

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου  
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών  
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων  
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών:  
«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»

Ανάλυση δημόσιας πολιτικής του Ελάχιστου Εγγυημένου  
Εισοδήματος: Η περίπτωση του Κοινωνικού Εισοδήματος  
Αλληλεγγύης.

Νικολακάκη Καλλιόπη

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2018

University of Peloponnese  
Faculty of Social and International Sciences  
Department of Political Science and International Relations  
Master Program in  
"Governance and Public Policies"

Minimum Guaranteed Income policy analysis: The case of  
Social Solidarity Income.

Nikolakaki Kalliopi

Corinth, September 2018

## ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.

2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη της συγγραφέως και ο επιβλέπων, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Η δηλούσα

Νικολακάκη Καλλιόπη

*Στην οικογένεια μου*

## **Ευχαριστίες**

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα της διπλωματικής εργασίας κ. Πετρόπουλο Σωτήριο για την πολύτιμη καθοδήγηση και την άψογη συνεργασία και όλους τους καθηγητές του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές» του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, οι οποίοι συντέλεσαν ουσιωδώς στην διεύρυνση του γνωστικού μου ορίζοντα.

Ανάλυση δημόσιας πολιτικής του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος: Η περίπτωση του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης.

**Σημαντικοί Όροι:** Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής, Κοινωνική Πρόνοια, Φτώχεια.

## Περίληψη

Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα είναι ένα προνοιακού χαρακτήρα πρόγραμμα 3<sup>ης</sup> γενιάς, το οποίο συνδυάζει την επιδοματική παροχή με άλλες παροχές πρόνοιας και πολιτικές ενεργοποίησης για επανένταξη στην αγορά εργασίας. Η εφαρμογή του στην Ελλάδα έγινε με καθυστέρηση πολλών ετών ως μέτρο αντιμετώπισης της ακραίας φτώχειας που έπληξε μεγάλο μέρος του πληθυσμού. Πλαισιωμένη από τις ευρωπαϊκές πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, η υλοποίηση του υπαγορεύτηκε στα Μνημόνια συνεργασίας, αποτελώντας μέρος της ευρύτερης αναδιάρθρωσης του κράτους πρόνοιας. Στην μελέτη που ακολουθεί γίνεται προσπάθεια να αναλυθεί το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης υπό το πρίσμα του κύκλου των Δημοσίων Πολιτικών και παράλληλα επιχειρείται μια αποτίμηση της επιλογής του ως μέτρο ανακούφισης της ακραίας φτώχειας.

# Minimum Guaranteed Income policy analysis: The case of Social Solidarity Income.

**Keywords:** Minimum Guaranteed Income, Social Income of Solidarity, Analysis of Public Policy, Social Welfare, Poverty.

## Abstract

The Minimum Guaranteed Income (GMI) is a 3rd generation welfare program, which combines financial and other welfare benefits to activation policies for re-entry into the labor market. The implementation in Greece was delayed many years, finally done as a measure to address the extreme poverty suffered by much of the population. Framed by European policies to combat poverty and social exclusion, was dictated in the Supplemental Memorandum Agreement, forming part of a wider restructuring of the welfare state. The following study is an attempt to analyze the Social Solidarity Income in light of the Public Policy cycle, while attempting a choice's assessment as a relief measure of extreme poverty.

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Περίληψη.....	i
Abstract .....	ii
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ .....	iii
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ – ΠΙΝΑΚΩΝ – ΣΧΗΜΑΤΩΝ .....	v
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ .....	vii
Εισαγωγή .....	1
Κεφάλαιο 1: Η συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας .....	5
1.1 Η αναγνώριση του προβλήματος.....	5
Κεφάλαιο 2: Η διαμόρφωση της πολιτικής.....	12
2.1.1 Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην διαμόρφωση της πολιτικής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.....	12
2.1.2 Εξευρωπαϊσμός.....	15
2.2 Ο ρόλος των εμπλεκόμενων δρώντων .....	16
i) Οι πολιτικές δυνάμεις.....	16
ii) Οι ωφελούμενοι .....	17
iii) Η κοινή γνώμη .....	18
iv) Τα Μ.Μ.Ε.....	18
v) Η εκκλησία.....	18
vi) Ο μηχανισμός στήριξης .....	19
Κεφάλαιο 3: Η λήψη της απόφασης.....	20
Κεφάλαιο 4: Η υλοποίηση της πολιτικής του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης.....	25
4.1 Στοιχεία Διοίκησης.....	25
4.2 Δικαιούχοι.....	28
4.3 Οι τρεις πυλώνες του Κ.Ε.Α. ....	31
4.3.1 Εισοδηματική ενίσχυση.....	31
4.3.2 Κοινωνικές Υπηρεσίες και αγαθά.....	32
4.3.3 Υπηρεσίες ενεργοποίησης .....	32
Κεφάλαιο 5: Η αξιολόγηση της πολιτικής.....	34
5.1 Ποσοτική αποτίμηση.....	34
5.2 Ποιοτική αποτίμηση .....	39
Συμπεράσματα .....	42
Βιβλιογραφία.....	46



Ελληνική .....	46
Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες.....	46

## ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ – ΠΙΝΑΚΩΝ – ΣΧΗΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 1.1:	Άτομα σε κίνδυνο φτώχειας ανά χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις).....	5
Διάγραμμα 1.2:	Το κοινωνικό κόστος της κρίσης.....	7
Διάγραμμα 1.3:	Δαπάνες Κοινωνικής Πρόνοιας, Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωζώνη (% ΑΕΠ 2000-2012).....	9
Διάγραμμα 5.1:	Πληθυσμός ατόμων που λαμβάνουν Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (2 <sup>ος</sup> / 2017 έως 9 <sup>ος</sup> / 2018).....	36
Διάγραμμα 5.2:	Παγίδα φτώχειας.....	40
Πίνακας 2.1:	Έτος θεσμοθέτησης Ελάχιστων Εγγυημένων Εισοδημάτων.....	12
Πίνακας 4.1:	Εισοδηματικά κριτήρια τελευταίου εξαμήνου για τους δικαιούχους του ΚΕΑ.....	28
Σχήμα 3.1:	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη.....	21



## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Δ.Ε.Δ.Υ.: Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων

ΑΜΕΑ: Άτομα με Ειδικές Ανάγκες

Α.Μ.Κ.Α.: Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης

ΑΝ.ΕΛ: Ανεξάρτητοι Έλληνες

Γ.Γ.Δ.Ε.: Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων

Γ.Γ.Π.Σ.: Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων

Γ.Λ.Σ.: Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

ΓΣΕΕ: Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος

ΔΕΗ: Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού

ΔΕΚΟ: Δημόσια Επιχειρήσεις και Οργανισμοί

ΔΗΜ.ΑΡ.: Δημοκρατική Αριστερά

Δ.Ν.Τ.: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΕΕΕ: Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα

ΕΙΕΑΔ: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού

Ε.Κ.Δ.Δ.Α: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

Ε.Κ.Τ.: Ευρωπαϊκή Κεντρική τράπεζα

ΕΛ.ΣΤΑΤ.: Ελληνική Στατιστική Αρχή

Ε.Σ.Κ.Ε.: Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη

ΗΔΙΚΑ: Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης

ΙΚΑ: Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων

Κ.Κ.Ε.: Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος

ΚΕΑ: Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης

Κ.λπ.: Και λοιπά

ΚΠΑ: Κέντρο Προώθησης της Απασχόλησης

ΚΥΑ: Κοινή Υπουργική Απόφαση

Μ.Μ.Ε.: Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης

Ν.Δ.: Νέα Δημοκρατία

ΟΑΕΔ: Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού

ΟΓΑ: Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων

Ο.Ο.Σ.Α.: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΠΑ.ΣΟ.Κ.: Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα

σ.σ.: σημείωση συντάκτη

ΣΥ.ΡΙΖ.Α.: Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς

ΤΕΒΑ: Ταμείο Επισιτιστικής Βοήθειας Απόρων

ΥΠΑΚΠ: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

EU-SILC: EU-Statistics on Income and Living Conditions

MISSOC: Mutual Information System on Social Protection

n.d.: No date

n.n.: No name

OECD: Organization for Economic Co-operation and Development

UN: United Nations

## Εισαγωγή

Καθοριστική εξέλιξη στον τομέα της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα αποτέλεσε η θεσμοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (μετέπειτα ΚΕΑ). Εξέλιξη που υπαγορεύτηκε από τις πρωτόγνωρες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, οι οποίες διαμορφώθηκαν στην χώρα μετά το 2009. Μέσα σε ένα τοπίο πολιτικών αναταράξεων, ανθρωπιστικής κρίσης και δυσοίωνων στατιστικών μεγεθών επιχειρήθηκε η αναδιάρθρωση της κοινωνικής πολιτικής με την θέσπιση ενός αναδιανεμητικού μέτρου κοινωνικής πρόνοιας 3ης γενιάς, το οποίο θα συνδύαζε την παροχή οικονομικής βοήθειας με προγράμματα κοινωνικής ένταξης. (Λαλιώτη, 2017, σελ.7)

Σκοπός της ανάλυσης που ακολουθεί είναι η εξέταση των παραγόντων που καθόρισαν την ενσωμάτωση του μέτρου στα εργαλεία του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, η επιρροή του προσανατολισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις πολιτικές των ελαχίστων εισοδημάτων και η αποτίμηση της εφαρμογής του μέσω των θετικών και αρνητικών χαρακτηριστικών του στην αποτελεσματική απάλυνση της έντασης της ακραίας φτώχειας.

Οι προσδιοριζόμενοι στόχοι της παρούσας εργασίας, δηλαδή η ανάγκη παράθεσης των στοιχείων της εφαρμογής και τα συνακόλουθα αποτελέσματα μιας συγκεκριμένης πολιτικής, οδήγησαν στην προσέγγιση του θέματος από την σκοπιά του πεδίου της Δημόσιας Πολιτικής. Όπως αναφέρουν οι Hague και Harrop (2011, σελ. 647) η ανάλυση της πολιτικής διαθέτει έναν ιδιαίτερος «εφαρμοσμένο» χαρακτήρα» που επιτυγχάνει τον συνδυασμό θεωρίας και πολιτικής πρακτικής και παρέχει την δυνατότητα να εξαχθούν συμπεράσματα για την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών επιλογών.

Η αντιμετώπιση του θέματος μέσω του πεδίου των Δημοσίων Πολιτικών και η ανάγκη για συστηματικότερη και πιο διεξοδική ανάλυση επέβαλλε την υιοθέτηση του Κύκλου της Δημόσιας Πολιτικής<sup>1</sup>, ως μοντέλου εργασίας. Επομένως, η

---

<sup>1</sup> Ο Κύκλος της Δημόσιας Πολιτικής Βλ. Λαδη, Στ., και Νταλάκου, Β. (2016)

διάρθρωση της κεφαλαίων, εκτός της εισαγωγής και των συμπερασμάτων θα ακολουθήσει το σχήμα:

Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup> : Η συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας (agenda setting): Το 1ο κεφάλαιο εστιάζει στην ανάδυση των παραγόντων που επέβαλλαν την ενσωμάτωση του προβλήματος στην κυβερνητική ατζέντα και ειδικότερα στην φτώχεια και στην έλλειψη αποτελεσματικής κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα.

Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup> : Η διαμόρφωση της πολιτικής (policy formulation): Στο 2ο κεφάλαιο, εξετάζεται η ύπαρξη αντίστοιχων πολιτικών στα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ευρωπαϊκή πολιτική αντιμετώπισης της φτώχειας, η επίδραση του εξευρωπαϊσμού και επιχειρείται μια ανασκόπηση των εμπλεκόμενων δρώντων που συνέβαλλαν ενεργά ή κράτησαν ουδέτερη στάση έναντι της διαμόρφωσης της συγκεκριμένης πολιτικής.

Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup>: Η λήψη της απόφασης (decision making): Στο 3<sup>ο</sup> κεφάλαιο, παρατίθενται λεπτομέρειες σχετικά με την επιλογή ανάμεσα στις διαθέσιμες εναλλακτικές λύσεις και την αλληλουχία των γεγονότων που οδήγησαν στην λήψη της απόφασης εφαρμογής του μέτρου του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup> : Η εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής (policy implementation): Στο 4<sup>ο</sup> κεφάλαιο παρουσιάζονται τα επιμέρους χαρακτηριστικά της υλοποίησης του προγράμματος.

Κεφάλαιο 5<sup>ο</sup>: Η αξιολόγηση της πολιτικής (policy evaluation): Στο 5<sup>ο</sup> κεφάλαιο αναλύονται στοιχεία ποσοτικής και ποιοτικής αξιολόγησης σε μια προσπάθεια αποτίμησης της εφαρμογής του μέτρου, τυχόν βελτιώσεις που επιδέχεται και εξετάζεται η αποτελεσματικότητα του ως μέτρο ανακούφισης από την ακραία φτώχεια.

Τέλος, κρίνεται σκόπιμη η αναφορά στην μεθοδολογία της ερευνητικής διαδικασίας. Η έρευνα χωρίστηκε σε δύο σκέλη: Στο πρώτο σκέλος διενεργήθηκε η βιβλιογραφική και θεωρητική ανασκόπηση του υπό εξέταση ζητήματος μέσω της μελέτης γραπτών τεκμηρίων, άρθρων, δημοσίων εγγράφων, στατιστικών στοιχείων, οπτικοακουστικού και διαδικτυακού υλικού.

Στο δεύτερο, διερευνητικό σκέλος επιλέχθηκε η μέθοδος της συνέντευξης προσώπων, τα οποία θα παρείχαν πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή της πολιτικής του ΚΕΑ μέσω της ενασχόλησης τους με την υλοποίηση του. Για το σκοπό αυτό έγινε προσπάθεια να διενεργηθούν συνεντεύξεις με συμβούλους της Διεύθυνσης Καταπολέμησης της Φτώχειας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, οι οποίοι είναι αρμόδιοι για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή, την βελτίωση και την γενικότερη παρακολούθηση και αξιολόγηση του ΚΕΑ. Δυστυχώς, η προσπάθεια απέβη άκαρπη και παρά τις επαναλαμβανόμενες οχλήσεις, δεν κατέστη δυνατή οποιαδήποτε επικοινωνία.

Εναλλακτικά, επιλέχθηκε η διενέργεια συνεντεύξεων με στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης που απασχολούνται σε δομές υποστήριξης του ΚΕΑ. Συγκεκριμένα, διενεργήθηκαν συνεντεύξεις με δύο διοικητικούς υπαλλήλους, υπηρετούντες στο Γραφείο Επιδομάτων του Τμήματος Εφαρμογής Προγραμμάτων Κοινωνικής Προστασίας (Τμήμα Πρόνοιας) ενός περιφερειακού Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπου υπήρξε άμεση ανταπόκριση στην επικοινωνία μας και ικανοποίηση του σχετικού αιτήματος διενέργειας συνεντεύξεων.

Διεξήχθησαν ημι - δομημένες συνεντεύξεις. Υπήρχε πλαίσιο κοινών ερωτήσεων, δηλαδή ένας οδηγός συνέντευξης, ο οποίος είχε δημιουργηθεί εκ των προτέρων. Οι ερωτήσεις ήταν ανοιχτού τύπου και η σειρά με την οποία έγιναν ήταν ίδια και για τους δύο υπαλλήλους. Η συνέντευξη ήταν κατά πρόσωπο και έγινε στο χώρο εργασίας του καθενός εκ των δύο. Οι απαντήσεις δεν ηχογραφήθηκαν, αλλά καταγράφηκαν με το χέρι από την ερευνήτρια. Η διενέργεια των συνεντεύξεων έγινε το καλοκαίρι του 2018.





# Κεφάλαιο 1: Η συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας

## 1.1 Η αναγνώριση του προβλήματος

Ο εντοπισμός των αναγκών που ανακύπτουν σε μια κοινωνία εκκινεί μια «διαδικασία με την οποία τα αιτήματα μετατρέπονται σε δημόσια προβλήματα και οι διαμορφωτές πολιτικής επιλέγουν να ασχοληθούν μαζί τους ή νιώθουν υποχρεωμένοι να το κάνουν» (Λαδή και Νταλάκου, 2016, σελ. 122). Στο πρόβλημα της ραγδαίας αύξησης της φτώχειας του πληθυσμού των Ελλήνων στράφηκε η προσοχή των κυβερνώντων μετά από πέντε χρόνια παραμονής της χώρας σε βαθιά κρίση. Η φτώχεια για την ελληνική κοινωνία δεν ήταν πρωτόγνωρο φαινόμενο, καθώς η Ελλάδα, διαχρονικά αποτελούσε ένα από τα φτωχότερα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατ' επανάληψη δεχόταν «πακέτα» βοήθειας και υποστήριξης για την ενίσχυση της οικονομίας της.

Στο παρελθόν η προσέγγιση της φτώχειας ήταν μονοδιάστατη, αποκλειστικά σαν οικονομικό φαινόμενο, ενώ πλέον οι μελετητές έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η φτώχεια αξιολογείται ακριβέστερα αν αντιμετωπιστεί με τον «πολυδιάστατο χαρακτήρα» της, στον οποίο σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν τόσο τα ποιοτικά δεδομένα, όσο και οι ποσοτικές μετρήσεις (Κάτσικας *et al*, 2014, σελ. 17). Μια τέτοια προσέγγιση ως κοινωνικό-οικονομικό φαινόμενο κάνει ο Amartya Sen (n.d.) στο Sotiropoulos (2014, σελ.5), ορίζοντας την φτώχεια ως «την έλλειψη αξιοπρεπούς διαβίωσης» και συνδέοντας την με τον κοινωνικό αποκλεισμό, δηλαδή την «χαλάρωση των δεσμών του ατόμου με την κοινωνία». Κατ' αντιστοιχία η Eurostat καθόρισε έναν δείκτη, ο οποίος μετράει το άθροισμα των ατόμων που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο της φτώχειας ή του κοινωνικού αποκλεισμού (people at risk of poverty or social exclusion). Ο δείκτης προσμετράει τα άτομα που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας ή σοβαρή στέρηση ή ζουν σε νοικοκυριά με πολύ χαμηλή ένταση εργασίας. Κίνδυνο φτώχειας διατρέχουν τα άτομα με ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα κάτω από το όριο κινδύνου, το οποίο ορίζεται στο 60% του εθνικού μέσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος (μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις)<sup>2</sup> (Eurostat: <https://ec.europa.eu>).

