωχούς, με αυστηρή τήρηση των κριτηρίων και έλεγχο της δυνατότητας και της αναζήτησης εργασίας (OECD, 2013, σ. 37). Η πρόταση αυτή συνδέεται με τις εκτιμήσεις για τάση αύξησης των αναγκών κοινωνικής προστασίας και συνακόλουθα με την προσπάθεια συγκράτησης της αντίστοιχης δημοσιονομικής δαπάνης και την εξοικονόμηση πόρων (OECD, 2013, σσ. 71-72).²¹

Η Παγκόσμια Τράπεζα (2016) υποστήριξε την κατάργηση, ενοποίηση ή εξορθολογισμό πολλών επιμέρους επιδομάτων κοινωνικής πρόνοιας και εκπτώσεων φόρου, από τα οποία θα εξοικονομούταν πόροι, και την αντικατάστασή τους από ένα εθνικό ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.

Οι κύριες μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν ως σήμερα στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας είναι (ESPN, 2018b): η εισαγωγή του ΚΕΑ, η ίδρυση Κέντρων Κοινότητας και του ΟΠΕΚΑ, η

²¹ Η πρόταση στηρίζεται στη διαπίστωση ότι, κατά το έτος 2009, μόλις το 50% των δικαιούχων ανήκαν στο 30% των πιο φτωχών. Ωστόσο, από τα ίδια στοιχεία, προκύπτει ότι το 70% των δικαιούχων είχαν εισόδημα μικρότερο από το μέσο εισόδημα, χωρίς περαιτέρω στοιχεία για το ποσοστό που βρισκόταν κάτω από το κατώφλι της φτώχειας (OECD, 2013, σ. 144).

αναμόρφωση των οικογενειακών επιδομάτων, η προ-νομοθέτηση στεγαστικού επιδόματος (με εισοδηματικά κριτήρια), η μεταρρύθμιση του συστήματος πιστοποίησης αναπηρίας. Παράλληλα, ορισμένα επιδόματα καταργήθηκαν. Τη διετία 2013 – 2014 η αναλογία περιοριστικών και επεκτατικών μέτρων προβλεπόταν 75:1 (Ματσαγγάνης, 2013, σ. 15). Ειδικότερα, τα οικογενειακά επιδόματα ενοποιήθηκαν το 2013 σε μεγάλο βαθμό στο Ενιαίο Επίδομα Στήριξης Τέκνων και το Ειδικό Επίδομα Στήριξης Τριτέκνων – Πολυτέκνων και πλέον χορηγούνται με βάση εισοδηματικά κριτήρια. Ωστόσο, πλέον καλύπτουν και οικογένειες με ένα ή δυο παιδιά, πράγμα που δεν συνέβαινε προηγουμένως. Το 2018 τα επιδόματα αυτά ενοποιήθηκαν στο Επίδομα Παιδιού, το οποίο χορηγείται επίσης με κριτήριο το εισόδημα (ESPN, 2018a).

Η συμβολή των κοινωνικών επιδομάτων στην μείωση του ποσοστού κινδύνου φτώχειας μειώθηκε από 4 ποσοστιαίες μονάδες το 2015 σε 3,8 μονάδες το 2016, παρότι την ίδια περίοδο η συμβολή τους στο διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών αυξήθηκε κατά 1 μονάδα (ΕΛΣΤΑΤ, 2017 · 2018). Αντίθετα, το 2016 το χάσμα φτώχειας μειώθηκε κατά 1,6 μονάδες (ΕΛΣΤΑΤ, 2018). Επιπλέον, σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ (2018), το έτος 2016 ο κίνδυνος παιδικής φτώχειας ανερχόταν σε 24,5%, παρουσιάζοντας μείωση 1,8 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Τέλος, σύμφωνα με τα στοιχεία που χορήγησε η αρμόδια Υπουργός (Βουλή των Ελλήνων, 2018), ο προϋπολογισμός δαπανών κοινωνικής πρόνοιας αυξήθηκε μεταξύ 2015 και 2018 από 790.000.000 σε 1.836.000.000 ευρώ, ενώ αναμένεται περαιτέρω αύξηση για το 2019.

2.4. Προβλήματα και επιλογές πολιτικής κατά τον σχεδιασμό του προγράμματος
Ο ΟΟΣΑ (2013, σσ. 20, 70-71) υποστήριξε ότι η αντικατάσταση των επιμέρους μέτρων κοινωνικής πρόνοιας με ένα ενιαίο, καθολικό επίδομα το οποίο θα απονέμεται με βάση εισοδηματικά κριτήρια (όπως είναι το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα) δεν ενδείκνυται για την Ελλάδα, διότι η σχετική μετάβαση θα είναι εξαιρετικά χρονοβόρα και κοστοβόρα, είναι δυσχερής η εφαρμογή λόγω της αδήλωτης εργασίας, ενώ παρουσιάζει και διοικητικές δυσχέρειες.

Το ΔΝΤ αντίθετα πρότεινε την κατάργηση των περισσότερων επιδομάτων και την αντικατάσταση από ένα ενιαίο πρόγραμμα ελάχιστου εισοδήματος που θα απευθύνεται στο χαμηλότερο 20% της κατανομής εισοδήματος (Ματσαγγάνης & Λεβέντη, 2012, σ. 3). Με τον τρόπο αυτό θα επιτυγχανόταν εξοικονόμηση πόρων που θα μπορούσαν να κατευθυνθούν στην ενίσχυση άλλων κύριων επιδομάτων. Όπως προαναφέρθηκε την ίδια θέση είχε και η Παγκόσμια Τράπεζα (2016).

Ενόψει των παραπάνω παρατηρήσεων, καταγράφονται και σε εθνικό επίπεδο σύγχρονες προτάσεις,²² για εισαγωγή ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, συνοδευόμενο από μέτρα ενεργοποίησης, σε εναρμόνιση με τις κατευθύνσεις της ΕΕ και ως αναγκαίο κομμάτι του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Στόχος αυτού του μέτρου είναι η πρόληψη της ακραίας φτώχειας και της εξαθλίωσης (World Bank, 2013, σ. 8) ή και η αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού (Μπαλούρδος, 2012, σ. 49) και όχι η αξιοπρεπής διαβίωση με την κάλυψη των βασικών αναγκών όλου του πληθυσμού (Δημουλάς, 2015, σ. 3).

Η Παγκόσμια Τράπεζα ανέλαβε την τεχνική και συμβουλευτική υποστήριξη για την κατάρτιση και αξιολόγηση του πιλοτικού προγράμματος (World Bank, 2013 · 2015).

Σχετικά με το ύψος του εγγυημένου ποσού, υποστηρίχθηκε ότι ήταν αναγκαίο αυτό να διατηρηθεί σε χαμηλά επίπεδα,²³ αλλά κατάλληλα προσαρμοσμένο στο μέγεθος του νοικοκυριού, ώστε να είναι δημοσιονομικά εφικτό και να διατηρούνται κίνητρα απασχόλησης (Ματσαγγάνης, 2004, σσ. 134, 164-165 · World Bank, 2013, σ. 13). Προτάθηκε όμως και η προσαύξηση του ποσού για την κάλυψη στεγαστικών αναγκών (Ματσαγγάνης & Λεβέντη, 2012, σ. 5). Επίσης, προτάθηκε το ύψος του να είναι ίσο προς το 30%²⁴, το 40% ή το 50% του επίσημου ορίου κινδύνου φτώχειας (Ζωγραφάκης & Μητράκος, 2012, σ. 76). Έχει επισημανθεί ωστόσο ότι το ύψος πρέπει να είναι τέτοιο που να εξασφαλίζει μια αξιοπρεπή διαβίωση και όχι μόνο τη φυσική συντήρηση (Αμίτσης, 2012, σ. 134), ή να λαμβάνονται υπόψη το κατά κεφαλήν εισόδημα, ο ελάχιστος/ βασικός μισθός, το επίδομα ανεργίας και η βασική (μη ανταποδοτική) σύνταξη (Δημουλάς, 2015, σ. 4). Σε κάθε περίπτωση όμως το ύψος του εγγυημένου εισοδήματος συναρτάται με τον στόχο πολιτικής που επιδιώκεται (Γεώργιας, 2009).

²² Πέρα από τις νομοθετικές πρωτοβουλίες της προηγούμενης δεκαετίας που ναυάγησαν, διάφοροι φορείς και κοινωνικοί επιστήμονες, κυρίως μετά την επιδείνωση της οικονομικής κρίσης, υποστήριξαν την υιοθέτηση του μέτρου. Ενδεικτικά (ΕΛΚΕ ΟΠΑ, 2009, σ. 26 · ΟΚΕ, 2015, σ. 16 · ΟΚΕ, 2016 · Ζωγραφάκης & Μητράκος, 2012 · Ματσαγγάνης & Λεβέντη, 2012 · Ματσαγγάνης, 2004 · Χλέτσος, 2013 · Αμίτσης, 2012 · Αμίτσης, 2001 · Γεώργιας, 2009).

²³ Για παράδειγμα, προτάθηκε το ποσό για μονομελές νοικοκυριό να είναι ίσο προς το επίδομα μακροχρόνια ανέργου, δηλαδή 200 ευρώ, όπως τελικά θεσπίστηκε (Ματσαγγάνης, 2012, σ. 114).

²⁴ Το όριο περίπου του 30% του ορίου κινδύνου φτώχειας έτους 2012 είναι και αυτό το οποίο τελικά, μεταφραζόμενο σε απόλυτο νούμερο, υιοθετήθηκε.

Σχετικά με το εισόδημα αναφοράς,²⁵ ο μεγαλύτερος προβληματισμός αφορά στην διακρίβωση των πραγματικών εισοδημάτων των αιτούντων, ώστε να αποφευχθεί η κατάχρηση του προγράμματος. Ο προβληματισμός συνδέεται κυρίως με τις περιπτώσεις αδήλωτης εργασίας ή την φοροδιαφυγή (Ματσαγγάνης & Λεβέντη, 2012, σ. 7 · Ματσαγγάνης, 2012, σ. 115). Από την άλλη, είχε προταθεί τα εισοδήματα από εργασία να υπολογίζονται μόνο μερικώς στο εισόδημα αναφοράς, ώστε να διατηρούνται κίνητρα για εργασία (Ματσαγγάνης, 2004, σσ. 137-138).²⁶ Στην πραγματικότητα, το κίνητρο αυτό αφορά εργασία πολύ χαμηλά αμειβόμενη. Ακόμη, η υποχρέωση διαθεσιμότητας για εργασία λειτουργεί και ως δικλείδα αποκλεισμού των δικαιούχων οι όποιοι τυχόν εργάζονται αδήλωτοι (Ματσαγγάνης & Λεβέντη, 2012, σ. 7).

Για την επιλογή των δικαιούχων προτάθηκε ως βασικό κριτήριο το εισόδημα και η περιουσιακή κατάστασή τους. Δηλαδή κυριάρχησε ομόφωνα ένα καθολικό μοντέλο (έναντι τυχόν κατηγορικών μοντέλων). Απασχόλησε πάντως και το ζήτημα εντοπισμού των πραγματικά δικαιούχων (Ζωγραφάκης & Μητράκος, 2012, σ. 75 · World Bank, 2013, σ. 11). Ιδιαίτερη έμφαση επιφυλάχθηκε και για την ανάγκη σύνδεσης της χρηματικής βοήθειας με πολιτικές ενεργοποίησης (World Bank, 2013, σ. 18 · Ζωγραφάκης & Μητράκος, 2012, σ. 76 · Ματσαγγάνης, 2004, σ. 139-140 · Αμίτσης, 2012, σ. 139).

Ενόψει των αδυναμιών της δημόσιας διοίκησης, που έχουν γενικά καταγραφεί, ιδιαίτερη ανησυχία υπήρχε για την διοικητική οργάνωση του προγράμματος (Γεώργιας, 2009 · World Bank, 2013, pp. 20-23). Επισημάνθηκε η ανάγκη διοικητικής αναδιοργάνωσης (Ματσαγγάνης, 2013, σ. 25 · 2012, σ. 118), η ανάγκη πιλοτικής εφαρμογής σε πρώτη φάση (Ματσαγγάνης, 2004, σ. 141), ή και η διαδοχική εφαρμογή του μέτρου σε δύο στάδια (Ζωγραφάκης & Μητράκος, 2012, σ. 77).

