

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»

**Προγράμματα Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος: μέσα
ανακούφισης από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό ή
περιθωριοποίησης και παγίδευσης στη φτώχεια;**

**Η περίπτωση του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην
Ελλάδα.**

Συγγραφέας: Σαρόγλου Ανδρονίκη

Επιβλέπων καθηγητής: Βενιέρης Δημήτριος Επαμεινώνδας

Κόρινθος, Μάρτιος 2018

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΓΙΑ

π.μ.σ.

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

University of Peloponnese

Faculty of Social and International Sciences

Department of Political Science and International Relations

Master Programme in

"Local and Regional Development and Government"

Minimum Income Guarantee Schemes: means of poverty alleviation and social inclusion or poverty entrapment and social exclusion?

The case of the Social Solidarity Income in Greece.

Author: Saroglou Androniki

Supervisor: Venieris Dimitrios Epameinondas

Corinth, Greece, March 2018

**Προγράμματα Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος: μέσα
ανακούφισης από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό ή
περιθωριοποίησης και παγίδευσης στη φτώχεια;**

**Η περίπτωση του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην
Ελλάδα.**

Σημαντικοί όροι: Φτώχεια, Κοινωνικός Αποκλεισμός, Κοινωνικά δικαιώματα, Ελάχιστο
Εγγυημένο Εισόδημα, Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης

Περίληψη

Η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι διαχρονικά φαινόμενα με αρνητικές συνέπειες τόσο για την ατομική ευημερία όσο και για την κοινωνική συνοχή. Η οικονομική κρίση διόγκωσε αυτά τα φαινόμενα, καθιστώντας την ανάγκη αντιμετώπισής τους μεγαλύτερη από ποτέ. Η Ευρωπαϊκή Ένωση εστίασε τις προσπάθειές της στην ένταξη ή επανένταξη στην αγορά εργασίας και στην ανακούφιση από τη φτώχεια, μέσω προγραμμάτων Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος. Τα προγράμματα αυτά διαφέρουν από χώρα σε χώρα, όλα όμως λειτουργούν σαν ύστατο δίχτυ ασφαλείας για την εξασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης των πιο ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού. Η αποτελεσματικότητά τους πάντως είναι αμφιλεγόμενη. Στη χώρα μας εφαρμόστηκαν με μεγάλη καθυστέρηση, με τη μορφή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης (ΚΕΑ). Το ΚΕΑ είναι ένα προνοιακό πρόγραμμα, που υπόσχεται να ανακουφίσει τα άτομα που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας και να βοηθήσει στην (επαν)ένταξή τους στον εργασιακό και κοινωνικό ιστό. Παρά το γεγονός ότι η εφαρμογή του δεν έχει ακόμη αξιολογηθεί, μπορούμε με σχετική ασφάλεια να πούμε ότι οι προσπάθειες εργασιακής και κοινωνικής ένταξης είναι αναποτελεσματικές, ενώ υπάρχουν προβλήματα στόχευσης, κυρίως λόγω της φοροδιαφυγής και της αδήλωτης εργασίας. Σε κάθε περίπτωση, αποτελεί μια έστω και μικρή ανακούφιση από τις σκληρές συνθήκες διαβίωσης των πιο ευάλωτων ομάδων της κοινωνίας μας.

Minimum Income Guarantee Schemes: means of poverty alleviation and social inclusion or poverty entrapment and social exclusion?

The case of the Social Solidarity Income in Greece.

Key words: Poverty, Social exclusion, Social rights, Minimum Income Guarantee, Social Solidarity Income

Abstract

Poverty and social exclusion are historical phenomena with negative impact on both personal welfare and social coherence. The economic crisis has inflated those phenomena, making the need to address them greater than ever. The European Union has focused its endeavours on the integration or re-integration in the job market and on the alleviation of poverty by means of the Minimum Income Guarantee. Said schemes vary from country to country, however they all function as a last safety net for securing a decent living for the most vulnerable groups of the population. Nonetheless, their efficiency is contested. In our country these schemes were implemented rather late, taking the form of the Social Solidarity Income (SSI/KEA). The SSI is a social welfare programme aiming to support those living under conditions of extreme poverty and to help their (re)integration within the workforce and the social web. Despite the fact that its implementation has not yet been evaluated, we can rather safely say that the efforts for a workforce and social integration are inefficient, while at the same time there are issues of address mainly due to tax evasion and undeclared work. Still, it offers even the slightest alleviation from the harsh living conditions of the most vulnerable groups in our society.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη

Abstract

Συνοτομογραφίες

Εισαγωγή

Κεφάλαιο 1: Κοινωνική Πολιτική – Κράτος ευημερίας _____ 8

Εισαγωγή _____ 8

1.1 Συστήματα κοινωνικής πολιτικής _____ 9

1.3 Κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα _____ 10

1.4 Ανακεφαλαίωση _____ 12

Κεφάλαιο 2: Φτώχεια και Κοινωνικός Αποκλεισμός _____ 14

2.1 Εισαγωγή _____ 14

2.2 Φτώχεια _____ 14

2.2.1 Ορισμός και μέτρηση της φτώχειας _____ 14

2.2.2 Αίτια φτώχειας _____ 16

2.2.3 Συνέπειες της φτώχειας στα άτομα _____ 17

2.3 Κοινωνικός αποκλεισμός _____ 18

2.4 Αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού _____ 19

2.4.1 Γιατί να αντιμετωπίσουμε τη φτώχεια; _____ 19

2.4.2 Πολιτικές αντιμετώπισης της φτώχειας _____ 20

2.5 Ανακεφαλαίωση _____ 23

Κεφάλαιο 3: Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ) _____ 25

Εισαγωγή _____ 25

3.2 Φιλοσοφικές και ιδεολογικές προσεγγίσεις _____ 25

3.2.1. Τι είναι ένα πρόγραμμα κοινωνικών ελαχίστων; _____ 25

3.2.2. Γιατί να εφαρμόσουμε ένα πρόγραμμα κοινωνικών ελαχίστων; 26

3.2.3. Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα και Κοινωνική Πολιτική _____ 28

3.3 Βασικά ερωτήματα σχεδιασμού και εφαρμογής	29
3.3.1. Καθολικότητα ή επιλεκτικότητα;	29
3.3.2. Παροχές σε είδος ή σε χρήμα;	29
3.3.3. Υποχρεώσεις δικαιούχων (<i>Workfare</i> ή <i>Welfare</i> ?)	30
3.3.4 Μπορεί το ΕΕΕ να αντικαταστήσει όλα τα προνοιακά επιδόματα;	33
3.3.5. Ποιος παρέχει το πρόγραμμα;	34
3.3.6. Προβλήματα στόχευσης	35
3.4 Η εφαρμογή των προγραμμάτων ΕΕΕ στην Ευρώπη	36
3.4.1. Γενικές αρχές προγραμμάτων ΕΕΕ	38
3.4.2. Αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων ΕΕΕ	38
3.5 Ανακεφαλαίωση	39
Κεφάλαιο 4: Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (ΚΕΑ)	41
4.1 Εισαγωγή	41
4.2 Η πιλοτική εφαρμογή	41
4.3 Το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης	43
4.3.1. Περιγραφή	43
4.3.2. Διαδικασία ένταξης	45
4.3.3. Υποχρεώσεις δικαιούχων	46
4.4 Κριτική αποτίμηση του ΚΕΑ	46
4.5 Ανακεφαλαίωση	52
Συμπεράσματα	53
Παράρτημα Α	56
Παράρτημα Β	58
Παράρτημα Γ	61
Βιβλιογραφία	62

Κατάλογος διαγραμμάτων

Διάγραμμα 2.1 _____ 22

Διάγραμμα 2.2 _____ 23

Συντομογραφίες

ΑΜΕΑ	Άτομα με ειδικές ανάγκες
ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΜΚΑ	Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΑΦΜ	Αριθμός Φορολογικού Μητρώου
ΓΓΠΣ	Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕ	Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα
ΕΙΕΑΔ	Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού
ΕΚΔΑΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΗΔΙΚΑ Α.Ε	Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης Α.Ε
ΙΚΑ	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΚΕΑ	Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης
ΚΕΠ	Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΟΤ	Κοινωνικό Οικιακό Τιμολόγιο
ΚΠΑ2	Κέντρα Προώθησης απασχόλησης
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΓΑ	Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΚΕ	Οικονομική Κοινωνική Επιτροπή
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Τ.Α.	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΤΕΒΑ	Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους
ΥΠΕΚΑΠ	Υπουργείο Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας ¹

¹ Έχει μετονομασθεί σε Υπουργείο Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΥΠΕΚΑΑ)

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η εφαρμογή του προγράμματος “Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης” (ΚΕΑ) στη χώρα μας από το Φεβρουάριο του 2017, προκάλεσε πολλές συζητήσεις σχετικά με την αποτελεσματικότητά του ως μέσο ανακούφισης από τη φτώχεια και ως όχημα για την κοινωνική και εργασιακή ένταξη ή επανένταξη. Με δεδομένο ότι μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει καμία αξιολόγηση του ΚΕΑ, τα εμπειρικά δεδομένα σχετικά με την εφαρμογή του είναι ανύπαρκτα. Η παρούσα εργασία αποτελεί μια βιβλιογραφική μελέτη που επιχειρεί να διερευνήσει τα παρακάτω ερωτήματα:

- Υπηρετεί το ΚΕΑ τις αξίες της Κοινωνικής Πολιτικής την ισότητα και την ελευθερία;
- Λειτουργεί αναδιανεμητικά ώστε να μειωθούν οι ανισότητες και οι αδικαιολόγητες διακρίσεις;
- Καλύπτει όσους πραγματικά έχουν ανάγκη; Μήπως ωφελούνται κατηγορίες ατόμων σε βάρος άλλων που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη;
- Αντιμετωπίζει τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό ή προκαλεί φαινόμενα επιδοματικής εξάρτησης και παγίδευσης στη φτώχεια;

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής στην Ευρώπη και στην Ελλάδα. Στο δεύτερο, γίνεται μια παρουσίαση του φαινομένου της φτώχειας, των αιτίων και των συνεπειών της και του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού. Το τρίτο κεφάλαιο ασχολείται με τα προγράμματα Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (Ε.Ε.Ε). Αναλύεται το ιδεολογικό τους υπόβαθρο και αναφέρονται οι γενικές αρχές τους. Το τέταρτο κεφάλαιο, αφορά το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης. Γίνεται μια συνοπτική παρουσίαση της πιλοτικής εφαρμογής προγραμμάτων Ε.Ε.Ε στη χώρα μας και παρουσιάζεται λεπτομερώς το πρόγραμμα ΚΕΑ, η διαδικασία ένταξης, οι παροχές, οι παρεχόμενες υπηρεσίες αλλά και οι υποχρεώσεις των δικαιούχων. Τέλος, επιχειρείται μια κριτική αποτίμησή του, ιδιαίτερα σε σχέση με τα παραπάνω ερωτήματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Κοινωνική Πολιτική – Κράτος ευημερίας

1.1 Εισαγωγή

Στην εποχή μας όλοι περιμένουν την έξοδο από την κρίση και την επερχόμενη οικονομική ανάπτυξη. Οι οικονομικά ισχυροί προσδοκούν να γίνουν ισχυρότεροι και οι αδύναμοι να βελτιώσουν την κατάστασή τους. Είναι όμως βέβαιο ότι με την οικονομική ανάπτυξη βελτιώνεται η θέση των ασθενέστερων; Οι υποστηρικτές της λεγόμενης Συναίνεσης της Ουάσινγκτον² θεωρούν ότι η οικονομική ανάπτυξη θα έχει θετικά αποτελέσματα στην υγεία, την εκπαίδευση και την πρόσβαση σε τροφή και στέγη και θα καταλήξει στην εξάλειψη της φτώχειας (Παπαθεοδώρου, Πετμεζίδου 2004:45). Η εμπειρία έδειξε όμως ότι όπου εφαρμόστηκαν πολιτικές σύμφωνες με τη Συναίνεση της Ουάσινγκτον, παρατηρήθηκε οικονομική μεγέθυνση, χωρίς αξιοσημείωτη μείωση της φτώχειας. Αντίθετα, παρατηρήθηκε δυσανάλογη βελτίωση της θέσης των οικονομικά ισχυρότερων (Serra, Stiglitz, 2008:4). Ο Piketty (στο Κοντιάδης 2017:153), αναφέρει ότι ανάπτυξη χωρίς ισχυρή αναδιανομή οδηγεί σε αύξηση των ανισοτήτων και μείωση των εισοδημάτων σε απόλυτες τιμές. Το χάσμα της ανισότητας δεν μειώνεται με την οικονομική ανάπτυξη, απεναντίας, ολοένα βαθαίνει.

Η αντιμετώπιση των συνεπειών της ανισότητας με όρους κοινωνικής δικαιοσύνης και η διασφάλιση της ευημερίας είναι βασικός σκοπός της κοινωνικής πολιτικής. Ο Αριστοτέλης χιλιάδες χρόνια πριν, υποστήριξε ότι στόχος των ανθρώπων τόσο ατομικά όσο και ως κοινωνία, είναι η ευημερία (Αριστοτέλης, 1360b4). Χωρίς να έχουν αλλάξει πολλά από την εποχή του Αριστοτέλη, ο Bryson (στο Βενιέρης 2015:89), επισημαίνει ότι το κράτος ευημερίας εγγυάται τουλάχιστον ένα ελάχιστο επίπεδο παροχών για την κάλυψη βασικών αναγκών των πολιτών του. Οι βασικές αξίες που υπηρετεί η κοινωνική πολιτική, η ισότητα και η ελευθερία, προάγονται μέσω των αρχών της αναδιανομής, της καθολικότητας και της επιλεκτικότητας. Το μίγμα αρχών που χρησιμοποιείται, καθώς και η αναλογία ατομικής/κοινωνικής ευημερίας, εξαρτάται από ένα πλήθος παραγόντων και καθορίζει το είδος κοινωνικής πολιτικής που εφαρμόζεται σε κάθε κοινωνία. Οι παράγοντες αυτοί

2 Η Συναίνεση της Ουάσινγκτον (Washington Consensus) αποτελεί σύνοψη στόχων και εργαλείων για αντιμετώπιση κρίσεων, των διεθνών οργανισμών ΔΝΤ, ΟΟΣΑ και Παγκόσμια Τράπεζα

είναι ιδεολογικοί, οικονομικοί, πολιτικοί και άπτονται των κοινωνικών δικαιωμάτων.

1.2. Συστήματα κοινωνικής πολιτικής στην Ευρώπη

Ο Esping-Andersen κατέταξε τα μοντέλα κράτους ευημερίας σε 3 τύπους, χρησιμοποιώντας τρία κριτήρια διάκρισης: το βαθμό αποεμπορευματοποίησης, την επίδρασή στην διατήρηση της κοινωνικής διαστρωμάτωσης και τη βαρύτητα που δίνουν στο δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα (Σπυριδάκης, 2017:20). Έτσι προκύπτουν οι παρακάτω τύποι κράτους ευημερίας:

α) το φιλελεύθερο, που αναπτύχθηκε κυρίως στις ΗΠΑ και τη Μ. Βρετανία, και κυριαρχείται από τις δυνάμεις της αγοράς. Ο πολίτης θεωρείται υπεύθυνος για την ευημερία του και το κράτος παρεμβαίνει μόνο με παροχές που διανέμονται με έλεγχο των πόρων σ' αυτούς που έχουν τη μέγιστη ανάγκη. Είναι ένα υπολειμματικό μοντέλο, που χαρακτηρίζεται από εμπορευματοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων και συντήρηση των ανισοτήτων που παράγει η αγορά (Βενιέρης, 2015:112).

β) το συντηρητικό-κορπορατιστικό, που αναπτύχθηκε στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, όπου τα κοινωνικά δικαιώματα συνδέονται με το κοινωνικό και εργασιακό status. Στο μοντέλο αυτό υπάρχει σχετική αποεμπορευματοποίηση, αλλά και συντήρηση των ανισοτήτων και της κοινωνικής διαστρωμάτωσης (Παπαθεοδώρου, Πετμεζίδου, 2004:328 και Βενιέρης 2015:113).

γ) το σοσιαλδημοκρατικό, που αναπτύχθηκε στις Σκανδιναβικές χώρες, και χαρακτηρίζεται από αποεμπορευματοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων, τα οποία θεωρούνται καθολικά και η προάσπισή τους ευθύνη του κράτους. Υποστηρίζει ισχυρή αναδιανομή και προωθεί την ισότητα ευκαιριών, με στόχο την κοινωνική κινητικότητα και την εξάλειψη της αδικαιολόγητης ανισότητας (Βενιέρης 2015: 114 και Κοντιάδης 2017:153-154).

Ο Ferrera (1999:33-42), προσθέτει ένα τέταρτο μοντέλο στην τυπολογία του Esping-Andersen, το νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο κράτους πρόνοιας, που αναπτύσσεται στις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου³. Έχει στοιχεία του συντηρητικού μοντέλου, όσο αφορά τη σύνδεση κοινωνικών δικαιωμάτων και εργασίας, ενώ παράλληλα χαρακτηρίζεται από μια αντίληψη καθολικότητας όσο αφορά την

3 Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία, Ελλάδα

υγειονομική περίθαλψη. Διακρίνεται από μεγάλη ανάπτυξη των συνταξιοδοτικών δαπανών και υπανάπτυξη παροχών και υπηρεσιών προς την οικογένεια. Παρουσιάζει ανομοιόμορφη κατανομή βαρών στις διάφορες επαγγελματικές ομάδες, κυρίως λόγω μεγάλης ανάπτυξης της παραοικονομίας και εκτεταμένης φοροδιαφυγής. Παρουσιάζει μεγάλα κενά στην κοινωνική προστασία, τα οποία καλύπτει ο θεσμός της οικογένειας.

1.3. Κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα

Η χώρα μας εφαρμόζει το νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο, εμπλουτισμένο με τις χρόνιες παθολογίες της ελληνικής κοινωνίας: απουσία κοινωνικού σχεδιασμού, έλλειψη κοινωνικής αλληλεγγύης, χαμηλές βασικές κοινωνικές παροχές, ανισότητες που εντείνονται από την ύπαρξη αδικαιολόγητων ασφαλιστικών προνομίων (Βενιέρης 2011:104). Χαρακτηρίζεται από χαμηλή διοικητική ικανότητα και μεγάλη εξάρτηση από το πελατειακό κράτος. Το αποτέλεσμα είναι η δημιουργία ενός τοπίου όπου χάσματα και επικαλύψεις επιλεξιμότητας συνυπάρχουν (Ματσαγγάνης *et al*, 2004:488-489). Σημαντικό ρόλο στο ελληνικό κράτος πρόνοιας παίζουν θεσμοί όπως η οικογένεια, οι συγγενείς και φίλοι και η εκκλησία (Πάσχος *et al*, 2016:58). Οι θεσμοί αυτοί λειτουργούν συμπληρωματικά όταν το κοινωνικό κράτος απουσιάζει.

Η παγκόσμια οικονομική κρίση, είχε σοβαρότατες επιπτώσεις στην Ελλάδα, οι οποίες αναπόφευκτα επηρέασαν την ασκούμενη κοινωνική πολιτική και ανέδειξαν προβληματικές καταστάσεις δεκαετιών. Η δημογραφική γήρανση, οι αλλαγές στο θεσμό της οικογένειας, τα κύματα μεταναστών και η παγκοσμιοποίηση των αγορών είναι παράγοντες που επιδείνωσαν την κατάσταση και συντέλεσαν στην ανάδειξη των προβλημάτων και των αδυναμιών τους (Πάσχος *et al*, 2016:53). Τα προβλήματα φάνηκαν σε όλες τις πτυχές του κοινωνικού κράτους, στην ασφάλιση, στην υγεία, στην εργασία και φυσικά στην πρόνοια. Στην προσπάθεια περιορισμού και εξορθολογισμού των δαπανών έγιναν τεράστιες περικοπές με ανυπολόγιστα αποτελέσματα.

Οι συντάξεις μειώθηκαν, τα ηλικιακά όρια αποχώρησης αυξήθηκαν, οι εργοδοτικές εισφορές περιορίστηκαν. Τα ποσοστά αναπλήρωσης μειώθηκαν, ευνοώντας τους περισσότερο προνομιούχους και υπονομεύοντας το κοινωνικό κράτος και τις αναδιανεμητικές αρχές του (Papadopoulos, Roumpakis, 2012:216). Η βασική μη ανταποδοτική σύνταξη που έχει εξαγγελθεί για το 2018, αφενός καθυστέρησε πολύ, αφ' ετέρου, έχει τα χαρακτηριστικά ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, που δεν επαρκεί για την κάλυψη βασικών αναγκών (Βενιέρης, 2011:113-114).

Στην υγεία η κατάσταση είναι δραματική, με τις δαπάνες να μειώνονται, ενώ ταυτόχρονα τα άτομα που κάνουν χρήση των δημόσιων υπηρεσιών υγείας αυξάνονται. Το καθολικό δικαίωμα ισότιμης πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη εξανεμίζεται, λόγω της άθλιας ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Τα κίνητρα για άσκηση ιδιωτικής ιατρικής στα νοσοκομεία είναι στο ίδιο μήκος κύματος με τις προτάσεις για καθιέρωση του δικαιώματος επιλογής μεταξύ κρατικής και ιδιωτικής ασφάλισης. Και στις δύο περιπτώσεις προωθείται η εμπορευματοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων (Βενιέρης, 2011:118).

Στην εργασία οι κανόνες ελαστικοποιούνται με αποτέλεσμα την αύξηση των θέσεων μερικής απασχόλησης. Οι μισθοί περικόπτονται, με τον κατώτατο μισθό από μερική απασχόληση να μην ξεπερνά τα 250 ευρώ (Παπαδόπουλος, Ρουμπάκης, 2014:12). Λόγω του φόβου της ανεργίας οι εργαζόμενοι αναγκάζονται να αποδέχονται ολοένα χειρότερους εργασιακούς όρους και χαμηλότερες αποδοχές (Ζαμπαρλούκου, Κούση, 2014:18).