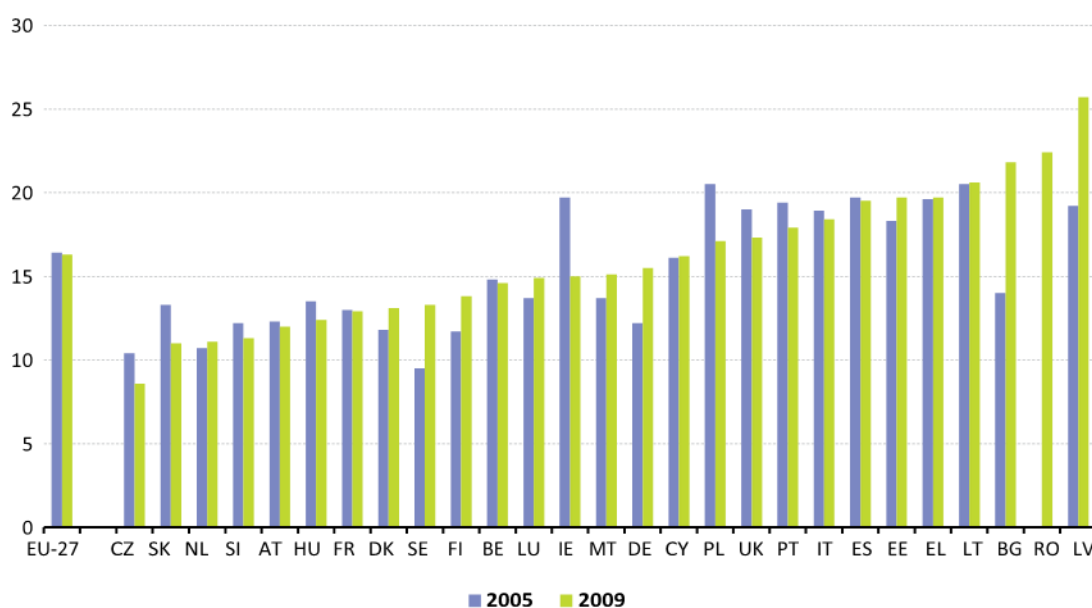
---

<sup>2</sup> Τα ποσοστά έχουν υπολογιστεί μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (δηλαδή έχουν συμπεριληφθεί οι συντάξεις και οι λοιπές κοινωνικές παροχές στα εισοδήματα).

Ο κίνδυνος φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού παρουσίαζε σταθερές τάσεις κατά την δεκαετία 2000-2010. Όπως απεικονίζεται στο Διάγραμμα 1.1 (Άτομα σε κίνδυνο φτώχειας μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, ανά χώρα) το ποσοστά για την Ελλάδα προσέγγιζαν το 20%, απέχοντας περίπου 3.5 μονάδες από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (Μ.Ο. Ευρώπης των 27: 16.3%). Το αξιοσημείωτο αυτών των μετρήσεων είναι πως ενώ η δεκαετία 2000-2010 αποτέλεσε χρονικό διάστημα μεγάλης οικονομικής ανάπτυξης για τη χώρα<sup>3</sup> οι δείκτες φτώχειας παρέμεναν σταθεροί φανερώνοντας την ύπαρξη μεγάλης ανισότητας στον πληθυσμό και την αδυναμία αντιμετώπισης της. (Κάτσικας *et al.*, 2014 σελ.27)

## Διάγραμμα 1.1

### Άτομα σε κίνδυνο φτώχειας ανά χώρα της Ε.Ε (μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις)



NB: 2005 data for EU-27 are Eurostat estimates.

Source: Eurostat (online data code: [tsdsc280](#))

Πηγή: Eurostat

Οι δραματικές αλλαγές στο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον, συνέπεια της απειλής κατάρρευσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος του 2008, οι εγγενείς αδυναμίες του ενιαίου νομίσματος, η μόχλευση του χρηματιστηρίου, ο υπέρογκος δανεισμός των ελληνικών

<sup>3</sup> Είσοδος στην Ο.Ν.Ε., διεξαγωγή Ολυμπιακών Αγώνων κ.α.

νοικοκυριών και μια σειρά από αλληπάλλληλες μη στοχευμένες πολιτικές επιλογές των κυβερνήσεων ΠΑ.ΣΟ.Κ.-Ν.Δ. επέφεραν την έκρηξη του δημοσιονομικού χρέους και την επακόλουθη υιοθέτηση ενός εμπροσθοβαρούς προγράμματος λιτότητας το 2010, με οδυνηρά αποτελέσματα για την οικονομία και τη συνολική υποβάθμιση του βιοτικού επιπέδου των Ελλήνων. Τα μέτρα λιτότητας αφορούσαν περικοπές μισθών και συντάξεων που οδήγησαν σε πρωτοφανή οικονομική ύφεση και κλείσιμο πολλών επιχειρήσεων, την απώλεια εισοδημάτων σε όλα τα στρώματα του πληθυσμού, την μείωση της κατανάλωσης και την εκτόξευση του ποσοστού των ανέργων.

Είναι χαρακτηριστικές οι μετρήσεις του διαγράμματος 1.2, όπου παρουσιάζεται συνοπτικά το κοινωνικό κόστος της κρίσης, όπως αποτυπώθηκε στην Οικονομική Έκθεση 2016 του Ο.Ο.Σ.Α. Το κοινωνικό κόστος αποτιμάται μέσω των εξής δεικτών: Α) Της ανεργίας και της μακροχρόνιας ανεργίας για την περίοδο από το 2007 έως το 2015. Παρατηρούμε ότι κατά τα έτη 2012-2013 άγγιξαν το υψηλότερο σημείο τους. Β) Της εισοδηματικής ανισότητας, της σχετικής φτώχειας και της εγκατεστημένης φτώχειας την περίοδο από το 2006 έως το 2014. Διαπιστώνουμε ότι η εισοδηματική ανισότητα άγγιξε το υψηλότερο σημείο της το 2012. Η σχετική φτώχεια<sup>4</sup> σημείωσε άνοδο μέτριας έντασης από το 2010 και μετά. Οι Ματσαγγάνης και Λεβέντη (2013) στον Κάτσικα *et al.* (2014, σελ.45) υποστήριξαν ότι αν η μέτρηση της φτώχειας γίνει σε σχέση με ένα σταθερό κατώφλι στο 60% του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος του 2009 (προσαρμοσμένου για πληθωρισμό) το ποσοστό της φτώχειας αγγίζει το 44% του πληθυσμού το 2013 και αποτυπώνει ξεκάθαρα τις συνέπειες της κρίσης, καθώς όπως υπογραμμίζει ο Ματσαγγάνης (2013, σελ.12) «σε περιόδους ραγδαίων αλλαγών των συνθηκών διαβίωσης τα άτομα πρέπει να συγκρίνουν το βιοτικό τους επίπεδο όχι με άλλα άτομα της κοινωνίας, αλλά με την κατάσταση που βρίσκονταν πριν». Η σύγκριση αποδίδεται με τον δείκτη της «εγκατεστημένης φτώχειας». Όπως φαίνεται στο διάγραμμα 1.2 η «εγκατεστημένη φτώχεια» παρουσίασε απότομη, γραμμική άνοδο της τάξης των έξι ποσοστιαίων μονάδων κατ’

---

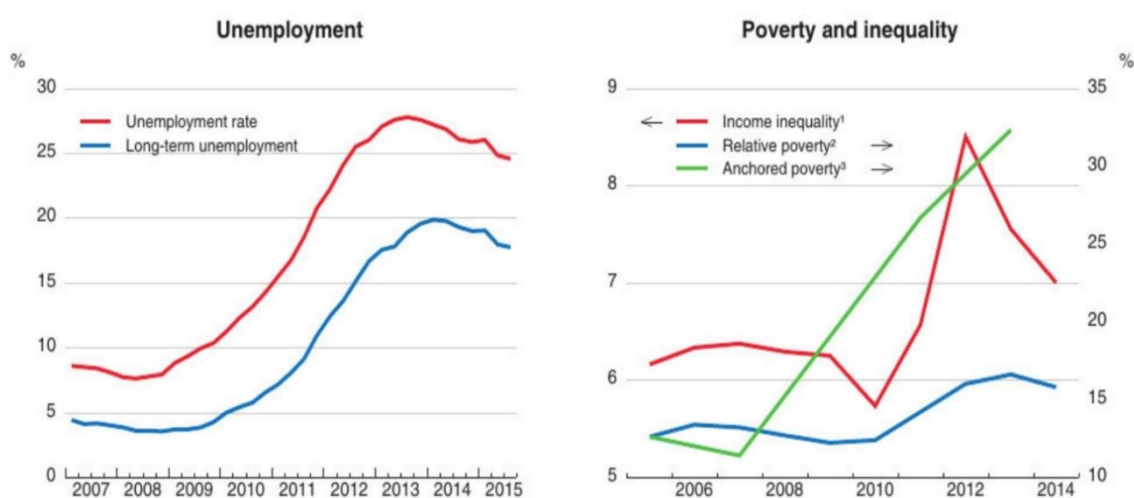
<sup>4</sup> «Η απόλυτη φτώχεια είναι «μια κατάσταση που χαρακτηρίζεται από ακραία στέρηση ειδών που αποτελούν βασικές ανθρώπινες ανάγκες συμπεριλαμβανομένων της τροφής, του ασφαλούς πόσιμου νερού, των εγκαταστάσεων υγιεινής, της υγείας, της στέγης, της εκπαίδευσης και της πληροφόρησης. Δεν εξαρτάται μόνον από το εισόδημα αλλά και από την πρόσβαση σε υπηρεσίες»(UN, 1995 στο Κάτσικας *et al.*, 2014, σελ.15)

Ενώ, «η σχετική θεώρηση της φτώχειας από την άλλη πλευρά σχετίζει την κατάσταση της φτώχειας με το γενικό επίπεδο ευημερίας σε μια κοινωνία και επομένως συνδέεται στενά με την ιδέα της ανισότητας. η σχετική προσέγγιση έχει σταδιακά γίνει δεκτή ως η πλέον ενδεδειγμένη για τη μέτρηση της φτώχειας στις αναπτυσσόμενες χώρες, οι οποίες έχουν εν πολλοίς ξεπεράσει το ζήτημα της επιβίωσης των μελών τους» (Atkinson 1998, European Commission and European Council 2004 στο Κάτσικας *et al.*, 2014, σελ.16)

έτος, με αποτέλεσμα να αγγίξει το 37% το 2013 από 20% που ήταν το 2009. (Ματσαγγάνης, 2013, σελ.12).


## Διάγραμμα 1.2

### Το κοινωνικό κόστος της κρίσης



1. Measured as the ratio between the share of national income received by the ninth decile and the first decile.
2. Relative poverty rates after taxes and transfers (threshold of 50% of the median income).
3. The poverty line is fixed at 50% of median equivalised household disposable income in 2005. Data are available only for 2005, 2007, 2011 and 2013.

Source: OECD National Account database; OECD (2015), In It Together: Why Less Inequality Benefits All; ELSTAT; Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933336864>

Πηγή: OECD Economic Surveys Greece March 2016, Overview p.11

Σε μελέτη που εκπόνησε η ΕΛ.ΣΤΑΤ. υπολογίστηκε ότι ο πληθυσμός σε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικό αποκλεισμό (εισόδημα μικρότερο του 60% του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος) για την Ελλάδα, ανερχόταν σε 3.828.500 άτομα ή σε 35,7% του συνόλου του πληθυσμού το 2015 (αναφορά εισοδήματος 2014) και σε 2.263.000 άτομα ή 21,2% του πληθυσμού το 2016 (αναφορά εισοδήματος 2015) ([www.statistics.gr](http://www.statistics.gr)). Οι κύριες πληθυσμιακές ομάδες που επλήγησαν ήταν οι άνεργοι (ειδικά όσοι είχαν εξαντλήσει την επιδότηση), τα παιδιά και οι νέοι. (Κάτσικας *et al.*, 2014, σελ.55). Παρατηρήθηκε αύξηση των αστέγων, επισιτιστική ανασφάλεια, οι οικογένειες παρουσίασαν ενδείξεις υλικής υστέρησης, ενώ ακόμη και οι εργαζόμενοι δεν ήταν σε θέση να ικανοποιήσουν τις βιοποριστικές τους

ανάγκες (Malkoutzis, 2011, σελ.3). Είναι φανερό ότι η χώρα αντιμετώπιζε μια εξαιρετικά προβληματική κατάσταση, την οποία το υφιστάμενο καθεστώς κοινωνικής πρόνοιας αδυνατούσε να διαχειριστεί εξαιτίας των ποικίλων ελλείψεων και των ιδιόμορφων χαρακτηριστικών που διέθετε.

Για να εξετάσουμε τις διαστάσεις ενός προβλήματος πρέπει να λάβουμε υπόψη μας την χωρική του διάσταση. Όπως αναφέρει η Ψαρρού (2001, σελ.80-81): *«Το κοινωνικό φαινόμενο διαμορφώνει τον κοινωνικό χώρο και συγχρόνως διαμορφώνεται μέσα σε αυτόν.»* Οι επιπτώσεις της ευρωπαϊκής κρίσης επηρέασαν σε διαφορετικό βαθμό κάθε ευρωπαϊκό κράτος και παράλληλα διαμορφώθηκαν από τις διαφορετικές κοινωνικοοικονομικές συνθήκες με τις οποίες συν έπεσαν χρονικά. Ειδικά στην Ελλάδα, η ένταση του φαινομένου της φτώχειας επιδεινώθηκε περαιτέρω, όχι μόνο εξαιτίας της κρίσης χρέους, αλλά και λόγω των χρόνιων ανεπαρειών του ελληνικού κοινωνικού κράτους.

Η κοινωνική πολιτική, όπως σημειώνει η Στασινοπούλου (2006, σελ. 11-12) θέλοντας να δώσει έναν συνοπτικό ορισμό είναι: *«Η οργανωμένη παρέμβαση του κράτους ή του εκάστοτε φορέα άσκησης εξουσίας, η οποία μέσα από την αναγνώριση και κάλυψη αναγκών – σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο – στοχεύει στην ρύθμιση της κοινωνικής αναπαραγωγής και στην εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και ειρήνης [...] Συνδέεται άρρηκτα με την κοινωνική αλλαγή, την οποία μπορεί να προωθεί, να καθυστερεί ή να παρεμποδίζει και αποτελεί πολύτιμο εργαλείο επίτευξης των στόχων μιας ευρύτερης «κοινωνιακής πολιτικής [...]».*

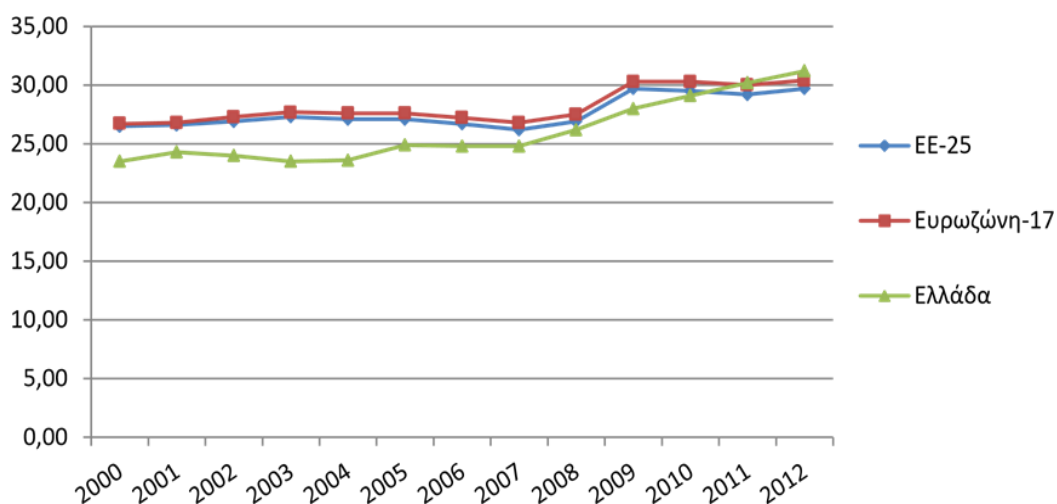
Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα αναπτύχθηκε καθυστερημένα μετά τη δεκαετία του 1980, ενώ εκείνη την περίοδο οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες εξαιτίας της ανόδου του νεοφιλελευθερισμού επιδίωκαν την συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους.(n.n, n.d., σελ.24). Στην Ελλάδα η κοινωνική πολιτική ταυτίστηκε με το «κράτος πρόνοιας», καθώς δεν υπήρχαν άλλοι πάροχοι κοινωνικής προστασίας.

Οι θεσμοί του ελληνικού κράτους πρόνοιας διαμορφώθηκαν αποσπασματικά και άναρχα δημιουργώντας ένα ιδιότυπο μοντέλο παροχής κοινωνικής προστασίας που ο Ferrera (1996, σελ. 17) αποκαλεί «Νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο» και διαθέτει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, όπως η ανισοβαρή προστασία μεταξύ κοινωνικών κινδύνων, η επιδοματική προσέγγιση, η ανομοιόμορφη κατανομή βαρών μεταξύ επαγγελματικών κατηγοριών, η πολυδιάσπαση φορέων, οι πελατειακές πρακτικές, η χαμηλή αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, και κυρίως βασίστηκε σε άτυπα δίκτυα φροντίδας, όπως η οικογένεια.

Βασική αιτία της διαμόρφωσης αυτού του περιβάλλοντος ήταν η απουσία στοχευμένης δράσης, η οποία οδήγησε σε αποσπασματικές πολιτικές, ψηφοθηρικών κινήτρων. Οι παροχές αποδίδονταν στους πολίτες από πληθώρα φορέων (Ο.Γ.Α., Ο.Α.ΕΔ., Πρόνοια), αφορούσαν συγκεκριμένες κατηγορίες ωφελούμενων (πολύτεκνοι, ΑΜΕΑ) ή ρυθμίζονταν με κριτήρια επιλεκτικού χαρακτήρα, ενέργειες που είχαν σαν αποτέλεσμα να μη λαμβάνουν τις παροχές οι πραγματικοί δικαιούχοι, ενώ άλλοι, εντάσσονταν άδικα με αδιαφανείς, συχνά πελατειακές, διαδικασίες. Ο Ματσαγγάνης στο Βενιέρης (2003, σελ.140) επικαλείται τον Σωτηρόπουλο (n.d.) για να περιγράψει την ανομοιογένεια που χαρακτήριζε το κράτος πρόνοιας και την έλλειψη συνοχής των ρυθμίσεων, αποκαλώντας το κράτος «μωσαϊκό ρυθμίσεων» και «κράτος πελατειακών παροχών». Επίσης, κατά κανόνα υπήρχαν γραφειοκρατικές και διοικητικές δυσλειτουργίες, ενώ εκτός της έλλειψης οργάνωσης μείζον πρόβλημα αποτελούσε και η υποχρηματοδότηση. Οι δαπάνες κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα μέχρι το 2010, οπότε και υπήρξε αναδιάρθρωση του κοινωνικού τοπίου ως συνέπεια των μνημονίων, όπως θα δούμε παρακάτω, ήταν διαχρονικά χαμηλότερες από τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο των κρατών μελών, αλλά και από τον μέσο όρο των χωρών της ευρωζώνης (Βλ. Διάγραμμα 1.3).