Μια από τις βασικότερες προκλήσεις πριν αλλά και μετά την υιοθέτηση του προγράμματος ήταν το κόστος και η δυνατότητα χρηματοδότησής του. Το πρόβλημα αυτό γιγαντώνεται λόγω και της οικονομικής κρίσης και των δημοσιονομικών περιορισμών του ελληνικού κράτους. Είναι ενδιαφέρον όμως ότι σύμφωνα με μελέτες το κόστος εν τέλει δεν είναι τόσο υψηλό (Μπαλφούσιας & Κωτσής, 2007 · Ζωγραφάκης & Μητράκος, 2012, σ. 80). Συγκεκριμένα, το σενάριο με χαμηλό

²⁵ Πρόκειται για το πραγματικό εισόδημα των ωφελούμενων από το πρόγραμμα το οποίο συγκρίνεται με το εγγυημένο ποσό και εφόσον είναι χαμηλότερο από αυτό καταβάλλεται στο πλαίσιο του προγράμματος χρηματική ενίσχυση ώστε το συνολικό εισόδημα να είναι ίσο προς το εγγυημένο.

²⁶ Πρόκειται για πρακτική που εφαρμόζει η Πορτογαλία (Δημουλάς, 2015, σ. 7). Τελικά η πρόταση υιοθετήθηκε, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω.

ύψος ενίσχυσης υπολογίστηκε σε κόστος 0,23% του ΑΕΠ, δηλαδή το κόστος είναι χαμηλό αλλά όχι αμελητέο, με σημαντικές επιδράσεις πάντως στο χάσμα φτώχειας (Ματσαγγάνης, 2012, σ. 115). Τέλος, υποστηρίχθηκε ότι πόροι μπορούσαν να εξοικονομηθούν από τη μείωση άλλων προνομίων που δεν βασίζονται στην αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης (Μπαλφούσιας & Κωτσής, 2007).

3. Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης: το θεσμικό πλαίσιο

Ο Ν. 4093/2012 (ΦΕΚ Α' 222/12-11-2012), υποπαράγραφος ΙΑ.3., εισήγαγε για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη, πιλοτικό πρόγραμμα **ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος**.²⁷ Προβλεπόταν ότι από 1.1.2014 θα ξεκινούσε η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος σε δυο περιοχές της χώρας, με διαφορετικά κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά.²⁸ Το πρόγραμμα απευθυνόταν «σε άτομα και οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας, παρέχοντας στους δικαιούχους ενίσχυση εισοδήματος συνδυαζόμενη με δράσεις κοινωνικής επανένταξης» και είχε συμπληρωματικό χαρακτήρα προς άλλες πολιτικές κοινωνικής πρόνοιας. Για την ορισμό των 13 τελικά Δήμων πιλοτικής εφαρμογής του προγράμματος, τους όρους και τις προϋποθέσεις εφαρμογής, εκδόθηκε, κατά νομοθετική εξουσιοδότηση, η **ΚΥΑ 39892/ΓΔ1.2/2014** (ΦΕΚ Β 3018/7-11-2014), με την οποία το πρόγραμμα μετονομάστηκε σε «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα» και στη συνέχεια, η τροποποιητική αυτής **ΚΥΑ Δ23/οικ.58874/4228/2015** (ΦΕΚ Β 2751/17-12-2015).

Στο μεταξύ, τον Δεκέμβριο 2014, εκδόθηκε το **Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη**, το οποίο εξακολουθεί να ισχύει. Το ΕΣΠΚΕ προβλέπει ως Επιχειρησιακό Άξονα την καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας, το οποίο έχει ως δεύτερο πυλώνα προτεραιότητας την πρόσβαση σε επαρκείς πόρους, με μέτρα υλοποίησης 1) την πιλοτική εφαρμογή ενός Γενικού

²⁷ Κατά την συζήτηση της ψήφισης του νομοσχεδίου στη Βουλή των Ελλήνων, όπως προκύπτει από τα σχετικά πρακτικά (2012), ουδεμία αναφορά έγινε στο νέο πρόγραμμα, ενώ ο κοινοβουλευτικός διάλογος επικεντρώθηκε στο συνολικό πνεύμα του πολυνομοσχεδίου – πρόκειται για το νομοσχέδιο έγκρισης του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 . Η αιτιολογική έκθεση (2012) που συνοδεύει το νομοσχέδιο αναφέρει ότι το πρόγραμμα στοχεύει στην «αντιμετώπιση των ακραίων συνθηκών φτώχειας» και καταγράφει τα προβλήματα αποσπασματικότητας και κενών κάλυψης του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας. Υπογραμμίζει επίσης ότι το πρόγραμμα δεν περιλαμβάνει μόνο εισοδηματική στήριξη, αλλά και υπηρεσίες κοινωνικής και εργασιακής επανένταξης.

²⁸ Η δαπάνη για την υλοποίηση του πιλοτικού προγράμματος ορίστηκε με το άρθρο 10 § 2 της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «φρθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων του Ν. 4046/2012 και του Ν. 4093/2012» (ΦΕΚ Α 229/19-11-2012) σε 20 εκατομμύρια ευρώ.

Προγράμματος Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος και 2) τη θεσμοθέτηση ενός Γενικού Συστήματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος.

Μετά την ολοκλήρωση της πρώτης πιλοτικής εφαρμογής, ο **N. 4389/2016** (ΦΕΚ Α 94/27-5-2016)²⁹ άρθρ. 235 εισήγαγε σε βαθμιαία εθνική εφαρμογή το πρόγραμμα «**Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης**», ως πρώτη φάση από τον Ιούλιο 2016 έως 31-12-2016, σε 30 Δήμους της χώρας, που θα επιλεγόταν με βάση τον πληθυσμό και τους δείκτες φτώχειας και ανεργίας. Το πρόγραμμα είναι προνοιακού χαρακτήρα, λειτουργεί συμπληρωματικά προς άλλες πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και απευθύνεται «σε νοικοκυριά, που διαβιών σε συνθήκες ακραίας φτώχειας». Το πρόγραμμα αποτελείται από **3 πυλώνες**: α) εισοδηματική ενίσχυση, β) πρόσβαση και διασύνδεση με συμπληρωματικές κοινωνικές παροχές και υπηρεσίες (κατά περίπτωση και ανάλογα με τις ανάγκες των δικαιούχων) και γ) υπηρεσίες ενεργοποίησης και προώθησης σε δράσεις όπως κάλυψη θέσης εργασίας, επαγγελματική κατάρτιση, εμπειρία, επιστροφή στο εκπαιδευτικό σύστημα. Κατόπιν εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση η **ΚΥΑ Δ23/οικ.30299/2377/2016** (ΦΕΚ Β 2089/7-7-2016), η οποία ρύθμισε τις τεχνικές λεπτομέρειες της πρώτης φάσης εφαρμογής του ΚΕΑ σε 30 Δήμους.

Στη συνέχεια, σύμφωνα με το άρθρο 22 § 1 **N. 4445/2016** (ΦΕΚ Α 236/19-12-2016) όρισε ότι από 1-1-2017 το ΚΕΑ επεκτάθηκε σε όλους τους Δήμους της χώρας. Με το ίδιο άρθρο ορίστηκαν εκ νέου οι ωφελούμενες μονάδες, η έννοια του εγγυημένου ποσού, οι αρμόδιες υπηρεσίες καθώς και κυρώσεις για δήλωση ψευδών στοιχείων ή απόκρυψη στοιχείων από τον αιτούντα. Για την εφαρμογή του νόμου, εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση, η **ΚΥΑ Γ.Δ.5οικ.2961-10/2017** (ΦΕΚ Β 128/24-1-2017), με λεπτομερείς όρους και προϋποθέσεις.

Με το άρθρο 22 του **N. 4549/2018** (ΦΕΚ Α 105/14-6-2018) ορίστηκε εκ νέου η έννοια των αστέγων, επαναπροσδιορίστηκαν τα έσοδα που δεν περιλαμβάνονται στο δηλούμενο εισόδημα και οι αρμόδιοι υπηρεσίες, ενώ επαναδιατυπώθηκαν και τα μέτρα προστασίας του ΚΕΑ. Με την

²⁹ Η ρύθμιση εισήχθη στη Βουλή με τη διαδικασία της τροπολογίας. Στην αιτιολογική έκθεση (2016) αναφερόταν ότι το πρόγραμμα είναι συμπληρωματικό με άλλα μέτρα για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης (N. 4320/2015), εντάσσεται στο ΕΣΠΚΕ (2014) και θα αντικαθιστά σταδιακά άλλες προνοιακές παροχές όπως το ΕΚΑΣ. Κατά τη διαδικασία ψήφισης στη Βουλή, σύμφωνα με τα πρακτικά (2016) η σχετική συζήτηση ήταν περιορισμένη. Από την πλευρά της αντιπολίτευσης (Κουτσούκος και Κεγκέρογλου, ΠΑΣΟΚ) η κριτική ήταν ότι η Κυβέρνηση καθυστέρησε να εισάγει τη ρύθμιση και ότι η ρύθμιση αποτελεί απλή επανάληψη με άλλο όνομα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Η Κυβέρνηση μέσω της αρμόδιας Υπουργού και του Πρωθυπουργού υπογράμμισε κυρίως ότι προχωρά σε επέκταση και παγίωση του προγράμματος.

ΚΥΑ Δ13/οικ./33475/1935/2018 (ΦΕΚ Β 2281/15-6-2018) και την τροποποιητική αυτής **ΚΥΑ Δ13/οικ./54653/2701/2018** (ΦΕΚ Β 4837/30-10-2018) ορίστηκαν, κατ' εξουσιοδότηση εκ νέου οι όροι και οι προϋποθέσεις χορήγησης του ΚΕΑ.

3.1. Οι τρεις πυλώνες του προγράμματος

Ήδη, η ΚΥΑ 39892/ΓΔ1.2/2014 όρισε ότι το πιλοτικό πρόγραμμα Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος διαρθρώνεται σε 3 πυλώνες: α) εισοδηματική ενίσχυση των δικαιούχων, β) προώθηση και διασφάλιση της πρόσβασης σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά και γ) υποστήριξη των δικαιούχων για την ένταξη ή επανένταξή τους στην αγορά εργασίας. Η διάρθρωση διατηρήθηκε ίδια στις επόμενες θεσμικές παρεμβάσεις και είναι τυπικά σύμφωνη με την ευρωπαϊκή στρατηγική ενεργητικής ένταξης. Ο πρώτος πυλώνας θα αναπτυχθεί αναλυτικά στη συνέχεια.

Ο δεύτερος πυλώνας συνίσταται στην παροχή συμπληρωματικών υπηρεσιών προς τους δικαιούχους του προγράμματος, όπως δωρεάν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ανασφάλιστων, κοινωνικό τιμολόγιο παροχών ηλεκτρικής ενέργειας, ύδρευσης και Δήμων και Δημοτικών Επιχειρήσεων, παραπομπή και ένταξη σε δομές και υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και υποστήριξης, προγράμματα αντιμετώπισης της φτώχειας και δράσεις του Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς Απόρους (ΤΕΒΑ). Σε διάφορες φάσεις του προγράμματος, στις υπηρεσίες συμπεριλήφθηκε και η χορήγηση επιδόματος θέρμανσης ή τα σχολικά γεύματα, τα οποία στη συνέχεια αφαιρέθηκαν.

Ο τρίτος πυλώνας αφορά στους δικαιούχους που είναι ικανοί να εργαστούν και συνίσταται σε δράσεις που τους προωθούν προς ένταξη ή επανένταξη στην αγορά εργασίας. Στις δράσεις αυτές περιλαμβάνεται η κάλυψη προτεινόμενης θέσης εργασίας, η συμμετοχή σε προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, επαγγελματικής κατάρτισης και απόκτησης επαγγελματικής εμπειρίας, καθώς και η ένταξη ή επιστροφή στο εκπαιδευτικό σύστημα και τα σχολεία δεύτερης ευκαιρίας.