Στην πρόνοια η κατάσταση είναι ζοφερή. Από το 2009 ως το 2015 που υπάρχουν στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, παρατηρούμε μειώσεις σε όλες σχεδόν τις δαπάνες⁴. Ο στόχος περιορισμού των δημόσιων δαπανών οδηγεί σε συρρίκνωση των κοινωνικών υπηρεσιών. Ευπαθείς ομάδες και μεγάλο μέρος της μεσαίας τάξης αποκόπτονται βίαια από κοινωνικές παροχές και κοινωνικού τύπου κρατικές υπηρεσίες (Κανελλόπουλος, 2016:4). Από τις υφιστάμενες από δεκαετίες κοινωνικές παροχές, η επιδότηση ενοικίου δεν υπάρχει πια, τα προγράμματα εργατικής κατοικίας καταργήθηκαν και ο κοινωνικός τουρισμός αποτελεί παρελθόν. Ο ρόλος της οικογένειας, που ιστορικά στη χώρα μας λειτουργούσε ως ένας *απορροφητής κοινωνικών κραδασμών* (Ματσαγγάνης *et al*, 2004:488), ανάγεται πλέον σε σχεδόν μοναδικό εγγυητή επιβίωσης (Κανελλόπουλος, 2016:5).

Η κατάσταση αυτή οδήγησε στη ραγδαία αύξηση του ποσοστού των ατόμων που ζουν κάτω από το όριο φτώχειας. Με βάση την συγκριτική ανάλυση των αποτελεσμάτων της *Έρευνας Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών* της ΕΛΣΤΑΤ, κατά την περίοδο 2008-2013:

- αυξήθηκε το ποσοστό της σχετικής φτώχειας
- μειώθηκε το διαθέσιμο μηνιαίο ισοδύναμο εισόδημα των ατόμων που βρίσκονται στο μέσο

4 Από το 2009 ως το 2015 σημειώθηκε μείωση 18,3% στις παροχές αναπηρίας, 20% στις παροχές για την οικογένεια, 47% στις παροχές ανεργίας (ΕΛΣΤΑΤ).

της εισοδηματικής κατανομής

- αυξήθηκε το ποσοστό του πληθυσμού που αντιμετωπίζει προβλήματα υλικής στέρησης
- αυξήθηκε το ποσοστό σχετικής φτώχειας των εργαζομένων

(ΥΠΕΚΑΠ, 2014:10).

Οι συνεχώς επιδεινούμενες συνθήκες, οδήγησαν το ΥΠΕΚΑΠ το 2014, να αναγνωρίσει τις θεσμικές και επιχειρησιακές αδυναμίες ως προς την κατοχύρωση των δικαιωμάτων των ευπαθών ομάδων. Χαρακτήρισε μάλιστα ως μεγαλύτερη “στρέβλωση” του συστήματος, την έλλειψη ενός Γενικού Συστήματος ΕΕΕ που θα υποστηρίζει κάθε άτομο χωρίς επαρκείς πόρους (ΥΠΕΚΑΠ, 2014:8). Έτσι, το Νοέμβριο του 2014, ξεκίνησε η εφαρμογή ενός πιλοτικού προγράμματος ΕΕΕ, για να φτάσουμε το Φεβρουάριο του 2017 στην πανελλαδική εφαρμογή του, με τη μορφή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης.

Παράλληλα, στα πλαίσια εφαρμογής του πρώτου πυλώνα του νέου ψηφιακού προνοιακού κράτους, η θεσμοθέτηση των Κέντρων Κοινότητας, αποτελεί μια προσπάθεια βελτίωσης της πρόσβασης ευπαθών ομάδων στις υπηρεσίες πρόνοιας. Τα 240 Κέντρα Κοινότητας που δημιουργήθηκαν σταδιακά από τον περασμένο Μάιο, φιλοδοξούν να παρέχουν υπηρεσίες ενημέρωσης και βοήθειας των ευάλωτων ομάδων σε σχέση με τα επιδόματα και τις υπηρεσίες που δικαιούνται. Παρέχουν συμβουλευτική στήριξη για την ένταξη στην αγορά εργασίας, διοργανώνουν ενημερωτικές εκδηλώσεις, παρέχουν νομική στήριξη και στηρίζουν δράσεις κοινωνικής ενσωμάτωσης (Άρθρο 4/Ν.4368/2016).

1.4. Ανακεφαλαίωση

Οι χρόνιες παθογένειες της ελληνικής κοινωνίας, επηρεάζουν τις εφαρμοζόμενες πολιτικές, και σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση, αναδεικνύουν τις αδυναμίες του συστήματος κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα. Έτσι τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η χώρα αφορούν όλους τους τομείς του κοινωνικού κράτους. Τα σημαντικότερα είναι η αύξηση της ανεργίας, η μείωση των εισοδημάτων των εργαζομένων και η σημαντική αύξηση της φτώχειας.

Η έξοδος από την κρίση, δεν είναι πανάκεια που θα επιλύσει τα προβλήματα αυτά. Η οικονομική μεγέθυνση δεν αρκεί για να εξαλειφθεί η φτώχεια. Οι κατευθύνσεις και οι επιλογές που γίνονται στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής είναι αυτές που καθορίζουν αν η χώρα θα επιδιώξει την οικονομική ανάπτυξη με διατήρηση των ανισοτήτων και των αδικαιολόγητων διακρίσεων ή την αναδιανομή εισοδήματος, με την ελπίδα της μείωσης των ανισοτήτων και της φτώχειας.

Η εφαρμογή του προγράμματος ΕΕΕ είναι ένα μέτρο ανακούφισης από την ακραία φτώχεια. Πολύ θετική μπορεί να αποδειχθεί η συμβολή των Κέντρων Κοινότητας στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των ευάλωτων ομάδων και στην διευκόλυνση της κοινωνικής ενσωμάτωσής τους. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι να λειτουργήσουν σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο δημιουργίας τους. Ο χρόνος θα δείξει αν τα παραπάνω λειτουργήσουν προς την κατεύθυνση μείωσης των ανισοτήτων και αύξησης της κοινωνικής ευημερίας ή αν πρόκειται για μια ακόμη από τις πολλές αποτυχημένες προσπάθειες αυτής της χώρας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Φτώχεια και Κοινωνικός Αποκλεισμός

2.1. Εισαγωγή

Η λέξη φτώχεια είναι γνωστή στον καθένα. Η κοινή αντίληψη λέει ότι φτωχός είναι όποιος δεν έχει αρκετά χρήματα. Εντούτοις, η έννοια της φτώχειας είναι διαφορετική ανάλογα με τον κοινωνικό περίγυρο και το συγκεκριμένο χρόνο στον οποίο μελετάται. Συνδέεται στενά με την έννοια της ανάγκης και το βαθμό στον οποίο η ανάγκη αυτή ικανοποιείται (Βενιέρης 2015:185). Παρά την κοινή αντίληψη για το τι είναι φτώχεια, ο επιστημονικός ορισμός της παρουσιάζει αρκετές δυσκολίες.

Η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού είναι το ίδιο γνωστή. Για την κοινή γνώμη ο κοινωνικός αποκλεισμός παραπέμπει σε περιθωριακά άτομα. Στη βιβλιογραφία αναφέρεται σε άτομα που ζουν έξω από τον κοινωνικό ιστό και δεν συμμετέχουν στις κοινωνικές δραστηριότητες. Όπως ακριβώς με την έννοια της φτώχειας, η προσπάθεια ακριβούς προσδιορισμού και μέτρησής του δεν είναι απλή.

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται αποσαφήνιση των εννοιών της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Παρουσιάζονται αναλυτικά οι δείκτες μέτρησης της φτώχειας, τα αίτια και οι συνέπειές της. Γίνεται επίσης αναφορά στις πολιτικές που επιλέγονται από τα ευρωπαϊκά κράτη για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

2.2 Φτώχεια

2.2.1. Ορισμός και μέτρηση της φτώχειας

Ο απόλυτος ορισμός της φτώχειας, σύμφωνα με τον ΟΗΕ (Διάσκεψη κορυφής Κοπεγχάγης, 1995:§19), αφορά την κάλυψη των βασικών αναγκών για τροφή, πόσιμο νερό, στέγη, υγεία, εκπαίδευση και πρόσβαση στην πληροφόρηση. Εξαρτάται τόσο από το εισόδημα όσο και από την

πρόσβαση σε υπηρεσίες. Πρόκειται ουσιαστικά για ένα όριο επιβίωσης, το οποίο δεν σχετίζεται με τη γενικότερη κατάσταση της κοινωνίας (Κατσίκας *et al*, 2014:15). Η Παγκόσμια Τράπεζα όρισε το όριο αυτό ως μέτρο της απόλυτης φτώχειας, στα 1,90 δολάρια την ημέρα (World Bank, 2017).

Στις ανεπτυγμένες χώρες, που έχουν ξεπεράσει το ζήτημα της απλής επιβίωσης, ο παραπάνω ορισμός δεν χρησιμοποιείται ιδιαίτερα. Η φτώχεια συνδέεται κυρίως με την έννοια της ανισότητας και ορίζεται σε σχέση με το μέσο επίπεδο ευημερίας της κοινωνίας (Κατσίκας *et al*, 2014:15). Έτσι στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ως φτωχό θεωρείται το άτομο με εισόδημα, μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, μικρότερο του 60% του διάμεσου⁵ ισοδύναμου εισοδήματος της κοινωνίας στην οποία ζει (Eurostat, 1). Δηλαδή η φτώχεια ορίζεται σχετικά και προσλαμβάνεται ως κοινωνική μειονεξία. Το φτωχό άτομο δεν είναι σε θέση να ζήσει με τον τρόπο που ζει η μέση οικογένεια (Ματσαγγάνης *et al*, 2017:14). Στερείται όχι μόνο αγαθά που απολαμβάνει ο μέσος όρος, αλλά και υπηρεσίες, ευκαιρίες και δυνατότητες (Κατσίκας *et al*, 2014:22). Το γεγονός αυτό αφενός κάνει το φαινόμενο της φτώχειας πολυδιάστατο, αφετέρου παγιδεύει το άτομο σε μια κατάσταση από την οποία είναι εξαιρετικά δύσκολο να βγει. Παράλληλα, ως ακραία φτωχό, θεωρείται ένα άτομο που δεν διαθέτει εισόδημα ίσο με το κόστος απόκτησης αγαθών και υπηρεσιών που θεωρούνται απαραίτητα ως ελάχιστες ανάγκες διαβίωσης⁶ (Κατσίκας *et al*, 2014:23).

Στην Ευρώπη, από το 2003, η μέτρηση της φτώχειας γίνεται από τις Έρευνες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (EU-SILC) που διενεργούνται από τα κράτη μέλη σε συνεργασία με τη Eurostat. Οι κυριότεροι χρησιμοποιούμενοι δείκτες είναι:

Κίνδυνος φτώχειας μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις: Το ποσοστό των ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά με εισόδημα κάτω από το όριο φτώχειας. Στη χώρα μας, το όριο φτώχειας έχει οριστεί στο 60% του εθνικού διάμεσου εισοδήματος (Άρθρο 1, §3, Ν.3631/2008).

5 Το διάμεσο εισόδημα είναι το εισόδημα ατόμου που βρίσκεται στη μέση της κατανομής εισοδήματος

6 Σε ακραία φτώχεια θεωρείται το άτομο που δεν μπορεί να αποκτήσει τέσσερα από τα παρακάτω αγαθά:

δαπάνες στέγασης
δαπάνες θέρμανσης
έκτακτες δαπάνες
τακτική κατανάλωση κρέατος ή πρωτεϊνών
διακοπές
τηλεόραση
πλυντήριο
αυτοκίνητο
τηλέφωνο (Κατσίκας, *et al*, 2014:24)

Χάσμα φτώχειας: Δείχνει πόσο απέχει το εισόδημα των φτωχών από το όριο φτώχειας, δηλαδή πόσο βαθιά είναι η φτώχεια.

Συντελεστής Gini: Μετρά το βαθμό ανισοκατανομής εισοδήματος και παίρνει τιμές από 0%, στην περίπτωση πλήρους ισοκατανομής, ως 100% στην περίπτωση συγκέντρωσης του εθνικού εισοδήματος σε ένα μόνο άτομο (Ο.Κ.Ε. 2009:12).

Αξίζει να παρατηρήσουμε ότι:

α) παρά τον πολυδιάστατο χαρακτήρα της, η φτώχεια μετριέται μονοδιάστατα, με δείκτες που στηρίζονται κυρίως στο χρηματικό εισόδημα. Όμως το βιοτικό επίπεδο δύο ατόμων με ίδιο εισόδημα, μπορεί να διαφέρει σημαντικά ανάλογα με το αν υπάρχει ιδιόκτητη κατοικία, δωρεάν υγειονομική περίθαλψη, αυτοκατανάλωση προϊόντων κλπ (Ματσαγγάνης *et al*, 2017:20).

β) Με βάση το σχετικό ορισμό του ορίου φτώχειας, ένα άτομο μπορεί να παραμένει φτωχό παρά την αύξηση του εισοδήματός του σε περίοδο γενικής οικονομικής βελτίωσης. Γι' αυτό, είναι χρήσιμη και η σύγκριση του βιοτικού επιπέδου ενός ατόμου σήμερα με το βιοτικό του επίπεδο παλιότερα (Ματσαγγάνης *et al*, 2017:15).

γ) ο ορισμός του ορίου φτώχειας είναι αυθαίρετος. Η επιλογή του στο 60% του διαμέσου εισοδήματος, δίνει διαφορετικά αποτελέσματα από την επιλογή, για παράδειγμα, του 40% ή του 50% και φυσικά αλλάζει τις προτεραιότητες των πολιτικών που επιλέγονται. (Πετμεζίδου, 2004:60)

δ) η χρήση του όρου κίνδυνος φτώχειας, αντί απλά φτώχεια ή κατάσταση φτώχειας, υποδηλώνει την εστίαση των πολιτικών στην έννοια του κινδύνου αντί στην έννοια της κοινωνικής ανάγκης (Πετμεζίδου, 2011:7)

2.2.2 Αίτια φτώχειας

Το μέγεθος της φτώχειας που πλήττει μια κοινωνία είναι αποτέλεσμα πολλών αλληλεπιδρώντων παραγόντων. Οι κυριότεροι είναι:

Ανεργία: Η έλλειψη εργασίας στερεί από το άτομο τη δυνατότητα να εξασφαλίσει ένα εισόδημα που του παρέχει τα αναγκαία για να ζήσει.

Χαμηλά αμειβόμενη εργασία: Πρόκειται για την χαμηλόμισθη εργασία, τη μερική απασχόληση, τη μη σταθερή εργασία. Δημιουργεί εργαζόμενους-φτωχούς, που παρ' ότι δεν είναι άνεργοι, στερούνται επαρκούς εισοδήματος για την αξιοπρεπή διαβίωσή τους.

Μεγάλη ανισοκατανομή εισοδήματος, που συντηρεί την ανισότητα και κρατά τους φτωχούς παγιδευμένους στην κατάστασή τους. Οφείλεται στην αναποτελεσματικότητα της κοινωνικής πολιτικής να κάνει αναδιανομή εισοδήματος.

Ανισότητες που αναπαράγει το εκπαιδευτικό σύστημα. Αν το εκπαιδευτικό σύστημα δεν επιτελεί τον αναδιανεμητικό του ρόλο για βελτίωση δεξιοτήτων και ευκαιριών των ασθενέστερων τάξεων τότε συντηρούνται οι ανισότητες και οι ευκαιρίες των φτωχότερων για μεταπήδηση πάνω από το όριο φτώχειας είναι ελάχιστες. (Ο.Κ.Ε. 2009:19)

Σημαντική επίπτωση στην εμφάνιση και συντήρηση της φτώχειας έχουν ακόμη, **η άδικη φορολόγηση, η έμμεσοι φόροι και η φοροδιαφυγή.**

Οι παραπάνω παράγοντες δεν επηρεάζουν όλους το ίδιο. Περισσότερο ευάλωτοι στον κίνδυνο φτώχειας είναι τα παιδιά, οι πολύτεκνες και μονογονεϊκές οικογένειες και οι ξένοι υπήκοοι (Eurostat, 2016:139).

2.2.3 Συνέπειες της φτώχειας στα άτομα

Η απόλυτη φτώχεια έχει σαν συνέπεια την αδυναμία επιβίωσης. Τα άτομα που ζουν κάτω από το όριο απόλυτης φτώχειας αποστερούνται θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, αδυνατούν να καλύψουν βασικές ανάγκες, όπως εξασφάλιση τροφής, στέγης, υγειονομικής περίθαλψης, εκπαίδευσης, πρόσβασης στην εργασία. Μη κάλυψη των βασικών αναγκών οδηγεί σε στέρηση της ελευθερίας και αποδυνάμωση της ιδιότητας του πολίτη (Βενιέρης 2015:257-264).

Στην περίπτωση της σχετικής φτώχειας τα άτομα βιώνουν ανισότητα στην παροχή κοινωνικών

δικαιωμάτων. Οι φτωχότεροι έχουν περιορισμένη πρόσβαση σε φθηνότερα είδη διατροφής, αφού λόγω του χαμηλού τους εισοδήματος αναγκάζονται να αγοράζουν μικρότερες ποσότητες. Επιβαρύνονται περισσότερο από έμμεσους φόρους στα είδη πρώτης ανάγκης και ωφελούνται λιγότερο από οριζόντιες μειώσεις, λόγω της μικρότερης δυνατότητας κατανάλωσης που έχουν. Διαμένουν σε φτωχικές συνοικίες, με χαμηλότερης ποιότητας υπηρεσίες υγείας και εκπαίδευσης (Βενιέρης 2015:186). Η κατάσταση τους παρακωλύει τη συμμετοχή τους στη δημόσια ζωή, τη δυνατότητα να επηρεάσουν τις πολιτικές που τους αφορούν και την προσφυγή τους σε ένδικα μέσα για την αποκατάσταση αδικίας (Arbour, 2006). Έτσι παγιδεύονται σε ένα φαύλο κύκλο αναπαραγωγής της φτώχειας, ο οποίος δημιουργεί αυτό που ο Lewis (1996) ονομάζει *κουλτούρα φτώχειας* (culture of poverty). Σύμφωνα με τον Lewis, η κουλτούρα αυτή, αποτελεί μια υποκουλτούρα του Δυτικού πολιτισμού, που συνίσταται στην αποδοχή, από τα φτωχά άτομα, της περιθωριακής θέσης τους στην κοινωνία. Έτσι, οδηγούνται σε απομόνωση, αδυναμία συμμετοχής και *κοινωνικό αποκλεισμό*, μια διαδικασία που είναι ταυτόχρονα αιτία και αποτέλεσμα της φτώχειας.

2.3. Κοινωνικός αποκλεισμός

Ο όρος κοινωνικός αποκλεισμός, σχετίζεται άμεσα με τη φτώχεια αν και διακρίνεται από αυτή, με την έννοια ότι δεν αφορά μόνο οικονομικά προβλήματα. Είναι μια δυναμική διαδικασία (Levitas, 2004:224), που χαρακτηρίζεται από τη παρουσία πολλών κοινωνικών μειονεκτημάτων, ένα μόνο από τα οποία είναι η φτώχεια. Ένα άτομο μπορεί να βιώνει κοινωνικό αποκλεισμό λόγω φτώχειας, ασθένειας, αναπηρίας, εξάρτησης από ουσίες, ρήξης κοινωνικών σχέσεων. Βασικό χαρακτηριστικό των κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων είναι η αδυναμία άσκησης των κοινωνικών δικαιωμάτων (Παπαδοπούλου, 2004:371). Πρόκειται για ομάδες ατόμων *εκτός του κύριου κορμού της κοινωνίας*, μερικές φορές μάλιστα *εκτός των ορίων αυτής καθ' αυτής της κοινωνίας* (Levitas, 2004:226).

Οι Ανδριοπούλου *et al*, (2013:21), συνοψίζουν τα βασικά χαρακτηριστικά του κοινωνικού αποκλεισμού στα παρακάτω:

- αποστέρηση σε μεγάλο αριθμό διαστάσεων⁷, τόσο στο ατομικό όσο και στο κοινωνικό επίπεδο

⁷ Φτώχεια, δυσκολία πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας και αγορές προϊόντων, αποκλεισμός από την αγορά εργασίας, μη πρόσβαση στην εκπαίδευση, έλλειψη κοινωνικών σχέσεων κλπ

- απουσία μελλοντικής διεξόδου από την αποστέρηση
- ο κοινωνικός αποκλεισμός αφορά πάντα συγκεκριμένη κοινωνία σε συγκεκριμένη περίοδο
- ρήξη δεσμών του ατόμου με την κοινωνία, ανεπαρκής συμμετοχή στα κοινά.

Η πολυδιάστατη φύση του κοινωνικού αποκλεισμού δημιουργεί πολλές δυσκολίες στην ποσοτικοποίηση και μέτρησή του. Έτσι, διαφορετικοί ερευνητές μετρούν διαφορετικές διαστάσεις του, με αποτέλεσμα να είναι αδύνατη η σύγκριση των ερευνητικών αποτελεσμάτων. Επιπλέον, βασική δυσκολία για τη μέτρηση του κοινωνικού αποκλεισμού αποτελεί το γεγονός ότι κάθε άτομο έχει διαφορετική ομάδα με την οποία συγκρίνει την κατάστασή του. Το άτομο συγκρίνεται με τους συγγενείς, τους συναδέλφους, τους γείτονες. Έχει μεγάλη σημασία η ομάδα αναφοράς για το αν κάποιος οδηγείται σε κοινωνικό αποκλεισμό. Είναι όμως πρακτικά αδύνατον στις αναλύσεις να προσδιοριστούν τέτοιες ομάδες για κάθε άτομο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δίνει μεγάλη έμφαση στο φαινόμενο του κοινωνικού αποκλεισμού καθώς θεωρείται ότι μπορεί να οδηγήσει σε κατακερματισμό των κοινωνικών σχέσεων και διάσπαση της κοινωνικής συνοχής (European Commission, 2004:5). Η μέτρηση πάντως του κοινωνικού αποκλεισμού από τη Eurostat (2), γίνεται σε συνδυασμό με τη μέτρηση της φτώχειας και αφορά κυρίως μέτρηση αποστέρησης αγαθών και υπηρεσιών ή πρόσβασης στην αγορά εργασίας.

2.4. Αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού

2.4.1. Γιατί να αντιμετωπίσουμε τη φτώχεια;

Η καταπολέμηση της φτώχειας είναι στόχος αποδεκτός από όλους. Οι ανθρωπιστικοί λόγοι είναι επαρκής αιτιολόγηση για τους απλούς πολίτες. Είναι όμως μόνο από ανθρωπιστικά αισθήματα που κυβερνήσεις και διεθνείς οργανισμοί αγωνίζονται να αντιμετωπίσουν τη φτώχεια;

Η στρατηγική “Ευρώπη 2020”, έχει θέσει σαν στόχο τη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στις χώρες μέλη, κατά 20 εκατομμύρια ανθρώπους ως το 2020. Ο λόγος που τέθηκε ο στόχος αυτός, αναφέρεται στη σελίδα 138 του κειμένου “Europe 2020 Strategy”: *Η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός βλάπτουν το άτομο περιορίζοντας τις ευκαιρίες του για ευημερία, αλλά*

βλάπτουν και την κοινωνία, στερώντας της την παραγωγικότητα μεγάλων ομάδων, εμποδίζοντας έτσι τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη (Eurostat, 2016:138).

Εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι διεθνείς οργανισμοί, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα ή το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, που δεν διακρίνονται για τα ανθρωπιστικά τους ιδεώδη, προτείνουν και επιβάλλουν πολλές φορές μέτρα για την καταπολέμηση της φτώχειας. Για μια ακόμη φορά θα ανατρέξουμε στον Αριστοτέλη, ο οποίος στα Πολιτικά (1265b) αναφέρεται στη φτώχεια λέγοντας: *Η δε πενία στάσιν εμποιεί και κακουργίαν* (Η φτώχεια γεννά επανάσταση και εγκληματικότητα). Ο Lewis (1996) αναφέρει ότι τα άτομα που αποκτούν την κουλτούρα φτώχειας, αναπτύσσουν εχθρικά αισθήματα προς την οργανωμένη κοινωνία και τους θεσμούς και συχνά οργανώνονται σε συμμορίες. Αποτελούν σύνολα ατόμων που δεν αποδέχονται τα ισχύοντα κοινωνικά πρότυπα και αποτελούν κίνδυνο για την κοινωνική ειρήνη και συνοχή (Βενιέρης, 2015:199). Η Pavlina Tcherneva (2003:12), υποστηρίζει ότι μειώνοντας τη φτώχεια αντιμετωπίζονται κοινωνικά ζητήματα, όπως βελτίωση της δημόσιας υγείας, μείωση εγκληματικότητας, μείωση αστέγων, μείωση σχολικής εγκατάλειψης, μείωση φαινομένων ρατσισμού κλπ. Προάγεται δηλαδή η κοινωνική ειρήνη, με αποτέλεσμα την αύξηση της επενδυτικής δραστηριότητας.

Είναι προφανές λοιπόν ο λόγος του ενδιαφέροντος για την καταπολέμηση της φτώχειας. Η ανακούφιση από τη φτώχεια επιφέρει μείωση των αισθημάτων δυσαρέσκειας και αποφυγή κοινωνικών ταραχών. Το καπιταλιστικό σύστημα για να προστατεύσει τον εαυτό του, γίνεται “ευαίσθητο” προς τους φτωχούς και τους κοινωνικά αποκλεισμένους.

2.4.2. Πολιτικές αντιμετώπισης της φτώχειας

Ο Peter Townsend (2004:120-121), αναφέρει τρεις θεσμικούς φορείς που παγκοσμίως διαμορφώνουν τις πολιτικές ενάντια στη φτώχεια: τις πλουσιότερες κυβερνήσεις, τους διεθνείς οργανισμούς και τις ισχυρότερες πολυεθνικές εταιρείες. Οι πολιτικές αυτές συνοψίζονται στα εξής στοιχεία: οικονομική ανάπτυξη, επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο μέσω εκπαίδευσης και δίχτυ κοινωνικής ασφάλειας για ευπαθείς ομάδες. Όπως όμως αναφέρθηκε νωρίτερα, η οικονομική ανάπτυξη χωρίς ισχυρή αναδιανομή, δεν καταπολεμά τη φτώχεια. Αντίθετα, επιτείνει τις υπάρχουσες ανισότητες. Οι παραπάνω πολιτικές επομένως, αντί να αποτελούν μέτρα ανακούφισης των ανθρώπων, γίνονται αιτία επιδείνωσης της κατάστασής τους. Παρά την αναποτελεσματικότητά τους στη μείωση της φτώχειας, οι πολιτικές αυτές, με μικρότερες ή μεγαλύτερες παραλλαγές,

εφαρμόζονται από τα περισσότερα κράτη και οργανισμούς. Τόσο στις πλούσιες όσο και στις φτωχές χώρες, στοχεύουν στον περιορισμό των δημόσιων δαπανών με στοχοθέτηση των πόρων και χορήγηση παροχών υπό όρους (Townsend, 2004:123-134).

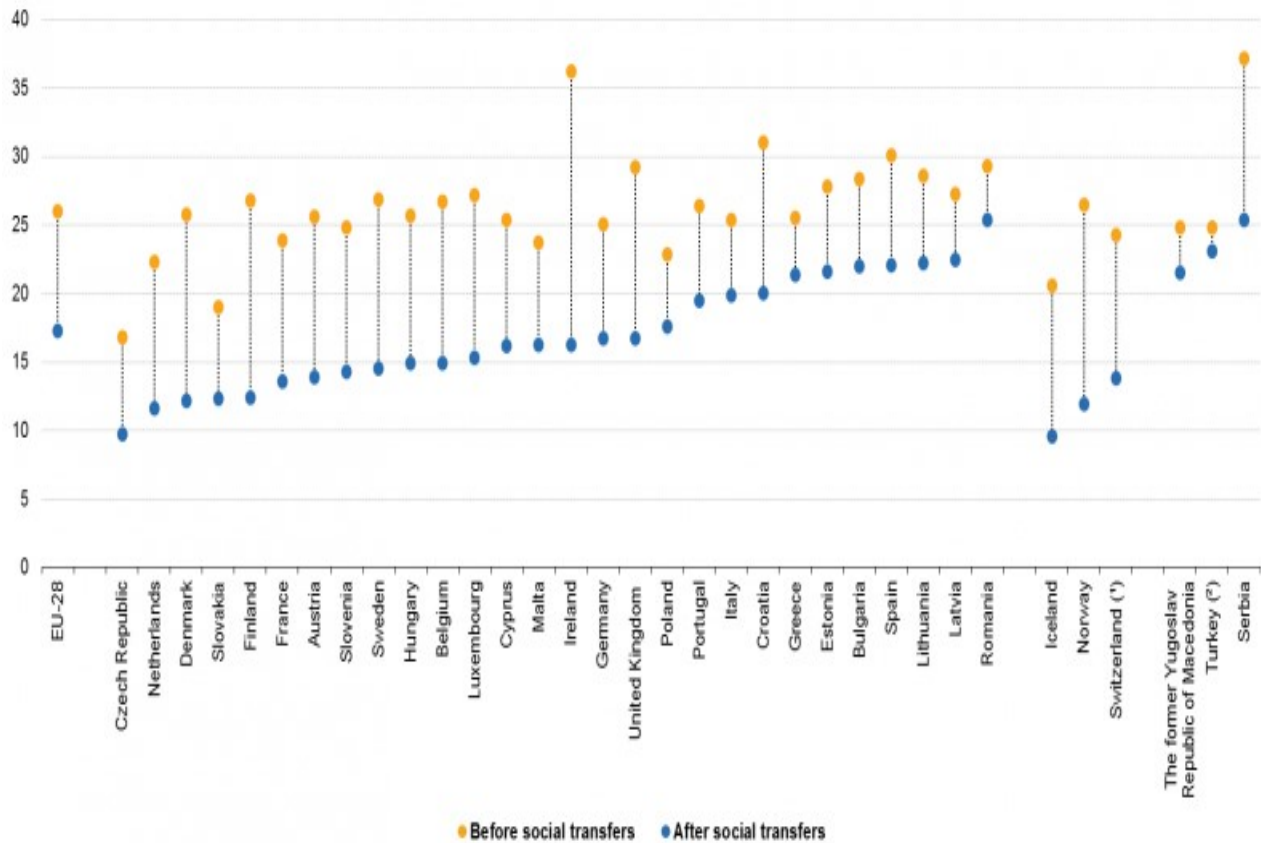
Η Ευρωπαϊκή Ένωση, στη Στρατηγική Ευρώπη 2020, δίνει έμφαση στην έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, ως απάντηση στο πρόβλημα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού (European Commission, 2010:10). Η αύξηση του εργατικού δυναμικού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με στόχο να αγγίξει το 75% του πληθυσμού από 20 ως 64 ετών, θεωρείται ότι θα αντιμετωπίσει τα προβλήματα που προκαλούν στο κράτος ευημερίας η δημογραφική γήρανση, η οικονομική κρίση και ο ανταγωνισμός από τα αναπτυσσόμενα κράτη (Eurostat, 2016:24). Η εκπαιδευτική πολιτική της Ε.Ε λειτουργεί επικουρικά στους παραπάνω στόχους, εστιάζοντας στην απόκτηση δεξιοτήτων για την επιτυχή είσοδο στην αγορά εργασίας (Eurostat, 2016:110). Παράλληλα, σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες εφαρμόζονται κατηγοριακά προγράμματα παροχών συγκεκριμένων ομάδων αλλά και καθολικά προγράμματα ΕΕΕ, ως κατώτατο δίκτυο κοινωνικής ασφάλειας. Η επίδραση των προγραμμάτων αυτών (μαζί με τις υπόλοιπες κοινωνικές μεταβιβάσεις) στη μείωση της φτώχειας στην Ευρώπη φαίνεται στο διάγραμμα 2.1. Παρατηρούμε ότι η επίδραση των πολιτικών αντιμετώπισης της φτώχειας είναι σημαντική κυρίως για τη μείωση του βάθους της φτώχειας. Τα ποσοστά των ατόμων που βιώνουν φτώχεια μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις στις ευρωπαϊκές χώρες παραμένουν διψήφια. Η επιτυχία τους επομένως είναι αμφιλεγόμενη.

Στη χώρα μας, η εφαρμοζόμενη κοινωνική πολιτική είναι αυτή του νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου. Χαρακτηρίζεται από αναποτελεσματικότητα και αποσπασματικότητα. Παρά το (προ κρίσης) ύψος των κοινωνικών δαπανών κοντά στον ευρωπαϊκό μέσο όρο (Ματσαγγάνης *et al*, 2004:486), η επίπτωση τους στη μείωση της φτώχειας όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 2.1, είναι μηδαμινή. Το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών ξοδεύεται στις συντάξεις, ενώ η δαπάνη για την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού είναι η χαμηλότερη στην Ευρώπη (Crepaldi *et al*, 2017:48). Πληθώρα αλληλεπικαλυπτόμενων φορέων που παρέχουν επιδόματα, διαφορετικά κριτήρια επιλεξιμότητας, σε συνδυασμό με απίστευτη γραφειοκρατία και πελατειακή κουλτούρα, συνθέτουν ένα δαιδαλώδες τοπίο χωρίς στόχευση και με ελάχιστα θετικά αποτελέσματα. Η συντριπτική πλειοψηφία των κοινωνικών παροχών είναι ανταποδοτικές και συνδέονται με τη σταθερή απασχόληση και ασφάλιση. Μακροχρόνια άνεργοι, νέοι που δεν έχουν ακόμη εργαστεί, επισφαλώς απασχολούμενοι, παράνομοι μετανάστες, παρά το μέγεθος της ανάγκης τους, δεν ανήκουν σε επιδοτούμενες

κατηγορίες. Μέχρι σήμερα, το κενό του κοινωνικού κράτους καλύπτεται από τη διευρυμένη ελληνική οικογένεια, η οποία λειτουργεί ως ένα άτυπο δίκτυ ασφαλείας παρέχοντας: φροντίδα παιδιών και ηλικιωμένων, περίθαλψη ασθενών, χρηματική βοήθεια ανέργων, στέγαση και ότι άλλο χρειαστεί (Ματσαγγάνης *et al*, 2004:486-488).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.1

Ποσοστό πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας το 2015 πριν και μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις



(*) 2014 data (instead of 2015).

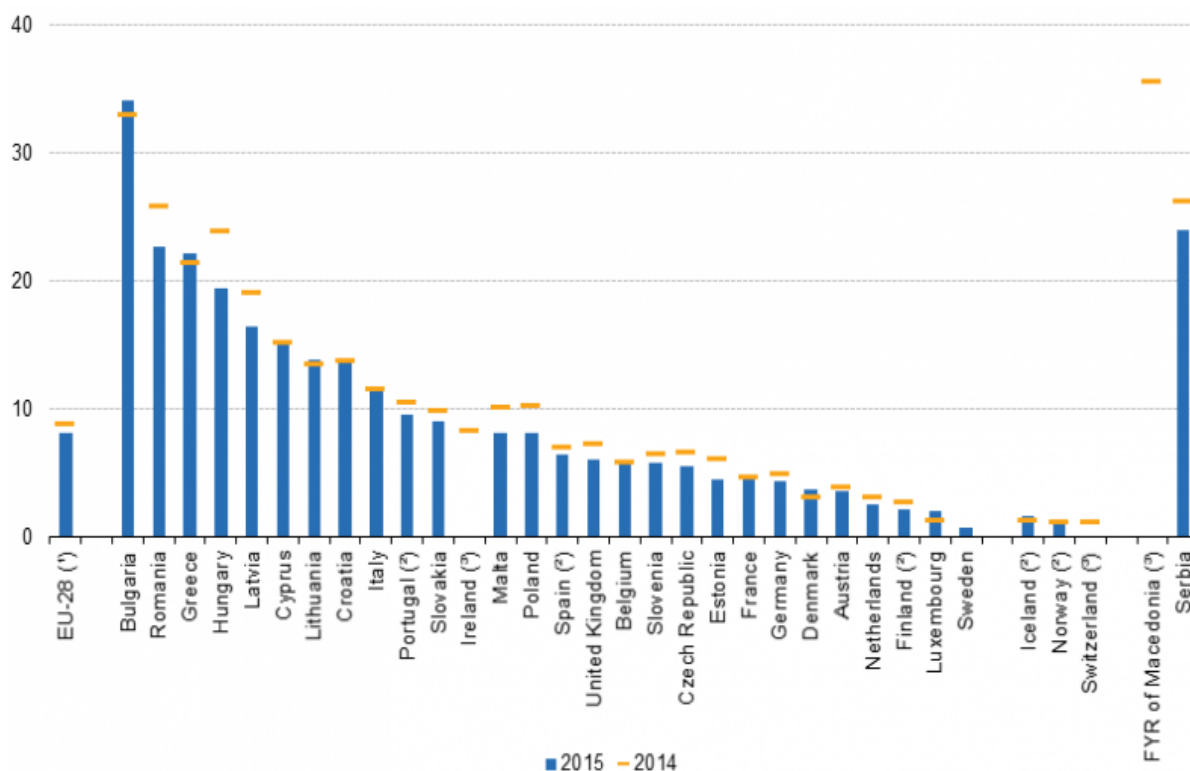
(†) 2013 data (instead of 2015).

Πηγή: Eurostat (3) statistics explained, Europe 2020 indicators: poverty and social exclusion

Η παρατεταμένη οικονομική κρίση, όπως είναι φυσικό, επηρεάζει την αντοχή του οικογενειακού δικτύου ασφαλείας και καθιστά την ανάγκη παρουσίας του κοινωνικού κράτους επιτακτικότερη από ποτέ. Το ποσοστό του πληθυσμού στην Ελλάδα, που βιώνει ακραία φτώχεια μέσα στα χρόνια της κρίσης, είναι από τα υψηλότερα στην Ευρώπη (Διάγραμμα 2.2).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.2

Ποσοστό % πληθυσμού που ζει σε συνθήκες ακραίας φτώχειας



(*) 2015: estimate.

(*) 2015: provisional.

(*) 2015: not available.

Πηγή: Eurostat (2), Statistics explained, Material deprivation and low work intensity statistics

Ίσως είναι αυτή η ολοένα διογκούμενη ανάγκη, σε συνδυασμό με τη μνημονιακή μας υποχρέωση, που κατέληξε στην εφαρμογή του προγράμματος ΕΕΕ στη χώρα μας, αρχικά πιλοτικά το 2016 και πανελλαδικά τον Φεβρουάριο του 2017.

2.5. Ανακεφαλαίωση

Η ανεργία, η χαμηλόμισθη εργασία, σε συνδυασμό με την αδυναμία του κοινωνικού κράτους να κάνει ισχυρή αναδιανομή και τις άνισες εκπαιδευτικές ευκαιρίες έχουν σαν αποτέλεσμα τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Η απόλυτη φτώχεια απειλεί την επιβίωση του ατόμου. Η σχετική φτώχεια δημιουργεί φαινόμενα υλικής στέρησης, περιορισμένης πρόσβασης σε υπηρεσίες και μειωμένης συμμετοχής στην κοινωνική και δημόσια ζωή. Έχει σαν αποτέλεσμα τη συντήρηση και ανακύκλωση των ανισοτήτων. Ο κοινωνικός αποκλεισμός αποτελεί κοινωνική μειονεξία με πολλές

διαστάσεις. Σε κάθε περίπτωση, έχουμε κατάφωρη παραβίαση των κοινωνικών δικαιωμάτων και ισχυρή αποδυνάμωση της ιδιότητας του πολίτη.

Η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός δημιουργούν μια κουλτούρα η οποία αποτελεί κίνδυνο για την κοινωνική συνοχή και ειρήνη, γι' αυτό τόσο κυβερνήσεις όσο και Διεθνείς Οργανισμοί αγωνίζονται για την καταπολέμησή τους. Οι πολιτικές αντιμετώπισης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ευρώπη, εστιάζουν στην ένταξη ή επανένταξη στην αγορά εργασίας. Στόχος τους είναι να επέλθει οικονομική μεγέθυνση, μέσω της αύξησης του εργατικού δυναμικού. Τα χρησιμοποιούμενα μέσα είναι στοχευμένα κατηγοριακά προγράμματα, αλλά και προγράμματα ΕΕΕ. Μέχρι σήμερα όμως η αποτελεσματικότητά τους είναι αμφιλεγόμενη.

Στην Ελλάδα η αντιμετώπιση της φτώχειας γίνεται μέσω αποσπασματικών δράσεων από διάφορους και ετερόκλητους οργανισμούς. Υπάρχει πληθώρα αλληλοεπικαλυπτόμενων επιδομάτων ενώ μένουν ακάλυπτες μεγάλες κατηγορίες ατόμων που έχουν ανάγκη. Η απουσία κάλυψης αντισταθμίζεται από τη στήριξη της οικογένειας, η οποία όμως όσο επιμένει η κρίση αδυνατίζει όλο και περισσότερο. Η εφαρμογή από τον Φεβρουάριο του 2017 του προγράμματος ΚΕΑ, είναι μια διαφορετική προσέγγιση για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Ο χρόνος θα δείξει αν θα είναι και επιτυχημένη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα

3.1 Εισαγωγή

Τα προγράμματα Ε.Ε.Ε είναι προγράμματα παροχών που εφαρμόζονται σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, πολύ πρόσφατα και στην Ελλάδα. Παρά τις παραλλαγές τους από χώρα σε χώρα, όλα τα προγράμματα Ε.Ε.Ε, λειτουργούν σαν ύστατο δίκτυ ασφαλείας για τα άτομα που δεν διαθέτουν τα μέσα για την αξιοπρεπή διαβίωσή τους (Crepaldi *et al*, 2017:32). Στόχος τους είναι η αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Είναι μη ανταποδοτικά προγράμματα που βασίζονται στο θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα όλων των ανθρώπων για κάλυψη των βασικών αναγκών τους. Τι σημαίνει όμως κοινωνικό δικαίωμα;

Ο Dean (2004:14), επισημαίνει ότι με το τέλος της χρυσής εποχής των κρατών ευημερίας, τα κοινωνικά δικαιώματα συρρικνώθηκαν σε κοινωνικά ελάχιστα (*social minima*), τα οποία μάλιστα δεν παρέχονται άνευ όρων, αλλά συνδέονται με υποχρεώσεις. Η εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων μέσω κοινωνικής πολιτικής, έστω και ως προγράμματα κοινωνικών ελαχίστων, έχει προκαλέσει πολλές αμφισβητήσεις σχετικά με την αναγκαιότητά τους, τις επιπτώσεις τους, τον τρόπο εφαρμογής τους. Στο παρόν κεφάλαιο θα εξετάσουμε μερικά από τα σημαντικότερα ζητήματα που προκύπτουν, παραθέτοντας τις απόψεις τόσο των υποστηρικτών, όσο και των πολέμιών τους.

3.2 Φιλοσοφικές και ιδεολογικές προσεγγίσεις

3.2.1. Τι είναι ένα πρόγραμμα κοινωνικών ελαχίστων

Σύμφωνα με τον πυλώνα 14 των κοινωνικών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα πρέπει να είναι ένα πρόγραμμα που εξασφαλίζει ένα ελάχιστο εισόδημα για την αξιοπρεπή διαβίωση και εγγυημένη πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες. Προκύπτουν λοιπόν δύο υποερωτήματα: α) πως ορίζεται η αξιοπρεπής διαβίωση; και β) τι εννοούμε εγγυημένη πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες;

Η ωφελμιστική προσέγγιση αντιλαμβάνεται την αξιοπρεπή διαβίωση ως ικανοποίηση των επιθυμιών του ατόμου (White, 2015). Οι επιθυμίες όμως εξαρτώνται από τις συνθήκες διαβίωσης. Ένα φτωχό άτομο έχει διαφορετικές επιθυμίες από ένα πλούσιο. Επομένως οι επιθυμίες δεν θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως κριτήριο για τον ορισμό της αξιοπρεπούς διαβίωσης. Ο Amartya Sen υποστηρίζει ότι μπορούμε να ορίσουμε την ευημερία ενός ατόμου ανάλογα με τις δυνατότητες που διαθέτει. Ο ίδιος αρνείται να παραθέσει μια λίστα των δυνατοτήτων αυτών, υποστηρίζοντας ότι τότε θα έπρεπε να συγκεκριμενοποιήσει τη χρήση αυτών των δυνατοτήτων, η οποία όμως είναι διαφορετική για κάθε άτομο (Sen, 2005:157). Μια πιο ουδέτερη προσέγγιση είναι ότι, παρά τα διαφορετικά πράγματα που μπορεί να σημαίνει η αξιοπρεπής διαβίωση, αυτή θα μπορούσε να εξασφαλιστεί από ένα επαρκές εισόδημα, το οποίο κάθε άτομο μπορεί να χρησιμοποιήσει σύμφωνα με τις δικές του ανάγκες και επιλογές. Εδώ το πρόβλημα είναι ο καθορισμός του εισοδήματος. Δύο άτομα με το ίδιο εισόδημα δεν είναι απαραίτητο ότι κατέχουν το ίδιο επίπεδο ευημερίας. Αυτό εξαρτάται από πολλούς ακόμη παράγοντες, όπως για παράδειγμα η κατάσταση της υγείας, η κατοχή ιδιόκτητης κατοικίας, η σύνθεση της οικογένειας κλπ (White, 2015). Επίσης το ύψος του πρέπει να είναι τόσο ώστε να εξασφαλίζεται μεν η αξιοπρεπής διαβίωση, να μην αποτελεί όμως αντικίνητρο για εργασία.