### Διάγραμμα 1.3

**Δαπάνες κοινωνικής πρόνοιας, Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωζώνη (% ΑΕΠ, 2000-2012)**



Πηγή: Κάσικας et al., 2014, σελ. 75 από Eurostat

Το σύστημα κοινωνικής προστασίας, όπως είχε διαμορφωθεί, ήταν ένα συνονθύλευμα ασύνδετων μέτρων, χωρίς επαρκείς πόρους με αποτέλεσμα ένα διάτρητο «κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας» (Ματσαγγάνης, 2013, σελ.10). Έτσι το κράτος βρέθηκε μπροστά στην αιφνίδια κρίση σε αδυναμία να φροντίσει τους ασθενέστερους. Για να γίνει η κοινωνική προστασία αποτελεσματικότερη, πολλοί μελετητές, ανάμεσα τους και οι Ματσαγγάνης και Λεβέντη (2012, σελ. 6) πρότειναν την θεσμοθέτηση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, το οποίο θα λειτουργούσε σαν «κοινωνικό αμορτισέρ» απορροφώντας τους κραδασμούς της κρίσης, στα πρότυπα των υπολοίπων κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παράλληλα με την πύκνωση παροχών και την αναδιοργάνωση των ήδη υπαρχόντων επιδομάτων.



## Κεφάλαιο 2: Η διαμόρφωση της πολιτικής

### 2.1.1 Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην διαμόρφωση της πολιτικής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

Παρά το γεγονός ότι η κοινωνική πολιτική καθορίζεται ακόμη από τις εθνικές κυβερνήσεις, δεν μπορούμε να παραβλέψουμε τον τρόπο με τον οποίο οι υπερεθνικοί θεσμοί αλληλοεπιδρούν με τους εθνικούς και «διαβρώνουν» την χάραξη της (βλ. Kvist and Saari 2007, Featherstone and Radaelli 2003, Graziano and Vink 2007 στο Σακελλαρόπουλος και Αγγελάκη, 2016, σελ. 2) Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Σακελλαρόπουλος (2001 σελ. 15 στο Γεωρμάς, 2017) *«η γνώση και αφομοίωση των υπερεθνικών κοινωνικών πολιτικών αποτελεί σήμερα απαραίτητο όρο σχεδιασμού και υλοποίησης κοινωνικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο».*

Ως πρωταρχικά οικονομικός οργανισμός η Ε.Ε. καθυστέρησε να συμπεριλάβει την κοινωνική πολιτική στα κεφάλαια δράσης της, καθώς είχε επικρατήσει η αντίληψη ότι οι ισχυρές οικονομίες θα εξάλειφαν την φτώχεια και την ανέχεια στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Παρά τις αισιόδοξες προβλέψεις, ακόμη και εύρωστα οικονομικά κράτη, με ανεπτυγμένες κοινωνικές δομές, όπως η Δανία και η Σουηδία παρουσίαζαν τη δεκαετία 2000-2010, σταθερά ποσοστά φτώχειας κοντά στο 12%. (Γεωρμάς, 2017)

Με αυτά τα δεδομένα η Ε.Ε. το 2010 εκκινεί την στρατηγική Europe2020<sup>5</sup> για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, που ως στόχο – ορόσημο έχει την μείωση των ευρωπαίων που έρχονται αντιμέτωποι με την φτώχεια κατά 20 εκατομμύρια, μέχρι το 2020. Η στρατηγική Ευρώπη 2020 θα εκπονηθεί μέσω της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού, η οποία παρέχει κατευθυντήριες γραμμές και συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα επίτευξης στόχων με προκαθορισμένους δείκτες, επιτρέποντας την μεταφορά των ευρωπαϊκών πολιτικών προσαρμοσμένες στις ιδιομορφίες κάθε κράτους-μέλους (Σακελλαρόπουλος και Αγγελάκη, 2016, σελ. 9).

Η ανάγκη υιοθέτησης μέτρων καταπολέμησης της φτώχειας αναζωπύρωσε την συζήτηση σχετικά με τον καθορισμό ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος για

---

<sup>5</sup> Για την στρατηγική Europe2020 βλ. <https://ec.europa.eu>

τους ευρωπαίους πολίτες. Η συζήτηση για τα ΕΕΕ είχε ξεκινήσει ήδη από το 1992, όταν δημοσιεύτηκε η σύσταση 92/441/ΕΟΚ22 η οποία καθόριζε κριτήρια διαβίωσης και κοινωνικής βοήθειας. Μετά το 2000, όμως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπίστωσε την απουσία θεσμοθέτησης προγραμμάτων ελάχιστου εισοδήματος σε ορισμένα κράτη μέλη ανάμεσα στα οποία ήταν και η Ελλάδα. Κατά την δεκαετία 2000-2010 προχώρησε σε επανειλημμένες συστάσεις (2001<sup>6</sup>, 2004<sup>7</sup>, 2007<sup>8</sup>) που εγκαλούσαν την χώρα για αμέλεια στον καθορισμό ελάχιστων ορίων φτώχειας (Γεωργιάς, 2017). Το 2015 η Επιτροπή συμπεριέλαβε το ΕΕΕ στον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων (κεφάλαιο 14), αναφέροντας ξεκάθαρα ότι:

*«Όσοι δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους διαβίωσης έχουν το δικαίωμα σε παροχές ελάχιστου εισοδήματος που θα τους εξασφαλίσουν αξιοπρεπή ζωή και πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες»* (<https://ec.europa.eu>).

## Πίνακας 2.1

### Έτος θεσμοθέτησης ελάχιστων εγγυημένων εισοδημάτων

	ονομασία	έτος θεσμοθέτησης
Βρετανία	Income Support	1948
Δανία	Social Bistand	1961
Γερμανία	Sozialhilfe	1962
Ολλανδία	Algemene Bijstand	1963
Βέλγιο	Minimex	1974
Ιρλανδία	Supplementary Welfare Allowance	1977
Σουηδία	Socialbidrag	1980
Φινλανδία	Toimeentulotuki	1984
Λουξεμβούργο	Revenu Minimum Garanti	1986
Γαλλία	Revenu Minimum d'Insertion	1988
Ισπανία	Renta Mínima de Inserción	1989
Πορτογαλία	Rendimento Mínimo Garantido	1996
Ιταλία	Reddito Mínimo d'Inserimento	1998*
Αυστρία	Sozialhilfe	2010**

Πηγή: <https://lawyalty.wordpress.com>

<sup>6</sup> Σχέδιο κοινής έκθεσης για την κοινωνική ενσωμάτωση του 2001 (Επιτροπή, 2001) στο Γεωργιάς 2017

<sup>7</sup> European Commission 2004 στο Γεωργιάς 2017

<sup>8</sup> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2007 στο Γεωργιάς 2017

Στην ευρωπαϊκή ήπειρο εφαρμόζεται πληθώρα μέτρων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (ενδεικτικά στον Πίνακα 2.1) ήδη από τα μέσα του περασμένου αιώνα.

Τα ΕΕΕ παρουσιάζουν διαφοροποιήσεις αναλόγως με το μοντέλο του κράτους (κράτος πρόνοιας ή φιλελεύθερο κράτος). Διαφέρουν οι ομάδες ωφελούμενων (κατηγορικά ή επιδόματα για όλους) και τα κριτήρια επιλεξιμότητας εξαρτώνται από την εθνικότητα, την κατοικία, την ηλικία, το εισόδημα και την ατομική περιουσία. Διαφοροποιήσεις, παρατηρούνται ακόμη και στους φορείς υλοποίησης, οι οποίοι καθορίζονται με βάση την διοικητική οργάνωση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

Η πλειονότητα των συστημάτων περιλαμβάνουν «ενεργητικές πολιτικές», στις οποίες η παροχή της οικονομικής βοήθειας παρέχεται συνδυαστικά με υπηρεσίες αναζήτησης και επανένταξης στην αγορά εργασίας ή με προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης. Πολλά, από τα συστήματα, εμπεριέχουν πυκνότερα πλέγματα παροχών, όπως υλικά αγαθά, επιδόματα στέγασης και θέρμανσης, ειδικά δικαιώματα σε παροχές υγείας και άρση φορολογικών βαρών για τους δικαιούχους<sup>9</sup>.

Η ομαδοποίηση των συστημάτων παροχής ελάχιστων εισοδημάτων, έγινε από τους Frazer and Marlier (2009 στο Χλέτσος, 2013, σελ. 46) σε τέσσερις κατηγορίες:

1. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν οι χώρες που εφαρμόζουν απλά και περιεκτικά συστήματα που απευθύνονται σε άτομα με ανεπαρκές εισόδημα.<sup>10</sup>
2. Στην δεύτερη κατηγορία ανήκουν τα κράτη τα οποία εφαρμόζουν συστήματα που απευθύνονται σε περιορισμένες ομάδες ωφελούμενων, χωρίς, όμως να είναι κατηγορικά.<sup>11</sup>
3. Στην τρίτη κατηγορία περιλαμβάνονται τα κράτη εκείνα που εφαρμόζουν πολύπλοκα μεικτά συστήματα που περιλαμβάνουν κατηγορικές και άλλες παροχές.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Αναλυτικά στοιχεία για τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στις χώρες της Ε.Ε. βλ. <https://www.missoc.org/>.

<sup>10</sup> Τέτοιες χώρες είναι οι: Αυστρία, Βέλγιο, Κύπρος, Τσεχία, Γερμανία, Δανία, Φιλανδία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβενία και η Σουηδία.

<sup>11</sup> Όπως οι: Εσθονία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Λετονία, Πολωνία και Σλοβακία.

<sup>12</sup> Σε αυτή την ομάδα κρατών ανήκουν οι: Ισπανία, Γαλλία, Ιρλανδία, Μάλτα και Μ. Βρετανία.

4. Στην τέταρτη κατηγορία εντάσσονται τα κράτη ουραγοί, που απέκτησαν πρόσφατα μια τέτοια κοινωνική παροχή. Το βοήθημα σε αυτά τα συστήματα απευθύνεται σε κλειστή ομάδα δικαιούχων, οι οποίοι βρίσκονται σε ανάγκη οικονομικής στήριξης. Αυτά τα κράτη είναι η Ιταλία, η Βουλγαρία και η Ελλάδα. Αρκετοί μελετητές θεωρούσαν την απουσία ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος δείγμα υπανάπτυξης των συστημάτων πρόνοιας της Νότιας Ευρώπης (Gough, 1996, p. 13, Gough et al., 1997 στη Λαλιώτη, 2014, σελ.2).

### 2.1.2 Εξευρωπαϊσμός

Θεωρητικά η ύπαρξη θεσμοθετημένων πολιτικών ελάχιστων εισοδημάτων θα μπορούσε να έχει οδηγήσει στην «διάχυση» (spill over) της αντίστοιχης πολιτικής στο ελληνικό κοινωνικό σύστημα προστασίας ως συνέπεια «εξευρωπαϊσμού<sup>13</sup>». Θα μπορούσαμε, δηλαδή να ανιχνεύσουμε την ευρωπαϊκή επιρροή στην αναδιαμόρφωση του κοινωνικού κράτους πρόνοιας. Αντιθέτως, όπως αναφέρει ο Γεωργιάδης (2017) δεν υπήρξε καμία πρωτοβουλία θεσμοθέτησης ΕΕΕ για δύο κυρίως λόγους:

α) Οι συστάσεις για την θεσμοθέτηση του δεν είχαν δεσμευτικό χαρακτήρα, άρα ήταν θέμα εθνικής πολιτικής, το αν θα υιοθετηθούν και β) δεν υπήρχε ευρωπαϊκή χρηματοδότηση, επομένως η παροχή θα έπρεπε να δεσμευτεί από τις υπάρχουσες δαπάνες για την κοινωνική πρόνοια.

Η αδράνεια συνεχίστηκε μέχρι τη στιγμή που η οικονομική κρίση λειτούργησε ως «καταλύτης» στην επίσπευση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων (Pierson 2004 στο Ματσαγγάνης, 2013,σελ.20). Η Schmidt στη (Λαδής, n.d., σελ.45) αναφέρεται στον διαμεσολαβητικό παράγοντα της οικονομικής ευπάθειας (economic vulnerability), ο

---

<sup>13</sup> Εξευρωπαϊσμός: «μία διαδικασία κατά την οποία δημιουργούνται, διαχέονται και θεσμοποιούνται τοπικοί και άτυποι κανόνες, διαδικασίες, παραδείγματα πολιτικής, κοινές πεποιθήσεις και νόρμες, τα οποία προσδιορίζονται και εδραιώνονται πρώτα στη διαδικασία παραγωγής πολιτικής στην ΕΕ και έπειτα ενσωματώνονται στον εγχώριο (εθνικό και υπο-εθνικό) πολιτικό λόγο, τις πολιτικές δομές και τις δημόσιες πολιτικές» Radaelli, C. (2003), 'The Europeanization of Public Policy', in Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003) (eds.), The Politics of Europeanization (Oxford: Oxford University Press), 27-56. Πανεπιστημιακές Σημειώσεις Παπάζογλου Εμμ. για το μάθημα Δημόσιες Πολιτικές αναρτημένες στο e-class του μαθήματος.

οποίος κάνει τα κράτη περισσότερο δεκτικά σε αλλαγές όταν αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα.

Όπως θα εξετάσουμε παρακάτω οι μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα επιβλήθηκαν ως αποτέλεσμα της υπαγωγής στο οικονομικό μνημονιακό πρόγραμμα. Οι Ladi S., Graziano P.R. (2014) περιγράφουν την διαδικασία ως «εξευρωπαϊσμό γρήγορης προωθήσεως» (Fast-Forward Europeanization), ενώ σε άλλη μελέτη της, η Λαδή (2011, σελ.28) επισημαίνει ότι η ακολουθία των γεγονότων υποχρέωσαν την χώρα στην «πιο υποχρεωτική» φάση εξευρωπαϊσμού από την ένταξη της στην ΕΕ το 1981.

## 2.2 Ο ρόλος των εμπλεκόμενων δρώντων

Η ανάγκη για σφαιρική εποπτεία της διαμόρφωσης της πολιτικής για την θεσμοθέτηση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος μας επιβάλλει να αναφερθούμε στους εμπλεκόμενους δρώντες οι οποίοι αποπειράθηκαν στο παρελθόν να εισάγουν στην πολιτική ατζέντα προτάσεις πολιτικών ελάχιστου εισοδήματος, όπως, επίσης, και σε όσους επέδειξαν αδιαφορία ή εξέφρασαν αντιδράσεις στην ενδεχόμενη υιοθέτηση μιας τέτοιας πολιτικής, αλλά και στις δυνάμεις που τελικώς επίδρασαν καταλυτικά στην λήψη μιας τέτοιας απόφασης.

### i) Οι πολιτικές δυνάμεις

Οι πολιτικές κατά της φτώχειας δεν είχαν ποτέ ιδιαίτερη απήχηση στην Ελλάδα. Η πλειονότητα των πολιτικών ανεξαρτήτως της ιδεολογικής τους τοποθέτησης (αριστερά/ κέντρο/ δεξιά) θεωρούσαν δυσθεώρητο το δημοσιονομικό κόστος της λήψης μέτρων τέτοιου τύπου. Στην πραγματικότητα δεν ήταν διατεθειμένοι να προβούν σε αναδιαρθρώσεις του πελατειακά δομημένου κράτους πρόνοιας και να στερήσουν τα προνόμια συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων με επακόλουθο πολιτικό κόστος για τους ίδιους. ( Sotiropoulos, 2014, σελ.7)

Υπήρξαν μεμονωμένες κινήσεις κομματικών στελεχών ή μικρών ομάδων για την θεσμοθέτηση του ΕΕΕ, όπως η πρόταση νόμου που κατέθεσε το 1998 ο βουλευτής της Νέας Δημοκρατίας Γ. Σούρλας και 14 ακόμα βουλευτές, η πρόταση νόμου 53 βουλευτών του ΠΑ.ΣΟ.Κ. τον Οκτώβριο του 2000 με πρωτοβουλία του Θ. Τσουκάτου, αλλά και η πρόταση βουλευτών του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου το 2004 (Λαλιώτη 2014, Δημουλάς 2017). Όλες οι απόπειρες, χαρακτηρίστηκαν από την ατολμία να διαταραχθεί το γενναιόδωρο κοινωνικό status quo της χώρας, ενώ υπήρχαν και δυνάμεις, όπως το Κ.Κ.Ε., το οποίο είχε εκφράσει ξεκάθαρη αρνητική στάση, θεωρώντας ότι «η λύση στην φτώχεια έγκειται στη διασφάλιση του δικαιώματος στην απασχόληση» (Πρακτικά Βουλής, 1999, σελ. 495 στη Λαλιώτη, 2014, σελ.8)

## ii) Οι ωφελούμενοι

Ο Ματσαγγάνης (2011 σελ.231) στο Σωτηρόπουλο (2017, σελ.152) διαχώριζε τους ωφελούμενους του κράτους πρόνοιας στους «εντός των τειχών», στους «εκτός των τειχών» και στους «επί των τειχών». Οι «εντός των τειχών» (δημόσιοι υπάλληλοι, ελεύθεροι επαγγελματίες, συνταξιούχοι, υπάλληλοι ΔΕΚΟ, τραπεζών κ.λπ.) ήταν οι αποδέκτες της κοινωνικής πολιτικής και δεν ήταν δεκτικοί σε οποιαδήποτε αλλαγή. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι σπουδαιότεροι κοινωνικοί εταίροι που δραστηριοποιούνται στον ελληνικό πολιτικό χώρο, όπως η ΑΔΕΔΥ ή η ΓΣΕΕ δεν αντιμετώπισαν την θεσμοθέτηση ενός ελάχιστου εισοδήματος θετικά. Αντιθέτως, εξέφραζαν πάντα φόβους ότι ένα τέτοιο επίδομα θα οδηγούσε στην κατάργηση των ήδη θεσμοθετημένων επιδομάτων και των συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Η Λαλιώτη (2014, σελ.10) εξηγεί την εχθρότητα των συνδικαλιστικών οργανώσεων με αυτό που αναφέρει ο Ματσαγγάνης (2011, σελ. 41-42 και 80-81) σχετικά με την έλλειψη αλληλεγγύης προς άτομα λιγότερο προνομιούχα, τα οποία δεν αποτελούν μέλη των οργανώσεων τους.

Οι «εκτός των τειχών» (άνεργοι, νέοι χωρίς εργασιακή εμπειρία, Roma, εξαρτημένοι, μετανάστες) είναι άτομα που δύσκολα θα μπορούσαν να παρουσιάσουν δράση στην ενεργοποίηση πολιτικών. Αυτά τα άτομα «βρίσκονται στο περιθώριο του πολιτικού και

κοινωνικού συστήματος, έχουν περιορισμένη πολιτική εκπροσώπηση και επαφίενται κατ' ανάγκην στις πολιτικές πρωτοβουλίες άλλων ατόμων και φορέων, που δεν ενδιαφέρονται, ωστόσο, απαραίτητα για την προώθηση των συμφερόντων πολιτών από τους οποίους εκτιμούν ότι δεν θα αποκομίσουν ιδιαίτερα οφέλη» (Huber et Stephens, 2001 στη Λαλιώτη, 2014, σελ.4).