Η σύνδεση των τριών πυλώνων έχει ενισχυθεί στην περίπτωση του ΚΕΑ και μέσω υποχρεώσεων που έχουν οι δικαιούχοι. Οι δικαιούχοι που μπορούν να εργαστούν πρέπει να εγγραφούν στον ΟΑΕΔ, να ανανεώνουν την κατάσταση ανεργίας, να επισκέπτονται όταν κληθούν και να συνεργάζονται με τους εργασιακούς συμβούλους, να αποδέχονται κάθε προτεινόμενη κατάλληλη θέση εργασίας και εφόσον εργάζονται να μην παραιτούνται εκούσια και αναιτιολόγητα από την

εργασία τους. Επίσης, οι δικαιούχοι οφείλουν να ανταποκρίνονται στην παροχή υπηρεσιών εξατομικευμένης προσέγγισης από την Κοινωνική Υπηρεσία του Δήμου τους, τα Κέντρα Κοινότητας ή τον ΟΑΕΔ. Οι ενήλικες δικαιούχοι έως 45 ετών που δεν έχουν ολοκληρώσει τη φοίτησή τους στην υποχρεωτική εκπαίδευση οφείλουν να συμμετέχουν στις εξετάσεις για το απολυτήριο δημοτικού σχολείου ή να εγγραφούν στα σχολεία δεύτερης ευκαιρίας και τα εσπερινά γυμνάσια. Αντίστοιχα, οι κηδεμόνες ανηλίκων οφείλουν να εξασφαλίζουν την εκπαίδευσή τους στην υποχρεωτική εκπαίδευση.

3.2. Ωφελούμενες μονάδες

Σύμφωνα με όσα ισχύουν πλέον, οι ωφελούμενες μονάδες είναι οι εξής:

- **Μονοπρόσωπο νοικοκυριό** : κάθε ενήλικο άτομο, το οποίο διαμένει μόνο του σε κατοικία και δεν εμπίπτει στην κατηγορία ενηλίκων έως 25 ετών, που φοιτούν σε πανεπιστημιακές σχολές ή σχολεία ή ινστιτούτα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή κατάρτισης. Η έννοια του μονοπρόσωπου νοικοκυριού δεν διαφέρει ουσιαστικά από την αρχική έννοια του «ατόμου» (ΚΥΑ 39892/ΓΔ1.2/2014).
- **Πολυπρόσωπο νοικοκυριό** : όλα τα άτομα που διαμένουν κάτω από την ίδια στέγη. Σε αυτά περιλαμβάνονται και τα φιλοξενούμενα άτομα ή οικογένεια³⁰ καθώς και τα ενήλικα τέκνα ως 25 ετών που φοιτούν στις πιο πάνω σχολές, ανεξάρτητα από τον τόπο διαμονής τους. Στο νοικοκυριό συνυπολογίζονται και τα ανήλικα μέλη. Η έννοια του πολυπρόσωπου νοικοκυριού είναι σημαντικά διευρυμένη σε σχέση με την αρχική έννοια της «οικογένειας». ³¹ Ειδική προστασία επιφυλασσόταν εξαρχής για τις μονογονεϊκές οικογένειες,³² οι οποίες -και ιδίως τα ανήλικα παιδιά τους- είναι ιδιαίτερα ευάλωτες στη φτώχεια (European Parliament, 2017, σ. 24).
- **Άστεγοι** : τα άτομα που διαβιούν στο δρόμο ή σε ακατάλληλα καταλύματα (εφόσον έχουν καταγραφεί από τις κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων ή των Κέντρων Κοινότητας) ή κάνουν χρήση Υπνωτηρίων που λειτουργούν στους Δήμους. Οι άστεγοι εντάχθηκαν στο πρόγραμμα μετά την νομοθετική παρέμβαση του 2016. Αποτελούν ιδιαίτερα ευάλωτη

³⁰ Η φιλοξενία πρέπει να έχει δηλωθεί στην τελευταία εκκαθαριστική δήλωση.

³¹ Η Παγκόσμια Τράπεζα (2013, σ. 9) είχε επισημάνει τις δύο επιλογές, οι οποίες τελικά ανάγονται περισσότερο στα δεδομένα της ελληνικής πραγματικότητας.

³² Συγκεκριμένα για τα νοικοκυριά που απαρτίζονται αποκλειστικά από μια μονογονεϊκή οικογένεια, δηλαδή από έναν γονέα και ένα ή περισσότερα ανήλικα τέκνα.

ομάδα, η οποία συχνά δεν κατορθώνει για διάφορους λόγους (έλλειψη ενημέρωσης, άλλα συνοδά προβλήματα, γραφειοκρατία κ.ά) να ενταχθεί σε προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας που την ωφελούν (European Parliament, 2017, σσ. 36-38). Για την αίτηση υπαγωγής στο ΚΕΑ εξαιρούνται από την υποχρέωση δήλωσης φόρου εισοδήματος, γεγονός που διευκολύνει την πρόσβασή τους στο πρόγραμμα.

Το πρόγραμμα απευθύνεται τόσο σε εκείνους που μπορούν όσο και σε εκείνους που δεν μπορούν να εργαστούν, όπως προτείνουν και οι Συστάσεις της ΕΕ. **Δυνάμενοι για εργασία** είναι οι δικαιούχοι του ΚΕΑ που είναι ηλικίας από 18 έως 65 ετών και δεν εμπίπτουν στις περιπτώσεις μη δυνάμενων για εργασία. **Μη δυνάμενοι για εργασία** είναι α) άτομα με αναπηρία, τα οποία έχουν πιστοποιηθεί ως «ανίκανα για εργασία», β) φοιτητές πλήρους απασχόλησης, μαθητευόμενοι επαγγελματικών σχολών ή όσοι κάνουν πρακτική άσκηση στο πλαίσιο επαγγελματικού εκπαιδευτικού προγράμματος χωρίς εργασιακή σχέση. Σύμφωνα με το νόμο μη δυνάμενοι για εργασία νοούνται και όσοι υπηρετούν τη θητεία τους στις ένοπλες δυνάμεις, όμως ο ορισμός αυτός έχει παραληφθεί στις ΚΥΑ ετών 2017 και 2018.

Από το ΚΕΑ **εξαιρούνται** εκείνοι που φιλοξενούνται ή περιθάλπονται σε Μονάδες Κλειστής Φροντίδας ή σε Στέγες Υποστηριζόμενης Διαβίωσης ή σε Ξενώνες Μεταβατικής Φιλοξενίας Αστεγών, σε Μονάδες Ψυχοκοινωνικής Αποκατάστασης ή είναι δικαιούχοι του προγράμματος Προστατευόμενων Διαμερισμάτων (Άρθρ. 9 του Ν. 2716/1999). Επίσης, πλέον εξαιρούνται άτομα που κρατούνται σε σωφρονιστικά καταστήματα και όσοι φιλοξενούνται σε Μονές. Η μέχρι πρότινος εξαίρεση όσων υπηρετούν τη θητεία τους στις ένοπλες δυνάμεις καταργήθηκε. Ειδικά στο κεφάλαιο των εξαιρέσεων σημειώνονται διαχρονικά διαφοροποιήσεις.

Οι εξαιρέσεις αυτές είναι εξαιρέσεις εκ των προτέρων, δηλαδή τα άτομα που εμπίπτουν σ' αυτές τις κατηγορίες δεν μπορούν να ενταχθούν στο πρόγραμμα ακόμα και αν πληρούν τα άλλα κριτήρια. Τα κριτήρια – όροι για την ένταξη στο πρόγραμμα των ωφελούμενων προσώπων, ώστε να κριθούν οι τελικοί δικαιούχοι, ακόμη και τα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομιστούν, μειώνουν το εύρος των προσώπων που λαμβάνουν τελικά το ΚΕΑ.

3.3. Εγγυημένο ποσό

Εγγυημένο ποσό είναι το ποσό που εγγυάται το πρόγραμμα για κάθε νοικοκυριό, ανάλογα με τον αριθμό και την ηλικία των μελών του νοικοκυριού, μετά και την καταβολή του ΚΕΑ. Το κατώφλι εισοδήματος, ισούται με το εγγυημένο ποσό, και είναι προϋπόθεση για την ένταξη στο πρόγραμμα.

Εισοδηματική ενίσχυση είναι η διαφορά μεταξύ του εγγυημένου ποσού και του δηλούμενου εισοδήματος και καταβάλλεται ανά μήνα.

Το ελάχιστο εγγυημένο ποσό ορίστηκε στο πιλοτικό πρόγραμμα³³ σε 100 ευρώ ανά μήνα ανά ωφελούμενη μονάδα και επιπλέον 100 ευρώ για κάθε ενήλικα (περιλαμβανομένου του αιτούντα) και 50 ευρώ για κάθε ανήλικο μέλος³⁴. Στη συνέχεια, το εγγυημένο ποσό ορίστηκε³⁵ σταθερά σε 200 ευρώ για κάθε μονοπρόσωπο νοικοκυριό, και επιπλέον 100 ευρώ για κάθε ενήλικα και 50 ευρώ για κάθε ανήλικο μέλος. Πρακτικά, από την αρχή του πιλοτικού προγράμματος μέχρι σήμερα, το εγγυημένο ποσό δεν έχει αλλάξει. Από το 2017 εισήχθη ανώτερο όριο 900 ευρώ στο εγγυημένο ποσό ανά ωφελούμενη μονάδα. Αντίστοιχα, η ελάχιστη εισοδηματική ενίσχυση από 20 ευρώ/ μήνα αρχικά έχει αναπροσαρμοστεί στα 10ευρώ/ μήνα.

Από τις διατάξεις που ρυθμίζουν το εγγυημένο ποσό δεν προκύπτει κάποια συγκεκριμένη μεθοδολογία ή δείκτες υπολογισμού του. Επίσης, δεν προβλέπεται διαδικασία αναθεώρησης και αναπροσαρμογής του ύψους του εγγυημένου ποσού. Κατά το μέρος αυτό, το ΚΕΑ δεν έχει ακολουθήσει τις προτάσεις των Συστάσεων 1992/441/ΕΟΚ και 2008/867/ΕΚ.

Περισσότερο φαίνεται ότι ο ορισμός του ύψους του εγγυημένου ποσού είναι μια πολιτική επιλογή, η οποία έχει λάβει σε ένα βαθμό υπόψη της τους δημοσιονομικούς περιορισμούς, αλλά και την οικονομική και κοινωνική κατάσταση της χώρας.³⁶ Το εγγυημένο ποσό, με την εξαίρεση των ανήλικων, δεν διαφοροποιείται με βάση την ηλικία, την κατάσταση της υγείας ή άλλα κριτήρια και ειδικές ανάγκες. Από τα παραπάνω, συνάγεται και στην Ελλάδα, όπως και στην πλειοψηφία των κ-μ (Λαλιώτη, 2018, σ. 311 · European Parliament, 2017, σσ. 74-75), η εισοδηματική στήριξη είναι κάτω από το κατώφλι φτώχειας και δεν είναι επαρκής ώστε τα νοικοκυριά με οικονομικές δυσκολίες να καλύψουν τις ανάγκες τους.

³³ ΚΥΑ 39892/ΓΔ1.2/2014

³⁴ Με την εξαίρεση του μεγαλύτερου σε ηλικία ανήλικου τέκνου μονογονεϊκής οικογένειας που λογίζεται ως ενήλικας.

