

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΓΙΑ

**η.μ.σ.**

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**  
**Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης**  
**Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης**  
**Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά**

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό**  
**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών**  
**«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

**«Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, η Ευρωπαϊκή**  
**Εμπειρία , οι Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης**  
**& η Εφαρμογή του στην Ελλάδα»**

**Χρυσή Κληματσούδα**

Θεσσαλονίκη, Νοέμβριος 2017



**Department of Political Studies and International Relations - University of Peloponnese**

**Department of Economics - Democritus University of Thrace**

**Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki**

**Department of Business Administration - University of Piraeus**

**Interuniversity Interdepartmental  
Master Programme in  
«Local and Regional Government and Development»**

**“Guaranteed Minimum Income, European Experience,  
European Union Policies  
& its Implementation in Greece”**

**Chrysi Klimatsouda**

Thessaloniki, November 2017

# Αφιέρωση

Στον Γιώργο & στην Ελένη

## Ευχαριστίες

Ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου κο Κωνσταντίνο Γεώργια, για το ενδιαφέρον και την βοήθεια που μου πρόσφερε με τις εύστοχες παρατηρήσεις, υποδείξεις και συμβουλές. Επίσης ένα μεγάλο ευχαριστώ στους γονείς μου και στους φίλους μου που είναι πάντα δίπλα μου.



# **Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, η Ευρωπαϊκή Εμπειρία, οι Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης & η Εφαρμογή του στην Ελλάδα**

**Σημαντικοί Όροι:** Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, Φτώχεια, Ακραία φτώχεια, Κοινωνικός αποκλεισμός, Ένταξη στην απασχόληση, Πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες, Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα.

## **Περίληψη**

Η εφαρμογή του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση (σε διάφορες μορφές) έχει ξεκινήσει εδώ και αρκετά χρόνια, ενώ στην Ελλάδα θεσμοθετήθηκε ώστε να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες και τα κενά του ελληνικού κατηγοριακού συστήματος κοινωνικής προστασίας. Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, ως το «έσχατο δίκτυο κοινωνικής προστασίας», εξασφαλίζει ένα ελάχιστο εισόδημα για τα άτομα που δεν έχουν επαρκής πόρους. Έτσι βοηθά στη συγκρότηση μιας σύγχρονης και αλληλέγγυας κοινωνίας, με στόχο την καταπολέμηση της φτώχειας αλλά και του κοινωνικού αποκλεισμού, όπου το κοινωνικό σύνολο μέσω του συστήματος προστασίας δεν πέφτει κάτω από μια στοιχειώδη εισοδηματική βάση, αντίστοιχη ενός επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης..

# **Guaranteed Minimum Income, European Experience, European Union Policies & its Implementation in Greece**

**Key-words:** Minimum Guaranteed Income, Poverty, Extreme Poverty, Social Exclusion, Integration in employment, Access to social services, Guaranteed social income.

## **Abstract**

The application of the Guaranteed Minimum Income in the EU has been introduced several year ago, while in Greece it was institutionalized in order to overcome the weaknesses and shortfalls of the Greek categorical system of social protection. The guaranteed minimum income, as the “utmost net of social protection”, ensures a minimum income for all individuals who do not have sufficient financial resources. This helps to build a modern and solidarity-based society to combat poverty and social exclusion, where the public social protection system does not allow any of its members to fall below a settled basic income which guarantees a decent standard of living.

## Περιεχόμενα

Περίληψη.....	v
Abstract .....	vi
Περιεχόμενα.....	vii
Κατάλογος Συντομεύσεων.....	x

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ**

1.1. Εισαγωγή.....	1
1.2. Δομή της εργασίας.....	2

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΦΤΩΧΕΙΑ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ, ΒΑΣΙΚΟ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ ΚΑΙ ΕΛΑΧΙΣΤΟ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ: ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΕΙΣ**

2.1. Εισαγωγή.....	3
2.2. Η θεωρητική ιδέα του Βασικού Εγγυημένου Εισοδήματος και η πολιτική κατεύθυνση του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	3
2.3. Οι ορισμοί της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.....	6
2.4. Βασικοί στόχοι και χαρακτηριστικά των προγραμμάτων του ΕΕΕ.....	7
2.5. Σημαντικοί άξονες και διευκρινίσεις για το ΕΕΕ.....	9

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΕΕ & Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ**

3.1. Η πρώτη Ευρωπαϊκή Σύσταση.....	11
3.2. Η Σύσταση 5735 της 3/10/2008 και οι τρεις πυλώνες ενεργούς ένταξης.....	12



3.3.	Στρατηγική Ευρώπης 2020 για την κοινωνική πολιτική.....	14
3.4.	Η «Πλατφόρμα» για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού .....	16
3.5.	Η εμπειρία εφαρμογής των προγραμμάτων ΕΕΕ στην Ευρώπη: Προβλήματα και Προτάσεις .....	17
3.5.1	Η Ευρωπαϊκή εμπειρία - Το παράδειγμα της Γαλλίας.....	17
3.5.2.	Η έκθεση «Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015».....	20
3.5.3	Η έκθεση «Employment and Social Development in Europe 2016, Annual Review» .....	22
3.5.4.	Η έκθεση «Minimum Income Policies in EU Member States 2017»	23

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ & ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ**

4.1.	Η πορεία των νομοθετικών προτάσεων για το ΕΕΕ στην Ελλάδα ....	26
4.2.	Οι προτάσεις των Διεθνών Οργανισμών για το ΕΕΕ.....	28
4.3.	Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα στην Ελλάδα.....	32
4.3.1.	Ο νόμος 4093/2012 για το ΕΕΕ.....	32
4.3.2.	Η αιτιολογική έκθεση του ν.4093/2012 .....	32
4.3.3.	ΚΥΑ 39892/ΓΔ1.2 του ν.4093/2012.....	32
4.4.	Ο επιστημονικός διάλογος κατά την προετοιμασία του προγράμματος....	35
4.5.	Η αξιολόγηση του ΕΚΕ.....	37
4.6.	Από το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ) στο Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (ΚΕΑ) .....	39
4.6.1.	Ο Ν.4389/2016 για το ΚΕΑ .....	39
4.6.2.	Η αιτιολογική έκθεση του ν.4389/2016 .....	40
4.6.3.	ΚΥΑ Δ23/οικ.30299/2377 του ν.4389/2016 (Α΄ φάση ΚΕΑ)....	41
4.6.4.	ΚΥΑ Γ.Δ.5οικ.2961-10 του ν.4389/2016 (Β΄ φάση ΚΕΑ).....	41

4.6.5. Η υλοποίηση του προγράμματος.....	45
4.7. Συμπεράσματα.....	46
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....</b>	<b>50</b>

## Κατάλογος Συντομεύσεων

### Ξενογλωσσών

BIEN	Basic Income Earth Network
BIG	Basic Income Guarantee
GMI	Guaranteed Minimum Income
ESPN	European Social Policy Network
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RSA	Revenu de Solidarité Active
SSI	Supplemental Security Income

### Ελληνικών

AMEA	Άτομα με αναπηρία
BEE	Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα
ΓΣΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΑ	Εισόδημα Ενεργούς Αλληλεγγύης
ΕΕΕ	Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα
ΕΕΣ	Ελάχιστο Εισόδημα Συμπερίληψης
ΕΙΕΑΔ	Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού
ΕΚΕ	Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα
ΚΕΑ	Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΟΔΕ	Ομάδα Διοίκησης Έργου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΣΚΠ	Σύστημα Κοινωνικής Πρόνοιας

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

### 1.1. Εισαγωγή

Η διαμόρφωση του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από την απουσία ενός ολοκληρωμένου δικτύου ασφάλειας, ιδιαίτερα για τις πιο ευάλωτες κατηγορίες του πληθυσμού όπως οι φτωχοί, οι κοινωνικά αποκλεισμένοι κ.λπ.. Όντας κοντά στο «νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο κοινωνικού κράτους», όπως αυτό αναπτύχθηκε από τον Ferrera (1996), το ελληνικό κοινωνικό κράτος δίνει μεγαλύτερη βαρύτητα στις ασφαλιστικές ρυθμίσεις και πολύ μικρότερη σημασία στις προνοιακές πολιτικές. Ως συνέπεια αυτής της στρατηγικής οι ομάδες του πληθυσμού που δεν καλύπτονται από τον ασφαλιστικό δεσμό βρίσκονται συνεχώς σε επισφάλεια (Ferrera, 1996).

Το γεγονός ότι οι δημόσιες πολιτικές αδυνατούν να διαμορφώσουν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο προστασίας, συνιστά αποτυχία της δημόσιας πολιτικής με σημαντικές συνέπειες για τη διαμόρφωση ενός συνεκτικού κοινωνικού δικτύου ασφαλείας. Σε αυτό συμβάλλουν επίσης παράγοντες όπως η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των φορέων της κεντρικής διοίκησης (που έχουν τις αρμοδιότητες στο πεδίο της προστασίας των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού), η επικέντρωση των παρεμβάσεων σε κλασσικές μορφές επιδοματικής ενίσχυσης ευπαθών ομάδων του πληθυσμού και τέλος η περιορισμένη στόχευση των δράσεων που συνεπάγεται άνιση κατανομή των πόρων μεταξύ των ομάδων στόχου καθώς και αναποτελεσματικότητα των κοινωνικών δαπανών. Η καταπολέμηση της φτώχειας, η εξάλειψη της απόλυτης εξαθλίωσης, με άλλα λόγια η παροχή ενός «κοινωνικού δικτύου ασφαλείας» αποτελεί ένα από τους θεμελιώδεις σκοπούς του κοινωνικού κράτους. Η εισαγωγή του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (ΕΕΕ) μπορεί να αποτελέσει εκείνο το εργαλείο που θα αναδιαμορφώσει το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα, με γνώμονα τη δικαιότερη κατανομή των πόρων, τον εξορθολογισμό των επιδοματικών πολιτικών και τη διαμόρφωση ενός δικτύου ασφαλείας για τους ασθενέστερους

## **1.2. Δομή της εργασίας**

Στην παρούσα μελέτη θα γίνει πρωτίστως καταγραφή των προτάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την εισαγωγή του ΕΕΕ στα προνοιακά συστήματα των ευρωπαϊκών χωρών και οι προϋποθέσεις για την εισαγωγή του. Έπειτα θα διερευνηθεί ο επιστημονικός και ο πολιτικός διάλογος για την εισαγωγή του θεσμού στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας. Στη συνέχεια, μέσα από τις νομοθετικές πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί επί του θέματος τα τελευταία χρόνια, θα διερευνηθεί το μοντέλο εφαρμογής που εφαρμόζει η χώρα μας για την εισαγωγή του συγκεκριμένου θεσμού στο προνοιακό σύστημα της χώρας και θα γίνει μια συγκριτική παρουσίαση της εφαρμογής και των προτάσεων τόσο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και άλλων οργανισμών. Σκοπός της παρούσης ερευνητικής προσπάθειας είναι να αναδειχθούν μέσα από την προαναφερθείσα συγκριτική παρουσίαση, οι δυνατότητες αλλά και οι ενδεχόμενες αδυναμίες της εισαγωγής του θεσμού του ΕΕΕ στην ελληνική πραγματικότητα. Τέλος θα παρουσιαστούν μια σειρά από προτάσεις για την πιο εύρυθμη εισαγωγή του θεσμού στο ελληνικό προνοιακό σύστημα.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

# ΦΤΩΧΕΙΑ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ, ΒΑΣΙΚΟ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ ΚΑΙ ΕΛΑΧΙΣΤΟ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ: ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΕΙΣ

### 2.1. Εισαγωγή

Η όξυνση των προβλημάτων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, η αποτυχία των δικτύων ασφαλείας να εκμηδενίσουν τα συγκεκριμένα φαινόμενα, η πορεία εκδημοκρατισμού της κοινωνίας καθώς και οι προσπάθειες για την διατήρηση της αξιοπρέπειας των πολιτών, φέρνει το θέμα του Βασικού Εγγυημένου Εισοδήματος (BEE) στο προσκήνιο της σύγχρονης κοινωνικής πολιτικής (Γεώργας, 2006).

### 2.2. Η θεωρητική ιδέα του Βασικού Εγγυημένου Εισοδήματος και η πολιτική κατεύθυνση του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ως Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα (Basic Income Guarantee - BIG) εννοείται η κρατική εγγύηση, ότι όλοι οι πολίτες ενός κράτους θα μπορούν να έχουν ένα επαρκές εισόδημα, χωρίς προϋποθέσεις χορήγησης, για να ικανοποιήσουν τις βασικές τους ανάγκες. Η ιδέα του BEE παρουσιάζει ένα ιστορικό βάθος, με υποστηρικτές από όλες τις πολιτικές κατευθύνσεις.

Από το 1796 ο Thomas Paine γράφει στο “*Agrarian Justice*”, την πρόταση του για μια εφαρμογή του BEE, όπως και εφαρμόστηκε στην Αγγλία. Στις δεκαετίες του 1920 και 1930 το BEE, προτάθηκε και πάλι από το Social Credit Movement, όπως επίσης αργότερα και από τους γερουσιαστές των ΗΠΑ (Γκόρτζ, 1986. Murray, 1997). Ο Milton Friedman (1962), παρουσιάζει μια νεοφιλελεύθερη εκδοχή με τον αρνητικό φόρο εισοδήματος και την εξασφάλιση μέσω αυτού ενός EEE και το οποίο θα αντικαθιστούσε

όλες τις υπόλοιπες κοινωνικές παροχές. Σ' όλη τη δεκαετία του 1960 καθώς και στις αρχές τις δεκαετίας του 1970, ο διάλογος γύρω από το Βασικό Εισόδημα (BE) υπήρξε έντονος. Οι υποστηρικτές του θεωρούν ότι το BEE εκφράζει τις αρχές της ελευθερίας, της ισότητας και της αξιοπρέπειας όλων των πολιτών σε μια κοινωνία, αυτό που θα μπορούσαμε να συνοψίσουμε με τη φράση «δικαίωμα στο ελάχιστο» (Μαραγκός & Αστρουλάκης, 2010).

Ένας κοινά αποδεκτός ορισμός, για τους οπαδούς του BE είναι ότι συνιστά (Fitzpatrick, 1999,3):

*Το εισόδημα που παρέχεται άνευ ορών σε εβδομαδιαία ή μηνιαία βάση σε κάθε άνδρα, γυναίκα και παιδί ως ένα ατομικό δικαίωμα της ιδιότητας του πολίτη και συνεπώς χωρίς αναφορά στην απασχόληση, την εργασιακή σταδιοδρομία, την πρόθεση προς αναζήτηση της απασχόλησης ή το εάν είναι κάποιος έγγαμος ή όχι.*

Τα τελευταία χρόνια καλλιεργείται ιδιαίτερα η ιδέα της προώθησής του. Το 1986 ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Δίκτυο των Υποστηρικτών του Βασικού Εισοδήματος (Basic Income Earth Network – BIEN) και μετεξελίχθηκε σε Παγκόσμιο Δίκτυο Βασικού Εισοδήματος (Basic Income Earth Network) το 2004 (Caputo,2012) . Από το 2004 το Δίκτυο επεκτάθηκε σε όλο τον κόσμο.

Το κυρίαρχο θέμα συζήτησης αφορά στην εξασφάλιση ενός εισοδήματος που θα χορηγείται χωρίς προϋποθέσεις σε όλους, σε ατομική βάση, χωρίς τον έλεγχο των πόρων των δικαιούχων και ανεξάρτητα από το εάν εργάζονται. Στο BIEN συμμετέχουν ακαδημαϊκοί, σπουδαστές και προσωπικότητες που διαμορφώνουν κοινωνική πολιτική καθώς και άτομα που δραστηριοποιούνται σε πολιτικές, κοινωνικές και θρησκευτικές οργανώσεις (Μαραγκός & Αστρουλάκης, 2010).

Η συζήτηση για το BE γίνεται πιο έντονη από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και εντεύθεν. Στη Γαλλία εκείνη την περίοδο, θεσμοθετείται το Ελάχιστο Εισόδημα Συμπερίληψης (EEΣ) (Rosanvallon, 2003) ενώ σε παγκόσμιο επίπεδο ήταν έντονος ο διάλογος για την θέσπιση του 35ώρου (Eydoux, 2015) .