Τέλος, η τρίτη κατηγορία οι «επί των τειχών» (μισθωτοί μικρών επιχειρήσεων, υπαμειβόμενοι κ.λπ.) γίνονταν αποδέκτες των βασικών ωφελειών του προνοιακού συστήματος (π.χ. ασφάλιση Ι.Κ.Α.), αλλά σε καμία περίπτωση δεν μπορούσαν να το επηρεάσουν υπέρ τους και να διεκδικήσουν βελτίωση της θέσης τους.

### iii) Η κοινή γνώμη

Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα δεν είναι εκπαιδευμένη σε μεταρρυθμίσεις. Όποτε κάποιος πρότεινε την αναδιοργάνωση του πλέγματος των κοινωνικών παροχών και των επιδομάτων, η κοινή γνώμη στρεφόταν εναντίον του. Όπως υπογραμμίζει ο Harrop (2011) παρά την επιτυχία κάποιων μοντέλων πολιτικής, αυτές είναι δύσκολο να μεταφερθούν αν είναι ξένες προς την κοινή γνώμη.

### iv) Τα Μ.Μ.Ε.

Τα Μ.Μ.Ε. διαδραμάτισαν περισσότερο έμμεσο ρόλο στην αναγνώριση τόσο από την πλευρά των πολιτικών, όσο και από την πλευρά της κοινής γνώμης την επιτακτική ανάγκη λήψης μέτρων που θα ενίσχυαν το κοινωνικό «δίχτυ προστασίας» για τους ασθενέστερους, προβάλλοντας εικόνες πρωτόγνωρες για τα ελληνικά δεδομένα. Άνθρωποι να ψάχνουν στους κάδους απορριμμάτων για φαγητό, άστεγες οικογένειες να ζουν στα αυτοκίνητα τους ή μαρτυρίες σχετικά με φαινόμενα υποσιτισμού στα δημόσια σχολεία και περιστατικά ζάλης και λιποθυμιών μαθητών εξαιτίας της έλλειψης βασικών αγαθών.

### v) Η εκκλησία

Η Εκκλησία της Ελλάδος επιδιδόταν κατά κύριο λόγο σε φιλανθρωπίες, ενώ δεν διέθετε κάποιο οργανωμένο σύστημα δράσης ή οποιαδήποτε διασύνδεση με τις κοινωνικές πολιτικές. Η Λαλιώτη (2016, σελ. 86) επισημαίνει ότι η εκκλησία ήταν γενικώς απύσχα στην διάρκεια της διαμόρφωσης μιας πολιτικής υπέρ των αδυνάτων, ως απόρροια της «ήδη περιορισμένης ανάμειξης της για ιδεολογικούς, πρακτικούς και ιστορικούς λόγους στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας» (Lalioti, 2013 p.276–282, Petmesidou and Polyzoidis, 2013).

#### vi) Ο μηχανισμός στήριξης

Ο μηχανισμός στήριξης και τα μέλη του, το ΔΝΤ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η ΕΚΤ, («τρόικα» ή «οι θεσμοί», όπως αλλιώς αποκαλούνται) παρά το γεγονός ότι αποτελούν εξωτερικούς δρώντες, διαθέτουν ισχυρή επιρροή στην πολιτική θεματολογία, καθώς προβάλλουν κάποιες μεταρρυθμίσεις ως προ απαιτούμενα της παροχής της υποστήριξης τους. Ο μηχανισμός στήριξης υποχρέωσε την συμπερίληψη του μέτρου του ΕΕΕ στις μεταρρυθμίσεις του Μεσοπρόθεσμου<sup>14</sup>, οδηγώντας στην υλοποίηση του στο πρώτο στάδιο της πιλοτικής εφαρμογής, ενώ το Μνημόνιο<sup>15</sup> που υπογράφηκε ακολούθως, το 2016, προέβλεπε την πανελλαδική εφαρμογή του.

---

<sup>14</sup> Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016

<sup>15</sup> Supplemental Memorandum of Understanding



## Κεφάλαιο 3: Η λήψη της απόφασης

Στο αμέσως προηγούμενο κεφάλαιο τονίστηκε ο εξέχων ρόλος που διαδραμάτισε η «τρίκα» στην διαμόρφωση της πολιτικής του ΕΕΕ. Οι μεταρρυθμίσεις στον τομέα της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα αποτέλεσαν συστατικό μέρος της γενικότερης αναδιάρθρωσης των κρατικών δαπανών στο πλαίσιο της δημοσιονομικής προσαρμογής για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους.

Τελικώς, η θεσμοθέτηση του ΕΕΕ αποτέλεσε προϊόν της διαμάχης μεταξύ των μελών του μηχανισμού στήριξης, του ΔΝΤ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΕΚΤ, καθώς αρχικά διαφώνησαν σχετικά με την εφαρμογή ενός ελάχιστου εισοδήματος, συμβατού με την δημοσιονομική περιστολή. Ο Ο.Ο.Σ.Α. δεν συνέστηνε το μέτρο εξαιτίας του χρόνου και του κόστους υλοποίησης του, της πιθανής πρόκλησης διαρθρωτικής ανεργίας και της αδυναμίας να εφαρμοστούν τα εισοδηματικά κριτήρια λόγω της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Αντίθετα, η θέσπιση ενός ΕΕΕ στην θέση της πληθώρας κατηγορικών επιδομάτων που προϋπήρχαν, με στενά εισοδηματικά κριτήρια (θα απευθυνόταν στο χαμηλότερο 20% των εισοδημάτων), ήταν η πρόταση του ΔΝΤ, η οποία και επικράτησε. (Ματσαγγάνης, 2013 σελ. 12)

Οι μεταρρυθμίσεις που στόχο είχαν την καταπολέμηση της φτώχειας παράλληλα με την επίτευξη δημοσιονομικής εξοικονόμησης, αποτυπώθηκαν στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 (Ν.4093 12 Νοεμβρίου 2012). Προέβλεπαν μείωση της κρατικής δαπάνης 5% του ΑΕΠ το 2013 και 2,25% το 2014 (ΕΙΕΑΔ, 2013, σελ.14).

Οι διαφορετικές προτάσεις από τους φορείς που εμπλέκονται στον μηχανισμό στήριξης έγκεινται στο γεγονός ότι υπάρχει πληθώρα τεχνικών<sup>16</sup> καταπολέμησης της φτώχειας και η επιλογή της μιας έναντι της άλλης εξαρτάται κυρίως από τον τύπο κοινωνικής προστασίας που παρέχει κάθε κράτος. Η επιστημονική κοινότητα τα τελευταία χρόνια προκρίνει ως αποτελεσματικότερη την τεχνική των ελαχίστων εγγυημένων εισοδημάτων (Χλέτσος 2004, Ματσαγγάνης και Λεβέντη 2012), καθώς

---

<sup>16</sup> Κατηγορίες αυτών των τεχνικών: Μη ανταποδοτικές παροχές / μικτές παροχές / προγράμματα ελαχίστων εγγυημένων εισοδημάτων / κατηγορικά προγράμματα ελαχίστων εγγυημένων εισοδημάτων / προγράμματα βασικών εισοδημάτων (Σισσούρας και Αμίτσης 1999 σελ. 546 στην Δημητριάδου, 2007, σελ.16)

το ΕΕΕ απευθύνεται σε όλους τους πολίτες παρέχοντας τους ένα ύστατο «δίχτυ ασφαλείας» στην περίπτωση που το εισόδημα τους ελαττωθεί τόσο, ώστε να μην μπορεί να τους εξασφαλίζει ένα κατώτατο όριο συνθηκών διαβίωσης.

Η Σπυροπούλου (2007, σελ.199 στην Δημητριάδου, 2007, σελ. 16-17) καθορίζει το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα σαν: *«Ένα θεσμικά καθορισμένο ύψος εισοδήματος, το οποίο εξασφαλίζει για το άτομο ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης. Επιδίωξη των προγραμμάτων εγγυημένου εισοδήματος είναι η διασφάλιση ότι κανένας πολίτης δεν θα πέφτει κάτω από το εκάστοτε καθορισμένο όριο εισοδήματος, το οποίο αντιπροσωπεύει για τη συγκεκριμένη κοινωνία μια κατάσταση ακραίας φτώχειας».*

Υπάρχουν τρεις τύποι ελαχίστων εισοδημάτων (Guibentif and Bouget 1997, σελ. 53) : α) το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα (guaranteed minimum income), β) ο αρνητικός φόρος εισοδήματος (negative income tax) και γ) το βασικό εισόδημα (basic income). Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα είναι μια επιδοματική παροχή, η οποία καταβάλλει στον δικαιούχο το ποσό που απαιτείται για να φτάσει το εισόδημα του σε ένα προκαθορισμένο κατώτατο χρηματικό όριο διαβίωσης. Αν, για παράδειγμα, το κατώτατο ποσό διαβίωσης έχει οριστεί στα 200 € και ο ωφελούμενος έχει μηδενικό εισόδημα, το κράτος θα του παρέχει 200 €. Αν, υποθετικά, έχει κάποιο εισόδημα που του αποφέρει 100 € μηνιαίως, το κράτος θα τον επιδοτήσει με άλλα 100 €, ώστε να φτάσει την προκαθορισμένη κατώτατη εισοδηματική στάθμη. Ματσαγγάνης (1999, σελ. 68-75 ) Η πολιτική του αρνητικού φόρου εισοδήματος έχει αντίστοιχη επιδοματική πρόβλεψη, αλλά διαθέτει μεγαλύτερη γενναιοδωρία καθώς λειτουργεί συμπληρωματικά με τυχόν άλλα εισοδήματα κι όχι ανταγωνιστικά. Λόγω της γενναιοδωρίας του η εφαρμογή του έχει υψηλότερο προϋπολογισμό και αντενδείκνυται σε περιόδους οικονομικής ύφεσης ή όταν αναμένεται να υπάρχει μεγάλος αριθμός ωφελούμενων λόγω υψηλών δεικτών ανεργίας. Το βασικό εισόδημα είναι ένα μέτρο καθολικής παροχής, το οποίο δίδεται σε όλους τους δικαιούχους ανεξαρτήτως του αν έχουν άλλα εισοδήματα.(Χλέτσος, 2004, σελ.9)

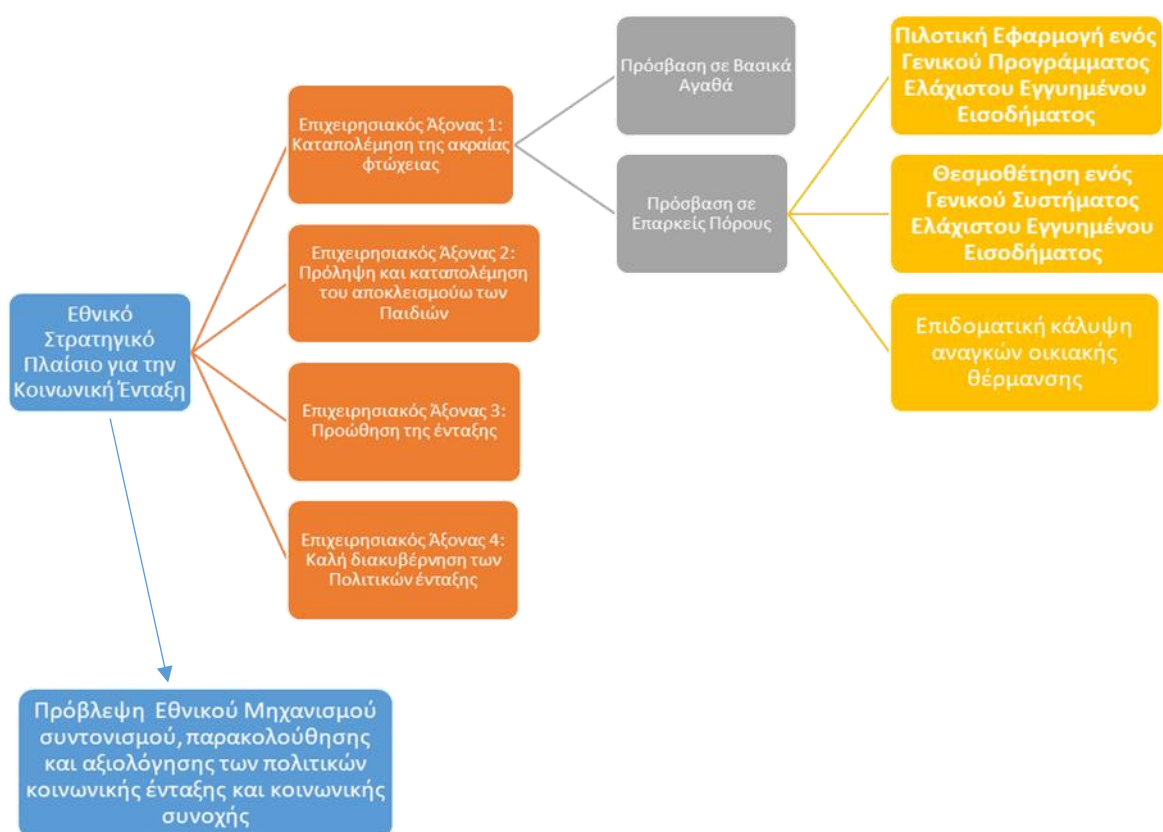
Στο πλαίσιο του Μνημονίου Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών Πολιτικών (Δεκέμβριος 2012) και από τις υποχρεώσεις που απορρέαν σχετικά με την θεσμοθέτηση νέων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας ψηφίστηκε ο Νόμος 4093/2012, ο οποίος προέβλεπε την πιλοτική εφαρμογή ενός προγράμματος

ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε 2 δήμους της χώρας από 01.01.2014. (ΕΙΕΑΔ, 2013, σελ.69)

Το πρόγραμμα απευθυνόταν σε όλα τα άτομα ηλικίας 18 έως 65 χρονών, τα οποία διαβιούσαν μόνα τους ή σε νοικοκυριά, ήταν ικανά για εργασία ή ανίκανα (λόγω αναπηρίας, χρόνιων παθήσεων) και διέθεταν συγκεκριμένες συνθήκες διαβίωσης και καθορισμένα εισοδηματικά και περιουσιακά κριτήρια. Η παροχή ήταν χρηματική, μηνιαία και προβλεπόταν η διασύνδεσή της με ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και άλλες παροχές (ιατροφαρμακευτικές, τρόφιμα κ.λπ.).

### Σχήμα 3.1

#### Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη.



Πηγή: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη  
[https://www.eydamth.gr/lib/articles/newsite/ArticleID\\_615/ESKE.pdf](https://www.eydamth.gr/lib/articles/newsite/ArticleID_615/ESKE.pdf)

Το επόμενο βήμα ήταν η επεξεργασία του «Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου για την Κοινωνική Ένταξη» τον Δεκέμβριο του 2014, από την κυβέρνηση συνεργασίας (Ν.Δ, ΠΑ.ΣΟ.Κ. και ΔΗΜ.ΑΡ.) στο οποίο προβλεπόταν η πιλοτική εφαρμογή σε 13 δήμους της επικράτειας και στη συνέχεια η καθολική εφαρμογή του μέχρι το τέλος του 2016. Η Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη αποτελεί εργαλείο καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού το οποίο ανήκει στις ευρωπαϊκές υποχρεώσεις της χώρας, στο πλαίσιο την ατζέντας Europe2020 και απαιτεί έγκριση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Εν μέσω πολιτικής αστάθειας λόγω της μη ανάδειξης Προέδρου της Δημοκρατίας και προκήρυξης πρόωρων εκλογών, η κυβέρνηση Σαμαρά με την πρωτοβουλία της αιφνίδιας θεσμοθέτησης του ΕΕΕ στο πλαίσιο της ΕΣΚΕ, κατόρθωσε να στερήσει από τον ΣΥ.ΡΙΖ.Α. τη δυνατότητα να επωφεληθεί πολιτικά από τη θέσπισή του (βλ. το εκλογικό πρόγραμμα του ΣΥ.ΡΙΖ.Α., 2012, Ματσαγγάνης, 2013 στη Λαλιώτη, 2014, σελ.18).

Όταν ο συνασπισμός των ΣΥ.ΡΙΖ.Α.- ΑΝ.ΕΛ. ανέλαβε την εξουσία τον Ιανουάριο του 2015 προέβη στην ψήφιση του νομοσχεδίου 4320/2015 «Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις», το οποίο προέβλεπε διάφορες ρυθμίσεις για τα ασθενέστερα κοινωνικά στρώματα που αντιμετώπιζαν συνθήκες ακραίας φτώχειας, όπως προπληρωμένες κάρτες, την επανασύνδεση των παροχών ηλεκτροδότησης, επιδόματα σίτισης, στέγασης κ.α.

Η πρώτη πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος έγινε με την Κοινή Υπουργική Απόφαση Αριθμός Δ23/οικ.30299/2377/2016 (ΦΕΚ 2089/Β/7-7-2016), η οποία προέβλεπε υλοποίηση σε 30 δήμους της χώρας από την 14η Ιουλίου 2016, έως και την 31η Δεκεμβρίου 2016. Το πρόγραμμα βασίστηκε σε τρεις πυλώνες: α) Στην εισοδηματική ενίσχυση, β) Σε συμπληρωματικές κοινωνικές υπηρεσίες, παροχές και αγαθά (ενδεικτικά: τρόφιμα, σχολικά γεύματα, Κοινωνικό Τιμολόγιο Δ.Ε.Η.) και γ) Σε πολιτικές ενεργοποίησης για ένταξη ή επανένταξη στην αγορά εργασίας.

Τον Δεκέμβριο του 2016 και αφού είχε προηγηθεί δημόσια διαβούλευση από τις 29 Σεπτεμβρίου 2016 έως τις 6 Οκτωβρίου 2016 η Αναπληρώτρια Υπουργός Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης Θ. Φωτίου έφερε ενώπιον της Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων αρχικά και εν συνεχεία της ολομέλειας της Βουλής, την πρόταση νόμου για τον: ««Εθνικό Μηχανισμό Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής και άλλες διατάξεις για την Κοινωνική Αλληλεγγύη» στο πλαίσιο του οποίου προβλεπόταν η πανελλαδική εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης (ΚΕΑ).

Εντός του ΣΥ.ΡΙΖ.Α. ανέκαθεν υπήρχαν αντιμαχόμενες απόψεις σχετικά με το ΕΕΕ, και παρά το ότι είχε συμπεριληφθεί σε Προεκλογικό Πρόγραμμα, υπήρχαν στελέχη που το αντιμετώπιζαν σαν πολύ «νεοφιλελεύθερο μέτρο» ή σαν «αποτυχημένη συνταγή του Δ.Ν.Τ. (Λαλιώτη, 2017, σελ. 15). Ωστόσο, όταν ο συνασπισμός ΣΥ.ΡΙΖ.Α/ ΑΝ.ΕΛ ανέλαβαν την εξουσία η θεσμοθέτηση του ΕΕΕ αποτέλεσε «κοινωνικό αντίμετρο» υποστήριξης των αδυνάμων, έναντι των δυσβάσταχτων οικονομικών περικοπών και της βαριάς φορολογίας.