³⁵ ΚΥΑ Γ.Δ.5οικ.2961-10/2017 και ΚΥΑ Δ13/οικ./33475/1935/2018

³⁶ Η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank, 2013, σσ. 13-17) είχε μελετήσει το ύψος του ελάχιστου εισοδήματος σε άλλα κ-μ της ΕΕ, το ύψος άλλων κοινωνικών παροχών, το δημοσιονομικό κόστος ανάλογα με το ποσό, τον στόχο μείωσης του χάσματος φτώχειας και όχι του ποσοστού σε κίνδυνο φτώχειας. Κατά μία άποψη (Δημουλάς, 2015, σ. 4) το ύψος καθορίστηκε «με τη μέθοδο του αρνητικού φόρου εισοδήματος του Milton Friedman (1962) ως υποπολλαπλάσιο του επιπέδου σχετικής φτώχειας (κίνδυνος φτώχειας) χωρίς να καθοριστεί η σχέση του ούτε με το βασικό μισθό ούτε με το επίδομα ανεργίας ούτε με τη βασική σύνταξη».

3.4. Κριτήρια ένταξης

Εισοδηματικά κριτήρια

Το **Δηλούμενο Εισόδημα** είναι το εισόδημα που οφείλουν να δηλώσουν οι αιτούντες και αφορά στο συνολικό εισόδημα από κάθε πηγή, προ φόρων, μετά την αφαίρεση εισφορών κοινωνικής ασφάλισης,³⁷ όλων των μελών του νοικοκυριού αθροιστικά. Αρχικά λαμβανόταν υπόψη το εισόδημα των τελευταίων 12 μηνών πριν την υποβολή της αίτησης, ενώ από το 2016 μέχρι σήμερα λαμβάνεται υπόψη το εισόδημα των τελευταίων 6 μηνών. Η ψευδής δήλωση στοιχείων ή η απόκρυψη αληθινών στοιχείων διώκεται ποινικά.

Στο εισόδημα συμπεριλαμβάνονται όλα τα επιδόματα και οι ενισχύσεις, καθώς και το απαλλασσόμενο ή με ειδικό τρόπο φορολογούμενο εισόδημα. Οι δικαιούχοι άλλων επιδομάτων δεν εξαιρούνται από το ΚΕΑ, εφόσον το εισόδημά τους δεν υπερβαίνει τα συγκεκριμένα όρια. Τα λοιπά επιδόματα που λαμβάνουν δεν προστίθενται επιπλέον στο ΚΕΑ, αλλά συνυπολογίζονται στο ύψος του. Δεν συμπεριλαμβάνεται στο εισόδημα το επίδομα αναδοχής (Άρθρο 9 Ν. 2082/1992), τα μη ανταποδοτικά επιδόματα αναπηρίας που χορηγούνται από το κράτος, η οικονομική ενίσχυση σε όσους βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης από θεομηνία ή άλλη φυσική καταστροφή (περ. γ του άρθρου 1 του Ν.Δ. 57/1973), και το επίδομα εκπαίδευσης ή επαγγελματικής κατάρτισης που καταβάλλεται σε ανέργους (παρ. 5 του άρθρου 30 του Ν. 4144/2013).³⁸

Ειδική πρόβλεψη υπάρχει εξαρχής για τον υπολογισμό **εισοδήματος από εργασία**.³⁹ Συγκεκριμένα, το 20% του καθαρού εισοδήματος από εργασία αφαιρείται κατά τον υπολογισμό του δηλούμενου εισοδήματος. Οι ΚΥΑ Δ23/οικ.30299/2377/2016 και Γ.Δ.5οικ.2961-10/2017 προέβλεπαν για την περίπτωση που ένα μέλος της ωφελούμενης μονάδας βρει εργασία (και με εφαρμογή άπαξ κατ' έτος) το εισόδημα από την εργασία δεν υπολογίζεται κατά 100% τον πρώτο μήνα και κατά 40% τους επόμενους δύο μήνες. Η ρύθμιση αυτή δεν επαναλαμβάνεται στην ΚΥΑ Δ13/οικ./33475/1935/2018. Οι ρυθμίσεις αυτές αποτιμώνται θετικά, διότι ανταποκρίνονται στη στρατηγική ενεργητικής ένταξης, παρέχοντας κίνητρα για την επανένταξη στην αγορά εργασίας

³⁷ Αρχικά λαμβανόταν υπόψη το καθαρό εισόδημα, μετά την αφαίρεση φόρων, εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, κρατήσεων υπέρ του δημοσίου και εισφοράς αλληλεγγύης.

³⁸ Στο πιλοτικό πρόγραμμα δεν λαμβανόταν υπόψη στο εισόδημα και η αντικειμενική δαπάνη και τα τεκμήρια διαβίωσης, η διατροφή για ανήλικο τέκνο, το εξωιδρυματικό επίδομα και η αποζημίωση αναδοχής ενήλικου αστεγού.

³⁹ Στην έννοια της εργασίας περιλαμβάνεται η μισθωτή εργασία ή η απασχόληση με εργόσημο, η παροχή υπηρεσιών με δελτίο παροχής υπηρεσιών, εισόδημα από κατάρτιση ή κοινωφελή εργασία, ή κάθε άλλο πρόγραμμα εργασίας.

και για την αποφυγή της παγίδας φτώχειας. Προβλέψεις για την μετάβαση από την εισοδηματική ενίσχυση στην εργασία απαντώνται με διάφορες μορφές και σε άλλα κ-μ (ESPN, 2015, σ. 19).

Η εισοδηματική στήριξη συνίσταται στην καταβολή χρηματικής βοήθειας, η οποία συμπληρώνει το εισόδημα μέχρι το ύψος του εγγυημένου ποσού.

Περιουσιακά κριτήρια

Τα περιουσιακά κριτήρια αφορούν την κινητή και την ακίνητη περιουσία, καθώς και τις καταθέσεις ή άλλες αξίες (μετοχές, ομόλογα κλπ).⁴⁰ Η **ακίνητη** περιουσία δεν πρέπει να υπερβαίνει σε φορολογική αξία τα 90.000 ευρώ για το μονοπρόσωπο νοικοκυριό, προσαυξανόμενη για κάθε επιπλέον μέλος και έως τις 150.000 ευρώ.⁴¹ Η **κινητή** περιουσία (οχήματα) δεν πρέπει να υπερβαίνει σε αντικειμενική δαπάνη τα 6.000 ευρώ. Το σύνολο των **καταθέσεων** ορίζεται κατά τύπο ωφελούμενης μονάδας με ανώτατο όριο τα 14.400 ευρώ.⁴² Το εισόδημα από τόκους συνιστά περιουσιακό τεκμήριο και έχει ανώτατο όριο με βάση μαθηματικό τύπο.

Η εισαγωγή του κριτηρίου αυτού είναι σύμφωνη με τις Συστάσεις, οι οποίες αναφέρονται σε πόρους του ατόμου και όχι στενά σε εισοδήματα. Επίσης, λειτουργεί και ως δικλείδα ασφαλείας ώστε το πρόγραμμα να στοχεύει στους πιο φτωχούς και ταυτόχρονα να αποτρέπεται η κατάχρηση μέσω απόκρυψης εισοδημάτων.

Κριτήρια διαμονής και ιθαγένειας

Το πιλοτικό πρόγραμμα προέβλεπε οι δικαιούχοι να διαμένουν τουλάχιστον 6 μήνες πριν τη δημοσίευση της ΚΥΑ σε έναν από τους 13 Δήμους του προγράμματος. Ειδικά για τις οικογένειες χωρίς μέλος Έλληνα πολίτη, εκείνοι έπρεπε να αποδεικνύουν την νόμιμη διαμονή τους στη χώρα για διάστημα 5 ετών πριν την έναρξη του προγράμματος.⁴³ Για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας (κυρίως πρόσφυγες) ή με καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους αρκούσε η άδεια διαμονής.

⁴⁰ Εξαιρούνται πλήρως από το πρόγραμμα νοικοκυριά που εμπίπτουν σε φόρο πολυτελείας, δηλώνουν αμοιβές πληρωμάτων σκαφών αναψυχής, διδασκτρων σε ιδιωτικά σχολεία και οικιακούς βοηθούς και άλλο προσωπικό.

⁴¹ Η αρχική ρύθμιση είχε ανώτατο όριο τα 200.000 ευρώ.

⁴² Στο πιλοτικό πρόγραμμα και στην πρώτη φάση εφαρμογής του ΚΕΑ το όριο καταθέσεων οριζόταν ως συνάρτηση του εγγυημένου ποσού.

⁴³ Είναι ενδιαφέρον ότι και η πρώτη νομοθετική πρόταση για εισαγωγή ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος από τον Σούρλα και ακόμη 14 βουλευτές της ΝΔ το 1998 απευθυνόταν τελικά μόνο σε Έλληνες πολίτες (Δημουλάς, 2017).

Πλέον, αρκεί για την υπαγωγή στο πρόγραμμα **η νόμιμη και μόνιμη διαμονή στην ελληνική επικράτεια**.⁴⁴ Οι αλλοδαποί οφείλουν να καταθέσουν ως δικαιολογητικό άδεια διαμονής σε ισχύ ή βεβαίωση κατάθεσης αιτήματος ανανέωσης.

Οι Συστάσεις προτείνουν στα κ-μ να λάβουν υπόψη τους κριτήρια διαμονής και ιθαγένειας. Οι πρακτικές των κ-μ στο κριτήριο αυτό διαφέρουν. Ορισμένα κ-μ αναγνωρίζουν το δικαίωμα μόνο στους πολίτες τους (European Parliament, 2017, σ. 68). Τα περισσότερα κ-μ αναγνωρίζουν το δικαίωμα εισοδηματικές ενίσχυσης στους πρόσφυγες, όχι όμως και στους αιτούντες άσυλο. Για τους μετανάστες, οι διαφορές ανάγονται κυρίως στον ελάχιστο χρόνο νόμιμης διαμονής στη χώρα πριν την υποβολή της αίτησης (ESPN, 2015, σ. 24). Σύμφωνα με τα στοιχεία για το 2015, σε κανένα κ-μ δεν χορηγούταν το βοήθημα σε μετανάστες «χωρίς χαρτιά», σε αιτούντες άσυλο και σε μετανάστες που πρόσφατα εγκαταστάθηκαν στη χώρα (European Parliament, 2017, σ. 36).

Δεδομένου ότι οι μετανάστες και οι πρόσφυγες είναι ομάδες ιδιαίτερα ευάλωτες στον κίνδυνο φτώχειας (European Parliament, 2017, σσ. 19-23) η διευκόλυνση της πρόσβασής τους στην εισοδηματική ενίσχυση αποτιμάται θετικά και μάλιστα είναι πρωτοποριακή σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Μάλιστα, οι αντιλήψεις απέναντι στην μετανάστευση, ιδίως η αρνητική στάση, συνδέονται με την αποδοχή μέτρων καταπολέμησης της ακραίας φτώχειας, η οποία πλήττει σε μεγάλο βαθμό αυτούς τους πληθυσμούς (Ματσαγγάνης, 2012, σσ. 118-119).

3.5. Περίοδος ενίσχυσης και νομική προστασία της εισοδηματικής στήριξης

Στο αρχικό πιλοτικό πρόγραμμα, η περίοδος ενίσχυσης ήταν εξ ορισμού σύντομη και μη ανανεώσιμη διότι το πρόγραμμα είχε περιορισμένη διάρκεια. Από το 2017, η περίοδος ενίσχυσης ορίστηκε σε 12 μήνες, με δικαίωμα υποβολής νέας αίτησης ένταξης στο τέλος της περιόδου. Από το 2018, η περίοδος ενίσχυσης περιορίστηκε σε **6 μήνες, με αντίστοιχο δικαίωμα ανανέωσης**. Επιπλέον, το ανοιχτό σύστημα, στο οποίο μπορεί να υποβληθεί οποτεδήποτε συντρέχουν οι προϋποθέσεις επιλογής αίτηση, καθώς και ο μηνιαίος περιοδικός χαρακτήρας της χρηματικής ενίσχυσης, ενισχύουν την άμεση πρόσβαση των δικαιούχων σε προστασία. Η ρύθμιση αυτή ακολουθεί τις προτάσεις της Σύστασης 1992/441/ΕΟΚ, η οποία προτρέπει το πρόγραμμα να είναι χωρίς χρονικό περιορισμό, αλλά πιθανά να διαρθρώνεται σε ανανεώσιμες περιόδους ισχύος.