Σχετικά με το δεύτερο υποερώτημα, η προφανέστερη απάντηση είναι απλά η άμεση παροχή των αγαθών και των υπηρεσιών στο άτομο. Η συζήτηση εδώ επικεντρώνεται στο αν το κοινωνικό ελάχιστο παρέχεται άνευ όρων ή όχι. Οι υποστηρικτές της σύνδεσης των κοινωνικών δικαιωμάτων με υποχρεώσεις θεωρούν ότι οι παροχές πρέπει να δίνονται με την υποχρέωση του ατόμου σε εργασία. Η εργασία αυτή μπορεί να είναι είτε εθελοντική, είτε εργασία με μισθό ανάλογο του κοινωνικού ελαχίστου (White, 2015).

3.2.2. Γιατί να εφαρμόσουμε ένα πρόγραμμα ΕΕΕ;

Το δεύτερο ερώτημα, αντίστοιχο με το ερώτημα “γιατί να αντιμετωπίσουμε τη φτώχεια;” είναι: Γιατί να εφαρμόσουμε ένα πρόγραμμα κοινωνικών ελαχίστων; Η εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης είναι κοινωνικό δικαίωμα, επομένως το ερώτημα αυτό άπτεται θεμάτων κοινωνικής δικαιοσύνης.

Οι ωφελμιστές ενδιαφέρονται μόνο για το συνολικό όφελος για την κοινωνία, επομένως ο μόνος σημαντικός λόγος εφαρμογής ενός προγράμματος κοινωνικών ελαχίστων είναι η βελτίωση της

συνολικής ευημερίας. Σημαντική επιφύλαξη αποτελούν για τους ωφελμιστές τα αντικίνητρα για εργασία που ενδεχόμενα μειώνουν τη συνολική ευημερία, αφού οι πλούσιοι θα εργάζονται λιγότερο για να μην δίνουν το εισόδημα τους στους φτωχότερους και οι φτωχοί θα επιβιώνουν μόνο με το κοινωνικό ελάχιστο (White, 2015:8).

Η νεομαρξιστική αντίληψη θεωρεί τα κοινωνικά δικαιώματα μέσα ελέγχου της εργατικής δύναμης μέσω επιδοματικών πολιτικών, που στοχεύουν στη διατήρηση της κοινωνικής σταθερότητας και την αποτροπή διεκδικήσεων της εργατικής τάξης (Βενιέρης 2013:163-165). Σύμφωνα με τον Offe (1984:92), πολλοί άνθρωποι μένουν εκτός αγοράς εργασίας λόγω των αλλαγών που προκαλούν η παγκοσμιοποίηση, οι τεχνολογικές εξελίξεις, οι κρίσεις. Η κοινωνική πολιτική είναι ο τρόπος που το κράτος ενεργοποιεί το συνεχή μετασχηματισμό αυτών των ανθρώπων σε μισθωτούς εργαζόμενους. Τα κοινωνικά δικαιώματα θεωρούνται ένα εργαλείο του καπιταλιστικού συστήματος για τη βελτίωση της ποιότητας του εργατικού δυναμικού (Βενιέρης 2013:166).

Για τους νεοφιλελεύθερους, τα προγράμματα κοινωνικών ελαχίστων έρχονται σε αντίθεση με το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας (Βενιέρης 2013:167). Στην περίπτωση που το κράτος υποχρεώνει τους πλουσιότερους να πληρώνουν για τους φτωχότερους, σαν να ήταν το εισόδημα των πλουσίων κρατική περιουσία, παραβιάζεται το δικαίωμα της ατομικής ιδιοκτησίας. Επομένως, οι νεοφιλελεύθεροι θεωρούν την εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικών ελαχίστων κοινωνικά άδικη. Παρά την ιδεολογική τους αντίθεση όμως, υπήρξαν νεοφιλελεύθεροι που υποστήριξαν την αναγκαιότητα προγραμμάτων στήριξης των ασθενέστερων. Για παράδειγμα ο Friedman, με την πρότασή του για την αρνητική φορολογία, ή ο Nozick με την αποδοχή ενός κοινωνικού ελαχίστου, ως αποζημίωση για παλαιότερες παραβιάσεις δικαιωμάτων ή για τυχόν ιστορικές αδικίες (Tanner, 2015:2).

Στην νεοφιλελεύθερη άποψη απαντά από την πλευρά των εξισωτικών φιλελεύθερων, με την αρχή της διαφοράς, ο John Rawls, στο έργο του *A theory of Justice*, (1999:72). *Η ανισότητα σε αγαθά όπως το εισόδημα και ο πλούτος είναι δίκαιη μόνο αν ευνοεί τους λιγότερο προνομιούχους.* Αντίστοιχα ο Dworkin (στο White, 2015:14), υποστηρίζει ότι όλοι οι άνθρωποι πρέπει να ξεκινούν με ίσα μερίδια του πλούτου της κοινωνίας, χωρίς κανενός είδους αναδιανομή αργότερα. Επισημαίνει όμως ότι η κοινωνία πρέπει να εξασφαλίζει κάποιου είδους ασφάλιση στα μέλη της, αφού δεν έχουν όλοι τις ίδιες ικανότητες να εκμεταλλευτούν τα μερίδιά τους.

Η δημοκρατική θεώρηση ξεκινά από την αρχή ότι μια κοινωνία είναι δημοκρατική αν τα άτομα μπορούν να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στη διαμόρφωση των συνθηκών στις οποίες ζουν (Kent, 2005:47). Η φτώχεια επηρεάζει αρνητικά τη συμμετοχή των ατόμων στα κοινά και αδυνατίζει τη διαπραγματευτική ικανότητα και τα πολιτικά τους δικαιώματα. Έτσι μειώνεται η δημοκρατικότητα της κοινωνίας. Η εφαρμογή ενός προγράμματος κοινωνικών ελαχίστων, είναι δίκαιη αφού μπορεί να βοηθήσει στη διατήρηση της δημοκρατικότητας (White, 2015).

3.2.3 Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα και Κοινωνική Πολιτική

Το τρίτο ερώτημα είναι αν υπηρετούνται οι βασικές αξίες της κοινωνικής πολιτικής, η ελευθερία και η δικαιοσύνη. Η υποχρέωση των πλουσιότερων να χρηματοδοτούν τους φτωχότερους μέσω του συστήματος φορολόγησης αποτελεί εξαναγκασμό και επομένως στέρηση μέρους της ελευθερίας τους. Τι γίνεται όμως με την ελευθερία των φτωχότερων; Κανείς δεν μπορεί να απολαύσει ελευθερία αν δεν έχει καλύψει τις βασικές του ανάγκες. Επομένως το πραγματικό ζήτημα είναι τίνοος ελευθερία θεωρούμε σημαντικότερη. Όσο αφορά το αν είναι δίκαιο να μεταφέρεται μέρος των κερδών των πλουσιότερων προς τις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, θα πρέπει να θυμηθούμε την αρχή της διαφοράς του Rawls. Άλλωστε, αποστολή της κοινωνικής πολιτικής είναι η προώθηση της ευημερίας και η ελαχιστοποίηση της παραβίασης των κοινωνικών δικαιωμάτων (White, 2015:20). Με την διασφάλιση των κοινωνικών δικαιωμάτων των φτωχότερων προάγεται η κοινωνική ευημερία των ασθενέστερων χωρίς να βλάπτεται η ευημερία των πλουσιότερων. Με μια σύμφωνη με τον Sen (1982) σχετικιστική και ανάλογη των αποτελεσμάτων κατάταξη των κοινωνικών δικαιωμάτων, το δικαίωμα της αξιοπρεπούς διαβίωσης έχει μεγαλύτερη βαρύτητα από το δικαίωμα της ελευθερίας από τη φορολόγηση της εργασίας (White, 2015:20).

Βλέπουμε λοιπόν ότι δεν είναι απλό να δοθεί απάντηση ακόμα και στα πιο θεμελιώδη ερωτήματα. Οι αρμόδιοι για το σχεδιασμό προγραμμάτων κοινωνικών ελαχίστων πρέπει να λάβουν σοβαρά υπόψη τους όλα τα παραπάνω και να πάρουν αποφάσεις στηριζόμενες στην θεωρία, λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψη τους την κοινή γνώμη, θέτοντας τα ζητήματα στην κρίση του κοινού (Sen, 2005:160 και Deeming, 2017:35).

Η έννοια των κοινωνικών δικαιωμάτων, είτε ως καθολικά και απαραβίαστα είτε ως κοινωνικά ελάχιστα και υπό όρους, προσλαμβάνεται διαφορετικά ανάλογα με την ιδεολογική τοποθέτηση του καθενός. Παρά όμως τις διαφορετικές ιδεολογικές αφετηρίες των παραπάνω ρευμάτων, τελικά η

παραδοχή της ανάγκης εγγύησης από την πολιτεία ενός κοινωνικού δικτύου ασφαλείας υπήρξε και παραμένει ένα από τα κοινά σημεία όλων (Ματσαγγάνης, 2004:13) Αυτό το κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας έχει πάρει τη μορφή των προγραμμάτων ΕΕΕ που εφαρμόζονται σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, με τελευταία την Ελλάδα.

3.3. Βασικά ερωτήματα σχεδιασμού και εφαρμογής

3.3.1 Καθολικότητα ή επιλεκτικότητα;

Ένα πρόγραμμα ΕΕΕ αφορά όλους ή μόνο τους οικονομικά ασθενέστερους, οπότε η ένταξη γίνεται με έλεγχο πόρων; Ένα σύστημα Ε.Ε.Ε., για να επιτελεί το σκοπό του, ιδανικά θα πρέπει να εξασφαλίζεται για όλους όσοι έχουν ανάγκη, ώστε να αποφεύγεται ο στιγματισμός τους και να διασφαλίζεται η αξιοπρέπειά τους. Μια τέτοια εφαρμογή πλησιάζει περισσότερο την εκδοχή του βασικού εισοδήματος, που παρέχεται σε όλους τους κατοίκους μιας χώρας, ανεξαρτήτως εισοδήματος. Ο Μπάουμαν (2004:143) υποστηρίζει ότι μόνο όταν οι κοινωνικές υπηρεσίες στοχεύουν στο σύνολο της κοινότητας ενισχύεται η κοινωνική ενσωμάτωση. Η τακτική του ελέγχου των πόρων έχει σαν αποτέλεσμα τη διαίρεση της κοινωνίας σ' αυτούς που δίνουν χωρίς αντάλλαγμα και σ' αυτούς που παίρνουν χωρίς να δίνουν τίποτα. Έτσι ενισχύεται ο αποκλεισμός αντί η ενσωμάτωση. Πολλές μελέτες έχουν δείξει ότι όσο καθολικότερο είναι ένα σύστημα πρόνοιας, τόσο αποτελεσματικότερο είναι για τη μείωση των ανισοτήτων και της φτώχειας, αλλά και τόσο επιβαρυντικότερο για τις δημόσιες δαπάνες (Τσέλλου *et al*, 2014: 14).

Δυστυχώς, η πίεση για περιορισμό των δαπανών, ιδιαίτερα λόγω της οικονομικής κρίσης, έχει οδηγήσει σε όλο και περισσότερα κριτήρια επιλεξιμότητας με βάση τους πόρους. Σχεδόν σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες υπάρχουν προγράμματα Ε.Ε.Ε., στα οποία η ένταξη γίνεται με κάποιου είδους εισοδηματικό ή περιουσιακό κριτήριο (Τσέλλου *et al*, 2014:6). Πάντως το ερώτημα καθολικότητα ή επιλεκτικότητα ως αποτελεσματικότερος τρόπος καταπολέμησης της φτώχειας, παραμένει ανοιχτό (Lalioi, 2017:23).

3.3.2 Παροχές σε είδος ή σε χρήμα;

Το ερώτημα αυτό έχει να κάνει με την πατερναλιστικότητα των προγραμμάτων Ε.Ε.Ε, με το βαθμό

εμπλοκής του κράτους στη ζωή των πολιτών. Οι παροχές σε είδος μπορεί να είναι κουπόνια προμήθειας τροφίμων, άμεση διανομή ειδών διατροφής, επιδότηση ενοικίου που πιστώνεται απ' ευθείας στον ιδιοκτήτη κλπ. Σ' αυτή την περίπτωση ο ωφελούμενος δεν βλέπει καθόλου τα χρήματα που του αναλογούν. Έτσι δεν είναι σε θέση να επιλέξει τον τρόπο που θα τα χρησιμοποιήσει. Η παροχή σε είδος απαξιώνει την προσωπικότητα του ωφελούμενου και δημιουργεί αισθήματα κατωτερότητας, θυμίζοντας περισσότερο ελεημοσύνη παρά κοινωνική παροχή. Η αναμονή στην ουρά για μια σακούλα τρόφιμα δεν βοηθά στη διατήρηση της αξιοπρέπειας των δικαιούχων. Αντίθετα ενισχύει το στιγματισμό τους.

Οι υποστηρικτές της παροχής σε είδος, δικαιολογούν την άποψή τους λέγοντας ότι ο φορολογούμενος πρέπει να γνωρίζει αν τα χρήματά του ξοδεύονται όντως για να καλύψουν βασικές ανάγκες των ωφελούμενων ή κατασπαταλούνται σε άλλες δραστηριότητες. Επίσης με την παροχή σε είδος αποφεύγεται χρήση του επιδόματος για μη απαραίτητα αγαθά ή αγαθά που οδηγούν σε εξαρτήσεις, όπως πχ αλκοολούχα ποτά (Καμινιώτη, Μπασκόζου, 2013:144). Ο Veit-Wilson, (στο Deeming, 2017:41), παρατηρεί όμως ότι η δυνατότητα να ξοδέψει κάποιος τα χρήματά του σε “μη απαραίτητα”, όπως οποιοδήποτε μη φτωχό μέλος της κοινωνίας, αποτελεί κοινωνική συμμετοχή και οδηγεί σε αποφυγή του κοινωνικού αποκλεισμού. Οι περισσότερες μελέτες άλλωστε δείχνουν ότι με την άμεση παροχή σε χρήμα υπάρχει θετική επίπτωση στις συμπεριφορές των ωφελούμενων ως προς την αποταμίευση και ως προς την αναζήτηση εργασίας (Tanner, 2015:9).

Ο κίνδυνος στιγματισμού, τα προβλήματα εφαρμογής καθώς και οι στρεβλώσεις στην κατανάλωση, περιορίζουν την αποτελεσματικότητα της απ' ευθείας παροχής αγαθών από την Πολιτεία (Ματσαγγάνης, 2004:152). Γι' αυτό στην Ευρωπαϊκή Ένωση οι περισσότερες χώρες προκρίνουν την παροχή σε χρήμα (Τσέλλου *et al*, 2014: 9).

3.3.3. Υποχρεώσεις δικαιούχων (*Workfare ή Welfare?*)

Στον πυλώνα 14 των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αναφέρεται το δικαίωμα όλων σε ικανοποιητικό εισόδημα, με την επισήμανση ότι για τα ικανά για εργασία άτομα οι παροχές θα πρέπει να συνδέονται με κίνητρα ένταξης ή επανένταξης στην αγορά εργασίας. Στο αρχικό σχέδιο του πυλώνα ο ορισμός των προγραμμάτων εγγυημένου εισοδήματος περιελάμβανε την υποχρέωση των ικανών για εργασία ατόμων να συμμετέχουν σε δράσεις (επαν)ένταξης (Crepaldi *et al*, 2017:32). Η μετατόπιση από την υποχρέωση στα κίνητρα, σηματοδοτεί μια στροφή

προς την κατεύθυνση των κοινωνικών δικαιωμάτων αντί της αναγκαστικής ώθησης στην εργασία. Σηματοδοτεί μια προτεραιότητα της κοινωνικής προστασίας έναντι της οικονομικής ανάπτυξης.

Σε όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης πάντως, τα προγράμματα ΕΕΕ παρέχονται υπό κάποιους όρους ένταξης στην αγορά εργασίας. Σε άλλες χώρες οι όροι είναι αυστηροί και σε άλλες περισσότερο θεωρητικοί. Περιλαμβάνουν εγγραφή στις υπηρεσίες εύρεσης απασχόλησης, υπογραφή σχεδίου εύρεσης εργασίας, αποδεδειγμένη αναζήτηση εργασίας, αποδοχή προσφερόμενων θέσεων, συμμετοχή σε εκπαιδευτικά προγράμματα, ακόμα και υποχρεωτική εργασία (Frazer & Marlier, 2016:17). Σχεδόν όλα τα κράτη επιβάλλουν κάποιας μορφής ποινή για την απροθυμία για εργασία, που κυμαίνεται από προσωρινή αναστολή μέχρι διακοπή της επιδότησης (Τσέλλου *et al*, 2014:12-13).

Η επιβολή εργασιακών όρων για την ένταξη στο πρόγραμμα θεωρείται πολύ σημαντική ώστε να επιτευχθεί η αυτονομία των δικαιούχων (Ματσαγγάνης, 2004:176). Όπως άλλωστε επισημαίνει ο Kent, (2005:59), η αξιοπρέπεια πηγάζει από τη δυνατότητα να φροντίζει κανείς μόνος του τον εαυτό του. Ωστόσο η διατήρηση της αξιοπρέπειας και της αυτονομίας των ωφελούμενων δεν είναι ο μοναδικός λόγος επιβολής όρων. Υποβόσκει η νεοσυντηρητική αντίληψη ότι τα κοινωνικά δικαιώματα αντιτίθενται στην υποχρέωση του ατόμου να συντηρεί τον εαυτό του μέσω της εργασίας. Έτσι η εφαρμογή ενός δικαιώματος δεν μπορεί να είναι άνευ όρων, συνεπάγεται υποχρεώσεις. Άλλωστε δεν είναι δίκαιο άλλοι να εργάζονται και άλλοι όχι. Με την υποχρέωση για εργασία αποθαρρύνεται η επιδοματική εξάρτηση και καταπολεμάται ο κοινωνικός αποκλεισμός (Dean, 2004:14). Ένα επιπλέον όφελος είναι ότι αποφεύγονται φαινόμενα απάτης. Η υποχρεωτική εργασία, είναι αποτρεπτική για άτομα που έχουν αδήλωτα εισοδήματα και θα μπορούσαν να ωφεληθούν παράνομα από το πρόγραμμα. Ακόμη, από τη στιγμή που ο ωφελούμενος εντάσσεται στην αγορά εργασίας, σταδιακά απεμπλέκεται από την επιδοματική στήριξη, με αποτέλεσμα τη μείωση του δημοσιονομικού κόστους, (Ματσαγγάνης, 2004:177). Στην περίπτωση που δεν εργάζεται, δεν φορολογείται επομένως αυξάνει ακόμη περισσότερο το κόστος για το κράτος.

Η επιβολή όρων όμως δεν έχει μόνο θετικό πρόσημο. Η αντίθετη άποψη θεωρεί ότι η υποχρέωση για εργασία, αδυνατίζει τη διαπραγματευτική ικανότητα του δικαιούχου, ο οποίος προκειμένου να βρει οπωσδήποτε δουλειά, αναγκάζεται να αποδεχτεί κακοπληρωμένες θέσεις, με κακές εργασιακές συνθήκες. Αυτή η κατάσταση μπορεί να οδηγήσει σε φαινόμενα εκμετάλλευσης και στην αύξηση των λεγόμενων εργαζόμενων-φτωχών (White, 2015:22). Η Rose (2000:2) αναφέρει ότι τα

προγράμματα που επιβάλλουν εργασία, δημιουργούν στιγματισμό και αισθήματα ντροπής. Αντανακλούν τη νεοφιλελεύθερη άποψη ότι οι φτωχοί είναι υπαίτιοι για την κατάστασή τους και ότι απλά δεν επιθυμούν να εργαστούν, προτιμώντας την εξάρτηση από την κοινωνική πρόνοια. Μεγάλο πρόβλημα παρουσιάζεται στην περίπτωση που ο δικαιούχος αναζητά δουλειά αλλά δεν καταφέρνει να βρει. Στην προσπάθειά του να αποδείξει ότι παρ' ότι έψαχνε, δεν μπόρεσε να βρει εργασία, βιώνει συναισθήματα ντροπής και ανεπάρκειας. Έτσι μπορεί να οδηγηθεί σε μειωμένη συμμετοχή και αποκλεισμό. Πληγώνεται η αξιοπρέπειά του και ο αρχικός στόχος της επιβολής, που ήταν η διατήρησή της αξιοπρέπειας, ακυρώνεται. Η πειθαρχική προώθηση προς την εργασία δεν προωθεί την κοινωνική ένταξη, αντίθετα περιθωριοποιεί περισσότερο τις κοινωνικά ευάλωτες ομάδες (Κοντιάδης, 2017:163).

Όσο αφορά τη δικαιοσύνη, είναι πραγματικά άδικο κάποιιοι να εργάζονται και κάποιιοι όχι, όμως αυτό δεν συμβαίνει μόνο στους δικαιούχους επιδομάτων. Υπάρχει τεράστια ανισοκατανομή εισοδήματος, η οποία μακράν απέχει από το να είναι δίκαιη. Γιατί είναι δίκαιο να μην εργάζεται κάποιιοι ο οποίος γεννήθηκε πλούσιος, ενώ είναι άδικο να μην εργάζεται κάποιιοι που έχει μεγάλη ανάγκη (White, 2015:21-23);

Η απροθυμία της ένταξης στην εργασία δεν οφείλεται στην σκληριότητα των δικαιούχων. Μεγάλη είναι η συνεισφορά των αντικινήτρων για εργασία, τα οποία μπορεί να οδηγήσουν σε μακροχρόνια εξάρτηση. Αυτά σύμφωνα με τη μελέτη των Frazer & Marlier (2016:31), περιλαμβάνουν:

- Υψηλή φορολογία στην περίπτωση που κάποιιοι ωφελούμενος έχει ακόμα και μηδαμινό εισόδημα από εργασία. Σε πολλές χώρες, η φορολογία είναι τόσο υψηλή ώστε ο δικαιούχος βρίσκεται σε χειρότερη οικονομική κατάσταση ως εργαζόμενος παρά ως ωφελούμενος από το πρόγραμμα.
- Πολύ κακοπληρωμένες θέσεις εργασίας χωρίς προοπτικές. Αν το εισόδημα από την εργασία πλησιάζει το ποσό του επιδόματος χωρίς προοπτικές βελτίωσης, τότε ο δικαιούχος δεν έχει κανένα λόγο να εργαστεί.
- Άμεση διακοπή του επιδόματος με την εύρεση έστω και μερικής απασχόλησης.
- Προβλήματα υγείας ή φροντίδα ανηλίκων, υπερηλίκων ή ΑΜΕΑ. Σε χώρες χωρίς

κοινωνικές δομές φροντίδας, το κόστος που αναγκάζεται να καταβάλει το άτομο για τη φροντίδα εξαρτώμενων μελών, μπορεί ακόμη και να υπερβαίνει τα έσοδά του από την εργασία.