Οι λοιπές πολιτικές δυνάμεις αντιμετώπιζαν θετικά την πανελλαδική επέκταση του μέτρου. Ειδικά η Ν.Δ. και το ΠΑ.ΣΟ.Κ. διεκδικούσαν την «πατρότητα της ιδέας» με αποτέλεσμα οι όποιες διαφωνίες κατά τη ψήφιση να μην αφορούν την φύση του μέτρου αλλά κομματικές αντιπαραθέσεις. (Πρακτικά βουλής, Άρθρο 40 παρ. 1 Κ.τ.Β.)

Βασική εκροή της πρότασης αποτέλεσε ο Νόμος 4445/2016, ο οποίος εκδόθηκε στο Φ.Ε.Κ. 236 Α'/19.12.2016. Αντικείμενο του ήταν η σύσταση και λειτουργία του εθνικού μηχανισμού, ο οποίος θα συμβάλλει μέσω των επιχειρησιακών του στόχων στην ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας και στην εξάλειψη του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας.

## Κεφάλαιο 4: Η υλοποίηση της πολιτικής του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης.

### 4.1 Στοιχεία Διοίκησης

Η πιλοτική περίοδος υλοποίησης, προσέφερε σημαντικά στοιχεία στην διαμόρφωση της πανελλαδικής εφαρμογής, μέσω της αξιολόγησης, η οποία εκπονήθηκε από το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού και την Παγκόσμια Τράπεζα (Λαλιώτη 2017). Τα ευρήματα μεταξύ άλλων κατέδειξαν διοικητικές ανωμαλίες και παραλείψεις, οι οποίες αντιμετωπίστηκαν ώστε να μην μεταφερθούν στην εφαρμογή του Κ.Ε.Α. Ωστόσο, η ραχοκοκαλιά του προγράμματος είναι η ίδια και αν εξαιρέσουμε τις ρυθμιστικές βελτιώσεις μπορούμε να ισχυριστούμε ότι πρόκειται για την συνέχεια του ίδιου προγράμματος. Οπότε στην παρούσα ανάλυση, θα εστιάσουμε απευθείας στους άξονες υλοποίησης του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης, καθώς η διπλή αναφορά των ίδιων στοιχείων (για το ΕΕΕ και το Κ.Ε.Α.) δεν προσφέρει επιπλέον στην εξέταση του θέματος και θα αποτελούσε πλεονασμό.

Το πρόγραμμα Κ.Ε.Α. εφαρμόζεται υπό τη σκέπη του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Ειδικότερα, αρμόδια για όλους τους τομείς του προγράμματος είναι η Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας (υπάγεται στην Γενική Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης), η οποία επιλαμβάνεται του σχεδιασμού, της υλοποίησης, της αξιολόγησης, της δημοσιοποίησης και όλων των ευρύτερων ενεργειών που υποστηρίζουν το πρόγραμμα (τεχνική συνδρομή, εκπαιδευτική υποστήριξη των εργαζομένων, επικοινωνία με συνεργαζόμενους φορείς). ([www.ypakp.gr](http://www.ypakp.gr))

Εκτός της κεντρικής διοίκησης, το πρόγραμμα «τρέχει» από τοπικούς φορείς, από τα Τμήματα Πρόνοιας όλων των δήμων, από τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), αλλά και από 254 νεοϊδρυθείσες κοινωνικές δομές που ονομάζονται Κέντρα Κοινότητας και σκοπό έχουν την ενημέρωση και υποστήριξη των ευάλωτων πολιτών. (<https://kentrakoinotitas.gr>)

Για την εφαρμογή του απαιτείται η συνεργασία πληθώρας άλλων φορέων, ώστε να επιτυγχάνεται η διασταύρωση των υποβαλλόμενων στοιχείων και η διασύνδεση των υπηρεσιών. Οι φορείς αυτοί είναι: η Διεύθυνση Οικονομικής Διαχείρισης και Υπηρεσιών του ΥΠΑΚΠ, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (Γ.Λ.Κ.), η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (Γ.Γ.Π.Σ.) του Υπουργείου Οικονομικών, η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (Γ.Γ.Δ.Ε.) του Υπουργείου Οικονομικών, η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης (Η.ΔΙ.Κ.Α. Α.Ε.), το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού (Ε.Ι.Ε.Α.Δ.), ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.) και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.). (ΦΕΚ: 236 Α' / 19-12-2016, Άρθρο 22).

Σε μηνιαία βάση το Υπουργείο εγκρίνει το ποσό καταβολής του ΚΕΑ όπως αυτό υπολογίζεται μέσω του αριθμού των αιτήσεων που έχουν υποβληθεί με στοιχεία που παρέχει η Η.ΔΙ.Κ.Α.. Η έγκριση μεταβιβάζεται στην Δ/ση Οικονομικής Διαχείρισης του ΥΠΑΚΠ, η οποία με την σειρά της περνάει το αίτημα στο Γ.Λ.Κ. για να εκδώσει εντολή πίστωσης του ποσού από την Τράπεζα της Ελλάδος στους λογαριασμούς των δικαιούχων. (20170124\_ΚΥΑ)

Οι αιτήσεις υποβάλλονται είτε στους τοπικούς φορείς (Δήμοι, ΚΕΠ, Κέντρα Κοινότητας), είτε απευθείας στην ιστοσελίδα <https://keaprogram.gr>. Για να εγκριθεί μια αίτηση απευθείας πρέπει όλες οι ηλεκτρονικές πλατφόρμες που θα χρησιμοποιηθούν για την διασταύρωση των στοιχείων να είναι πλήρεις και επικαιροποιημένες, αλλιώς η αίτηση απορρίπτεται. Όπως μας ανέφερε αρμόδιος υπάλληλος στην συνέντευξη που μας παραχώρησε :

*«Είναι σπάνιο ο δικαιούχος να υποβάλλει μόνος του την αίτηση και να εγκριθεί. Πάντα θα υπάρχουν κάποιες παραλείψεις στα στοιχεία. Άλλωστε οι διασυνδεδεμένες υπηρεσίες δεν φημίζονται ότι λειτουργούν τέλεια (όπως η Εφορία ή ο ΟΑΕΔ). Συνήθως, ο υπάλληλος λειτουργεί ως μεσάζων. Συγκεντρώνει τα απαραίτητα δικαιολογητικά που πιστοποιούν ότι ο δικαιούχος πληροί τα κριτήρια και τα υποβάλλει στην πλατφόρμα του ΚΕΑ, διαβιβάζοντας τα και στην ΗΔΙΚΑ ή όπου αλλού χρειάζεται»*

Οι υπάλληλοι επισημαίνουν, επίσης το γεγονός ότι είναι επιφορτισμένοι και με την ενημέρωση των πολιτών:

*«Κάποιοι ωφελούμενοι, λόγω της κατάστασης τους, δεν έχουν πρόσβαση σε πληροφόρηση. Από στόμα σε στόμα ενημερώνονται για την ύπαρξη του προγράμματος και επισκέπτονται την υπηρεσία χωρίς να γνωρίζουν περί τίνος πρόκειται για να τους ενημερώσουμε εμείς».*

Οι υπάλληλοι που απασχολούνται στο αυτοδιοικητικό επίπεδο λόγω της άμεσης επαφής με τους πολίτες μπορούν να προσφέρουν πολύ αξιόλογη ανατροφοδότηση προς τις κεντρικές υπηρεσίες σχετικά την λειτουργία του προγράμματος. Ο υπάλληλος σε σχετική ερώτηση μας απαντά:

*«Όταν το πρόγραμμα ήταν σε πιλοτικό στάδιο, υποβάλλαμε συχνά στοιχεία για τις παραλείψεις και τις αστοχίες που εντοπίζαμε. Επίσης, υπήρχε αξιολόγηση κι από εμάς. Στέλναμε στην κεντρική υπηρεσία ό,τι πρόβλημα αντιμετωπίζαμε. Βήμα βήμα τα περισσότερα ρυθμίζονταν και πλέον είναι λυμένα»*

Βέβαια εφόσον οι υπάλληλοι λειτουργούν ως εκπρόσωποι του προγράμματος, δεν είναι λίγες οι φορές που γίνονται δέκτες παραπόνων ή ακόμη και ύβρεων. Χαρακτηριστικά ο υπάλληλος λέει ότι:

*«Πολλές φορές αν η αίτηση απορριφθεί μας κατηγορούν σαν να ευθυνόμαστε εμείς. Ειδικά συγκεκριμένες ομάδες πληθυσμού (σ.σ. εννοούσε τους Roma), έρχονται με όλη τους την οικογένεια, μας απειλούν, μας καταριούνται...»*

Εξίσου πρωταρχικής σημασίας είναι ο ρόλος που διαδραματίζουν οι υπηρεσίες στην διασύνδεση με τους άλλους πυλώνες του προγράμματος. Στις δομές Πρόνοιας λειτουργούν εκτός των τμημάτων που ασχολούνται με τα επιδόματα, τμήματα υγειονομικής περίθαλψης και επισιτιστικής βοήθειας, ενώ στα Κέντρα Κοινότητας παρέχεται πληθώρα κοινωνικών υπηρεσιών από εξειδικευμένο προσωπικό (κοινωνικοί λειτουργοί, ψυχολόγοι, νοσηλευτές).

Ένας εκ των υπαλλήλων επισημαίνει:

*«Δυστυχώς, οι ωφελούμενοι δεν γνωρίζουν για την λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας, εμείς τους παραπέμπουμε σε αυτά. Γενικά η διασύνδεση με τους άλλους πυλώνες του προγράμματος είναι ακόμη στα σπάργανα».*



## 4.2 Δικαιούχοι

Το ΚΕΑ είναι ένα πρόγραμμα καθολικής παροχής με προκαθορισμένα κριτήρια επιλεξιμότητας. Αίτηση μπορούν να υποβάλλουν όχι ως άτομα, αλλά ως ωφελούμενες μονάδες. Ωφελούμενες μονάδες θεωρούνται:

α. Μονοπρόσωπο νοικοκυριό: Κάθε ενήλικο άτομο που διαμένει μόνο του και δεν είναι εξαρτώμενο μέλος άλλης οικογένειας (λόγω φοιτητικής, σπουδαστικής, ιδιότητας ή επειδή υπηρετεί στο στρατό κ.λπ.)

β. Πολυπρόσωπο νοικοκυριό: Όλα τα άτομα που συμβιώνουν στην ίδια οικία (υπολογίζονται και τα εξαρτώμενα μέλη που διαβιούν αλλού), ανεξαρτήτως συνθέσεως ενηλίκων ή ανηλίκων και συνυπολογίζοντας και φιλοξενούμενα μέλη, εφόσον υπάρχουν δικαιολογητικά που πιστοποιούν την φιλοξενία (εκκαθαριστικό φορολογικής δήλωσης και έντυπο συναίνεσης από το άτομο που φαίνεται να παρέχει την φιλοξενία)

γ. Άστεγοι: τα άτομα χωρίς μόνιμο τόπο διαμονής, εφόσον έχουν καταγραφεί από τις κοινωνικές δομές του οικείου δήμου ή κάνουν υπηρεσιών Ανοικτών Κέντρων Ημέρας Αστεγών ή/και Υπνωτηρίων που λειτουργούν σε αυτούς.

Στην περίπτωση των πολυπρόσωπων νοικοκυριών αίτηση υποβάλλει ένας εξ' αυτών. Η αίτηση γίνεται δεκτή εφόσον πληρούν τα παρακάτω κριτήρια:

Ο αιτών είναι 18-65 ετών, δεν είναι εξαρτώμενο μέλος και δεν διαμένει σε δομές υγείας, γηροκομεία, ψυχιατρεία, ή άλλου τύπου δομές όπως μοναστήρια, φυλακές κ.λπ.)

Το εισόδημα του νοικοκυριού για το τελευταίο εξάμηνο πριν την ημερομηνία υποβολής της αίτησης δεν πρέπει να υπερβαίνει προκαθορισμένα εισοδηματικά κριτήρια, τα οποία αποτυπώνονται στον Πίνακα 4.1:

## Πίνακας 4.1

### Εισοδηματικά κριτήρια τελευταίου εξαμήνου για τους δικαιούχους του ΚΕΑ

Σύνθεση Νοικοκυριού	Εξαμηνιαίο Εισόδημα
Μονοπρόσωπο νοικοκυριό	1200 €
Νοικοκυριό αποτελούμενο από δύο ενήλικα μέλη ή μονογονεϊκή οικογένεια με ένα ανήλικο μέλος	1800 €
Νοικοκυριό αποτελούμενο από δύο ενήλικα και ένα ανήλικο μέλος ή μονογονεϊκή οικογένεια με δύο ανήλικα μέλη	2100 €
Νοικοκυριό αποτελούμενο από τρία ενήλικα μέλη ή δύο ενήλικα και δύο ανήλικα μέλη ή μονογονεϊκή οικογένεια με τρία ανήλικα μέλη	2400 €
Νοικοκυριό αποτελούμενο από τρία ενήλικα και ένα ανήλικο μέλος ή δύο ενήλικα και τρία ανήλικα μέλη ή μονογονεϊκή οικογένεια με τέσσερα ανήλικα μέλη	2700 €
Νοικοκυριό αποτελούμενο από τέσσερα ενήλικα μέλη ή δύο ενήλικα και τέσσερα ανήλικα μέλη ή μονογονεϊκή οικογένεια με πέντε ανήλικα μέλη	3000 €

Πηγή: ΦΕΚ 2281 Β' / 15-6-2018

Επίσης, υπάρχουν περιουσιακά κριτήρια όπως:

A) Το ύψος της ακίνητης περιουσίας δεν πρέπει να υπερβαίνει το ποσό των 90.000 ευρώ για το μονοπρόσωπο νοικοκυριό, προσαυξανόμενη κατά 15.000 ευρώ για κάθε πρόσθετο μέλος και έως 150.000 ευρώ.

B) Η κινητή περιουσία, οχήματα (αυτοκίνητα και δίκυκλα του νοικοκυριού ) δεν μπορούν να έχουν αξία πάνω από 6.000 ευρώ.

Γ) Οι καταθέσεις/ μετοχές/ ομόλογα δεν μπορούν να υπερβαίνουν τις 4800 ευρώ για μονοπρόσωπο νοικοκυριό με ανώτερο όριο τις 14.400 για πολυπρόσωπα νοικοκυριά άνω των 5 ατόμων.

Αποκλείονται αυτομάτως όσα νοικοκυριά έχουν στην κατοχή τους περιουσιακά στοιχεία που εκλαμβάνονται ως στοιχεία πολυτελούς διαβίωσης όπως πισίνες, σκάφη, ελικόπτερα κ.α.

Κριτήρια διαμονής:

Τα μέλη των νοικοκυριών πρέπει να διαμένουν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια.

Ανεργία:

Ο αιτών και τα μέλη του νοικοκυριού εφόσον είναι ικανοί για εργασία (δεν ανήκουν σε κατηγορίες ΑΜΕΑ, χρόνιων παθήσεων κ.λπ.) και δηλώνουν άνεργοι οφείλουν να είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα ανέργων του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού.

Δεν υπάρχει χρονικός περιορισμός για την υποβολή της αίτησης. Η ηλεκτρονική πλατφόρμα [www.keaprogram.gr](http://www.keaprogram.gr) δέχεται αιτήσεις συνεχώς.

Ζητήσαμε κατά την διάρκεια της συνέντευξης από τους υπαλλήλους να μας σκιαγραφήσουν το προφίλ το δικαιούχων. Ένας εκ των δύο, ο οποίος απασχολείται στο τμήμα πρόνοιας περισσότερο από 10 χρόνια λέει ότι:

*«Σίγουρα έρχονται να υποβάλλουν αίτηση άτομα, τα οποία πάντα ζούσαν με τα προνοιακά επιδόματα. Αυτοί είναι οι γνωστοί θαμώνες της υπηρεσίας. Δηλαδή, άποροι, τσιγγάνοι, εξαρτημένοι, αλλοδαποί. Αλλά πλέον έρχονται και πάρα πολύ άνθρωποι που*

*πριν δεν τους βλέπαμε- η ψαλίδα έχει ανοίξει πολύ- άνεργοι που έχασαν τις δουλειές τους και, όπως μας λένε ζούνε μόνο με το επίδομα»*

Ο υπάλληλος επιβεβαιώνει τα λεγόμενα του Γεωρμά (2017) περί «νεόπτωχων», ατόμων, δηλαδή, άτομα που στο παρελθόν διέθεταν υψηλότερο επίπεδο διαβίωσης, αλλά εξαιτίας της οικονομικής ύφεσης ήρθαν αντιμέτωποι με συνθήκες ακραίας φτώχειας.

Ο δεύτερος υπάλληλος κάνει έναν άλλο διαχωρισμό ανάμεσα στους δικαιούχους. Σχολιάζει:

*«Υπάρχουν αυτοί που δικαιούνται το επίδομα και καλώς έρχονται να κάνουν αίτηση και υπάρχουν και οι πονηροί....που δεν το δικαιούνται, αλλά σκέφτονται, ας το πάρουμε, δωρεάν χρήματα, κλασσικοί Έλληνες....»*

Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι στους δικαιούχους του προγράμματος περιλαμβάνονται ομάδες του πληθυσμού που ανέκαθεν προσέφευγαν για βοήθεια σε κοινωνικές δομές, άνθρωποι που αναγκάστηκαν λόγω των συνθηκών να διεκδικήσουν ένα κατώτατο όριο διαβίωσης, αλλά και «επιτήδειοι» που θεωρούν ότι μπορούν να διαιωίσουν τις παθογένειες του παλαιού κοινωνικού συστήματος πρόνοιας.

### 4.3 Οι τρεις πυλώνες του Κ.Ε.Α.

#### 4.3.1 Εισοδηματική ενίσχυση

Το Κ.Ε.Α. αποτελεί ένα προνοιακό επίδομα που σκοπό έχει να συμπληρώσει το εισόδημα του δικαιούχου μέχρι ένα προκαθορισμένο κατώτατο όριο. Τα κατώτατα όρια είναι εισοδηματική ενίσχυση έως το ποσό των 200 € για μονοπρόσωπο νοικοκυριό, ενώ για διαφορετική σύνθεση νοικοκυριού προστίθενται 100 € για κάθε επιπλέον ενήλικο μέλος και 50 € για κάθε ανήλικο. Για παράδειγμα οικογένεια δύο γονέων με δυο ανήλικα τέκνα, που το τελευταίο εξάμηνο είχαν μηδενικό εισόδημα θα λάβει επίδομα 400 € μηνιαίως. Αν ο ένας εκ των δύο γονέων είχε εργαστεί

περιστασιακά κάποια περίοδο εντός του εξαμήνου και είχε εισόδημα 1200 € η εισοδηματική ενίσχυση θα είναι 200 €, με δυνατότητα να αυξηθεί τους προσεχείς μήνες έως τα 400 €.