⁴⁴ Για την υλοποίηση της πρώτης φάσης του ΚΕΑ, αρκούσε η νόμιμη διαμονή των νοικοκυριών σε έναν από τους 30 Δήμους υλοποίησης του προγράμματος.

Επιπλέον, το ΚΕΑ αντιμετωπίζεται με **ειδικές προνομιακές, προστατευτικές ρυθμίσεις**. Είναι αφορολόγητο, δεν υπόκειται σε οποιαδήποτε κράτηση, δεν κατάσχεται ούτε συμψηφίζεται με βεβαιωμένα χρέη στο Δημόσιο ή σε πιστωτικά ιδρύματα, δεν υπολογίζεται σε εισοδηματικά όρια και ποσά για οποιοδήποτε άλλο κοινωνικό ή προνοιακό επίδομα. Και αυτή η ρύθμιση ανταποκρίνεται στις προτάσεις των Συστάσεων να ληφθούν τα αναγκαία μέτρα στους τομείς της φορολογίας, των αστικών ενοχών και της κοινωνικής ασφάλισης, ώστε να λαμβάνεται υπόψη το επιθυμητό επίπεδο ζωής.

3.6. Διοικητική οργάνωση

Η ένταξη στο πρόγραμμα **προϋποθέτει αίτηση** του δυνητικά δικαιούχου, δηλαδή η ένταξη δεν πραγματοποιείται αυτεπάγγελτα από τις δημόσιες αρχές με βάση τα στοιχεία που έχουν ήδη διαθέσιμα. Η υποβολή της αίτησης γινόταν στο πιλοτικό πρόγραμμα υποχρεωτικά ηλεκτρονικά. Πλέον, από το 2017, η αίτηση υποβάλλεται ηλεκτρονικά είτε από τον αιτούντα απευθείας είτε μέσω των αρμόδιων οργάνων των Δήμων ή των Κέντρων Κοινότητας. Νοικοκυριά με φιλοξενούμενα πρόσωπα ή/και με έστω ένα αλλοδαπό μέλος και οι μονογονεϊκές οικογένειες υποβάλλουν αίτηση αποκλειστικά μέσω των Δήμων. Η δυνατότητα συνδρομής των Δήμων διευκολύνει την υποβολή αίτησης από πρόσωπα που δεν έχουν τις γνώσεις ή/και την υποδομή να υποβάλλουν μόνα τους την αίτηση. Από την άλλη, η υποχρέωση συμπλήρωσης της αίτησης μέσω των Δήμων για άλλες κατηγορίες συνιστά διοικητική επιβάρυνσή τους. Τέλος, όλα τα αναγκαία δικαιολογητικά υποβάλλονται στον οικείο Δήμο.

Εφόσον ο αιτών (και εν γένει η ωφελούμενη μονάδα) πληροί τους όρους – κριτήρια για την ένταξη, οι αρχές εγκρίνουν υποχρεωτικά την ένταξη στο πρόγραμμα και δεν έχουν διακριτική ευχέρεια για περαιτέρω αξιολόγηση.

Αρμόδιοι για την κανονιστική ρύθμιση - εξειδίκευση των τεχνικών λεπτομερειών, όρων και προϋποθέσεων του προγράμματος είναι **5 Υπουργοί**, οι οποίοι εκδίδουν Κοινή Υπουργική Απόφαση. Αντίστοιχα, **αρμόδιοι για την υλοποίηση του ΚΕΑ** σε διάφορα επίπεδα είναι συνολικά **12 φορείς**, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται οι ΟΤΑ και τα Κέντρα Κοινότητας, ενώ το Υπουργείο Εργασίας μπορεί να αναθέσει επιμέρους τεχνικά καθήκοντα και σε άλλους φορείς. Πρόκειται για μάλλον σύνθετο διοικητικό σχήμα, το οποίο προϋποθέτει ενισχυμένο συντονισμό μεταξύ των αρμόδιων φορέων.

4. Προκλήσεις κατά την υλοποίηση του ΚΕΑ

Η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος, παρότι δεν είχε οργανωθεί με τον σωστό τρόπο ώστε να προσομοιάζει σε πειραματική εφαρμογή (Δημουλάς, 2015, σ. 2 · Καμινιώτη, 2015, σσ. 2-5) , προσέφερε μια πρώτη άποψη από την υλοποίηση του προγράμματος.

Ένα μεγάλο πρόβλημα που εντοπίστηκε είναι η **μονόπλευρη έμφαση στον πυλώνα εισοδηματικής ενίσχυσης** (Καμινιώτη, 2015, σσ. 5-6 · ΟΚΕ, 2016, σσ. 8-9). Ο πυλώνας παροχής κοινωνικών υπηρεσιών και αγαθών ενεργοποιήθηκε, αλλά σε μη διακριβωμένο βαθμό, ενώ ο πυλώνας ενεργοποίησης για την εργασία δεν εφαρμόστηκε (Χαρίσης, 2015, σσ. 6-7 · Καμινιώτη, 2015, p. 6). Επιπλέον, αναδείχθηκε η ανάγκη εξατομικευμένης προσέγγιση των δικαιούχων, διότι τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν και οι αιτίες τους είναι ποικιλόμορφα (Καμινιώτη, 2015, σ. 6).

Ένα άλλο ζήτημα που προέκυψε είναι ο **εντοπισμός των πραγματικά δικαιούχων**, δηλαδή εκείνων που πλήττονται από την πιο ακραία φτώχεια και ταυτόχρονα ο αποκλεισμός των υπολοίπων. Το πρόβλημα αυτό σχετίζεται με τους όρους επιλεξιμότητας (λχ εξαίρεση φιλοξενούμενων) (Χαρίσης, 2015, σσ. 5-6), και κυρίως με την πιθανή απόκρυψη εισοδημάτων – παραοικονομία και αδήλωτη εργασία - (Χαρίσης, 2015, σ. 5 · Καμινιώτη, 2015, σ. 7 · World Bank, 2015, σ. 7).

Το πρόγραμμα πάντως **συγκέντρωσε το ενδιαφέρον των πολιτών** (Χαρίσης, 2015, p. 3), ενώ οι περισσότερες αιτήσεις υποβλήθηκαν κατά την έναρξή του με φθίνουσα πορεία κατά τη διάρκεια του (Γαβρόγλου, 2015, σ. 3). Η πλειοψηφία των αιτούντων δήλωσε μηδενικό εισόδημα (81,2%) και άνεργοι (74,4%) · μικρό ποσοστό δήλωσαν εποχικά εργαζόμενοι (6%), μισθωτοί (4,4%) ή εργάτες (4,1%), ενώ μεγάλη μερίδα (27,6%) δεν δήλωσε κατάσταση απασχόλησης (Γαβρόγλου, 2015, σσ. 12, 18). Το συντριπτικά μεγαλύτερο ποσοστό των αιτούντων (86%) ήταν Έλληνες (Γαβρόγλου, 2015, σσ. 5-6). Επίσης, μεγάλο ποσοστό των δικαιούχων ήταν αιτήσεις για ένα άτομο (68,5%) και όχι για οικογένεια, αν και οι αιτήσεις των οικογενειών ήταν λιγότερο πιθανό να απορριφθούν (Γαβρόγλου, 2015, σ. 11).

Το πρόγραμμα υλοποιήθηκε σχεδόν σε όλους τους επιλεγμένους Δήμους (Χαρίσης, 2015, σ. 9), με σημαντικές διαφορές μεταξύ τους, για μη εξακριβωμένους λόγους (Γαβρόγλου, 2015, σ. 19). Σε τεχνικό επίπεδο, η αίτηση ένταξης αποδείχθηκε σύνθετη και οι πιθανοί δικαιούχοι

αναγκάστηκαν να ζητήσουν τη βοήθεια λογιστών ή υπαλλήλων των Δήμων, με αμφίβολα αποτελέσματα ως προς την πλήρη και ορθή συμπλήρωση (Χαρίσης, 2015, σσ. 4,10 · Καμινιώτη, 2015, σ. 8). Ακόμη, παρουσιάστηκαν προβλήματα στην τεχνική υποστήριξη του προγράμματος, την καταγραφή στατιστικών στοιχείων, την πληρότητα συλλογής στοιχείων από τις αιτήσεις, αλλά και υποστελέχωση των Δήμων και έλλειψη υποδομών και πόρων (Χαρίσης, 2015).

Σημαντικές καθυστερήσεις παρατηρήθηκαν στην διαδοχική μετάβαση από τη μια φάση του προγράμματος στην άλλη. Το πιλοτικό πρόγραμμα σε 13 Δήμους, ενώ προβλεπόταν να εφαρμοστεί από τον Ιανουάριο 2014, τελικά ξεκίνησε τον Νοέμβριο 2014 έως τον Μάρτιο 2015. Η θεσμοθέτησή του σε εθνικό επίπεδο, αν και επιδιωκόταν για το έτος 2015, πραγματοποιήθηκε νομοθετικά το 2016 και υλοποιήθηκε καταρχήν σε 30 Δήμους από 14-7-2016 έως 31-12-2016 και σε εθνικό επίπεδο από τον Φεβρουάριο 2017.

Προβλήματα αποσπασματικότητας και διαφορετικών ρυθμίσεων εξακολουθούν να καταγράφονται. Κατά την παράλληλη υλοποίηση του πιλοτικού προγράμματος και του προγράμματος ανθρωπιστικής κρίσης, χρησιμοποιήθηκαν για το κάθε ένα διαφορετικά κριτήρια επιλεξιμότητας (Δημουλάς, 2015, σ. 9 · ΟΚΕ, 2015, σ. 24).

Κατά την εφαρμογή του ΚΕΑ σε εθνικό επίπεδο, το πρόγραμμα εξακολουθεί να επικεντρώνεται στον πυλώνα στήριξης του εισοδήματος (ESPN, 2017 · European Commission, 2017a, σ. 9).

Η Παγκόσμια Τράπεζα (2015, p. 7) εκτιμά ότι, από την εθνική εφαρμογή του προγράμματος, με αναγωγή των στοιχείων της πιλοτικής εφαρμογής, το ΚΕΑ μπορεί να **αυξήσει τα εισοδήματα μεγάλου αριθμού φτωχών οικογενειών** (σχεδόν 11% του πληθυσμού), με **κόστος 0,5% ΑΕΠ** (του 2013), το οποίο αντιστοιχεί σε λιγότερο από 2,5% των κοινωνικών δαπανών. Σύμφωνα με άλλες εκτιμήσεις, η κάλυψη σε εθνικό επίπεδο αναμένεται να φτάσει το 7% του πληθυσμού (European Commission, 2017a, σ. 9). Σύμφωνα με τα στοιχεία Ιουνίου 2017, το ΚΕΑ κάλυψε 246.529 νοικοκυριά (559.621 άτομα) με κόστος 55,6 εκατομμύρια ευρώ (ESPN, 2017).

Επιπλέον, **η επίδραση του προγράμματος στο ποσοστό πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας αναμένεται περιορισμένη** (ESPN, 2017 · World Bank, 2015, p. 7). Το **ύψος της ενίσχυσης δεν είναι επαρκές** και δεν εξασφαλίζει αξιοπρεπή διαβίωση, ενώ και τα **ιδιαίτερα αυστηρά κριτήρια επιλεξιμότητας** καλύπτουν τελικά μόνο τους περισσότερο ευάλωτους (ESPN, 2017). Εξάλλου, ακόμα και με την πιθανή σώρευση επιδομάτων ενίσχυσης εισοδήματος (ΚΕΑ, κάρτα σίτισης,

επιδότηση ενοικίου) τα ανώτερα ύψη υπολείπονται του κατωφλιού φτώχειας (Δημουλάς, 2015, σ. 10). Ωστόσο, αναμένεται να έχει **σημαντική επίδραση στο χάσμα φτώχειας** (ESPN, 2017), **με μείωση κατά 1/3 του χάσματος ακραίας φτώχειας** (World Bank, 2015, σ. 7).