Το έτος 2017 αποτέλεσε έτος αιχμής για το BE, καθώς πολλές κυβερνήσεις και ιδιωτικές ερευνητικές ομάδες ανέπτυξαν και ξεκίνησαν ανεξάρτητα πειραματικές δοκιμές στενά συνδεδεμένων πολιτικών (BIEN A). Τέθηκε στον προεκλογικό διάλογο των τελευταίων εκλογών στη Γαλλία (Chollet Mona, 2016), απορρίφθηκε με δημοψήφισμα στην

Ολλανδία ενώ στη Φιλανδία εφαρμόζεται πιλοτικό πρόγραμμα για το οποίο δεν υπάρχουν ακόμη επίσημα αποτελέσματα (BIEN α, β).

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) δεν υπάρχουν ακόμη θεσμοθετημένες πολιτικές ΒΕΕ. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω η Φιλανδία το έχει εισάγει πιλοτικά, σε μια περιφέρεια, ενώ επίσης σε πιλοτικό επίπεδο συζητείται η εφαρμογή του στη Δανία. Ωστόσο, η συζήτηση περί αυτού έχει οδηγήσει στην εφαρμογή λιγότερο φιλόδοξων πολιτικών όπως αυτών του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (ΕΕΕ) (Minimum Income Guarantee), που είναι η διασφάλιση ελάχιστου εισοδήματος υπό όρους. Ο γενικός στόχος βέβαια, των προγραμμάτων του ΕΕΕ, είναι η διατήρηση της αξιοπρέπειας του ατόμου, η κοινωνική παρέμβαση ενάντια στη φτώχεια, η μείωση των ανισοτήτων και του κοινωνικού αποκλεισμού. Το ΕΕΕ είναι ένα εισόδημα που παρέχεται από το κράτος κοινωνικής πρόνοιας στα άτομα ή στις οικογένειες που δεν μπορούν να εξασφαλίσουν ένα ικανοποιητικό εισόδημα ώστε να τους επιτρέπεται να ζουν με αξιοπρέπεια, σύμφωνα πάντα με κάποια κοινωνικά πρότυπα.

Η πολιτική του ΕΕΕ έχει κατηγοριακό χαρακτήρα και διαφοροποιείται μεταξύ αυτών που είναι ενήλικες και ανίκανοι προς εργασία (βασική σύνταξη ηλικιωμένων και αναπήρων) αυτών που έχουν χαμηλό μισθό (π.χ. αρνητικός φόρος εισοδήματος) ή είναι άνεργοι (επίδομα ανεργίας, κοινωνικό βοήθημα ανέργων ) και τα παιδιά (οικογενειακά επιδόματα). Η πολιτική του ΕΕΕ εμφανίστηκε, επίσης, σε διάφορες παραλλαγές και είναι πάντοτε επιλεκτική. Στο μεταπολεμικό καπιταλισμό το αίτημα για στοιχειώδη και όχι βασική κοινωνική προστασία σε όσους είναι ανίκανοι προς εργασία διατυπώθηκε το 1944 από τον Friedrich Hayek (Hayek, 1944), ως ελάχιστη ασφάλεια αυτών που δεν συμμετέχουν στην αγορά και συγκεκριμενοποιήθηκε στην πρόταση του αρνητικού φόρου εισοδήματος από τον Milton Friedman το 1962 (Friedman, 1962).

Επίσης οι πολιτικές για το ΕΕΕ διαφοροποιούνται και ποικίλλουν ως προς την εφαρμογή τους από το κάθε κράτος μέλος. Η κάθε χώρα έχει τη δική της κοινωνική πολιτική που έχει διαμορφωθεί σύμφωνα με τις ιστορικές, κοινωνικές και οικονομικές της συνθήκες. Άλλωστε υπάρχουν και διαφορετικές αντιλήψεις για το τι είναι φτώχεια και πώς πρέπει να υπολογισθεί. Αυτό κυρίως βασίζεται στις εθνικές αντιλήψεις που σχετίζονται με τη θέση και το ρόλο των αποδεκτών κατώτατων κοινωνικών επιπέδων, κυρίως στο θέμα του εισοδήματος. Οι Ευρωπαϊκές χώρες έχουν θεσμοθετήσει κοινωνικά επιδόματα (ανεργίας, παιδιού, κατοικίας κ.ά.), μαζί με τα προγράμματα αποτροπής της ακραίας φτώχειας



(τύπου ΕΕΕ), προκειμένου να εγγυηθούν στους πολίτες τους ικανοποιητικούς πόρους ώστε να «ζουν με αξιοπρέπεια» ή να ικανοποιούν τις «πρώτες ανάγκες» τους (Ματσαγγάνης, 2013).

### **2.3. Οι ορισμοί της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού**

Από τη δεκαετία του 1980, στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία τόσο στην Ελλάδα όσο και στην ΕΕ έγινε μια στροφή από τη μελέτη των προβλημάτων φτώχειας στη μελέτη των προβλημάτων κοινωνικού αποκλεισμού. Οι έννοιες της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού είναι σχετικές μεταξύ τους, αλλά δεν είναι ταυτόσημες. Σύμφωνα με παλαιότερες θεωρήσεις, φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός διαφέρουν ως προς δύο διαστάσεις (Φτώχεια και Κοινωνικός Αποκλεισμός στην Ελλάδα, ΙΝΕ ΓΣΣΕ 9/2013):

- α) Η φτώχεια είναι έννοια που αναφέρεται σε έναν μόνο παράγοντα, εφόσον αναφέρεται μόνο σε έλλειψη πόρων (κυρίως εισοδήματος), ενώ ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι έννοια πολυδιάστατη.
- β) Η φτώχεια είναι έννοια στατική, ενώ ο κοινωνικός αποκλεισμός έχει δυναμική υπόσταση.

Και οι δύο αυτές θέσεις είναι ιδιαίτερα αμφιλεγόμενες. Αν και πολλές μελέτες της φτώχειας περιορίζονται στη διάσταση του εισοδήματος, πολλοί κοινωνικοί επιστήμονες δέχονται ότι η φτώχεια είναι πολυδιάστατο φαινόμενο και επιχειρούν να ενσωματώσουν την έννοια της Πολυδιάστατης Αποστέρησης (multiple deprivation) στις αναλύσεις τους (Φτώχεια και Κοινωνικός Αποκλεισμός στην Ελλάδα, ΙΝΕ ΓΣΣΕ 9/2013).

Η ΕΕ προσέγγισε το φαινόμενο της φτώχειας, ως προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου με τη διττή διάσταση της ανεπάρκειας πόρων και του αποκλεισμού από την οποιαδήποτε απόλαυση αγαθών και υπηρεσιών. Ο ορισμός της φτώχειας που δόθηκε από την ΕΕ, είναι ο εξής:

*“Οι άνθρωποι θεωρείται ότι διαβιούν στη φτώχεια όταν το εισόδημα και οι πόροι τους είναι τόσο ανεπαρκείς ώστε να τους αποκλείουν από το να έχουν ένα επίπεδο διαβίωσης που θεωρείται αποδεκτό στην κοινωνία όπου ανήκουν. Λόγω της φτώχειας τους μπορεί να αντιμετωπίσουν πολλαπλές μειονεξίες μέσω της ανεργίας, του χαμηλού εισοδήματος, της κακής ποιότητας της στέγασης, της ανεπαρκούς υγειονομικής φροντίδας και εμπόδια στη δια βίου μάθηση, τον πολιτισμό, τον αθλητισμό και τη διασκέδαση. Συχνά*

*αποκλείονται και περιθωριοποιούνται από τη συμμετοχή σε δραστηριότητες (οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές) που αποτελούν τον κανόνα για άλλους ανθρώπους και η πρόσβασή τους σε θεμελιώδη δικαιώματα περιορίζεται» (European Commission, Joint Report on Social Inclusion, 2004)''.*

Ο όρος κοινωνικός αποκλεισμός (social exclusion) χρησιμοποιήθηκε πρώτη φορά στη Γαλλία το 1974 από τον René Lenoir, Γενικό Γραμματέα Κοινωνικής Πολιτικής της κυβέρνησης Σιράκ, για να περιγράψει το γεγονός ότι περίπου το ένα δέκατο του πληθυσμού της Γαλλίας δεν είχε πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες οι οποίες παρέχονταν από το κράτος προς τους πολίτες (Lenoir, 1974).

Η αδυναμία των ατόμων να συμμετέχουν σε βασικές πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές λειτουργίες ή για να το πούμε διαφορετικά, η αποστέρηση του ατόμου από θεμελιώδη πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα συνιστά τον πυρήνα της έννοιας του κοινωνικού αποκλεισμού (Byrne, 1999· de Haan, 1998· Silver, 1994· Walker & Walker, 1997). Με άλλα λόγια, ο κοινωνικός αποκλεισμός αναφέρεται στην αδυναμία πρόσβασης σε βασικούς κοινωνικούς θεσμούς, όπως είναι η αγορά εργασίας, το σύστημα υγείας, το εκπαιδευτικό σύστημα, το κράτος, η κοινότητα. Γενικότερα, θα λέγαμε ότι ένα άτομο θεωρείται κοινωνικά αποκλεισμένο όταν αδυνατεί να συμμετέχει σε ένα σύνολο δραστηριοτήτων (για παράδειγμα, κατανάλωση, παραγωγή, πολιτικές και άλλες κοινωνικές δράσεις) της κοινωνίας στην οποία ζει και στις οποίες θα επιθυμούσε να συμμετάσχει (Burchardt et al., 1999, 2002).

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

#### **2.4. Βασικοί στόχοι και χαρακτηριστικά των προγραμμάτων του ΕΕΕ**

Το ΕΕΕ ανήκει στα εργαλεία εισοδηματικών παροχών του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας και αποτελεί το ύστατο δίκτυο ασφαλείας για τη διασφάλιση του δικαιώματος στα ελάχιστα όρια συντήρησης και αξιοπρέπειας. Στόχος του είναι η εξάλειψη των φαινομένων ακραίας φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Εγγυάται ένα συγκεκριμένο ύψος εισοδήματος και καλύπτει τη διαφορά μεταξύ αυτού του ύψους και

του εισοδήματος που έχουν τα άτομα ή οι οικογένειες. Το ΕΕΕ είναι μια στοχευόμενη κοινωνική πολιτική που χορηγείται με εισοδηματικά κριτήρια χωρίς αποκλεισμούς, δηλαδή έχει καθολική εφαρμογή ως προς τα κριτήρια επιλογής των δικαιούχων. Δεν είναι ανταποδοτική παροχή και χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό είτε σε κεντρικό επίπεδο είτε σε επίπεδο αυτοδιοίκησης. Τα προγράμματα ΕΕΕ είναι συνδεδεμένα με πολιτικές κοινωνικής επανένταξης και επαγγελματικής αποκατάστασης (Ματσαγγάνης, 2004).

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

Στους βασικούς στόχους της πολιτικής για το ελάχιστο ή βασικό εγγυημένο εισόδημα σήμερα, περιλαμβάνονται:

- Η αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού και η ενίσχυση των δυνατοτήτων κοινωνικής ένταξης ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού όπως είναι οι νέοι, οι άνεργοι και οι μετανάστες (π.χ. Γαλλία, Ισπανία).
- Η διασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης διαμέσου της ικανοποίησης των βασικών αναγκών όλων των πολιτών ή και των μόνιμων κατοίκων μίας κοινωνίας (π.χ. Δανία, Βρετανία, Γερμανία και άλλες Σκανδιναβικές χώρες) όπου το συγκεκριμένο μέτρο έχει το χαρακτήρα επιδόματος διασφάλισης της ικανοποίησης βασικών αναγκών (κοινωνικό βοήθημα) ώστε να διαβιούν αξιοπρεπώς και συνήθως δίνεται μετά την εξάντληση των άλλων επιδομάτων που στηρίζονται στις εισφορές.
- Η αντιμετώπιση των αρνητικών συνεπειών της ακραίας φτώχειας (Ελλάδα, Πορτογαλία) όπου το Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα είναι εκείνου το ύψους που

δεν ξεπερνά το κατώφλι της ακραίας φτώχειας και ποτέ δεν φτάνει στα επίπεδα της σχετικής φτώχειας (Δημουλάς, 2015)

## **2.5. Σημαντικοί άξονες και διευκρινίσεις για το ΕΕΕ**

Οι σημαντικοί άξονες των προγραμμάτων των ΕΕΕ αναφέρονται στην επάρκεια, την κάλυψη, την ανάληψη και τα κριτήρια επιλεξιμότητας.

Όταν αναφερόμαστε στην επάρκεια εννοούμε τον βαθμό στον οποίο αυτή η εισοδηματική ενίσχυση που παρέχεται από το ΕΕΕ προσφέρει και εξασφαλίζει την αξιοπρεπή διαβίωση (European Social Policy Network, 2016a).

Ο άξονας της κάλυψης προσδιορίζει τον βαθμό που τα κριτήρια επιλεξιμότητας του ΕΕΕ καλύπτουν όλους όσους βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης. Τα κριτήρια επιλεξιμότητας αφορούν στην ηλικία, την ιθαγένεια, τον τόπο μόνιμης και νόμιμης κατοικίας, το εισόδημα και την περιουσία (ο.π).

Στην αναφορά της ανάληψης γίνεται λόγος για το ποσοστό αυτών που λαμβάνουν την εισοδηματική ενίσχυση σε σχέση με όσους είναι επιλέξιμοι για το ΕΕΕ (ο.π).

Βασικό στοιχείο σχεδιασμού και υλοποίησης των προγραμμάτων ΕΕΕ είναι να αποφευχθεί το ενδεχόμενο της παγίδευσης των ωφελούμενων, που διαβιούν σε συνθήκες φτώχειας, από την εξάρτησή τους από την παροχή προνοιακών επιδομάτων και προνοιακής βοήθειας και δεν επιθυμεί να εξασφαλίσει την απασχόλησή τους γιατί έτσι θα αυξήσει το εισόδημα τους αποκλείοντας τους από της εισοδηματικής ενίσχυσης του ΕΕΕ ή επειδή το εισόδημα που μπορεί να εξασφαλίσουν από την εργασία τους δεν θα έχει σημαντική διαφορά από αυτό που λαμβάνουν ως εισοδηματική ενίσχυση (Μπαλούρδος, 2012).

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

Τα προγράμματα ελαχίστου εισοδήματος, στις χώρες της ΕΕ εξασφαλίζουν ένα «τελικό δίκτυο ασφάλειας» (final safety net) για την κάλυψη βασικών αναγκών διαβίωσης των δικαιούχων, χωρίς να προϋποθέτουν - όπως τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης -

καταβολή προγενέστερων εισφορών, κατοχυρώνοντας, στο πλαίσιο ενός σφαιρικού και ολοκληρωμένου μηχανισμού καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, *«το θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα επαρκών πόρων και παροχών που εξασφαλίζουν αξιοπρεπή ανθρώπινη διαβίωση»* σύμφωνα με τη Σύσταση 92/441/ΕΟΚ/24.06.1992 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Επίσημη Εφημερίδα L245/26.08.1992 (Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1992). Επομένως, αμβλύνουν τον παθητικό χαρακτήρα των επιδοματικών πολιτικών του κοινωνικού κράτους, επιδιώκοντας την κάλυψη των κενών του παραδοσιακού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, δεδομένου ότι συνδυάζουν την επιδοματική πολιτική με συμπληρωματικά μέτρα κοινωνικής ένταξης, λειτουργώντας ως *«εισοδηματική εγγύηση, που εξασφαλίζει ένα δίκτυο κοινωνικής προστασίας για άτομα που κινδυνεύουν να περιέλθουν σε συνθήκες φτώχειας»* (European Anti Poverty Network, 2006).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΕΕ & Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

#### 3.1. Η πρώτη Ευρωπαϊκή Σύσταση

Αρχικά το ζήτημα του ΕΕΕ, όπως βέβαια κι ένα σύνολο από δράσεις που αφορούν την κοινωνική πολιτική, σε ευρωπαϊκό επίπεδο αναδείχθηκε από το Ντελόρ. Επηρεασμένος από το πνεύμα που επικρατούσε στη Γαλλία εκείνη την περίοδο, προώθησε το σχεδιασμό μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής. Η αρχική πρόθεσή του ήταν η ψήφιση οδηγίας, αλλά οι αντιδράσεις κάποιων κρατών-μελών προκάλεσαν τελικά την υιοθέτηση συστάσεων (Γεώργιας, 2006).

Αφετηρία της ενασχόλησης της ΕΕ με το ζήτημα του ΕΕΕ είναι η Σύσταση 92/441/ΕΟΚ του Συμβουλίου της ΕΕ, της 24ης Ιουνίου 1992 (Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1992). Το αντικείμενο της Σύστασης ήταν τα *«κοινά κριτήρια αναφορικά με τους επαρκείς πόρους και την επαρκή κοινωνική πρόνοια στα συστήματα κοινωνικής προστασίας»*. Η Επιτροπή αναγνώριζε το γεγονός ότι η οικονομική ανάπτυξη δεν θα μπορούσε να αποτελέσει από μόνη της έναν παράγοντα, ώστε να μπορέσει να υπάρξει η κοινωνική ενσωμάτωση και έτσι να μην υπάρχει η ανάγκη ιδιαίτερων παρεμβάσεων και πολιτικών. Υπήρξε ακριβής περιγραφή για την ανάγκη της διασφάλισης του βασικού δικαιώματος σε επαρκείς πόρους, οι οποίοι να επιτρέπουν στους ανθρώπους να ζουν με έναν τρόπο «συμβατό με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια». Η Σύσταση 92/441/ΕΕΚ έφερε για πρώτη φορά το ζήτημα του ΕΕΕ ή άλλων ισοδύναμων παροχών (Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1992).

Επιπρόσθετα, θεμελίωσε τον τρόπο με τον οποίο θα γινόταν η υιοθέτηση του στόχου των *“ελάχιστων επαρκών πόρων”* (Αμίτσης, 2013). Αρχική προϋπόθεση ήταν η καταβολή του ελάχιστου ποσού, για να καλύπτει τις βασικές ανάγκες που θα ήταν ανάλογες με το επίπεδο διαβίωσης της κάθε χώρας καθώς θα υπήρχε και η τακτική αναθεώρησή του. Βασικό σημείο ωστόσο, ήταν η επισήμανση ότι η δράση δε θα λειτουργούσε ως αντικίνητρο προς την εύρεση εργασίας. Το μέτρο συνοδευόταν με την παροχή

συμβουλευτικών υπηρεσιών και καθότι η σύσταση ήταν επηρεασμένη από την γαλλική πρακτική, δήλωνε ότι η οικονομική βοήθεια θα ήταν συνδεδεμένη με δράσεις κατάρτισης (Σακελλαρόπουλος, 2001, σελ.213-220. Συμβούλιο, 1992).

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

### **3.2. Η Σύσταση 5735 της 3/10/2008 και οι τρεις πυλώνες ενεργούς ένταξης**

Η Σύσταση της Επιτροπής 5735 της 3/10/2008 αναφέρεται στον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και λαμβάνει υπόψη της στο προοίμιο της την πρώτη Σύσταση 92/441/ΕΟΚ του Συμβουλίου και η κύρια προτροπή που απευθύνει στα κράτη μέλη είναι: «να χαράξουν και να εφαρμόσουν μια ολοκληρωμένη συνολική στρατηγική για την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας, στρατηγική που να συνδυάζει επαρκή εισοδηματική στήριξη, αγορές εργασίας χωρίς αποκλεισμούς και πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2008).

Για την επιτυχή εφαρμογή αυτής της στρατηγικής, η Επιτροπή κάνει σαφείς αναφορές: α) στα μέσα που θα εξασφαλίσουν την αποτελεσματικότητα των ολοκληρωμένων πολιτικών ενεργητικής ένταξης όπως π.χ. ο συντονισμός της κεντρικής, της περιφερειακής και τοπικής διακυβέρνησης, β) τους σκοπούς που οι πολιτικές θα πρέπει να εξυπηρετούν όπως π.χ. η ισότητα των φύλων και η συνεκτίμηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, γ) τις κοινές αρχές και κατευθυντήριες γραμμές του τρόπου οργάνωσης και υλοποίησης κάθε σκέλους. Ζητά από τα κράτη μέλη: α) να εγγυηθούν τους απαιτούμενους πόρους και τις σχετικές παροχές, β) να βελτιώσουν τους δείκτες και τα συστήματα πληροφόρησης, ούτως ώστε να αναβαθμιστεί η ικανότητα παραγωγής επίκαιρων και συγκρίσιμων πληροφοριών για όλες τις πτυχές της στρατηγικής και γ) να παρακολουθούν και να αξιολογούν τις εθνικές πολιτικές μέσω της ανοικτής μεθόδου συντονισμού (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2008).

Οι κοινές αρχές και κατευθυντήριες γραμμές που απευθύνονται από την Επιτροπή με τη Σύσταση 5735 της 3/10/2008, στα κράτη-μέλη για τα σκέλη της στρατηγικής ενεργούς ένταξης των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας, εντάσσονται σε τρεις πυλώνες και είναι οι εξής:

Ο πρώτος πυλώνας αναφέρεται στην επαρκή εισοδηματική στήριξη

Ο πρώτος πυλώνας αναφέρεται στην «αναγνώριση του βασικού δικαιώματος του ατόμου για επαρκείς πόρους και ικανοποιητική κοινωνική αρωγή, ώστε να μπορεί να ζει με αξιοπρέπεια, στο πλαίσιο μιας συνολικής και συνεπούς προσπάθειας για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού» (Σύσταση της Επιτροπής 5735/3.10.2008). Πιο συγκεκριμένα, τα άτομα που είναι ικανά να εργαστούν θα πρέπει να είναι διαθέσιμα για εργασία ή για συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης με στόχο την εύρεση εργασίας ενώ για τα άτομα που δεν δύνανται να εργαστούν να λαμβάνονται μέτρα κοινωνικής και οικονομικής ένταξης. Η υλοποίηση ορίζεται να γίνει σύμφωνα με τις ακόλουθες πρακτικές κατευθύνσεις :

1. Να λαμβάνονται υπόψη τα σχετικά οικονομικά μεγέθη και ο τύπος κάθε νοικοκυριού.
2. Τα ποσά των παροχών να είναι επαρκή για αξιοπρεπή διαβίωση.
3. Ο καθορισμός των ποσών να γίνεται με βάση συγκεκριμένους δείκτες π.χ. το ύψος του ελάχιστου μισθού.
4. Να γίνεται περιοδική αναθεώρηση των ποσών με βάση αυτούς τους δείκτες.
5. Να μην καταργείται το κίνητρο αναζήτησης απασχόλησης.

Ο δεύτερος πυλώνας αφορά την αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς

Ο πυλώνας αυτός επικεντρώνεται στη «λήψη μέτρων για τα άτομα που έχουν τη δυνατότητα να εργαστούν, ούτως ώστε να εξασφαλιστεί ότι τους παρέχεται αποτελεσματική βοήθεια για να βρουν, να επιστρέψουν ή να παραμείνουν σε θέση εργασίας που ανταποκρίνεται στις εργασιακές ικανότητές τους» (ο.π). Στα πλαίσια των στρατηγικών ενεργητικής ένταξης, οι δράσεις που εντάσσονται στον συγκεκριμένο πυλώνα εμφορούνται από μια σειρά κοινών αρχών όπως η κάλυψη των αναγκών των ατόμων χωρίς εργασία., η ισότητα στις ευκαιρίες πρόσβασης στην απασχόληση, η προώθηση των ποιοτικών θέσεων εργασίας, η καταπολέμηση της κατάπτωσης της αγοράς εργασίας, η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο μέσω της κατάρτισης, της δια βίου μάθησης και της ανάπτυξης ψηφιακών



ικανοτήτων. Επιπλέον, έμφαση δίδεται στην εξατομίκευση των παρεχόμενων υπηρεσιών αναζήτησης εργασίας, καθοδήγησης και κατάρτισης αλλά και στη διαρκή επανεξέταση των κινήτρων και των αντικινήτρων των φορολογικών συστημάτων και παροχών.

### Ο τρίτος πυλώνας της πρόσβασης σε ποιοτικές υπηρεσίες

Ο πυλώνας αυτός αναφέρεται στη «λήψη κάθε πρόσφορου μέτρου, ούτως ώστε όλοι οι ενδιαφερόμενοι [...] να λαμβάνουν κατάλληλη κοινωνική στήριξη μέσω της πρόσβασης σε [...] παροχή υπηρεσιών κοινωνικής αρωγής, απασχόλησης και εκπαίδευσης, στεγαστικής βοήθειας και εργατικών κατοικιών, παιδικής μέριμνας, μακροχρόνιας περίθαλψης και υγειονομικής φροντίδας [...] και λαμβανομένων υπόψη του ρόλου των τοπικών, περιφερειακών και εθνικών αρχών, των εφαρμοστέων κοινοτικών κανόνων και των διαφορετικών καταστάσεων, αναγκών και προτιμήσεων στα κράτη μέλη» (ο.π.). Βασικά στοιχεία για την επίτευξη των παραπάνω είναι η ύπαρξη χωρικής διαθεσιμότητας, η φυσική προσπελασιμότητα και το προσιτό κόστος. Εδώ έμφαση δίνεται στη συνεκτίμηση της ποικιλομορφίας των χρηστών, των πολλαπλών τους αναγκών και στη συμβολή των ιδίων στη διαμόρφωση των υπηρεσιών. Ο σχεδιασμός των υπηρεσιών πρέπει να βασίζεται σε μια ολιστική φιλοσοφία. Επιπλέον, υπάρχει η ανάγκη επαρκούς και καταρτισμένου στελεχιακού δυναμικού και η άρτια υλικοτεχνική υποδομή των υπηρεσιών. Τέλος, απαραίτητο στοιχείο είναι η απαιτούμενη αξιολόγηση και παρακολούθηση των υπηρεσιών και τέλος ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών.

### **3.3. Στρατηγική Ευρώπης 2020 για την κοινωνική πολιτική**

Η στρατηγική της Ένωσης «Ευρώπη 2020», της τρέχουσας δεκαετίας, εφαρμόστηκε για πρώτη φορά, τον Ιούνιο του 2010. Η έγκριση της έγινε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και προτάσσει τρεις αλληλοενισχυόμενες προτεραιότητες, την έξυπνη ανάπτυξη, τη διατηρήσιμη ανάπτυξη και την ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς. Προς το σκοπό αυτό έχουν τεθεί πέντε κοινοτικοί στόχοι (Σακελλαρόπουλος, 2011):

1. Απασχόληση. Να απασχολείται το 75% των ατόμων ηλικίας 20–64 ετών.
2. Έρευνα και Ανάπτυξη. Να επενδύεται το 3% του ΑΕΠ της ΕΕ στην έρευνα και την ανάπτυξη.

3. Κλιματική αλλαγή και ενέργεια. Να μειωθούν οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου κατά 20% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990. Το 20% της ενέργειας να προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές και να αυξηθεί η ενεργειακή απόδοση κατά 20%.
4. Εκπαίδευση. Να μειωθεί κάτω από 10% το ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο και τουλάχιστον το 40% των ατόμων ηλικίας 30-34 ετών να έχουν ολοκληρώσει την ανώτατη εκπαίδευση.
5. Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός. Να μειωθεί κατά τουλάχιστον 20 εκατομμύρια ο αριθμός των ατόμων που βρίσκονται ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού

Η ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς είναι μια από τις προτεραιότητες της στρατηγικής. Στο πεδίο της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού η στρατηγική «Ευρώπη 2020» έχει θέσει ως στόχο να βγουν από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό τουλάχιστον 20 εκατομμύρια άνθρωποι (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2010). Συγκεκριμένα, εξειδικεύοντας αυτό το στόχο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με τις αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές των κρατών μελών για τις πολιτικές απασχόλησης (γραμμή Νο8 της 1848/2015 απόφασής του<sup>1</sup>), κάνει λόγο για «ενθάρρυνση της κοινωνικής ένταξης, καταπολέμηση της φτώχειας και προώθηση των ίσων ευκαιριών». Οι εμβληματικές πρωτοβουλίες «Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού» και «Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας» υποστηρίζουν τις προσπάθειες που καταβάλλονται για την επίτευξη αυτών των στόχων και εντάσσονται στην προσπάθεια υλοποίησης αυτής της προτεραιότητας (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015)

---

<sup>1</sup> Κατευθυντήρια γραμμή 8: Ενθάρρυνση της κοινωνικής ένταξης, καταπολέμηση της φτώχειας και προώθηση των ίσων ευκαιριών, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015. Απόφαση (ΕΕ) 2015/1848 του Συμβουλίου της 5ης Οκτωβρίου 2015 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών για το 2015 (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015)

### **3.4. Η «Πλατφόρμα» για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού**

Η πρωτοβουλία «Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού» είναι μια από τις επτά εμβληματικές πρωτοβουλίες της Ένωσης που έχει σκοπό να βοηθήσει τις χώρες της ΕΕ στην επίτευξη του πρωταρχικού στόχου της εξόδου 20 εκατομμυρίων ανθρώπων από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Η πλατφόρμα βασίζεται σε πέντε τομείς δράσης μεταξύ των οποίων η ανάληψη δράσεων σε όλο το φάσμα των τομέων πολιτικής, όπως στον τομέα της ελάχιστης στήριξης του εισοδήματος.

Ο στόχος για τη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού έχει καθοριστεί με βάση τρεις δείκτες: το ποσοστό κινδύνου φτώχειας μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, τον δείκτη υλικής στέρησης και το ποσοστό των ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά με πολύ χαμηλή ένταση εργασίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010). Η τελευταία έκθεση για την κοινωνική ένταξη επαναλαμβάνει την προσήλωση της ΕΕ στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και αναγνωρίζει την υστέρηση στην επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου λόγω της οικονομικής κρίσης. Το μέγεθος του πληθυσμού στην ΕΕ που απειλείται από τη φτώχεια επέστρεψε στα μεγέθη του 2008. Η Ελλάδα με ποσοστό 35.7% του πληθυσμού να απειλείται από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, βρίσκεται μεταξύ των κρατών-μελών με τα μεγαλύτερα ποσοστά (European Commission, 2016a).

Στην έκθεση αυτή, γίνεται αναφορά στα προτεινόμενα μέτρα που μπορούν να λάβουν τα κράτη-μέλη, για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων προβλημάτων. Το πρώτο μέτρο που προτείνεται, αφορά την εξασφάλιση μιας επαρκούς εισοδηματικής στήριξης, δηλαδή την λειτουργία ενός συστήματος ΕΕΕ. Τα περισσότερα από τα υπόλοιπα προτεινόμενα μέτρα, συνδέονται με τα μέτρα ΕΕΕ και το συμπληρώνουν. Αυτά αφορούν σε μέτρα διαβίου μάθησης και εκπαίδευσης, μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας ώστε να μπορούν όλοι να συμμετέχουν σε αυτή και παροχής πρόσβασης σε ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες και υπηρεσίες υγείας (European Commission, 2016a).

### **3.5. Η εμπειρία εφαρμογής των προγραμμάτων ΕΕΕ στην Ευρώπη: Προβλήματα και Προτάσεις**

#### **3.5.1 Η Ευρωπαϊκή εμπειρία- Το παράδειγμα της Γαλλίας**

Τα Συστήματα Κοινωνικής Πρόνοιας - ΣΚΠ (social assistance / welfare) προωθούν τις πολιτικές εισοδηματικής ενίσχυσης των φτωχών στις περισσότερες χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας μέσω των δημόσιων προγραμμάτων ελαχίστου εισοδήματος, που καλύπτουν τις ανάγκες ατόμων χωρίς επαρκείς πόρους συντήρησης (Hanesch & Baltzer, 2001). Η ανάπτυξή τους συνδέεται βέβαια, και επηρεάζεται άμεσα από τις ιδιαίτερες οικονομικές, πολιτιστικές και κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν στο περιβάλλον εφαρμογής τους.

Τα προγράμματα ΕΕΕ, τα οποία θεσμοθετήθηκαν στις διάφορες ευρωπαϊκές χώρες της Ευρώπης, παρόλο που παρουσιάζουν πολλές παραλλαγές, από την άλλη έχουν πολλά κοινά σημεία. Οι στρατηγικές των προγραμμάτων αυτών, επικεντρώνονται ιδίως στην βελτίωση των παροχών για την κατοχύρωση αξιοπρεπών όρων διαβίωσης και στην προώθηση των ληπτών στην αγορά εργασίας, ώστε να αμβλυνηθεί σταδιακά η εξάρτησή τους από τη δημόσια συνδρομή (Αμίτσης 2013, σ.66).

Αυτά τα προγράμματα ΕΕΕ έχουν εμφανιστεί στην Ευρώπη τις τελευταίες δεκαετίες: πρώτα στη Γαλλία (από το 1988), αμέσως μετά σε μερικές Ισπανικές περιφέρειες, ύστερα στην Πορτογαλία (από το 1996), και σε πιλοτική βάση στην Ιταλία (την περίοδο 1998-2002). Χαρακτηρίζονται από τη σύνδεση (α) της χαμηλής ενίσχυσης, και β) της ένταξης των δικαιούχων σε εξατομικευμένες δράσεις κοινωνικής επανένταξης (ΕΙΕΑΔ, 2013).

Πιο συγκεκριμένα, στη Γαλλία η θέσπιση του Ελάχιστου Εισοδήματος Ένταξης, έγινε το 1988, ενώ το 2008 θεσμοθετήθηκε το Εισόδημα Ενεργούς Αλληλεγγύης (ΕΕΑ). Το Ελάχιστο Εισόδημα Ένταξης θεσμοθετήθηκε διότι όλο και περισσότεροι «γλιστρούσαν» από το δίκτυο της κοινωνικής προστασίας. Ήταν ένα μέτρο έσχατης ανάγκης αλλά πρακτικά ήταν ένα ακόμη επίδομα, που συνδέθηκε με τον κατώτατο μισθό που από τη μια διασφάλιζε ένα ελάχιστο εισόδημα ενώ από την άλλη συνοδευόταν από επιβοηθητικά μέτρα για την κοινωνική ή την επαγγελματική ένταξη. Γινόταν αναφορά πλέον όχι μόνο στις υλικές ανάγκες του ατόμου, αλλά και σε μια σειρά από άλλους παράγοντες όπως υγεία, στέγαση, οικογενειακές σχέσεις, εκπαίδευση παιδιών, ψυχική ισορροπία. Το

επίδομα του Ελάχιστου Εισοδήματος Ένταξης, ήταν μέρος ενός καθολικού δικαιώματος των πολιτών, δικαίωμα στην ένταξη που ήταν απόρροια υποχρέωσης της εθνικής κοινότητας. Ως ποσό ήταν χαμηλότερο από την κατώτατη σύνταξη όπως επίσης χαμηλότερο και από τα επιδόματα αναπηρίας. Από τη γαλλική στατιστική υπηρεσία, τα σχήματα ΕΕΕ, αντιμετωπίζονται ως συστήματα που στοχεύουν στην διασφάλιση ενός ελάχιστου εισοδήματος για τα άτομα εκείνα που βρίσκονται σε επισφαλή κατάσταση. Είναι μη ανταποδοτικές πληρωμές κοινωνικής πρόνοιας (Γεώργιας 2006).

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής του ΕΕΕ την Ευρωπαϊκή εμπειρία είναι αυτό της Γαλλίας όπου όλοι οι άνεργοι /άποροι άνω των 25 ετών δικαιούνταν το Ελάχιστο Εισόδημα Κοινωνικής Ένταξης (Revenu Minimum d' Insertion - RMI), ύψους 500 €. Όμως, δεδομένου ότι η αξιολόγηση του κατέδειξε ότι οδηγούσε πολλές φορές σε δημιουργία «παγίδα αεργίας», καθώς δεν συνέφερε έναν δικαιούχο του να εργαστεί λίγες ώρες εβδομαδιαίως διότι θα έπαυε η χορήγησή του, αντικαταστάθηκε το 2008 από το ΕΕΑ (Revenu de Solidarité Active - RSA), το οποίο συμπληρώνει το διαφυγόν εισόδημα ενός ατόμου που εργάζεται με μειωμένο ωράριο σε σχέση με το σύνολο των παροχών που θα απολάμβανε ως άνεργος ή άπορος (Chollet, 2016).

Οι στόχοι με το RSA διαμορφώθηκαν ως εξής: συνεισφορά σε βιώσιμη διαβίωση και καταπολέμηση φτώχειας, υποστήριξη οικονομικής δραστηριότητας και τέλος ενίσχυση κοινωνικής ένταξης. Επιπλέον στόχοι που τέθηκαν ήταν:

- Το εισόδημα από εργασία θα είναι η βάση του ατομικού εισοδήματος, που είναι η καλύτερη προστασία από τη φτώχεια.
- Σε κάθε ωφελούμενο θα υπάρχει προσωποποιημένη συμβουλευτική, καθοδήγηση και εργασιακή στήριξη.
- Το RSA, θα διασυνδέεται με άλλες παροχές. Στόχος φυσικά είναι, η μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικών παροχών.

Το ποσό του RSA μειώνεται καθώς αυξάνεται το ποσό που προέρχεται από εργασία. Το ύψος του RSA είναι 524,68€ για ένα άτομο που ζει μόνο του και 787,02€ για ένα ζευγάρι αντίστοιχα. Έτσι πολλά ζευγάρια που συγκατοικούν αποφεύγουν να το δηλώσουν και παρουσιάζονται ως εργένηδες, με τον έναν από αυτούς να ισχυρίζεται ότι φιλοξενείται από κάποιον συγγενή ή φιλικό πρόσωπο, έτσι ώστε να λαμβάνουν 1.049 αντί 787€ (Chollet, 2016).

## Πίνακας 0:

### Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, στην Ευρώπη

	ΟΝΟΜΑΣΙΑ	ΕΤΟΣ ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΣΗΣ
Βρετανία	Income Support	1948
Δανία	Social Bistand	1961
Γερμανία	Sozialhilfe	1962
Ολλανδία	Algemene Bijstand	1963
Βέλγιο	Minimex	1974
Ιρλανδία	Supplementary Welfare Allowance	1977
Σουηδία	Sozialbidrag	1980
Φινλανδία	Toimeentulotuki	1984
Λουξεμβούργο	Revenu Minimum Garanti	1986
Γαλλία	Revenu Minimum d' Insercion	1988
Ισπανία	Renta Minimo Garantido	1989
Πορτογαλία	Rendimento Minimo Garantido	1999
Ιταλία	Reddito Minimo di' Inserimento	1998*
Αυστρία	Sozialhilfe	2010**

Πηγή: Ματσαγγάνης, 2013

Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι χωρίς σύνδεση επιδοματικής στήριξης και «ενεργοποίησης» των δικαιούχων, οι πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας και του αποκλεισμού είναι λιγότερο αποτελεσματικές. Για να έχει διάρκεια η θετική επίδραση της ενίσχυσης είναι ανάγκη να συνοδεύεται από μια μονιμότερη βελτίωση της «απασχολησιμότητας», δηλαδή της ικανότητας των δικαιούχων να τα βγάλουν πέρα μόνοι τους (ΕΙΕΑΔ, 2013, σ.21).

\* Πιλοτική εφαρμογή που διακόπηκε το 2002 και έκτοτε εφαρμόζεται σε ορισμένες περιφέρειες.

\*\* Θεσμοθετήθηκε σε ομοσπονδιακή βάση, καθότι έως τότε εφαρμόζονταν σε τοπική βάση.

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

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε τον Ιανουάριο του 2016 την εν λόγω έκθεση για τα συστήματα ΕΕΕ που εφαρμόζονται στην ΕΕ. Στην έκθεση γίνεται ανάλυση και αξιολόγηση των προγραμμάτων με βάση την εναρμόνισή τους με τις κατευθύνσεις της Σύστασης 92/441/ΕΟΚ του Συμβουλίου και της Σύστασης E(2008) 5737 της Επιτροπής του 2008. Για το έργο αυτό ανατέθηκε σε ομάδες του Ευρωπαϊκού Δικτύου Κοινωνικής Πολιτικής<sup>2</sup> να ετοιμάσουν τις σχετικές εκθέσεις ανά χώρα. Οι άξονες της αναφοράς ήταν:

- Η καταλληλότητα των συστημάτων ΕΕΕ σε όρους επάρκειας, κάλυψης, ανάληψης και ποιες βελτιστοποιήσεις μπορούν γίνουν σε αυτά<sup>3</sup>.
- Η αποτελεσματικότητα των συστημάτων ΕΕΕ στην προστασία και την αποτροπή της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.
- Ο βαθμός αποτελεσματικής σύνδεσης των συστημάτων ΕΕΕ με άλλες παροχές και υπηρεσίες που στόχο έχουν την υποστήριξη της ένταξης των δικαιούχων στην αγορά εργασίας και οι απαιτούμενες αλλαγές για τη βελτίωση αυτών των υπηρεσιών.

---

<sup>2</sup> Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Κοινωνικής Πολιτικής αυτοπροσδιορίζεται στην εν λόγω έκθεση ως: “*The European Social Policy Network (ESPN) was established in July 2014 on the initiative of the European Commission to provide high-quality and timely independent information, advice, analysis and expertise on social policy issues in the European Union and neighboring countries*”.

<sup>3</sup> Οι ορισμοί που δίνονται στην συγκεκριμένη έκθεση είναι οι εξής: “*Adequacy refers to the extent to which the level of benefit provides people with sufficient resources to ensure “a standard of living adequate for the(ir) health and well-being” (βλέπε Article 25, 1948 UN Universal Declaration on Human Rights) and “lead a life that is compatible with human dignity” (see Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labor market and Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems). “Coverage refers to the extent to which all those in need of support are covered by the eligibility conditions pertaining to a minimum income scheme. “Take-up refers to the extent to which those who are eligible to receive a minimum income benefit actually do receive it”.*

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

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

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

Οι χώρες που ανήκουν στην πρώτη κατηγορία εμφανίζουν τα καλύτερα αποτελέσματα ως προς την κάλυψη, την ανάληψη του ΕΕΕ, τη σύνδεσή του με παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και ωφελημάτων και είναι οι μόνες των οποίων τα ΕΕΕ αξιολογούνται ως επαρκή. Ακολουθούν οι χώρες της τέταρτης κατηγορίας. Ωστόσο, όλα τα συστήματα ΕΕΕ ανεξαρτήτως κατηγορίας, έχουν μικρή συνδεσιμότητα με μέτρα πολιτικής ενεργητικής ένταξης στην απασχόληση. Στην έκθεση επισημαίνεται η ανάγκη μεγαλύτερης έμφασης στην πολιτική ενεργητικής ένταξης στην απασχόληση και διαπιστώνεται ότι στις μισές χώρες υπάρχει αυτή η τάση. Δυο τρόποι για την ενίσχυση αυτής της τάσης είναι η εντονότερη σύνδεση της εισοδηματικής ενίσχυσης των ΕΕΕ με την υποχρέωση συμμετοχής των δικαιούχων σε προγράμματα ενεργητικής ένταξης στην απασχόληση και η υποχρέωση εγγραφής στους εθνικούς οργανισμούς εύρεσης εργασίας/απασχόλησης εργατικού δυναμικού. Σχετικά με τα προγράμματα ενεργητικής ένταξης στην απασχόληση αναφέρεται ότι τα κράτη θα πρέπει να εφαρμόσουν πρακτικές

---

<sup>4</sup> Ως απλά και περιεκτικά συστήματα περιγράφονται στην έκθεση αυτά συστήματα τα οποία καλύπτουν οποιονδήποτε βρίσκεται σε ανάγκη και δεν περιορίζουν τη στήριξη που προσφέρουν σε ξεχωριστές κατηγορίες ατόμων.



εξατομικευμένης προσέγγισης των δικαιούχων. Μεγάλα εμπόδια στην αποτελεσματική εφαρμογή αυτής της πολιτικής είναι η διοικητική ανεπάρκεια των χωρών αλλά και η έλλειψη συστήματος αξιολόγησης των σχετικών προγραμμάτων των εθνικών διοικήσεων. Υστέρηση υπάρχει και στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προνοιακών ωφελημάτων. Για τη βελτίωση του συντονισμού και του σχεδιασμού της παροχής αυτών των υπηρεσιών προτείνεται η δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης, ώστε να αυξηθεί η προσβασιμότητα και η ποιότητα των υπηρεσιών. Τέλος, προτείνεται η εφαρμογή ενός μηχανισμού αναπροσαρμογής της εισοδηματικής ενίσχυσης των ΕΕΕ, σε ετήσια βάση, λόγω πληθωρισμού (European Social Policy Network, 2016a).

### **3.5.3 Η έκθεση «Employment and Social Developments in Europe 2016, Annual Review»**

Η ετήσια έκθεση “Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2016” (2016), εστιάζει ιδιαίτερα στο θέμα της εισοδηματικής επάρκειας που προσφέρουν τα προγράμματα ΕΕΕ. Παρατηρείται ότι κατά την δεκαετία 2005-2015 η πραγματική αξία του καθαρού ΕΕΕ<sup>5</sup> έχει μειωθεί σε κάποια κράτη μέλη, έχει αυξηθεί ελάχιστα στα περισσότερα και έχει αυξηθεί σημαντικά σε λίγα. Εάν όμως η μέτρηση της πραγματικής αξίας του καθαρού ΕΕΕ γίνει σε σχέση με την αξία των αποδοχών ενός χαμηλόμισθου<sup>6</sup>, διαπιστώνεται η αποδυνάμωση της επάρκειας του συνόλου των ΕΕΕ με λίγες μόνο εξαιρέσεις. Ως αιτία για την αποδυνάμωση της επάρκειας αναφέρεται η μεγάλη διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Τα προγράμματα ΕΕΕ των κρατών μελών δεν είναι σχεδιασμένα, κατά την έκθεση, για να ανταπεξέλθουν σε τέτοιες συνθήκες. Για το λόγο αυτό, προτείνεται η μεταρρύθμισή τους έτσι ώστε να είναι σε θέση, μελλοντικά, να προσφέρουν επαρκή εισοδηματική υποστήριξη σε νοικοκυριά που σε περιόδους κρίσης τα μέλη τους αναγκάζονται να δουλεύουν λιγότερο. Επιπλέον, τονίζεται ότι επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο με μέτρα όπως το ΕΕΕ εξασφαλίζουν τη πρόσβαση στην αγορά εργασίας και την υποστήριξη των ανέργων. Η έκθεση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η

---

<sup>5</sup> Όπως ορίζεται στο κείμενο της έκθεσης “*Net incomes refer to gross earnings (i.e. gross wages) plus gross cash benefits minus income taxes and individual social security contributions, with variation of income sources subject to work specific situations*”.

<sup>6</sup> Αποδοχές χαμηλόμισθου στην έκθεση είναι αυτές που αντιστοιχούν στο 40% του μέσου μισθού.

εφαρμογή των παραπάνω μέτρων και μια αξιόλογη αύξηση της εισοδηματικής ενίσχυσης που προσφέρουν τα ΕΕΕ, μπορούν αυξήσουν τόσο την επάρκεια όσο και την αποτελεσματικότητά τους (European Commission, 2016). Με αυτή την προτροπή, για ενδυνάμωση της επάρκειας, η έκθεση ευθυγραμμίζεται με παλαιότερη αναφορά της Επιτροπής στα ΕΕΕ όπου υποστηρίζεται ότι η επάρκειά τους μπορεί να βελτιωθεί και να προσφέρουν εισοδηματική ενίσχυση αρκετά υψηλή ώστε να εγγυηθούν μια αξιοπρεπή ζωή και την κινητοποίηση του ατόμου για να εργαστεί<sup>7</sup> (European Commission, 2013).

#### **3.5.4. Η έκθεση «Minimum Income Policies in EU Member States 2017»**

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

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

---

<sup>7</sup> “The adequacy of these schemes can, however, often be improved. The level should be high enough for a decent life and at the same time help people to be motivated and activated to work” (European Commission, 2013).

Αναφορικά με την ανάληψη ή μη του ΕΕΕ, η έκθεση διαπιστώνει την αδυναμία σύγκρισης και εξαγωγής ασφαλών συμπερασμάτων λόγω της χρήσης διαφορετικού ορισμού της έννοιας μεταξύ των χωρών αλλά και λόγω της σχεδόν μηδενικής αξιολόγησης της συγκεκριμένης παραμέτρου από τα κράτη. Ωστόσο, από τα περιορισμένα δεδομένα που διατίθενται, προκύπτει το συμπέρασμα ότι ο βαθμός ανάληψης είναι χαμηλός. Ως αίτια για αυτό αναφέρονται η έλλειψη στέγης (άστεγοι), ο κοινωνικός στιγματισμός, η δυσκολία πρόσβασης στις παρεχόμενες υπηρεσίες, πιο περίπλοκες διοικητικές διαδικασίες στην απονομή των παροχών και η έλλειψη ενημέρωσης. Συγκεκριμένες υποομάδες του πληθυσμού όπως οι γυναίκες, τα άτομα με πολύ χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο και οι μετανάστες παρουσιάζουν χαμηλό βαθμό ανάληψης. Εδώ, ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι αυτές οι υποομάδες είναι που παρουσιάζουν τον μεγαλύτερο κίνδυνο φτώχειας.

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

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

Για την χρηματοδότηση των υπηρεσιών των συγκεκριμένων πυλώνων συστήνεται η χρήση των πόρων των ευρωπαϊκών ταμείων

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

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ & ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ

#### 4.1. Η πορεία των νομοθετικών προτάσεων για το ΕΕΕ στην Ελλάδα

Η πρώτη φορά που η Βουλή των Ελλήνων ασχολήθηκε με το ΕΕΕ ήταν το 1998, όταν ο βουλευτής του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας Γεώργιος Σούρλας κατέθεσε, χωρίς επιτυχία, πρόταση νόμου για την καθιέρωση ενός συστήματος ΕΕΕ<sup>8</sup>. Η πρόταση νόμου περιελάμβανε μόνο τον πρώτο πυλώνα του ΕΕΕ, την εισοδηματική στήριξη, και προοριζόταν μόνο για Έλληνες πολίτες προς καθησυχασμό όσων αντέτειναν την οικονομική επιβάρυνση του κράτους από τη συμμετοχή των μεταναστών ως ωφελούμενων του προγράμματος (Ματσαγγάνης, 2004). Η συζήτηση που προηγήθηκε της ψηφοφορίας περιορίστηκε σε σαθρά επιχειρήματα σχετικά με την αναγκαιότητα ή μη ενός συστήματος ΕΕΕ και δεν προχώρησε στην ουσιαστική εκτίμηση της χρησιμότητας του ΕΕΕ ή της μορφής που θα πρέπει να έχει για την Ελλάδα (Λαλιώτη, 2014).

Η επόμενη, ανεπιτυχής και αυτή, πρωτοβουλία για την θεσμοθέτηση ΕΕΕ πάρθηκε το 2000 από τον βουλευτή Θεόδωρο Τσουκάτο του κυβερνώντος εκείνη τη χρονική περίοδο, Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος<sup>9</sup>. Το ενδιαφέρον στοιχείο αυτής της πρότασης, που βασιζόταν στον αντίστοιχο πορτογαλικό νόμο, είναι η χρήση της βασικής σύνταξης του ΟΓΑ ως σημείου αναφοράς για τον υπολογισμό του ύψους της εισοδηματικής ενίσχυσης αλλά και η ενεργοποίηση των άλλων δυο πυλώνων του ΕΕΕ με πρόβλεψη για κατάρτιση σχεδίων ένταξης των δικαιούχων με ευθύνη των υπηρεσιών της αυτοδιοίκησης Α βαθμού (Ματσαγγάνης, 2011). Τον Ιανουάριο του 2001, ο Κώστας Καραμανλής, ως

---

<sup>8</sup> Καθώς η πρόταση νόμου έγινε από βουλευτή κόμματος το οποίο άνηκε εκείνη τη χρονική περίοδο στην αντιπολίτευση και εφόσον δεν έτυχε της μαζικής υποστήριξης ούτε των βουλευτών του ίδιου κόμματος, καταψηφίστηκε.

<sup>9</sup> Η πρόταση νόμου υποστηριζόταν από σημαντικό αριθμό βουλευτών του ΠΑΣΟΚ αλλά δεν έφτασε ποτέ στο στάδιο της επίσημης υποβολής της καθώς προωθήθηκε εν αγνοία του τότε πρωθυπουργού και προέδρου του ΠΑΣΟΚ Κώστα Σημίτη με αποτέλεσμα την απόσυρσή της.

αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης ανακοινώνει ότι η Νέα Δημοκρατία θα καταθέσει δικό της σχέδιο Νόμου για την καθιέρωση του ΕΕΕ.

Σε σχετικό ρεπορτάζ της εφημερίδας «Η Αυγή» με τίτλο «Εγγυημένο εισόδημα – το ζητούμενο» (26 Οκτ. 2003), η Α. Διαμαντοπούλου (τότε Επίτροπος Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων της ΕΕ), εκφράστηκε θετικά για το ΕΕΕ, καθώς επίσης η Μ. Γιαννάκου (τομεάρχης Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων της ΝΔ) και ο Δ. Παπαδημούλης (υπεύθυνος κοινωνικών θεμάτων εκ μέρους του Συνασπισμού). Από την άλλη, επιφυλακτική ήταν η στάση των Α. Καλύβη και Γ. Ρωμανιά (αντιπροέδρου και επιστημονικού συμβούλου της ΓΣΣΕ αντιστοίχως), ενώ αποκάλυπτα εχθρική ήταν η θέση του Δ.Ρέππα (Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων) αλλά και του Χ. Πολυζωγόπουλου (τότε προέδρου της ΓΣΕΕ).

Τον Ιούλιο του 2004 κατατίθεται πρόταση νόμου από τον ΣΥΡΙΖΑ, ενώ τον Απρίλιο του 2005 συζητείται από τη Βουλή η πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ, με εισηγητή τον Γ.Δραγασάκη και απορρίπτεται. Το δεύτερο σχέδιο νόμου, το μόνο που συζητήθηκε στη Βουλή, περιείχε ως κριτήριο καθορισμού του εγγυημένου ποσού της εισοδηματικής ενίσχυσης τον στατιστικό ορισμό του διάμεσου εισοδήματος, μέτρα ενεργής πολιτικής ένταξης για τους δυνάμενους να εργαστούν και τη σύσταση υπεύθυνης αρχής για τη διαχείριση του ΕΕΕ (Δημουλάς, 2017).

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

Το Νοέμβριο του 2012, στα μέσα της κρίσης, το Ελληνικό Κοινοβούλιο υπερψήφισε το ν.4093/2012 για την εφαρμογή ενός πιλοτικού προγράμματος ΕΕΕ. Η θεσμοθέτηση του πιλοτικού προγράμματος ΕΕΕ το 2012 ως ΕΚΕ, το οποίο ως προνοιακή παροχή συνεπάγεται δημοσιονομική επιβάρυνση για το κράτος, ως μέρος ενός πολυνομοσχεδίου

δημοσιονομικής λιτότητας, φαίνεται κατά αρχάς αντιφατική. Η εξήγηση για αυτή την εξέλιξη μπορεί να αναζητηθεί στην επιβολή των απόψεων του ΔΝΤ το οποίο εκτιμά ότι η κατάργηση ορισμένων παροχών με την παράλληλη ένταξή τους στο ΕΕΕ θα έχει οικονομικό όφελος για τη χώρα (Ματσαγγάνης, 2013).

Το 2016, κατατέθηκε πρόταση νόμου για την επέκταση του ΕΚΕ από το ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ ως υποχρέωση που είχε αναλάβει η Ελλάδα βάσει της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης. Η πρόταση κατατέθηκε με αφορμή την έγκληση της Ελλάδας από την Επιτροπή για τη συνέχιση του προγράμματος.

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

## **4.2. Οι προτάσεις των Διεθνών Οργανισμών για το ΕΕΕ**

Η ριζική αναμόρφωση των κοινωνικών επιδομάτων με στόχο την ενδυνάμωση της κοινωνικής προστασίας με τρόπο συμβατό με τη δημοσιονομική προσαρμογή (εξοικονόμηση «τουλάχιστον 1% του ΑΕΠ») αποτέλεσε κοινό τόπο του Μνημονίου ΙΙ, της πρότασης του ΔΝΤ (IMF, 2012), καθώς και των συστάσεων μελέτης του ΟΟΣΑ (OECD, 2012).

Η κεντρική ιδέα της μελέτης του ΟΟΣΑ είναι η κατάργηση πολλών επιδομάτων, όπως αυτά λειτουργούν σήμερα, και η αντικατάστασή τους από άλλα, τα οποία θα χορηγούνται με εισοδηματικά κριτήρια. Συγκεκριμένα, ο ΟΟΣΑ πρότεινε τα εξής: Όσον αφορά στα επιδόματα ανεργίας, επιμήκυνση της μέγιστης διάρκειας του τακτικού επιδόματος ανεργίας σε 24 μήνες και επίδομα μακροχρόνια ανεργίας με εισοδηματικά κριτήρια στους μακροχρόνια ανέργους ανεξαρτήτως ηλικίας και στους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας. Όσον αφορά σε επιδόματα παιδιού, σταδιακό εξορθολογισμό των εντελώς άνισων και πολυάριθμων οικογενειακών και πολυτεχνικών επιδομάτων από ένα ενιαίο επίδομα παιδιού, το οποίο θα καταβάλλεται με εισοδηματικά κριτήρια από το πρώτο παιδί. Όσον αφορά τα επιδόματα αναπηρίας, ενοποίηση των επιδομάτων ΑμεΑ σε ένα ενιαίο επίδομα αναπηρίας, το οποίο θα καταβάλλεται όμως με εισοδηματικά κριτήρια.

Για τα επιδόματα κατοικίας, ανασχεδιασμό του επιδόματος ενοικίου σε μη ανταποδοτική βάση (ανεξαρτήτως ενσήμων) (OECD, 2012, σελ.20).

Σχετικά με την ιδέα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, ο ΟΟΣΑ την απέρριψε με τα εξής επιχειρήματα: α) ότι η μετάβαση στο νέο σύστημα θα πάρει χρόνο και βραχυχρόνια θα έχει κόστος, β) ότι τέτοια συστήματα προκαλούν διαρθρωτική ανεργία, και γ) ότι με την αδήλωτη εργασία στο 25% (και, θα πρόσθετε κανείς, με εκτεταμένη φοροδιαφυγή) η εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων θα ήταν δυσχερής (OECD, 2012, p.48-49). Ας σημειωθεί ότι τα τρία αυτά επιχειρήματα, στο βαθμό που ισχύουν, αποδυναμώνουν εξίσου τη σύσταση του ΟΟΣΑ για στροφή στα επιδόματα με εισοδηματικά κριτήρια (ΕΙΕΑΔ, 2013, σ.13).

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

Επίσης η Παγκόσμια Τράπεζα με μία μελέτη της από τις 27 Φεβρουαρίου 2014, προτείνει την αναθεώρηση των κοινωνικών δαπανών. Για την Παγκόσμια Τράπεζα ο στόχος συνεχίζει να είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας και η αποδοτικότητα των δαπανών για κοινωνική πρόνοια και η βελτίωση του ελέγχου των δαπανών. Για πρώτη φορά γίνεται ζητούμενο η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου, αποτελεσματικού και σύγχρονου συστήματος κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα. Κατατίθεται η πρόταση για μια επείγουσα υλοποίηση ενός συστήματος που θα επιφέρει τη μείωση της φτώχειας και θα υποστηρίξει τις ευάλωτες ομάδες, εξασφαλίζοντας παράλληλα τα κίνητρα για εργασία και να έτσι να αποφευχθεί η εξάρτηση από τις κοινωνικές παροχές. Η αναδιοργάνωση αυτή θα αντιμετωπισθεί σε δύο φάσεις. Η πρώτη αφορά την ολοκληρωμένη εξέταση των υφιστάμενων παροχών ώστε να παρουσιαστεί ένας προϋπολογισμός για τις δαπάνες της



κοινωνικής πρόνοιας. Το δεύτερο στάδιο αφορά ένα λεπτομερές σχέδιο για την εξυγίανση και τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής πρόνοιας με τη μετάβαση σε ένα πρόγραμμα ΕΕΕ, με βελτιωμένους στόχους ώστε να καλύψει τις περισσότερες ανάγκες, παραμένοντας φυσικά εντός των δημοσιονομικών στόχων (Social Welfare Review, draft v2: 27 February 2014).

Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας χαρακτηρίζεται από τον κατακερματισμό των παροχών με περιορισμένη στοχοθέτηση και γενικά ένα ελάχιστο εισοδηματικό μηχανισμό στήριξης. Η κάλυψη των παροχών περιορίζεται σε μεγάλο βαθμό στα άτομα που ήδη καλύπτονται από το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης. Επομένως, υπάρχει αποκλεισμός ορισμένων ομάδων που είναι και οι πιο ευάλωτες, όπως οι νέοι, οι μακροχρόνια άνεργοι, καθώς και τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος. Αυτό το περιορισμένο πεδίο των κοινωνικών παροχών στην Ελλάδα έρχεται σε αντίθεση με τα άλλα συστήματα της ευρωζώνης και είναι ως ένα μεγάλο βαθμό υπεύθυνο για την αύξηση της φτώχειας (ο.π).

Σ' αυτήν τη μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας, συνιστάται να δοθούν τα δημοσιονομικά περιθώρια για να δημιουργηθεί ένα πιο ολοκληρωμένο σύστημα πρόνοιας, που ο κεντρικός άξονας του θα αποτελέσει το πρόγραμμα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

Το πρόγραμμα αυτό θα παρέχει ολοκληρωμένες παροχές κοινωνικής πρόνοιας, σε συνδυασμό με την κοινωνική ενεργοποίηση. Ενώ τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης προστατεύουν τα νοικοκυριά κατά την προσωρινή απώλεια εσόδων, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας εμποδίζει τα νοικοκυριά από το να υπάγονται στις επίμονες και επανειλημμένες συνθήκες φτώχειας. Η κοινωνική ενεργοποίηση εξασφαλίζει ότι τα νοικοκυριά έχουν τα κατάλληλα κίνητρα να εισέλθουν στην αγορά εργασίας και να ενισχύσουν τις προοπτικές απασχόλησης τους.

Το ΕΕΕ ως προνοιακό σύστημα ενισχύει το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας και διατηρεί το κίνητρο για εργασία, μέσω της παροχής ενός βασικού επιπέδου παροχών. Έχοντας ως βάση την προηγούμενη εμπειρία από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, το συγκεκριμένο σύστημα εφόσον θα λειτουργήσει καθολικά και αυστηρά θα βελτιώσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης βοηθώντας στη μείωση του κόστους, της απάτης και της διαφθοράς.

Η πρώτη έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας (The World Bank) που συντάχθηκε με σκοπό την απογραφή των παροχών και την επισκόπηση των δαπανών στα πλαίσια του ελληνικής ανασκόπησης για την κοινωνική πρόνοια (Greece, Social Welfare Review, Output A1: Benefits Inventory and Expenditure Overview), με αρχική ημερομηνία έκδοσης τον Δεκέμβριο του 2015, επανεκδίδεται αναθεωρημένη με πληροφορίες που λαμβάνονται χρονικά από τον Ιανουάριο - Μάρτιο 2014. Στη συγκεκριμένη έκθεση παρέχεται μια ολοκληρωμένη καταγραφή των δαπανών κοινωνικής πρόνοιας καθώς επίσης παρέχεται αξιολόγηση των δαπανών για κοινωνική προστασία στην Ελλάδα σε σύγκριση με τις χώρες της ΕΕ. Η Ελλάδα δαπάνησε ποσό των 35,6 δισεκατομμυρίων μέσω προγραμμάτων για την κοινωνική προστασία το 2014, αντιπροσωπεύοντας το 19,9% του ΑΕΠ. Αυτές οι τιμές είναι μεγαλύτερες από το μέσο όρο που δαπανώνται για την κοινωνική προστασία από την υπόλοιπα κράτη μέλη της ΕΕ που έχουν το 16,5 του ΑΕΠ αντίστοιχα. Η μεγαλύτερη δαπάνη κατευθύνεται στο σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων και ως εκ τούτου η Ελλάδα παίρνει τη δεύτερη υψηλότερη θέση στην Ε.Ε. ως χώρα που δαπανά για την κοινωνική ασφάλιση (ξοδεύει 17,5% του ΑΕΠ, για την κοινωνική ασφάλιση σε σύγκριση με 12,9% που αντιστοιχεί στην ευρωζώνη). Για την κοινωνική βοήθεια ξοδεύει λιγότερο από το μέσο όρο (2,1% σε σύγκριση με το 4% της ευρωζώνης). Ωστόσο έχοντας ως δεδομένο τις υψηλές δαπάνες που αποσκοπούν στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, το αποτέλεσμα είναι ότι η Ελλάδα κατέχει την 8η υψηλότερη θέση στην ΕΕ σχετικά με την κοινωνική προστασία. Οι δαπάνες των συντάξεων που πραγματοποιήθηκαν το 2014 έφτασαν 17,0% του ΑΕΠ, το οποίο ανήλθε στο 85,3% όλων των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, αφήνοντας ελάχιστα περιθώρια για άλλες δαπάνες, κυρίως για εκείνες που προστατεύουν το φτωχότερο πληθυσμό. Έτσι οι δαπάνες για παροχές ανεργίας και για την κοινωνική ευημερία είναι χαμηλές σε σύγκριση με τα άλλα κράτη μέλη (SWR, 2015).

Σύμφωνα με τη παραπάνω έκθεση, οι συνολικές δαπάνες για την κοινωνική προστασία στην Ελλάδα είναι μεγάλες αλλά δυσανάλογες, κυρίως όσων αφορά τις συντάξεις. Στην έκθεση αυτή, γίνεται γνωστός ο προγραμματισμός από το ελληνικό κράτος, του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (GMI), επίσης γνωστό ως Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (SSI).

### **4.3. Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα στην Ελλάδα.**

#### **4.3.1. Ο νόμος 4093/2012 για το ΕΕΕ**

Στην Ελλάδα το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα θεσμοθετήθηκε σε πιλοτική μορφή με το Νόμο 4093/2012 και στοχεύε στη διασφάλιση ενός ελάχιστου αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης. Η έναρξη του προβλέφθηκε για τις 01.01.2014, με την Κ.Υ.Α. που εκδόθηκε το Νοέμβριο του 2014 (ΦΕΚ Β΄3018/7-11-2014). Το πρόγραμμα απευθυνόταν σε άτομα και οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας, παρέχοντας ενίσχυση του εισοδήματος τους σε συνδυασμό με δράσεις κοινωνικής επανένταξης. Η λειτουργία του είναι συμπληρωματική και συνδυάζεται με τις εκάστοτε εφαρμοζόμενες πολιτικές για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Το ξεκίνημα του αρχικά ήταν πιλοτικό.

#### **4.3.2. Η αιτιολογική έκθεση του ν.4093/2012**

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

#### **4.3.3. ΚΥΑ 39892/ΓΔ1.2 του ν.4093/2012**

Στις 7/11/2014 εκδόθηκε η προβλεπόμενη από το νόμο Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) για την εφαρμογή του πιλοτικού προγράμματος ΕΕΕ με τίτλο «Καθορισμός των

όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του πιλοτικού προγράμματος *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα – Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα*». Ο προϋπολογισμός του προγράμματος ήταν 20 εκατομμύρια ευρώ. Ακολουθώντας το νόμο, η ΚΥΑ στηρίζει την εφαρμογή του ΕΚΕ σε τρεις πυλώνες:

1. Εισοδηματική Ενίσχυση.
2. Παροχή Κοινωνικών Υπηρεσιών και Αγαθών.
3. Εργασιακή Ένταξη και Επανεένταξη.

Πιο αναλυτικά, η Εισοδηματική Ενίσχυση αφορά :

- Για κάθε ωφελούμενη μονάδα, 100€.
- Αναλογική Εισοδηματική Ενίσχυση, σύμφωνα με τον αριθμό μελών της οικογένειας
- Για κάθε ενήλικα 100€ και για κάθε ανήλικο 50€. Στη μονογονεϊκή οικογένεια το πρώτο εξαρτώμενο ανήλικο μέλος, λογίζεται ως ενήλικας.
- Την προώθηση και διασφάλιση της πρόσβασης σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά. Για τους δικαιούχους του ΕΚΕ εκπονείται σχέδιο ένταξης από την Κοινωνική Υπηρεσία του Δήμου και προωθούνται, κατά περίπτωση, για ένταξη σε προγράμματα, δράσεις, παροχές και υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα όπως η ατομική συμβουλευτική, η χορήγηση βιβλιαρίου ανασφαλιστού, η ένταξη στα προγράμματα που υλοποιούνται στο πλαίσιο του ΤΕΒΑ κ.τ.λ.
- Την υποστήριξη των δικαιούχων για την ένταξη ή την επανεένταξη τους στην αγορά εργασίας. Οι δικαιούχοι, εφόσον ανήκουν στον ενεργό πληθυσμό και δύνανται να εργαστούν, προωθούνται, σε δράσεις που στοχεύουν στην ένταξη ή επανεένταξή τους στην αγορά εργασίας. Οι δράσεις αυτές υλοποιούνται μέσω προγραμμάτων από τον ΟΑΕΔ και άλλους φορείς και περιλαμβάνουν την απασχόληση σε προτεινόμενη θέση εργασίας, τη συμμετοχή σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, την ένταξη ή την επανεένταξη στο εκπαιδευτικό σύστημα κ.τ.λ.

Οι επιμέρους διατάξεις της ΚΥΑ αφορούν θέματα όπως:

- Τους νομικούς ορισμούς κάθε ορολογίας που περιλαμβάνεται στη ΚΥΑ όπως π.χ. το κατώφλι εισοδήματος ωφελούμενης μονάδας το οποίο είναι το ποσό που ισούται

με το ύψος της συνολικής εισοδηματικής ενίσχυσης που θα ελάμβανε το ωφελούμενο νοικοκυριό, με την ίδια σύνθεση μελών, εάν είχε μηδενικό εισόδημα.

- Τα κριτήρια καθορισμού δικαιούχων, ένταξης και το ύψος εισοδηματικής τους ενίσχυσης (κριτήρια διαμονής, εισοδηματικά, περιουσιακά με περίοδο αναφοράς τους προηγούμενους 12 μήνες και ειδικά κριτήρια).
- Οι απαιτούμενες αιτήσεις, δηλώσεις, τα δικαιολογητικά, η περίοδος εφαρμογής και υποβολής αιτήσεων.
- Οι επιλεγθέντες Δήμοι πιλοτικής εφαρμογής του ΕΚΕ (13 Δήμοι<sup>10</sup>, ένας από κάθε Περιφέρεια της χώρας).
- Η διάρκεια και ο τρόπος καταβολής του ΕΚΕ.
- Τα αρμόδια όργανα και υπηρεσίες για την υλοποίηση της διαδικασίας.
- Η διαδικασία ένταξης στο ΕΚΕ και οι ειδικές διαδικασίες ενστάσεων, αναστολής καταβολής και διακοπής καταβολής.

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

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν αποτελεί αντικατάσταση άλλων επιδομάτων. Λειτουργεί συμπληρωματικά με τ' άλλα επιδόματα που εισπράττει μια οικογένεια δικαιούχων – καθώς και σε όσα άλλα εισοδήματα διαθέτει – μέχρι το εισόδημα της να φτάσει το όριο του εγγυημένου. Οι δικαιούχοι συνεχίζουν να μπορούν να καταθέτουν αιτήσεις για όλα τα επιδόματα που ίσως δικαιούνται. Έτσι στη συνέχεια, το ποσό της χρηματικής ενίσχυσης στο πλαίσιο του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος προσαρμόζεται ανάλογα, διότι η χρηματική ενίσχυση (επίδομα) ισούται με τη διαφορά του εισοδήματος αναφοράς από το εγγυημένο όριο (διάλεξη).

---

<sup>10</sup> Πρόκειται για τους δήμους Δράμας, Έδεσσας, Γρεβενών, Ιωαννίνων, Καρδίτσας, Λευκάδας, Χαλκιδαίων, Μεσολογγίου, Καλλιθέας, Τρίπολης, Σάμου, Σύρου και Μαλεβιζίου

#### 4.4. Ο επιστημονικός διάλογος κατά την προετοιμασία του προγράμματος

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

Στην τοποθέτησή του, ο Ματσαγγάνης (2013), υπερασπιζόμενος το ΕΕΕ, καθώς αποτελεί το ύστατο δίκτυ ασφαλείας για όσους δεν δικαιούνται κάποιας από τις υπάρχουσες παροχές, πρότεινε τον καθορισμό της εισοδηματικής ενίσχυσης με αντικειμενικό κριτήριο αναφοράς το ύψος άλλων κοινωνικών παροχών και ειδικότερα του ύψους του επιδόματος ανεργίας, της σύνταξης ή το επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας. Με σημείο αναφοράς το ύψος αυτών των επιδομάτων διατύπωσε δυο βασικά σενάρια υπολογισμού του ύψους της εισοδηματικής ενίσχυσης και, συνεπώς, της επίδρασης που θα έχουν στην μεταβολή των δεικτών μέτρησης της φτώχειας και του κόστους τους για το κράτος<sup>11</sup>. Το ύψος της ενίσχυσης θα πρέπει να είναι χαμηλό, λόγω δημοσιονομικών περιορισμών, αλλά και για να μην επιτρέπεται ο εφησυχασμός των δικαιούχων από την εξασφάλιση εισοδήματος που θα τους προσφέρει το ΕΕΕ. Για την εξακρίβωση του δηλωμένου εισοδήματος, για το οποίο εκφράζεται εύλογος φόβος ότι δεν θα είναι το πραγματικό λόγω φοροδιαφυγής, πρότεινε τη διεύρυνση της υποχρέωσης υποβολής φορολογικής δήλωσης, τη διασταύρωση των στοιχείων μέσω Taxis (Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων) και την αξιοποίηση της εμπειρίας του πορτογαλικού μοντέλου με χρήση τεκμαρτών εισοδημάτων και υποχρεωτικής διαθεσιμότητας των άνεργων δικαιούχων για εργασία. Βασική προϋπόθεση για την επιτυχία του πιλοτικού προγράμματος θεωρεί την

---

<sup>11</sup> Το σενάριο Α με εγγυημένο ποσό 360€ ευρώ (=τακτικό επίδομα ανεργίας) θα είχε ετήσιο κόστος περίπου 2,2 δις € (1,1% του ΑΕΠ) συνολικά, ενώ θα συμμετείχαν 1 εκατ. 616 χιλιάδες άτομα (14,8% του πληθυσμού). Η μείωση της φτώχειας θα ήταν η εξής: ακραία φτώχεια μείωση 88,4%, μέσο χάσμα σχετικής φτώχειας μείωση κατά 56,3%, ποσοστό σχετικής φτώχειας μείωση κατά 25,6%.

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

καλή διοικητική προετοιμασία σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο (Ματσαγγάνης, 2013).

Ο Χλέτσος (2013), στην εισήγησή του, παρέθεσε μια εκτενή αναφορά στην υφιστάμενη και την αναμενόμενη κοινωνικοοικονομική κατάσταση της Ελλάδας για να αποδείξει ότι οι δυσμενείς συνθήκες θα αυξήσουν τη ζήτηση για παροχές κοινωνικής προστασίας. Μια τέτοια ζήτηση θα πρέπει να ικανοποιηθεί τόσο από το υπάρχον πλαίσιο, το οποίο χρήζει αναδιάρθρωσης καθώς κρίνεται αναποτελεσματικό και πελατειακό, αλλά και από τη δημιουργία ενός νέου γενικευμένου συστήματος οικονομικής στήριξης του πληθυσμού που χρειάζεται κοινωνική προστασία. Υποστήριξε ότι η εισαγωγή του ΕΕΕ στον προνοιακό χάρτη της χώρας θα πρέπει να συνεπάγεται την μερική τουλάχιστον κατάργηση των κατηγοριακών επιδομάτων πελατειακής εμπνεύσεως ώστε να παρέχεται κοινωνική προστασία σε όσους πραγματικά την έχουν ανάγκη και κυρίως στους ανέργους (Χλέτσος, 2013).

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

Οι ομάδες εργασίας<sup>12</sup>, αποτελούμενες από εκπροσώπους φορέων και της κοινωνίας των πολιτών, επισήμαναν ότι η ομάδα στόχου που έχει προσδιοριστεί για την εφαρμογή του ΕΕΕ είναι τα άτομα που πλήττονται από ακραία φτώχεια. Οι απειλούμενοι από την

---

<sup>12</sup> Οι ομάδες εργασίας συγκροτήθηκαν από στελέχη και εκπροσώπους της Τράπεζας της Ελλάδος, του ΕΙΕΑΔ, της επιστημονικής κοινότητας, της INEMY-ΕΣΕΕ, του ΣΕΒ, του ΕΚΚΕ, του ΟΚΕ, του ΚΕΠΕ, του ΟΑΕΔ, της ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ, της ΚΕΔΕ, του Υπουργείου Εργασίας, του Δικτύου Καταπολέμησης της Φτώχειας, των ΜΚΟ (PRAKSIS, 50και Ελλάς, ΑΡΣΙΣ, Home-Start Ελλάς) και από έναν βουλευτή

φτώχεια θα πρέπει να διαχωρίζονται σε αυτούς που για διάφορους λόγους δεν είναι εντάξιμοι στην αγορά εργασίας και σε αυτούς που μπορούν να ενταχθούν ώστε για αυτούς να αναπτυχθούν οι κατάλληλες υπηρεσίες ενεργοποίησης. Υπογραμμίστηκε η ανάγκη για καθολικότητα και μονιμότητα του μέτρου ώστε να λειτουργεί ως ολοκληρωμένο δίκτυ ασφαλείας. Διατυπώθηκαν προτάσεις για τα κριτήρια επιλογής των περιοχών πιλοτικής εφαρμογής του ΕΕΕ με έμφαση στην διοικητική ετοιμότητα αυτών για αποφυγή τυχόν προβλημάτων κατά την εφαρμογή του. Προτάθηκε η χρήση κάρτας αγορών για την χρήση της εισοδηματικής ενίσχυσης. Κρίθηκε ως καλύτερη προσέγγιση του συντονισμού και της διαχείρισης του ΕΕΕ να γίνεται σε κεντρικό επίπεδο καθώς η κεντρική διοίκηση έχει την απαιτούμενη εμπειρία και περιφερειακά η εφαρμογή καθώς η περιφερειακή διοίκηση είναι αυτή που έχει γνώση των κοινωνικών αναγκών σε τοπικό επίπεδο (ΕΙΕΑΔ, 2013).

#### **4.5. Η αξιολόγηση του ΕΚΕ**

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



Ένα πολύ θετικό στοιχείο που προέκυψε από την αξιολόγηση αφορά την ομάδα στόχο: τα άτομα που πλήττονται από την ακραία φτώχεια. Οι Δήμοι ανέφεραν ότι για πρώτη φορά κατάφεραν να πλησιάσουν άπορα άτομα που ως τότε δεν τους είχε δοθεί ξανά η ευκαιρία να λάβουν κάποια προνοιακή βοήθεια. Συγκεκριμένα, μόνο το 13% των δικαιούχων λάμβανε κατά τη χρονική στιγμή της αίτησης κάποιο άλλο προνοιακό επίδομα γεγονός το οποίο αποδεικνύει ότι μεγάλο ποσοστό δεν λάμβανε ούτε το οικογενειακό επίδομα δεδομένου ότι περίπου το ένα τρίτο των δικαιούχων είχε ένα τουλάχιστον ανήλικο παιδί (Λαλιώτη, 2017). Από τα δεδομένα προκύπτει ότι, ακόμα και μετά την εισοδηματική ενίσχυση τους από το πρόγραμμα, το κατώφλι εισοδήματος των δικαιούχων σε ποσοστό 70,9%, δεν ξεπερνά τις 3600 ευρώ και συνεπώς ούτε το κατώφλι της φτώχειας (4.512 ευρώ για το άτομο το 2015). Ως προς τις υποομάδες που ωφελήθηκαν από το ΕΚΕ, οι περισσότεροι δικαιούχοι ήταν μεσαίου ή χαμηλού μορφωτικού επιπέδου, άγαμοι και άνεργοι, με ελληνική ιθαγένεια ενώ το ποσοστό των δικαιούχων άνω των 65 ετών ήταν πολύ μικρό. Τα δύο τρίτα των δικαιούχων δεν ήταν ιδιοκτήτες της οικίας τους και άνω του 50% είχε μηδενικό εισόδημα (Δημουλάς, 2017).

Όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, το ΕΚΕ ήταν ένα από τα προγράμματα ΕΕΕ που αξιολογήθηκαν στην έκθεση “Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015”<sup>13</sup> από το ESPN. Διαπιστώθηκε ότι το ΕΚΕ βασίζεται σε αυστηρά κριτήρια επιλεξιμότητας, ως προς τους όρους και τις προϋποθέσεις για την ένταξη των αιτούντων στο πρόγραμμα, με συνέπεια τον περιορισμένο αριθμό των δικαιούχων. Η σύνδεση με την αναζήτηση εργασίας και τη συμμετοχή σε προγράμματα ενεργοποίησης είναι περιορισμένη καθώς δεν είναι υποχρεωτική η συμμετοχή των δικαιούχων σε αυτούς τους δυο πυλώνες του ΕΚΕ. Καλύπτει τόσο τους ανέργους όσο και τους εργαζόμενους. Με βάση το κριτήριο της επάρκειας κρίνεται ανεπαρκές το ύψος του εγγυημένου ποσού καθώς είναι κάτω από το 40% του διάμεσου ισοδύναμου εθνικού εισοδήματος<sup>14</sup>. Το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης δεν στηρίζεται σε κάποιο αντικειμενικό κριτήριο π.χ. το ύψος του ελάχιστου μισθού αλλά καθορίζεται αυθαίρετα και υποκειμενικά. Η

---

<sup>13</sup> Επειδή η έκθεση συντάχθηκε κατά το χρονικό διάστημα της πιλοτικής εφαρμογής του ΕΚΕ οι αναφορές σε αυτό δεν είναι πλήρεις αφού σε πολλά στοιχεία δεν μπορούσε να αξιολογηθεί πριν την ολοκλήρωσή του. Τα κριτήρια της πληθυσμιακής κάλυψης και της ανάληψης δεν χρησιμοποιήθηκαν καθώς το ΕΚΕ ήταν πιλοτικό πρόγραμμα.

<sup>14</sup> Κατώφλι της ακραίας φτώχειας

αποτελεσματικότητα του ΕΚΕ στη μείωση της φτώχειας ήταν αρκετά περιορισμένη λόγω πολύ χαμηλού ύψους εισοδηματικής ενίσχυσης. Ως προς την ένταξη στην αγορά εργασίας, το ΕΚΕ ήταν αρκετά αναποτελεσματικό λόγω έλλειψης διοικητικής ικανότητας, εκπαίδευσης και πόρων της διοίκησης, έλλειψης συντονισμού των υπηρεσιών και υπηρεσιών μιας στάσης και λόγω της μη εξατομικευμένης προσέγγισης των δικαιούχων. Η πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες λειτούργησε επίσης αναποτελεσματικά λόγω αδυναμίας συντονισμού μεταξύ των διαφορετικών φορέων παροχής των υπηρεσιών και ωφελημάτων. Το θετικό στοιχείο της αξιολόγησης είναι η κατάταξη της Ελλάδας στη κατηγορία των χωρών όπου εφαρμόζεται ένα απλό στο σχεδιασμό και την υλοποίηση, στη διοικητική του προσέγγιση, πρόγραμμα ΕΕΕ (European Social Policy Network, 2016b).

#### **4.6. Από το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ) στο Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (ΚΕΑ)**

##### **4.6.1. Ο Ν.4389/2016 για το ΚΕΑ**

Με το ν.4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» της 27/05/2016, θεσπίστηκε εθνικό επίπεδο εφαρμογής το ΕΕΕ ως «Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης». Το πρόγραμμα ορίστηκε να τεθεί σε εφαρμογή σε δυο φάσεις με την πρώτη να ξεκινά τον Ιούλιο του 2016<sup>15</sup>.

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

---

<sup>15</sup> Με τον Ν4445/2016 (άρθρο 22) έγιναν κάποιες επουσιώδεις αλλαγές στο ΚΕΑ με στόχο κυρίως αυτό να μπορεί μελλοντικά να εφαρμοστεί σε πανελλαδικό επίπεδο

ηλικία των μελών του ωφελούμενου νοικοκυριού. Ο ορισμός των ωφελούμενων περιλήφθηκε και αυτός στο νόμο όπως και οι αρμόδιες υπηρεσίες και τα όργανα για την υλοποίηση του ΚΕΑ. Το ΚΕΑ δεν συνυπολογίζεται στα εισοδηματικά όρια για οποιαδήποτε άλλη κοινωνική ή προνοιακή παροχή. Οι υπόλοιπες λεπτομέρειες του προγράμματος προβλέφθηκε να ρυθμιστούν με ΚΥΑ. Τόσο ο νόμος για το ΚΕΑ, όσο και οι ΚΥΑ που τον συνοδεύουν, έχουν πολλά κοινά στοιχεία με τον νόμο και την ΚΥΑ για το ΕΚΕ τα οποία επαναλαμβάνουν σχεδόν αυτούσια όπως π.χ. οι 3 πυλώνες στους οποίους βασίζεται.

#### **4.6.2. Η αιτιολογική έκθεση του ν.4389/2016**

Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αναγνωρίζεται η επιδείνωση των φαινομένων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Γίνεται αναφορά στα στατιστικά στοιχεία της Eurostat.. Η κατάσταση στο πεδίο του κινδύνου φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού έχει επιδεινωθεί δραματικά μεταξύ των ετών 2008 και 2014. Τα άτομα που αντιμετωπίζουν αυτό τον κίνδυνο αυξήθηκαν κατά 840.000 και η απόσταση από τον εθνικό στόχο για το 2020 είναι πλέον 1.300.000 άτομα (Eurostat, 2016). Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, η Ελλάδα κατατάσσεται στην υψηλότερη θέση μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, με αναφορά τον δείκτη κινδύνου φτώχειας, παιδικής φτώχειας και μεταξύ των πρώτων για τις μονογονεϊκές οικογένειες.

Τα ευρήματα αυτά επικαλείται ο νομοθέτης για να δικαιολογήσει την εφαρμογή του ΚΕΑ ως ενός μέτρου κοινωνικής πολιτικής που επιδιώκει τη σφαιρική αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Το Υπουργείο Εργασίας, στην αιτιολόγηση των προτάσεών του, συνδέει το ΚΕΑ με την επίτευξη της κοινωνικής συνοχής ως προϋπόθεσης για την ανάπτυξη και αναφέρει ότι ο ανασχεδιασμός του συστήματος κοινωνικής αλληλεγγύης είναι υποχρέωση που έχει αναλάβει η Ελλάδα προς την ΕΕ. Το ΚΕΑ έχει το κεντρικό ρόλο σε αυτή την προσπάθεια και βαθμιαία θα αντικαταστήσει άλλες προνοιακές παροχές και κυρίως το ΕΚΑΣ. Επιδίωξη του ΚΕΑ ορίστηκε η κάλυψη κάθε ατόμου σε κατάσταση ανάγκης με γενικά, αντικειμενικά κριτήρια ενώ δεν αποβλέπει στη φυσική συντήρηση των δικαιούχων αλλά στην αξιοπρεπή τους διαβίωση. Τέλος, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) εκτίμησε τη

δαπάνη του κρατικού προϋπολογισμού για τις παροχές του ΚΕΑ της πρώτης φάσης σε 67.2 εκατομμύρια ευρώ για το 2016.

#### **4.6.3. ΚΥΑ Δ23/οικ.30299/2377 του ν.4389/2016 (Α΄ φάση ΚΕΑ)**

Η ΚΥΑ με τίτλο «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής της πρώτης φάσης του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης» εκδόθηκε στις 7/07/2016. Ο προϋπολογισμός του προγράμματος για το 2016 ανήλθε στα 57 εκατομμύρια ευρώ. Ακολουθώντας τη δομή της ΚΥΑ για το ΕΚΕ περιλαμβάνει τα ίδια βασικά στοιχεία αλλά με ορισμένες διαφοροποιήσεις. Το δηλούμενο εισόδημα των δικαιούχων που λαμβάνεται υπόψη για την ένταξή τους και τον υπολογισμό της μηνιαίας εισοδηματικής τους ενίσχυσης είναι το συνολικό εισόδημα από κάθε πηγή, προ φόρων και μετά την αφαίρεση των εισφορών για κοινωνική ασφάλιση που εισπράχθηκε κατά τους τελευταίους 6 μήνες πριν την υποβολή ένταξης στο ΚΕΑ. Η πρώτη πιλοτική φάση του ΚΕΑ από τον Ιούλιο έως και τον Δεκέμβριο του 2016 εφαρμόστηκε σε 30 Δήμους από όλες τις Περιφέρειες της Ελλάδας. Το ύψος του εξαμηνιαίου εγγυημένου ποσού για κάθε τύπο νοικοκυριού ξεκινά από τα 1200 ευρώ για κάθε μονοπρόσωπο νοικοκυριό, το νοικοκυριό μιας πυρηνικής οικογένειας με 2 ενήλικα και 2 ανήλικα μέλη στα 2400 ευρώ κ.ο.κ. Η εισοδηματική ενίσχυση παρέχεται μέσω τραπεζικού λογαριασμού κατά το ήμισυ και μέσω προπληρωμένης κάρτας το υπόλοιπο.

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

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

Το ΚΕΑ είναι ένα προνοιακό επίδομα που συνδυάζει τρεις πυλώνες:

1. Εισοδηματική ενίσχυση.

2. Συμπληρωματικές κοινωνικές υπηρεσίες, παροχές και αγαθά<sup>16</sup>
3. Υπηρεσίες ενεργοποίησης<sup>17</sup>.

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

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

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

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

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

---

<sup>16</sup> Οι συμπληρωματικές κοινωνικές υπηρεσίες, παροχές και αγαθά περιλαμβάνουν: δωρεάν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ανασφαλιστών, παραπομπή και ένταξη σε δομές και υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και υποστήριξης, ένταξη σε προγράμματα και κοινωνικές δομές για την αντιμετώπιση της φτώχειας, ένταξη σε προγράμματα που υλοποιούνται στο πλαίσιο του ΤΕΒΑ, κοινωνικό τιμολόγιο παροχών ηλεκτρικής ενέργειας, ύδρευσης, κοινωνικό τιμολόγιο Δήμων και Δημοτικών Επιχειρήσεων

<sup>17</sup> Οι υπηρεσίες ενεργοποίησης αφορούν: την προώθηση των δικαιούχων, εφόσον δύνανται να εργαστούν, σε δράσεις που στοχεύουν στην ένταξη ή επανένταξή τους στην αγορά εργασίας όπως η κάλυψη προτεινόμενης θέσης εργασίας, η συμμετοχή σε προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, η συμμετοχή σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης ή απόκτησης επαγγελματικής εμπειρίας, την ένταξη ή την επιστροφή στο εκπαιδευτικό σύστημα και στα σχολεία δεύτερης ευκαιρίας.

το επίδομα απροστάτευτων τέκνων καθώς και τα μη ανταποδοτικά επιδόματα αναπηρίας που καταβάλλονται από το κράτος.

Ο υπολογισμός του εισοδήματος για ένταξη στο ΚΕΑ γίνεται ως εξής: για την ένταξη στο πρόγραμμα και τον υπολογισμό της εισοδηματικής ενίσχυσης, αφαιρείται από το συνολικό δηλούμενο εισόδημα το 20% του καθαρού εισοδήματος από μισθωτές υπηρεσίες, από υπηρεσίες που παρέχονται με δελτίο παροχής υπηρεσιών ή εργόσημο, καθώς και το 20% του ποσού από πηγές κατάρτισης, προγράμματα κοινωφελούς εργασίας ή από οποιοδήποτε άλλο πρόγραμμα εργασίας. Σε περίπτωση που μέλος του νοικοκυριού βρει εργασία, στον υπολογισμό του εισοδήματος για την ένταξη στο πρόγραμμα δεν συνυπολογίζεται κατά τον πρώτο μήνα της εργασίας το 100% και κατά τους δύο επόμενους το 40%, του καθαρού μηνιαίου εισοδήματος από την ανωτέρω εργασία. Εάν το μέλος του νοικοκυριού εξακολουθεί να εργάζεται για διάστημα άνω των τριών μηνών, το δικαίωμα στην εισοδηματική ενίσχυση διακόπτεται από την έναρξη του τέταρτου μήνα εργασίας, εφόσον δεν πληρούνται τα κριτήρια για ένταξη στο πρόγραμμα. Εάν τα κριτήρια εξακολουθούν να πληρούνται, το νοικοκυριό λαμβάνει το ποσό της εισοδηματικής ενίσχυσης που του αναλογεί.

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

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

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

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

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

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

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

Για το σχεδιασμό, την υλοποίηση και την αξιολόγηση του ΚΕΑ προβλέπεται η συνεργασία μιας πληθώρας φορέων από όλα τα διοικητικά επίπεδα του κράτους<sup>18</sup>.

#### **4.6.5. Η υλοποίηση του προγράμματος**

Στη συζήτηση για το ΚΕΑ, που προηγήθηκε της ψηφοφορίας στις αρμόδιες Κοινοβουλευτικές Επιτροπές (Βουλή των Ελλήνων, 2016a) και την Ολομέλεια της Βουλής (Βουλή των Ελλήνων, 2016b), η Κυβέρνηση, μέσω της αρμόδιας Υπουργού Θεανώς Φωτίου, υποστήριξε ότι η εμπειρία από την πιλοτική εφαρμογή του ΕΚΕ λήφθηκε υπόψη στο σχεδιασμό του ΚΕΑ. Η Υπουργός δήλωσε ότι η επιλογή των αρχικών 30 Δήμων της πρώτης φάσης εφαρμογής του προγράμματος θα βάσει 3 αντικειμενικών κριτηρίων σχετικών με την φτώχεια<sup>19</sup>. Επιπλέον, στις 30/03/2016 εκδόθηκε η ΚΥΑ<sup>20</sup> για τη σύσταση και τη λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας τα οποία ανέλαβαν να φέρουν εις πέρας την εφαρμογή του ΚΕΑ σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης.

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

---

<sup>18</sup> Οι φορείς αυτοί είναι το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας της Γενικής Διεύθυνσης Πρόνοιας και η Διεύθυνση Οικονομικής Διαχείρισης και Υπηρεσιών), η Διεύθυνση Λογαριασμών του Δημοσίου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' Βαθμού (Δήμοι), τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού, ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

<sup>19</sup> Τα κριτήρια αυτά είναι: ο δείκτης ποσοστού ανεργίας, τα ποσοστά στο πρόγραμμα της αντιμετώπισης της ανθρωπιστικής κρίσης, τα ποσοστά συμμετοχής στο ΤΕΒΑ.

<sup>20</sup> ΚΥΑ Δ23/οικ.30299/2377 ΦΕΚ 854/Β/30-3-2016.



όσο και μέσω των Δήμων. Η δεύτερη φάση του ΚΕΑ ξεκίνησε με μικρή καθυστέρηση τον Φεβρουάριο του 2017 και ως οριστική, είναι ακόμα σε εξέλιξη. Έως και τον Μάιο του 2017 και είχαν διατεθεί περίπου 49 εκατομμύρια €<sup>21</sup> και τα ωφελούμενα νοικοκυριά ήταν 222.515. Οι ωφελούμενοι ήταν 508.304 άτομα εκ των οποίων 270.445 άνεργοι, 62.906 απασχολούμενοι και 141.112 ανήλικοι.

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

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

#### **4.7. Συμπεράσματα**

Από το 1992 η Ευρωπαϊκή Κοινότητα τονίζει εμφατικά την υποχρέωση των κρατών μελών για ένα ισχυρό κοινωνικό μοντέλο. Για τον λόγο αυτό έλαβε πρωτοβουλίες έτσι ώστε να παράσχει στα κράτη μέλη ένα πλαίσιο των κριτηρίων σχετικά με την επάρκεια πόρων και παροχών των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και τα κάλεσε να το εφαρμόσουν. Στη συνέχεια, η Επιτροπή, με τη σχετική της Σύσταση εξειδίκευσε το πλαίσιο αυτό σε τρεις πυλώνες ενεργούς ένταξης οι οποίοι έχουν εφαρμογή και στα συστήματα ΕΕΕ. Η εφαρμογή όμως αυτού του κοινού πλαισίου, όπως προέκυψε από την αξιολόγηση της κατάστασης στο πεδίο της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, τόσο παλαιότερα (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2007) όσο και πρόσφατα (European Commission, 2016b), κρίθηκε μη ικανοποιητική και η Επιτροπή ζήτησε από

---

<sup>21</sup> Στοιχεία από τον ιστότοπο του ΚΕΑ: <https://keatech.blogspot.gr>

τα κράτη μέλη να εντείνουν την προσπάθεια για εφαρμογή της ενεργητικής ένταξης, επισημαίνοντας την χρησιμότητα των προγραμμάτων ΕΕΕ για αυτό το σκοπό.

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

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

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

Σύμφωνα με δηλώσεις της αρμόδιας αναπληρώτριας υπουργού, Θεανώς Φωτίου, τα ζητήματα αυτά συνυπολογίστηκαν κατά το σχεδιασμό του ΚΕΑ (Βουλή των Ελλήνων, 2016b). Πράγματι, η απουσία σοβαρών διοικητικών προβλημάτων από την έως τώρα εφαρμογή του προγράμματος αλλά και η ένταξη πρακτικών, όπως τα σημεία εξυπηρέτησης μιας στάσης (κέντρα κοινότητας), που προτείνουν στις εκθέσεις τους οι ευρωπαϊκοί οργανισμοί (European Social Policy Network, 2017) δείχνουν ότι η εμπειρία του ΕΚΕ αξιοποιήθηκε ώστε το ΚΕΑ να έχει μια ικανοποιητική λειτουργία σε επίπεδο διοίκησης. Ωστόσο το ΚΕΑ κρίνεται ανεπαρκές ως προς την εισοδηματική ενίσχυση που παρέχει και ως προς την ενεργοποίηση των δικαιούχων (European Social Policy Network, 2017). Δυο παράγοντες μπορούν να είναι κρίσιμοι για αυτά τα δυο ζητήματα: ο ρόλος του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας και ο ρόλος της διοίκησης.

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

Η διοίκηση καλείται να προσφέρει κατάλληλες υπηρεσίες ενεργοποίησης των δικαιούχων με στόχο την ένταξη (ή επανένταξη) τους στην αγορά εργασίας. Τα μέχρι τώρα αποτελέσματα στην προσπάθεια παροχής αυτών των υπηρεσιών, όπως αναφέρθηκε ήδη, είναι αδύναμα. Ωστόσο, εκτός από τις προσπάθειες της διοίκησης για την επιτυχή προσφορά αυτών των υπηρεσιών, ικανοποιητικές ή μη, θα πρέπει να γίνει αντιληπτή και η πραγματικότητα της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης στην Ελλάδα μέσα στην οποία αναπτύσσονται οι δράσεις της διοίκησης για το ΚΕΑ. Αυτή η πραγματικότητα περιγράφεται από ρυθμούς ανάπτυξης του ΑΕΠ 0.8%, ποσοστό ανεργίας στο 21% ) και με το ποσοστό του πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού να καταγράφεται στο 35.6% (ΕΛΣΤΑΤ,2016). Επομένως, παρά τη διαθεσιμότητα των δικαιούχων και την προσπάθεια της διοίκησης για την παροχή των υπηρεσιών ενεργοποίησης, την τρέχουσα χρονική περίοδο υπάρχει και ένα πρόσθετο εμπόδιο για την

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

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

Όμως, η αποτελεσματικότητα του ΚΕΑ θα καθοριστεί από τη συνολικότερη αναδιάρθρωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Η θέσπιση και η εφαρμογή του ΚΕΑ δε θα πρέπει να αντιμετωπιστεί ως άλλο ένα απομονωμένο μέτρο της «οικονομικής κρίσης», διότι υπό αυτή την εκδοχή θα συνέβαλε περαιτέρω στη διάλυση της κοινωνικής πρόνοιας.

# ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

## Ελληνική

- Αμίτσης, Γ., (2013). *Αρχές και άξονες λειτουργίας ενός γενικού συστήματος ελαχίστου εισοδήματος στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.
- Αμίτσης, Γ., (2016). *Εμβληματικές πρωτοβουλίες διαφύλαξης της κοινωνικής συνοχής την εποχή των Μνημονίων. Το υπόδειγμα της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Βουλή των Ελλήνων, (2012). *Νέα φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός, Πολιτικές καταπολέμησης και καθιέρωση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Βουλή των Ελλήνων, (2016α). *Πρακτικά Συνεδρίασης Επιτροπών της Βουλής της 20/05/2016, Περίοδος ΙΖ΄, Σύνοδος Α΄*. Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Βουλή των Ελλήνων, (2016β). *Πρακτικά της ΡΑ΄ Συνεδρίασης Ολομέλειας της Βουλής της 22/05/2016, ΙΖ΄ Περίοδος, Σύνοδος Α΄*. Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Βουλή των Ελλήνων & Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, (2014). *Πολιτικές ελάχιστου εισοδήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Ενδιάμεση Έκθεση για τα μέλη των αρμόδιων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών της Βουλής των Ελλήνων. Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Γεώργιας, Κ. (2006). *Η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός: προσεγγίσεις και πολιτικές των διεθνών οργανισμών: οι περιπτώσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας, της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Doctoral dissertation, Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Γκορζ Α. (1986). *Οι δρόμοι του παραδείσου: η επιθανάτια αγωνία του κεφαλαίου*, Αθήνα: εκδόσεις Κομμούνα.
- Δημουλάς, Κ., (2017). Η Εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα. *Κοινωνική Πολιτική*, 7, 7-24.
- ΕΙΕΑΔ, (2013). *Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου*. Αθήνα: ΕΙΕΑΔ.
- ΕΛΣΤΑΤ, (2016). «Κίνδυνος φτώχειας. Έρευνα εισοδήματος και συνθηκών διαβίωσης των νοικοκυριών 2015» Δελτίο Τύπου 23/06/2016, Πειραιάς: Ελληνική Στατιστική Αρχή.

- ΕΛΣΤΑΤ, (2017). *Συνθήκες διαβίωσης στην Ελλάδα, Σεπτέμβριος 2017*, Αθήνα: Ελληνική Στατιστική Αρχή.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2007). *COM(2007) 620 Εκσυγχρονισμός της κοινωνικής προστασίας για μεγαλύτερη κοινωνική δικαιοσύνη και οικονομική συνοχή: προώθηση της ενεργητικής ένταξης των πλέον απομακρυσμένων από την αγορά εργασίας ανθρώπων*. Βρυξέλλες: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2008). *Σύσταση της Επιτροπής της 3/10/2008 E(2008) 5737 σχετικά με την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας*. Βρυξέλλες: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L307/11.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2010). *COM(2010) 758 Ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού: ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο για κοινωνική και εδαφική συνοχή*. Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, (2000). *Συμπεράσματα της Προεδρίας Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας 23 και 24 Μαρτίου 2000*, Λισαβόνα: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, (2010). *EUCO 13/10 Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17/06/2010*. Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.
- ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, (2003). *Θέσεις της ΓΣΕΕ για την αντιμετώπιση της φτώχειας και την ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας. Ενημέρωση, (98)*.
- Λαλιώτη, Β. *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα-Το χρονικό ενός "πολυαναμενόμενου αναγγελθέντος μέτρου"*, στο 5ο Διεθνές Επιστημονικό Συνέδριο ΕΕΚΠ «Κοινωνική Πολιτική την Εποχή της Κρίσης: Στο Σταυροδρόμι των επιλογών. Αθήνα, 8-10 Μαΐου 2014.
- Λαλιώτη, Β., (2017). *Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα Το χρονικό ενός "πολυαναμενόμενου" αναγγελθέντος μέτρου*, Αθήνα: Gutenberg.
- Ματσαγγάνης, Μ., (2004). *Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της. Ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική (1<sup>η</sup> έκδοση)*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Ματσαγγάνης, Μ., (2011). *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς-Οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία (1<sup>η</sup> έκδοση)*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Ματσαγγάνης, Μ., (2013). *Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και ο ρόλος του στην αντιμετώπιση του νέου κοινωνικού ζητήματος*. Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.

- Ματσαγγάνης, Μ. & Λεβέντη, Χ., (3/2012). *Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: δημοσιονομικές και διανεμητικές επιδράσεις*. Αθήνα: Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών.
- Ματσαγγάνης, Μ., Λεβέντη, Χ., Καναβιτσά, Ε. & Φλεβοτόμου, Μ., (2016). *Μια Αποδοτικότερη Πολιτική για την Καταπολέμηση της Ακραίας Φτώχειας*. Αθήνα: Διανέοσις, Οργανισμός έρευνας και ανάλυσης.
- Μπαλούρδος, Δ., (2012). *Η φτώχεια στην Ελλάδα: Τάσεις, προκλήσεις και πολιτικές*. Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Σακελλαρόπουλος, Θ., (2001). *Υπερεθνικές κοινωνικές πολιτικές την εποχή της παγκοσμιοποίησης* (1<sup>η</sup> έκδοση). Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2015). *ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2015/1848 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 5ης Οκτωβρίου 2015 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών για το 2015* (σελ. 1). Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 268/28.
- Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1992. *Σύσταση του Συμβουλίου 92/441/ΕΟΚ σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας*, Λουξεμβούργο: Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων L 245/46.
- Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, (2005). *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη 2005-2006*. Αθήνα: Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, (2001). *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001-2003*. Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.
- Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, (2014). *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη*, Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.
- Χλέτσος, Μ., (2013). *Νέες ανάγκες και προκλήσεις για το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας: ο θεσμός του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος*. Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.

## Ξενόγλωσση

Burchardt, T., Le Grand, J. and Piachaud, D. (1999). “Social exclusion in Britain 1991-1995”, *Social Policy and Administration*, 33 (3), pp. 227-244

Burchardt, T., Le Grand, J. and Piachaud, D. (2002). “Degrees of exclusion: Developing a dynamic, multidimensional measure”, in Hills, J., Le Grand, J. and Piachaud, D. (eds), *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press.

Byrne, D. (1999). *Social Exclusion*, Buckingham: Open University Press.

Caputo, K. R. (2012). *Basic income guarantee and politics: international experiences and perspectives on the viability of income guarantee*. Palgrave Macmillan

de Haan, A. (1998). “Social exclusion: An alternative concept for the study of deprivation?”, *IDS Bulletin*, 29 (1), pp. 10-19.

European Anti- Poverty Network, (2006). *Setting minimum social standards across Europe*, Brussels.

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

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

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

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

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

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

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

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



- Eurostat, (2016). *Smarter, greener, more inclusive? indicators to support the Europe 2020 Strategy (2016 ed.)*. Luxembourg: Eurostat.
- Eydoux, A. (2015). Activating solidarity: the French reforms of minimum income schemes: a critical assessment. *Social Cohesion and Development*, 10(1).
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social Europe. *Journal of European social policy*, 6(1), 17-37.
- Fitzpatrick, T. (1999). *Freedom and security: An introduction to the basic income debate*. Springer, pp.3
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hanesch, W., & Baltzer, N. (2001). *Activation Policies in Minimum Income Schemes. The Role of Social Assistance as Means of Social Inclusion and Activation. A Comparative Study on Minimum Income in Seven European Countries*. Helsinki: National Research.
- Hayek, F. A. (1944). *The Road to Serfdom*, London: George Routledge & Sons, pp. 124-25, 215,235
- IMF, (2012). *Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*, Country Report No. 12/57. Washington DC: International Monetary Fund.
- Lenoir, R. (1974). *Les Exclus: Un Francais Sur Dix*, Paris: Editions du SEUIL.
- Murray M.L., «...And economic justice for all». *Welfare Reform for the 21st Century*, M.E. Sharpe, 1997
- Organisation for Economic Cooperation and Development, (2012). *Review of Greek social programmes* (draft report), Paris: OECD.
- Paine, T. (1796). “Agrarian justice,” στο *The Life and Major Writings του Thomas Paine* (P.F. Foner ed.). Secaucus (New Jersey): Citadel Press, 1974, pp. 605–620.
- Rosanvallon, P. (2003). *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Seuil, Paris, 223 p
- Silver, H. (1994). “Social exclusion and social solidarity: Three paradigms”, *International Labour Review*, 133 (5-6), pp. 531-578.
- SWR, (2015). Executive Summary.
- The World Bank, (2016a). *Greece Social Welfare Review. Output B1: Coverage and Adequacy of Social Welfare Benefits*, The World Bank.
- The World Bank, (2016b). *Greece Social Welfare Review. Output D4: Preliminary Policy Recommendations* (Second Report), The World Bank.
- Walker, A. and Walker, C. (eds) (1997). *Britain Divided: The Growth of Social Exclusion in the 1980s and 1990s*, London: Child Poverty Action Group.

## Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες

- BIEN α. *Basic Income Earth Network*. [online]. Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://basicincome.org/topic/netherlands> [Πρόσβαση Νοέμβριος 2017].
- BIEN β. *Basic Income Earth Network*. [online]. Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://basicincome.org/topic/finland/> [Πρόσβαση Νοέμβριος 2017].
- Chollet, M., (2016). *Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: Μια επαναστατική ιδέα - ή μήπως όχι;* Μτφρ. Β. Παπακριβόπουλος. [online] Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://monde-diplomatique.gr/?p=1528,8/11/2017> [Πρόσβαση Σεπτέμβριος 2017].
- Ec.europa.eu., (2017). *Home - Eurostat*. [online] Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://ec.europa.eu/eurostat> [Πρόσβαση Νοέμβριος 2017].
- Eiead.gr., (2017). Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού - Ε.Ι.Ε.Α.Δ.. [online] Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.eiead.gr> [Πρόσβαση Σεπτέμβριος 2017].
- Energ0-ek0.gr., (2017). *Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα*. [online] Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.energo-ek0.gr> [Πρόσβαση Νοέμβριος 2017].
- Et.gr. (2017). *Εθνικό Τυπογραφείο*. [online] Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.et.gr> [Πρόσβαση Σεπτέμβριος 2017].
- EUR-Lex, (2017). *Access to European Union law*. [online] Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://eur-lex.europa.eu> [Πρόσβαση Οκτώβριος 2017].
- Geormas, K., (2017). *The EU approach to the adoption of GMI and the Greek case*. [online] Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://konstantinosgeormas.blogspot.gr/> [Πρόσβαση Οκτώβριος 2017].
- Ινστιτούτο Εργασίας - Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης Γ.Σ.Ε.Ε., (2017). *Το Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα και οι πολιτικές του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην ΕΕ-15 | Αριθμός 9*. [online] Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.inegsee.gr/ekdosi/to-basiko-eggyimeno-eisodima-kai-oi-politikes-toy-elachistoy-eggyimenoy-eisodimatos-stin-ee-15/> [Πρόσβαση Οκτώβριος 2017].
- Keaprogram.gr. (2017). *Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης*. [online] Διαθέσιμο στη δ/νση: <https://keaprogram.gr> [Πρόσβαση Οκτώβριος 2017].
- . [Πρόσβαση Σεπτέμβριος 2017].
- Μαραγκός, Γ., & Αστρουλάκης, Ν. (2010). *Το Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα και οι πολιτικές του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην ΕΕ-15*. Αθήνα: Ινστιτούτο

- Εργασίας ΓΣΕΕ: Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων Διαθέσιμο στη δ/ση: <http://ineobservatory.gr/wp-content/uploads/2014/08/meleti9.pdf> [Πρόσβαση Οκτώβριος 2017].
- McFarland, K., (2017). *FINLAND: First Results from Pilot Study? Not Exactly*. [online] Διαθέσιμο στη δ/ση: <http://basicincome.org/news/2017/05/finland-first-results-basic-income-pilot-not-exactly/>
- Parliament.gr. (2017). *ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ*. [online] Διαθέσιμο στη δ/ση: <http://www.parliament.gr/> [Πρόσβαση Σεπτέμβριος 2017].
- Statistics.gr. (2017). *Κεντρική Σελίδα ΕΛΣΤΑΤ*. [online] Διαθέσιμο στη δ/ση: <http://www.statistics.gr> [Πρόσβαση Οκτώβριος 2017].

## **Νόμοι και Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις**

- Απόφαση 39892/ΓΔ1.2 (ΦΕΚ Β΄ 3018/2014). «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του πιλοτικού προγράμματος Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα – Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα»
- Απόφαση Γ.Δ.5οικ.2961-10 (ΦΕΚ Β΄ 128/24-01-2017). «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης»
- Απόφαση Δ23/οικ.30299/2377 (ΦΕΚ Β΄ 2089/07-/07-2016). «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής της πρώτης φάσης του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης»
- Απόφαση Δ23/οικ.58874/4228 (ΦΕΚ Β΄ 2751/17-12-2015). «Τροποποίηση της αριθμ. 39892/ΓΔ1.2/7–11–2014 Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του πιλοτικού προγράμματος Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα».
- Νόμος 4093/12 (ΦΕΚ Α΄ 222/2012). «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν.4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016»
- Νόμος 4389/2016 (ΦΕΚ Α΄ 94/16). «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις»

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