Το ποσό της ενίσχυσης ξεκινάει από τα 10 €, με ανώτατο όριο τα 900 €. Η επιδότηση πιστώνεται στους τραπεζικούς λογαριασμούς που έχουν δηλώσει οι δικαιούχοι κατά την υποβολή της αίτησης. Αν το ποσό είναι πάνω 100 €, οι δικαιούχοι λαμβάνουν το 50% σε μετρητά και τα υπόλοιπα πιστώνονται σε τραπεζικές κάρτες (κάθε πιστωτικό ίδρυμα έχει δικούς του όρους σχετικά με τις προπληρωμένες κάρτες), οι οποίες χρησιμοποιούνται για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών.

#### 4.3.2 Κοινωνικές Υπηρεσίες και αγαθά

Οι δικαιούχοι του Κ.Ε.Α. μπορούν να υπαχθούν σε προγράμματα:

- Δωρεάν ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης
- Διανομής τροφίμων από το Ταμείο Επισιτιστικής Βοήθειας Απόρων (ΤΕΒΑ)
- Να κάνουν χρήση δομών και υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και υποστήριξης.
- Να ενταχθούν σε προγράμματα και κοινωνικές δομές για την αντιμετώπιση της φτώχειας.
- Να ενταχθούν σε προγράμματα που υλοποιούνται υπό την αιγίδα του Επιχειρησιακού Προγράμματος του Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Άπορους
- Να καταστούν δικαιούχοι του Κοινωνικού Τιμολογίου της Δ.Ε.Η.
- Να καταστούν δικαιούχοι κοινωνικών τιμολογίων των οικείων Δήμων και Δημοτικών Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας

#### 4.3.3 Υπηρεσίες ενεργοποίησης

Οι δικαιούχοι μπορούν να υπαχθούν σε προγράμματα ενεργοποίησης που σκοπό έχουν την ένταξη ή επανένταξη τους στην αγορά εργασίας. Μέσω του Ο.Α.Ε.Δ. μπορούν να συμμετάσχουν σε προγράμματα κοινωφελούς εργασίας (10% από τις

θέσεις καλύπτεται υποχρεωτικά από ωφελούμενους του Κ.Ε.Α.), σε προγράμματα επαγγελματικής, επαγγελματικής εμπειρίας, σχολεία δεύτερης ευκαιρίας κ.α. Επειδή κατά το παρελθόν οι ωφελούμενοι έδειχναν απροθυμία ή αδιαφορία για τις συμπληρωματικές υπηρεσίες, κάποιες από αυτές απέκτησαν δεσμευτική ισχύ. Ανάμεσα τους είναι η ολοκλήρωση της βασικής εκπαίδευσης για όσους δικαιούχους είναι κάτω των 45 ετών, η υποχρεωτική παρουσία στα Κέντρα Κοινότητας και τους εργασιακούς συμβούλους στα ΚΠΑ και σε περίπτωση προσφοράς θέσης εργασίας έχουν την υποχρέωση να την δεχτούν ανεξαρτήτως του αν αντιστοιχεί στα προσόντα τους. (ΦΕΚ 2281B'/ 15-6-2018) Μπορούμε να επισημάνουμε ότι σε σχέση με την πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος παρατηρείται υψηλότερη εστίαση στις συμπληρωματικές υπηρεσίες παρά στην εισοδηματική ενίσχυση. Ο Δημουλάς (2017, σελ. 21) υπογραμμίζει ότι επιδίωξη του νέου προγράμματος είναι η ενεργοποίηση (activation) και όχι η αναγκαστική εργασία (workfare). Έτσι το πρόγραμμα προσιδιάζει περισσότερο στο βραζιλιάνικο Bolsa Familia και στο «Ελάχιστο Κατώφλι Κοινωνικής Εργασίας» που είχε προτείνει ο ILO το 2011.

## Κεφάλαιο 5: Η αξιολόγηση της πολιτικής

Το μείζον πρόβλημα που ανέκυψε από την αξιολόγηση της πιλοτικής εφαρμογής, αφορούσε την ίδια την αξιολόγηση, η οποία κινδύνευε να μην καταλήξει σε συμπεράσματα εξαιτίας της απουσίας συστηματοποιημένης συλλογής δεδομένων και της έλλειψης δεικτών αξιολόγησης (Λαλιώτη, 2017, σελ.17-22).

Με την διαμεσολάβηση των εξωτερικών φορέων (ΕΙΕΑΔ, Παγκόσμια Τράπεζα), τα πολύτιμα στοιχεία που αντλήθηκαν χρησιμοποιήθηκαν για να προβλεφθούν αυτή τη φορά στην πανελλαδική εφαρμογή του προγράμματος τα απαραίτητα εργαλεία. Έτσι, προβλέφθηκε μηχανισμός αξιολόγησης, υπ' ευθύνη του Τμήματος Σχεδιασμού και Αξιολόγησης της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής του ΥΠΑΚΠ. Αποφασίστηκε η συγκέντρωση ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων από τους ωφελούμενους, μέσω της συλλογής ερωτηματολογίων, πριν, κατά την διάρκεια και μετά το τέλος του προγράμματος, η διεξαγωγή ερευνών, συγκριτικών αξιολογήσεων και η γενικότερη συγκέντρωση στατιστικών στοιχείων. Επίσης, καθορίζεται «Σύστημα Κοινών Δεικτών» για την παρακολούθηση των επιχειρησιακών αξόνων του Εθνικού Μηχανισμού (Δείκτες Ευρωπαϊκής Στατιστικής Υπηρεσίας (EUROSTAT), Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία (ΕΛ.ΣΤΑΤ.), Ο.Α.Ε.Δ., εθνικοί στόχοι Στρατηγική «Ευρώπη 2020»). Οι δείκτες θα αναφέρονται σε όλες τις διαστάσεις της φτώχειας, του κοινωνικού αποκλεισμού, της ανεργίας, της υλικής υστέρησης και του γενικότερου οικονομικού προφίλ της χώρας. (ΦΕΚ 236<sup>Α</sup>/ 19-12-2016 άρθρο 18)

### 5.1 Ποσοτική αποτίμηση

Βασικός στόχος της εφαρμογής ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είναι η καταπολέμηση της φτώχειας και η εξάλειψη του κοινωνικού κόστους που επιφέρει όταν τα άτομα έρχονται αντιμέτωπα με ακραίες καταστάσεις ένδειας. Για να εξετάσουμε την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα ενός τέτοιου προγράμματος θα πρέπει αρχικά να ελέγξουμε τα ποσοτικά στοιχεία που

μπορούμε να συλλέξουμε. Στην έρευνα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (2017 σελ.33) υποστηρίζεται ότι:

*«Τα προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος αποτυγχάνουν να βγάλουν τον πληθυσμό από τις συνθήκες της φτώχειας γιατί το ύψος τους είναι ανεπαρκές, δεν καταφέρνουν να καλύψουν όσους έχουν ανάγκη και δεν φτάνουν στους ανθρώπους που στοχεύουν».*

Σε σχέση με την επάρκεια της η εισοδηματική ενίσχυση του ελληνικού προγράμματος έχει αμφισβητηθεί σφόδρα. Το ποσό των 200 € μηνιαίως για μονοπρόσωπο νοικοκυριό είναι εξαιρετικά χαμηλό σε σύγκριση Α) με το επίδομα ανεργίας που ανέρχεται στα 360 € για τον άγαμο, Β) με τις καθαρές απολαβές του κατώτατου βασικού μισθού της Εθνικής Σύμβασης Εργασίας για νεοπροσλαμβανόμενο υπάλληλο άνω των 25 ετών, χωρίς προϋπηρεσία και χωρίς τέκνα, οι οποίες ανέρχονται στα 495,25 €. Άλλωστε, η ετήσια απολαβή των 2400 € που παρέχει το Κ.Ε.Α., υπολείπεται κατά 68,5% των 7600€ ευρώ ετησίως που έχει καθοριστεί ως το εθνικό διάμεσο ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα για το 2018. Ακόμη και η Υπουργός Κοινωνικής Αλληλεγγύης στην συζήτηση της Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων της Βουλής για την ψήφιση του νομοσχεδίου της πανελλαδικής εφαρμογής του Κ.Ε.Α. ερωτηθείσα για την επάρκεια του, ανέφερε ότι κανονικά αν ακολουθούσαμε τα ευρωπαϊκά πρότυπα θα έπρεπε να είναι ένα ποσοστό του κατώτατου μισθού, αλλά επί του παρόντος, δεδομένων των συνθηκών, του μικρού προϋπολογισμού, του αριθμού των ωφελούμενων και της απουσίας συστήματος ελέγχου των δικαιούχων:

Θ. Φωτίου: *«Όπως ξέρετε καλά- και όπως είπα εκατό φορές από την πρώτη μέρα στη Βουλή απαιτεί το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης - που λέμε εμείς- γιατί, ακριβώς, ένα επίδομα αλληλεγγύης είναι αυτή τη στιγμή, αφού δεν μπορούμε να το κάνουμε, έτσι όπως θα έπρεπε. Δηλαδή, για να είναι πραγματικό αυτό το εισόδημα - το επίδομα σε επίπεδο χρημάτων, θα έπρεπε να είναι τουλάχιστον 600 € το μήνα για το άτομο, όχι 200 € [.....] Είναι χαμηλό».* (Πρακτικό βουλής, Άρθρο 40 παρ. 1 Κ.τ.Β., σελ., 85-86)

Αν προχωρήσουμε σε σύγκριση με τις εισοδηματικές ενισχύσεις των υπολοίπων κρατών της Ε.Ε. καταλήγουμε στο ότι η ελληνική παροχή είναι ανάμεσα στις



χαμηλότερες της ένωσης<sup>17</sup> μαζί με των κρατών της Βαλτικής και της Βαλκανικής. Πολλές φορές το επίπεδο του επιδόματος έχει χαρακτηριστεί «βαλκανικό» και όχι ευρωπαϊκό.

Τα τελευταία χρόνια έχει ξεκινήσει μια συζήτηση σχετικά με το αν θα ήταν εφικτό ένα ενιαίο ύψος ευρωπαϊκού επιδόματος, ώστε να μην υπάρχει τόσο μεγάλη διάσταση στην κοινωνική προστασία ανάμεσα στις ανεπτυγμένες χώρες του Βορρά (κυρίως τις Σκανδιναβικές) και τις οικονομικά ευάλωτες χώρες του Νότου ή του τελευταίου κύματος διεύρυνσης. Φυσικά προς το παρόν μια τέτοια πολιτική θα ήταν εξαιρετικά προβληματική. Το ενιαίο επίδομα θα ήταν πολύ υψηλό για κάποιους, πολύ χαμηλό για άλλους ή θα είχε δυσβάσταχτο κόστος για τα κράτη που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσχέρειες. Είναι προφανές ότι το κόστος της κοινωνικής δαπάνης της Σουηδίας, για παράδειγμα, είναι δυσθεώρητο για την Ελλάδα που βρίσκεται σε πρόγραμμα περιστολής δαπανών την συγκεκριμένη περίοδο ή για την Βουλγαρία που οι οικονομικές της δυνατότητες είναι ακόμη περιορισμένες. (Deeming, 2017, σελ. 42-43)

Παρότι το ύψος της επιδότησης κρίνεται ανεπαρκές για ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, δεν μπορούμε να παραβλέψουμε το γεγονός ότι αν εξέλειπε θα έφερνε τους δικαιούχους και πάλι αντιμέτωπους με συνθήκες ακραίας ένδειας και υστέρησης. Όπως υπογραμμίζει ο Figari (2013) στην σχετική Έρευνα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (2017, σελ. 34), όσοι λαμβάνουν την ενίσχυση μπορεί να παραμένουν ακόμη κάτω από το όριο της φτώχειας, αλλά

*«Το επίδομα παίζει πολύ σημαντικό ρόλο στην μείωση της έντασης της φτώχειας»* (Frazer, Marlier, 2009 Έρευνα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (2017, σελ. 34).

Το δεύτερο κριτήριο αξιολόγησης της πολιτικής του ΚΕΑ είναι η κάλυψη του πληθυσμού. Στο Διάγραμμα 5.1 παρατηρούμε την απεικόνιση του πλήθους των νοικοκυριών και του καλυπτόμενου πληθυσμού που λαμβάνουν το ΚΕΑ την περίοδο από 1/2/2017 έως τις 31/07/2018. Παρατηρούμε ότι η κάλυψη των ατόμων που λαμβάνουν την εισοδηματική

---

<sup>17</sup> Ενδεικτικά : Η υψηλότερη ενίσχυση (για μονοπρόσωπο νοικοκυριό) δίνεται στο Λουξεμβούργο και είναι 1401,18 € μηνιαίως, στην Δανία είναι 977 €, στην Ολλανδία 992,12 €, στην Ιρλανδία 828 €, στην Γαλλία 545,48 €, στη Γερμανία 416 €, στην Κύπρο 480 €, στην Φινλανδία 491,21 €, στη Λιθουανία 122 €, στη Σλοβενία 288,81 €, στη Σλοβακία 61,60 €, ενώ σε Βουλγαρία και Ρουμανία αναπροσαρμόζεται ανάλογα με τους διαθέσιμους πόρους του προϋπολογισμού, χωρίς σε καμία περίπτωση να ξεπερνάει τα 100 € (M ISSOC)

ενίσχυση δείχνει αυξανόμενη τάση. Ξεκίνησε από 328.220 άτομα, έφτασε στο υψηλότερο σημείο τον Δεκέμβριο 2017 με 660.577 άτομα, ενώ όλο το 2018 δείχνει σταθεροποιητικές τάσεις ανάμεσα στα 610.000 με 620.000 άτομα, ενώ στόχος του προγράμματος είναι μέχρι το τέλος του έτους να καλύψει 700.000 άτομα.

### Διάγραμμα 5.1

**Πληθυσμός ατόμων που λαμβάνουν Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης το χρονικό διάστημα από τον Φεβρουάριο 2017 έως τον Σεπτέμβριο 2018.**



Πηγή: Με στοιχεία από το <https://kea-tech.blogspot.com> και από αποτελέσματα αναζήτησης της google

Ο μέσος όρος του καλυπτόμενου πληθυσμού είναι γύρω στις 578.000 άτομα, αλλά και όταν θα αγγίξει τον προσδοκώμενο στόχο των 700.000 και πάλι η κάλυψη θα θεωρείται μικρή, καθώς αν θυμηθούμε τα στοιχεία της ΕΛ.ΣΤΑΤ. από το πρώτο μέρος της ανάλυσης,

2.263.000 άτομα ή 21,2% του πληθυσμού το 2016 (για την περίοδο αναφοράς εισοδήματος 2015) είχαν εισόδημα μικρότερο του 60% του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος και αντιμετώπιζαν τον κίνδυνο της φτώχειας. Από αυτούς, συνάγεται το συμπέρασμα, ότι ποσοστό μικρότερο του 1/3, περίπου 26% κατάφεραν να υπαχθούν στο ΚΕΑ. Το γεγονός αυτό μπορεί να οφείλεται σε βελτίωση του εισοδήματος κάποιων εξ αυτών μέσα στα 2016-2017 ή στα πολύ αυστηρά κριτήρια επιλεξιμότητας.

Τα κριτήρια του Κ.Ε.Α. καθορίζουν τον αριθμό των ατόμων που θα υπαχθούν στο πρόγραμμα συνυπολογίζοντας τα πάσης φύσεως εισοδήματα, έχουν πλαφόν στην ακίνητη περιουσία και αποκλείουν πάρα πολλούς δικαιούχους λόγω φιλοξενίας ή απουσίας μόνιμης κατοικίας. Μέχρι τα μέσα του έτους υπήρχε πρόβλημα με την υπαγωγή των αστέγων, αλλά με την λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας επετεύχθη η καταγραφή τους, ώστε να μην αποκλείονται από το επίδομα. Ο Ματσαγγάνης (1999, σελ. 77 ) υποστηρίζει ότι οι προϋποθέσεις υπαγωγής στα προγράμματα πάντα δημιουργούν σφάλματα, όπως το να υπάρχουν άτομα που δεν καταφέρνουν να υπαχθούν για ποικίλους λόγους. Κάποιοι δεν υποβάλλουν φορολογικές δηλώσεις, κάποιοι δεν έχουν ενημερωμένα στοιχεία (π.χ. Α.Μ.Κ.Α.) στις πλατφόρμες με τις οποίες θα γίνει διασταύρωση, οπότε οι αιτήσεις τους απορρίπτονται, ενώ άλλοι καλύπτουν τις ανάγκες τους μέσω κοινωνικών δικτύων (συνήθως οικογένεια), αδιαφορούν ή δεν επιθυμούν να ενταχθούν για να μην στιγματιστούν. Τότε ανακύπτει σημαντικό ζήτημα αφού άνθρωποι που πληρούν όλες τις προϋποθέσεις δεν καταφέρνουν να ενταχθούν, ενώ άλλοι με πλάγια μέσα το κατορθώνουν. (Ματσαγγάνης, 1999, σελ. 76) Στις συνεντεύξεις με τους αρμόδιους υπαλλήλους όταν θίξαμε αυτό το θέμα των αναληθών στοιχείων και την στάση τους απέναντι σε αυτό ο ένας υπάλληλος απάντησε:

*« Είναι κάτι που συμβαίνει συχνά. Δεν μπορούμε να κάνουμε κάτι. Ο καθένας είναι υπεύθυνος για τις πράξεις του και εφόσον κάποιος θεωρεί ότι μπορεί να εξαπατήσει το σύστημα και είναι τυπικά κατοχυρωμένος με αυτά που δηλώνει τον αφήνουμε»*

Ο δεύτερος υπάλληλος είχε διαφορετική στάση απέναντι στο ζήτημα:

*«Όταν διαπιστώσω παρατυπίες δεν προχωρώ την αίτηση. Δεν θα μας βάλουν φυλακή. Δεν μπορούν να φέρνουν ας πούμε, εικονικό μισθωτήριο με ενοίκιο 10€ το μήνα και να ισχυρίζονται ότι είναι αληθινό»*

Εκτός των ανωτέρω, ιδιαίτερος χρήσιμο στην αξιολόγηση του προγράμματος θα ήταν να μπορούσαμε να μετρήσουμε τον αντίκτυπο του στην καταπολέμηση της φτώχειας. Σε έρευνα

που διεξήχθη από την Ομάδα της Διανέοσις, οι Ματσαργάνης *et al.* (2017, σελ. 86 ) επιχείρησαν να εκτιμήσουν την επίδραση του ΚΕΑ στη μείωση του συνολικού χάσματος ακραίας φτώχειας<sup>18</sup>, σε σχέση με άλλα μέτρα, όπως η κάρτα σίτισης και κατέληξαν ότι επιφέρει την ισχυρότερη επίδραση μείωσης κατά 20,6%.