Συνολικά, η Παγκόσμια Τράπεζα (2016, σ. 8) εκτιμά ότι το σύστημα είναι καλά σχεδιασμένο, υποστηρίζεται από ένα σύγχρονο πληροφοριακό σύστημα και περιλαμβάνει δράσεις ενεργοποίησης. Από την άλλη επισημαίνεται ότι παρ' ότου το μέτρο είναι γενικά θετικό, δεν είναι ικανό να αντιμετωπίσει τη φτώχεια (ESPN, 2017).

5. Προοπτικές για το μέλλον

Σε **τεχνικό επίπεδο**, έχουν υποδειχθεί προτάσεις βελτίωσης του σχεδιασμού (European Commission, Hellenic Republic & Bank of Greece, 2017 · 2018). Ορισμένες από αυτές αποτελούσαν προαπαιτούμενα της αξιολόγησης, όπως η θέσπιση μηχανισμού επίλυσης διαφορών και η ανάπτυξη δυνατοτήτων εκτίμησης κινδύνων και ελεγκτικών δομών. Άλλες προτάσεις, όπως η διαρκής παρακολούθηση και η εκτίμηση των επιδράσεων του προγράμματος, εκκρεμούν (ESPN, 2017).

Ωστόσο, η Λαλιώτη (2017, σ. 78) επισημαίνει ότι η βιωσιμότητα του ΚΕΑ δεν εξαρτάται μόνο από την καλά σχεδιασμένη εφαρμογή του, αλλά και από την **διεύρυνση της βάσης υποστήριξης του** σε επίπεδο κομμάτων, κοινωνικών φορέων αλλά και συλλογικής συνείδησης. Χωρίς αυτή την υποστήριξη υπογραμμίζει (ibid) *«ο κίνδυνος είναι η σχετική προσπάθεια να αποδειχθεί βραχύβια, όπως έγινε στη γειτονική Ιταλία»*.

Σε **θεσμικό επίπεδο**, το ΕΣΠΚΕ (2014) πρότεινε την θεσμική κατοχύρωση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε Συνταγματικό επίπεδο⁴⁵ και διατύπωσε δύο εκδοχές για την αναθεώρηση του άρθρου 21 του Συντάγματος. Η πρώτη (περιοριστική) προσέγγιση αναφερόταν στην κρατική εξασφάλιση ενός εγγυημένου ορίου συντήρησης, ενώ η δεύτερη (διευρυμένη) προσέγγιση αναφερόταν σε συνολικότερες πολιτικές (περιλαμβανόμενης της εισοδηματικής στήριξης) για την εξασφάλιση της κοινωνικής ένταξης.⁴⁶

⁴⁵ Το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο ως βάση για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα είχε ήδη αναπτύξει ο Αμίτσης (2001, σσ. 84-119)

⁴⁶ Ήδη πριν την αναθεώρηση του 2001 είχε προταθεί η προσθήκη παραγράφου στο άρθρο 21 του Συντάγματος για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα (Μοσχοβίτη, 2015, σ. 57). Με την αρχή του κοινωνικού κράτους παράγεται σε συνταγματικό επίπεδο η βάση για ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, το οποίο θα ρυθμίζει ο νομοθέτης (ibid, σ. 60).

Αναφορικά με τη δομή του ΚΕΑ, επισημαίνεται η **ανάγκη καλύτερης σύνδεσης** μεταξύ της εισοδηματικής στήριξης και των άλλων δύο πυλώνων του προγράμματος (ESPN, 2017). Σχετικά με τον **πυλώνα παροχής υπηρεσιών**, έχει παρατηρηθεί ότι το ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας γενικά μειονεκτεί στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας σε παιδιά, ηλικιωμένους και άτομα με αναπηρία (Αμίτσης, 2012, σ. 131). Παρ' όλ' αυτά εκτιμήθηκε ότι ο πυλώνας λειτούργησε εν μέρει και έχει καταρτιστεί πλέον σχετικό επιχειρησιακό σχέδιο (European Commission, Hellenic Republic & Bank of Greece, 2018, σ. 16). Μετά την θέση σε λειτουργία των μητρώων των κοινωνικών υπηρεσιών, αναπτύσσεται δίκτυο αυτόματης ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων (ibid). Οι προτεραιότητες αυτές συγκλίνουν περισσότερο στον συντονισμό δομών που ήδη λειτουργούν, παρά στην δημιουργία νέων θεσμών.

Για τον **πυλώνα ενεργοποίησης για εργασία**, επιδιώκεται η συνεργασία των Κέντρων Κοινότητας με τον ΟΑΕΔ, εγγραφή στον ΟΑΕΔ όλων των δικαιούχων ΚΕΑ που μπορούν να εργαστούν και η παροχή υπηρεσιών εκ μέρους του ΟΑΕΔ για την προετοιμασία και καθοδήγηση στην αναζήτηση εργασίας (European Commission, Hellenic Republic & Bank of Greece, 2018, σ. 16). Ιδιαίτερα υπογραμμίζεται η ανάγκη εξατομικευμένης προσέγγισης για την κατάρτιση σχεδίου επανένταξης στην αγορά εργασίας (EMIN, 2018, σ. 21). Έχει όμως υποστηριχθεί ότι η αποτελεσματικότητα της πολιτικής ενεργοποίησης δεν μπορεί να εξακριβωθεί λόγω της γενικότερης κρίσης απασχόλησης (Δημουλάς, 2015, σ. 7).

Οι πιο πάνω πυλώνες παροχής υπηρεσιών και ενεργοποίησης για εργασία αναπτύσσονται κυρίως με πόρους του ΕΚΤ (European Commission, 2017a, σ. 9). Το στοιχείο αυτό επιβεβαιώνει τους δημοσιονομικούς περιορισμούς και το **πρόβλημα χρηματοδότησης του προγράμματος** (Γραφείο Προυπολογισμού του Κράτους, 2014).

Ήδη η Παγκόσμια Τράπεζα (2016, σ. 18) είχε εισηγηθεί οι αναγκαίοι πόροι να προέλθουν από την «μεταρρύθμιση» διάφορων επιδομάτων, δηλαδή κυρίως την κατάργηση επιδομάτων που θεωρείται ότι επικαλύπτονται από το ΚΕΑ, τη θέσπιση εισοδηματικών κριτηρίων και την αναμόρφωση όσων κατηγορικών επιδομάτων διατηρηθούν, αλλά και από την κατάργηση

Η πρόταση για περαιτέρω αναθεώρηση του Συντάγματος στην κατεύθυνση της λεπτομερέστερης ρύθμισης εντάσσεται και στη λογική της «παρότρυνσης» ή και δέσμευσης της εκτελεστικής εξουσίας για την θέσπιση και εφαρμογή τέτοιου προγράμματος (ibid, σ. 61).

φοροελαφρύνσεων. Φαίνεται όμως αναγκαία η αναζήτηση πόρων και την εξοικονόμηση πόρων από άλλες κρατικές δαπάνες (World Bank, 2016, σ. 17). Παράλληλα, διερευνώνται μηχανισμοί ελέγχου της διαρροής πόρων του προγράμματος προς άτομα δεν εμφανίζουν τα πραγματικά τους εισοδήματα (Γραφείο Προυπολογισμού του Κράτους, 2014, σ. 30 · World Bank, 2015, σ. 7). Αντίστοιχα έχει επισημανθεί η ανάγκη αξιοποίησης όλων των εσωτερικών και εξωτερικών πηγών χρηματοδότησης, περιλαμβανομένων των πόρων του ΕΣΠΑ και άλλων ταμείων της ΕΕ, για την ενίσχυση των πολιτικών καταπολέμησης της φτώχειας γενικά (ΟΚΕ, 2016, σ. 17 · 2015, σ. 26), και του ΚΕΑ ειδικότερα (Αμίτσης, 2012, σ. 145). Η βασική πηγή χρηματοδότησης πάντως του προγράμματος αναζητείται στον κρατικό προϋπολογισμό (Γραφείο Προυπολογισμού του Κράτους, 2014, σ. 29). Από την άλλη, με το ισχύον ύψος εγγυημένου ποσού, όπως προαναφέρθηκε, το μερίδιο του ΚΕΑ στις συνολικές κοινωνικές δαπάνες παραμένει χαμηλό.

Με δεδομένους τους δημοσιονομικούς περιορισμούς, δεν φαίνεται ίσως παράδοξο ότι η συζήτηση για την **επάρκεια του μέτρου**, ιδίως σε σχέση με το ύψος του εγγυημένου ποσού είναι περιορισμένη. Το ύψος του ποσού, και συνακόλουθα και τα κριτήρια επιλεξιμότητας, περιορίζουν το μέτρο στους πιο φτωχούς από τους φτωχούς, ενώ δεν έχει διερευνηθεί αν και πως επιδρά το μέτρο στην κοινωνική ένταξη των ευάλωτων ομάδων. Το ΚΕΑ ως επιλογή πολιτικής στόχευσε στην ακραία φτώχεια και τη μείωση του χάσματος φτώχειας και όχι στην μείωση του ποσοστού πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας. Δεδομένων όμως τόσο του μεγάλου ποσοστού ανεργίας, όσο και του φαινομένου των εργαζόμενων φτωχών, είναι αναγκαία τόσο η εξέταση της επάρκειας του μέτρου, όσο και η υιοθέτηση πολιτικών για την αντιμετώπιση της φτώχειας ευρύτερα.

Επίλογος

Η ΕΕ στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας δρα επικουρικά προς τα κ-μ και κυρίως συντονίζει τη συνεργασία μεταξύ τους και την ανταλλαγή εμπειριών. Οι κατευθύνσεις της για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα άρχισαν να διαμορφώνονται από το 1992 και πλέον εντάσσονται στην ολοκληρωμένη Στρατηγική Ενεργητικής Ένταξης, η οποία συνδυάζει την εισοδηματική στήριξη και υπηρεσίες κοινωνικής και εργασιακής (επαν)ένταξης. Μεταξύ των κ-μ παρατηρείται ταυτόχρονα ανομοιομορφία στις πρακτικές, αλλά και ορισμένες κοινές τάσεις, συχνά κατά ομάδες κρατών.

Στην Ελλάδα, η συζήτηση για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα άρχισε με μεγάλη καθυστέρηση και παρέμεινε υποτονική και περιορισμένη μέχρι την οικονομική κρίση του 2008 και την εφαρμογή των προγραμμάτων των Μνημονίων. Οι αλλαγές που είχαν ήδη συμβεί στην οικονομική και κοινωνική διάρθρωση της χώρας, και κυρίως η ραγδαία αύξηση της φτώχειας και της ανεργίας την περίοδο αυτή, έθεσαν επιτακτικά την ανάγκη λήψης μέτρων ανάσχεσης της ακραίας φτώχειας.

Την περίοδο αυτή καταγράφηκαν από πολλές πλευρές οι αδυναμίες του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα και αναζητήθηκαν λύσεις για την βελτίωσή του. Από την πλευρά των δανειστών της χώρας και των διεθνών οργανισμών που παρείχαν τεχνική βοήθεια, η μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας είχε δύο στόχους: αφενός την στόχευση των φτωχότερων από τους φτωχούς και αφετέρου τον έλεγχο και την συγκράτηση των δημοσιονομικών δαπανών. Αν και υπήρχε συμφωνία για την ενοποίηση, μεταρρύθμιση ή κατάργηση πολλών κατηγορικών επιδομάτων και την χορήγησή τους πλέον με εισοδηματικά κριτήρια, διαπιστώθηκε διχογνωμία σχετικά με την περαιτέρω αντικατάστασή τους με ένα καθολικό, μη ανταποδοτικό ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Η πρόταση για την εισαγωγή ενός τέτοιου θεσμού υποστηρίχθηκε στο εθνικό επίπεδο από μεγάλη μερίδα της σχετικής επιστημονικής κοινότητας και από τα μεγαλύτερα κόμματα.