Με μια φράση: αν η εργασία κοστίζει ακριβά, τότε είναι προτιμότερη η επιδότηση, όσο χαμηλή κι αν είναι.

Ο Atkinson (2011), πρότεινε μια παραλλαγή στην επιβολή εργασιακών όρων, θεωρώντας ότι τα προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος πρέπει να παρέχονται όχι υπό όρους εργασίας, αλλά υπό όρους συμμετοχής (participation). Τη συμμετοχή την ορίζει υπό ευρεία έννοια, ώστε να περιλαμβάνει όχι μόνο την αμειβόμενη εργασία ή την αναζήτηση εργασίας, αλλά και την εκπαιδευτική διαδικασία, τη φροντίδα παιδιών, ηλικιωμένων ή ΑΜΕΑ. Σε μια εποχή που οι θέσεις εργασίας ολοένα και μειώνονται όχι μόνο λόγω της οικονομικής κρίσης, αλλά και λόγω της τεχνολογικής εξέλιξης, η οπτική ότι αποδεκτή είναι μόνο η αμειβόμενη εργασία αμφισβητείται. Η εργασία αλλάζει μορφή. Η υποστήριξη και αποδοχή κάθε μορφής κοινωνικά χρήσιμης εργασίας, εκφράζει την προσπάθεια ανατροπής βασικών σχέσεων του καπιταλιστικού συστήματος, των σχέσεων μεταξύ ιδιωτικού–δήμόσιου και ατομικού–συλλογικού (Στασινοπούλου, 1996:57).

Η εργασιακή ένταξη είναι σημαντική για την ανεξαρτητοποίηση και για την κοινωνική ένταξη του δικαιούχου. Σύμφωνα όμως με τον πυλώνα 14 των κοινωνικών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η συμμετοχή στην αγορά εργασίας και η αποφυγή της επιδοματικής εξάρτησης πρέπει να επιτυγχάνονται μέσω κινήτρων και όχι μέσω καταναγκασμού. Μεγάλη προσοχή πρέπει επίσης να δοθεί στην ελαχιστοποίηση των αντικινήτρων για εργασία.

3.3.4 Μπορεί το ΕΕΕ να αντικαταστήσει όλα τα προνοιακά προγράμματα;

Ένα ακόμη ερώτημα που αφορά το σχεδιασμό ενός προγράμματος ΕΕΕ, είναι αν μπορεί να αντικαταστήσει όλα τα άλλα προνοιακά επιδόματα ή αν πρέπει να εφαρμόζεται παράλληλα. Ο Αμίτσης (2013:65), προτείνει την κατάργηση όλων των κατηγοριακών προνοιακών προγραμμάτων και την αντικατάστασή τους από το ΕΕΕ. Ο Δημουλάς (2017:11) επισημαίνει ότι το ΕΕΕ απευθύνεται στους πιο αδύναμους και τείνει να ενσωματώσει όλα τα επιδόματα κατηγοριακού χαρακτήρα, ενοποιώντας τις ευάλωτες ομάδες σε μια, αυτή του ακραία φτωχού και ανίκανου προς εργασία. Οι Crepaldi *et al*, (2017:45), υποστηρίζουν ότι τα προγράμματα ΕΕΕ είναι πολύ

αποτελεσματικότερα όταν συνδυάζονται με υποστηρικτικές υπηρεσίες και άλλα προγράμματα όπως στέγασης, εκπαίδευσης ή φροντίδας παιδιών. Οι Figari *et al* (2013:26) παρατηρούν ότι όταν η αγορά εργασίας λειτουργεί αποτελεσματικά και το κράτος πρόνοιας έχει ισχυρή παρουσία, τα προγράμματα ΕΕΕ έχουν καλύτερη απόδοση. Στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες πάντως, εφαρμόζονται προγράμματα ΕΕΕ, τα οποία συμπληρώνονται από κατηγορικά προγράμματα που στοχεύουν στην κάλυψη ομάδων του πληθυσμού με συγκεκριμένες ανάγκες, όπως πχ τα αναπηρικά επιδόματα (Αμίτσης, 2013:66). Επίσης, είναι διεθνής πρακτική, οι δικαιούχοι του ΕΕΕ να επιλέγονται αυτόματα και για άλλα επιδόματα που λειτουργούν παράλληλα και προορίζονται για φτωχές οικογένειες (Ματσαγγάνης *et al*, 2017:97)

3.3.5. Ποιός παρέχει το πρόγραμμα;

Στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες τα προγράμματα ΕΕΕ υλοποιούνται σε εθνικό επίπεδο. Η συνηθέστερη πρακτική είναι ο κεντρικός σχεδιασμός και έλεγχος σε συνδυασμό με την τοπική εφαρμογή και διαχείριση του προγράμματος, ώστε να είναι δυνατή η εκτίμηση των ιδιαιτεροτήτων κάθε περίπτωσης (Δημουλάς, 2017:11 και Crepaldi *et al*, 2017:54). Ο κεντρικός έλεγχος έχει το πλεονέκτημα της αμεροληψίας σχετικά με τον έλεγχο σε επίπεδο δήμων, όμως, όπως παρατηρεί ο Dean (2004:38), λειτουργεί ενάντια στη δημοκρατία και στην ποιότητα.

Πάντως, εκεί που η αρμοδιότητα των τοπικών αρχών αφορά και το σχεδιασμό, δηλαδή τα κριτήρια επιλεξιμότητας ή/και το ύψος του επιδόματος, δημιουργούνται μεγάλες διαφορές και αποκλίσεις (Δημουλάς, 2017:11). Ο σχεδιασμός σε τοπικό επίπεδο μπορεί να οδηγήσει σε συνεργασίες με τοπικούς φορείς, όπως η εκκλησία, οι ΜΚΟ, ακόμη και ιδιώτες, τόσο στη χρηματοδότηση όσο και στις δράσεις ένταξης. Πρόκειται δηλαδή για έναν προνοιακό πλουραλισμό, όπου ελλοχεύει ο κίνδυνος εμπορευματοποίησης της παροχής και αποκλιμάκωσης της θεσμικής κατοχύρωσης του δικαιώματος στην αξιοπρεπή διαβίωση, το οποίο έτσι επαφίεται στην προστασία των νόμων της αγοράς (Βενιέρης, 2013:141)

Η τοπική εφαρμογή και διαχείριση αντίθετα, έχει θετικές επιπτώσεις, κυρίως στα ποσοστά κάλυψης του προγράμματος. Οι υπάλληλοι της τοπικής αυτοδιοίκησης βρίσκονται πιο κοντά στον πολίτη, βοηθούν στην ενημέρωση, στη διαδικασία της αίτησης και ότι άλλο χρειαστεί, αυξάνοντας έτσι το ποσοστό των δικαιούχων που επιλέγονται (Crepaldi *et al*, 2017:88). Επιπλέον, οι υπάλληλοι των ΟΤΑ, μπορούν να συνεισφέρουν στον εντοπισμό δυνητικών δικαιούχων, οι οποίοι πιθανόν να μην

έχουν πληροφορηθεί την ύπαρξη του προγράμματος.

3.3.6 Προβλήματα στόχευσης

Ένα από τα σοβαρότερα ζητήματα στην εφαρμογή των προγραμμάτων ΕΕΕ, αλλά και όλων των προνοιακών προγραμμάτων, είναι η σωστή στόχευση. Βασική προϋπόθεση για την επιτυχία οπουδήποτε προγράμματος, είναι τα χρήματα που ξοδεύει το κράτος για το πρόγραμμα, να φθάνουν στους πραγματικούς δικαιούχους. Σύμφωνα με τους Roosma *et al* (2013:21), τα κοινωνικά κράτη παρουσιάζουν δύο αδύνατα σημεία, αυτό της μη κάλυψης των πραγματικών δικαιούχων (non-take up) και αυτό της εξαπάτησης των υπηρεσιών πρόνοιας (welfare fraud). Και τα δύο αποτελούν όψεις του ίδιου νομίσματος γιατί και τα δύο δυναμιτίζουν την αποτελεσματικότητα και το λόγο ύπαρξης του προγράμματος και υποσκάπτουν τα θεμέλια του κοινωνικού κράτους.

Όλα τα προγράμματα ΕΕΕ απαιτούν δήλωση της πρόθεσης υπαγωγής του δυνητικού δικαιούχου στο πρόγραμμα. Η πρόθεση δηλώνεται με την υποβολή αίτησης από τον δικαιούχο. Η έλλειψη ενημέρωσης, η αδυναμία συμπλήρωσης της αίτησης, η αδυναμία πρόσβασης στις αρμόδιες υπηρεσίες, ο φόβος στιγματισμού, ακόμα και το διοικητικό λάθος, μπορεί να έχουν σαν αποτέλεσμα δυνητικοί δικαιούχοι να μην διεκδικούν την υπαγωγή τους στο πρόγραμμα (Van Stolk, & Elmerstig, 2013:58). Σ' αυτή την περίπτωση δεν καλύπτονται αυτοί που πραγματικά έχουν ανάγκη. Παρόλη τη σοβαρότητα του προβλήματος της μη κάλυψης, η κοινή γνώμη φαίνεται να ασχολείται περισσότερο με το πρόβλημα της εξαπάτησης. Γεγονός είναι πάντως ότι όσοι ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού θεωρούν μεγαλύτερο το πρόβλημα της μη κάλυψης, ενώ όσοι είναι σε καλύτερη οικονομική κατάσταση θεωρούν σημαντικότερο το πρόβλημα της εξαπάτησης (Roosma *et al*, 2013:34).

Ως εξαπάτηση των υπηρεσιών πρόνοιας, θεωρείται οποιαδήποτε εσκεμμένη πράξη ή παράλειψη αποσκοπεί στη λήψη προνοιακής παροχής, χωρίς να πληρούνται τα κριτήρια υπαγωγής στην παροχή αυτή. Με δεδομένη την οικονομική στενότητα που έχει επιφέρει η κρίση, η πάταξη της εξαπάτησης είναι προτεραιότητα των περισσότερων κυβερνήσεων. Αυτό δεν είναι εύκολο όμως, για πολλούς λόγους. Εδώ θα πρέπει να επισημάνουμε ότι η απόδοση της παροχής σε μη δικαιούχο, δεν οφείλεται πάντα σε απάτη. Η περίπτωση του λάθους είτε από τη μεριά του δικαιούχου, είτε από τη μεριά του αρμόδιου υπαλλήλου είναι πολύ συνηθισμένη. Η διάκριση μεταξύ φαινομένων απάτης και φαινομένων λαθών είναι σημαντική, διότι η αντιμετώπισή τους απαιτεί διαφορετικές

στρατηγικές (Reindl-Krauskopf S, Meissnitzer M, 2013:44-45). Στο σχεδιασμό στρατηγικών μείωσης φαινομένων εξαπάτησης, οι αρμόδιοι θα πρέπει να κάνουν μια ακόμη διάκριση, αυτή μεταξύ εξαπάτησης και κατάχρησης. Η κατάχρηση συμβαίνει όταν πραγματικοί δικαιούχοι δεν συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις τους, για παράδειγμα επιδεικνύουν απροθυμία για εργασία (Vonk G, 2013:123). Παρότι είναι γνωστό ότι περίπου 5-10% των κοινωνικών δαπανών των κρατών του ΟΟΣΑ παρέχεται σε λάθος άτομα (Van Stolk, Elmerstig, 2013:57), πολύ λίγες συστηματικές μελέτες έχουν γίνει σχετικά με το μέγεθος της εξαπάτησης και των λαθών. Ακόμα λιγότερες έχουν γίνει σχετικά με τις αιτίες εμφάνισης των φαινομένων αυτών.

Τα έστω και περιορισμένα δεδομένα, δείχνουν ότι υπάρχει σχέση αναλογίας μεταξύ του ύψους των εισφορών (ασφαλιστικών ή/και φορολογικών), και του μεγέθους της εξαπάτησης. Μάλιστα όσο μεγαλύτερο το φορολογικό βάρος, τόσο υψηλότερη η συμμετοχή στην παραοικονομία, με αποτέλεσμα μεγαλύτερη εισφοροδιαφυγή και φοροδιαφυγή (Van Stolk, & Elmerstig, 2013:47 και 60). Σύμφωνα με τους Ματσαγγάνη και Λεβέντη (2012:7) ο σπουδαιότερος λόγος που οι παροχές φθάνουν σε μη δικαιούχους είναι η φοροδιαφυγή. Οι πιο συνηθισμένες περιπτώσεις εξαπάτησης είναι η απόκρυψη εισοδημάτων, και η απόκρυψη εργασίας. Δεν λείπουν όμως σοβαρότερες περιπτώσεις απάτης, όπως πλαστοπροσωπία, ψευδής δήλωση οικογένειας ως μονογονεϊκή, λήψη επιδομάτων θανόντων ή φυλακισμένων. Σε αυτές τις περιπτώσεις κοινός παρονομαστής είναι η έλλειψη τιμιότητας των αιτούντων ή/και των αρμόδιων υπαλλήλων. Η τιμιότητα σχετίζεται με το εσωτερικό σύστημα αξιών του κάθε ατόμου. Οι Halla και Schneider, (2008:18) ισχυρίζονται ότι το σύστημα αξιών επηρεάζεται από εξωτερικούς παράγοντες, κυρίως οικονομικής φύσης. Οι μελέτες τους έδειξαν ότι οι πολίτες με χαμηλά εισοδήματα που έχουν την ευκαιρία να διαπράξουν απάτη με μικρό κόστος, δεν τη θεωρούν αδίκημα ασύμβατο με τις ηθικές τους αξίες. Αντίθετα, μάλλον προσαρμόζουν τις αξίες τους σ' αυτή την παραβατική συμπεριφορά. Για τους εργαζόμενους και φορολογούμενους πολίτες όμως, η ίδια πράξη έχει μεγαλύτερο κόστος, αφού είναι αυτοί που πληρώνουν για τις προνοιακές παροχές. Επομένως γι' αυτούς το ίδιο αδίκημα θεωρείται ηθικά σοβαρότερο. Για την αντιμετώπιση λοιπόν των φαινομένων εξαπάτησης δεν αρκεί ο καλός σχεδιασμός του προγράμματος. Είναι απαραίτητη η θεώρηση της συνολικότερης εικόνας και η συνεργασία μεταξύ αυτών που σχεδιάζουν τη φορολογική πολιτική με αυτούς που σχεδιάζουν την κοινωνική πολιτική.

Αντίθετα, τα λάθη οφείλονται περισσότερο σε αδυναμίες του συστήματος. Η περιπλοκότητα του συστήματος, η έλλειψη εκπαίδευσης και υποστήριξης των αρμόδιων υπαλλήλων, η μη ύπαρξη

διασταυρώσεων με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, μπορούν να οδηγήσουν σε λάθη είτε προς την πλευρά της μη κάλυψης, είτε προς την πλευρά της κάλυψης λάθος ατόμων (Van Stolk, & Elmerstig, 2013:61). Τα λίγα στοιχεία που υπάρχουν από τις χώρες που διενεργούν μετρήσεις της εξαπάτησης και των λαθών δείχνουν ότι το ποσοστό των πόρων του κοινωνικού κράτους που χάνεται λόγω λάθους είναι περίπου ίδιο ή λίγο μεγαλύτερο από αυτό που χάνεται εξ' αιτίας απάτης (Van Stolk, Elmerstig, 2013:52).

Στην προσπάθειά τους τα κράτη να περιορίσουν φαινόμενα λάθος στόχευσης, ακολουθούν διάφορες τακτικές. Μια τακτική είναι η λήψη μέτρων για την αύξηση της συμμόρφωσης με τους κανόνες. Αυτά μπορεί να είναι ενημερωτικές εκστρατείες ή φορολογικά κίνητρα για την αποφυγή της αδήλωτης εργασίας, ευελπιστώντας στην τιμιότερη συμπεριφορά των πολιτών. Μια πιο διαδεδομένη τακτική είναι η βελτίωση των ελέγχων. Περιλαμβάνει συνεργασίες μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, διαλειτουργικά ηλεκτρονικά συστήματα ώστε να διασταυρώνονται άμεσα τα δηλούμενα στοιχεία ή επιτόπιους ελέγχους από υπαλλήλους της πρόνοιας. Σε κάποια κράτη όπως στην Μ. Βρετανία και την Ιρλανδία, αλλά και στις Ηνωμένες Πολιτείες, το κράτος ζητά τη συνεργασία των πολιτών στην αποκάλυψη περιπτώσεων εξαπάτησης, μέσω ανοιχτών γραμμών επικοινωνίας. Η συγκεκριμένη πρακτική έχει δεχτεί έντονη κριτική, καθώς αφενός μεγάλο μέρος της πληροφορίας που δίνεται αποτελεί κακόβουλο κουτσομπολιό και αφετέρου δημιουργεί κλίμα εχθρότητας και έλλειψης εμπιστοσύνης μεταξύ των μελών της κοινωνίας αλλά και απέναντι στο κοινωνικό κράτος το ίδιο. Μια τρίτη τακτική των κυβερνήσεων είναι η αυστηροποίηση των ποινών σε περίπτωση ανακάλυψης της εξαπάτησης η οποία συνοδεύεται από ενημερωτικές εκστρατείες που παρουσιάζουν την εξαπάτηση των κοινωνικών υπηρεσιών ως σοβαρότατο έγκλημα. Η τακτική αυτή όμως ενέχει τον κίνδυνο θεώρησης των ωφελούμενων του προγράμματος ως εν δυνάμει εγκληματιών και της δημιουργίας αρνητικών αντιλήψεων στην κοινωνία για το κοινωνικό κράτος (Reindl-Krauskopf S, Meissnitzer M, 2013:16-17).

Όποια τακτική κι αν ακολουθηθεί όμως, αυτό που πρώτα πρέπει να γίνει είναι μια ανάλυση κόστους. Η αντιμετώπιση της εξαπάτησης δεν είναι δωρεάν. Πολλές φορές το κόστος αντιμετώπισης μπορεί να είναι υψηλότερο από τα ποσά που δίνονται άδικα. Επομένως κάθε κράτος θα πρέπει να μετρήσει ακριβώς το μέγεθος των άδικων παροχών και να αποφασίσει κατά πόσον είναι οικονομικά συμφέρον να μπει στη διαδικασία μείωσής τους (Van Stolk, Elmerstig, 2013:61-62).

3.4. Η εφαρμογή των προγραμμάτων ΕΕΕ στην Ευρώπη

3.4.1. Γενικές αρχές προγραμμάτων ΕΕΕ

Όποιες κι αν είναι οι ιδεολογικές προσεγγίσεις ή οι επιλογές σχεδιασμού της εκάστοτε κυβέρνησης που εφαρμόζει ένα πρόγραμμα ΕΕΕ, όλες οι Ευρωπαϊκές χώρες συγκλίνουν σε κάποιες γενικές αρχές. Αυτές είναι:

- **καθολικότητα εφαρμογής:** Πρόκειται για συστήματα που καλύπτουν όλον τον πληθυσμό.
- **Επικουρικότητα:** οι παροχές του προγράμματος συμπληρώνουν το εισόδημα των δικαιούχων από οποιαδήποτε άλλη πηγή, επομένως το ύψος τους εξαρτάται από το βαθμό κάλυψης της ανάγκης των δικαιούχων
- **εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης** είτε μέσω χρηματικών παροχών είτε μέσω παροχών σε είδος είτε μέσω παροχής δωρεάν υπηρεσιών
- **νομική κατοχύρωση δικαιούχων:** η ένταξη βασίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια και δεν εξαρτάται από τη διακριτική ευχέρεια των δημόσιων λειτουργών
- **εξασφάλιση δωρεάν υγειονομικής περίθαλψης**
- **ενίσχυση της δυνατότητας ένταξης των δικαιούχων στον οικονομικό και κοινωνικό ιστό,** μέσω προγραμμάτων εκπαίδευσης και ένταξης στην αγορά εργασίας

(Αμίτσης, 2013:62)

3.4.2. Αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων ΕΕΕ

Σύμφωνα με τους Crepaldi *et al*, (2017:33), τα προγράμματα Ε.Ε.Ε αποτυγχάνουν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό για τρεις κυρίως

λόγους:

- η επιδοματική ενίσχυση είναι μικρή και δεν επαρκεί για να μειώσει τη φτώχεια
- το πρόγραμμα δεν καλύπτει όλους όσοι έχουν ανάγκη
- οι δυνητικοί δικαιούχοι δεν ασκούν το δικαίωμά τους

Στο σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ, παρά την εκτεταμένη εφαρμογή των προγραμμάτων Ε.Ε.Ε, η αποτελεσματικότητά τους παραμένει περιορισμένη. Οι Frazer και Marlier (2016:8-9), στα αποτελέσματα της μελέτης τους για τα προγράμματα Ε.Ε.Ε στην Ευρώπη, συμπεραίνουν ότι έχουν μικρή επίπτωση στη μείωση της φτώχειας και περιορισμένη επίδραση στην εργασιακή και κοινωνική ένταξη. Παρατηρούν επίσης ότι το πρόβλημα της μακροχρόνιας εξάρτησης που προκαλούν είναι σημαντικό, ιδιαίτερα μεταξύ ατόμων με χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, ατόμων με προβλήματα υγείας, ή γονέων με μικρά παιδιά. Η καλύτερη επίδοσή τους παρατηρείται στη μείωση του χάσματος φτώχειας, φέρνοντας τους ανθρώπους πιο κοντά στο όριο φτώχειας, χωρίς όμως να καταφέρουν να μεταπηδήσουν πάνω από αυτό.

3.5. Ανακεφαλαίωση

Οι ιδεολογικές προσεγγίσεις σχετικά με τα προγράμματα ΕΕΕ, διαφέρουν κατά πολύ μεταξύ τους. Το ίδιο συμβαίνει και με τις απόψεις σχετικά με ζητήματα σχεδιασμού και εφαρμογής. Όλοι όμως συμφωνούν ότι η ύπαρξη ενός ύστατου δικτύου ασφαλείας που θα εξασφαλίζει το δικαίωμα στην αξιοπρεπή διαβίωση των πλέον ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού, είναι απαραίτητη για την κοινωνική συνοχή.