Αλλά και στα στοιχεία της ΕΛ.ΣΤΑΤ στην Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (SILC), έτους 2017, (με περίοδο αναφοράς εισοδήματος το έτος 2016) (Δελτίο τύπου - [www.statistics.gr](http://www.statistics.gr)), ο πληθυσμός που βρίσκεται σε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού ανέρχεται στο 34,8% (3.701.800 άτομα) παρουσιάζοντας μείωση της τάξης του 0,8% σε σχέση με το 2016 (αναφορά εισοδήματος 2015), δηλαδή περίπου 87.000 άτομα που ζούσαν κάτω από το όριο της φτώχειας βελτίωσαν τις συνθήκες διαβίωσης τους. Δεν μπορούμε να δεχτούμε άκριτα ότι η μείωση είναι αποκλειστικά αποτέλεσμα του Κ.Ε.Α, καθώς η ελάττωση του δείκτη μπορεί να οφείλεται σε γενικότερη επανάκαμψη της οικονομίας, σε πτώση της ανεργίας, μέσω προγραμμάτων απασχόλησης ή σε άλλους παράγοντες, αλλά μπορούμε να ισχυριστούμε ότι και το Κ.Ε.Α. πιθανότατα συνέβαλλε, παρά τις ανεπάρκειες του, στο μέτρο που του αναλογεί.

## 5.2 Ποιοτική αποτίμηση

Σε δεύτερο επίπεδο, για μια ποιοτική αποτίμηση της εφαρμογής του ΚΕΑ θα εξετάσουμε τα τέσσερα είδη επιπτώσεων με το σχήμα που προτείνουν οι Λαδής και Νταλάκου (2016, σελ. 186-187): «Οι κύριες επιδράσεις είναι οι κεντρικές ουσιαστικές επιπτώσεις που οι θεμελιωτές της παρέμβασης ήθελαν να επιτύχουν. Οι κύριες επιδράσεις συνδέονται με τους ουσιαστικούς στόχους των διαμορφωτών της δημόσιας πολιτικής και αναπτύσσονται στην περιοχή-στόχο». Έτσι και στην περίπτωση της γενικής εφαρμογής του ΚΕΑ έγινε προσπάθεια να καταπολεμηθεί η ακραία φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός, να μικρύνει η ανισότητα του εισοδήματος. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, λόγω των αυστηρών κριτηρίων μόνο οι «φτωχότεροι ανάμεσα στους φτωχούς» κατάφεραν να ενταχθούν στο πρόγραμμα.

---

<sup>18</sup> Εκτιμήσεις των συγγραφέων, με βάση το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD. Σημείωση: Το χάσμα ακραίας φτώχειας συγκρίνει το χρηματικό «χάσμα» που χωρίζει το εισόδημα των φτωχών από το όριο της ακραίας φτώχειας πριν και μετά τα μέτρα, σταθμισμένο με τον αριθμό των ακραία φτωχών.

Οι παράπλευρες επιδράσεις «είναι οι συνέπειες έξω από τη βασική περιοχή-στόχο της παρέμβασης. Οι παράπλευρες επιδράσεις μπορεί να είναι προβλέψιμες ή μη προβλέψιμες, θετικές ή αρνητικές». Θετικές επιδράσεις μπορεί να είναι η υποβοήθηση του οικονομικού κύκλου μέσω της ενίσχυσης της αγοραστικής δύναμης ή η επανένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας μέσω της διασύνδεσης του ΚΕΑ με τα προγράμματα Κοινωνικού Εργασίου του ΟΑΕΔ ενώ μακροπρόθεσμα μπορεί να υπάρξει συμβολή στην καταπολέμηση της ανεργίας και την οικονομική ανάπτυξη. Στην Πορτογαλία, για παράδειγμα μειώθηκαν τα ποσοστά αναλφαβητισμού και σχολικής διαρροής μέσω της παράλληλης ενεργοποίησης των πολιτικών ένταξης, καθώς μεγάλο ποσοστό μαθητών που απασχολούνταν στην παραοικονομία μαζί με τους γονείς τους υποχρεώθηκαν να επιστρέψουν στο σχολείο. (ΕΙΕΑΔ, 2013, σελ. 21)

Στα θετικά της λειτουργίας της πανελλαδικής εφαρμογής του ΚΕΑ, συγκαταλέγονται η προσιτή διαδικασία υποβολής αίτησης μέσω του διαδικτύου στην ιστοσελίδα [www.keaprogram.gr](http://www.keaprogram.gr) και η Πλατφόρμα Ψηφιακής Εκπαίδευσης <http://e-learning.keaprogram.gr> που περιλαμβάνει υποστηρικτικό οδηγό της εφαρμογής και επιλύει ερωτήματα των χρηστών σχετικά με το ΚΕΑ. Ως θετικό χαρακτηριστικό πιστώνεται και η άμεση απάντηση περί εγκρίσεως ή μη, η οποία εξαλείφει την πρόσθετη γραφειοκρατία, την αναμονή και την υπονμία εμπλοκής μεσαζόντων που θα μπορούσαν να επηρεάσουν το αποτέλεσμα.

Οι αρνητικές επιδράσεις του προγράμματος μπορεί να έχουν ακριβώς το αντίθετο από το επιθυμητό αποτέλεσμα. Τα υψηλά προνοιακά επιδόματα έχουν δύο κύριες αρνητικές επιπτώσεις:

A) Το αποτέλεσμα εισοδήματος (income effect), το οποίο δημιουργείται όταν το άτομο δεν έχει κίνητρο για να αναζητήσει εργασία, καθώς το να μην εργάζεται επιφέρει μικρότερη απώλεια εισοδήματος από το εισόδημα της επιδοματικής ενίσχυσης και

B) Την υποκατάσταση της εργασίας από την ανάπαυση. Το άτομο λαμβάνει χρήματα για να μην εργάζεται, έτσι είναι σαν να αποζημιώνεται για την ανάπαυση του (Χλέτσος, 2004, σελ.11).

Με αυτόν τον τρόπο, όπως επισημαίνει ο Murray (1984) στο Χλέτσος (2004, σελ.10), οι γενναιόδωρες παροχές των συστημάτων κοινωνικής προστασίας οδηγούν τα άτομα στον εφησυχασμό και τα αποτρέπουν από την ζωνρή αναζήτηση εργασίας.

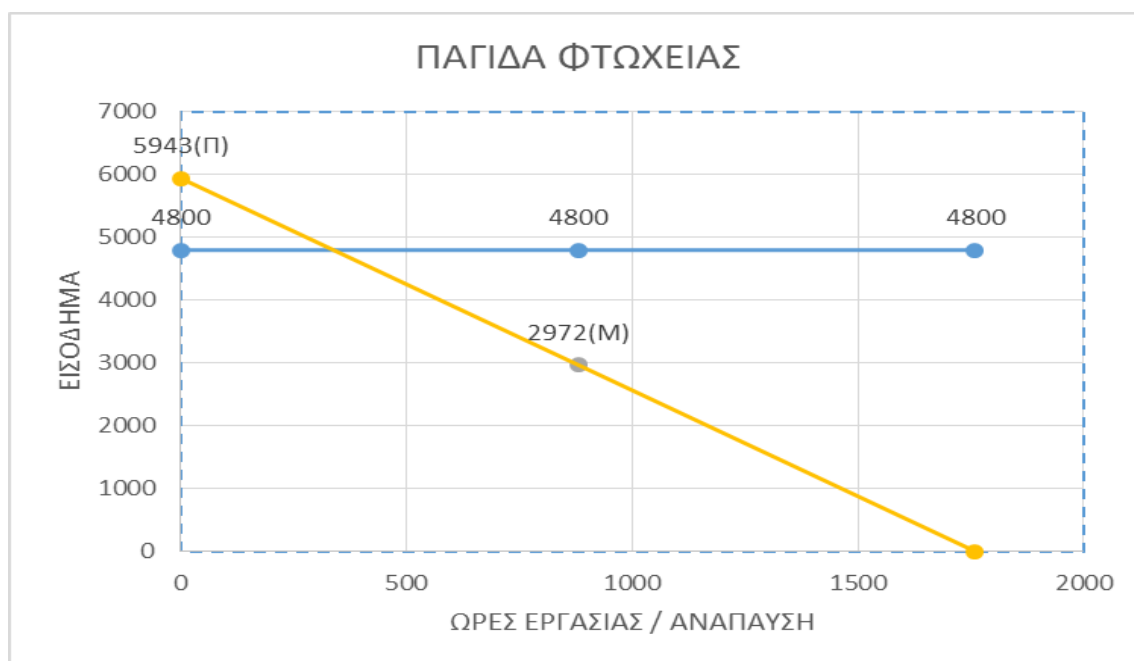
Συνακόλουθο των επιπτώσεων που περιεγράφηκαν είναι να αντιμετωπίζουν τα άτομα την κατάσταση που περιγράφεται στην ευρύτερη βιβλιογραφία ως «παγίδα φτώχειας». Το άτομο ή το νοικοκυριό επιλέγουν να μην εργάζονται για να μην απωλέσουν το διασφαλισμένο εισόδημα που τους παρέχει το επίδομα. Στο Διάγραμμα 5.2 βλέπουμε την «παγίδα φτώχειας»

για ένα πολυπρόσωπο νοικοκυριό (δύο ενήλικες με δύο παιδιά) που λαμβάνει το Κ.Ε.Α. σήμερα. Ανεξαρτήτως εργασίας θα έχει σταθερό εισόδημα 4800 €, συν κάποιες ωφέλειες, όπως η έκπτωση του Κοινωνικού Τιμολογίου της Δ.Ε.Η. (περίπου 400 € ετησίως). Αν βρει εργασία μερικής απασχόλησης (σημείο Μ που αντιστοιχεί σε 2972 € ετησίως) θα έχει απώλεια εισοδήματος, οπότε θεωρητικά θα επιλέξει να μην την αποδεχτεί. Για να ξαναβγεί ένα μέλος του νοικοκυριού στην αγορά εργασίας πρέπει ο «μισθός επιφύλαξης», (Χλέτσος, 2004, σελ.11) που θα τον αναγκάσει να αφήσει την ανάπαυση, χωρίς να έχει απώλεια εισοδήματος να είναι άνω των 5000 € ετησίως. Ιδανικά μόνο η εργασία πλήρους απασχόλησης (σημείο Π με 5943 €) μπορεί να τον κινητοποιήσει να εργαστεί. Ο Ματσαγγάνης (1999 σελ. 68) ισχυρίζεται ότι :

*«Δεδομένου ότι η εργασία είναι αυτή κάθε αυτήν πηγή αρνητικής ωφελείας (disutility), ένα ορθολογικό άτομο θα προτιμήσει να μην εργάζεται καθόλου και να εισπράττει ολόκληρο το επίδομα παρά να εργάζεται, π.χ., 15 ώρες την εβδομάδα, αφού η μείωση του επιδόματος αντισταθμίζει ακριβώς την αύξηση της αμοιβής από εργασία».*

## Διάγραμμα 5.2

### Παγίδα φτώχειας



Βέβαια στην Ελλάδα, το κυριότερο πρόβλημα δεν είναι η «παγίδα φτώχειας» από μόνη της αλλά ο συνδυασμός της με τα φαινόμενα της «μαύρης εργασίας», της φοροδιαφυγής και της

φοροαποφυγής. Έτσι, στο ανωτέρω παράδειγμα το πιθανότερο είναι το άτομο να μην αρνηθεί την θέση εργασίας μερικής απασχόλησης, αλλά να εργαστεί σε αυτήν «μαύρα», χωρίς να φορολογείται και χωρίς να αποδίδει ασφαλιστικές εισφορές στο κράτος.

Γενικότερα, η αρνητική κριτική που δέχονται οι πολιτικές των ελάχιστων εισοδημάτων είναι ότι αναπτύσσουν στα άτομα μια «νοοτροπία εξάρτησης» (Katz, 1990; Dean & Taylor-Gooby, 1992 στον Χλέτσο, 2004, σελ.10) και αντί τελικώς να ενισχύουν το «κατώτατο δίκτυο ασφαλείας» για τους φτωχούς λειτουργούν σαν «κοινωνικό τραμπολίνο» (social springboard) (Τηνιός στο ΕΙΕΑΔ, 2013, σελ. 109), μιας και δεν επενδύουν στην μελλοντική γένεση εισοδήματος, αλλά στην πρόσκαιρη αύξηση της κατανάλωσης.

Τέλος, στα αρνητικά της πανελλαδικής εφαρμογής εντοπίζουμε την «κεντρική ρύθμιση» και την ιεραρχική προσέγγιση «top-down» που έχει υιοθετηθεί, καθώς όπως προαναφέρθηκε στο αντίστοιχο κεφάλαιο, παρά την αυτοματοποιημένη διαδικασία τις περισσότερες φορές απαιτείται η μεσολάβηση του υπαλλήλου που έρχεται σε επαφή με τον πολίτη για να επιλυθούν τα επιμέρους προβλήματα. Παρατηρείται, λοιπόν, η ανάγκη ενίσχυσης της επικουρικότητας του μέτρου.

## Συμπεράσματα

Σκοπός της παρούσας εργασίας ήταν η μελέτη του πρωτοεμφανιζόμενου για την Ελλάδα μέτρου του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης, βασιζόμενοι στο μοντέλο ανάλυσης του Κύκλου των Δημοσίων Πολιτικών. Όπως θίξαμε στα προηγούμενα κεφάλαια η ελληνική κοινωνία ήρθε αντιμέτωπη με πρωτόγνωρα υψηλά επίπεδα φτώχειας, τα οποία έκαναν επιτακτική την αναδιοργάνωση της κοινωνικής πολιτικής. Το γεγονός ότι η κοινωνική προστασία στη χώρα είχε αναπτυχθεί με βάση το «Νότιο ευρωπαϊκό» μοντέλο κράτους (βλ. Ferrera (1996) στο Χλέτσος, (2013 σελ. 46-47) καθώς και η αναγκαιότητα να μειωθούν οι κρατικές δαπάνες, συντέλεσαν στην αντικατάσταση του πλήθους των επιδομάτων με ένα ΕΕΕ, το οποίο θα απευθυνόταν στα ασθενέστερα κοινωνικά στρώματα. Εξάλλου, όπως σχολιάζουν οι Kaplanoglou, Rapanos & Bardakas (2014) στη Λαλιώτη (2017, σελ. 11): *«Η βελτίωση της στόχευσης των κοινωνικών μεταβιβάσεων και η αποτελεσματικότητά τους όσον αφορά την καταπολέμηση της φτώχειας είναι καθοριστικής σημασίας για την επιτυχία των δημοσιονομικών περιστολών»*.

Αμέσως μετά επισημάναμε τις επιπτώσεις του εξευρωπαϊσμού και της ύπαρξης αντίστοιχων πολιτικών στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και παρουσιάσαμε τους εμπλεκόμενους δρώντες που είτε επηρέασαν είτε επέδειξαν αδράνεια στη διαμόρφωση της πολιτικής του ΕΕΕ. Κατόπιν αναφερθήκαμε διεξοδικά στο πλαίσιο και τα γεγονότα που οδήγησαν στην λήψη της απόφασης και στη συνέχεια αναλύσαμε τα στοιχεία υλοποίησης της πολιτικής και τα επιμέρους χαρακτηριστικά της. Τέλος, στο στάδιο της αξιολόγησης, επιχειρήσαμε μια αποτίμηση του μέτρου μέσω της παράθεσης ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων που συγκεντρώσαμε.

Αποτελεί, όμως, η παροχή ενός ΕΕΕ δραστικό μέτρο ενίσχυσης των αδυνάμων; Πριν την κρίση η ανεργία ήταν στα χαμηλότερα επίπεδα που είχε δει η ευρωπαϊκή ήπειρος και σαν αποτέλεσμα τα προγράμματα των ελαχίστων πόρων ήταν «παραμελημένα» στα περισσότερα κράτη και αφορούσαν ελάχιστους. (Hay and Wincott, 2012). Η αναταραχή συνεπεία της κρίσης που επήλθε στις οικονομίες των ευρωπαϊκών κρατών οδήγησε στην ενίσχυση ή την θεσμοθέτηση (π.χ. Ιταλία και Ουγγαρία) ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε όλα τα ευρωπαϊκά κράτη, το οποίο θα εξασφάλιζε την ελάχιστη παροχή. Οι Ευρωπαϊκές κυβερνήσεις ανέκαθεν αντιμετώπιζαν την φτώχεια, σαν κοινωνικό φαινόμενο και αναζητούσαν τρόπους να την εξαλείψουν<sup>19</sup>. Η εφαρμογή των προγραμμάτων ΕΕΕ, όχι μόνο θεωρείται πλέον, ενδεδειγμένη στην ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική, αλλά όπως υποστηρίζεται αποτελεί «δείκτη προόδου», συμπορευόμενου με την «κοινωνική ιδιότητα του πολίτη» (social citizenship), ενώ παράλληλα θεωρείται παροχή που απολαμβάνει υψηλότερη πολιτική «νομιμοποίηση» από αντίστοιχα μέτρα ( Seeleib-Kaiser, 1995 σελ. 269-270 στη Λαλιώτη, 2017 σελ. 19).

Η μακροχρόνια καθυστέρηση της θεσμοθέτησης ενός προγράμματος ΕΕΕ στην Ελλάδα μπορεί να αποδοθεί στην ανάμειξη των εμπλεκόμενων δρώντων (πολιτικοί, ομάδες πίεσης ) που καθορίζουν την πολιτική ατζέντα, οι οποίοι επέδειξαν είτε απουσία πολιτικής βούλησης είτε αδιαφορία για την δημιουργία ενός κατώτατου «δικτύου ασφαλείας» για τους πιο ευάλωτους. Επομένως, οφείλουμε να επισημάνουμε ότι η υλοποίηση και εν συνεχεία η αποδοχή του μέτρου δεν στηρίχθηκε σε ευρεία πολιτική, κομματική ή κοινωνική βάση, όπως στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη (Λαλιώτη, 2017 σελ. 78). Το γεγονός αυτό καταδεικνύει ότι ο οποιοσδήποτε βαθμός αποδοχής ή απόρριψης του μέτρου από την κοινωνία μπορεί να αποδοθεί αποκλειστικά στις θετικές ή αρνητικές επιδράσεις που επιφέρει.

---

<sup>19</sup> Βλ. Στρατηγική «Ευρώπη 2020».



Η μέχρι σήμερα, θετική αντιμετώπιση του μέτρου οφείλεται στον καθολικό χαρακτήρα, που στοχεύει στην ανακούφιση όσων επλήγησαν από την ακραία φτώχεια ανεξαρτήτως άλλων χαρακτηριστικών (με εξαίρεση την διαμονή στη χώρα για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα), αλλά και στην αναδιανεμητική λογική κάθετου χαρακτήρα «από τους πλουσιότερους στους φτωχότερους» (Hills, 2004 σελ. 185-186 στη Λαλιώτη 2017 σελ. 17) που προάγει την κοινωνική δικαιοσύνη και μέσω της καταπολέμησης των ανισοτήτων ενισχύει την κοινωνική συνοχή.

Η Λαλιώτη (2017, σελ.13) υποστηρίζει ότι: «*Η αποτελεσματικότητα του μέτρου εξαρτάται από παράγοντες όπως ο σχεδιασμός, οι στόχοι, ο τρόπος προσέγγισης των ωφελούμενων και ο συντονισμός με άλλα εργαλεία του κράτους πρόνοιας*». Ειδικά για την πανελλαδική εφαρμογή του ΚΕΑ τα επιμέρους αυτά στοιχεία, μετά την εμπειρία της πιλοτικής εφαρμογής και συνεπεία της ευρωπαϊκής αιρεσιμότητας που επισύρει η υλοποίησή τους, φαίνονται ικανοποιητικώς καθορισμένα και δομημένα.

Σε ότι αφορά τις επιμέρους πτυχές του ΚΕΑ, το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης κρίνεται ανεπαρκές για να εξασφαλίσει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης των δικαιούχων, ενώ η κάλυψη του πληθυσμού που ζει κάτω από το όριο της φτώχειας δεν ξεπερνά το 26%. Προβλήματα παρουσιάζει και η στόχευση του προγράμματος με μεγάλο μέρος των ατόμων που βρίσκονται σε απόλυτη φτώχεια να αποκλείονται από την παροχή λόγω φιλοξενίας από την οικογένειά τους ή συνυπολογισμό του εισοδήματός τους με το εισόδημα όσων συμβιώνουν. Οι πολύ αυστηρές προϋποθέσεις θέτουν σε αμφισβήτηση την αρχή της καθολικότητας του μέτρου, ενώ συγχρόνως, παρατηρείται το φαινόμενο δυνητικά δικαιούχοι του προγράμματος να αποκλείονται, τη στιγμή που ωφελούμενοι που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις υπαγωγής να επιτυγχάνουν την ένταξη τους. Στην αξιολόγηση της πιλοτικής εφαρμογής προέκυψε το συμπέρασμα ότι επωφελήθηκαν εργαζόμενοι σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας, αυτοαπασχολούμενοι και αγρότες που απέκρυπταν εισοδήματα εις βάρος ανέργων και χαμηλόμισθων (Δημουλάς, 2017 σελ. 16-17).

Δυστυχώς, η απουσία αποτελεσματικής καταπολέμησης της απάτης που δεν θέτει σε κίνδυνο το επίπεδο κάλυψης του πληθυσμού από το ΚΕΑ<sup>20</sup>, αλλά και η απουσία διενέργειας ελέγχων στα υπόλοιπα στάδια της οικονομικής δραστηριότητας σε συνδυασμό με την «ελληνική

---

<sup>20</sup> Ο Ματσαγγάνης (2004, σελ. 186) υπογραμμίζει την σχέση μεταξύ απάτης (welfare fraud) και μη κάλυψης. Η καταπολέμηση της απάτης επιδρά στην επιδείνωση του φαινομένου της μη κάλυψης, ενώ η διαστολή του καλυπτόμενου πληθυσμού αφήνει περιθώρια επιδείνωσης της απάτης.

κουλτούρα» εξαπάτησης του κράτους έχουν ισχυρό αντίκτυπο στην εφαρμογή του μέτρου. Είναι αναγκαίο να υπάρξει μέριμνα για να εξαιρεθεί ο κίνδυνος της «παγίδας φτώχειας», η έμμεση ανατροφοδότηση της μαύρης εργασίας και ο «εθισμός» στην παροχή επιδομάτων που είχε παρατηρηθεί τις προηγούμενες δεκαετίες.

Εν κατακλείδι, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι το μέτρο του ΕΕΕ, έδωσε μια ώθηση για μεταρρυθμίσεις σε έναν τομέα της πολιτικής που χαρακτηριζόταν από αδράνεια και ατολμία. Μέχρι σήμερα, η λειτουργία του κρίνεται αρκούτως ικανοποιητική. Έχει συντελέσει στην μερική ανακούφιση και στην μείωση της έντασης της φτώχειας για τα ασθενέστερα κοινωνικά στρώματα, παρουσιάζοντας την υψηλότερη επίδραση ανάμεσα σε αντίστοιχα προνοιακά εργαλεία. Η επέκταση του σε περισσότερους δικαιούχους, αν αυτό είναι δημοσιονομικά εφικτό, με την διαστολή των κριτηρίων θα μπορούσε να έχει σημαντική βραχυχρόνια και μακροχρόνια επίρεια στους σχετικούς δείκτες. Ο συνδυασμός με περαιτέρω φορολογική ελάφρυνση, η ενδυνάμωση των δύο άλλων πυλώνων του προγράμματος, αλλά και περισσότερες «ενεργητικές πολιτικές» απευθείας σύνδεσης με θέσεις εργασίας (χρηματοδοτούμενες από ευρωπαϊκά προγράμματα) θα οδηγούσαν σε μια ολοκληρωμένη πλαισίωση του μέτρου.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνική

1. Λαδή, Στ., και Νταλάκου, Β. (2016), *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
2. Λαλιώτη, Β., (2017), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, Το χρονικό ενός «πολυαναμενόμενου» αναγγελθέντος μέτρου*, Τετράδια Κοινωνικής Πολιτικής Τεύχος 2, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών & Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα: Gutenberg.
3. Ματσαγγάνης, Μ., (2004), *Η Κοινωνική Αλληλεγγύη και οι Αντιφάσεις της: Ο Ρόλος του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος σε Μία Σύγχρονη Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα: Κριτική.
4. Ψαρρού, Μ., Ζαφειρόπουλος, Κ., (2001), *Επιστημονική έρευνα, Θεωρία και Εφαρμογές στις Κοινωνικές Επιστήμες*, Εκδόσεις Τυποθήτω, Αθήνα.
5. Hague, R., Harrop, M., (2011), *Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση*, Εκδόσεις Κριτική.

### Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες

1. (N.n.), (n.d.), Τελική εργασία, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, [online]. Διαθέσιμο στο: [www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies\\_esdd/15/3/712.pdf](http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/15/3/712.pdf), [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
2. Crepaldi, Ch., Da Roit, Bar., Castegnaro Cl., Pasquinelli S., ‘Minimum Income Policies in EU Member States’, Directorate General for internal policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, IP/A/EMPL/2016-22 April 2017 PE 595.365 EN, [online], Διαθέσιμο στο: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>, [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]

3. Deeming, Chr., ‘Defining Minimum Income (and Living) Standards in Europe: Methodological Issues and Policy Debates’, School of Geographical Sciences, Social Policy & Society (2017)16:1, 33–48 C Cambridge University Press 2015. [online], Διαθέσιμο στο: doi:10.1017/S147474641500041X, [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
4. Europe2020 [online] [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en) [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
5. Eurostat [online] Διαθέσιμο στο: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tipslc10> [ Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 26/08/2018]
6. Ferrera, M., (1996), ‘The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe’, [online], Διαθέσιμο στο: <http://esp.sagepub.com/cgi/content/abstract/6/1/17>, [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
7. Hay, C. and Wincott, D., (2012), ‘The Political Economy of European Welfare Capitalism’, Macmillan International Higher Education, [online], Διαθέσιμο στο: <https://books.google.gr>
8. <https://kentrakoinotitas.gr>, [online], [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
9. <http://konstantinosgeormas.blogspot.com/2017/07/the-eu-approach-to-adoption-of-gmi-and.html#more>, [online], [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
10. [http://www.academia.edu/25644852/%CE%97\\_%CE%9A%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE\\_%CE%A0%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE\\_%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD\\_%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1\\_%CE%A0%CF%81%CE%BF%CE%BA%CE%BB%CE%AE%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82\\_%CE%BA%CE%B1%CE%B9\\_%CE%A0%CF%81%CE%BF%CE%BF%CF%80%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82](http://www.academia.edu/25644852/%CE%97_%CE%9A%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE_%CE%A0%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE_%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD_%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1_%CE%A0%CF%81%CE%BF%CE%BA%CE%BB%CE%AE%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82_%CE%BA%CE%B1%CE%B9_%CE%A0%CF%81%CE%BF%CE%BF%CF%80%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82), [online], [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]

11. <https://basicincome.org/>, [online], [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
12. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en) [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
13. <https://kea-tech.blogspot.com>, [online], [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
14. <https://lawyalty.wordpress.com/2014/07/19/%CF%84%CE%BF-%CE%B1%CE%BB%CF%86%CE%AC%CE%B2%CE%B7%CF%84%CE%BF-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B5%CE%BB%CE%AC%CF%87%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B5%CE%B3%CE%B3%CF%85%CE%B7%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%BF%CF%85>[Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
15. Ladi S., Graziano P.R. (2014) ‘Fast-Forward’ Europeanization: Welfare State Reform in Light of the Eurozone Crisis.’ In: Coman R., Kostera T., Tomini L. (eds) Europeanization and European Integration. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, London, DOI [https://doi.org/10.1057/9781137325501\\_7](https://doi.org/10.1057/9781137325501_7), [Online], Διαθέσιμο στο: [https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137325501\\_7](https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137325501_7), [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
16. Lalioti, V. (2016) ‘The curious case of the guaranteed minimum income (GMI): Highlighting Greek ‘exceptionalism’ in a Southern European context’, Journal of European Social Policy 2016, Vol. 26(1) 80 –93, DOI: 10.1177/0958928715608795 esp.sagepub.com. [online]. Διαθέσιμο στο: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0958928715608795> [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
17. Lalioti, V. (2017) ‘Implementing the guaranteed minimum income (GMI): The Greek experience’, Πέλοπας / Pelopas [online], vol. 1, no 2, July–December 2017. Διαθέσιμο στο: <http://library.uop.gr/magazine/index.php/pelopas/issue/view/4> [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]

18. Matsaganis, M., (2013), 'The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses', [online], Διαθέσιμο στο: [library.fes.de/pdf-files/id/10314.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/id/10314.pdf), [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
19. MISSOC ('Mutual Information System on Social Protection), [online], Διαθέσιμο στο: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>, [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
20. NICK Malkoutzis, N., (2011), 'Greece – A Year in Crisis Examining the Social and Political Impact of an Unprecedented Austerity Programme', Friedrich Ebert Stiftung,[online], Διαθέσιμο στο: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08208.pdf>, [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
21. OECD (2016) 'Economic Survey of Greece 2016',[online]. Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/eco/surveys/GRC%202016%20Overview%20EN.pdf> [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
22. Sotiropoulos, D., (2014), 'The double mismatch: Anti-poverty policies and discourses on poverty and social exclusion in Greece under the economic crisis', [online], Διαθέσιμο στο: <http://www.fragmex.eu>, [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
23. Supplemental Memorandum of Understanding, (2016), [online]. Διαθέσιμο στο: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecfin\\_sμου\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecfin_sμου_en.pdf) [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
24. [www.ypakp.gr](http://www.ypakp.gr), [online], [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
25. Βενιέρης, Δ., Παπαθεοδώρου, Χρ., (2003), '*Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα: Προκλήσεις και Προοπτικές*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, [online], Διαθέσιμο στο: <http://www.academia.edu>, [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
26. Δημητριάδου Δημ., (2007) 'Θέμα: Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Μελέτη περίπτωσης: Νομαρχία Πειραιά και Δήμος Αγίας Βαρβάρας', Τελική εργασία, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Α΄ Εκπαιδευτική Σειρά, [online]. Διαθέσιμο στο: [www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies\\_esta/T1/028/10046.pdf](http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T1/028/10046.pdf) [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
27. Δημουλάς, Κ. (2017), 'Η Εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα'. Κοινωνική Πολιτική, 7, 7-24. doi:<http://dx.doi.org/10.12681/sp.14166>, [online], Διαθέσιμο στο:

- <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/eeep/article/view/14166>,  
[Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
28. Ε.Σ.Κ.Ε. [online]. Διαθέσιμο στο:  
[https://www.eydamth.gr/lib/articles/newsite/ArticleID\\_615/ESKE.pdf](https://www.eydamth.gr/lib/articles/newsite/ArticleID_615/ESKE.pdf)  
[Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
29. Ελληνική Στατιστική Αρχή, [online]. Διαθέσιμα στοιχεία στα:  
<http://www.statistics.gr/> [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
30. ΚΑΜΙΝΙΩΤΗ, Ολ., (2013), 'Ελάχιστο εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και Προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου, Άρθρα και Μελέτες 8/2013 ISBN: 978-960-6725-05-0, [online], Διαθέσιμο στο:  
[www.eiead.gr/publications/docs/elaxisto\\_egguhmeno\\_eisodhma\\_eiead\\_2013.pdf](http://www.eiead.gr/publications/docs/elaxisto_egguhmeno_eisodhma_eiead_2013.pdf), [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
31. Κάτσικας, Δ., Καρακίτσιος, Αλ., Φιλίνης, Κ., Πετραλιάς, Αθ., (2014), 'Έκθεση για το κοινωνικό προφίλ της Ελλάδας σε σχέση με τη φτώχεια, τον κοινωνικό αποκλεισμό και την ανισότητα πριν και μετά από την εκδήλωση της κρίσης', [online], Διαθέσιμο στο: [crisisobs.gr/wp-content/.../Έκθεση-Κοινωνικού-Προφίλ\\_Συνέδριο-14-12.docx.pdf](http://crisisobs.gr/wp-content/.../Έκθεση-Κοινωνικού-Προφίλ_Συνέδριο-14-12.docx.pdf), [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
32. Λαδή, Στ., (2011) 'Οικονομική Κρίση και Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και την Κύπρο', Σειρά Κειμένων Πολιτικής, 2/2011, Δεκέμβριος 2011[online]. Διαθέσιμο στο:  
[http://www.dee.gr/mediaupload/publications/LADI\\_BOOKLET\\_POLITIC\\_2\\_2011.pdf](http://www.dee.gr/mediaupload/publications/LADI_BOOKLET_POLITIC_2_2011.pdf), [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
33. Λαλιώτη, Β., (2014) 'Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα- Το χρονικό ενός «πολυαναμενόμενου», αναγγελθέντος μέτρου', Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής, 5ο Διεθνές Επιστημονικό Συνέδριο Κοινωνική Πολιτική την εποχή της κρίσης: Στο σταυροδρόμι των επιλογών, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 8-10 Μαΐου 2014, [online]. Διαθέσιμο στο: [eeep.gr/wp-content/uploads/2014/05/Lalioti-HSPA-May2014.docx](http://eeep.gr/wp-content/uploads/2014/05/Lalioti-HSPA-May2014.docx), [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
34. Μασσαγγάνης, Μ., Λεβέντη Χρ., Καναβιτσά Ελ., Φλεβοτόμου Μ., 'Μια Αποδοτικότερη Πολιτική για την Καταπολέμηση της Ακραίας Φτώχειας', Διανέοσις, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης, 06.2016, [online]. Διαθέσιμο στο:  
<https://www.dianeosis.org/wp->

- [content/uploads/2016/06/ftwxeia\\_version\\_070616\\_3.pdf](#) , [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
35. Ματσαγγάνης, Μ. (1999). 'Προστασία των χαμηλών εισοδημάτων και παγίδα της φτώχειας'. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 100(100), 65-78. doi:<http://dx.doi.org/10.12681/grsr.752> [online], Διαθέσιμο στο: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/download/7334/7055>, [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
36. Ματσαγγάνης, Μ. (2013) 'Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και ο ρόλος του στην αντιμετώπιση του νέου κοινωνικού ζητήματος' ΕΙΕΑΔ (Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού), Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και Προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου,[online]. Διαθέσιμο στο: [www.eiead.gr/publications/docs/elaxisto\\_egguhmeno\\_eisodhma\\_eiead\\_2013.pdf](http://www.eiead.gr/publications/docs/elaxisto_egguhmeno_eisodhma_eiead_2013.pdf), [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
37. Ματσαγγάνης, Μ., Λεβέντη, Χρ., (2012) 'Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: δημοσιονομικές και διανεμητικές επιδράσεις', Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών Ενημερωτικό Δελτίο 3/2012, [online]. Διαθέσιμο στο: [www.paru.gr/files/newsletters/NewsLetter\\_03.pdf](http://www.paru.gr/files/newsletters/NewsLetter_03.pdf), [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
38. Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016, [online]. Διαθέσιμο στο: [http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law\\_id=7f3c54cd-82e0-407c-a348-71c4491651fb](http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=7f3c54cd-82e0-407c-a348-71c4491651fb) [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
39. Πρακτικό, Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος ΙΖ'- Σύνοδος Β', Διαρκής Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων, (Άρθρο 40 παρ. 1 Κ.τ.Β.), [online], Διαθέσιμο στο: [https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met\\_id=935dd11c-0fdf-4b83-8c5d-a6d8009cbea7](https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=935dd11c-0fdf-4b83-8c5d-a6d8009cbea7), [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 28/08/2018]
40. Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος & Μαρίνα Αγγελάκη(2016), «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική: από την άτολμη ανάπτυξη στο αβέβαιο μέλλον», στο, Μαραβέγιας Ναπολέον (επιμ.), Ευρωπαϊκή Ένωση. Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές, Κριτική, Αθήνα 2016,σσ.421-436, [online]. Διαθέσιμο στο: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3157976](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3157976) [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]



41. Στασινοπούλου, Ο., (2006), Κοινωνική πολιτική: βασικές έννοιες, ιστορική εξέλιξη, φορείς και πρότυπα, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Σημειώσεις για το μάθημα "Εισαγωγή στην κοινωνική πολιτική" του Τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής, [online], Διαθέσιμο στο: <http://pandemos.panteion.gr/index.php?op=record&pid=iid:107&lang=el> , [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
42. Σωτηρόπουλος, Δ. (2017). ‘ Μάνος Ματσαγγάνης, Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς: οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2011, 231 σελ. Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 39, 151-153. doi:http://dx.doi.org/10.12681/hpsa.14550, [Online], Διαθέσιμο στο: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/14550>, [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
43. ΦΕΚ 2281B’/ 15-6-2018 [online]. Διαθέσιμο στο: <http://www.et.gr/index.php/anazitisi-fek> [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
44. ΦΕΚ 236A’/ 19-12-2016 άρθρο 18 [online]. Διαθέσιμο στο: <http://www.et.gr/index.php/anazitisi-fek> [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]
45. Χλέτσος, Μ. (2013) ‘Νέες ανάγκες και προκλήσεις για το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας: ο θεσμός του ελάχιστου εγγυημένου’, ΕΙΕΑΔ (Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού), Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και Προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου,[online]. Διαθέσιμο στο: [www.eiead.gr/publications/docs/elaxisto\\_egguhmeno\\_eisodhma\\_eiead\\_2013.pdf](http://www.eiead.gr/publications/docs/elaxisto_egguhmeno_eisodhma_eiead_2013.pdf), [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 31/08/2018]
46. Χλέτσος, Μ., (2004), Από την πρόνοια στην εργασία: Οι πολιτικές των ελαχίστων εισοδημάτων. Η περίπτωση της Ελλάδας, Παρατηρητήριο Απασχόλησης, Ερευνητική Πληροφορική Α.Ε., [online], Διαθέσιμο στο: <https://ketheaspp10.files.wordpress.com/2014/11/cf87cebbceadcf84cf83cebfcf82-cf805.pdf>, [Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 31/08/2018]