Εν τέλει, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα θεσπίστηκε νομοθετικά, μαζί με μια σειρά άλλων μέτρων στο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής 2013 – 2016. Από την νομοθετική ρύθμιση του σε πιλοτικό επίπεδο (2012) μέχρι την υλοποίησή του σε εθνικό επίπεδο (2017) μεσολάβησαν 5 χρόνια και μεγάλες καθυστερήσεις στις διάφορες φάσεις.

Επομένως στο επίπεδο της εισαγωγής του θεσμού επιβεβαιώνεται ότι αυτή δεν ήταν αποτέλεσμα του συντονισμού με τα άλλα κ-μ ή του εναύσματος από τις «χαλαρές» σε δεσμευτικότητα κατευθύνσεις της ΕΕ, αλλά συνέπεια της επιτακτικής ανάγκης αντιμετώπισης της ακραίας φτώχειας και των προκλήσεων της νέας περιόδου. Επιπλέον, η εισαγωγή του θεσμού δεν ήταν αυτόνομη, αλλά εντάχθηκε στην αναμόρφωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας, με την τεχνική βοήθεια διεθνών οργανισμών.

Ταυτόχρονα, όμως, στο επίπεδο των επιμέρους ρυθμίσεων του ΚΕΑ παρατηρείται θεσμική εναρμόνιση με τις κατευθύνσεις της ΕΕ στα περισσότερα σημεία. Το ΚΕΑ πράγματι περιλαμβάνει τους 3 πυλώνες της Στρατηγικής Ενεργητικής Ένταξης, καλύπτει τόσο εκείνους που μπορούν να εργαστούν όσο και εκείνους που δεν μπορούν, προβλέπει ένα ελάχιστο εγγυημένο ποσό και διανέμει χρηματική ενίσχυση για όσους δεν το διαθέτουν από άλλες πηγές, έχει ανανεώσιμη περιοδικότητα, νομική εξασφάλιση της χρηματικής ενίσχυσης, αντίστοιχες προβλέψεις για την φορολογία και την κοινωνική ασφάλιση. Περιλαμβάνει επίσης πιο προωθημένες ρυθμίσεις, όπως η κάλυψη όλων όσων κατοικούν νόμιμα στη χώρα, ανεξάρτητα από την ιθαγένεια ή τον χρόνο διαμονής, η κάλυψη όλων των πολυπρόσωπων νοικοκυριών (ευρύτερα από τη νομική έννοια της οικογένειας) και των αστέγων. Πάσχει όμως σε άλλα σημεία, όπως ο προσδιορισμός μεθοδολογίας ορισμού του εγγυημένου ποσού, της περιοδικής αναπροσαρμογής του και της προσαύξησης για κάλυψη συγκεκριμένων αναγκών.

Στον τομέα της υλοποίησης του προγράμματος, παρουσιάζονται προβλήματα που ανάγονται σε γνωστές ευρύτερες διοικητικές αδυναμίες: προβλήματα έγκαιρης υλοποίησης, στελέχωσης υπηρεσιών, μηχανοργάνωσης, συντονισμού και διασύνδεσης υπηρεσιών και μητρώων, μέτρησης και αξιολογήσεων, εντοπισμού του πληθυσμού – στόχου, εξακρίβωση της πραγματικής συνδρομής των όρων επιλεξιμότητας, παροχής εξατομικευμένων και ποιοτικών υπηρεσιών. Ιδίως στο σκέλος των κοινωνικών υπηρεσιών επιβεβαιώνεται το έλλειμα του ελληνικού συστήματος για την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας, που να καλύπτουν τις διάφορες ανάγκες κυρίως των ευάλωτων ομάδων. Είναι αξιοσημείωτο ότι αδυναμία στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής επανένταξης καταγράφεται σε πολλά κ-μ. Ωστόσο, όπως φάνηκε από την πιλοτική υλοποίηση, σε ένα βαθμό αξιοποιήθηκαν οι υπάρχουσες δομές και δυνατότητες των Δήμων. Σημαντικότερο έλλειμα καταγράφεται στις υπηρεσίες ενεργοποίησης για εργασία, οι οποίες στα άλλα κ-μ φαίνεται ότι είναι περισσότερο ενισχυμένες. Η αδυναμία αυτή πιθανόν έχει ευρύτερες θεσμικές

και διοικητικές διαστάσεις, πέρα από την υλοποίηση του ΚΕΑ, ενώ και η αποτελεσματικότητα τέτοιων υπηρεσιών είναι δύσκολο να εξακριβωθεί σε ένα περιβάλλον χαμηλής απασχόλησης. Παρ' όλ' αυτά, το ΚΕΑ έχει αξιολογηθεί συνολικά θετικά από τους δικαιούχους και το προσωπικό των αρμόδιων φορέων, οι οποίοι επισημαίνουν την κάλυψη ατόμων που ήταν ως τώρα χωρίς προστασία.

Παρότι η εφαρμογή του ΚΕΑ σε εθνικό επίπεδο δεν έχει ακόμη αποτιμηθεί συνολικά, οι μέχρι σήμερα μελέτες, αλλά και η εμπειρία άλλων κ-μ επιτρέπουν μια αρχική αναζήτηση των προοπτικών για το μέλλον. Όπως επισημάνθηκε άλλωστε πολλά από τα ζητήματα που εντοπίστηκαν παρουσιάζουν κοινά σημεία και τάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Πέρα από τις τεχνικές βελτιώσεις σε ελλείψεις που έχουν εντοπιστεί, τα κύρια ζητούμενα αφορούν στην ενίσχυση του πυλώνα κοινωνικών υπηρεσιών και του πυλώνα ενεργοποίησης για εργασία. Επιπλέον, κρίσιμη είναι η εξασφάλιση χρηματοδότησης και για τους 3 πυλώνες του προγράμματος, αλλά και η διασφάλιση της συνέχισής του τα επόμενα χρόνια.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει το ερώτημα της επάρκειας του εγγυημένου ποσού, το οποίο βρίσκεται πολύ χαμηλότερα από το κατώφλι της φτώχειας. Το ερώτημα αυτό σε ορισμένο βαθμό σχετίζεται με την έλλειψη πόρων και τους δημοσιονομικούς περιορισμούς. Το ζήτημα της επάρκειας φαίνεται ότι αφορά αρκετά κ-μ και θέτει ένα ευρύτερο θέμα σχετικά με την στόχευση τέτοιων προγραμμάτων, τη δυνατότητα επανένταξης που μπορούν να προσφέρουν και την μείωση των κοινωνικών και οικονομικών επιπτώσεων της ακραίας φτώχειας στην οποία αποβλέπουν. Η λειτουργία αυτών των προγραμμάτων στα περισσότερα κ-μ, και στην Ελλάδα, επιτυγχάνει μείωση του χάσματος κυρίως της ακραίας φτώχειας, χωρίς όμως σημαντικές επιδράσεις στο ποσοστό του πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας. Ταυτόχρονα, η εξάρτηση των δικαιούχων από αυτή την προστασία φαίνεται ότι είναι μάλλον μακροχρόνια. Εξάλλου, εξ ορισμού, τα προγράμματα αυτά αδυνατούν, αλλά και δεν στοχεύουν, να αντιμετωπίσουν νέα προβλήματα που γίνονται συνεχώς μεγαλύτερα μετά την οικονομική κρίση, όπως η περίπτωση των εργαζόμενων φτωχών.

Βιβλιογραφία

BIEN (n.d.), “About Basic Income”, *BIEN*. [Ηλεκτρονικό] Διαθέσιμο σε: <https://basicincome.org/basic-income/> [Πρόσβαση 16 11 2018].

Commission of the EC (2005), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Working together, working better - A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*, Brussels: European Commission.

Commission of the EC (2006), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market*, Brussels: European Commission.

Commission of the EC (2007), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Modernising social protection for greater social justice and economic cohesion: taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market*, Brussels: European Commission.

Commission of the EC (2008), *Commission Recommendation of the 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market*, Brussels: Commission.

Council of the EC (1992a), *Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems*, Brussels: Council.

Council of the EC (1992b), *Council Recommendation of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies*, Brussels: Council.

Council of the EU (2008), *Council Conclusions on common active inclusion principles to combat poverty more effectively*, Brussels: Council of the EU.

Economic and Social Committee (1989), *Opinion on Poverty*, EU C 221/28-8-1989.

EMIN (2018), *Report and Recommendations from the Peer Review on Active Inclusion*, Madrid: European Minimum Income Network.

ESPN (2015), *Minimum Income Schemes in Europe: a Study of National Policies*, Brussels: European Commission.

ESPN (2017), *The National Roll-out of the "Social Solidarity Income" Scheme in Greece*, Brussels: European Commission.

ESPN (2018a), *New Reform of the Family Benefits Scheme in Greece*, Brussels: European Commission.

ESPN (2018b), *Reforming the Social Welfare System in Greece*, Brussels: European Commission.

European Commission (2010a), *Communication from the Commission - EUROPE 2020, a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels: European Commission.

European Commission (2010b), *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, Brussels: European Commission.

European Commission (2013), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards Social Investment for Growth and Cohesion - including implementing the European Social Fund 2014-2020*, Brussels: European Commission.

European Commission (2015), *Income Support - Reference Budgets*. [Ηλεκτρονικό] Διαθέσιμο σε: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1092&intPageId=2312&langId=en> [Πρόσβαση 24 11 2018].

European Commission (2017a), *Commission Staff Working Document on the Implementation of the 2008 Commission Recommendation on the Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market*, Brussels: European Commission.

European Commission (2017b), *Draft joint employment report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2018*, Brussels: European Commission.

European Commission (2017c), *European Pillar of Social Rights - booklet*, Gothenburg: European Commission.

European Commission, Hellenic Republic & Bank of Greece (2017), *Supplemental Memorandum of Understanding*.

European Commission, Hellenic Republic & Bank of Greece (2018), *Draft Supplemental Memorandum of Understanding: Fourth Review of the ESM Program*.

European Council (2000a), *Fight against poverty and social exclusion - definition of appropriate objectives, Document submitted by the Council (Employment and Social Policy) on 30/11/2000*, Brussels: European Council.

European Council (2000b), *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 - Presidency Conclusions*, Lisbon: European Parliament.

European Parliament (1988), *Resolution on Combating Poverty in the European Community*, EU C262/10-10-1988.

European Parliament (2007), *The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the European Union*, Strasbourg: European Parliament.

European Parliament (2009a), *Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market*, Strasbourg: European Parliament.

European Parliament (2009b), *Resolution of 6 May 2009 on the active inclusion of people excluded from the labour market (2008/2335(INI))*, Strasbourg: European Parliament.

European Parliament (2010), *Resolution of 20 October 2010 on the role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe (2010/2039(INI))*, Strasbourg: European Parliament.

European Parliament (2014), *The Open Method of Coordination*. [Ηλεκτρονικό] Διαθέσιμο σε: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542142-Open-Method-of-Coordination-FINAL.pdf> [Πρόσβαση 22 11 2018].

European Parliament (2016), *Resolution of 14 April 2016 on meeting the antipoverty target in the light of increasing household costs (2015/2223(INI))*, Strasbourg: European Parliament.

- European Parliament (2017), *Minimum Income Policies in EU Member States*, Strasbourg: European Parliament.
- Frazer, H. & Marlier, E. (2013), *Assessment of the Implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion: a Study of National Policies. Synthesis Report*. Brussels: European Commission.
- Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Lalioti, V. (2016), “Guaranteed minimum income "a la Grecque": the cronicle of a long-awaited scheme”, *Social Cohesion and Development*, 11: 123-138.
- Matthews, D. (2018), “The amazing true socialist miracle of the Alaska Permanent Fund”, *Vox*. [Ηλεκτρονικό Διαθέσιμο σε: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/2/13/16997188/alaska-basic-income-permanent-fund-oil-revenue-study> [Πρόσβαση 16 11 2018].
- Moffitt, R. (2004), “The idea of a negative income tax: past, present, and future”, *Focus*, 23(2): 1-4.
- Nauze - Fichet, E. (2008), “Le système français de minima sociaux”, *Recherches et Prévisions*, 91 Minima sociaux. Diversité des logiques d'action et des publics : 85-91.
- OECD, 2013. *Greece: Reform of Social Welfare Programs* (Greek version), Paris: OECD.
- Wang, J., Van Vliet, O. & Goudswaard, K. (2018), “Minimum income protection and EU coordination”, *European Journal of Social Security*, 20(3): 253-271.
- World Bank (2013), *Greece: Means-tested Income Support Program (Pilot)*.
- World Bank (2015), *Ex Ante Poverty and Fiscal Evaluation of a Guaranteed Minimum Income Programme in Greece*.
- World Bank (2016), *Greece Social Welfare Review, Weathering the Crisis: Reducing the Gaps in Social Protection in Greece*.
- Ziomas, D., Bouzas, N. & Spyropoulou, N. (2012), *Assessment of the Implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion. A Study of National Policies. Country Report – Greece*, Brussels: European Commission.