Προγράμματα ΕΕΕ, εφαρμόζονται σε όλες τις Ευρωπαϊκές χώρες, με παρόμοιες γενικές αρχές. Οι κυριότερες από αυτές είναι η καθολικότητα εφαρμογής, η επικουρικότητα, η εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης και η ενίσχυση της δυνατότητας ένταξης στον οικονομικό και κοινωνικό ιστό. Διαφοροποιήσεις υπάρχουν σε ζητήματα σχεδιασμού, κυρίως σε θέματα που αφορούν την αυστηρότητα των υποχρεώσεων των δικαιούχων σε σχέση με την ένταξη στην αγορά εργασίας, την παροχή σε είδος ή σε χρήμα και την εφαρμογή σε κεντρικό ή τοπικό επίπεδο. Σε όλες τις χώρες

παρουσιάζονται φαινόμενα λάθος στόχευσης, τόσο μη κάλυψης των δικαιούχων, όσο και απονομής της παροχής σε μη δικαιούχους, τα οποία αντιμετωπίζονται με διαφορετικό τρόπο από κάθε χώρα. Πάντως το συγκεκριμένο πρόβλημα χρήζει περαιτέρω διερεύνησης, καθώς οι σχετικές μελέτες είναι περιορισμένες.

Όσο αφορά την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων ΕΕΕ στην Ευρώπη, όλες οι μελέτες συγκλίνουν ότι είναι πολύ περιορισμένη. Ο δηλούμενος στόχος αντιμετώπισης της φτώχειας επιτυγχάνεται μόνο στο βαθμό μείωσης του χάσματος φτώχειας και όχι στη μετατόπιση των φτωχών πάνω από το όριο φτώχειας. Ο στόχος αντιμετώπισης του κοινωνικού αποκλεισμού, όπως φαίνεται από τις σχετικές μελέτες, έχει ακόμη πενιχρότερα αποτελέσματα. Αντί τα προγράμματα ΕΕΕ να αντιμετωπίσουν τον κοινωνικό αποκλεισμό, σε πολλές περιπτώσεις δημιουργούν φαινόμενα μακροχρόνιας εξάρτησης, αποκλείοντας ακόμη περισσότερο τα άτομα που είχαν σαν στόχο να ενσωματώσουν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (ΚΕΑ)

4.1. Εισαγωγή

Η πορεία για τη θεσμοθέτησή του ΕΕΕ στη χώρα μας, ξεκίνησε λίγο πριν το 2000 και πέρασε από αρκετά στάδια μέχρι να φτάσει στη σημερινή του μορφή. Διάφορες προτάσεις από εκπροσώπους όλου του πολιτικού φάσματος προκαλούσαν αντιδράσεις τόσο μεταξύ των κομμάτων όσο και μέσα στα ίδια τα κόμματα (Ματσαγγάνης, 2013:23). Τελικά η πανελλαδική του εφαρμογή ξεκίνησε το Φεβρουάριο του 2017, με τη μορφή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης.

Στο κεφάλαιο αυτό περιγράφεται αρχικά η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος ΕΕΕ. Κατόπιν γίνεται πλήρης περιγραφή του ΚΕΑ, των προδιαγραφών και των απαιτήσεών του. Τέλος επιχειρείται μια κριτική αποτίμηση της αποτελεσματικότητας και της συμφωνίας του με τις βασικές αρχές των προγραμμάτων ΕΕΕ αλλά και με τις βασικές αρχές της Κοινωνικής Πολιτικής.

4.2. Η πιλοτική εφαρμογή

Η εφαρμογή του προγράμματος ΕΕΕ προτάθηκε στη χώρα μας από το ΔΝΤ, το Μάρτιο του 2012 (IMF, 2012:20). Η πρώτη πιλοτική εφαρμογή (ΦΕΚ 3018 Β/2014) έγινε το Νοέμβριο του 2014, σε 13 Δήμους⁸, με τίτλο “Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα”, και χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό. Βασίστηκε σε τρεις πυλώνες δράσης:

- εισοδηματική ενίσχυση
- πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά
- κοινωνική και εργασιακή ένταξη

⁸ Δράμας, Έδεσσας, Γρεβενών, Ιωαννίνων, Καρδίτσας, Λευκάδας, Χαλκιδαίων, Μεσολογγίου, Καλλιθέας, Τρίπολης, Σάμου, Σύρου και Μαλεβιζίου

Ως ωφελούμενη μονάδα ορίστηκε το άτομο και ως κατώφλι εισοδήματος και ανώτατη εισοδηματική ενίσχυση κατ' άτομο, το ποσό των 100 ευρώ. Το ύψος της επιδότησης ανά δικαιούχο προέκυπτε από τη διαφορά μεταξύ πραγματικού εισοδήματος και κατωφλιού εισοδήματος. Παράλληλα, για την ένταξη στο πρόγραμμα υπήρχαν περιουσιακά κριτήρια κινητής και ακίνητης περιουσίας.

Η αξιολόγηση του προγράμματος από το ΕΙΕΑΔ, έδειξε ότι με βάση τα κριτήρια του προγράμματος, ενισχύθηκαν κυρίως όσοι εργάζονταν σε αδήλωτες εργασίες, αγρότες και αυτοαπασχολούμενοι, σε βάρος των ανέργων και των χαμηλόμισθων. Περιορισμένη ήταν η συμμετοχή ευάλωτων κοινωνικών ομάδων όπως άστεγοι και ΑΜΕΑ. Για τη συντριπτική πλειοψηφία των δικαιούχων (70,9%) το εισόδημά τους ακόμη και μετά την επιδότηση, παρέμενε κάτω από το 50% του διάμεσου εισοδήματος. Τέλος, ο πυλώνας κοινωνικής και εργασιακής ένταξης ουσιαστικά παρέμεινε ανενεργός (Δημουλάς, 2017:16-17). Η αξιολόγηση της Παγκόσμιας Τράπεζας, εστίασε στα προβλήματα απάτης των δικαιούχων, το βαθμό κάλυψης των ευάλωτων ομάδων και την εύρεση πόρων χρηματοδότησης του προγράμματος (Δημουλάς, 2017:20).

Η δεύτερη πιλοτική εφαρμογή του Ε.Ε.Ε, ξεκίνησε το δεύτερο εξάμηνο του 2016 (ΦΕΚ Β/2089/2016), σε 30 Δήμους⁹. Με βάση την αξιολόγηση του 1ου πιλοτικού, έγιναν ορισμένες αλλαγές ώστε να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που είχαν διαγνωσθεί. Οι βασικότερες αλλαγές είναι: ωφελούμενη μονάδα δεν είναι το άτομο αλλά το νοικοκυριό, το όριο ακραίας φτώχειας ορίστηκε στα 200 ευρώ το μήνα/άτομο και ο υπολογισμός του εισοδήματος γίνεται εξαμηνιαίος από ετήσιος.

Χωρίς καμία ουσιαστική αλλαγή από τη 2η πιλοτική εφαρμογή, το πρόγραμμα επεκτάθηκε πανελλαδικά από 1η Φεβρουαρίου 2017 (ΦΕΚ Β'/128/2017) και συνεχίζει μέχρι σήμερα, με τον τίτλο Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης. Ένα χρόνο μετά την αρχική εφαρμογή, δεν έχει γίνει καμία επίσημη αξιολόγηση του προγράμματος.

9 Βλ. Παράρτημα Α

4.3. Το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης

4.3.1. Περιγραφή

Το ΚΕΑ είναι ένα πρόγραμμα ΕΕΕ με στόχο την αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Απευθύνεται σε νοικοκυριά που διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στην ελληνική επικράτεια και ζουν κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας. Το όριο αυτό ορίστηκε στο ποσό των 200 ευρώ το μήνα κατ' άτομο.

Ο σχεδιασμός του προγράμματος είναι κεντρικός, ενώ η εφαρμογή του γίνεται σε τοπικό επίπεδο¹⁰

Το πρόγραμμα περιλαμβάνει τρεις πυλώνες:

- εισοδηματική ενίσχυση
- διασύνδεση με υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης
- διασύνδεση με υπηρεσίες εργασιακής ένταξης

Παράλληλα παρέχεται στους δικαιούχους δωρεάν υγειονομική περίθαλψη, πρόσβαση σε μειωμένα τιμολόγια ύδρευσης και ηλεκτρικής ενέργειας (ΚΟΤ), καθώς και δικαίωμα ένταξης στο επισιτιστικό πρόγραμμα ΤΕΒΑ. Οι υπηρεσίες ένταξης αφορούν:

- κάλυψη προτεινόμενης θέσης εργασίας,
- συμμετοχή σε προγράμματα κοινωνικού εργοκοινωνικού έργου
- συμμετοχή σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης

¹⁰ Βλ. Παράρτημα Β

- συμμετοχή σε προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας
- ένταξη ή επιστροφή στο εκπαιδευτικό σύστημα και σε σχολεία δεύτερης ευκαιρίας.

Ορισμοί:

- ωφελούμενη μονάδα είναι το νοικοκυριό, με την έννοια όλων των ατόμων που μένουν κάτω από την ίδια στέγη.
- εγγυημένο ποσό είναι το ποσό που εγγυάται το πρόγραμμα για κάθε νοικοκυριό, ανάλογα με τον αριθμό και την ηλικία των μελών του, μετά την καταβολή του ΚΕΑ. Για μονοπρόσωπο νοικοκυριό ορίζεται στα 200 ευρώ το μήνα.
- δηλούμενο εισόδημα είναι το συνολικό εισόδημα προ φόρων, υπολογιζόμενο για τους τελευταίους 6 μήνες πριν την υποβολή της αίτησης.
- Για τον υπολογισμό του εισοδήματος ένταξης αφαιρείται το 20% του καθαρού δηλούμενου εισοδήματος του τελευταίου εξαμήνου από οποιαδήποτε εργασία. Σε περίπτωση που μέλος του νοικοκυριού βρει εργασία, αφαιρείται τον πρώτο μήνα το 100% και τους δύο επόμενους το 40% του εισοδήματος από την εργασία αυτή.
- Το μηνιαίο ποσό εισοδηματικής ενίσχυσης προκύπτει ως διαφορά μεταξύ δηλούμενου και εγγυημένου ποσού.
- Για την ένταξη ισχύουν κριτήρια κινητής και ακίνητης περιουσίας.
- Εξαιρούνται φιλοξενούμενοι σε μονάδες κλειστής φροντίδας, φοιτητές, φυλακισμένοι, στρατευμένοι και νοικοκυριά που εμπίπτουν στο φόρο πολυτελείας ή δηλώνουν δίδακτρα ιδιωτικών σχολείων και δαπάνες για οικιακούς βοηθούς.

Οι αρμόδιες υπηρεσίες και τα κριτήρια ένταξης παρουσιάζονται στο Παράρτημα Β.

4.3.2. Διαδικασία ένταξης

Η αίτηση υπαγωγής στο πρόγραμμα γίνεται μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας, την ευθύνη για το σχεδιασμό και τη λειτουργία της οποίας έχει η ΗΔΙΚΑ Α.Ε. Η πλατφόρμα είναι εύχρηστη και η συμπλήρωση της αίτησης πολύ απλή. Τα περισσότερα στοιχεία είναι προσυμπληρωμένα και οι διασταυρώσεις¹¹ γίνονται σε χρόνο της τάξης του χιλιοστού του δευτερολέπτου. Την αίτηση υποβάλει ο υπόχρεος φορολογικής δήλωσης της φιλοξενούσας μονάδας για το σύνολο των μελών του νοικοκυριού ενώ οι φιλοξενούμενοι δεν μπορούν να υποβάλουν αίτηση. Με τη συμπλήρωση της αίτησης φαίνεται άμεσα αν η αίτηση απορρίφθηκε ή εγκρίθηκε και το ποσό της επιδότησης που δικαιούται. Η υποβολή γίνεται μέσω τριών καναλιών:

- Από προσωπικό ηλεκτρονικό υπολογιστή με χρήση κωδικών taxisnet
- Μέσω ΚΕΠ
- Μέσω υπηρεσιών Πρόνοιας των Δήμων

Τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για την υποβολή μέσω ΚΕΠ ή Δήμου είναι ελάχιστα:

- Έγγραφο ταυτοποίησης
- Λογαριασμός ΔΕΗ
- Λογαριασμός Τράπεζας
- ΑΜΚΑ, ΑΦΜ
- Συναίνεση των υπόλοιπων ενήλικων μελών του νοικοκυριού

¹¹ Διασταυρώσεις γίνονται με το taxis, το ΙΚΑ, τον ΟΑΕΔ, τη ΔΕΗ, τον ΟΓΑ, τον ΟΠΕΚΕΠΕ και εμπλουτίζονται συνεχώς

Η καταβολή του επιδόματος ξεκινά την 1η του επόμενου μήνα της υποβολής της αίτησης και για ποσά άνω των 100 ευρώ γίνεται κατά 50% κατάθεση στον τραπεζικό λογαριασμό του δικαιούχου και το υπόλοιπο 50% καταβάλλεται μέσω προπληρωμένης κάρτας.

4.3.3 Υποχρεώσεις δικαιούχων

Οι δικαιούχοι του ΚΕΑ οφείλουν να υποβάλλουν φορολογική δήλωση κάθε χρόνο και να συναινούν οι ίδιοι και τα ενήλικα μέλη του νοικοκυριού στη χρήση των στοιχείων τους για τις διασταυρώσεις που εκτελεί η ηλεκτρονική πλατφόρμα. Οφείλουν ακόμη να αποδέχονται κατ' οίκον επισκέψεις των δημοτικών υπαλλήλων για επιτόπια επαλήθευση της σύνθεσης του νοικοκυριού τους. Σε περίπτωση αλλαγής περιουσιακής κατάστασης υποχρεούνται να το δηλώσουν στις αρμόδιες προνοιακές υπηρεσίες εντός δεκαπέντε ημερών. Οι δικαιούχοι οφείλουν να επισκέπτονται μια φορά το μήνα τα Κέντρα Κοινότητας των Δήμων τους.

Οι κηδεμόνες ανήλικων τέκνων πρέπει να φροντίζουν για την ολοκλήρωση της υποχρεωτικής εκπαίδευσης των τέκνων και οι ενήλικες που δεν έχουν ολοκληρώσει την υποχρεωτική εκπαίδευση, οφείλουν να εγγραφούν σε σχολεία δεύτερης ευκαιρίας. Σε περίπτωση αθέτησης της παραπάνω υποχρέωσης, η καταβολή του επιδόματος διακόπτεται.

Τα ικανά για εργασία άτομα, αν είναι εγγεγραμμένα στον ΟΑΕΔ, οφείλουν να αποδέχονται όποια θέση εργασίας τους προταθεί ή τη συμμετοχή τους σε προγράμματα κατάρτισης και να επισκέπτονται τα ΚΠΑ.2 του ΟΑΕΔ όποτε τους ζητηθεί. Σε αντίθετη περίπτωση διακόπτεται η καταβολή του επιδόματος. Δεν είναι όμως υποχρεωτική η εγγραφή στον ΟΑΕΔ, ούτε υπάρχει κάποια υποχρέωση για τα μη εγγεγραμμένα άτομα.

4.4. Κριτική αποτίμηση

Το ΚΕΑ είναι ένα πρόγραμμα κεντρικά σχεδιασμένο. Η εφαρμογή του ανατέθηκε στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως η βαθμίδα που βρίσκεται πλησιέστερα στον πολίτη και μπορεί να αντιληφθεί καλύτερα τις ανάγκες του. Δυστυχώς, στους Δήμους υπάρχει σοβαρό πρόβλημα υποστελέχωσης τόσο ποσοτικό όσο και ποιοτικό, οπότε η ΚΕΔΕ θεώρησε ρεαλιστικότερη την κεντρική διαχείριση του ΚΕΑ (Παϊδούση, Χαρίσης, 2013:97). Έτσι ο βαθμός παρέμβασης στην εφαρμογή του

προγράμματος από τους λειτουργούς της Τ.Α, είναι μηδενικός για τους υπαλλήλους των ΚΕΠ και πολύ μικρός για τους υπαλλήλους της Πρόνοιας. Πρόκειται δηλαδή για άνωθεν συνταγογραφούμενο πρόγραμμα στηριζόμενο σχεδόν αποκλειστικά στην ηλεκτρονική διασταύρωση στοιχείων. Σύμφωνα όμως με τον Dean (2004:38), όταν ο έλεγχος είναι top-down, έχουμε πρόβλημα ποιότητας και έλλειμμα δημοκρατίας. Οι υπάλληλοι της πρόνοιας είναι αυτοί που μπορούν να κατανοήσουν τις ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης και να επιλύσουν το πρόβλημα καθενός ξεχωριστά. Δυστυχώς, η αμεροληψία είναι αντιστρόφως ανάλογη με την ποιότητα.

Στα θετικά του προγράμματος πρέπει να αναφέρουμε την απλή διαδικασία υποβολής αίτησης. Πρόκειται για υπόδειγμα μείωσης γραφειοκρατίας. Η δυνατότητα υποβολής αίτησης μέσω προσωπικού υπολογιστή ή μέσω ΚΕΠ, χωρίς να είναι απαραίτητη η επίσκεψη στην πρόνοια, μειώνει τα φαινόμενα στιγματισμού. Ιδιαίτερα, τα άτομα που για πρώτη φορά διεκδικούν μια προνοιακή παροχή είναι πολύ ευκολότερο να υποβάλουν αίτηση από το σπίτι τους, χωρίς φόβο στιγματισμού. Η ταυτόχρονη με την υποβολή, απάντηση για έγκριση ή μη του προγράμματος απαλλάσσει τους αιτούντες από ψυχοφθόρα αναμονή και άγχος.

Εξετάζοντας τη συμμόρφωση του ΚΕΑ με τις βασικές αρχές των προγραμμάτων ΕΕΕ, παρατηρούμε ότι σε πολλές περιπτώσεις παραβιάζεται η αρχή της καθολικότητας. Το ΚΕΑ θεωρητικά απευθύνεται σε όλους όσοι έχουν εισόδημα κάτω από το εγγυημένο ποσό. Στα πολύ θετικά του προγράμματος είναι η ένταξη στο πρόγραμμα νέων που δεν έχουν ποτέ εργαστεί. Υπάρχουν όμως κατηγορίες ατόμων που εξαιρούνται, παρά το χαμηλό τους εισόδημα. Η μεγαλύτερη κατηγορία είναι των φιλοξενούμενων. Ειδικά στη χώρα μας που η οικογένεια αναλαμβάνει να καλύψει τα κενά της πολιτείας, υπάρχουν πολλές οικογένειες που μην μπορώντας να ανταπεξέλθουν στα έξοδα συντήρησης κατοικίας, αναγκάζονται να φιλοξενηθούν από τους γονείς. Έτσι έχουμε νοικοκυριά που αποτελούνται από τετραμελείς πχ οικογένειες, συν τον παππού και τη γιαγιά. Το εισόδημα όλων αθροίζεται και στις περισσότερες περιπτώσεις, η πενιχρή σύνταξη των παππούδων θεωρείται επαρκής για την διαβίωση του νοικοκυριού. Μεγάλη κατηγορία που δεν καλύπτεται επίσης, είναι των ατόμων που χάνουν τη δουλειά τους. Για να καταστούν δικαιούχοι πρέπει να περιμένουν τουλάχιστον ένα εξάμηνο, αφού τα εισοδήματα υπολογίζονται σε εξαμηνιαία βάση. Επομένως θα πρέπει να αλλάξει ο σχεδιασμός του ΚΕΑ, ώστε να περιλαμβάνει τους φιλοξενούμενους που βρίσκονται σε ένδεια. Επίσης οι διασταυρώσεις θα πρέπει να γίνονται σε μηνιαία βάση ώστε να μην εξαιρούνται όσοι χάνουν τη δουλειά τους.

Ένα ακόμη πρόβλημα, που προκαλεί παραβίαση της αρχής της καθολικότητας, είναι η ελλιπής ενημέρωση αυτών ακριβώς που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη. Με άλλα λόγια το πρόβλημα της μη κάλυψης. Άστεγοι, μετανάστες, άτομα που ζουν σε κοινωνικό αποκλεισμό, δεν έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες και δεν διεκδικούν την ένταξή τους στο πρόγραμμα. Όταν όμως οι δυνητικοί δικαιούχοι δεν γνωρίζουν τα δικαιώματά τους τότε το σύστημα δεν λειτουργεί σωστά (Kent, 2005:67), δεν προάγεται η κοινωνική δικαιοσύνη και παραβιάζεται η αρχή της καθολικότητας. Στο πρόβλημα αυτό καθοριστική μπορεί να είναι η συμβολή της Τ.Α με ενημερωτικές δράσεις μέσω των Κέντρων Κοινότητας.

Ένα από τα πιο συζητημένα θέματα στη χώρα μας, με τη μικρότερη αποτελεσματικότητα στην αντιμετώπισή του, είναι αυτό της μαύρης εργασίας και της φοροδιαφυγής. Δυστυχώς λόγω αυτού του φαινομένου, εντάσσονται στο ΚΕΑ άτομα που δεν είναι πραγματικοί δικαιούχοι. Το κράτος δεν γνωρίζει ποιοι είναι πραγματικά φτωχοί και ποιοι όχι, με αποτέλεσμα τη λάθος στόχευση των κοινωνικών δαπανών και τον άδικο αποκλεισμό ατόμων που έχουν πραγματικά ανάγκη. Τα στοιχεία από την πιλοτική εφαρμογή του ΚΕΑ, έδειξαν ότι ωφελήθηκαν κυρίως εργαζόμενοι σε αδήλωτες εργασίες, αγρότες και αυτοαπασχολούμενοι, εις βάρος των ανέργων και των χαμηλόμισθων (Δημουλάς, 2017:16-17). Παρ' ότι δεν υπάρχουν νέα στοιχεία, με δεδομένο ότι δεν άλλαξε τίποτα στη διαδικασία ελέγχου, στο σχεδιασμό ή στα κριτήρια μπορούμε, χωρίς κίνδυνο μεγάλης απόκλισης, να θεωρήσουμε ότι το ίδιο συμβαίνει και με την πανελλαδική εφαρμογή. Το πρόβλημα θα μπορούσε να μετριαστεί, με τη μείωση του top-down ελέγχου και την ανάθεση διενέργειας τοπικών ελέγχων στην Τ.Α. Μόνο οι αυστηρότεροι έλεγχοι δεν είναι όμως λύση. Μάλιστα έρευνες δείχνουν ότι το πρόβλημα της απάτης (welfare fraud), συνδέεται με σχέση αντίστροφης αναλογίας με το πρόβλημα της μη κάλυψης. Οι προσπάθειες περιορισμού του ενός προκαλούν διόγκωση του άλλου (Ματσαγγάνης, 2004:186). Μόνη λύση είναι να μειωθεί το φαινόμενο της μαύρης εργασίας και της φοροδιαφυγής. Αυτό όμως απαιτεί γενναίες πολιτικές αποφάσεις. Αποφάσεις που έχουν να κάνουν εκτός των άλλων με αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος και με τον τρόπο υπολογισμού των ασφαλιστικών εισφορών. Στη χώρα μας το μεγαλύτερο ποσοστό αυτών που φοροδιαφεύγουν και δεν δηλώνουν ότι εργάζονται είναι οι αυτοαπασχολούμενοι. Σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα είναι το ίδιο το κράτος που εξωθεί στη φοροαποφυγή και την εισφοροαποφυγή (βλ. Παράρτημα Γ). Η φοροαποφυγή, η μαύρη εργασία και η λήψη κοινωνικών παροχών από μη δικαιούχους είναι αδικήματα που δεν έχουν μεγάλο ηθικό βάρος στη χώρα μας. Εκτός από τις παρεμβάσεις στο φορολογικό και το ασφαλιστικό σύστημα, πρέπει να σχεδιαστούν και δράσεις ευαισθητοποίησης των πολιτών σε σχέση με τα αδικήματα αυτά.

Αναφορικά με την αρχή της επικουρικότητας δεν υπάρχει αναντιστοιχία με τις αρχές των προγραμμάτων ΕΕΕ. Το ΚΕΑ συμπληρώνει το εισόδημα του δικαιούχου μέχρι το εγγυημένο ποσό. Το ίδιο συμβαίνει και με την παροχή υγειονομικής περίθαλψης, αφού παρέχεται δωρεάν σε όλους είτε είναι δικαιούχοι είτε όχι. Οι δικαιούχοι του ΚΕΑ μάλιστα, έχουν μηδενική συμμετοχή στις δαπάνες για φάρμακα (ΦΕΚΒ/908/2016). Δυστυχώς, η άθλια κατάσταση των υπηρεσιών υγείας στη χώρα μας ουσιαστικά απαξιώνει το καθολικό δικαίωμα της παροχής υγειονομικής περίθαλψης.

Όσο αφορά τη νομική κατοχύρωση των δικαιούχων, αυτή διασφαλίζεται από τον κεντρικό έλεγχο του προγράμματος. Η ένταξη στο πρόγραμμα γίνεται μέσω ηλεκτρονικών διασταυρώσεων και δεν εξαρτάται από τη διακριτική ευχέρεια κανενός λειτουργού. Έτσι αποφεύγεται και μεγάλος αριθμός διοικητικών λαθών. Με την απουσία όμως κοινωνικής έρευνας, δεν αντιμετωπίζονται τα προβλήματα απάτης και φοροδιαφυγής που προαναφέρθηκαν.

Η βασικότερη αρχή των προγραμμάτων ΕΕΕ είναι η εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης. Το ΚΕΑ εκτός από την εισοδηματική ενίσχυση, εξασφαλίζει την πρόσβαση σε μειωμένα τιμολόγια ύδρευσης και ενέργειας καθώς και την ένταξη στο επισιτιστικό πρόγραμμα ΤΕΒΑ. Ακόμα όμως κι αν αθροιστούν αυτά, η ενίσχυση είναι τόσο μικρή που μακράν απέχει από το στόχο της αξιοπρεπούς διαβίωσης. Το ποσό των 200 ευρώ ανά άτομο το μήνα αντιστοιχεί στο 32% του διάμεσου εθνικού εισοδήματος¹², δηλαδή κάτω ακόμη και από τη γραμμή φτώχειας του 40%. Το ποσό αυτό είναι αδύνατον να εξασφαλίσει την επιβίωση, πόσο μάλλον την αξιοπρεπή διαβίωση. Αν μη τι άλλο, το ύψος του ΚΕΑ είναι τόσο χαμηλό που δεν μπορεί να θεωρηθεί αντικίνητρο για εργασία. Όμως μειώνει τη διαπραγματευτική ικανότητα των δικαιούχων στην αναζήτηση εργασίας υποχρεώνοντάς τους να αποδεχθούν κακοπληρωμένες εργασίες με κακές εργασιακές συνθήκες. Η μη ύπαρξη παράλληλων προγραμμάτων (πχ επίδομα στέγασης), όπως συμβαίνει σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη μειώνει ακόμη περισσότερο την αποτελεσματικότητα του προγράμματος.

Η αξιοπρεπής διαβίωση δεν συνδέεται μόνο με το εισόδημα. Η αξιοπρέπεια οικογενειάρχων με παιδιά, που αναγκάζονται να μείνουν με τους γονείς τους γιατί δεν μπορούν να συντηρήσουν αλλιώς την οικογένειά τους, θίγεται ανεπανόρθωτα. Η παράταση της εφηβείας νέων που ακόμα και 30 ή 35 ετών μένουν με τους γονείς τους, δεν διαφυλάσσει την αξιοπρέπειά τους ούτε βοηθά στην αυτονομισή τους. Παρ' όλα αυτά, οι άνθρωποι αυτοί τις περισσότερες φορές δεν είναι καν δικαιούχοι.

12 Το διάμεσο εισόδημα για το 2016 είναι 7.500 ευρώ (ΕΛΣΤΑΤ, 2017)

Το πιο αδύναμο σημείο του ΚΕΑ είναι οι υπηρεσίες ένταξης. Η λογική του προγράμματος θεωρεί την αξιοπρεπή διαβίωση δικαίωμα που παρέχεται άνευ όρων. Οι προδιαγραφές του εστιάζουν στην ενεργοποίηση των δικαιούχων και όχι στην αναγκαστική εργασία όπως άλλα ευρωπαϊκά προγράμματα ΕΕΕ που εφαρμόζονται σε νεοφιλελεύθερα κράτη (Δημουλάς, 2017:21). Στην πραγματικότητα το πρόγραμμα έχει μείνει μόνο στις προδιαγραφές. Για να έχει θετικό αποτέλεσμα η εφαρμογή του, πρέπει εκτός από την εισοδηματική ενίσχυση, να επιφέρει βελτίωση της απασχολησιμότητας των δικαιούχων (Λεβέντη, Ματσαγγάνης, 2013:111). Όμως διασύνδεση με υπηρεσίες ενεργοποίησης και ένταξης στην αγορά εργασίας υπάρχει μόνο θεωρητικά. Η παρουσία στα κατά τόπους ΚΠΑ2 του ΟΑΕΔ, δεν έχει απαιτηθεί από κανέναν δικαιούχο. Δράσεις κατάρτισης δεν υπάρχουν. Η υποχρέωση παρακολούθησης σε σχολεία δεύτερης ευκαιρίας δεν ελέγχεται, οπότε σε μεγάλο βαθμό παραμένει ανενεργή. Είδαμε ότι η (επαν)ένταξη στην εργασία αποτελεί σημαντικό παράγοντα εξασφάλισης της αυτονομίας των δικαιούχων. Για να έχει θετικά αποτελέσματα το ΚΕΑ, πρέπει να λειτουργήσουν οι δράσεις κατάρτισης και ένταξης, και να γίνουν παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των συνθηκών της χαμηλόμισθης και της επισφαλούς απασχόλησης.

Σχετικά με την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού η κατάσταση είναι παρόμοια. Η εξαγγελία για βοήθεια κοινωνικής ένταξης των δικαιούχων με τακτική παρουσία στα Κέντρα Κοινότητας, προς το παρόν έμεινε κενό γράμμα. Άλλωστε στους περισσότερους Δήμους δεν έχουν ακόμη συσταθεί τα κέντρα αυτά και όπου έχουν, υπολειτουργούν. Το ζήτημα του κοινωνικού αποκλεισμού, παρά το δηλωμένο στόχο του προγράμματος, δεν αντιμετωπίζεται καθόλου. Ουσιαστικά το ΚΕΑ περιορίζεται στο επιδοματικό μέρος μόνο. Οι εισοδηματικές ενισχύσεις όμως, για να έχουν τη μέγιστη επίδραση πρέπει να συνδέονται και με άλλες κοινωνικές υπηρεσίες (Ματσαγγάνης, 2004:181). Διαφορετικά αποτελούν απλά μια ασπιρίνη που ανακουφίζει το σύμπτωμα, αλλά δεν θεραπεύει το πρόβλημα. Η ολοκληρωμένη λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας θα μπορούσε να βοηθήσει σημαντικά στη διασύνδεση με άλλες κοινωνικές δράσεις καθώς και στην κοινωνική ενσωμάτωση.

Συνοψίζοντας, μπορούμε να πούμε ότι το ΚΕΑ, έχει πολλές αδυναμίες ως πρόγραμμα ΕΕΕ, οι βασικότερες από τις οποίες είναι η παραβίαση της αρχής της καθολικότητας, το χαμηλό ύψος της επιδότησης και η μη ενεργοποίηση των πυλώνων ένταξης. Ακόμη όμως και αν διορθωθούν οι αδυναμίες αυτές, θα είναι το πρόγραμμα σύμφωνο με τις αξίες της κοινωνικής πολιτικής;

Το ΚΕΑ υπηρετεί τις αξίες της ισότητας στην κάλυψη των βασικών αναγκών όλων και της ελευθερίας, αφού οι άνθρωποι σε κατάσταση ανάγκης δεν μπορούν να είναι ελεύθεροι (Dean, 2004:9). Είναι ένα καθολικό, μη ανταποδοτικό πρόγραμμα αναδιανομής εισοδήματος. Η αναδιανομή, θεμελιώδης αρχή της κοινωνικής πολιτικής, μπορεί να ακυρώσει τις ανισότητες που παράγει και συντηρεί η αγορά (Atkinson, 1999:18). Η νομική του κατοχύρωση επίσης, αποτελεί ένα κεκτημένο τόσο για τα κοινωνικά δικαιώματα, όσο και για την αναδιανεμητική λειτουργία της κοινωνικής πρόνοιας (Σωτηρέλης, 2013:7). Η αναδιανομή όμως που γίνεται μέσω του ΚΕΑ είναι ασθενέστατη και δεν επαρκεί για τη μείωση των ανισοτήτων.

Σύμφωνα με τις αρχές της κοινωνικής πολιτικής, το ΚΕΑ λειτουργεί επιλεκτικά, βάσει κριτηρίων, δηλαδή με έλεγχο πόρων. Σκοπός της κοινωνικής πολιτικής είναι η εξάλειψη των ανισοτήτων με όρους κοινωνικής δικαιοσύνης. Το ΚΕΑ όμως στοχεύει στην αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας και στην κάλυψη βασικών αναγκών των ωφελούμενων, όχι στην εξάλειψη της φτώχειας και των ανισοτήτων. Στοχεύει δηλαδή στην ανακούφιση από το σύμπτωμα και όχι στην αντιμετώπιση του αιτίου. Είδαμε νωρίτερα τη μικρή επίδραση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων ΕΕΕ στην καταπολέμηση της φτώχειας. Δεν υπάρχουν ακόμη στοιχεία για την επίδραση του ΚΕΑ στο επίπεδο φτώχειας στη χώρα μας, ωστόσο δεν έχουμε κάποιο λόγο να πιστεύουμε ότι η ελληνική εφαρμογή θα είναι αποτελεσματικότερη από την αντίστοιχη ευρωπαϊκή.

Η πολιτική ενεργοποίησης/προώθησης στην αγορά εργασίας δεν είναι αποτελεσματικό μέτρο καταπολέμησης της φτώχειας. Τα στοιχεία δείχνουν ότι η συμμετοχή στη φτώχεια μισθωτών και εργατών είναι πάνω από 10% (Παπαθεοδώρου, Πετμεζίδου, 2004:356). Η πρόσβαση στην εργασία από μόνη της δεν αποτελεί παράγοντα προστασίας από τον κίνδυνο φτώχειας. Επομένως οι πολιτικές αυτές πρέπει να συνοδεύονται και από άλλα αναδιανεμητικά μέτρα και παρέμβαση στην αγορά προς όφελος των απασχολούμενων σε χαμηλόμισθες και επισφαλείς θέσεις εργασίας (Παπαθεοδώρου, Πετμεζίδου, 2004:356). Ακριβώς λόγω των άθλιων συνθηκών στην αγορά εργασίας και των χαμηλότατων μισθών, ο κίνδυνος εξάρτησης είναι μεγάλος. Ο μη υπολογισμός στο εισόδημα του συνόλου του μισθού του πρώτου μήνα εργασίας και ποσοστού των δύο επόμενων, μετριάζει τα αντικίνητρα για εργασία και μειώνει την παγίδα φτώχειας (Ματσαγγάνης, 2004:186). Όμως οι πολύ χαμηλοί μισθοί και οι περιστασιακές ή οι part time εργασίες αποφέρουν επισφαλές εισόδημα της τάξης της επιδότησης του ΚΕΑ. Έτσι ο δικαιούχος δεν έχει λόγο να εργαστεί, αφού μπορεί να πάρει τα ίδια χρήματα ή έστω λίγο λιγότερα από το πρόγραμμα χωρίς να κάνει τίποτα (Frazer & Marlier, 2016:31). Στην περίπτωση μάλιστα νεοεισερχόμενου

αυτοαπασχολούμενου τα χρήματα που παίρνει από το ΚΕΑ είναι πολύ περισσότερα από αυτά που θα έπαιρνε από την εργασία του¹³. Την κατάσταση επιδεινώνει η έλλειψη κοινωνικών δομών φροντίδας ηλικιωμένων, παιδιών ή ΑΜΕΑ. Τα άτομα με εξαρτώμενα μέλη από τις παραπάνω κατηγορίες δεν είναι σε θέση να εργαστούν χωρίς να έχουν εξασφαλίσει τη φροντίδα των εξαρτώμενων μελών τους. Εγκλωβίζονται έτσι σε μια παγίδα φτώχειας από την οποία είναι πολύ δύσκολο να ξεφύγουν.

4.5 Ανακεφαλαίωση

Το ΚΕΑ είναι ένα προνοιακό πρόγραμμα αντιμετώπισης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Στα θετικά του στοιχεία συγκαταλέγονται η αμεροληψία επιλογής των δικαιούχων και η απλή και προσιτή διαδικασία ένταξης. Η γενική αρχή της επικουρικότητας των προγραμμάτων ΕΕΕ, υπηρετείται με επιτυχία.

Θεωρητικά υπηρετεί την αρχή της καθολικότητας, αφού απευθύνεται σε όλους όσους έχουν ανάγκη, χωρίς καμία διάκριση πέρα από την απαίτηση της μόνιμης διαμονής στη χώρα. Παρουσιάζει όμως προβλήματα στόχευσης, τόσο μη κάλυψης δικαιούχων όσο και διαρροής, δηλαδή παροχής σε μη δικαιούχους. Τα προβλήματα μη κάλυψης οφείλονται σε σχεδιαστικές αστοχίες και αφορούν κυρίως άτομα που φιλοξενούνται, νέους άνεργους και κοινωνικά αποκλεισμένους με ελλιπή πρόσβαση στην πληροφόρηση. Τα προβλήματα διαρροής είναι πτυχή του ευρύτερου προβλήματος της φοροαποφυγής και της αδήλωτης εργασίας. Το ποσό της εισοδηματικής ενίσχυσης είναι πολύ μικρό για να εξασφαλίσει αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης ακόμη και με την προσθήκη της επισιτιστικής βοήθειας του ΤΕΒΑ και των μειωμένων τιμολογίων ενέργειας και ύδρευσης. Ο δηλωμένος στόχος της ένταξης στην αγορά εργασίας και της ενσωμάτωσης των κοινωνικά αποκλεισμένων έχει αποτύχει εντελώς. Οι πυλώνες ένταξης δεν έχουν καθόλου ενεργοποιηθεί. Παρά το χαμηλό ύψος της επιδότησης, οι κακές συνθήκες στην αγορά εργασίας δεν βοηθούν στην αποφυγή της εξάρτησης και της παγίδευσης στη φτώχεια.

Το ΚΕΑ επιχειρεί να υπηρετήσει τις αξίες της Κοινωνικής Πολιτικής μέσω της αρχής της αναδιανομής. Δυστυχώς η αναδιανομή που γίνεται μέσω του ΚΕΑ δεν είναι αρκετά ισχυρή ώστε να καταφέρει να εξαλείψει τις κοινωνικές ανισότητες. Σίγουρα όμως αποτελεί μια έστω και μικρή ανακούφιση από τις σκληρές συνθήκες διαβίωσης των πιο ευάλωτων ομάδων της κοινωνίας μας.

13 βλ. Παράρτημα Γ

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ανεργία, η χαμηλόμισθη εργασία, σε συνδυασμό με την αδυναμία του κοινωνικού κράτους να κάνει ισχυρή αναδιανομή εισοδήματος και τις άνισες εκπαιδευτικές ευκαιρίες έχουν σαν αποτέλεσμα τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Η φτώχεια δημιουργεί προβλήματα υλικής στέρησης, περιορισμένης πρόσβασης σε υπηρεσίες και μειωμένης συμμετοχής στη δημόσια ζωή. Ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι μια πολυδιάστατη μειονεξία, με κύριο χαρακτηριστικό την αδυναμία άσκησης κοινωνικών δικαιωμάτων. Τα δύο αυτά φαινόμενα δημιουργούν μια κουλτούρα που απειλεί την κοινωνική συνοχή γι' αυτό και τα κράτη και οι διεθνείς οργανισμοί αγωνίζονται για την καταπολέμησή τους. Η παγκόσμια οικονομική κρίση διόγκωσε τα φαινόμενα αυτά, καθιστώντας την ανάγκη αντιμετώπισής τους μεγαλύτερη από ποτέ.

Στην Ευρώπη οι πολιτικές αντιμετώπισης εστιάζουν στην ένταξη στην αγορά εργασίας, με στόχο την οικονομική μεγέθυνση. Τα μέσα που χρησιμοποιούνται είναι, μεταξύ άλλων, τα προγράμματα ΕΕΕ. Τα προγράμματα αυτά διαφέρουν μεταξύ τους ανάλογα με τις ιδεολογικοπολιτικές κατευθύνσεις κάθε χώρας. Όλα όμως λειτουργούν ως ύστατο δίκτυ ασφαλείας για την εξασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης των πιο ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού και συμφωνούν σε κάποιες γενικές αρχές. Οι κυριότερες από αυτές είναι η καθολικότητα, η επικουρικότητα, η εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης και η ενίσχυση της δυνατότητας ένταξης στον οικονομικό και κοινωνικό ιστό. Οι διαφοροποιήσεις τους αφορούν ζητήματα αυστηρότητας των υποχρεώσεων των δικαιούχων σε σχέση με την υποχρέωση ένταξης στην αγορά εργασίας, παροχής σε χρήμα ή σε είδος και κεντρικής ή τοπικής εφαρμογής. Η αποτελεσματικότητά τους όμως, σύμφωνα με όλες τις μελέτες, είναι περιορισμένη και αφορά κυρίως τη μείωση του χάσματος φτώχειας.

Στην Ελλάδα το κοινωνικό κράτος δέχτηκε μεγάλο πλήγμα από την οικονομική κρίση. Οι χρόνιες παθολογικές του αναδείχθηκαν με το χειρότερο τρόπο. Η φτώχεια αντιμετωπίζεται αποσπασματικά μέσω δράσεων και επιδομάτων που άλλοτε επικαλύπτονται και άλλοτε αφήνουν ακάλυπτες μεγάλες ομάδες ατόμων που έχουν ανάγκη. Η στήριξη της οικογένειας που παραδοσιακά λειτουργούσε ως δίκτυο ασφαλείας, όσο επιμένει η κρίση αδυνατίζει συνεχώς. Μετά από μνημονιακή επιταγή και αρκετά καθυστερημένα, η εφαρμογή του προγράμματος ΕΕΕ, με τη μορφή του ΚΕΑ, στη χώρα μας, αποτελεί μια προσπάθεια αντιμετώπισης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Το ΚΕΑ είναι ένα καθολικό, μη ανταποδοτικό πρόγραμμα αντιμετώπισης της ακραίας φτώχειας και

του κοινωνικού αποκλεισμού. Λειτουργεί επικουρικά, σύμφωνα με τις αρχές των προγραμμάτων ΕΕΕ. Η καθολικότητά του όμως παραβιάζεται, γιατί εξαιρούνται αρκετά μεγάλες ευάλωτες ομάδες όπως αυτές των φιλοξενούμενων και των νέων ανέργων. Προβλήματα μη κάλυψης εντοπίζονται και στις κατηγορίες των κοινωνικά αποκλεισμένων, των αστέγων, των ΑΜΕΑ και γενικότερα όσων έχουν δυσκολία πρόσβασης στην πληροφόρηση. Παράλληλα υπάρχει μεγάλο πρόβλημα διαρροής. Άτομα που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις, επιτυγχάνουν να ενταχθούν στο πρόγραμμα. Το πρόβλημα αυτό οφείλεται κυρίως στο φαινόμενο της φοροδιαφυγής και της αδήλωτης εργασίας. Δυστυχώς δεν έχει ληφθεί κανένα μέτρο από πλευράς πολιτείας για τη μείωση του φαινομένου αυτού, με αποτέλεσμα το πρόβλημα της διαρροής να είναι ανεξέλεγκτο και να ωφελούνται κατηγορίες ατόμων εις βάρος άλλων που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη.

Το πολύ χαμηλό ύψος του επιδόματος, καθιστά το ΚΕΑ μη αποτελεσματικό στην αντιμετώπιση της φτώχειας. Παρ' ότι το ύψος του δεν αποτελεί αντικίνητρο για εργασία, το ΚΕΑ μπορεί να προκαλέσει φαινόμενα επιδοματικής εξάρτησης διότι:

- δεν έχει γίνει καμία παρέμβαση για τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας
- η φορολόγηση της εργασίας είναι τις περισσότερες φορές τόσο υψηλή που είναι προτιμότερη η επιστροφή στην επιδότηση
- δεν υπάρχουν κοινωνικές δομές φροντίδας ηλικιωμένων, μικρών παιδιών, ΑΜΕΑ, κλπ.
- Οι πυλώνες (επαν)ένταξης δεν έχουν ενεργοποιηθεί

Έτσι οι δικαιούχοι κινδυνεύουν να παραμείνουν παγιδευμένοι στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Επομένως το ΚΕΑ δεν προωθεί τη μεταπήδηση των ατόμων πάνω από το όριο φτώχειας. Με άλλα λόγια η αναδιανεμητική του επίδραση στη μείωση των ανισοτήτων και των αδικαιολόγητων διακρίσεων είναι εξαιρετικά ασθενής. Έτσι η ισότητα, βασική αξία της κοινωνικής πολιτικής παραμένει άπιαστος στόχος. Όσο για την αξία της ελευθερίας δυστυχώς δεν μπορούμε να πούμε ότι την υπηρετεί ένα πρόγραμμα που μπορεί να οδηγήσει σε παγίδευση στη φτώχεια.

Η έξοδος από τη κρίση, αν δεν συνοδεύεται από συγκροτημένο σχεδιασμό κοινωνικής πολιτικής,

δεν θα λύσει τα χρόνια προβλήματα ανισότητας που αντιμετωπίζει η κοινωνία μας. Το ΚΕΑ είναι μια προσπάθεια προς αυτή την κατεύθυνση, η οποία δεν αντιμετωπίζει τη σχετική φτώχεια, ούτε αποτελεί με τον τρόπο που εφαρμόζεται, μηχανισμό ένταξης στον οικονομικό και κοινωνικό ιστό. Παρ' όλα αυτά, αποτελεί ένα πρόγραμμα έστω και μικρής ανακούφισης από την ακραία στέρηση και ως τέτοιο η πολιτεία οφείλει να το στηρίξει και να το βελτιώσει. Παράλληλα πρέπει να ενισχυθεί η αναδιανομή εισοδήματος μέσω προοδευτικής φορολόγησης και να γίνουν παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας, στην κατεύθυνση ενίσχυσης της απασχόλησης και βελτίωσης της θέσης των χαμηλόμισθων.

Παράρτημα Α

Οι τριάντα Δήμοι που συμμετείχαν στο πιλοτικό πρόγραμμα εφαρμογής του ΚΕΑ ήταν:

Περιφέρεια Αττικής

Νέας Ιωνίας

Ασπροπύργου

Ελευσίνας

Φυλής

Αγίων Αναργύρων- Καματερού

Κερατσινίου – Δραπετσώνας

Αιγάλεω

Νίκαιας – Αγ. Ιωάννη Ρέντη

Περάματος

Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας

Λαμίας

Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας

Βέροιας

Παύλου Μελά

Κιλκίς

Κατερίνης

Περιφέρεια Κρήτης

Ρεθύμνης

Γόρτυνας

Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης

Ορεστιάδας

Καβάλας

Περιφέρεια Ηπείρου

Άρτας

Περιφέρεια Ιονίων Νήσων

Ζακύνθου

Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου

Λέσβου

Περιφέρεια Πελοποννήσου

Καλαμάτας

Σικυώνας

Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου

Καλύμνου

Λέρου

Περιφέρεια Θεσσαλίας

Τρικαίων

Ελασσόνας

Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας

Πύργου

Αιγιαλείας

Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας

Καστοριάς

Παράρτημα Β

Πίνακας Π.Β 1

Κριτήρια ένταξης στο πρόγραμμα ΚΕΑ

Σύνθεση νοικοκυριού	Εξαμηνιαίο εισόδημα ένταξης (€)	Όριο καταθέσεων (€)	Αξία ακίνητης περιουσίας (€)	Αξία κινητής περιουσίας (€)
Μονοπρόσωπο	1200	4800	90000	6000
Δύο ενήλικες ή μονογονεϊκό νοικοκυριό με ένα ανήλικο	1800	7200	105000	6000
Δύο ενήλικες και ένα ανήλικο ή μονογονεϊκό νοικοκυριό με δύο ανήλικα	2100	8400	120000	6000
Τρεις ενήλικες ή δύο ενήλικες με δύο ανήλικα ή μονογονεϊκό νοικοκυριό με τρία ανήλικα	2400	9600	135000	6000
Τρεις ενήλικες και ένα ανήλικο ή δύο ενήλικες με τρία ανήλικα ή μονογονεϊκό νοικοκυριό με τέσσερα ανήλικα	2700	10800	150000	6000
Τέσσερα ενήλικα μέλη ή δύο ενήλικα με τέσσερα ανήλικα ή μονογονεϊκό νοικοκυριό με πέντε ανήλικα	3000	12000	150000	6000
Ανώτατο όριο ανεξάρτητα από αριθμό μελών	5400	14400	150000	6000

Πηγή: Ίδια διαμόρφωση με βάση το ΦΕΚ Β'/128/2017

Αρμόδιες υπηρεσίες για το σχεδιασμό και την υλοποίηση του προγράμματος είναι:

A. Για το Σχεδιασμό

- Υπουργείο Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης/Γενική Διεύθυνση Πρόνοιας /Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας
- Υπουργείο Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης/Διεύθυνση Οικονομικής Διαχείρισης και Υπηρεσιών
- Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ)
- Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ)
- Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ)

B. Για το Λογισμικό και τη Λειτουργία της πλατφόρμας

- Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης (ΗΔΙΚΑ Α.Ε.)

Γ. Για τις δράσεις ένταξης

- Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού (ΕΙΕΑΔ)
- Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ)
- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ)

Δ. Για την εφαρμογή

- Κοινωνικές Υπηρεσίες των ΟΤΑ του τόπου μόνιμης διαμονής

- Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) του τόπου μόνιμης διαμονής

Παράρτημα Γ

Παράδειγμα φορολογικού και ασφαλιστικού κόστους εργασίας νεοεισερχόμενου αυτοαπασχολούμενου

Ας δούμε το παράδειγμα ενός νέου που ξεκινά τον εργασιακό του βίο από το μηδέν και θέλει να παραδίδει μαθήματα κατ'οίκον. Έστω ότι για αρχή βρήκε συνολικά μαθήματα 6 ώρες την εβδομάδα. Η μέση αμοιβή ανά ώρα είναι περίπου 15 ευρώ. Δηλαδή κερδίζει το μήνα 360 ευρώ. Επειδή τα μαθήματα παρέχονται για 8 μήνες το χρόνο, θα έχει ετήσιο εισόδημα: $360 \times 8 = 2880$ ευρώ. Οι υποχρεώσεις του προς το κράτος θα είναι:

Ασφαλιστικές εισφορές στον ΕΦΚΑ : $167,95 \times 12$ μήνες = **2015,40** ευρώ (Πηγή: ΕΦΚΑ, 2017)

Φόρος : $2880 \times 22\% = 633,6$ ευρώ. Επειδή είναι νεοεισερχόμενος στην αγορά εργασίας έχει έκπτωση 50% οπότε θα πληρώσει φόρο: $633 \times 50\% = 316,8$ ευρώ

Προκαταβολή φόρου: 316,8 ευρώ (Πηγή: Άρθρο 29 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος)

Σύνολο: 2649 ευρώ.

Με λίγα λόγια, αν δηλώσει κανονικά την εργασία του, μετά από ένα χρόνο εργασίας θα έχει κερδίσει **231** ευρώ. Αν αυτή τη χρονιά, αντί να δουλεύει, απλά καθόταν και έπαιρνε το ΚΕΑ, θα είχε κερδίσει: $200 \times 12 = 2400$ ευρώ. Δηλαδή **2169** ευρώ περισσότερα!!!!

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

1. Αμίτσης Γ, 2013, “Αρχές και άξονες λειτουργίας ενός γενικού συστήματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος”, στο Καμινιώτη Ο, (επιμ), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου*, Αθήνα, ΕΙΕΑΔ
2. Ανδριοπούλου Ε, Παπαδόπουλος Φ, Τσακλόγλου Π, 2013, *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός στην Ελλάδα- Επικάλυψη και διαφοροποιήσεις*, Αθήνα, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων.
3. Arbour L, 9-12-2006, “Ανθρώπινα δικαιώματα, φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός”, *Η Καθημερινή*, Αθήνα
4. Αριστοτέλης, *Πολιτικά*, 1265b.
5. Αριστοτέλης, *Ρητορική*, 1360b4.
6. Βενιέρης Δ, 2011, “Κρίση Οικονομίας, Απορρύθμιση Κοινωνικής Πολιτικής: Η Νέα Μικροελληνική καταστροφή 2010-2011”, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 134-135 Α'-Β', 101-131.
7. Βενιέρης Δ, 2013, *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνικά Δικαιώματα: Το τέλος των ύμνων*, Αθήνα, Τόπος.
8. Βενιέρης Δ, 2015, *Κοινωνική Πολιτική: Έννοιες & Σχέσεις*, Αθήνα, Τόπος.
9. Δημουλάς Κ, 2017, “Η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα”, *Κοινωνική Πολιτική*, 7, 7-24.
10. Ζαμπαρλούκου Σ, Κούση Μ, 2014, *Κατανοώντας την κρίση στην Ελλάδα*, στο Ζαμπαρλούκου Σ, Κούση Μ, (επιμ), *Κοινωνικές όψεις της κρίσης στην Ελλάδα*, Αθήνα, Πεδίο.
11. Καμινιώτη Ο, Μπασκόζου Κ, 2013, “Πορίσματα της συζήτησης στην Ομάδα1”, στο Καμινιώτη Ο, (επιμ), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου*, Αθήνα, ΕΙΕΑΔ
12. Κατσίκας Δ, Καρακίτσιος Α, Φιλίνης Κ, Πετραλιάς Α, 2014, *Έκθεση για το κοινωνικό προφίλ της Ελλάδας σε σχέση με τη φτώχεια τον κοινωνικό αποκλεισμό και την ανισότητα πριν και μετά από την εκδήλωση της κρίσης*, Αθήνα, Υπ. Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών & Δικτύων.
13. Κοντιάδης Ξ, 2017, *Η Σοσιαλδημοκρατία σήμερα*, Αθήνα, Πόλις.
14. Λεβέντη Χ, Ματσαγγάνης Μ, 2013, “Θεωρητικά και πρακτικά ζητήματα σχετικά με την

- εφαρμογή του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος: Προσεγγίσεις και πολιτικές αντιμετώπισης της φτώχειας”, στο Καμινιώτη Ο, (επιμ), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου*, Αθήνα, ΕΙΕΑΔ.
15. Levitas R, 2004, “Τι είναι κοινωνικός αποκλεισμός”, στο Πετμεζίδου Μ, Παπαθεοδώρου Χ, (επιμ), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Αθήνα, Εξάντας.
16. Ματσαγγάνης Μ, 2004, *Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της – Ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική*, Αθήνα, Κριτική.
17. Ματσαγγάνης Μ, 2013, “Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και ο ρόλος του στην αντιμετώπιση του νέου κοινωνικού ζητήματος” στο Καμινιώτη Ο, (επιμ), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου*, Αθήνα, ΕΙΕΑΔ.
18. Ματσαγγάνης Μ, Ferrera M, Capucha L, Moreno L, 2004, “Πολιτικές κατά της φτώχειας στη Νότια Ευρώπη”, στο Πετμεζίδου Μ, Παπαθεοδώρου Χ, (επιμ), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Αθήνα, Εξάντας.
19. Ματσαγγάνης Μ, Λεβέντη Χ, 2012, *Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: δημοσιονομικές και διανεμητικές επιδράσεις*, Αθήνα, Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής, ΟΠΑ.
20. Ματσαγγάνης Μ, Λεβέντη Χ, Καναβιτσά Ε, Φλεβοτόμου Μ, 2017, *Μια αποδοτικότερη πολιτική για την καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας*, Αθήνα, διαΝΕΟσις.
21. Μπάουμαν Ζ, 2004, *Η εργασία, ο καταναλωτισμός και οι νεόπτωχοι*, Αθήνα, Μεταίχμιο.
22. Ο.Κ.Ε., 2009, 210 Γνώμη της Ο.Κ.Ε. : Φτώχεια, Αθήνα.
23. Παϊδούση Χ, Χαρίσης Α, 2013, “Πορίσματα της συζήτησης στην Ομάδα 4”, στο Καμινιώτη Ο, (επιμ), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου*, Αθήνα, ΕΙΕΑΔ
24. Παπαδόπουλος Θ, Ρουμπάκης Α, 2014, “ Ο Οικογενειοκρατικός Προνοιακός Καπιταλισμός στην Ελλάδα: Κρίση Κοινωνικής Αναπαραγωγής και Αντι-κοινωνική Πολιτική”, στο Ζαμπαρλούκου Σ, Κούση Μ, (επιμ), *Κοινωνικές όψεις της κρίσης στην Ελλάδα*, Αθήνα, Πεδίο.
25. Παπαδοπούλου Δ, 2004, “ Η φύση του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελληνική κοινωνία”, στο Πετμεζίδου Μ, Παπαθεοδώρου Χ, (επιμ), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Αθήνα, Εξάντας.
26. Παπαθεοδώρου Χ, Πετμεζίδου Μ, 2004, “Ανισότητα, φτώχεια και αναδιανομή μέσω των κοινωνικών μεταβιβάσεων: η Ελλάδα σε συγκριτική προοπτική”, στο Πετμεζίδου Μ, Παπαθεοδώρου Χ, (επιμ), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Αθήνα, Εξάντας.
27. Πάσχος Κ, Μαλλιάρου Μ, Μπαμίδης Π, 2016, “Η αμφισβήτηση του κράτους πρόνοιας και

- η επίδραση της παγκοσμιοποίησης στο επίπεδο υγείας των πληθυσμών”, *Επιστημονικά Χρονικά*, 21(1), 50-65.
28. Πετμεζίδου Μ, 2004, “Ο διάλογος για την παγκόσμια φτώχεια”, στο Πετμεζίδου Μ, Παπαθεοδώρου Χ, (επιμ), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Αθήνα, Εξάντας.
29. Σπυριδάκης Μ, 2017, *Κοινωνικό κράτος και μοντέλα*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις, ΠΑΠΕΛ.
30. Στασινοπούλου Ο, 1996, *Ζητήματα Σύγχρονης Κοινωνικής Πολιτικής: Από το κράτος πρόνοιας στο Νέο Προνοιακό Πλουραλισμό, Φροντίδα και Γήρανση – Η σύγχρονη πλουραλιστική πρόκληση*, Αθήνα, Gutenberg.
31. Townsend P, 2004, “Για μια αναθεώρηση της Διεθνούς Κοινωνικής Πολιτικής”, στο Πετμεζίδου Μ, Παπαθεοδώρου Χ, (επιμ), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Αθήνα, Εξάντας.
32. Τσέλλου Σ, Καζάκος Π, Ρηγίνος Μ, Λιαργκόβας Π, 2014, *Πολιτικές Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα: Μια συγκριτική ανάλυση, - Ενδιάμεση έκθεση για τα μέλη των αρμόδιων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών της Βουλής των Ελλήνων*, Αθήνα, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους – Βουλή των Ελλήνων
33. Υπουργείο Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, 2014, *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη*, Αθήνα.
34. Ferrera M, 1999, “Η ανασυγκρότηση του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη”, στο Ματσαγγάνης Μ, (επιμ), *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα.

Ξενογλώσση

1. Atkinson A, 1999, “Is rising inequality inevitable? A Critique of the Transatlantic Consensus”, *WIDER Annual lecture 3*, Newsletter of the World Institute for Development Economics Research of the United Nations University
2. Crepaldi C, Da Roit B, Castegnaro C, Pasquinelli S, 2017, *Minimum Income Policies in EU Member States*, Brussels, Policy Department A, European Parliament.
3. Dean H, 2004, *The ethics of welfare*, Bristol, The Policy Press.
4. Deeming C, 2017, “Defining Minimum Income (and Living) Standards in Europe: Methodological issues and Policy Debates”, *Social Policy & Society*, 16:1, 33-48.
5. European Commission, 2004, *Joint report on social inclusion*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
6. European Commission, 2010, *Communication from the Commission: Europe 2020- A*

- strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels.
7. Eurostat, 2016, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
 8. Figari F, Matsaganis M, Sutherland H, 2013, “Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries”. *International Journal of Social Welfare*, 22:3–14.
 9. Frazer H, Marlier E, 2016, *Minimum Income Schemes in Europe – A study of national policies 2015*, European Commission, Brussels.
 10. Halla M και Schneider F, 2008, *Taxes and benefits: Two distinct options to cheat on the State*, Discussion Paper No 3536, Bonn, IZA.
 11. Kent G, 2005, *Freedom from want: The human right to adequate food*, Georgetown University Press, Washington D.C.
 12. Lalioti V, 2017, “Implementing the guaranteed minimum income (GMI): The Greek experience, *Πέλοπας / Pelopas*, 1(2) : 7-23.
 13. Lewis O, 1966, “The culture of Poverty”, *Scientific American*, 215(4):19-25
 14. Offe C, 1984, *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson.
 15. Papadopoulos T, Roumpakis A, 2012, “The Greek welfare state in the age of austerity: anti-social policy and the politico-economic crisis” in Kilkey M, Ramia G, Farnsworth K, (eds), *Social Policy Review 24: analysis and debate in Social Policy*, Bristol, UK, Policy Press, 205- 230.
 16. Rawls J, 1999, *A theory of Justice, Revised Edition*, Cambridge: MA: Harvard University Press.
 17. Reindl-Krauskopf S, Meissnitzer M, 2013, “Types of social security fraud- A legal analysis”, *Bulletin Luxembourgais des questions sociales*, Vol. 30, 21-46.
 18. Rose N, 2000, “Historicizing Government Work Programs”, *C-FEPS Seminar Paper No 2*, Kansas City, M.O: Center for Full Employment and Price Stability.
 19. Roosma F, Van Oorschot W, Gelissen J, 2013, “Perceptions mistargeting of social security benefits in European countries”, *Bulletin Luxembourgais des questions sociales*, Vol. 30, 21-46
 20. Sen A, 1982, “Rights and Agency”, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 11, No 1, 3-39.
 21. Sen A, 2005, “Human Rights and Capabilities”, *Journal of Human Development*, 6(2):151-166.
 22. Serra N, Stiglitz J, 2008, *The Washington Consensus reconsidered: towards a new global*

- governance*, Oxford, Oxford University Press.
23. Tanner M, 2015, “The pros and cons of a guaranteed national income”, *Policy Analysis*, Cato Institute, 773:1-36.
 24. Tcherneva P, 2003, *Job or income guarantee? Working paper No.29*, Kansas City, University of Missouri.
 25. Van Stolk C, Elmerstig H, 2013, “ The economic cost of social security fraud: A question of measurement and definition”, *Bulletin Luxembourgeois des questions sociales*, Vol. 30, 47-62.
 26. Vonk G, 2013, “Law and the rise of the repressive welfare state”, *Bulletin Luxembourgeois des questions sociales*, Vol. 30, 121-134.

Διαδίκτυο

1. Atkinson, 2011, *Basic Income: Ethics , Statistics and Economics*, διαθέσιμο στο http://www.nuff.ox.ac.uk/users/atkinson/Basic_Income%20Luxembourg%20April%202011.pdf. Προσπελάστηκε στις 29/1/2017.
2. Copenhagen declaration on social development, διαθέσιμο στο <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/text-version/agreements/decparti.htm>. Προσπελάστηκε 2/12/2017
3. ΕΛΣΤΑΤ, *Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Στατιστικών Κοινωνικής Προστασίας (ESSPROS)*, διαθέσιμο στο <http://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SHE24/->. Προσπελάστηκε 7/2/2018.
4. ΕΛΣΤΑΤ, 2017, *Δελτίο Τύπου: Κίνδυνος Φτώχειας*, διαθέσιμο στο <http://www.statistics.gr/documents/20181/0be9db06-57ca-4735-94a7-5ace22670a9c>. Προσπελάστηκε 16/2/2018.
5. Eurostat, (1), *At-risk-of-poverty rate*, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate. Προσπελάστηκε στις 2/12/2017.
6. Eurostat, (2), *Material deprivation and low work intensity statistics*, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Material_deprivation_and_low_work_intensity_statistics. Προσπελάστηκε στις 28/1/2018.
7. Eurostat, (3), *At risk of poverty rate before and after social transfers by country, 2015*, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:At-risk-of-poverty_rate_before_and_after_social_transfers_by_country_2015.JPG. Προσπελάστηκε στις 28/1/2018.

8. IMF, 2012, Greece: *Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility: Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Greece*, διαθέσιμο στο <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Greece-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-Staff-Report-Staff-25781> Προσπελάστηκε στις 12/12/2017.
9. Κανελλόπουλος Θ, 2016, *Η μετάλλαξη του Κοινωνικού κράτους*, διαθέσιμο στο <http://socialpolicy.gr/2016/04/%CE%B7-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%AC%CE%BB%CE%BB%CE%B1%CE%BE%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%8D-%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%82.html>. Προσπελάστηκε 5/2/2018.
10. <https://keaprogram.gr/>. Προσπελάστηκε 22/2/2018
11. Πετμεξίδου Μ, 2011, *Αξιακές επιλογές, διλήμματα και προοπτικές του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Κράτους*, διαθέσιμο στο: http://utopia.duth.gr/mpetmes/txts_files/Petmesidou%20M.%202011.pdf. Προσπελάστηκε στις 2/12/2017.
12. Σωτηρέλης Γ, 2013, *Τα κοινωνικά δικαιώματα στη δίνη της οικονομικής κρίσης*, διαθέσιμο στο <http://www.hlhr.gr/%CF%84%CE%B1-%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CF%8E%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CF%83%CF%84%CE%B7-%CE%B4%CE%AF%CE%BD%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%BF/>. Προσπελάστηκε στις 10/2/2018.
13. The European Pillar of Social Rights in 20 principles, 2017, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en, Προσπελάστηκε 12/12/2017.
14. White, Stuart, 2015, “Social minimum”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2015 Edition), Edward Zalta (ed) διαθέσιμο στο <https://plato.stanford.edu/archives/win2015/entries/social-minimum/>>. Προσπελάστηκε στις 15/1/2018.
15. World Bank, 2017, *Global poverty line update*, διαθέσιμο στο

<http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>. Προσπελάστηκε στις 18/12/2017.

Νομοθεσία

1. ΦΕΚ Α'/6/2008, Νόμος 3631, *Σύσταση Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής και άλλες διατάξεις*.
2. ΦΕΚ Α'/167/2013, Νόμος 4172, *Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος*.
3. ΦΕΚ Β'/3018/2014, Απόφαση 39892/ΓΔ1.2, *Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του πιλοτικού προγράμματος Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα – ΕΓΓΥΗΜΕΝΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ*.
4. ΦΕΚ Α'/29/2015, Νόμος 4320, *Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης*.
5. ΦΕΚ Α'/21/2016, Νόμος 4368, *Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις*.
6. ΦΕΚ Β'/908/2016, *Ρυθμίσεις για τη διασφάλιση της πρόσβασης των ανασφάλιστων στο Δημόσιο Σύστημα Υγείας*.
7. ΦΕΚ Β'/2089/2016, Απόφαση Δ23/οι.30299, *Καθορισμός των όρων και προϋποθέσεων εφαρμογής της πρώτης φάσης του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης*.
8. ΦΕΚ Β'/128/2017, Απόφαση Γ.Δ.5οικ.2961-10, *Καθορισμός των όρων και προϋποθέσεων εφαρμογής του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης*.
9. ΕΦΚΑ, Εγκύκλιος 1, ΑΔΑ: 6ΩΦΧ465ΧΠΙ-1ΗΙ, *Ενιαίοι κανόνες υπολογισμού ασφαλιστικών εισφορών Ελεύθερων Επαγγελματιών και Αυτοαπασχολούμενων από 1/1/2017*.