- Αμίτσης, Γ. (2001), *Η Θεσμική Κατοχύρωση των Ελάχιστων Ορίων Διαβίωσης στην Ελληνική και Διεθνή Έννομη Τάξη. Συμβολή στη Δογματική Θεμελίωση των Συστημάτων Ελαχίστου Εισοδήματος*, Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Αμίτσης, Γ. (2012), «Το διακύβευμα της κοινωνικής αλληλεγγύης στην Ελλάδα της ύφεσης - Η θέσπιση ενός γενικού συστήματος ελάχιστου εισοδήματος ως βασική πρόκληση μεταρρύθμισης», στο: Δ. Μπαλούρδος & Μ. Πετράκη (επιμ.), *Νέα Φτώχεια & Κοινωνικός Αποκλεισμός. Πολιτικές Καταπολέμησης & Καθιέρωση ενός Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων, σσ. 123-152.
- Αμίτσης, Γ. (2013), «Αρχές και άξονες λειτουργίας ενός γενικού συστήματος ελαχίστου εισοδήματος στην Ελλάδα», στο: Ο. Καμινιώτη (επιμ.), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και Προτάσεις Ενόψει της Πιλοτικής Εφαρμογής του Μέτρου*, Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού, σσ. 57-83.
- Αμίτσης, Γ. (2014), *Το Συλλογικό Διακύβευμα της Ενεργητικής Ένταξης των Ευπαθών Ομάδων. Αναπτυξιακά Διδάγματα από την Κοινωνική Ευρώπη*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Βουλή των Ελλήνων (2012), *Πρακτικά Συνεδρίασης ΞΕ της Τετάρτης 7 Νοεμβρίου 2012*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Βουλή των Ελλήνων (2016), *Πρακτικά Συνεδρίασης ΡΑ της Κυριακής 22 Μαΐου 2016*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Βουλή των Ελλήνων (2018), *Πρακτικά Συνεδρίασης ΟΓ της Πέμπτης 15 Φεβρουαρίου 2018*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Γαβρόγλου, Σ. (2015), *Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα Αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Τέταρτο παραδοτέο. Συγκριτική Αξιολόγηση ΕΚΚΕ*, Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.
- Γεώργιας, Κ. (2006), *Η Φτώχεια και ο Κοινωνικός Αποκλεισμός: Προσεγγίσεις και Πολιτικές των Διεθνών Οργανισμών. Οι Περιπτώσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας, της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Κοινωνιολογίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

- Γεώργιας, Κ. (2009), *Η προσέγγιση της ΕΕ στην υιοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και η ελληνική περίπτωση*. Εισήγηση στο Διεθνές Συνέδριο «Κοινωνικές ανισότητες στη σύγχρονη Ελλάδα». Αθήνα: Διοργάνωση Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών-Επιστημονική Εταιρεία για την Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη.
- Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους (2014), *Πολιτικές Ελάχιστου Εισοδήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα: Μια Συγκριτική Ανάλυση*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Δημουλάς, Κ. (2015), *Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα Αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Πρώτο Παραδοτέο. Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα: Αξιολόγηση του Ποιοτικού Σχεδιασμού σε 13 Δήμους και Εκτίμηση της Εφαρμογής του*, Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.
- Δημουλάς, Κ. (2017), «Η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα», *Κοινωνική Πολιτική*, 7: 1-24.
- ΕΛΚΕ ΟΠΑ (2009), *Αναλυτική Καταγραφή της Υφιστάμενης Κατάστασης που Επικρατεί στο Πεδίο των Κοινωνικών Πολιτικών για τις Ευπαθείς Ομάδες του Πληθυσμού*, Αθήνα: ΕΥΣΕΚΤ.
- ΕΛΣΤΑΤ (2017), *Κίνδυνος Φτώχειας: Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών 2016 (περίοδος αναφοράς εισοδήματος 2015)*, Αθήνα: Ελληνική Στατιστική Αρχή.
- ΕΛΣΤΑΤ (2018), *Κίνδυνος Φτώχειας: Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών: Έτος 2017 (Περίοδος Αναφοράς Εισοδήματος 2016)*, Αθήνα: Ελληνική Στατιστική Αρχή.
- Ζωγραφάκης, Σ. & Μητράκος, Θ. (2012), «Ο κίνδυνος χαμηλού εισοδήματος στη διάρκεια της τρέχουσας κρίσης: η απάντηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος», στο: Μπαλούρδος Διονύσης & Μ. Πετράκη (επιμ.), *Νέα Φτώχεια & Κοινωνικός Αποκλεισμός: Πολιτικές Καταπολέμησης & Καθιέρωση ενός Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων, σσ. 55-84.
- Καμινιώτη, Ο. (2015), *Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα Αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Τρίτο Παραδοτέο. Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα: Αξιολόγηση της Πιλοτικής Εφαρμογής του ΕΚΕ*

με Βάση τα Ποσοτικά Στοιχεία Υλοποίησης, Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.

Λαλιώτη, Β. (2017), «Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: το χρονικό ενός "πολυαναμενόμενου" αναγγελθέντος μέτρου», *Τετράδια Κοινωνικής Πολιτικής*, 2.

Λαλιώτη, Β. (2018), «Πολιτικές Ελάχιστου Εισοδήματος», στο: Θ. Σακελλαρόπουλος, Χ. Οικονόμου, Χ. Σκαμνάκης & Μ. Αγγελάκη (επιμ.), *Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος, σσ. 305-320.

Μαραγκός, Γ. & Αστρουλάκης, Ν. (2010), *Το Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα και οι Πολιτικές του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην ΕΕ-15*, ΙΝΕ ΓΣΕΕ, Μελέτες 9, Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ.

Ματσαγγάνης, Μ. (2004), *Η Κοινωνική Αλληλεγγύη και οι Αντιφάσεις της. Ο Ρόλος του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος σε μια Σύγχρονη Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Ματσαγγάνης, Μ. (2012), «Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα», στο: Δ. Μπαλούρδος & Μ. Πετράκη (επιμ.), *Νέα Φτώχεια & Κοινωνικός Αποκλεισμός. Πολιτικές Καταπολέμησης & Καθιέρωση ενός Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων, σσ. 111-122.

Ματσαγγάνης, Μ. (2013), «Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και ο ρόλος του στην αντιμετώπιση του νέου κοινωνικού ζητήματος», στο: Ο. Καμινιώτη (επιμ.), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και Προτάσεις ενόψει της Πιλοτικής Εφαρμογής του Μέτρου*. Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού, σσ. 10-27.

Ματσαγγάνης, Μ. & Λεβέντη, Χ. (2012), «Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: δημοσιονομικές και διανεμητικές επιδράσεις», *Ενημερωτικό Δελτίο 3/2012*, Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, Αθήνα: Κριτική.

Μοσχοβίτη, Μ. - Ι. (2015), *Η Συνταγματική Κατοχύρωση του Δικαιώματος σε ένα Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα*, Διπλωματική Εργασία, Τομέας Δημοσίου Δικαίου Τμήματος Νομικής Σχολής ΝΟΠΕ Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Μπαλούρδος, Δ. (2012), «Η φτώχεια στην Ελλάδα: τάσεις, προκλήσεις και πολιτικές», στο: Δ. Μπαλούρδος & Μ. Πετράκη (επιμ.), *Νέα Φτώχεια & Κοινωνικός Αποκλεισμός. Πολιτικές*

Καταπολέμησης & Καθιέρωση ενός Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων, σσ. 21-54.

Μπαλφούσιας, Θ. & Κωτσής, Κ. (2007), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα στην ΕΕ-15 και Δυνατότητες Εφαρμογής του στην Ελλάδα*, Εκθέσεις 50, Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ).

ΟΚΕ (2015), *Η Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη: Προτεραιότητες και Προκλήσεις Αποτελεσματικής Εφαρμογής*, Αθήνα: Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή Ελλάδος.

ΟΚΕ (2016), *Γνώμη της ΟΚΕ επί της Πρότασης Νόμου «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα - Ενίσχυση Κοινωνικής Προστασίας και Ένταξης»*, Αθήνα: Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή Ελλάδος.

Εισηγητές Υπουργοί (2012), *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.

Εισηγητές Υπουργοί (2016), *Αιτιολογική Έκθεση Τροπολογίας στο Σχέδιο Νόμου «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της Συμφωνίας Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» του Υπουργείου Οικονομικών*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.

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

Χαρίσης, Α. (2015), *Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Δεύτερο παραδοτέο, Αξιολόγηση της Πορείας Υλοποίησης του Πιλοτικού Προγράμματος «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα» με βάση τις Απαντήσεις των Ερωτηματολογίων των Δήμων*, Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.

Χλέτσος, Μ. (2013), «Νέες ανάγκες και προκλήσεις για το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας: ο θεσμός του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος», στο: Καμινιώτη Ολυμπία (επιμ.), *Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει της πιλοτικής*

εφαρμογής του μέτρου, Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού, σσ. 28-56.

Παράρτημα

Πίνακας 1

ΙΣΧΥΟΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ (περιλαμβάνονται δεσμευτικά και μη δεσμευτικά κείμενα)
Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης (ενοποιημένη απόδοση 2016) άρθρο 3 § 3εδ. β, γ
Συνθήκη Λειτουργίας Ευρωπαϊκής Ένωσης (ενοποιημένη απόδοση 2016) άρθρα 4 §§ 1, 2 εδ. β, 151, 153 §§ 1, 2 εδ. α
Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης άρθρο 34 § 3
Σύσταση του Συμβουλίου της 24ς Ιουνίου 1992 «σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας» (92/441/ΕΟΚ)
Σύσταση του Συμβουλίου της 27ης Ιουλίου 1992 «για τη σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας» (92/442/ΕΟΚ)
Σύσταση της Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 2008 «σχετικά με την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας» (2008/867/ΕΚ)
Στρατηγική «Ευρώπη 2020 για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη»
Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της Φτώχειας
Πακέτο Κοινωνικών Επενδύσεων
Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο & Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους

Πίνακας 2

ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ν. 4093/2012 (ΦΕΚ Α' 222/12-11-2012) υποπαράγραφος ΙΑ.3.

ΚΥΑ 39892/ΓΔ1.2/2014 (ΦΕΚ Β 3018/7-11-2014)

ΚΥΑ Δ23/οικ.58874/4228/2015 (ΦΕΚ Β 2751/17-12-2015)

Ν. 4389/2016 (ΦΕΚ Α 94/27-5-2016) άρθρο 235

ΚΥΑ Δ23/οικ.30299/2377/2016 (ΦΕΚ Β 2089/7-7-2016)

Ν. 4445/2016 (ΦΕΚ Α 236/19-12-2016) άρθρο 22 § 1

ΚΥΑ Γ.Δ.5οικ.2961-10/2017 (ΦΕΚ Β 128/24-1-2017)

Ν. 4549/2018 (ΦΕΚ Α 105/14-6-2018) άρθρο 22

ΚΥΑ Δ13/οικ./33475/1935/2018 (ΦΕΚ Β 2281/15-6-2018)

ΚΥΑ Δ13/οικ./54653/2701/2018 (ΦΕΚ Β 4837/30-10-2018)



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο
ανάπτυξης και Ανθρώπινης
Πόρων

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr