

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Κοινωνική Πολιτική και επιδόματα Ελάχιστης Κοινωνικής Προστασίας. Η
περίπτωση του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Κατσούδα Βασιλική

Αθήνα, 2020

Τριμελής Επιτροπή

Κωνσταντίνος Δημουλάς, Αναπληρωτής Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Δέσποινα Παπαδοπούλου, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Χρίστος Παπαθεοδώρου, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Βασιλική Κατσούδα, 2020.

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της παρούσας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

*Σε αυτούς που δεν παραιτούνται και συνεχίζουν μάχονται, παρά την ανισότητα των ευκαιριών,
εντός των «αναπτυγμένων» ετούτων κοινωνιών*

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαιτέρως τον επιβλέποντα καθηγητή μου, Κωνσταντίνο Δημουλά, για την πολύτιμη καθοδήγηση και υποστήριξη και το πολύ καλό κλίμα συνεργασίας και υποστήριξης που μου παρείχε, τόσο κατά την διάρκεια εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας, όσο και κατά την διάρκεια των προπτυχιακών και μεταπτυχιακών μου σπουδών. Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω τους υπόλοιπους καθηγητές της τριμελούς επιτροπής, καθηγήτρια Δέσποινα Παπαδοπούλου και τον καθηγητή Χρίστο Παπαθεοδώρου. Θα αποτελούσε παράληψη εάν δεν ευχαριστούσα εκ βάθους καρδιάς το τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, στο οποίο διατέλεσα προπτυχιακή και μεταπτυχιακή φοιτήτρια, καθώς και τους καθηγητές του τμήματος αυτού, οι οποίοι υπήρξαν αρωγοί γνώσης και διαμόρφωσης κριτικής σκέψης όλα αυτά τα χρόνια. Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαιτέρως, την καθηγήτρια Καίτη Μιχαλοπούλου και τον διδάσκων Νίκο Κουραχάνη για την υποστήριξη, τις πολύτιμες συμβουλές και υποδείξεις που μου προσέφεραν στα στάδια των σπουδών μου. Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου, τους φίλους και συναδέλφους για την συνεχή συμπαράσταση και υποστήριξη που δείχνουν κατά την διάρκεια της ζωής μου, και ιδίως των σπουδών μου.

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	7
Abstract	8
Εισαγωγή.....	9
Α' ΜΕΡΟΣ – ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΛΑΧΙΣΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ.....	12
1. Κοινωνική Πολιτική και επιδόματα.....	12
2. Τα επιδόματα ελάχιστης κοινωνικής προστασίας.....	20
2.1. Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα.....	23
2.2. Η πρόταση του Βασικού Εισοδήματος.....	27
Β' ΜΕΡΟΣ – ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΚΕΑ.....	32
3. Επιδόματα ελάχιστης κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα.....	32
4. Το ΕΕΕ στην Ελλάδα – Από την προϊστορία στην εφαρμογή.....	38
4.1. Η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος το 2014 – Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα.....	40
4.1.1. Η αξιολόγηση της πιλοτικής εφαρμογής και οι προεκτάσεις της.....	43
4.2. Σταδιακή επέκταση και εθνική εφαρμογή του ΚΕΑ.....	47
4.2.1. Στοιχεία και αποτελέσματα αξιολογήσεων της εθνικής εφαρμογής.....	55
Συμπεράσματα - Συζήτηση	67
Πηγές - Βιβλιογραφία	73

Πίνακες

Πίνακας 1. Αριθμός Αιτήσεων και Ωφελουμένων του ΕΚΕ το 2015.....	43
Πίνακας 2. Κοινωνικά και Δημογραφικά χαρακτηριστικά των ωφελουμένων του ΕΚΕ το 2015.....	44
Πίνακας 3. Συνολικό εισόδημα των ωφελούμενων του ΕΚΕ το 2015.....	45
Πίνακας 4. Αριθμός Αιτήσεων και Ωφελουμένων του ΚΕΑ το 2018 και 2019.....	55
Πίνακας 5. Κοινωνικά και Δημογραφικά χαρακτηριστικά των ωφελούμενων του ΚΕΑ το 2018 και 2019.....	56
Πίνακας 6. Συνολικό εισόδημα των ωφελούμενων νοικοκυριών του ΚΕΑ το 2018 και 2019...	57

Περίληψη

Οι αρνητικές επιδράσεις της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης (2007-2008) και της παρατεταμένης κρίσης χρέους των χωρών, ιδίως της Ελλάδας, η οποία βρισκόταν σε πλαίσιο αυστηρών μνημονιακών δεσμεύσεων, είχε ως αποτέλεσμα να πληγεί το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού. Παράλληλα τα ποσοστά της ανεργίας, της φτώχειας και της υλικής αποστέρησης αυξήθηκαν δραματικά. Από όλα τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι οι κοινωνίες οδηγήθηκαν σε αυξημένες ανάγκες για κοινωνική προστασία και προστασία από τους νέους κοινωνικούς κινδύνους. Στο πλαίσιο της ρητορείας για βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος κοινωνικής προστασίας, είχε ήδη προταθεί από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα η εισαγωγή ή η ενίσχυση πολιτικών ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να παρουσιάσει το πρόγραμμα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα. Το πρώτο κεφάλαιο διερευνά ορισμένα γενικά θέματα κοινωνικής πολιτικής και μελετά τις διαφορετικές μορφές επιδομάτων του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Το δεύτερο κεφάλαιο εξετάζει τα χαρακτηριστικά των ελάχιστων επιδομάτων και τους τρεις τύπους ελάχιστων εγγυημένων εισοδημάτων: ο αρνητικός φόρος εισοδήματος, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και το βασικό εγγυημένο εισόδημα. Στο δεύτερο μέρος της εργασίας παρουσιάζεται η περίπτωση της Ελλάδας. Το τρίτο, λοιπόν, κεφάλαιο μελετά την πορεία προς την θεσμοθέτηση ενός ελάχιστου εισοδήματος στην χώρα. Το τέταρτο κεφάλαιο διερευνά την εφαρμογή του προγράμματος σε τρία στάδια (όπως προέκυψαν από την εφαρμογή). Παρουσιάζονται οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στις φάσεις αυτές, ποσοτικά στοιχεία και αξιολογήσεις. Τέλος, διατυπώνονται τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την διερεύνηση του θέματος.

Λέξεις – Κλειδιά: ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, ελάχιστη κοινωνική προστασία, ακραία φτώχεια, βασικό εγγυημένο εισόδημα

Abstract

The negative effects of the global economic crisis (2007-2008) and the prolonged debt crisis of countries, especially concerning Greece, which was under strict Memorandum commitments, has affected most of the population. At the same time, unemployment, poverty and material deprivation rates have increased dramatically. It is clear from the above that societies have led to increased needs for social protection and protection from new social dangers. The protection or enhancement of minimum income guaranteed policies was proposed by the European Community in the context of improving the effectiveness of the social protection system.

The purpose of this dissertation is to present the program of minimum income guarantee in Greece. The first chapter explores some general social policy issues and examines the various forms of social protection benefits. The second chapter examines the characteristics of minimum benefits and the three types of minimum income guaranteed: negative income tax, minimum income guarantee, and basic income guarantee. The second part of the dissertation presents the case of Greece. The third chapter, therefore, studies the course towards establishing a minimum income in the country. The third chapter explores the implementation of the program in three stages (as it emerged from the implementation). Changes to these stages, quantity data and evaluations are also presented. Finally, the conclusions drawn from the examination of the issue are formulated.

Key words: minimum income guarantee, minimum social protection, extreme poverty, basic income guarantee

Εισαγωγή

Η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός βρίσκονται στο επίκεντρο της ανησυχίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το 1992 η Ευρωπαϊκή Κοινότητα τόνισε την ανάγκη ύπαρξης του δικαιώματος σε ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, προτρέποντας τα κράτη – μέλη να αναγνωρίσουν το δικαίωμα των πολιτών στην αξιοπρεπή διαβίωση. Η οικονομική κρίση, σε συνδυασμό με τα απογοητευτικά αποτελέσματα για την καταπολέμηση της φτώχειας της Στρατηγικής της Λισσαβόνας στον κοινωνικό τομέα, αύξησαν τη ζήτηση για περισσότερο παρεμβατικές προσεγγίσεις, για την αντιμετώπιση των θεμάτων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ευρώπη. Σε αυτό το πλαίσιο αναθεωρήθηκαν οι αναφορές στη σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, σχετικά με τις κοινές αρχές για την οργάνωση των παροχών ελαχίστου εισοδήματος στα κράτη - μέλη της ΕΕ. Οι αρχές αυτές περιλάμβαναν: την εκτεταμένη κάλυψη, τα διαφοροποιημένα ποσά παροχών και τις τυπικές διαδικασίες τιμαριθμικής αναπροσαρμογής (Marx&Nelson, 2013).

Η επάρκεια της προστασίας του ελαχίστου εισοδήματος βρίσκεται ψηλά στην πολιτική ατζέντα της ΕΕ σήμερα. Η στρατηγική της «Ευρώπης 2020», όπως συμφωνήθηκε από το Συμβούλιο τον Ιούνιο του 2010, κατέστησε τη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού ως μια από τις κορυφαίες προτεραιότητές της. Στόχος της στρατηγικής αποτελεί η μείωση του αριθμού των ατόμων που ζουν σε συνθήκες φτώχειας κατά 20 εκατομμύρια. Η φτώχεια μετριέται εδώ ως ένα σύνολο που βασίζεται σε τρεις δείκτες: 1) τον κίνδυνο χρηματοοικονομικής φτώχειας (δηλαδή το μερίδιο των νοικοκυριών με καθαρό εισόδημα κάτω από το 60% του διάμεσου εισοδήματος), 2) την έκταση της υλικής αποστέρησης (δηλαδή τα νοικοκυριά που δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν οικονομικά σε 4 από τα 9 προκαθορισμένα αγαθά¹) και 3) τον αριθμό των νοικοκυριών με χαμηλής έντασης εργασία (δηλαδή νοικοκυριά τα μέλη των οποίων είτε είναι άνεργα, είτε εργάζονται για λίγους μόνο μήνες ετησίως). Με τους δύο πρώτους δείκτες, η έννοια της προστασίας του ελαχίστου εισοδήματος επανέρχεται στο προσκήνιο (VanMechelen&Marchal, 2013).

Το Ελάχιστο Εγγυημένου Εισόδημα είναι μέτρο προνοιακού χαρακτήρα, το οποίο συνδυάζει την επιδοματική ενίσχυση ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, με την υποχρεωτική

¹Σύμφωνα με τη Eurostatta στοιχεία αυτά είναι: 1) πληρωμή ενοικίου/στεγαστικού δανείου ή λογαριασμών κοινής ωφέλειας τη στιγμή που απαιτείται, 2) διατήρηση επαρκών συνθηκών θέρμανσης για την οικία τους, 3) αντιμετώπιση απροσδόκητων εξόδων, 4) κατανάλωση κρέατος, ψαριού ή ισοδύναμου πρωτεΐνης κάθε δεύτερη μέρα, 5) διακοπές διάρκειας μίας εβδομάδας μακριά από το σπίτι τους, 6) ένα αμάξι, 7) πλυντήριο, 8) έγχρωμη τηλεόραση, ή 9) τηλέφωνο (συμπεριλαμβανομένου του κινητού τηλεφώνου)

συμμετοχή σε δράσεις που στοχεύουν στην ένταξη ή επανένταξη των ωφελουμένων στην αγορά εργασίας. Αυτό λειτουργεί ως ένα ελάχιστο δίκτυ ασφαλείας για τα άτομα που βρίσκονται σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Οι πολιτικές Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος αν και είναι ευρέως διαδεδομένες, ταυτοχρόνως είναι αμφισβητούμενες για την αποτελεσματικότητά τους ως προς την άμβλυνση των συνεπειών της φτώχειας (Λαλιώτη, 2017). Η εισαγωγή του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος για την ελληνική περίπτωση αποτέλεσε πολιτική δέσμευση μέσω των μνημονιακών υποχρεώσεων (Δημουλάς, 2017). Παρά τις όποιες καθυστερήσεις και προβλήματα, το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα ξεκίνησε την πρώτη πιλοτική εφαρμογή του στην χώρα το 2014, φτάνοντας το 2017 στην καθολική εφαρμογή του επονομαζόμενου προγράμματος ως *Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης*.

Βασικό ερευνητικό ερώτημα της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η διερεύνηση του αν και κατά πόσο το πρόγραμμα «Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης» αποτελεί ένα επαρκές μέτρο για τη διασφάλιση ελάχιστων επιπέδων διαβίωσης στην Ελλάδα. Θα εξεταστούν επίσης, τα προβλήματα που παρατηρούνται στην εφαρμογή του προγράμματος και τον αντίκτυπο της εν λόγω πολιτικής στη ζωή των ωφελουμένων. Για να επιτευχθούν οι σκοποί της εργασίας θα χωριστεί σε δύο μέρη, όπου στο πρώτο θα διερευνηθεί η θέση και ο ρόλος των προγραμμάτων ελάχιστης κοινωνικής προστασίας στο επικρατούν μείγμα κοινωνικής πολιτικής, ενώ στο δεύτερο θα εξεταστούν τα προγράμματα ελάχιστης κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα και συγκεκριμένα η περίπτωση του «Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης».

Στο πρώτο κεφάλαιο εξετάζονται ορισμένα κεντρικά ζητήματα κοινωνικής πολιτικής που συνδέονται με το υπό έρευνα θέμα: το ζήτημα της επιλεξιμότητας και της καθολικότητας στην κοινωνική πολιτική, οι τρόποι με τους οποίους μπορούν να επωφεληθούν οι πολίτες από την κοινωνική πρόνοια καθώς και το ζήτημα των δικαιωμάτων, της ενεργοποίησης και των προγραμμάτων αναγκαστικής εργασίας. Στη συνέχεια του κεφαλαίου, προχωράμε στη διερεύνηση των διαφορετικών μορφών επιδοματικής πολιτικής που περιλαμβάνει το σύστημα κοινωνικής προστασίας και τη σχέση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος με αυτές. Το δεύτερο κεφάλαιο διερευνά γενικότερα τα επιδόματα του συστήματος ελάχιστης κοινωνικής προστασίας όπως για παράδειγμα τη βασική σύνταξη, τον αρνητικό φόρο εισοδήματος και το βασικό εγγυημένο εισόδημα (το οποίο εξετάζεται αναλυτικά και συγκριτικά με το ελάχιστο εγγυημένο). Επίσης, εξετάζεται σε βάθος η πολιτική του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

Προχωρώντας στο δεύτερο μέρος της εργασίας, στο τρίτο κεφάλαιο διερευνάται η εξέλιξη των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα. Το τέταρτο κεφάλαιο αναφέρεται στην εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην περίπτωση της Ελλάδας. Παρουσιάζεται ιστορική αναδρομή της συζήτησης της θεσμοθέτησης του προγράμματος, αναφέροντας τα προβλήματα που υπήρχαν μέχρι την υιοθέτηση του, το πότε και το πώς θεσμοθετήθηκε. Στη συνέχεια παρουσιάζονται τα τρία στάδια εφαρμογής του. Η πιλοτική εφαρμογή, η πορεία προς την γενικευμένη εφαρμογή και η γενικευμένη εφαρμογή σε ολόκληρη την περιφέρεια. Τέλος, θα παρουσιαστούν στοιχεία για το «Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης» όπως προκύπτουν από τις αξιολογήσεις του για τη γενικευμένη μορφή του. Η εργασία κλείνει διατυπώνοντας τα βασικά συμπεράσματα που προέκυψαν.

Α' ΜΕΡΟΣ – ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΛΑΧΙΣΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

1. Κοινωνική Πολιτική και επιδόματα

Ένα σημαντικό ζήτημα στην κοινωνική πολιτική αποτελεί η καθολικότητα και η επιλεξιμότητα των παροχών. Όταν γίνεται λόγος για καθολικές κοινωνικές παροχές, σύμφωνα με τους Gilbert και Terrel (2005), αναφερόμαστε στις παροχές που διατίθενται στο σύνολο του πληθυσμού ως βασικό δικαίωμα (π.χ. κοινωνική ασφάλιση για ηλικιωμένους). Απευθύνονται, λοιπόν, σε όλους τους κατοίκους ή τους πολίτες μιας χώρας, ανεξάρτητα από την οικονομική ή εργασιακή τους κατάσταση, προάγοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τις αξίες της κοινής ευημερίας, της ισότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Οι καθολικές παροχές συνηθίζεται να λαμβάνουν χρηματοδότηση από τους κρατικούς πόρους² και να συμβάλλουν στην καταπολέμηση του στιγματισμού των ωφελουμένων (Δημουλάς, 2019).

Από την άλλη μεριά, οι επιλεκτικές κοινωνικές παροχές, όπως αναφέρουν οι Gilbert και Terrel (2005), διατίθενται στα άτομα λαμβάνοντας υπόψη τις ατομικές ή οικογενειακές ανάγκες, οι οποίες συνήθως καθορίζονται με βάση τα ατομικά χαρακτηριστικά και τις ιδιαιτερότητες, σε συνδυασμό με τους πόρους διαβίωσης του αποδέκτη. Οι παροχές αυτές δεν απευθύνονται στο σύνολο των πολιτών και αποδίδονται στα άτομα με συγκεκριμένα κριτήρια επιλεξιμότητας, δηλαδή μέσω κριτηρίων αποκλεισμού και προϋποθέσεων πρόσβασης (π.χ. ατομικό ή οικογενειακό εισόδημα). Ακόμα, οι επιλεκτικές κοινωνικές παροχές μπορούν να χρηματοδοτηθούν τόσο από τον κρατικό προϋπολογισμό, όσο και μέσω του συστήματος εισφορών³ (Δημουλάς, 2019).

Η κοινωνική πολιτική μπορεί να ασκηθεί με διάφορους τρόπους και εργαλεία. Αναφορικά με τις επιλογές που μπορούν να επωφεληθούν οι πολίτες, παραδοσιακά, διακρίνουμε την προσφορά παροχής σε μετρητά (cash – σε χρήμα)⁴ ή σε είδος (inkind – αγαθά⁵ ή υπηρεσίες⁶). Ωστόσο, υπάρχουν και άλλα είδη παροχών που μπορούν να διατεθούν μέσω της

²Οι παροχές που χρησιμοποιούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό δύναται να είναι καθολικού ή επιλεκτικού χαρακτήρα, ανάλογα με την περίπτωση (Δημουλάς, 2019)

³«Οι παροχές που στηρίζονται στη χρηματοδότησή τους σε εισφορές είναι επιλεκτικές και περιορίζονται μόνο σε όσους έχουν ήδη καταβάλει ένα ελάχιστο ποσό εισφορών». (Δημουλάς, 2019)

⁴Προγράμματα όπως η δημόσια βοήθεια, τα επιδόματα των παιδιών και η κοινωνική ασφάλιση, παρέχουν απεριόριστη αγοραστική δύναμη στα άτομα, προσφέροντάς στους καταναλωτές το μεγαλύτερο περιθώριο επιλογής (GilbertandTerrell, 2013:135)

⁵Π.χ. τρόφιμα, ρούχα και στέγαση (GilbertandTerrell, 2013:135)

⁶Π.χ. κατ' οίκον φροντίδα, ατομική παροχή συμβουλών και επαγγελματική κατάρτιση (GilbertandTerrell, 2013: 135)

κοινωνικής πολιτικής, όπως τα κουπόνια (voucher) και οι φορολογικές πιστώσεις (taxcredits) τα οφέλη ευκαιριών (opportunities) και τα οφέλη «δύναμης» (power) (Gilbert&Terrell, 2013). Για τις ανάγκες της ανάλυσής μας και τους σκοπούς της παρούσας εργασίας, στη συνέχεια του παρόντος κεφαλαίου θα εστιάσουμε αναλυτικά στις παροχές σε μετρητά.

Η κοινωνική βοήθεια αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο του σύγχρονου κράτους πρόνοιας. ODaigneault (2014) κατασκεύασε μια τριπλή τυπολογία που επικεντρώνεται αποκλειστικά σε «ιδέες» που κατέχουν οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής για τη λήψη αποφάσεων για την κοινωνική βοήθεια. Στο άρθρο του, αναλύει συνοπτικά τρεις ιδανικούς τύπους παραδειγμάτων πολιτικής, επιλέγοντας τα δικαιώματα (entitlement), τα προγράμματα αναγκαστικής εργασίας (workfare) και την ενεργοποίηση (activation). Για τις ανάγκες της δικής μας ανάλυσης, θα παρουσιάσουμε τον ιδεότυπο των δικαιωμάτων, ωστόσο για τα προγράμματα αναγκαστικής εργασίας και την ενεργοποίηση θα εστιάσουμε σε μια διαφορετική επισκόπηση από αυτή του συγγραφέα διότι, θέλουμε να επικεντρωθούμε σε αυτή την πλευρά τους που συνδέεται με τα προγράμματα ελαχίστου εισοδήματος, με το οποίο καταπιάνεται η παρούσα εργασία.

Τα προγράμματα που στηρίζονται στην ιδέα των δικαιωμάτων (entitlement), αντιλαμβάνονται την κοινωνική βοήθεια ως εγγυημένο «δικαίωμα» και πρέπει να αναλαμβάνει το κράτος προς όλους τους πολίτες του. Ο λόγος για τον οποίο παρεμβαίνει το κράτος σε αυτήν την αντίληψη ευημερίας είναι η οικονομική επισφάλεια, η φτώχεια και η ανισότητα. Έτσι, ο πολιτικός στόχος που χαρακτηρίζει το υπόδειγμα των δικαιωμάτων, είναι η μείωση της φτώχειας, εξασφαλίζοντας ένα αξιοπρεπές επίπεδο εισοδήματος. Οι πολιτικές που βασίζονται στα δικαιώματα, επικεντρώνονται στην παθητική στήριξη των ατόμων (άνευ όρων μεταβάσεις χρήματος σε όλα τα επιλέξιμα άτομα). Επίσης, θεωρούν ότι οι μεταβιβάσεις εισοδήματος πρέπει να είναι επαρκώς γενναιόδωρες για τη διατήρηση των κοινωνικών δικαιωμάτων των ατόμων. Τέλος, ενώ οι μεταβιβάσεις θα μπορούσαν να είναι καθολικές (ανάλογα με το αν προτιμάται ένα εγγυημένο βασικό εισόδημα), η επιλεξιμότητα ορίζεται ευρέως στα προγράμματα αυτά και διαφοροποιούνται με ελάχιστες διακρίσεις μεταξύ των κατηγοριών των αιτούντων (Daigneault, 2014).

Το δεύτερο παράδειγμα είναι ο «εξαναγκασμός στην εργασία» (workfare). Η εισαγωγή των προγραμμάτων αυτών συνεπάγεται αλλαγή στη σύμβαση κοινωνικής πρόνοιας, διότι οδηγούν στον περιορισμό του δικαιώματος στην πρόνοια (Lodemel,2001). Είναι χρήσιμο να αναφέρουμε ότι δεν υπάρχει ένας ενιαίος ορισμός για τον όρο αυτό και η χρήση του ποικίλλει σε

κάθε χρονική περίοδο (Peck, 2001, Lodemel&Trickey, 2001). Κατά τους Lodemel και Trickey (2001: 6) ως workfare ορίζονται «τα προγράμματα ή τα συστήματα που απαιτούν από τους ανθρώπους να εργάζονται με αντάλλαγμα παροχές κοινωνικής προστασίας». Ο ορισμός αυτός περιέχει τρία συστατικά στοιχεία που συνθέτουν τα προγράμματα εργασίας:

1. Ο καταναγκαστικός χαρακτήρας τους – εάν δεν πληρούνται οι απαιτήσεις εργασίας, συνεπάγεται κίνδυνο απώλειας ή μείωση της παροχής,
2. η πρωταρχική έμφαση στην εργασία, η οποία λειτουργεί από κοινού με άλλες μορφές δραστηριότητας (όπως η κατάρτιση ή άλλες μορφές ενεργοποίησης) και
3. η χαμηλότερη βαθμίδα στήριξης εισοδήματος (οι πολιτικές αυτές συνδέονται με τη λήψη κοινωνικής βοήθειας η οποία αποτελεί το χαμηλότερο δίκτυ ασφαλείας για τα άτομα αυτά).

Ο Peck (2001) διερευνά την ανάπτυξη των ενεργητικών πολιτικών στις Ηνωμένες Πολιτείες και την επέκταση και υιοθέτηση αυτών από τον Καναδά και το Ηνωμένο Βασίλειο. Οι πολιτικές αυτές, όπως αναφέρει, σπάνια είναι συνδεδεμένες με τη δημιουργία ποιοτικών θέσεων εργασίας. Κύρια στόχευσή τους αποτελεί η αποθάρρυνση των αιτούντων από την κοινωνική πρόνοια και η αποδοχή χαμηλά αμειβόμενων και ασταθών θέσεων εργασίας (θέσεις εργασίας που συνήθως κανείς δεν θέλει) μέσω των προγραμμάτων αυτών. Οι πολιτικές αυτές συνεπάγονται την επιβολή μιας σειράς υποχρεωτικών προγραμμάτων και απαιτήσεων για τους δικαιούχους της κοινωνικής πρόνοιας, με σκοπό την επιβολή της εργασίας, ώστε να εξασφαλίζουν την παροχή των κοινωνικών τους επιδομάτων.

Τρίτο, και τελευταίο παράδειγμα, είναι αυτό της ενεργοποίησης (activation). Ο όρος ενεργοποίηση χρησιμοποιήθηκε κυρίως από τους ευρωπαϊούς υπεύθυνους χάραξης πολιτικής (δεκαετία του '80 και '90), εναλλακτικά για τον όρο workfare. Ωστόσο, οι περισσότερες χώρες, αποχώρισαν από την ιδέα ενός καθαρού μοντέλου «εξαναγκαστικής εργασίας» χρησιμοποιώντας άλλες εναλλακτικές πιο «ήπιες», όπως οι πολιτικές ενεργοποίησης (Lodemel&Moreira, 2014). Η ισορροπία των ατομικών δικαιωμάτων και ευθυνών στο πρότυπο ενεργοποίησης ταιριάζει συγκριτικά από ότι του workfare. Στο πρότυπο ενεργοποίησης, ο ρόλος του κράτους και της αγοράς σε σχέση με την ευημερία είναι κυρίαρχος (Daigneault, 2014).

Ο Moreira (2008) επιδιώκοντας να επεξηγήσει τον αντίκτυπο της ενεργοποίησης στο ρόλο και τη φύση του ελάχιστου εισοδήματος προσπαθεί να αποσαφηνίσει την έννοια αυτή. Αναφέρει, ότι η ενεργοποίηση αφορά ένα σύνολο πολιτικών - μέτρων που στοχεύουν στην

ενσωμάτωση των άνεργων στην αγορά εργασίας όχι μόνο μέσω της αναζήτησης εύρεσης εργασίας, αλλά και της κατάρτισης, της εκπαίδευσης ή των προγραμμάτων δημιουργίας θέσεων εργασίας. Τελικός σκοπός της ενεργοποίησης είναι να βοηθήσει τους αποδέκτες να γίνουν αυτόνομοι και, ως εκ τούτου να απομακρυνθούν από την κοινωνική πρόνοια.

Χρειάζεται επίσης να σημειωθεί, ότι υπάρχουν διαφορές ως προς τον τρόπο που πραγματοποιείται η ενεργοποίηση των ληπτών ανάλογα με τους στόχους που θέτει η εκάστοτε χώρα. Για παράδειγμα η Γαλλία και η Πορτογαλία έχουν μια ευρύτερη στρατηγική για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης των δικαιούχων ελαχίστου εισοδήματος και η ένταξη στην αγορά εργασίας αποτελεί αποκλειστικά μέρος αυτής. Η πλειονότητα ωστόσο των χωρών έχει μια πιο ταχεία προσέγγιση για την επιστροφή των δικαιούχων ελαχίστου εισοδήματος στην αγορά εργασίας. Επιπρόσθετα, η πλειονότητα των χωρών επιλέγει να συνδυάσει την εισοδηματική στήριξη με υπηρεσίες και προγράμματα που αποσκοπούν στο να βοηθήσουν τους αποδέκτες να επιστρέψουν στην αγορά εργασίας. Παρ' όλα αυτά υπάρχουν χώρες που επιλέγουν να αντικαταστήσουν το δικαίωμα συμμετοχής στα προγράμματα ελαχίστου εισοδήματος με ένα σύστημα δημιουργίας θέσεων εργασίας το οποίο παρέχει στα άτομα ένα επαρκές επίπεδο εισοδήματος (Moreira, 2008).

Τέλος, ο Moreira αναφέρει ότι η ενεργοποίηση συνεπάγεται τη χρήση θετικών και αρνητικών κινήτρων, τα οποία μπορούν να στοχεύουν τόσο στη ζήτηση όσο και στην προσφορά της αγοράς εργασίας με σκοπό οι αποδέκτες να καταστούν αυτόνομοι μέσω της μισθωτής απασχόλησης. Η εισαγωγή απαιτήσεων ενεργοποίησης αποτελεί βασικό στοιχείο για την ενεργοποίηση των δικαιούχων ελαχίστου εισοδήματος και αυτή η απαίτηση μπορεί να εκφραστεί με δύο διαφορετικούς τρόπους: α) μέσω της ενεργοποίησης για εύρεση εργασίας και β) μέσω της κοινωνικής ένταξης (Moreira, 2008).

Τέλος, άλλο ένα ζήτημα που πρέπει να εξετάσουμε αναφορικά με τις παροχές κοινωνικής πολιτικής είναι οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας. Σύμφωνα με τους B. Watts και S. Fitzpatrick (2018) «η ουσία των προϋποθέσεων (conditionality) έγκειται στην απαίτηση, οι άνθρωποι να συμπεριφέρονται με καθορισμένους τρόπους προκειμένου να έχουν πρόσβαση σε παροχές σε χρήμα ή άλλες παροχές του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας». Στο πλαίσιο αυτό, το σύστημα κοινωνικών παροχών, εστιάζει περισσότερο στην αλλαγή συμπεριφοράς των ατόμων και λιγότερο στην προστασία αυτών από τους κοινωνικούς κινδύνους, που συνδέονται με τις δυνάμεις της αγοράς ή την εξομάλυνση του συστήματος.

Οι Clasen και Clegg (2007) υποστηρίζουν ότι οι προϋποθέσεις έχουν πολλές διαστάσεις, καθώς και μια σειρά πιθανών «επιπέδων» (levels) και «μοχλών» (levers) Διακρίνουν, λοιπόν, τρεις τρόπους με τους οποίους οι προϋποθέσεις «προσαρμόζονται» στις μεταρρυθμίσεις κοινωνικής πρόνοιας:

- τις προϋποθέσεις κατηγορίας (conditionsofcategory) όπου τα δικαιώματα για τις παροχές εξαρτώνται από την ιδιότητα «μέλους» μιας καθορισμένης κατηγορίας υποστήριξης (π.χ. άνεργοι, άστεγοι)
- τις προϋποθέσεις συνθήκης (conditionsofcircumstance) όπου τα κριτήρια επιλεξιμότητας αποκλείουν ή περιλαμβάνουν άτομα, βάσει των συνθηκών τους (π.χ. επιτυγχάνοντας τον έλεγχο των πόρων διαβίωσης ή επιδεικνύοντας ένα συγκεκριμένο επίπεδο ανάγκης) και
- τις προϋποθέσεις συμπεριφοράς (conditionsofconduct) όπου αφορά την απαίτηση για συγκεκριμένα πρότυπα συμπεριφοράς από τους δικαιούχους μιας κοινωνικής παροχής (π.χ. ο άνεργος είναι υποχρεωμένος να αποδεικνύει δραστηριότητες ανεύρεσης εργασίας ή να συμμετέχει σε προγράμματα κατάρτισης).

Γενικότερα το σύστημα κοινωνικής προστασίας δεν είναι ενιαίο, ούτε ομοιόμορφο και οι παροχές που αποδίδονται στα άτομα διαφοροποιούνται ανάλογα με την μορφή του. Κατά τον Bonoli και Palier (2001) αυτή εξαρτάται από τον τρόπο κάλυψης των κοινωνικών κινδύνων, ποιους πολίτες αφορά, τον τρόπο με τον οποίο χρηματοδοτείται και ποιοί είναι οι εμπλεκόμενοι φορείς στην παροχή της κοινωνικής προστασίας. Η μορφή της κοινωνικής προστασίας μπορεί να είναι είτε στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης, είτε στο πλαίσιο της λογικής της κοινωνικής βοήθειας (Χλέτσος, 2008).

Ειδικότερα, όταν αναφερόμαστε στην κοινωνική ασφάλιση τη συνδέουμε με το καθεστώς της απασχόλησης (Gough, 1996). Τα άτομα - πολίτες ασφαρίζονται για τον εν λόγω κίνδυνο. Από την άλλη, όταν μιλάμε για κοινωνική βοήθεια δικαιούχος των παροχών μπορεί να είναι ο οποιοσδήποτε, σε ορισμένες περιπτώσεις, ανεξάρτητα από το εάν είναι πολίτης της συγκεκριμένης χώρας ή ανεξάρτητα από ύψος του εισοδήματός του (Χλέτσος, 2008). Η κοινωνική προστασία αποτελείται: α) από τα καθολικά επιδόματα (universalorcontingencybenefits) β) από τα επιδόματα της κοινωνικής ασφάλισης (socialinsurancebenefits) και τέλος γ) από τα επιδόματα που η χορήγησή τους εξαρτάται από τον έλεγχο των μέσων του δικαιούχου (means - testedorincome - relatedbenefits) (Gough, 1996).

Αναλυτικότερα, στην πρώτη περίπτωση, των καθολικών προγραμμάτων χορηγούνται σε όλους τους πολίτες εντός μιας συγκεκριμένης κατηγορίας, ανεξάρτητα από το εισόδημα ή το καθεστώς απασχόλησης (Gough, 1996). Τα προγράμματα αυτά δύναται να περιλαμβάνουν συντάξεις για άτομα άνω μιας συγκεκριμένης ηλικίας, τα επιδόματα εισοδήματος ή τις συντάξεις που προσδιορίζονται για άτομα με αναπηρία, των χήρων ή των ορφανών και τα οικογενειακά επιδόματα. Επιπλέον, είναι σημαντικό να αναφέρουμε, ότι χρηματοδοτούνται γενικά από τα δημόσια έσοδα.

Η δεύτερη περίπτωση, των προγραμμάτων που απορρέουν από την κοινωνική ασφάλιση, συνδέονται με την απασχόληση και τις εισφορές που καταβάλλονται στο σύστημα (Gough, 1996). Τα μεγαλύτερα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης αποτελούν βασικό τμήμα του κράτους πρόνοιας⁷. Μπορούμε να διαχωρίσουμε τα προγράμματα αυτά σε συντάξεις γήρατος και σε παροχές ασθένειας σε χρήμα. «Τα δύο αυτά προγράμματα καλύπτουν τις σημαντικότερες ανάγκες των πολιτών κατά τη διάρκεια της ζωής τους: τη βεβαιότητα της γήρανσης και τον κίνδυνο της ασθένειας» (Korpi&Palme, 1998: 10). Πέρα από τα δύο αυτά προγράμματα, συναντάμε επίσης την ασφάλιση κατά της ανεργίας, τα οικογενειακά επιδόματα, τα επιδόματα για λόγους μητρότητας, τις αποζημιώσεις λόγω αποχώρησης και τις παροχές λόγω ατυχήματος στο χώρο εργασίας. Το ποσό και η διάρκεια του επιδόματος που λαμβάνουν τα άτομα, συνήθως σχετίζονται με το επίπεδο και τη διάρκεια της απασχόλησης του εργαζομένου.

Τέλος, τα προγράμματα που συνδέονται με τον έλεγχο των μέσων, καθορίζουν την επιλεξιμότητα των παροχών για μεμονωμένα άτομα ή οικογένειες σε σχέση με ένα πρότυπο, το οποίο συνήθως σχετίζεται με τις ανάγκες διαβίωσης (Gough, 1996). Επιπρόσθετα, οι παροχές συνήθως περιορίζονται σε άτομα που βρίσκονται σε ανάγκη ή άπορους αιτούντες. Όσον αφορά τις μεθόδους ελέγχου μπορούν να έχουν πολλές διαφορετικές μορφές, με διαφορετική βαρύτητα και αντιστοιχούν στα μέσα, τις ανάγκες και των έλεγχο του εισοδήματος, καθώς και άλλων πόρων (SocialSecurityAdministration, 2010).

Αναφορικά με τα επιδόματα που παρέχονται με έλεγχο των μέσων σύμφωνα με τον Gough (1996) μπορούμε να διακρίνουμε τρεις διαφορετικές κατηγορίες (means – testedorincomerelatedbenefits). Η πρώτη κατηγορία είναι η *γενική βοήθεια* (generalassistance), η οποία παρέχει χρηματικές παροχές για όλα ή σχεδόν όλα τα άτομα των οποίων το εισόδημα βρίσκεται κάτω από ένα καθορισμένο επίπεδο. Ως παράδειγμα στη συγκεκριμένη περίπτωση

⁷Ένα άλλο σημαντικό μέρος του κράτους πρόνοιας αποτελούν οι κοινωνικές υπηρεσίες (Korpi&Palme, 1998: 53)

μπορούμε να αναφέρουμε το IncomeSupport στο Ηνωμένο Βασίλειο ή το Βέλγικο Minimex. Πλησιάζει αρκετά αυτό που οι περισσότεροι θα θεωρούσαν ως ένα εγγυημένο εθνικό δίκτυ ασφαλείας (guaranteednationalsafetynet). Η δεύτερη είναι η *κατηγορική βοήθεια* (categoricalassistance), η οποία προσφέρει παροχές σε χρήμα για συγκεκριμένες ομάδες, όπως είναι οι ηλικιωμένοι ή οι άνεργοι. Παραδείγματα κατηγορικής βοήθειας αποτελούν το FamilyCredit ή το DisabilityLivingAllowance στη Μεγάλη Βρετανία, το επίδομα βοήθειας για την ανεργία στην Γερμανία και την Ολλανδία και οι κοινωνικές συντάξεις στην Ιταλία. Τέλος υπάρχει και η *υποστηρικτική βοήθεια* (tiedassistance), η οποία παρέχει πρόσβαση σε συγκεκριμένα αγαθά ή υπηρεσίες σε είδος ή σε χρήμα, όπως η στέγαση ή η ιατρική περίθαλψη. Τέτοιο παράδειγμα αποτελούν τα δωρεάν σχολικά γεύματα και το CouncilTaxBenefit στην Μεγάλη Βρετανία (Gough, 1996).

Η κύρια διαφοροποίηση μεταξύ του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής βοήθειας, έγκειται στο διαφορετικό είδος δικαιώματος που στηρίζονται για την απόδοση των παροχών. Όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση, η οποία «είναι ένα βασικό μέρος των δικαιωμάτων (rights) της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη (socialcitizenship)» (Korpi&Palme, 2003), στηρίζεται στο δικαίωμα που απορρέει από την εργασία. Από την άλλη μεριά η κοινωνική βοήθεια, βασίζεται στην ανάγκη (need) των πολιτών να διαθέτουν ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης και στο δικαίωμα του πολίτη να ζει αξιοπρεπώς μέσα στην κοινωνία. Η κοινωνική ασφάλιση, συνδέεται σύμφωνα με τον Schweinitz (1947) με την αρχή της αυτοβοήθειας και το άτομο λαμβάνει το επίδομα με βάση την εργασία που έχει καταβάλει και ως εκ τούτου αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του συστήματος οικονομικών κινήτρων. Η κοινωνική βοήθεια αντιθέτως, καταβάλλεται χωρίς να γίνεται αναφορά σε προηγούμενη εργασία (Ball, 2009).

Μία δεύτερη διαφοροποίηση μεταξύ των δύο συστημάτων παρατηρείται στο θέμα της κάλυψης. «Σε αντίθεση με άλλες μορφές κοινωνικής βοήθειας, τα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης δεν χρησιμοποιούν έλεγχο των μέσων (ανώτατα όρια εισοδήματος) για τον προσδιορισμό της επιλεξιμότητας. Ιδανικά χρηματοδοτούνται από όλους και προσφέρουν οφέλη σε όλους» (Estesetal., 2009: xxxvi). Αυτό δε σημαίνει ότι το ύψος των παροχών δε διαφοροποιείται ανάλογα με τις αποδοχές των ασφαλισμένων, αλλά ότι ανταποκρίνεται καθολικά σε μια συγκεκριμένη ανάγκη. Απεναντίας, η κοινωνική βοήθεια αποδίδεται με βάση τα κριτήρια επιλεξιμότητας που ορίζει το εκάστοτε πρόγραμμα.

Τέλος, η κοινωνική ασφάλιση υποστηρίζει ένα μεταβαλλόμενο επίπεδο διαβίωσης. Δηλαδή, στηρίζει όχι μόνο τη διατήρηση του ελάχιστου επιπέδου που ορίζεται από την εκάστοτε κοινωνία που διαβιούν τα άτομα, αλλά και ένα υψηλότερο επίπεδο από αυτό για ένα μεγάλο ποσοστό των εργαζομένων. Αυτό έγκειται στο γεγονός ότι οι παροχές δίνονται ανεξάρτητα από άλλους πόρους. Δεν συμβαίνει όμως το ίδιο και με την κοινωνική βοήθεια, η οποία περιορίζεται στην έννοια των κοινωνικών ελαχίστων για τα άτομα αυτά (Ball, 2009). Σύμφωνα με τους Gouibentif και Bouget (1997) η κοινωνική βοήθεια αποτελεί το έσχατο καταφύγιο για τα άτομα και είναι μια μορφή ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (Χλέτσος, 2008).

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, το οποίο θα εξετάσουμε αναλυτικά σε μεταγενέστερο κεφάλαιο, συγκριτικά με τις άλλες μορφές παροχών που αναλύσαμε ανωτέρω, διαφοροποιείται ως προς το γεγονός ότι δεν πρόκειται για μια απλή καταβολή ενός επιδόματος σε χρήμα. Η βάση της λογικής αυτού (ΕΕΕ) βρίσκεται στο δικαίωμα όλων των πολιτών για μια αξιοπρεπή ζωή και είναι υποχρέωση της κοινωνίας που διαβιεί το εκάστοτε άτομο να του την παράσχει. Αποτελεί μια σχέση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων μεταξύ της κοινωνίας και των πολιτών της (Χλέτσος, 2008).

Ακόμα, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα σχετίζεται με την κάλυψη των αναγκών, μέσω της παροχής ενός ελάχιστου ποσού (κατώτατα επίπεδα) για τη διαβίωση των ατόμων μέσα στην κοινωνία. Αυτό, δε διαχωρίζει τις ανάγκες των ατόμων σύμφωνα με κάποια κατηγορία ανάγκης όπως κάνουν άλλα επιδόματα. Υπόκειται στη λογική ότι υπάρχουν κάποια ελάχιστα επίπεδα αναγκών, και μέσα από την παροχή ενός χρηματικού επιδόματος, ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, που πρέπει να καλυφθούν.

2. Τα επιδόματα ελάχιστης κοινωνικής προστασίας

Οι Bahle, Hubl και Pfeifer (2011) σε μια προσπάθειά τους να οριοθετήσουν τα συστήματα ελάχιστης κοινωνικής προστασίας (minimum income protection) από τις άλλες παροχές του συστήματος κοινωνικής προστασίας, καταλήγουν στο ότι οι παροχές ελάχιστης κοινωνικής προστασίας εγγυούνται ένα κοινωνικό ελάχιστο για τα άτομα που διαβιώνουν σε μια κοινωνία, λειτουργούν ως ένα υπολειμματικό ελάχιστο δίκτυο ασφαλείας (residual safety net) και παρέχονται στους λήπτες με έλεγχο των πόρων διαβίωσης. Εκτός από τις παροχές της ελάχιστης κοινωνικής προστασίας, ένα κοινωνικό ελάχιστο, σύμφωνα με τους συγγραφείς, υπάρχει και η επιλογή των βασικών παροχών (basic benefits).

Οι βασικές παροχές, βέβαια, δεν παρέχονται μέσω κριτηρίων επιλεξιμότητας και δεν «εκπληρώνουν» το κριτήριο της υπολειμματικής παροχής (Bahle, Hubl & Pfeifer, 2011). Ένα παράδειγμα βασικής παροχής αποτελεί η βασική σύνταξη. Οι βασικές συντάξεις (basic pensions) μπορούν να οριστούν ως «συστήματα όπου το επίδομα είναι είτε κατ' αποκοπή (το ίδιο ποσό καταβάλλεται σε κάθε συνταξιούχο) είτε εξαρτάται μόνο από τα έτη εργασίας, αλλά όχι από τα προηγούμενα κέρδη. Ακόμα, τα πρόσθετα εισοδήματα κατά τη συνταξιοδότηση, δεν αλλάζουν την αξία των βασικών συντάξεων⁸ (OECD, 2009: 20).

Οι Hubl & Pfeifer (2013) αναφέρουν ότι τα επίπεδα των παροχών του συστήματος ελάχιστης κοινωνικής προστασίας αποτελούν κρίσιμη διάσταση για την ανακούφιση της φτώχειας. Επιπλέον, τα συστήματα αυτά χαρακτηρίζονται για την επιλεκτικότητα τους ως προς τους λήπτες και ως εκ τούτου, οι προϋποθέσεις των προγραμμάτων ελάχιστης κοινωνικής προστασίας, αποτελεί ένα ζήτημα ιδιαίτερης σημασίας γι' αυτά. Όπως αναφέρει ο Mau (2002), «οι προϋποθέσεις που πρέπει οι αιτούντες να πληρούν σε διάφορα επίπεδα συνεχώς επαναδιαπραγματεύονται στην πολιτική διαδικασία για να αντιμετωπίσουν τις κοινωνικές και φορολογικές συνθήκες, καθώς εκφράζουν τη “σύμβαση κοινωνικής αλληλεγγύης” (τι είναι η κοινωνία διατεθειμένη να δώσει και τι αναμένει σε αντάλλαγμα)» (Hubl & Pfeifer, 2013: 162). Οι αλλαγές αυτών των προϋποθέσεων πραγματοποιούνται με σκοπό είτε να διευρυνθεί ο αριθμός των πιθανών αιτούντων, είτε για να μειωθεί. Κατά συνέπεια, επηρεάζονται και οι δαπάνες στα συστήματα ελάχιστης κοινωνικής προστασίας. Οι παροχές του συστήματος μπορούν διακριθούν

⁸Μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ, 13 χώρες διαθέτουν ένα σύστημα βασικής σύνταξης ή άλλες παροχές με παρόμοιο αποτέλεσμα (Matsaganis & Leventi, 2011).

σε γενικά προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος (general minimum income scheme) και κατηγορικά προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος (categorical minimum income schemes).

Σε πολλές χώρες, έχουν αναπτυχθεί κατηγορικά ελάχιστα εγγυημένα εισοδήματα (categorical minimum income guarantees) για διαφορετικές ειδικές ομάδες (π.χ. ηλικιωμένοι, άτομα με αναπηρία, μετανάστες). Η διάκριση αυτή μπορεί να αποτελεί ένδειξη επιρροής κριτηρίων «αυτών που αξίζουν μια παροχή» (deservingness), ιδίως εάν οι διαφορετικές ομάδες αντιμετωπίζουν διαφορετικούς κανόνες για τα δικαιώματα και τη συμπεριφορά τους. Όπως αναφέρει ο Mohr (2007), «η πιο προφανής διαφοροποίηση μπορεί να είναι στα επίπεδα παροχών, δηλαδή στην “ποιότητα της κοινωνικής ένταξης”». Εδώ, υπάρχουν ομάδες που γίνονται αντιληπτές ως “αυτές που αξίζουν” (deserving) και μπορούν να λαμβάνουν υψηλότερες παροχές, ενώ άλλες μπορούν να λαμβάνουν παροχές σε χαμηλότερα επίπεδα από εκείνα που προσφέρονται από ένα γενικό σύστημα ελάχιστης κοινωνικής προστασίας» (Hubl & Pfeifer, 2013: 165).

Στην οικογένεια των κατηγορικών πολιτικών ελάχιστης κοινωνικής προστασίας συναντάμε, μεταξύ άλλων, τα επιδόματα αναπηρίας. Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, τα επιδόματα ελάχιστης αναπηρίας (minimum disability benefits) θεσμοθετήθηκαν πριν από την ύπαρξη ενός γενικού συστήματος ελάχιστης κοινωνικής προστασίας για ολόκληρο τον πληθυσμό. Ωστόσο, η αναγνώριση της υποστήριξης διαφόρων πληθυσμιακών ομάδων έχει αναπτυχθεί με διαφορετικό τρόπο ανά τις χώρες και η άποψη για την αναπηρία στο πλαίσιο των κατηγορικών προγραμμάτων ελάχιστης κοινωνικής προστασίας έχει αλλάξει με την πάροδο του χρόνου. Κατά συνέπεια, το επίπεδο αναπηρίας που απαιτείται για την πρόσβαση στην παροχή ποικίλει μεταξύ των χωρών, όπως και ο ορισμός της αναπηρίας. Τα περισσότερα συστήματα επικεντρώνονται σε περιορισμούς εργασίας ή περιορισμούς στις καθημερινές δραστηριότητες, για τον καθορισμό της ομάδας στόχου (Hubl & Pfeifer, 2013).

Σύμφωνα με τη θεωρία τα ποσοστά των παροχών ελάχιστης κοινωνικής προστασίας για αναπήρους, πρέπει να είναι υψηλότερα, από αυτά της γενικής ελάχιστης κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο, όπως αναφέρουν οι Hubl & Pfeifer (2013) αυτό συμβαίνει σε λίγες περιπτώσεις. Γενικότερα, ο έλεγχος των μέσων και τα συμπληρώματα εισοδήματος μεταξύ των χωρών διαφέρουν σημαντικά, ακόμα και αν τα επίσημα ποσοστά παροχών δεν διαφέρουν πολύ μεταξύ των συστημάτων. Όσον αφορά τις απαιτήσεις συμπεριφοράς, είναι συνήθως λιγότερο αυστηρές για τα επιδόματα αναπηρίας συγκριτικά με τη γενική ελάχιστη κοινωνική προστασία.

Στην οικογένεια των ελάχιστων εισοδημάτων, συναντάμε και τα επιδόματα εγγυημένων εισοδημάτων: τον αρνητικό φόρο εισοδήματος, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και το βασικό εγγυημένο εισόδημα. Στη συνέχεια, θα αναλυθούν οι τρεις αυτές επιλογές, και θα παρουσιαστεί επίσης μια εναλλακτική πρόταση εισοδήματος του CharlesMurray.

Ο Αρνητικός Φόρος Εισοδήματος (NegativeIncomeTax - ΑΦΕ) αποτελεί μια από τις βασικές ιδέες της σύγχρονης ανάλυσης των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας. Η ιδέα του ΑΦΕ, προέρχεται από το βιβλίο του MiltonFriedman (1962) «Καπιταλισμός και Ελευθερία» (CapitalismandFreedom), ενώ το όνομά του από την αντίθεσή του σ' ένα θετικό φόρο εισοδήματος⁹ (Moffitt, 2003). Η αρχική θεωρία του Friedman είναι συνδεδεμένη και με τη φιλοσοφία της κοινωνική δικαιοσύνης. Τούτο διότι οι δικαιούχοι ήταν άτομα που προέρχονταν από χαμηλά εισοδηματικά στρώματα και άνεργοι (Σατσιάς, 2018).

Γενικότερα, ο ΑΦΕ στηρίζεται στη χρήση οριακού συντελεστή μικρότερου του 100%. Οι νεοφιλελεύθεροι υποστηρίζουν ότι μπορεί να αποτελέσει ένα κίνητρο προς εργασία για τα άτομα που ζουν με προνοιακά επιδόματα (Χλέτσος, 2008). Η λογική στην οποία στηρίζεται αυτό, είναι η ακόλουθη: κάθε άτομο ή νοικοκυριό του οποίου το εισόδημα βρίσκεται κάτω από ένα συγκεκριμένο όριο (από αυτό που έχει οριστεί ως όριο της φτώχειας) δεν θα καταβάλει φόρους. Αντιθέτως, θα λαμβάνει μια πίστωση ίσης απόστασης του εισοδήματός του από το όριο, μειωμένη κατά έναν ορισμένο συντελεστή (Ματσαγγάνης, 1999).

Ο Murray (2006) ορμώμενος από την αναποτελεσματικότητα του αμερικανικού συστήματος προχωράει στη δική του πρόταση εισοδήματος για την Αμερική. Εμπνευσμένος από την πρόταση του αρνητικού φόρου εισοδήματος του M. Friedman (1962) και υπό την πεποίθηση ότι τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας αποτελούν ένα «γόρδιο δεσμό» ο οποίος αν και δύσκολος να λυθεί, μπορεί εύκολα να κοπεί, παρουσιάζει «το Σχέδιο» (thePlan) του για την αντικατάσταση του κράτους πρόνοιας, από μια αυτόματη ετήσια επιχορήγηση. Ουσιαστικά, μετατρέπει όλες τις μεταβιβάσεις, σε μια ενιαία πληρωμή μετρητών, ύψους 10.000 δολαρίων (τον χρόνο), στα άτομα ηλικίας άνω των 21 ετών. Το «Σχέδιο» σύμφωνα με τον Murray δεν απαιτεί δύσκολες γραφειοκρατικές διαδικασίες, ουσιαστικά αποτελείται από ηλεκτρονικές καταθέσεις σε λογαριασμούς, καθώς και τρόπους εξακρίβωσης για απάτη. Υπολογίζει ότι η εφαρμογή του θα έχει πολύ λιγότερο κόστος, θα εξαλείψει τη φτώχεια, θα εξασφαλίσει

⁹«Η κυβέρνηση απαιτεί ένα μέρος τους εισοδήματος και όπου το ποσό καταβάλλεται αυξάνεται, καθώς το εισόδημα αυξάνεται» (Moffitt, 2003: 119)

ασφάλεια υγείας και συνταξιοδότησης και θα δημιουργήσει καλύτερους πολίτες δίνοντας στα άτομα την πλήρη ευθύνη για τη ζωή τους. Η πρόταση του, αποτελεί μια μορφή βασικού εισοδήματος καθώς χορηγείται στα άτομα καθολικά, άνευ προϋποθέσεων και κριτηρίων.

2.1. Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα

Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα βρίσκεται στην «τρίτη γενιά» μέτρων που έχουν προνοιακό χαρακτήρα, που αρχίζουν να εφαρμόζονται από την δεκαετία του 1980 έως σήμερα. Τα μέτρα αυτά αποτελούν συνδυασμό επιδοματικής ενίσχυσης με πολιτικές ενεργοποίησης, έχοντας ως σκοπό την ένταξη των πολιτών στην εργασία (Λαλιώτη, 2017). Ιστορικά, θα μπορούσαμε να πούμε, ότι προέρχεται από τους «νόμους για τους φτωχούς» (PoorLawAct) του 1601 στην Βρετανία, γι' αυτό και τίθεται ως βασική προϋπόθεση η μη ικανότητα για εργασία ή η αδυναμία να έχει κάποιος επαρκές εισόδημα από την εργασία του. Στοιχεία τα οποία μας παραπέμπουν στα εργατοκάτεργα και τα φτωχοκομεία του 17^{ου} αιώνα, στο σύστημα Speenhamland του 18^{ου} αιώνα και στις επιδοματικές πολιτικές για τους φτωχούς στην Αγγλία που ακολουθήθηκαν κατά το 1750 έως το 1832 (Δημουλάς, 2017).

Τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.τα τελευταία τριάντα χρόνια, έχουν διαμορφώσει ένα πλαίσιο πολιτικής για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, τονίζοντας τη σημασία της στήριξης του ελάχιστου εισοδήματος (VanLancker, 2017). Η πρώτη περίοδος συζήτησης για το ελάχιστο εισόδημα στον ευρωπαϊκό χώρο πραγματοποιείται στις αρχές της δεκαετίας του '60. Η αρχική μορφή του θεσμού στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήταν απλώς οικονομικού τύπου, για τη στήριξη του ατόμου ώστε να μην καταστεί φτωχό και κοινωνικά αποκλεισμένο (Χλέτσος, 2008).

Από τις αρχές της δεκαετίας του '90, ανοίγει ένας δεύτερος διάλογος για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα (Χλέτσος, 2008). Ορόσημο αποτελεί το 1992 η σύσταση 92/441/ΕΟΚ¹⁰, του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για τις παροχές ελάχιστου εισοδήματος, η οποία αρχικά καταρτίστηκε ως οδηγία της ΕΕ αλλά αργότερα υποβαθμίστηκε σε μία σύσταση της ΕΕ, η οποία ακολούθησε τη λογική της ήπιας διακυβέρνησης που χαρακτηρίζει τη χάραξη πολιτικής της ΕΕ στον κοινωνικό τομέα (Marx&Nelson, 2013). Η πρόταση αφορούσε την ύπαρξη κοινών κριτηρίων για επαρκείς πόρους και κοινωνική βοήθεια στα συστήματα κοινωνικής προστασίας.

¹⁰Βλ. Commission Report to The Council, The European Parliament, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, On the Implementation of the Recommendation 92/441/EE of June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems

Συνακόλουθα, αναγνωρίζεται το δικαίωμα του κάθε προσώπου να λαμβάνει τέτοια στήριξη (FrazerandMarlier, 2016).

Επόμενο σημείο σε αυτό το γενικότερο πλαίσιο διαμόρφωσης των ελάχιστων εισοδημάτων, αποτελεί το 2008 η σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ενεργό Ένταξη των αποκλεισμένων ατόμων από την αγορά εργασίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στοχεύοντας σε μια ολοκληρωμένη στρατηγική και με γνώμονα τη σύσταση του 1992, όρισε ως κοινές πρακτικές και κατευθυντήριες γραμμές την επαρκή εισοδηματική στήριξη, αγορές εργασίας χωρίς αποκλεισμούς και την πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες (FrazerandMarlier, 2016). Οι τρεις αυτοί πυλώνες, ουσιαστικά, είναι τα θεμέλια και οι βάσεις για ένα ολοκληρωμένο μοντέλο ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (Σατσιάς, 2018). Επί της ουσίας, γίνεται λόγος για προγράμματα εργασίας (workfareprogram), ενεργητικές πολιτικές πρόνοιας και γενικότερα σε ενεργητικές πολιτικές στην αγορά εργασίας (activationmeasure) (Χλέτσος, 2008).

Η νέα μεταρρυθμιστική συνθήκη της ΕΕ το 2009, η οποία βασίστηκε στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (2000) προωθεί και τονίζει στα κράτη-μέλη της Ένωσης την ανάγκη για εγγύηση αξιοπρεπούς διαβίωσης των πολιτών τους μέσα από ένα επαρκές ελάχιστο εισόδημα, το οποίο θα διασφαλίζει το δικαίωμά τους σε μια αξιοπρεπή ζωή (ΕΑΡΝ, 2010). Η επανεμφάνιση της σύστασης του 1992 στον πολιτικό διάλογο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφού παρέμεινε σε σχετική αφάνεια για σχεδόν δύο δεκαετίες, κρίνεται σημαντική (Marx&Nelson, 2013).

Τέλος, είναι ενδιαφέρον να αναφέρουμε το πακέτο των κοινωνικών επενδύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το 2013, το οποίο εντός του πλαισίου της ενεργού ένταξης, τονίζει τη σημασία της επαρκούς στήριξης του ελάχιστου εισοδήματος. Αναγνωρίζοντας το γεγονός ότι τα περισσότερα κράτη-μέλη διαθέτουν κάποιο ελάχιστο εισόδημα, η Επιτροπή εξέφρασε τη φιλοδοξία της να παρέχει καθοδήγηση στα μέλη για την αναβάθμιση της επάρκειας των προγραμμάτων αυτών. Συνακολούθως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όρισαν ότι το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) θα χορηγεί το 20% των συνολικών πόρων του ταμείου για να ενισχύσει την κοινωνική ένταξη, την καταπολέμηση της φτώχειας και την ανάπτυξη ενεργητικών, προληπτικών και βιώσιμων πολιτικών ένταξης (FrazerandMarlier, 2016, VanLancker, 2017).

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, λοιπόν, αποτελεί κοινωνική χρηματική παροχή, μη ανταποδοτική και λειτουργεί ως δίκτυ ασφαλείας για τα άτομα που δεν μπορούν καλύψουν τα

ελάχιστα απαιτούμενα για διαβίωση. Αυτό λειτουργεί συμπληρωματικά με άλλες παροχές (χρηματικές ή σε είδος) του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας (Χλέτσος, 2008). Το σύνθημα είναι η κάλυψη της διαφοράς πραγματικού εισοδήματος και του αποδεκτού εισοδήματος για διαβίωση σε μια συγκεκριμένη κοινωνία (Ματσαγγάνης, 2013). Γενικότερη στόχευση του μέτρου αποτελεί η κοινωνική παρέμβαση ενάντια στην ακραία φτώχεια, η μείωση των ανισοτήτων και του κοινωνικού αποκλεισμού (PeñaCasas, 2005), αλλά και η ενίσχυση της δυνατότητας κοινωνικής ένταξης ή επανένταξης στην αγορά εργασίας ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού (Δημουλάς, 2017).

Επιπρόσθετα, θα μπορούσαμε να πούμε ότι χαρακτηρίζεται από μια ομοιομορφία και καθορίζει τις εθνικές αντιλήψεις για την ανισότητα και τη φτώχεια, και όχι ανάλογα με τις ανάγκες του ατόμου και το πώς αυτές διαφοροποιούνται (Χλέτσος, 2008). Ακόμα, η λήψη του επιδόματος πραγματοποιείται υπό όρους και κατά συνέπεια πρέπει να υπάρχει άμεση σύνδεση με την προσφορά εργασίας αμειβόμενη ή εθελοντική. Επίσης, είναι ανεξάρτητη από το αίτημα για βασικό μισθό και το ύψος του βρίσκεται σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα από αυτόν, με σκοπό να αποφευχθεί η «παγίδευση» των ληπτών στη φτώχεια και την ανεργία, επιχείρημα και εφαρμογή που αποδεικνύεται σε αρκετές περιπτώσεις χωρών ότι είχε αρνητικές επιπτώσεις. Επίσης, η πρόσληψη του επιδόματος είναι συγκεκριμένης χρονικής διάρκειας ή η ανανέωση αυτού έρχεται έπειτα από τη συμμόρφωση του λήπτη προς συγκεκριμένες εργασιακές πρακτικές. Τέλος, τα επιδόματα καταβάλλονται είτε σε τοπικό επίπεδο είτε σε επίπεδο δήμου, καλύπτοντας σε διαφορετικό βαθμό τις ανάγκες των ωφελουμένων (Δημουλάς, 2017).

Όσον αφορά τους δικαιούχους του ελαχίστου εισοδήματος προέρχονται από τις πιο ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Πιο συγκεκριμένα, είναι άτομα τα οποία ζουν μόνα τους, μονογονεϊκές οικογένειες και άνεργοι (Χλέτσος, 2008) αλλά κυρίως είναι άτομα που βρίσκονται συχνά στο περιθώριο του συστήματος (outsiders). Στη διαθέσιμη βιβλιογραφία, γίνεται λόγος για μια υπο-τάξη (underclass), η οποία δεν διαθέτει δεξιότητες, ούτε σύνδεση με τα μέσα παραγωγής. Τέλος, οι δικαιούχοι που δύνανται να λάβουν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, μπορεί, επιπλέον, να είναι υπό προνοιακή περιθωριοποίηση (welfaremarginalisation), που σημαίνει ότι συνδέονται άμεσα με τον αποκλεισμό από κοινωνικές υπηρεσίες, παροχές πρόνοιας και φορείς κοινωνικής προστασίας (Λαλιώτη, 2017)

Σύμφωνα με τους Frazer και Marlier (2016), τα συστήματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στα κράτη μέλη της Ε.Ε. χωρίζονται σε πέντε κατηγορίες:

1. Απλά και περιεκτικά συστήματα, τα οποία απευθύνονται σε άτομα τα οποία δε διαθέτουν τα αναγκαία μέσα διαβίωσης (π.χ. Βέλγιο, Κύπρος, Ελβετία, Δανία),
2. Απλά και μη κατηγορικά συστήματα, τα οποία διαθέτουν περιορισμένη επιλεξιμότητα και κάλυψη (π.χ. Αυστρία, Ελλάδα, Λιθουανία, Πορτογαλία, Σερβία).
3. Γενικά συστήματα έσχατης ανάγκης με πρόσθετα κατηγορικά οφέλη, τα οποία καλύπτουν το μεγαλύτερο μέρος των ατόμων που χρειάζονται υποστήριξη (π.χ. Λετονία, Βόρεια Μακεδονία, Πολωνία, Ηνωμένο Βασίλειο).
4. Πολύπλοκα δίκτυα διαφορετικών, συχνά κατηγορικών συστημάτων και μερικές φορές αλληλοεπικαλυπτόμενων. Τα συστήματα αυτά καλύπτουν τα περισσότερα άτομα που χρειάζονται υποστήριξη (Γαλλία, Ιρλανδία, Μάλτα, Ρουμανία).
5. Πολύ περιορισμένα, μερικά ή αποσπασματικά συστήματα που περιορίζονται σε στενές κατηγορίες ανθρώπων και δεν καλύπτουν πολλούς από αυτούς που χρειάζονται υποστήριξη (Βουλγαρία).

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα έχει διαφορετικούς ορισμούς σε κάθε κράτος – μέλος και η χορήγηση του στις περισσότερες από αυτές γίνεται έπειτα από αίτηση (δε γίνεται αυτόματη χορήγηση) του συγκεκριμένου ατόμου/οικογένειας. Ακόμα, η εν λόγω «εγγύηση» έχει κατοχυρωθεί σε όλη την Ε.Ε. μέσω σχετικής νομοθεσίας ή κανόνων διοικητικού χαρακτήρα. Κοινό παρανομαστή των προγραμμάτων ΕΕΕ, αποτελεί ο έλεγχος των οικονομικών πόρων του δικαιούχου και η προϋπόθεση για αναζήτηση εργασίας (για τα άτομα ικανά προς εργασία). Επιπρόσθετα, τα ποσά των επιδομάτων ρυθμίζονται σύμφωνα με την σύνθεση των οικογενειών και αφορούν τους νόμιμα εγκατεστημένους πολίτες της χώρας, είτε είναι οικογένειες είτε νοικοκυριά. (PeñaCasas, 2005).

Όταν μιλάμε για προγράμματα ελάχιστων εισοδημάτων πρέπει να διευκρινιστεί ότι δεν έχουν παντού την ίδια μορφή, καθώς κάθε χώρα διαθέτει τη δική της κοινωνική πολιτική, η οποία έχει διαμορφωθεί υπό συγκεκριμένες ιστορικές και κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες. Επίσης, σε πολλές χώρες παρατηρείται διοικητική αποκέντρωση των προγραμμάτων (λειτουργία σε περιφερικό επίπεδο, με συμμετοχή των τοπικών φορέων) (Μαραγκός και Αστρουλάκης, 2010).

Όπως διαπιστώνεται, τα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος σε ολόκληρη την Ευρώπη κατέχουν σημαντικό ρόλο σε πολλές χώρες, ωστόσο παρουσιάζουν κάποιες αδυναμίες οι οποίες είναι κοινές στα κράτη – μέλη της ΕΕ. Οι σημαντικότερες αφορούν το ύψος της οικονομικής

ενίσχυσης, τα ποσοστά μη ανάληψης και την κάλυψη του πληθυσμού. Οι Frazer και Marlier (2016) αναφέρουν ότι το ύψος της ενίσχυσης είναι εξαιρετικά χαμηλό και σπάνια ξεπερνά το όριο της σχετικής φτώχειας, με εξαίρεση την Ελβετία, την Κύπρο, την Ισλανδία, το Λιχτενστάιν και την Ολλανδία όπου το ποσό του επιδόματος θεωρείται επαρκές. Συνεπώς, τα συστήματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είναι ανεπαρκή για την εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης των πολιτών.

Ακόμα σε σχέση με το ζήτημα της μη ανάληψης, οι συγγραφείς εντοπίζουν ότι οι πιο συνηθισμένοι λόγοι για τους οποίους δεν προχωρούν τα άτομα σε διεκδίκηση του επιδόματος (ακόμα και αν το δικαιούνται) είναι προσωπικοί λόγοι όπως η άγνοια, ο φόβος του στιγματισμού ή ψυχικές ασθένειες. Άλλοι λόγοι είναι οι δομικοί, όπου εντοπίζεται για παράδειγμα η έλλειψη ενημέρωσης σχετικά με τους όρους του προγράμματος και η αυξημένη γραφειοκρατία, αλλά και εμπόδια που σχετίζονται με τον τρόπο εφαρμογής παραδείγματος χάριν η έλλειψη προβολής και υποστήριξης του προγράμματος από τις κοινωνικές υπηρεσίες. Αναφορικά με την κάλυψη του πληθυσμού βλέπουμε ότι εξαιτίας της υψηλής επιλεκτικότητας των συστημάτων (οι όροι διαφέρουν από χώρα σε χώρα), υπάρχουν κάποιες ομάδες οι οποίες μένουν εκτός του πληθυσμού. Τέτοιες ομάδες, που δεν καλύπτονται συνήθως, είναι οι άστεγοι, οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο, οι παράνομοι μετανάστες, οι Ρομά που ζουν σε κατακλυσμούς, οι νέοι και φοιτητές, οι εργαζόμενοι φτωχοί, οι μη εγγεγραμμένοι άνεργοι και οι ιδιοκτήτες ακινήτων (Frazer&Marlier, 2016).

Άλλο ένα θέμα που εντοπίζεται στην εφαρμογή των προγραμμάτων αφορά τον πυλώνα της ένταξης και επανένταξης των ωφελουμένων στην αγορά εργασίας. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στις περισσότερες χώρες δεν διαθέτει επαρκή ανάπτυξη εξατομικευμένης προσέγγισης των ωφελουμένων στον πυλώνα αυτό. Τούτο συμβαίνει, διότι απαιτούνται πρόσθετοι πόροι, εξειδικευμένο προσωπικό στις κοινωνικές υπηρεσίες και συντονισμός των διαφόρων υπηρεσιών στις οποίες επικρατεί επί του παρόντος δυσλειτουργικότητα (Frazer&Marlier, 2009). Παρά τις όποιες αδυναμίες των προγραμμάτων, πρέπει να σημειωθεί ότι διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην άμβλυνση των επιπτώσεων της φτώχειας (μείωση του χάσματος) και του κοινωνικού αποκλεισμού (Frazer&Marlier, 2016).

2.2. Η πρόταση του Βασικού Εισοδήματος

Μία εναλλακτική πρόταση που έχει διατυπωθεί για το ξεπέραςμα των αρνητικών χαρακτηριστικών του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είναι αυτή του Βασικού Εισοδήματος.

Το Βασικό Εισόδημα (BasicIncome) αποτελεί μια πρόταση που δεν έχει εφαρμοστεί ακόμα, παρά μόνο σε πιλοτική εφαρμογή. Ωστόσο είναι ενδιαφέρον να εξετάσουμε τη συγκεκριμένη δυνητική πολιτική σε εκτεταμένο επίπεδο, συγκρίνοντάς την με την κατεξοχήν και κυρίαρχη επιλογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Το βασικό εισόδημα προέρχεται από μια «ουμανιστική προσέγγιση» κατά την οποία όλοι οι πολίτες ενός κράτους θα πρέπει να λαμβάνουν ένα εισόδημα το οποίο θα είναι ικανό να καλύπτει τις βασικές τους ανάγκες, όπως αυτές ορίζονται από την εκάστοτε κοινωνία που διαβιεί. Χωρίς κάποιες προϋποθέσεις (άνευ όρων). Ουσιαστικά μπορεί να θεωρηθεί ως μια κρατική εγγύηση. Η έννοια του Β. Ε. συναντάται γύρω στον 17^ο αιώνα στα κείμενα του T.Paine (1796), προκαλώντας μεγάλη συζήτηση γύρω από αυτό, κυρίως για τη φιλοσοφική αιτιολογία και τη μορφή που είχε το Βασικό Εισόδημα (Μαραγκός και Αστρουλάκης, 2010).

Το 1986 ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Δίκτυο υποστηρικτών του Βασικού Εγγυημένου Εισοδήματος (BasicIncomeEarthNetwork - BIEN), με στόχο τη λειτουργία του ως συνδέσμου των υποστηρικτών αυτού, που θα ενθαρρύνει τη σχετική συζήτηση σε όλο τον ευρωπαϊκό χώρο (Μαραγκός και Αστρουλάκης, 2010). Ο VanParjis διακρίνει τρία χαρακτηριστικά γνωρίσματα του Βασικού Εισοδήματος. Η καταβολή του εισοδήματος γίνεται: α) σε άτομα (και όχι νοικοκυριά), β) καταβάλλεται ανεξάρτητα από άλλο εισόδημα του ατόμου και γ) δεν απαιτεί την εκτέλεση οποιασδήποτε εργασίας ή αποδοχή μιας θέσης εργασίας (VanParjis, 1992). Η Fitzpatrick (1999) διακρίνει τρεις μορφές βασικού εισοδήματος: πλήρες (full) , μερικό (partial) και μεταβιβαστικό (transitional) (Μαραγκός και Αστρουλάκης, 2010).

Το ενδιαφέρον με το Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα είναι ότι προσπαθεί να επανεξετάσει τη «συμβατότητα» των στόχων για τη μείωση της φτώχειας και της ανεργίας. Ως αποτέλεσμα, σήμερα βλέπουμε να εμφανίζεται σαν μια πρόταση που συνδυάζει την επαρκή κοινωνική προστασία με τις απαιτήσεις της αγοράς εργασίας, αποσκοπώντας να οδηγήσει σε μια δικαιότερη διανομή του εισοδήματος (Μαραγκός και Αστρουλάκης, 2010). Πιο συγκεκριμένα, όμως, το Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα, αφορά την παροχή επιδόματος όπου το ύψος του είναι συγκεκριμένο για όλους τους δικαιούχους ανεξαρτήτως εισοδήματος. Το συγκεκριμένο επίδομα με την αύξηση του εισοδήματος του ατόμου, δε συνεπάγεται τη μείωση αυτού, αντιθέτως προστίθεται στη βάση που παρέχει το βασικό εισόδημα. Ακόμα, το βασικό εισόδημα, συνδέεται με την κάλυψη των λεγόμενων βασικών αναγκών (basicneeds). Το ποσό που διατίθεται στα

άτομα είναι δυνατόν είτε να υπολείπεται είτε να υπερβαίνει οποιοδήποτε επίπεδο εισοδήματος θεωρείται επαρκές για να καλύψει τις βασικές ανάγκες ενός ατόμου (VanParijs, 1992).

Το Βασικό Εισόδημα, διαθέτει τα τρία χαρακτηριστικά που παρουσιάστηκαν, παρ' όλα αυτά σύμφωνα με τον VanParijs (1992), ενώ εξ ορισμού δεν εμποδίζει την εισαγωγή του παράλληλα με άλλες μεταβιβάσεις οι οποίες διατίθενται μέσω κριτηρίων επιλεξιμότητας και έλεγχου των μέσων. Στην περίπτωση εισαγωγής ενός προγράμματος βασικού εισοδήματος, δεν απαιτείται η κατάργηση των υπόλοιπων μεταβιβάσεων του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, ωστόσο θα απαιτούνταν αναμφίβολα σημαντικές προσαρμογές.

Η πρόταση για ένα Βασικό Εισόδημα, θα μπορούσε να αποτελέσει μια ελκυστική λύση για τις αναδυόμενες χώρες και οικονομίες, όπου τα υπάρχοντα συστήματα έχουν μεγάλα κενά κάλυψης και χαμηλή προοδευτικότητα. Ωστόσο, η υιοθέτηση μιας τέτοιας πολιτικής, απαιτεί τη συνέπεια με άλλες δημοσιονομικές προτεραιότητες. Για παράδειγμα η δημιουργία δημοσιονομικού χώρου για τη χρηματοδότηση άλλων οικονομικών αναγκών, ενώ παράλληλα θα διασφαλίζεται η διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών. Άλλη μια απαίτηση είναι η ενίσχυση της ικανότητας διανομής χρηματικών μεταβιβάσεων και η ανάπτυξη μιας «επικοινωνίας» για τη στήριξη μιας ευρύτερης ομάδας μεταρρυθμιστικών μέτρων. Ωστόσο, με τις νέες τεχνολογικές εξελίξεις, έχει ενισχυθεί σημαντικά η ελκυστικότητα για ένα Βασικό Εισόδημα με σκοπό την ενίσχυση του δικτύου της κοινωνικής προστασίας, ενισχύοντας με αυτόν τον τρόπο και τη διοικητική ικανότητα για καλύτερη εστίαση των αναδιανεμητικών δαπανών (InternationalMonetaryFoundation, 2017).

Αν και το βασικό εισόδημα είναι μια μορφή ελάχιστου εισοδήματος, διαφέρει σημαντικά από το ελάχιστο εγγυημένο. Συγκριτικά, η θεμελιώδης διαφορά των δύο αφορά τη χορήγησή του, όπου στην πρώτη περίπτωση παρέχεται βάση ενός άνευ όρων δικαιώματος, ενώ στη δεύτερη περίπτωση η χορήγηση αυτού πραγματοποιείται μέσα από κριτήρια επιλεξιμότητας. Το βασικό εισόδημα, καταβάλλεται σε όλους σε ατομική βάση, χωρίς έλεγχο των μέσων, σε αντίθεση με το ελάχιστο εισόδημα το οποίο παρέχεται σε νοικοκυριά τα οποία έχουν υποβληθεί σε έλεγχο των μέσων. Ακόμα, το βασικό εισόδημα, όπως αναφέρθηκε ήδη, καταβάλλεται ανεξάρτητα από οποιοδήποτε εισόδημα που προέρχεται από άλλες πηγές, καθώς και δεν είναι προαπαιτούμενο το άτομο να εργάζεται ή να εργαζόταν στο παρελθόν, ούτε να είναι διατεθειμένο να δεχτεί μια θέση εργασίας εάν προσφερθεί. Το βασικό εισόδημα δεν απαιτεί κάποια προϋπόθεση που να σχετίζεται με την εργασία και καταβάλλεται ως δικαίωμα. Από τη

άλλη μεριά, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα παρέχεται στους δικαιούχους του σύμφωνα με συγκεκριμένα εισοδηματικά κριτήρια και επέρχεται μείωση ή κατάργηση της παροχής ανάλογα με το εισόδημα από εργασία. Επιπλέον, οι δικαιούχοι είναι αναγκαίο να αναζητούν εργασία, όπως και να αποδέχονται οποιαδήποτε εργασία τους προσφερθεί, για να μπορέσουν να διατηρήσουν το δικαίωμα στην εισοδηματική ενίσχυση. Ακόμα, στην περίπτωση που δεν αποδεχτούν την εργασία που τους προσφέρεται, προβλέπεται αναστολή ή διακοπή της παροχής εισοδήματος.

Τα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος έχει παρατηρηθεί ότι δημιουργούν αυτό που αποκαλείται συχνά «παγίδα της φτώχειας ή της ανεργίας» και καταστρέφουν κίνητρα για την εκτέλεση αμειβόμενης εργασίας (VanParjiss, 2004). Για να κατανοήσουμε καλύτερα τις επιπτώσεις που έχουν τα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος στη συζήτηση αυτή, θεωρείται εύλογο να αποσαφηνιστούν οι δύο όροι που αναφέρθηκαν ανωτέρω. Η καταβολή προνοιακών επιδομάτων, ενδέχεται να δημιουργήσει αντικίνητρα για εργασία. Αυτό διότι, η αύξηση των εισοδημάτων από εργασία οδηγεί σε μείωση των επιδομάτων που λαμβάνουν τα άτομα και στην καταβολή φόρων. Συνέπεια αυτού είναι, τα άτομα με χαμηλά εισοδήματα που προέρχονται από εργασία να μην έχουν κίνητρα να εργαστούν, να διευρύνεται η εξάρτησή τους από την κοινωνική πρόνοια και να πέφτουν στην «παγίδα της φτώχειας». Από την άλλη μεριά, όταν τα επιδόματα που καταβάλλονται στους ανέργους και στις οικογένειές τους είναι τόσο υψηλά, συγκριτικά με τις αμοιβές από την εργασία, τότε ο άνεργος δεν διαθέτει ουσιαστικά κίνητρα να ενταχθεί στην εργασία και πέφτει στην «παγίδα της ανεργίας» (OECD, 1997). Ως εκ τούτου, βλέπουμε στα συστήματα ελαχίστου εισοδήματος, τα άτομα να παραμένουν εξαρτημένα από τις προνοιακές πολιτικές, χωρίς ουσιαστικά κίνητρα να εργασθούν.

Το βασικό εισόδημα, όπως αναφέρθηκε, ήδη, είναι καθολικό και δεν διατίθεται στα άτομα με κριτήρια αιρεσιμότητας. Έτσι, είναι πιθανότερο ο ρυθμός ανάληψης των παροχών να είναι υψηλότερος, καθώς λιγότερα φτωχά άτομα θα παραλείψουν να επωφεληθούν από τα οφέλη που έχουν δικαίωμα. Επίσης, αποφεύγεται ο στιγματισμός των δικαιούχων της παροχής καθώς δεν υποβάλλονται σε διάφορες διαδικασίες για να αποδείξουν ότι δικαιούνται την εκάστοτε παροχή. Ακόμα, η καταβολή του επιδόματος δε διακόπτεται με την αποδοχή μιας θέσης εργασίας, δίνοντας έτσι την προοπτική και τα κίνητρα, ιδίως στα πολύ φτωχά άτομα, να εργαστούν (ενδέχεται σε διαφορετική περίπτωση να μην προέβαιναν σε αυτήν την επιλογή). Η διάσταση αυτή του βασικού εισοδήματος, ισοδυναμεί με την εξάλειψη μιας πτυχής της παγίδας

της ανεργίας που συναντάμε στο ελάχιστο εισόδημα. Το βασικό εισόδημα μπορεί να κατανοηθεί και να χρησιμοποιηθεί ως επίδομα στην εργασία ή ως συμπλήρωμα των αποδοχών, ωστόσο δεν περιορίζεται σε αυτόν τον ρόλο. Το γεγονός ότι αποδίδεται άνευ όρων του απαγορεύει κάθε είδους επιδότηση για την απασχόληση, με όποιον τρόπο κατανοείται σε γενικές γραμμές (VanParjis, 2004).

Β' ΜΕΡΟΣ – ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΚΕΑ

3. Επιδόματα ελάχιστης κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα μια πρώτη μορφή κοινωνικής προστασίας κάνει την εμφάνισή της με την ίδρυση του ελληνικού κράτους. Το άρθρο 5 του Συντάγματος του 1844 κατοχυρώνει για πρώτη φορά ρυθμίσεις σχετικά με τις προϋποθέσεις χορήγησης κοινωνικών παροχών. Οι ομάδες που καλύπτονταν γενικότερα από την υποτυπώδη κοινωνική προστασία που πρόσφερε το ελληνικό κράτος ήταν πολύ περιορισμένες. Συγκεκριμένα, ρυθμίσεις μέσω ειδικών νόμων εξασφάλιζαν την προστασία των κληρικών και των κρατικών υπαλλήλων (πολιτικών, στρατιωτικών και ναυτικών υπαλλήλων)¹¹ (Αμίτσης, 2001).

«Το ελληνικό μοντέλο κοινωνικής ασφάλειας προσανατολιζόταν στην εξασφάλιση ελάχιστων ορίων προστασίας μέσω της εισαγωγής στοιχείων κοινωνικής αλληλεγγύης στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (ΣΚΑ). Οι σχετικές ρυθμίσεις εντοπίζονται στο θεσμό των κατώτατων ορίων συντάξεων καθώς και στις τεχνικές προσαύξησης ή συμπλήρωσης των ασφαλιστικών παροχών ανάλογα με τις οικογενειακές ή εισοδηματικές ανάγκες του ασφαλισμένου». Οι ρυθμίσεις αυτές αντιστοιχούν σε μηχανισμούς κατοχύρωσης ελάχιστων ορίων (Αμίτσης, 2001: 120-121).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα ρύθμισης για συγκεκριμένες κατηγορίες, αποτελεί η εφαρμογή της τεχνικής των κατώτατων ορίων συντάξεων που είχε χρησιμοποιηθεί εκτεταμένα από τις αρχές της δεκαετίας του 1970. Η τεχνική αυτή αφορά την κάλυψη ατόμων που δε θεμελιώνουν δικαιώματα σε επαρκείς παροχές από το ΣΚΑ. Ιστορικά, αυτό λειτούργησε «ως δικλείδα ασφαλείας για τα άτομα που δε συμπληρώνουν τις προϋποθέσεις για λήψη σύνταξης ανταποδοτικού τύπου. Αμβλύθηκαν έτσι οι ανταποδοτικές διαστάσεις του ΣΚΑ, προς όφελος των εργαζομένων εκείνων που δε θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν με τις εισφορές τους τη χορήγηση μιας αξιοπρεπούς παροχής από τους ασφαλιστικούς φορείς». Στους μηχανισμούς ασφαλιστικής τεχνικής, βλέπουμε να εντάσσεται το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ) που θεσμοθετήθηκε το 1996 με σκοπό την ενίσχυση του εισοδήματος των χαμηλοσυνταξιούχων (Σισσούρας & Αμίτσης, 1999: 551, Αμίτσης, 2001).

¹¹Άρθρο 105, παράγραφος α' και ι', Σύνταγμα του 1844 (Αμίτσης, 2001).

Η έλλειψη ενός προγράμματος ελάχιστου εισοδήματος στην Ελλάδα αναπληρωνόταν, επίσης, από τη λειτουργία κατηγορικών προγραμμάτων που απευθύνονται σε συγκεκριμένες κατηγορίες του πληθυσμού. Τέτοιου είδους προγράμματα ήταν:

- Η οικονομική ενίσχυση των απροστάτευτων παιδιών,
- Η προνοιακή κάλυψη των γυναικών, σε περίπτωση μητρότητας, που δεν καλύπτονται από φορείς κοινωνικής ασφάλισης και δε διαθέτουν επαρκή μέσα συντήρησης,
- Η εισοδηματική ενίσχυση των ατόμων με ειδικές ανάγκες,
- Η συνταξιοδότηση των ανασφάλιστων υπερηλίκων,
- Η ενίσχυση συγκεκριμένων κατηγοριών παλινοστούντων ομογενών (Σισσούρας & Αμίσης, 1999).

Έτσι, βλέπουμε να δίνεται έμφαση στις προνοιακές κατηγορικές παροχές και στο ΣΚΑ για την κάλυψη των ελάχιστων ορίων διαβίωσης συγκεκριμένων κατηγοριών, παραγκωνίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο ομάδες του πληθυσμού που δεν έχουν ενταχθεί στην αγορά εργασίας. Σε αντίθεση με την Ελλάδα, οι ευρωπαϊκές χώρες προστατεύουν τις ομάδες αυτές μέσω ενός συστήματος ελαχίστου εισοδήματος.

Γενικότερα, το κράτος πρόνοιας από την εποχή της μεταπολίτευσης του 1974 έως την έναρξη της οικονομικής κρίσης χαρακτηριζόταν από την απροθυμία του ελληνικού κράτους να καταπολεμήσει τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό (Σωτηρόπουλος, 2015). Η μεγάλη έμφαση στα ανταποδοτικά επιδόματα κοινωνικής ασφάλισης (κυρίως συντάξεις), με ελάχιστες προβλέψεις για τους «μη ασφαλισμένους κοινωνικούς κινδύνους»¹², μια πελατειακή μεσολάβηση της πρόσβασης σε πόρους, ένα κατακερματισμένο σύστημα συντήρησης εισοδήματος και το εθνικό σύστημα υγείας που θεωρητικά λειτουργεί καθολικά από το 1983 να υποφέρει από αναποτελεσματικότητα και διαφθορά¹³ και πολύ χαμηλά ποσοστά ικανοποίησης των ασθενών, αποτελούσαν κύρια χαρακτηριστικά της κοινωνικής προστασίας της χώρας (Matsaganis, 2000, Ματσαγγάνης, 2004). Η οικογένεια ήταν και είναι ο βασικός μηχανισμός ικανοποίησης αναγκών των ευάλωτων κοινωνικά ομάδων. Αυτή ήταν που συχνά παρείχε στα άτομα πρόσβαση σε στέγη, τροφή, περίθαλψη και κάλυψη των μικροεξόδων τους (Σωτηρόπουλος, 2015, Δημουλάς, 2018).

¹²Όπως η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός

¹³Η οποία στην πράξη απέτυχε να αντικαταστήσει την κοινωνική ασφάλιση και συνυπήρχε με έναν μεγάλο ιδιωτικό τομέα (με τον οποίο συχνά αναπτύσσει ακατάλληλες σχέσεις) (Matsaganis, 2000: 121)

Η κοινωνική πρόνοια θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «φτωχός συγγενής» στο εσωτερικό του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Όσον αφορά, τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας θα μπορούσαμε να πούμε ότι χαρακτηρίζονται από έλλειψη συντονισμού μεταξύ τους, χορηγούνται από διαφορετικές υπηρεσίες και υπό διαφορετικούς κανόνες. Επί της ουσίας το άθροισμά τους «αποτελεί ένα άναρχο οικοδόμημα που συνδυάζει αλληλεπικαλύψεις και κενά κάλυψης» αντί ένα συνεκτικό σύνολο (Ματσαγγάνης, 2004: 48).

Τα αίτια για την ανωτέρω κατάσταση οφείλονται στον τρόπο διανομής της κοινωνικής πολιτικής του ελληνικού κράτους. Η διάκριση απονομής κοινωνικών παροχών σε άτομα εντός των τειχών (insiders)¹⁴ και εκτός των τειχών (outsiders)¹⁵ αναφορικά με την αγορά εργασίας, αποτελούσε μοτίβο (pattern) που ακολουθούσε η χώρα για πολλά χρόνια. Ουσιαστικά οι ελληνικές κυβερνήσεις «μοίραζαν» οφέλη κοινωνικής πολιτικής με πελατειακό τρόπο προκειμένου να ανταλλάσουν διευκολύνσεις με ψήφους (Σωτηρόπουλος, 2015). Σύμφωνα με τα ανωτέρω παρατηρούμε ότι η Ελλάδα αποτελεί κύριο παράδειγμα του Νοτιοευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους (Ferrera, 1996).

Η Ελλάδα με την είσοδό της στην Ευρωζώνη, γνώρισε μια περίοδο ταχείας ανάπτυξης (μέσου όρου 4% το 2000-2008). Ωστόσο, πίσω από αυτή τη φαινομενική ανάπτυξη, βρισκόταν μία οικονομία σε μεγάλο βαθμό μη ανταγωνιστική με πολλές αδυναμίες: χρόνια δημοσιονομικά και εξωτερικά ελλείμματα και ένα μεγάλο δημόσιο χρέος (Matsaganis, 2011). Η σχετικά «άκαμπτη» αγορά εργασίας που προσέφερε υψηλούς μισθούς και επιδόματα σε όσους ήταν απασχολούμενοι και συνυπήρχε με την οικογενειακή στήριξη που προσφερόταν στους άνεργους, έπαψε να λειτουργεί αρμονικά (Χλέτσος, 2013). Σε συνδυασμό με την Παγκόσμια οικονομική κρίση του 2007 – 2008, η Ελλάδα βρέθηκε σε βαθιά και παρατεταμένη οικονομική κρίση με γιγαντιαίες συνέπειες στην οικονομία, τον κοινωνικό ιστό και το πολιτικό σύστημα.

Με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης και τη δημοσιονομική πειθαρχία ως απόρροια των μνημονιακών συμβάσεων, δημιουργήθηκε αυξημένη ζήτηση για κοινωνική προστασία για τις ευάλωτες κοινωνικά ομάδες, καθώς η ανάγκη ήταν μεγαλύτερη παρά ποτέ. Το σύστημα προστασίας παρουσίαζε σημαντικά κενά, διοικητικές αστοχίες και λάθη σχεδιασμού, τα οποία προϋπήρχαν της κρίσης, όμως επανήλθαν στο προσκήνιο με δραματικό τρόπο (Ματσαγγάνης,

¹⁴Γιατροί, δικηγόροι, μηχανικοί και εργαζόμενοι του δημοσίου τομέα, όλοι οι ασφαλιζόμενοι στα «ευγενή» ταμεία (Σωτηρόπουλος, 2015: 9)

¹⁵Εργαζόμενοι στον ιδιωτικό τομέα, εργαζόμενοι σε καθεστώς ημιαπασχόλησης, νέοι και άνεργοι (Σωτηρόπουλος, 2015: 9).

2013). Οι μεταρρυθμίσεις που δρομολογήθηκαν στο πλαίσιο εφαρμογής των υποχρεώσεων της χώρας, οδήγησαν στην περαιτέρω αποδόμηση του ήδη «διάτρητου κοινωνικού δικτύου ασφαλείας» (Φερόνας, 2017).

Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, την περίοδο αυτή, εστιάστηκε στη μείωση της χρηματοδότησης των κοινωνικών δαπανών. Έτσι, το τοπίο διαμορφώθηκε ως εξής: στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης πραγματοποιήθηκαν συγχωνεύσεις των ταμείων και των φορέων ασφάλισης, στη χορήγηση των επιδομάτων πραγματοποιήθηκε αλλαγή στις ασφαλιστικές προϋποθέσεις και στις κατηγορικού τύπου κοινωνικές παροχές, θεσμοθέτηση εισοδηματικών και περιουσιακών κριτηρίων¹⁶, αποκτώντας κατ' αυτόν τον τρόπο προνοιακό χαρακτήρα. Σημαντική θετική θεσμοθέτηση στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, και ίσως η μοναδική, αποτελεί η δωρεάν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη για όλους τους ανασφάλιστους (Δημουλάς, 2018).

Κατά τη διάρκεια των ετών βλέπουμε την εφαρμογή ή την επέκταση των κριτηρίων απόδοσης παροχών με βάση το εισόδημα και τα περιουσιακά στοιχεία και τη διαφοροποίηση του ύψους τους, ανάλογα με τα κριτήρια αυτά, και την οικογενειακή κατάσταση των ωφελουμένων τόσο στα επιδόματα της κοινωνικής βοήθειας, όσο και στις παροχές του μηχανισμού της κοινωνικής ασφάλισης (Δημουλάς, 2018).

Σε όλα τα επίπεδα του κράτους πρόνοιας παρατηρούνται δραστικές μειώσεις των κοινωνικών δαπανών, όπως εξετάστηκε και ανωτέρω. Σε συνδυασμό με την υψηλή φορολογία εισοδήματος και ακινήτων δημιουργήθηκε μια νέα σύσταση των ευάλωτων κοινωνικά ομάδων, η οποία αποτελούταν από μισθωτούς, άνεργους, φτωχούς και κοινωνικά αποκλεισμένους. Τα μέτρα στήριξης αυτών των ομάδων ήταν σποραδικά και αποσπασματικά, αδυνατώντας να αντισταθμίσουν το βάρος που επωμίζονταν από τα μέτρα λιτότητας (Σωτηρόπουλος, 2015).

Το σύστημα κοινωνικής προστασίας χρηματοδοτείται κυρίως από το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης (ασφαλιστικές εισφορές) (Χλέτσος, 2008). Η εξοικονόμηση πόρων από τις περικοπές που επιβλήθηκαν θα έπρεπε να αποδοθούν για τη χρηματοδότηση των παροχών κοινωνικής βοήθειας. Ωστόσο, κάτι τέτοιο δεν πραγματοποιήθηκε. Αντιθέτως, προωθήθηκε η αναδιάρθρωση των ίδιων των κοινωνικών επιδομάτων και η εξοικονόμηση πόρων από αυτά (Δημουλάς, 2018).

¹⁶Π.χ. στα οικογενειακά επιδόματα, τους βρεφικούς και παιδικούς σταθμούς, στην πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας (Δημουλάς, 2018: 182)

Όσον αφορά τις κοινωνικές δαπάνες το ελληνικό κράτος δεν μπορεί να χαρακτηριστεί «σπάταλο» ή «υπερδιογκωμένο», καθώς σύμφωνα με τα στοιχεία που λαμβάνουμε από την Παγκόσμια Τράπεζα (2016) σχετικά με τις δαπάνες για προγράμματα κοινωνικής προστασίας το 2014 ανέρχονται στο 22,1% του ελληνικού ΑΕΠ της χώρας (στα 41,3 δισεκατομμύρια ευρώ). Συγκριτικά με τα υπόλοιπα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), η Ελλάδα βρίσκεται ελαφρώς χαμηλότερα από τον μέσο όρο (24,2%). Κυρίαρχη δαπάνη της κοινωνικής προστασίας αποτελούν οι συντάξεις. Πιο συγκεκριμένα, οι εισφορές των συνταξιοδοτικών δαπανών ανέρχονταν στο 15,9% του ΑΕΠ για το 2014, ποσοστό που αντιστοιχεί στο 72% των συνολικών δαπανών κοινωνικής προστασίας της χώρας. Η εν λόγω κατανομή έχει ως αποτέλεσμα συγκριτικά με άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, οι δαπάνες για την υγεία, τα επιδόματα ανεργίας και την κοινωνική πρόνοια να είναι χαμηλές.

«Η υπερτροφικότητα των συντάξεων και η ατροφικότητα των άλλων προγραμμάτων είναι ένα από τα ιδιαίτερα γνωρίσματα του κοινωνικού κράτους της Ελλάδας», όπως αναφέρθηκε ήδη (Ματσαγγάνης, 2004: 47). Πέραν τούτου η χαμηλή χρηματοδότηση των προγραμμάτων κοινωνικής βοήθειας οφείλεται στις επιδράσεις που είχε η οικονομική κρίση και τα μνημόνια οικονομικής «εξυγίανσης» της χώρας. Οι κοινωνικές μεταρρυθμίσεις που προωθούσαν οι μνημονιακές συμφωνίες απαιτούσαν τη μείωση των κοινωνικών δαπανών και γενικότερα τη συνολική αναδιαμόρφωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Στο σύστημα κοινωνικής προστασίας της Ελλάδας υπάρχουν περίπου 200 κωδικοί παροχών και προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας, με εξαίρεση των παροχών που προέρχονται μέσω φορολογικών απαλλαγών. Από την αξιολόγηση της Παγκόσμιας Τράπεζας για την κοινωνική προστασία στην Ελλάδα, φαίνεται χαρακτηριστικά η άποψη ότι είναι αναγκαία η περικοπή ή κατάργηση κατηγορικών επιδομάτων. Προωθείται έντονα η αντικατάσταση των εν λόγω προγραμμάτων από το πρόγραμμα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, ενώ η στόχευση της κοινωνικής πολιτικής που προτείνεται στρέφει το βλέμμα της στους ακραία φτωχούς (TheWorldBank, 2016). Με μία πιο προσεκτική ματιά στα δεδομένα της αξιολόγησης, φαίνεται ότι υπάρχουν προγράμματα με μηδενικές δαπάνες, οι οποίες αποτελούν προβλέψεις για επιδόματα έκτακτου χαρακτήρα, ή άλλοι κωδικοί επιδομάτων οι οποίοι δεν έχουν καθόλου δαπάνες. Ως εκ τούτου ο συνολικός αριθμός των ενεργών κοινωνικών επιδομάτων ανέρχεται στα 143.

Η ριζική αναμόρφωση των κοινωνικών επιδομάτων με στόχο την ενδυνάμωση της κοινωνικής προστασίας δεν αποτελεί πρόταση που υποστηρίζεται μόνο από την Παγκόσμια Τράπεζα. Η μεταρρύθμιση του συστήματος με τρόπο συμβατό με τη δημοσιονομική προσαρμογή, στοχεύοντας στην εξοικονόμηση τουλάχιστον 1% του ΑΕΠ, προτίθεται από την πρόταση του ΔΝΤ στο δεύτερο Μνημόνιο, καθώς και στις συστάσεις σε μελέτη του ΟΟΣΑ¹⁷ (Ματσαγγάνης, 2013).

¹⁷ΟΟΣΑ (2012)Ελλάδα: Μεταρρυθμίσεις των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας

4. Το ΕΕΕ στην Ελλάδα – Από την προϊστορία στην εφαρμογή

Διενεργώντας μια ιστορική αναδρομή αναφορικά με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στην Ελλάδα, παρατηρούμε ότι η σύσταση της Ευρωπαϊκής του 1992 πέρασε απαρατήρητη. Μάλιστα, σε έκθεση αξιολόγησης της σύστασης (1998) η Ελλάδα ήταν μόνη χώρα, στην οποία υπάρχει πλήρης απουσία προγράμματος ελάχιστου εισοδήματος, σε εθνικό και τοπικό επίπεδο (Ματσαγγάνης, 2004), γεγονός που ίσχυσε έως το 2012, έτος το οποίο πάρθηκε για πρώτη φορά επίσημη απόφαση για εφαρμογή του μέτρου σε πιλοτικό επίπεδο. Γενικότερα οι χώρες της Νότιας Ευρώπης χαρακτηρίζονταν από ένα καθεστώς κοινωνικής βοήθειας στο οποίο απουσίαζε ένα εθνικό εισοδηματικό δίκτυο ασφαλείας (Gough, 1996). Παρ' όλα αυτά η ιδιαιτερότητα αυτή των χωρών του Νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου ευημερίας άρχισε να αλλάζει από τα τέλη της δεκαετίας το '90 με αρχές του 2000 και συνέχισε να υφίσταται μόνο για την Ελλάδα.

Η θεωρητική συζήτηση για την υιοθέτηση ενός ελαχίστου εισοδήματος στο δημόσιο λόγο στην Ελλάδα ξεκινάει από τα τέλη της δεκαετίας του '90, έχοντας ως έναυσμα την Ευρωπαϊκή σύσταση όπου αναφέρθηκε ανωτέρω. Στο διάλογο για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα βλέπουμε διαχρονικά να συμμετέχουν είτε σε επίπεδο συζήτησης είτε με υποτυπώδεις προτάσεις σχεδίου, στο εσωτερικό των κομμάτων ή με πιο εξωστρεφείς τρόπους, τα εκάστοτε κυβερνώντα κόμματα και τα κόμματα που βρίσκονταν στην αντιπολίτευση (αντιστοίχως και αντιστρόφως ανάλογα)¹⁸, αλλά και ασθενέστερα κοινοβουλευτικά κόμματα¹⁹. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να έρχεται στην επιφάνεια, άλλοτε λιγότερο και άλλοτε περισσότερο δυναμικά, η συζήτηση για ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Η θεσμοθέτηση αυτού, όπως φαίνεται, έπαιρνε τη μορφή «μπάλας του τέννις» όπου ανάλογα με το ποιο κόμμα βρισκόταν στο «σερβίς», εξυπηρετούσε την εκάστοτε πολιτική αντιπαράθεση, δίνοντας υποσχέσεις για την θέσπιση αυτού, οι οποίες μελλοντικά όπως αποδεικνύεται διαψεύστηκαν από την πραγματικότητα.

Η τελική έκβαση γύρω από το ζήτημα του μέτρου έρχεται το 2012, όπως αναφέρθηκε ήδη παραπάνω, μέσω της «επιβολής» της θεσμοθέτησης αυτού εντός της Δανειακής Σύμβασης της χώρας με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα. Ουσιαστικά, από την μη αποφασιστική πολιτική της λήψης τελικής απόφασης των πολιτικών δρώντων για ένα ελάχιστο εγγυημένο, αυτό αποτέλεσε πολιτική δέσμευση μέσω των μνημονιακών υποχρεώσεων της Ελλάδας. Παρ' όλα αυτά ιστορικά βλέπουμε ότι είχαν γίνει

¹⁸Νέα Δημοκρατία και ΠΑΣΟΚ

¹⁹π.χ. ο Συνασπισμός, το πρώτο μισό της δεκαετίας του 2000

άλλες τρεις, αποτυχημένες βέβαια προσπάθειες, για την θέσπιση ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος το 1998, το 2000 και το 2004 (Δημουλάς, 2017).

Η πρώτη απόπειρα έγινε το 1998 από την τότε αντιπολίτευση, από το βουλευτή της Νέας Δημοκρατίας Γιώργο Σούρλα, οποίος υπέβαλε στο Ελληνικό Κοινοβούλιο πρόταση νόμου για την θεσμοθέτηση ενός «μηχανισμού» ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Ουσιαστικά, η πρότασή του αφορούσε την διασφάλιση ενός ελάχιστου εισοδήματος για τους οικονομικά αδύνατους, ενός «βοηθήματος επιβίωσης», με σκοπό την μείωση της φτώχειας. Η πρόταση του νόμου ανέφερε χαρακτηριστικά ότι οι δικαιούχοι θα ήταν μόνο Έλληνες πολίτες, που θα κατοικούσαν μόνιμα στην χώρα και δεν θα τους είχε αφαιρεθεί η ελληνική ιθαγένεια. Τέλος, στο προτεινόμενο μέτρο δεν υπήρχαν δράσεις που αφορούν την ενσωμάτωση των δικαιούχων στην αγορά εργασίας. Το σχέδιο του Σούρλα απορρίφθηκε χωρίς καν τη διενέργεια ονομαστικής ψηφοφορίας (Λαλιώτη, 2017).

Η δεύτερη απόπειρα για θεσμοθέτηση έγινε το 2000, πρόταση η οποία προέρχεται από το ΠΑΣΟΚ με πρωτοβουλία του βουλευτή Θεόδωρου Τσουκάτου. Αυτή προέβλεπε το ελάχιστο εισόδημα να δίνεται με μηνιαία παροχή σε χρήμα και η διάρκεια αυτού έως και δύο χρόνια²⁰. Δικαιούχοι αυτού θα ήταν ηλικίας άνω των 22 ή μικρότερης ηλικίας στην περίπτωση που είχαν την ευθύνη για εξαρτώμενα μέλη της οικογένειάς τους. Κριτήρια επιλογής αποτελούσαν: οι δικαιούχοι να είναι Έλληνες πολίτες ή πολίτες των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η ανεπάρκεια των εισοδημάτων τους²¹, χωρίς την αναφορά στην περιουσιακή τους κατάσταση. Τέλος, οι δικαιούχοι θα έπρεπε: να παρακολουθούν προγράμματα εκπαίδευσης ή κατάρτισης, να αναζητούν άλλες παροχές κοινωνικής ασφάλισης και να προβαίνουν σε ενέργειες που θα προωθούν την κοινωνική τους αυτονομία (Δημουλάς, 2017). Το αποτέλεσμα ήταν το υποβληθέν νομοσχέδιο να μη συζητηθεί ποτέ (Λαλιώτη, 2017).

Τέλος, η τρίτη προσπάθεια που έγινε για την θεσμοθέτηση ενός ελάχιστου εισοδήματος το 2004 προέρχεται από βουλευτές του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου. Η πρόταση στόχευε στη αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας²² και η δημιουργία μηχανισμού εύρεσης εργασίας, για τα άτομα που ήταν ικανά προς εργασία. Αυτοί θα υποχρεούνταν να συμμετέχουν σε «προγράμματα οικονομικής δραστηριότητας κοινωνικής ένταξης με τη βοήθεια

²⁰Η λήψη θα ήταν αρχικά για 12 μήνες, με δυνατότητα ανανέωσης (Δημουλάς, 2017: 8).

²¹Συνυπολογίζοντας το εισόδημα των μελών της οικογένειας (Δημουλάς, 2017: 8).

²²Όπως αυτή ορίστηκε με σαφήνεια σε συνάρτηση με το στατιστικό κριτήριο του διάμεσου εισοδήματος (Δημουλάς, 2017: 10).

εξειδικευμένων λειτουργιών». Οι δικαιούχοι του προγράμματος έπρεπε να ήταν ηλικίας 18 και άνω, ενώ το επίδομα δεν θα είχε χρονικό περιορισμό. Επιπρόσθετα, η λήψη αυτού δεν οδηγούσε σε αποκλεισμό των δικαιούχων από άλλα κοινωνικά επιδόματα, αυτά αντιμετωπίζονταν ως συμπληρωματικά (Δημουλάς, 2017).

Παρά τις όποιες διαβουλεύσεις για το ελάχιστο εισόδημα στην Ελλάδα δεν υπήρξε κάποιο αποτέλεσμα. Η συζήτηση γύρω από αυτό χαρακτηρίστηκε, συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες²³ του Νοτιοευρωπαϊκού Μοντέλου, ότι είχε ρητορικό ή αποσπασματικό ενδιαφέρον των πολιτικών κομμάτων και άλλων ομάδων εκπροσώπησης (Λαλιώτη, 2017). Τα αίτια καθυστέρησης της θεσμοθέτησής τους όπως αναφέρονται στην βιβλιογραφία, αποδίδονται στην οικονομική επιβάρυνση του κράτους, σε μια περίοδο κατά την οποία η Ελλάδα είχε ως κυβερνητική προτεραιότητα την είσοδό της στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE) (Ματσαγγάνης, 2004), αλλά και στην μειωμένη διοικητική ικανότητα της χώρας και τα ακόλουθα «κολλήματα» της διαχείρισης ως προς την υλοποίηση του προγράμματος (Λαλιώτη, 2017). Εν τέλει, η απόφαση για την θεσμοθέτηση επήλθε το 2012 με το δεύτερο μνημόνιο. Ειδικότερα, προβλεπόταν πιλοτική εφαρμογή ενός προγράμματος ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, από τις 1.1.2014, σε δύο περιοχές της Επικράτειας με βάση τις διατάξεις του Νόμου 4093/2012²⁴ και με το τρίτο μνημόνιο συμφωνήθηκε η επέκτασή του σε όλη την επικράτεια (Δημουλάς, 2017).

4.1. Η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος το 2014 – Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα

Τελικά, δύο χρόνια μετά την νομοθέτηση του μέτρου, και πολύ αργότερα από την προβλεπόμενη ημερομηνία έναρξης του προγράμματος τέθηκε σε εφαρμογή η πιλοτική φάση του προγράμματος, μέσω της υπουργικής απόφασης που εκδόθηκε στις 7 Νοεμβρίου του 2014²⁵. Το ποσό που διατέθηκε ήταν 20 εκατομμύρια ευρώ, για την εξάμηνη πιλοτική εφαρμογή του, σε τελικά 13 δήμους²⁶, ένα σε κάθε περιφέρεια. Η ακριβής ονομασία του προγράμματος ήταν *Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα*. Το πρόγραμμα στηρίχθηκε σε τρεις πυλώνες: (α) την εισοδηματική ενίσχυση, (β) την πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά που προβλεπόντουσαν από το πρόγραμμα και (γ) την ένταξη ή επανένταξη στην αγορά εργασίας (απευθυνόταν στον ενεργό πληθυσμό) και βασιζόταν σε μια «ενεργή προσέγγιση» προς τους

²³Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία.

²⁴Υποπαράγραφος ΙΑ3 της παραγράφου ΙΑ.

²⁵Υπουργική απόφαση Νο. 39892/ΓΔ1.2 Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Τεύχος Β', Αρ. Φύλλου 3018.

²⁶ 13 δήμοι: Δράμας, Έδεσσας, Γρεβενών, Ιωαννίνων, Καρδίτσας, Λευκάδας, Ι.Π. Μεσολογγίου, Χαλκίδας, Καλλιθέας, Τρίπολης, Σάμου, Σύρου, Μαλεβιζίου (Κρήτη).

δικαιούχους. Οι κύριοι φορείς σχεδιασμού και υλοποίησης του προγράμματος ήταν το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνική Ασφάλισης και Αλληλεγγύης, το Υπουργείο Οικονομικών και οι επιλεγμένοι Δήμοι. Το έργο το είχε αναλάβει η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης (ΗΔΙΚΑ) (Λαλιώτη, 2017).

Το πρόγραμμα απευθυνόταν σε άτομα ηλικίας από 18 έως 65 ετών ή σε ανήλικους που δεν συντηρούνται από τους γονείς τους. Καλύπτει άτομα τα οποία είναι ικανά προς εργασία ή πρόσωπα που δεν μπορούν να απασχοληθούν για ιδιαίτερους λόγους (πχ ΑμεΑ ή άτομα που πάσχουν από σοβαρές ασθένειες). Σχετικά με την εφαρμογή του προϋποθέτει ότι οι λήπτες θα εκπληρώνουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις, οι οποίες θα παρουσιαστούν παρακάτω. Όσον αφορά τις παροχές σε χρήμα, αυτές, δεν είναι ανταποδοτικού χαρακτήρα και καταβάλλονται σε μηνιαία βάση. Η χορήγηση των παροχών εξαρτάται από την εκτίμηση της συμπεριφοράς (σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες) και το προφίλ των ενδιαφερόμενων (πχ απασχόληση του δικαιούχου). Τέλος, λειτουργεί συμπληρωματικά με πολιτικές φροντίδας, ενεργοποίησης, κοινωνικής και επαγγελματικής (επαν)ένταξης (Αμίτσης, 2013).

Ως γενικός κανόνας, προβλεπόταν ότι το κατώφλι εισοδήματος και η ανώτερη εισοδηματική ενίσχυση θα ήταν ύψους 100 ευρώ ανά μήνα για κάθε ωφελούμενη μονάδα²⁷. Σχετικά με την αναλογική εισοδηματική ενίσχυση, βλέπουμε ότι διατίθεντο 100 ευρώ για κάθε ενήλικο εξαρτώμενο μέλος και 50 ευρώ για κάθε ανήλικο. Στην περίπτωση των μονογονεϊκών οικογενειών το πρώτο εξαρτώμενο ανήλικο μέλος λογιζόταν ως ενήλικας. Στην περίπτωση της διάρκειας και του τρόπου καταβολής της εισοδηματικής ενίσχυσης στους δικαιούχους αναγράφεται ότι καταβάλλεται μηνιαία, με πίστωση στον τραπεζικό λογαριασμό που έχει υποβάλει, και το δικαίωμα σε αυτήν αρχίζει από την πρώτη του μήνα υποβολής της αίτησης²⁸ (ΦΕΚ-3018/2014 Β’).

Οι δικαιούχοι αυτού ήταν άτομα μεμονωμένα ή οικογένειες που πληρούσαν τα κριτήρια διαμονής, καθώς και εισοδηματικά και περιουσιακά κριτήρια. Αναλυτικότερα, τα κριτήρια που θα έπρεπε να πληρούν οι δικαιούχοι του ΕΚΕ:

- να είναι Έλληνες πολίτες ή πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που καλύπτονταν από συμβάσεις μεταξύ της Ελλάδας και της χώρας προέλευσης που διαβιούν νόμιμα και

²⁷Ως ωφελούμενη μονάδα ορίστηκε το άτομο ή η οικογένεια (ΦΕΚ-3018/2014 Β’)

²⁸Κατ’ εξαίρεση των αιτήσεων που υποβλήθηκαν εντός του Νοεμβρίου και Δεκεμβρίου όπου το δικαίωμα άρχισε από τη 1^η Νοεμβρίου

μόνιμα στους Δήμους πιλοτικής εφαρμογής τουλάχιστον έξι μήνες πριν την δημοσίευση της Υπουργικής Απόφασης.

- το πραγματικό εισόδημα της ωφελούμενης μονάδας την περίοδο αναφοράς έπρεπε να είναι χαμηλότερο από το αντίστοιχο γι' αυτή Κατώφλι Εισοδήματος.
- τα περιουσιακά στοιχεία να αναφέρουμε, ότι η συνολική φορολογική αξία της ακίνητης περιουσίας²⁹ δεν έπρεπε να υπερβαίνει τα 90.000€ κατ' άτομο, η οποία προσαυξημένη για κάθε επιπλέον ενήλικα φτάνει τα 15.000€ και 10.000€ για κάθε εξαρτώμενο ανήλικο. Το ανώτατο συνολικό όριο για κάθε ωφελούμενη μονάδα έφτανε τα 200.000€. Ενώ, η κινητή³⁰ περιουσία σε αντικειμενική δαπάνη δεν μπορούσε να υπερβαίνει στο σύνολό της τα 6.000€.
- συνολικό ύψος των καταθέσεων³¹ της ωφελούμενη μονάδας δεν έπρεπε να υπερβαίνουν το τελευταίο δωδεκάμηνο πριν από την υποβολή της αίτησης το διπλάσιο από το κατώφλι εισοδήματος που της αναλογεί (ΦΕΚ-3018/2014 Β').

Ακόμα ο επωφελούμενος του προγράμματος δε θα απασχολείται με καθεστώς υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης³², δε θα λαμβάνει επίδομα τακτικής ανεργίας και δε θα λαμβάνει κύρια σύνταξη από οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης. Επιπλέον, θα συμμετέχει σε ενεργητικά προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, με εξαίρεση τα άτομα που δεν μπορούν να εργασθούν για αντικειμενικούς λόγους. Εδώ ο δικαιούχος οφείλει να αποδεχτεί οποιαδήποτε κενή θέση του υποδείξει ο ΟΑΕΔ ή τη συμμετοχή σε δράσεις επαγγελματικής κατάρτισης και επιχειρηματικότητας. Επίσης, ο επωφελούμενος θα πρέπει να έχει εξαντλήσει όλες τις δυνατότητες χορήγησης άλλου ισοδύναμου επιδόματος από φορείς κοινωνικής προστασίας. Τέλος, οφείλει να παρέχει όλα τα αποδεικτικά που κρίνονται απαραίτητα για την εκτίμηση της ατομικής και οικογενειακής κατάστασης και να ενημερώνει την αρμόδια υπηρεσία σε περίπτωση μεταβολής του ατομικού ή οικογενειακού εισοδήματος (Αμίτσης, 2013).

Εξαιρέσεις υπαγωγής του προγράμματος αποτελούσαν:

- όσοι φιλοξενούνταν ή περιθάλπονταν σε Μονάδες Κλειστής Φροντίδας ή σε Στέγες Υποστηριζόμενης Διαβίωσης

²⁹Σε Ελλάδα ή/και εξωτερικό

³⁰Επιβατικά ΙΧ,ΜΧ αυτοκίνητα ή και δίκυκλα

³¹Σε όλα τα πιστωτικά ιδρύματα της χώρας και του εξωτερικού ή/και η τρέχουσα αξία μετοχών, ομολόγων κ.λπ.

³²Εξαίρεση αποτελούν οι εργαζόμενοι των Κοινωνικών Επιχειρήσεων Περιορισμένης Ευθύνης του Ν. 2716/1999 ή των Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων και άλλων φορέων Κοινωνικής Οικονομίας του Ν. 4019/2011 (Αμίτσης, 2013: 15)

- και άτομα ή οικογένειες που συμμετείχαν σε ειδικά προγράμματα που κάλυπταν βασικές ανάγκες στέγασης, διατροφής κ.λπ. (ΦΕΚ-3018/2014 Β').

Όπως φάνηκε εκ των υστέρων, χωρίς να αποτελούν εξαιρέσεις υπαγωγής στο πρόγραμμα, δεν κατάφεραν να συμμετάσχουν σε αυτό ο άστεγος πληθυσμός. Οι αιτούντες για να είναι δυνητικά ωφελούμενοι του ΕΚΕ, έπρεπε να προσκομίζουν στα έγγραφά τους την διεύθυνση της κύριας κατοικίας τους. Στην περίπτωση των αστέγων, λοιπόν, το σχετικό έγγραφο δεν μπορούσαν να το προσκομίσουν, καθώς δεν διέθεταν κύρια κατοικία. Το εν λόγω πρόβλημα δεν είχε προβλεφθεί κατά τον σχεδιασμό του ΕΚΕ, και ως εκ τούτου τα άστεγα άτομα αποκλείονταν από την συμμετοχή τους στο πρόγραμμα.

4.1.1. Η αξιολόγηση της πιλοτικής εφαρμογής και οι προεκτάσεις της

Στον Πίνακα 1 που ακολουθεί, παρουσιάζεται ο αριθμός των οριστικοποιημένων αιτήσεων και ο αριθμός των ωφελουμένων της πιλοτικής φάσης του Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος.

Πίνακας 1. Αριθμός Αιτήσεων και Ωφελουμένων του ΕΚΕ το 2015

	Έτος 2015
Αριθμός Αιτήσεων που έχουν καταχωρηθεί	30.585
Αριθμός Ωφελουμένων	19.574

Πηγή: Τα δεδομένα ανακτήθηκαν από την έκθεση αξιολόγησης *Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα Αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Τρίτο Παραδοτέο, Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα: Αξιολόγηση της Πιλοτικής Εφαρμογής του ΕΚΕ με Βάση τα Ποσοτικά Στοιχεία Υλοποίησης* της Καμινιώτη, Ο., 2015, σ. 8 © Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού – Αθήνα.

Σύμφωνα με τον Πίνακα βλέπουμε ότι ο αριθμός των αιτήσεων ανήλθε στα 30.585 άτομα, εκ των οποίων «επιλέχθηκαν» να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα, μετά από διαδικασία επικύρωσης των δηλωθέντων στοιχείων και διασταυρώσεων, τα 19.574.

Ο Πίνακας 2 διαθέτει τα κοινωνικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά των ωφελουμένων της πιλοτικής φάσης του Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος το 2015, όπως συλλέχθηκαν και επεξεργάστηκαν από το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού (ΕΙΕΑΔ).

Από τα δεδομένα που παρουσιάστηκαν στον Πίνακα 2, παρατηρούμε ότι οι ωφελούμενοι του ΕΚΕ το 2015 ήταν κυρίως άνδρες (63,1%), μέλη μονοπρόσωπου νοικοκυριού (65,2%), με ανώτατο επίπεδο εκπαίδευσης το Λύκειο (35,3%) και άνεργοι (59,9%). Αξιοσημείωτο αποτελεί το γεγονός ότι περισσότεροι από τους μισούς δικαιούχους τους ΕΚΕ είναι μεμονωμένα άτομα. Επίσης, παρατηρούμε γενικότερα ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των δικαιούχων διαθέτει μικρό

αριθμό μελών («Νοικοκυριά που αποτελούνται από 2 μέλη» και «Νοικοκυριά που αποτελούνται από 3 μέλη», 14,3% και 13,1% αντίστοιχα).

Πίνακας 2. Κοινωνικά και Δημογραφικά χαρακτηριστικά των ωφελουμένων του ΕΚΕ το 2015

	Έτος 2015 (%)
Φύλο	
Ανδρες	63,1
Γυναίκες	36,9
Σύνθεση νοικοκυριού	
Μονοπρόσωπα νοικοκυριά	65,2
Νοικοκυριά που αποτελούνται από 2 μέλη	14,3
Νοικοκυριά που αποτελούνται από 3 μέλη	13,1
Νοικοκυριά που αποτελούνται από 4 μέλη	4,9
Νοικοκυριά που αποτελούνται από 5 μέλη	1,7
Νοικοκυριά που αποτελούνται από 6 μέλη	0,5
Νοικοκυριά που αποτελούνται από 7 μέλη	0,2
Νοικοκυριά που αποτελούνται από 8 ή περισσότερα μέλη	0,1
Επίπεδο Εκπαίδευσης	
Δεν πήγε σχολείο	13,9
Δημοτικό	23,5
Γυμνάσιο	18,5
Λύκειο	35,3
Πανεπιστήμιο	8,2
Μεταπτυχιακό	0,6
Διδακτορικό	0,1
Κατάσταση Απασχόλησης	
Μισθωτός	3,4
Άνεργος	59,9
Εποχιακά Εργαζόμενος	4,4
Περιστασιακά Εργαζόμενος	3,3
Ανεπάγγελτος – Αναπηρία	2,4
Συνταξιούχος	0,3
Ελεύθερος επαγγελματίας	1,0
Αγροτικά – Γεωργικά	1,8
Αγροτικά - Αλιευτικά	0,9
Δεν απάντησαν	22,5

Σημείωση: Για τη μέτρηση του επιπέδου εκπαίδευσης χρησιμοποιήθηκαν 13.927 περιπτώσεις, ενώ για τις υπόλοιπες μεταβλητές 19.574. *Πηγή:* Τα δεδομένα ανακτήθηκαν από την έκθεση αξιολόγησης *Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα Αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Τρίτο Παραδοτέο, Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα: Αξιολόγηση της Πιλοτικής Εφαρμογής του ΕΚΕ με Βάση τα Ποσοτικά Στοιχεία Υλοποίησης* της Καμινιώτη, Ο., 2015, σ. 36,46,47,48 © Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού – Αθήνα.

Επιπλέον να σημειώσουμε, ότι φαίνεται το μορφωτικό επίπεδο των ωφελουμένων να μην είναι αρκετά υψηλό, καθώς η δεύτερη μεγαλύτερη κατηγορία εκπαιδευτικού επιπέδου είναι αυτή του Δημοτικού (23,5%). Τέλος, αναφορικά με την επαγγελματική κατάσταση των δικαιούχων

του ΕΚΕ, το μεγαλύτερο ποσοστό των δικαιούχων είναι άνεργα άτομα. Ωστόσο, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το 22,5% των δικαιούχων δεν απάντησαν σχετικά με την κατάσταση εργασίας τους. Το ποσοστό αυτό μπορεί να ερμηνευτεί ενδεχομένως από το γεγονός ότι η Ελλάδα διαθέτει υψηλό ποσοστό αδήλωτης εργασίας και τα άτομα αυτά δεν ήταν σε θέση να δηλώσουν τη κατάσταση εργασίας τους.

Τέλος, στον Πίνακα 3 παρατίθενται τα στοιχεία που αφορούν το συνολικό εισόδημα των ωφελουμένων της πιλοτικής εφαρμογής του προγράμματος.

Πίνακας3. Συνολικό εισόδημα των ωφελούμενων του ΕΚΕ το 2015

	Έτος 2015 (%)
Συνολικό Εισόδημα	
0 ευρώ	58,4
1-100 ευρώ	1,7
101-500 ευρώ	9,5
501-1.000 ευρώ	9,4
1.001-5.000 ευρώ	20,6
5.001-10.000 ευρώ	0,5

Σημείωση: Τα δεδομένα ανακτήθηκαν από την έκθεση αξιολόγησης *Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα Αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Τρίτο Παραδοτέο, Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα: Αξιολόγηση της Πιλοτικής Εφαρμογής του ΕΚΕ με Βάση τα Ποσοτικά Στοιχεία Υλοποίησης* της Καμινιώτη, Ο., 2015, σ. 51 © Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού – Αθήνα.

Τα στοιχεία δείχνουν ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των ωφελουμένων, διαθέτει μηδενικό εισόδημα (58,4%), ενώ το δεύτερο μεγαλύτερο ποσοστό των ωφελούμενων διαθέτει συνολικό εισόδημα μεταξύ «1.0001-5.000 ευρώ» (20,6%). Το μικρότερο ποσοστό των ωφελουμένων παρατηρείται στην κατηγορία «5.001-10.000 ευρώ» το οποίο δεν ξεπερνά το 1% του πληθυσμού (0,5%).

Κατά την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης της πιλοτικής εφαρμογής του *Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος*, πραγματοποιήθηκε αξιολόγηση του συγκεκριμένου προγράμματος. Υπεύθυνοι για την αξιολόγηση ήταν το ΕΙΕΑΔ και η Παγκόσμια Τράπεζα το 2015. Από τα Παραδοτέα της ΗΔΙΚΑ και την έκθεση που παρέδωσε η Παγκόσμια Τράπεζα προέκυψαν μια σειρά ζητημάτων, αναφορικά με τον σχεδιασμό του προγράμματος. Τα προβλήματα αυτά έθεσαν εξ' αρχής εμπόδια στην υλοποίηση και την αξιολόγηση του προγράμματος. Ο σχεδιασμός του προγράμματος ελαχίστου εισοδήματος δεν περιλάμβανε τους απαραίτητους κανόνες που διέπουν μια εφαρμογή πιλότο, έχοντας ως αποτέλεσμα για παράδειγμα να μην πραγματοποιηθεί η συλλογή εκείνων των στοιχείων όπου θα καταστήσουν εφικτή την σύγκριση

της κατάστασης των ωφελουμένων πριν και μετά την συμμετοχή στο πρόγραμμα (Καμινιώτη, 2015).

Σχετικά με το ύψος του επιδόματος, αυτό που προκύπτει είναι ότι ενισχύει τις οικογένειες με τα μεμονωμένα άτομα, ενώ τα επίπεδά του δεν ξεπερνούν αυτά της ακραίας φτώχειας. Όσον αφορά τα κριτήρια επιλεξιμότητας, αναδεικνύεται ότι ακόμα κι αν το πρόγραμμα συνδέεται με τον έλεγχο των μέσων του επιλέξιμου αποδέκτη (εισοδηματικά και περιουσιακά στοιχεία), εξαιτίας του εκτεταμένου φαινομένου της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα, τα εισοδηματικά κριτήρια ευνοούν τους αγρότες και τους αυτοαπασχολούμενους σε βάρος των μισθωτών και των ανέργων. Ομοίως συμβαίνει και με τους εποχιακά απασχολούμενους, τους περιστασιακά εργαζόμενους μισθωτούς και τους μερικά απασχολούμενους. Όσοι από αυτούς πριν την κρίση για αρκετά χρόνια εργάζονταν συνεχώς και έλαβαν από την απόλυση τους αποζημίωση ενδέχεται να εμφανίζουν στις καταθέσεις τους ποσά πάνω από το επιλέξιμο όριο (Δημουλάς, 2015).

Επίσης, η ίδια η διαδικασία της υποβολής αίτησης αποτελούσε από μόνη της ένα πρόβλημα κατά την εφαρμογή του μέτρου. Η φόρμα της αίτησης ήταν αρκετά περίπλοκη με αποτέλεσμα οι ενδιαφερόμενοι να χρειάζεται να απευθυνθούν για βοήθεια στο προσωπικό των δήμων, ενώ ένα μεγάλο ποσοστό ατόμων (από 50% έως και 80% σε κάποιες περιπτώσεις) απευθύνθηκε σε λογιστή. Εξαιτίας αυτής της πολυπλοκότητας (της φόρμας) επήλθαν και πολλά λάθη στην συμπλήρωση των απαραίτητων στοιχείων, αλλά και σε πιθανό αποκλεισμό αιτούντων. Τέλος, μεταξύ άλλων, το ηλεκτρονικό σύστημα του προγράμματος ήταν προβληματικό (Χαρίσης, 2015).

Κατά την υλοποίηση του προγράμματος αυτό που προβλεπόταν πέρα από την επιδοματική ενίσχυση, ήταν και η λειτουργία δύο ακόμα πυλώνων. Ο δεύτερος πυλώνας του προγράμματος αφορά τις διαδικασίες κοινωνικής ένταξης και παροχής συνοδευτικών υπηρεσιών και προγραμμάτων κοινωνικής αρωγής. Τέλος, σχετικά με τον τρίτο πυλώνα του προγράμματος την ένταξη ή επανένταξη των ωφελουμένων στην αγορά εργασίας αυτό που προκύπτει είναι ότι πρακτικά δεν υλοποιήθηκε (Καμινιώτη, 2015, Χαρίσης, 2015).

Η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος αναδεικνύει για ακόμα μια φορά την ανεπάρκεια και την αδυναμία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης σε εθνικό και τοπικό επίπεδο (Δημουλάς, 2017: 15). Σημαντικά προβλήματα αναδεικνύονται ως προς την ικανότητα υποστήριξης του προγράμματος από το προσωπικό των δήμων και η έλλειψη στελέχωσης των

δημοτικών υπηρεσιών με αποτέλεσμα τον υπερβολικό φόρτο εργασίας του προσωπικού (Χαρίσης, 2015). Ακόμα, ενώ προβλεπόταν η σύσταση μιας επιτροπής η οποία θα παρακολουθούσε την εφαρμογή και την υλοποίηση του προγράμματος, τελικά δεν πραγματοποιήθηκε ποτέ (Λαλιώτη, 2017).

Επιπλέον, υπήρχαν καθυστερήσεις στην καταβολή του επιδόματος προς τους δικαιούχους, η οποία δεν ήταν «ούτε συστηματική, ούτε περιοδική». Τέλος, είχε προβλεφθεί η διενέργεια κοινωνικής έρευνας και επιτόπιες επισκέψεις από αρμόδιους κοινωνικούς λειτουργούς των δήμων. Ωστόσο πρακτική εφαρμογή υπήρξε αρκετά περιορισμένη και αποσπασματική λόγω των ελλείψεων σε στελέχη κοινωνικής πολιτικής και κοινωνικών λειτουργών στους δήμους (Δημουλάς, 2017).

Η επιλογή των ωφελούμενων – δικαιούχων δεν ήταν πολύ επιτυχής, καθώς κάποιες κατηγορίες του πληθυσμού, εξαιτίας του σχεδιασμού του προγράμματος αποκλείονταν εκ των πραγμάτων (π.χ. φιλοξενούμενα άτομα και άστεγοι). Επιπλέον, υπάρχουν δήμοι οι οποίοι εκτιμούν ότι οι επιλεγμένοι δικαιούχοι δεν αντιπροσωπεύουν τις όντως πιο ευπαθείς και φτωχές ομάδες της περιοχής τους. Μάλιστα, αναφέρεται ότι υπάρχουν άτομα που βρίσκονται στο πρόγραμμα, ενώ δεν θα έπρεπε να είναι (Χαρίσης, 2015). Η Παγκόσμια Τράπεζα δεν συμφωνεί με την συγκεκριμένη διαπίστωση (Λαλιώτη, 2017).

4.2. Σταδιακή επέκταση και εθνική εφαρμογή του ΚΕΑ

Με την ολοκλήρωση της πρώτης πιλοτικής φάσης του προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, είχε προβλεφθεί νέα ημερομηνία έναρξης κατάθεσης αιτήσεων για συμπερίληψη στο πιλοτικό πρόγραμμα. Ωστόσο, η κυβερνητική αλλαγή τον Ιανουάριο του 2015, έθεσε σε αμφιβολία την συνέχεια του προγράμματος. Εν τέλει, παρά τα όποια προβλήματα συνεχίστηκε η εφαρμογή του προγράμματος. Ακολούθως, της ολοκλήρωσης της εξάμηνης πιλοτικής εφαρμογής, προγραμματίστηκε η έναρξη νέας φάσης σταδιακής επέκτασης αυτού σε 30 δήμους³³ την 1^η Απριλίου 2016 με σκοπό την καθολική εφαρμογή σε όλη την επικράτεια την 1^η Ιανουαρίου 2017 (Λαλιώτη, 2017). Η απόφαση για την εφαρμογή, αποτελεί απόρροια

³³Νέα Ιωνία, Ασπρόπυργος, Ελευσίνα, Φυλή, Άγιοι Ανάργυροι – Καματερό, Αιγάλεω, Κερατσίνι – Δραπετσώνα, Νίκαια – Άγιος Ιωάννης Ρέντη, Πέραμα (όλοι στην Περιφέρεια Αττικής), Λαμία (Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας), Βέροια, Παύλος Μελάς, Κιλκίς, Κατερίνη (Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας), Ρέθυμνο, Γόρτυνα (Περιφέρεια Κρήτης), Ορεστιάδα, Καβάλα (Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης), Άρτα (Περιφέρεια Ηπείρου), Ζάκυνθος (Περιφέρεια Ιονίων Νήσων), Λέσβος (Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου), Καλαμάτα, Σικυώνα (Περιφέρεια Πελοποννήσου), Κάλυμνος, Λέρος (Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου), Τρίκαλα, Ελασσόνα (Περιφέρεια Θεσσαλίας), Πύργος, Αιγιαλεία (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας) και Καστοριά (Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας)

συμφωνίας του τρίτου μνημονίου το Σεπτέμβριο του 2015 (Δημουλάς, 2017). Από την Κοινή Υπουργική Απόφαση που εκδόθηκε τον Ιούλιο 2016³⁴, παρατηρούνται πολλές ομοιότητες με την πιλοτική φάση του προγράμματος, ωστόσο βλέπουμε ότι η κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ προέβη σε κάποιες αλλαγές.

Μια από τις τροποποιήσεις που πραγματοποίησε η νέα κυβέρνηση, είναι η μετονομασία του προγράμματος σε *Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (ΚΕΑ)* και το *κατώφλι εισοδήματος σε εγγυημένο ποσό* (ΦΕΚ Β' 2089/2016). Το πρόγραμμα θα εφαρμοζόταν σε 30 δήμους από την 14^η Ιουλίου – 31^η Δεκεμβρίου 2016, με 9 εκ των 30 να βρίσκονται στην περιφέρεια Αττικής (Λαλιώτη, 2017). Η επιλογή αυτών έγινε σύμφωνα με την εικόνα που εμφάνιζαν οι δήμοι σε συγκεκριμένους κοινωνικούς δείκτες, οι οποίοι αφορούσαν: α) το ποσοστό εγγεγραμμένης ανεργίας, β) το ποσοστό ένταξης στο πρόγραμμα καταπολέμησης της ανθρωπιστικής κρίσης και α) τα ποσοστά ένταξης στο πρόγραμμα ΤΕΒΑ. Η συνολική δαπάνη για το μέτρο ανερχόταν στα 57 εκατομμύρια ευρώ για το 2016, προσδοκώντας την ωφέλεια 87.000 ατόμων από αυτό (Δημουλάς, 2017).

Το πρόγραμμα εξακολουθεί να περιλαμβάνει τους τρεις πυλώνες όπου είχε και στην πρώτη πιλοτική του εφαρμογή α) εισοδηματική ενίσχυση, β) πρόσβαση και διασυνδέσεις σε συμπληρωματικές κοινωνικές παροχές και υπηρεσίες κατά περίπτωση και αναλόγως των αναγκών των δικαιούχων και γ) υπηρεσίες ενεργοποίησης και προώθησης των δικαιούχων του προγράμματος σε δράσεις, όπως η κάλυψη προτεινόμενων θέσεων εργασίας, η συμμετοχή σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και εμπειρίας και η επιστροφή στο εκπαιδευτικό σύστημα (Ν.4389/ 2016, άρθ. 235). Σημεία στα οποία επικεντρώθηκε η φάση αυτή αποτελούν:

- η ενεργοποίηση των δικαιούχων,
- η αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας των νοικοκυριών (αντί των οικογενειών),
- η απλοποίηση των διαδικασιών της υποβολής αίτησης για ένταξη στο πρόγραμμα,
- η ενίσχυση του ρόλου της κοινωνικής έρευνας, και
- η ενδυνάμωση της επιτήρησης των δικαιούχων (ενίσχυση της διοικητικής επάρκειας μέσω της δημιουργίας Κέντρων Κοινοτήτων³⁵) (Δημουλάς, 2017).

³⁴Υπ. Αριθμ. Δ23/ οι.30299/ 2377 (ΦΕΚ Β' 2089) 07-07-2016

³⁵Συμπληρώνοντας τις υφιστάμενες δημοτικές κοινωνικές υπηρεσίες (Ν.4368/2016 – ΦΕΚ Α' 21 και Υπουργική Απόφαση αριθ. Δ23/οι 14435/ 2016) (Δημουλάς, 2017:20)

Στην προσπάθεια του προγράμματος για καλύτερη ανταπόκριση στις ανάγκες των δικαιούχων του, παρατηρούμε την τροποποίηση του χρονικού διαστήματος που λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια εκτίμησης της ικανότητας των δικαιούχων να επιβιώνουν χωρίς την ενίσχυσή τους από το πρόγραμμα. Πιο συγκεκριμένα το διάστημα αυτό από 1 έτος μειώθηκε σε 6 μήνες. Αναλογικά μειώθηκε το ύψος του εισοδήματος και των καταθέσεων που αποτελούν ανώτερο όριο για την επιλογή τους. Αναφορικά με τα περιουσιακά κριτήρια, παρατηρούμε ότι οι προϋποθέσεις συγκριτικά με το πιλοτικό δεν έχουν αλλάξει. Τέλος, σχετικά με τα κριτήρια διαμονής, οι δικαιούχοι θα πρέπει να διαμένουν νόμιμα εντός των 30 δήμων, που ορίζονται από τον σχεδιασμό (ΦΕΚ'Β 2089/2016).

Ωφελούμενη μονάδα, πλέον, ορίζεται το νοικοκυριό (σε αντίθεση με το πιλοτικό που ήταν άτομα ή οικογένειες) Όσον αφορά το εγγυημένο εισόδημα, αυτό που βλέπουμε είναι η αύξηση του από 100 σε 200 ευρώ το μήνα για μεμονωμένα νοικοκυριά. Επιπλέον, προστίθεται πρόβλεψη των δαπανών μέσω προπληρωμένης τραπεζικής κάρτας στο 50% της εισοδηματικής ενίσχυσης (ΦΕΚ'Β 2089/2016). Το συγκεκριμένο μέτρο προωθήθηκε για να περιοριστεί η φοροδιαφυγή αλλά την ίδια στιγμή και για την ενίσχυση του αυτοελέγχου σε σχέση με τα αγαθά που καταναλώνονται από τους δικαιούχους. Άλλο ένα ζήτημα που λήφθηκε υπ' όψιν, αφορούσε τα κριτήρια ικανότητας εργασίας των δικαιούχων, τα οποία έγιναν αυστηρότερα, με αποτέλεσμα η φροντίδα των ανήλικων παιδιών ή υπερηλίκων να μην αντιμετωπίζεται πλέον ως εμπόδιο για την ενεργοποίησή τους (Δημουλάς, 2017).

Οι δικαιούχοι του προγράμματος ήταν: α) μεμονωμένα άτομα, τα οποία δεν εμπίπτουν στην κατηγορία ενηλίκων έως 25 ετών που φοιτούν σε πανεπιστημιακές σχολές ή σχολεία ή ινστιτούτα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή κατάρτισης β) πολυπρόσωπα νοικοκυριά, δηλαδή άτομα που διαμένουν κάτω από την ίδια στέγη. γ) άστεγοι, όπου ορίζονται ως τα άτομα που διαβιούν στο δρόμο ή σε ακατάλληλα καταλύματα. Προϋπόθεση αποτελεί να έχουν καταγραφεί από τις κοινωνικές υπηρεσίες των δήμων ή να κάνουν χρήση των υπηρεσιών Ανοικτών Κέντρων Ημέρας Αστέρων ή/και Υπνωτηρίων που λειτουργούν στους δήμους (ΦΕΚ'Β 2089/2016).

Εξαιρέσεις υπαγωγής του προγράμματος αποτελούσαν:

- Τα άτομα τα οποία φιλοξενούνται ή περιθάλπονται σε Μονάδες Κλειστής Φροντίδας ή σε Στέγες Υποστηριζόμενης Διαβίωσης ή σε Ξενώνες Μεταβατικής Φιλοξενίας Αστέρων,

- Τα άτομα τα οποία φιλοξενούνται σε Μονάδες Ψυχοκοινωνικής Αποκατάστασης ή είναι δικαιούχοι του προγράμματος Προστατευόμενων Διαμερισμάτων του Νόμου 2716/1999 (άρθρο 9),
- Τα άτομα ή οι οικογένειες που είναι δικαιούχοι του προγράμματος «Στέγαση και Επανένταξη» για όσο διάστημα διαρκεί η υλοποίηση του προγράμματος.

Θα αποτελούσε παράλειψη αν δεν γινόταν αναφορά στην προσπάθεια για ενδυνάμωση των μέτρων που στοχεύουν στην ένταξη ή επανένταξη των δικαιούχων στην αγορά εργασίας. Στη πρώτη φάση του προγράμματος η συγκεκριμένη πρόβλεψη δεν υλοποιήθηκε δεν υλοποιήθηκε. Στην δεύτερη αυτή φάση, δίνεται έμφαση στον συγκεκριμένο πυλώνα. Αυτό αποτυπώνεται για παράδειγμα στο γεγονός ότι μέσα στις υποχρεώσεις των δικαιούχων είναι να συνεργαστούν με εργασιακούς συμβούλους των Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ) του ΟΑΕΔ. Επιπρόσθετα, όσα άτομα δεν έχουν ολοκληρώσει την υποχρεωτική εκπαίδευση τίθεται ως προϋπόθεση να παρακολουθήσουν σχολεία δεύτερης ευκαιρίας και στην περίπτωση που ο δικαιούχος δεν προβεί στη συγκεκριμένη ενέργεια (αρνηθεί να εγγραφεί), πραγματοποιείται αναστολή του επιδόματος έως ότου εγγραφεί (Λαλιώτη, 2017).

Αναστολή της εισοδηματικής ενίσχυσης έχουμε σε τρεις περιπτώσεις, ωστόσο δεν πραγματοποιείται κατάργησή της. Οι περιπτώσεις αυτές αφορούν πρώτον τα ανήλικα μέλη του νοικοκυριού όταν δεν φοιτούν στην υποχρεωτική εκπαίδευση ή ενήλικα μέλη στις περιπτώσεις που δεν είναι εγγεγραμμένα στα σχολεία δεύτερης ευκαιρίας, δεύτερον όταν ο ωφελούμενος δεν πραγματοποιεί τις επισκέψεις κατά τα διαστήματα που προβλέπονται στα κέντρα κοινότητας ή ΚΠΑ του ΟΑΕΔ και τρίτον όταν ο δικαιούχος δεν αποδέχεται τη θέση εργασίας που προτείνεται από τον ΟΑΕΔ (Δημουλάς, 2017).

Τέλος είναι εύλογο να επισημανθεί ότι στη νέα φάση γίνεται λόγος για μία σειρά δεικτών, όπως δείκτες διαδικασίας και απόδοσης, αλλά και ενδιάμεσων και τελικών δεικτών εκροών του προγράμματος. Οι προαναφερθείσες αλλαγές και προσθήκες που έγιναν για την νέα φάση, στηρίχθηκαν σε μεγάλο βαθμό στην αξιολόγηση της πιλοτικής εφαρμογής που έλαβε χώρα το 2015 (Λαλιώτη, 2017).

Από την 1^η Ιανουαρίου του 2017 πραγματοποιείται η πλήρης γενίκευση του προγράμματος στην Ελλάδα. Η χρηματοδότηση του ΚΕΑ ανήλθε στα 860 εκατομμύρια ή λιγότερο από το 0,5% του ΑΕΠ (Δημουλάς, 2018). Το πρόγραμμα, εξακολουθεί να στηρίζεται στους τρεις και στην γενικευμένη εφαρμογή του. Ενδεικτικά να αναφέρουμε σχετικά με τον

δεύτερο πυλώνα, ότι περιλαμβάνεται διασύνδεση με προγράμματα και κοινωνικές δομές για την αντιμετώπιση της φτώχειας, ένταξη σε προγράμματα του ΤΕΒΑ και κοινωνικό τιμολόγιο στη ΔΕΗ και την ΕΥΔΑΠ. Η γενικευμένη μορφή του προγράμματος γενικότερα, δεν διαφέρει ιδιαίτερα σε σχέση με τη σταδιακή επέκτασή του στην ελληνική επικράτεια.

Τροποποιήσεις που παρατηρούνται συγκριτικά με την προηγούμενη νομοθεσία του προγράμματος (Ν. 4389/2016, άρθ. 235) αφορούν τον ορισμό των ατόμων που δεν μπορούν να εργαστούν. Όπως ορίζεται από την ΚΥΑ Γ.Δ. 5 οικ. 2961-10-2017, μη δυνάμενοι για εργασία θεωρούνται τα ΑμεΑ και οι φοιτητές προγραμμάτων πλήρους φοίτησης, μαθητευόμενοι των επαγγελματικών σχολών ή όσοι εξασκούνται πρακτικά στα πλαίσια επαγγελματικού προγράμματος χωρίς εργασιακή σχέση. Σε σχέση λοιπόν με το προηγούμενο νομικό πλαίσιο του προγράμματος, βλέπουμε να εξαιρούνται από τα άτομα που υπηρετούν τη θητεία τους στις ένοπλες δυνάμεις, όπως αποτυπώνεται και στη συνέχεια .

Το χρονικό διάστημα που λαμβάνεται υπόψη τα εισοδηματικά και περιουσιακά κριτήρια, για την εκτίμηση της ικανότητας των δικαιούχων να επιβιώνουν χωρίς την ενίσχυση του προγράμματος είναι οι έξι μήνες. Αναλογικά μειώθηκε το ανώτατο όριο του ύψους του εισοδήματος και των καταθέσεων. Για παράδειγμα, ένα μονοπρόσωπο νοικοκυριό έχει την δυνατότητα διαθέτει εξαμηνιαίο εισόδημα (τους τελευταίους 6 μήνες πριν την υποβολή της αίτησης) έως 1.200€ και συνολικό ύψος καταθέσεων, μετοχών, ομολόγων έως 4.800€. Όσον αφορά τα περιουσιακά κριτήρια, παρατηρούμε ότι οι προϋποθέσεις δεν έχουν αλλάξει από την πρώτη πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος. Επιπλέον, τα κριτήρια διαμονής αλλάζουν, καθ' ότι το πρόγραμμα, πλέον, δεν περιορίζεται σε συγκεκριμένους δήμους. Έτσι, οι εν δυνάμει δικαιούχοι του προγράμματος πρέπει να διαμένουν νόμιμα και μόνιμα στην ελληνική επικράτεια (ΚΥΑ Γ.Δ. 5 οικ. 2961-10, 24-01-2017).

Το εγγυημένο εισόδημα παρέχει στους δικαιούχους μέχρι 200 ευρώ το μήνα για τα μονοπρόσωπα νοικοκυριά, ενώ για κάθε επιπλέον ενήλικο μέλος του νοικοκυριού το εγγυημένο ποσό προσαυξάνεται κατά 100€ και για κάθε επιπλέον ανήλικο μέλος κατά 50€. Στη μονογονεϊκή οικογένεια το μεγαλύτερο σε ηλικία ανήλικο μέλος λογίζεται ως ενήλικας, ενώ σε νοικοκυριό με απροστάτευτα τέκνα, κάθε απροστάτευτο τέκνο λογίζεται ως ενήλικας. Ως ανώτατο όριο ορίζονται τα 900€ ανεξαρτήτως της σύνθεσης του νοικοκυριού. Επιπλέον, υπάρχει πρόβλεψη από τον σχεδιασμό του προγράμματος, η οποία ορίζει ότι το 50% της εισοδηματικής ενίσχυσης πρέπει να δαπανάται μέσω προπληρωμένης τραπεζικής κάρτας, η οποία μπορεί να

χρησιμοποιηθεί χωρίς κανένα περιορισμό για οποιαδήποτε αγορά, συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών αγορών. Δεν υπάρχει δυνατότητα ανάληψης μετρητών από την κάρτα. Ωστόσο για το υπόλοιπο 50% υπάρχει η δυνατότητα ανάληψης.

Οι δικαιούχοι του προγράμματος ήταν: α) μεμονωμένα άτομα, τα οποία δεν εμπίπτουν στην κατηγορία ενηλίκων έως 25 ετών που φοιτούν σε πανεπιστημιακές σχολές ή σχολεία ή ινστιτούτα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή κατάρτισης, β) πολυπρόσωπα νοικοκυριά, δηλαδή άτομα που διαμένουν κάτω από την ίδια στέγη. Με αυτόν τον τρόπο δινόταν η δυνατότητα των νοικοκυριών να απαρτίζονται και από φιλοξενούμενα άτομα ή οικογένεια, υπό την προϋπόθεση ότι η φιλοξενία είχε δηλωθεί στην τελευταία φορολογική δήλωση εισοδήματος και γ) άστεγοι, όπου ορίζονται τα άτομα που διαβιούν στο δρόμο ή σε ακατάλληλα καταλύματα. (ΚΥΑ Γ.Δ. 5 οικ. 2961-10, 24-01-2017).

Όσον αναφορά τους αστέγους για την συμμετοχή τους στο ΚΕΑ αποτελεί προϋπόθεση να έχουν καταγραφεί από τις κοινωνικές υπηρεσίες των δήμων ή να κάνουν χρήση των υπηρεσιών Ανοικτών Κέντρων Ημέρας Αστέγων ή/και Υπνωτηρίων που λειτουργούν στους δήμους, καθώς η έλλειψη στέγης δεν είναι δυνατόν να επιβεβαιωθεί μόνο μέσω του εντύπου της φορολογικής δήλωσης. Οι αιτήσεις τους υποβάλλονται αποκλειστικά στις υπηρεσίες των δήμων ή των Κέντρων Κοινότητας. Επιπλέον, οι ωφελούμενοι των προγραμμάτων «Στέγαση και Επανένταξη» και «Στέγαση και Εργασία για τους αστέγους» που δεν έχουν ενταχθεί στον πυλώνα εργασιακής επανένταξης, εντάσσονται, κατόπιν υποβολής αίτησης αυτομάτως στο ΚΕΑ. Οι άστεγοι απαλλάσσονται από την υποβολή της φορολογικής δήλωσης, καθώς και έχουν δικαίωμα εγγραφής στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ με την προσκόμιση βεβαίωσης από την κοινωνική υπηρεσία του δήμου ή Κέντρου Κοινότητας ή Υπνωτηρίου.

Άλλη μία αλλαγή που πραγματοποιήθηκε κατά την εθνική εφαρμογή του προγράμματος, αφορά τις εξαιρέσεις υπαγωγής στο πρόγραμμα. Έτσι, δεν μπορούσαν να γίνουν δικαιούχοι οι εξής κατηγορίες:

- Τα άτομα τα οποία φιλοξενούνται περιθάλπονται σε Μονάδες Κλειστής Φροντίδας ή σε Στέγες Υποστηριζόμενης Διαβίωσης ή σε Ξενώνες Μεταβατικής Φιλοξενίας Αστέγων,
- Τα άτομα τα οποία φιλοξενούνται σε Μονάδες Ψυχοκοινωνικής Αποκατάστασης ή είναι δικαιούχοι του προγράμματος Προστατευόμενων Διαμερισμάτων του Νόμου 2716/1999 (άρθρο 9),
- Όσοι υπηρετούν τη θητεία τους στις ένοπλες Δυνάμεις,

- Όσοι κρατούνται σε σωφρονιστικά καταστήματα (ΚΥΑ Γ.Δ. 5 οικ. 2961-10, 2017).

Η εισαγωγή υποχρεώσεων των δικαιούχων του ΚΕΑ έχουν εισαχθεί ήδη από την προηγούμενη φάση του προγράμματος. Κατά συνέπεια, οι δικαιούχοι του ΚΕΑ υποχρεούνται να συναινούν στη διενέργεια κοινωνικής έρευνας και σε κατ' οίκον επισκέψεις για επιτόπια επαλήθευση της σύνθεσης του νοικοκυριού και των συνθηκών διαβίωσης του νοικοκυριού, καθώς και οι κηδεμόνες των ανήλικων μελών υποχρεούνται να εξασφαλίζουν την φοίτηση αυτών στην υποχρεωτική εκπαίδευση. Επιπλέον, όσοι είναι εγγεγραμμένοι στο Μητρώο Ανέργων του ΟΑΕΔ υποχρεούνται να ανανεώνουν την κάρτα ανεργίας τους. Επιπλέον, πρέπει να επισκέπτονται μια φορά το μήνα όποτε κληθούν, σε προκαθορισμένη ημερομηνία τα Κέντρα Κοινότητας και οι εργασιακοί σύμβουλοι των ΚΠΑ για την παροχή υπηρεσιών εξατομικευμένης προσέγγισης. Για τα άτομα που δεν έχουν ολοκληρώσει την υποχρεωτική εκπαίδευση τίθεται προϋπόθεση να παρακολουθήσουν σχολεία δεύτερης ευκαιρίας. Ακόμα, οφείλουν να αποδέχονται κάθε προτεινόμενη θέση εργασίας, ανεξαρτήτως των προσόντων τους

Αναστολή της εισοδηματικής ενίσχυσης έχουμε σε τρεις περιπτώσεις. Οι περιπτώσεις αυτές αφορούν πρώτον τα ανήλικα μέλη του νοικοκυριού όταν δεν φοιτούν στην υποχρεωτική εκπαίδευση ή ενήλικα μέλη στις περιπτώσεις που δεν είναι εγγεγραμμένα στα σχολεία δεύτερης ευκαιρίας, δεύτερον όταν ο ωφελούμενος δεν πραγματοποιεί τις επισκέψεις κατά τα διαστήματα που προβλέπονται στα κέντρα κοινότητας ή ΚΠΑ του ΟΑΕΔ και τρίτον όταν ο δικαιούχος δεν αποδέχεται τη θέση εργασίας που προτείνεται από τον ΟΑΕΔ (ΚΥΑ Γ.Δ. 5 οικ. 2961-10, 24-01-2017).

Από τον Ιανουάριο του 2017 που πραγματοποιήθηκε η πλήρης γενίκευση του προγράμματος στην Ελλάδα έχουν περάσει τρία χρόνια. Τα κριτήρια ένταξης στο πρόγραμμα, οι διαδικασίες ένταξης, οι υποχρεώσεις των δικαιούχων και τα κριτήρια αναστολής της εισοδηματικής ενίσχυσης έχουν διαφοροποιηθεί σε πολύ μικρά σημεία. Οι προσπάθειες για ενίσχυση του δεύτερου και τρίτου πυλώνα του προγράμματος με την εισαγωγή υποχρεώσεων των δικαιούχων του ΚΕΑ, όπως θα αναδειχθεί στη συνέχεια από τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων του προγράμματος δεν «στέφθηκαν» με επιτυχία, καθώς επί της ουσίας παρέμειναν ανενεργοί. Το 2019 γίνεται μια προσπάθεια ενδυνάμωσης τους με την υλοποίηση πιλοτικού προγράμματος «Διασύνδεσης των ωφελουμένων με τον τρίτο πυλώνα του προγράμματος».

Το πρόγραμμα αυτό υλοποιήθηκε από τον Ιούνιο έως τον Οκτώβριο του 2019 σε 32 δήμους, με σκοπό την παραπομπή των δικαιούχων σε δράσεις ενεργοποίησης και ένταξης στην απασχόληση. Στόχος του προγράμματος αποτέλεσε ο συντονισμός των διοικητικών υπηρεσιών που εμπλέκονται στην παροχή υπηρεσιών του δεύτερου (συμπληρωματικές κοινωνικές υπηρεσίες, παροχές και αγαθά) και του τρίτου πυλώνα (υπηρεσίες ενεργοποίησης). Τελικό στάδιο της διαδικασίας αποτέλεσε η δημιουργία Ατομικού Σχεδίου Δράσης για τους συμμετέχοντες ωφελούμενους στο πλαίσιο συνάντησης με Εργασιακό Σύμβουλο στα ΚΠΑ του ΟΑΕΔ (Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 2019).

Στο πιλοτικό πρόγραμμα κλήθηκαν να συμμετάσχουν 2.674 ωφελούμενοι, οι οποίοι ήταν εγγεγραμμένοι άνεργοι στο μητρώο του ΟΑΕΔ και ανήκαν σε δύο ηλικιακές ομάδες: α) 25-30 ετών και 40-44 ετών. Σύμφωνα με τα στοιχεία που μας δίνονται από έκθεση παρακολούθησης του ΚΕΑ από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (2019) το διάστημα αυτό 4.220 άνεργοι δικαιούχοι του ΚΕΑ έχουν υποβάλει το ηλεκτρονικό ερωτηματολόγιο profiling και έχουν συνταχθεί/επικαιροποιηθεί 7.568 Ατομικά Σχέδια Δράσης με βάση τη νέα μεθοδολογία, μετά δηλαδή τη συμπλήρωση του ερωτηματολογίου profiling.

Με την αλλαγή κυβέρνησης το 2019 και την ανάληψη της διακυβέρνησης της χώρας από τη Νέα Δημοκρατία, για το μέλλον του ΚΕΑ προβλεπόταν καλύτερη «στοχοθέτηση» του προγράμματος, σύμφωνα με δημοσιεύματα (ενδεικτικά Αγγελή, 2019 «Αλλαγές στο Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης»). Για το νέο έτος (2020) σύμφωνα με το σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εργασίας το ΚΕΑ αντικαθίστανται από το «Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα». Οι διατάξεις του σχεδίου νόμου δεν προβλέπουν κάποια μεταβολή στις προϋποθέσεις και τα ποσά του προγράμματος. Η μόνη αλλαγή που προβλέπεται (πέραν της μετονομασίας του προγράμματος) είναι το κριτήριο πραγματικής φοίτησης στην υποχρεωτική εκπαίδευση των παιδιών. Στις περιπτώσεις, λοιπόν που το νοικοκυριό περιλαμβάνει ανήλικα μέλη, για τα οποία συντρέχουν οι προϋποθέσεις φοίτησής τους στην υποχρεωτική εκπαίδευση, το επίδομα χορηγείται υπό την προϋπόθεση της εγγραφής τους σε σχολείο και της πραγματικής φοίτησής τους, η οποία θεωρείται ότι συντρέχει όταν το ανήλικο μέλος δεν υποχρεούται να επαναλάβει την ίδια τάξη λόγω του αριθμού των απουσιών του. Η διαπίστωση της μη πλήρωσης των ανωτέρω προϋποθέσεων (η οποία πραγματοποιείται μέσω ελέγχου και διασταυρώσεων των πληροφοριακών συστημάτων του προγράμματος και του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων) έχει ως ακόλουθο τη διακοπή της χορήγησης του επιδόματος, την ανάκτηση

τυχόν αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών σχετιζόμενα με το ΚΕΑ και εκ νέου υποβολή αίτησής για τη χορήγησή του (Κλειδαρά, 2019).

4.2.1. Στοιχεία και αποτελέσματα αξιολογήσεων της εθνικής εφαρμογής

Στον Πίνακα 4 παρουσιάζονται ο αριθμός των οριστικοποιημένων αιτήσεων και ο αριθμός των ωφελουμένων του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης, στην γενικευμένη του μορφή, για τα έτη 2018 και 2019.

Πίνακας 4. Αριθμός Αιτήσεων και Ωφελουμένων του ΚΕΑ το 2018 και 2019

	Έτος	
	2018	2019
	(%)	
Αριθμός Αιτήσεων που έχουν καταχωρηθεί	396.532	377.480
Αριθμός Ωφελουμένων	319.468	268.262

Πηγή: Τα δεδομένα ανακτήθηκαν από την έκθεση παρακολούθησης Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (Κ.Ε.Α.). Σεπτέμβριος 2018 της Διεύθυνσης Καταπολέμησης της Φτώχειας, σ.1,2 © Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Γενική Γραμματεία Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας – Αθήνα και από την έκθεση παρακολούθησης Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (Κ.Ε.Α.). Σεπτέμβριος 2019 της Διεύθυνσης Καταπολέμησης της Φτώχειας, σ. 1,2 © Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Γενική Γραμματεία Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας – Αθήνα.

Ο Πίνακας 4 δείχνει ότι ο αριθμός των αιτήσεων για το ΚΕΑ το 2018 ανήλθε στα 396.532 άτομα, εκ των οποίων «επιλέχθηκαν» να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα, μετά από διαδικασία επικύρωσης των δηλωθέντων στοιχείων και διασταυρώσεων, τα 319.468. Αναφορικά με τα στοιχεία του 2019, βλέπουμε ότι ο αριθμός των αιτήσεων μειώθηκε στα 377.480 άτομα, ενώ τα εγκεκριμένα άτομα για συμμετοχή στο ΚΕΑ μειώθηκαν στα 268.262.

Ο Πίνακας 5 παραθέτει τα κοινωνικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά των ωφελουμένων του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης, στην γενικευμένη του μορφή, για το 2018 και το 2019.

Από τα δεδομένα του Πίνακα 5 προκύπτει ότι οι ωφελούμενοι του ΚΕΑ το 2018 ήταν άνδρες (56,56%), μέλη μονοπρόσωπου νοικοκυριού (50,17%), με ανώτατο επίπεδο εκπαίδευσης το Δημοτικό (23,07%) και άνεργοι (52,27%). Αναφορικά με τη σύνθεση του νοικοκυριού, παρατηρούμε ότι και στην γενικευμένη μορφή του προγράμματος, οι ωφελούμενοι έχουν ένα πολύ μεγάλο ποσοστό (το μισό των δικαιούχων) το οποίο είναι μεμονωμένα άτομα. Ακόμα, γενικότερα το μεγαλύτερο ποσοστό των δικαιούχων διαθέτει μικρό αριθμό μελών, καθώς τα δεύτερα και τρίτα μεγαλύτερα ποσοστά της κατηγορίας συγκεντρώνονται στις κατηγορίες

«Νοικοκυριά που αποτελούνται από 2 μέλη» και «Νοικοκυριά που αποτελούνται από 2 μέλη» (17,97% και 13,74% αντίστοιχα).

Πίνακας 5. Κοινωνικά και Δημογραφικά χαρακτηριστικά των ωφελούμενων του ΚΕΑ το 2018 και 2019

	Έτος	
	2018	2019
	(%)	
Φύλο		
Άνδρες	58,78	56,56
Γυναίκες	41,22	43,44
Σύνθεση νοικοκυριού		
Μονοπρόσωπα νοικοκυριά	50,17	54,26
Νοικοκυριά που αποτελούνται από 2 μέλη	17,97	19,96
Νοικοκυριά που αποτελούνται από 3 μέλη	13,74	12,61
Νοικοκυριά που αποτελούνται από 4 μέλη	12,51	9,77
Νοικοκυριά που αποτελούνται από 5 μέλη	3,94	2,61
Νοικοκυριά που αποτελούνται από 8 ή περισσότερα μέλη	0,10	0,04
Επίπεδο Εκπαίδευσης		
Χωρίς εκπαίδευση	8,56	5,93
Υποχρεωτική εκπαίδευση (Δημοτικό)	23,07	23,36
Υποχρεωτική εκπαίδευση (Γυμνάσιο, Σχολεία Δεύτερης Ευκαιρίας)	20,35	20,39
Γενικό Λύκειο	22,03	22,47
Επαγγελματικό Λύκειο, Απολυτήριο	7,17	7,14
Επαγγελματική σχολή, Πτυχίο	3,41	3,66
ΙΕΚ Πτυχίο, (Ειδικότητα)	2,71	2,89
Ανωτέρα Σχολή, Πτυχίο	1,28	1,20
ΤΕΙ Τεχνολογικό Ίδρυμα	3,02	2,77
ΑΕΙ - Πανεπιστήμιο	5,10	5,56
Μεταπτυχιακό	0,43	0,52
Διδακτορικό	0,04	0,05
Αδιαβάθμητο	2,83	4,06
Κατάσταση Απασχόλησης		
Εργαζόμενοι	15,39	20,04
Άνεργοι	52,27	50,60
Συνταξιούχοι	0,96	1,20
Μη δυνάμενοι για εργασία	1,04	1,07
Παιδιά	26,01	21,13
Ηλικιωμένοι	1,57	2,36
Φοιτητές, Σπουδαστές, φαντάροι	2,76	3,60

Πηγή: Τα δεδομένα ανακτήθηκαν από την έκθεση παρακολούθησης Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (Κ.Ε.Α.). Σεπτέμβριος 2018 της Διεύθυνσης Καταπολέμησης της Φτώχειας, σ.2-4 © Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Γενική Γραμματεία Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας – Αθήνα και από την έκθεση παρακολούθησης Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (Κ.Ε.Α.). Σεπτέμβριος 2019 της Διεύθυνσης Καταπολέμησης της Φτώχειας, σ. 2-4 © Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Γενική Γραμματεία Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας – Αθήνα.

Επιπρόσθετα να επισημάνομε ότι οι ωφελούμενοι του ΚΕΑ το 2018 και στην γενικευμένη του μορφή, φαίνεται να μην διαθέτουν αρκετά υψηλό μορφωτικό επίπεδο. Τέλος, όσον αφορά την επαγγελματική κατάσταση των δικαιούχων του ΚΕΑ, το μεγαλύτερο ποσοστό των δικαιούχων είναι άνεργα άτομα, με δεύτερη μεγαλύτερη κατηγορία τα Παιδιά (26,01%) και μόνο το 15,39% αυτών να είναι εργαζόμενοι.

Αναφορικά με τους ωφελούμενους του ΚΕΑ για το έτος 2019, όπως προκύπτει από τον Πίνακα 5 είναι άνδρες (58,78%), μέλη μονοπρόσωπου νοικοκυριού (54,26%), με ανώτατο επίπεδο εκπαίδευσης το Δημοτικό (23,36%) και άνεργοι (50,60%). Τα δεδομένα του προγράμματος για το 2019, δεν διαφέρουν σημαντικά από το προηγούμενο έτος. Κυρίαρχη σύνθεση του νοικοκυριού εξακολουθεί να αποτελείται κυρίως από μεμονωμένα άτομα και από νοικοκυριά λίγων μελών (2 ή 3 μέλη, 19,96% και 12,61% αντίστοιχα), ενώ ανώτερο επίπεδο εκπαίδευσης και για το 2019 είναι το Δημοτικό.

Τέλος, σχετικά με την επαγγελματική κατάσταση των δικαιούχων του ΚΕΑ το 2019, βλέπουμε ότι τα μεγαλύτερα ποσοστά των δικαιούχων είναι άνεργα άτομα και τα παιδιά (21,13%) (τα οποία μειώθηκαν κατά 5% από την περασμένη χρονιά, ωστόσο εξακολουθούν να κατέχουν το δεύτερο μεγαλύτερο ποσοστό της μεταβλητής). Αξίζει όμως να υπογραμμίσουμε την αύξηση περίπου 5% στο ποσοστό των Εργαζόμενων ατόμων (20,04%). Η αύξηση αυτή αποτελεί ένα σημαντικό εύρημα θα λέγαμε, καθώς το 2019 βλέπουμε να εφαρμόζεται δυναμικότερα – συγκριτικά με τα προηγούμενα έτη – ο τρίτος πυλώνας του προγράμματος μέσω της ένταξης των δικαιούχων του ΚΕΑ σε προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.

Τέλος, στον Πίνακα 6 παρουσιάζονται τα στοιχεία που αφορούν το συνολικό εισόδημα των ωφελουμένων του ΚΕΑ για τα έτη 2018 και 2019.

Πίνακας 6. Συνολικό εισόδημα των ωφελούμενων νοικοκυριών του ΚΕΑ το 2018 και 2019

	Έτος	
	2018	2019
	(%)	
Συνολικό Εισόδημα		
0 ευρώ	53,89	53,0
1-500 ευρώ	17,44	19,0
501-1.000 ευρώ	11,72	14,0
1.001-2.000 ευρώ	11,87	11,0
2.001-5.000 ευρώ	5,07	3,0
Άνω των 5.000 ευρώ	0,08	0,0

Πηγή: Τα δεδομένα ανακτήθηκαν από την έκθεση παρακολούθησης Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (Κ.Ε.Α.). Σεπτέμβριος 2018 της Διεύθυνσης Καταπολέμησης της Φτώχειας, σ.5 © Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Γενική Γραμματεία Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας – Αθήνα και

από την έκθεση παρακολούθησης *Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (Κ.Ε.Α.). Σεπτέμβριος 2019* της Διεύθυνσης Καταπολέμησης της Φτώχειας, σ. 5 © Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Γενική Γραμματεία Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας – Αθήνα.

Τα στοιχεία του πίνακα δείχνουν ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των ωφελουμένων για το έτος 2018, διαθέτει μηδενικό εισόδημα (53,89%), ενώ το δεύτερο μεγαλύτερο ποσοστό των ωφελουμένων διαθέτει συνολικό εισόδημα μεταξύ «1-500 ευρώ» (17,44%). Το μικρότερο ποσοστό των ωφελουμένων παρατηρείται στην κατηγορία «άνω των 5.000 ευρώ» το οποίο δεν ξεπερνά το 1% των δικαιούχων του προγράμματος (0,08%).

Το εισόδημα των νοικοκυριών των δικαιούχων για το 2019, δεν διαφοροποιούνται πάρα πολύ από το προηγούμενο έτος. Βλέπουμε ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των ωφελουμένων του ΚΕΑ έχει μηδενικό εισόδημα (53,0%), το δεύτερο μεγαλύτερο ποσοστό βρίσκεται στην επόμενη κατηγορία, του εισοδήματος μεταξύ «1-500 ευρώ» (19,00%). Τέλος, το μικρότερο ποσοστό των ωφελουμένων παρατηρείται στην κατηγορία «άνω των 5.000 ευρώ» (0,0%).

Στη συνέχεια θα παρουσιαστούν στοιχεία από αξιολογήσεις του *Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης* στο επίπεδο της εθνικής εφαρμογής. Τα δεδομένα της ανάλυσής μας προέρχονται από δύο διαφορετικές έρευνες και στηρίζονται σε ποσοτικά στοιχεία της αξιολόγησης του προγράμματος από την Παγκόσμια Τράπεζα (TheWorldBank, 2019), καθώς και σε ποιοτική διερεύνηση του κοινωνικού αντίκτυπου του *Εισοδήματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης*, έργο³⁶ ερευνητικής ομάδας κοινωνικών επιστημών του Παντείου Πανεπιστημίου (Sakellaropoulos, Lalioti, Kourachanis, 2019).

Αναλυτικότερα, στην αξιολόγηση της Παγκόσμιας Τράπεζας (2019) πραγματοποιείται αποτίμηση του σχεδιασμού και εφαρμογής του προγράμματος καθώς και εκτίμηση της σχέσης «κόστους – ωφέλειας» του προγράμματος βάση επιλεγμένων δεικτών για την φτώχεια. Σκοπός της έκθεσης αξιολόγησης αποτελούν οι μελλοντικές βελτιώσεις στον σχεδιασμό και τις ρυθμίσεις του προγράμματος. Τα δεδομένα που χρησιμοποιήθηκαν για την ανάλυση των χαρακτηριστικών και των αποτελεσμάτων του ΚΕΑ από την Παγκόσμια Τράπεζα, συλλέχθηκαν μέσω δειγματοληπτικής έρευνας σε 2.575 νοικοκυριά στην Ελλάδα. Ενώ το ερωτηματολόγιο για την έρευνα σχεδιάστηκε από την Παγκόσμια Τράπεζα, η συλλογή των δεδομένων πραγματοποιήθηκε από την KAPAResearch³⁷ και διεξήχθη από τον Σεπτέμβριο του 2017 μέχρι τον Φεβρουάριο του 2018. Το συνολικό δείγμα αποτελείται από δύο διαφορετικά υπο-δείγματα.

³⁶το οποίο βρίσκεται υπό δημοσίευση

³⁷ Μια εταιρία ερευνών που εδρεύει στην Ελλάδα και χρηματοδοτείται από την Παγκόσμια Τράπεζα (TheWorldBank, 2019: 6).

Πρώτον, το δείγμα επιλέχθηκε από τους δικαιούχους του προγράμματος, χρησιμοποιώντας τυχαία δειγματοληψία από τα διοικητικά δεδομένα της ΗΔΙΚΑ. Δεύτερον, επιλέχθηκε δείγμα από τους μη δικαιούχους, χρησιμοποιώντας στρωματοποιημένη τυχαία δειγματοληψία με πιθανότητα επιλογής συστάδας ανάλογη ως προς το μέγεθός του, για να διασφαλιστεί ότι το τελικό σύνολο δεδομένων είναι αντιπροσωπευτικό του εθνικού πληθυσμού³⁸. Το ερωτηματολόγιο βοήθησε στη συλλογή πληροφοριών σχετικά με την απασχόληση, τα εισοδήματα, τη συμμετοχή σε προγράμματα κοινωνικής προστασίας, τις συνθήκες διαβίωσης, τις πληροφορίες σχετικά με τα περιουσιακά στοιχεία και την εκπαίδευση των συμμετεχόντων. Επίσης, τέθηκαν ερωτήματα σχετικά με την εφαρμογή του ΚΕΑ, όπως για παράδειγμα τη διαδικασία υποβολής αιτήσεων, την επικοινωνία με προγράμματα κ.λπ. (TheWorldBank, 2019).

Τα ευρήματα της ποιοτικής μελέτης προέρχονται από 40 ημιδομημένες συνεντεύξεις, σε πέντε επιλεγμένους δήμους³⁹, οι οποίοι συμμετείχαν στο πρόγραμμα από το 2016 (σταδιακή επέκταση του ΚΕΑ στην ελληνική επικράτεια). Το ερευνητικό έργο ξεκίνησε το Μάιο του 2018, με αναμενόμενη ημερομηνία λήξης Ιούλιο έως Σεπτέμβριο του 2019. Οι συνεντευξιαζόμενοι που συμμετείχαν στην έρευνα προέρχονταν από το διοικητικό προσωπικό του προγράμματος (Κέντρα Κοινότητας και ΟΑΕΔ) και τους ωφελούμενους του προγράμματος. Ο μέσος όρος διάρκειας των συνεντεύξεων με το διοικητικό προσωπικό ήταν τα 90 λεπτά, ενώ των δικαιούχων του ΚΕΑ τα 60 λεπτά. Η ερευνητική ομάδα χρησιμοποίησε δύο ξεχωριστούς οδηγούς συνεντεύξεων για τις δύο αυτές ομάδες ερωτώμενων. Τα θέματα που επικεντρώθηκε η έρευνα είναι: α) η κοινωνική κατάσταση των δικαιούχων και οι στρατηγικές επιβίωσης αυτών πριν και μετά την πρόσβαση στο πρόγραμμα και β) οι διαστάσεις του ΚΕΑ που χρήζουν βελτίωση στο στάδιο της υλοποίησης. (Sakellaropoulos, Lalioti, Kourachanis, 2019).

Εφαρμογή του προγράμματος

Τα στοιχεία δείχνουν σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος, ότι το σύστημα πληροφόρησης των δυνητικά υποψήφιων συμμετεχόντων στο πρόγραμμα είναι καλά σχεδιασμένο. Κύριες πηγές ενημέρωσης των ατόμων αποτέλεσαν τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και η πληροφόρηση από «στόμα σε στόμα». Στο πρακτικό κομμάτι, της διαδικασίας των αιτήσεων, ενώ υπήρξαν πολλές βελτιώσεις στο έντυπο της αίτησης και διαθέσιμα άτομα προς

³⁸Το συνολικό δείγμα 2.575 νοικοκυριών περιλαμβάνει 515 νοικοκυριά τα οποία είναι δικαιούχοι του ΚΕΑ και 2.050 νοικοκυριά μη δικαιούχους.

³⁹Δήμος Ρεθύμνου, Δήμος Καβάλας, Δήμος Κερατσινίου-Δραπετσώνας, Δήμος Λέρου, Δήμος Άρτας

εξυπηρέτηση και βοήθεια των αιτούντων⁴⁰, εντοπίστηκε ένα περίπου 40% των αιτούντων, το οποίο μίσθωσε λογιστή για να τους βοηθήσει να υποβάλλουν την αίτηση. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει ότι υπάρχει περιθώριο βελτίωσης στη διαδικασία εισαγωγής και πληροφόρησης του προγράμματος (TheWorldBank, 2019: 16). Ο μεγάλος αριθμός αλλαγών στην κατάσταση των αιτήσεων μεταφράστηκε σε σημαντικό διοικητικό φόρτο για τους υπαλλήλους του δήμου και της ΗΔΙΚΑ. Με στόχο την απλούστευση των διαδικασιών για τους υπαλλήλους των δήμων, οι βασικές διαδικασίες του προγράμματος⁴¹ τροποποιήθηκαν (TheWorldBank, 2019: 17).

Κατά το στάδιο της υλοποίησης παρατηρείται η θετική επίδραση των κοινωνικών υπηρεσιών που συμπεριλαμβάνονται στο πρόγραμμα. Αυτές μεταξύ άλλων παρέχουν πρόσβαση στα άτομα σε παροχές σε είδος, αλλά και σε υπηρεσίες δημόσιας υγείας και νοσοκομεία. Παρ' όλα αυτά εντοπίζονται σοβαρές ελλείψεις. Το κυριότερο ζήτημα που προκύπτει είναι η ανισόροπη ανάπτυξη των τριών πυλώνων του προγράμματος (οικονομική ενίσχυση, υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης και υπηρεσίες κοινωνικής ενεργοποίησης). Το ΚΕΑ, αν και δεν είχε σχεδιαστεί γι' αυτόν τον ρόλο, λειτουργεί κυρίως ως οικονομική ενίσχυση. Αναλυτικότερα, σχετικά με τις υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης, βλέπουμε την προώθησή τους από τους δήμους και να ενισχύεται η πρόσβαση σε άλλες μορφές κοινωνικής στήριξης⁴², ωστόσο χρήζουν περιθώρια βελτίωσης. Όσον αφορά τις υπηρεσίες κοινωνικής ενεργοποίησης βλέπουμε ουσιαστικά να απουσιάζουν (Sakellaropoulos, Lalioti, Kourachanis, 2019).

Πρέπει να αναφερθεί ότι με τη σημερινή μορφή που έχει το πρόγραμμα φαίνεται να αποθαρρύνει τη συμμετοχή στην επίσημη αγορά εργασίας. Όπως προκύπτει από τις συνεντεύξεις (των ωφελουμένων και του διοικητικού προσωπικού) της έρευνας των Sakellaropoulos, Lalioti και Kourachanis (2019) πολλοί δικαιούχοι επιλέγουν να λαμβάνουν το επίδομα και παράλληλα να εργάζονται στην άτυπη οικονομία. Αυτό συμβαίνει από την μια μεριά, διότι δεν τους επαρκεί η οικονομική ενίσχυση που λαμβάνουν από το ΚΕΑ, και επιθυμούν κατ' αυτόν τον τρόπο να αυξήσουν το εισόδημά τους. Από την άλλη μεριά, επειδή το ΚΕΑ δυσκολεύεται να εντοπίσει τα άτομα που εργάζονται στην ανεπίσημη αγορά εργασίας. Τέλος, οι ερευνητές τονίζουν τη σημασία της ανάπτυξης της κοινωνικής έρευνας για το πρόγραμμα.

⁴⁰Εργαζόμενοι των δήμων, κοινωνικοί λειτουργοί ή το προσωπικό των ΚΕΠ

⁴¹ΚΥΑ Δ 13 οικ. 33475/1935, 15-06-2018

⁴²Όπως ο λογαριασμός ηλεκτρικού ρεύματος για τα νοικοκυριά, η διανομή τροφίμων, η πρόσβαση σε υπηρεσίες δημόσιας υγείας

Οι δικαιούχοι όπως αναφέρει η Παγκόσμια Τράπεζα (2019: 17) σύμφωνα με τους κανόνες του προγράμματος, έπρεπε να αναφέρουν τις αλλαγές που επέρχονταν στο νοικοκυριό ή την οικονομική τους κατάσταση μετά την υποβολή αίτησης στο ΚΕΑ εντός ενός μήνα. Βέβαια, αν και το ποσοστό των ατόμων που αναφέρουν τέτοιου είδους μεταβολές παραμένει σχετικά χαμηλό (1/4 των δικαιούχων) πρόκειται για μια σημαντική βελτίωση σε σχέση με την πρώτη φάση της ανάπτυξης, όταν τα άτομα δεν γνώριζαν τη σημασία της δήλωσης τέτοιων αλλαγών. Ωστόσο, το γεγονός ότι περίπου το 40% των νοικοκυριών που είδαν μια αλλαγή δεν την ανέφεραν δείχνει την έλλειψη κατανόησης του προγράμματος από τον πληθυσμό και τις σχετικά περιορισμένες συνέπειες για μη τήρηση των κανόνων του.

Δικαιούχοι του ΚΕΑ

Όσον αφορά την κάλυψη του προγράμματος, περίπου 277.000 νοικοκυριά ή 660.000 άτομα επωφελήθηκαν από την υποστήριξη του ΚΕΑ στην Ελλάδα⁴³. Ποσό που αντιστοιχεί στο 6,5% του πληθυσμού της χώρας. Το ποσοστό αυτό βρίσκεται πολύ κοντά στον στόχο κάλυψης του προγράμματος, ο οποίος επιθυμεί να φτάσει το 7% του ελληνικού πληθυσμού. Διερευνώντας τα αποτελέσματα της κάλυψης του προγράμματος στον φτωχό⁴⁴ πληθυσμό, χρησιμοποιώντας τον ορισμό της Eurostat για την μέτρηση της ακραίας φτώχειας⁴⁵, παρατηρούμε ότι περίπου το 1/3 των φτωχών νοικοκυριών⁴⁶ λαμβάνει στήριξη από το ΚΕΑ, ενώ μόνο το 1,6% των δικαιούχων διαθέτει μεγαλύτερο εισόδημα από το 40% του εθνικού διάμεσου εισοδήματος (TheWorldBank, 2019: 8).

Αναλυτικότερα, με βάση την κατάταξη του συνολικού διαθέσιμου εισοδήματος των ωφελουμένων του ΚΕΑ, μόνο το 37% των νοικοκυριών που βρίσκονται στο πρώτο δεκατημόριο⁴⁷ είναι δικαιούχοι του ΚΕΑ. Σύμφωνα με τα κριτήρια επιλεξιμότητας του προγράμματος αναμένονταν η κάλυψη όλων των νοικοκυριών που βρίσκονταν στο πρώτο δεκατημόριο και ένα μέρος των νοικοκυριών του δεύτερου. Ωστόσο, τα στοιχεία διαψεύδουν

⁴³ Βάση των δεδομένων που αντλήθηκαν τους τελευταίους μήνες του 2017 και τον Ιανουάριο του 2019 (TheWorldBank, 2019: 8)

⁴⁴ Η φτώχεια υπολογίζεται σε επίπεδο νοικοκυριού και ορίζεται το συνολικό διαθέσιμο εισόδημα να είναι χαμηλότερο από το 40% του ετησίου εθνικού μέσου όρου των 7.200€, σύμφωνα με τον σχετικό ορισμό της ακραίας φτώχειας της Eurostat που χρησιμοποιείται ευρέως στην Ε.Ε. Σύμφωνα με αυτούς τους υπολογισμούς το 15,2% των ελλήνων είναι φτωχοί (TheWorldBank, 2019: 8)

⁴⁵ «Δεδομένου ότι η Ελλάδα δε διαθέτει έναν αναγνωρισμένο ορισμό της ακραίας φτώχειας σε εθνικό επίπεδο, θεωρούμε ότι η γραμμή φτώχειας της Eurostat θεωρείται η πιο κατάλληλη» (TheWorldBank, 2019: 8)

⁴⁶ Με συνολικό διαθέσιμο εισόδημα μικρότερο από το 40% του εθνικού διάμεσου (TheWorldBank, 2019: 8)

⁴⁷ Τα δεκατημόρια εισοδήματος (incomedeciles) κατασκευάστηκαν χωρίς να λαμβάνεται υπ' όψιν η παροχή από το ΚΕΑ (TheWorldBank, 2019: 8)

αυτήν την υπόθεση. Συγκεκριμένα, φαίνεται ότι σχεδόν το 60% των εν λόγω νοικοκυριών δεν είχαν κάνει αίτηση για συμπερίληψη στο πρόγραμμα. Ένα μεγάλο μέρος αυτών (περίπου το 15%) δεν είχε ακούσει ποτέ για το πρόγραμμα και το ήμισυ (31%) είχε ακούσει για το πρόγραμμα αλλά δεν γνώριζε λεπτομέρειες και ως εκ τούτου, δεν είχε κάνει αίτηση ποτέ. Τέλος, ένα 11% των νοικοκυριών ανέφερε ότι γνώριζαν για το πρόγραμμα αλλά επέλεξαν να μην προχωρήσουν σε αίτηση για διάφορους λόγους, κυρίως επειδή σκέφτονταν ότι δεν θα πληρούσαν τις προϋποθέσεις. Ορισμένα από τα νοικοκυριά αυτά (που δεν υπέβαλλαν αίτηση για το ΚΕΑ ενώ είχαν πληροφορηθεί γι' αυτό) ενδέχεται να εργάζονται άτυπα ή να διαθέτουν άτυπες πηγές εισοδήματος (TheWorldBank, 2019: 8-11).

Από τα στοιχεία της έρευνας καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η απορρόφηση του ΚΕΑ μεταξύ των δυνητικά επιλέξιμων νοικοκυριών για το πρόγραμμα είναι χαμηλή. Το παράδοξο αυτό αποτέλεσμα μπορεί να εξηγηθεί, κατά την Παγκόσμια Τράπεζα, πιθανόν από το γεγονός ότι υπάρχουν διαφορετικοί τρόποι με τους οποίους ορίζεται και ταξινομείται το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών⁴⁸. Επίσης, ορισμένοι από αυτούς ενδέχεται να μην πληρούν τις προϋποθέσεις του ΚΕΑ με βάση τα περιουσιακά τους στοιχεία⁴⁹. Ένας άλλος λόγος, αποδίδεται στη συμμετοχή των ατόμων στην άτυπη οικονομία. Μεταξύ των δυνητικά επιλέξιμων νοικοκυριών, ορισμένα από τα νοικοκυριά μπορεί να εργάζονται άτυπα ή να έχουν άτυπες πηγές εισοδήματος και ως εκ τούτου προτιμούν να μην ενταχθούν στο πρόγραμμα, για να αποφευχθεί ο έλεγχος του κράτους. Επιπλέον, υπάρχουν πολλά νοικοκυριά που είναι επιλέξιμα και δεν υπέβαλαν αίτηση για το ΚΕΑ, λόγω άγνοιας⁵⁰ σχετικά με το πρόγραμμα. Αυτό, όπως αναλύει η Παγκόσμια Τράπεζα (2019), ενδεχομένως να είναι συνέπεια των περιορισμένων προσπαθειών για την επικοινωνία και την εμπάθυνση σχετικά με το πρόγραμμα, κυρίως λόγω των ανησυχιών για υπέρβαση των αρχικών εκτιμήσεων του προϋπολογισμού.

Τέλος, ρόλο στην παρουσίαση των συγκεκριμένων δεδομένων έχει και η χρήση των «βαρών» (weights) για τη στάθμιση των δεδομένων. Η Παγκόσμια Τράπεζα αναφέρει ότι η εικόνα των δεδομένων χωρίς την στάθμιση είναι πολύ διαφορετική. Η κατασκευή των δεκατημόριων χρησιμοποιώντας τον ορισμό του συνολικού διαθέσιμου εισοδήματος του

⁴⁸Το ζήτημα των διαφορετικών ορισμών για την μέτρηση του εισοδήματος των νοικοκυριών εξετάστηκε από την Παγκόσμια Τράπεζα. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της διαδικασίας επαλήθευσης της υπόθεσης φαίνεται να αλλάζει ελαφρώς η συνολική εικόνα της απορρόφησης (TheWorldBank, 2019: 10)

⁴⁹Η έλλειψη των στοιχείων σχετικά με τις κτηματολογικές τιμές των κατοικιών και των νοικοκυριών δεν επιτρέπει την επαλήθευση της συγκεκριμένης υπόθεσης από την Παγκόσμια Τράπεζα (TheWorldBank, 2019: 10)

⁵⁰Άγνοια είτε για την ύπαρξη του προγράμματος, είτε για λεπτομέρειες σχετικά με αυτό

νοικοκυριού, δείχνει ότι το 65% των ατόμων που βρίσκονται στο πρώτο δεκατημόριο είναι δικαιούχοι του ΚΕΑ. Αν η κατασκευή των δεκατημορίων γίνει με βάση τον ορισμό του έλεγχου των μέσων διαβίωσης του ΚΕΑ, το 68% που ανήκει στο πρώτο δεκατημόριο είναι δικαιούχοι του ΚΕΑ. Ωστόσο, μόλις εφαρμοστούν τα «βάρη» στα δεδομένα για να εξασφαλιστούν τα αντιπροσωπευτικά αποτελέσματα σε εθνικό επίπεδο, τα στοιχεία μειώνονται σημαντικά σε 38% και 40% αντίστοιχα (TheWorldBank, 2019: 10-11).

Σχετικά με την αποτελεσματικότητα του ΚΕΑ για την εύρεση των επιδιωκόμενων δικαιούχων για το πρόγραμμα (δηλαδή εάν η ομάδα – στόχος, οι ακραία φτωχοί, είναι όντως αυτοί που συμμετέχουν στο πρόγραμμα), τα αποτελέσματα δείχνουν ότι το πρόγραμμα είναι πολύ αποτελεσματικό. Ειδικότερα, σχεδόν το 60% όλων των δικαιούχων του ΚΕΑ ανήκουν στο πρώτο δεκατημόριο, και το 80% είναι ακραία φτωχοί⁵¹. Είναι χρήσιμο ακόμα να αναφερθεί ότι όλα τα νοικοκυριά των δικαιούχων του ΚΕΑ βρίσκονται στο κατώτατο όριο του 30-40% της κατανομής του εισοδήματος. Στη διαμόρφωση της αποτελεσματικότητας του προγράμματος είναι αναγκαίο να διερευνηθεί και η κατανομή των πόρων για την υποστήριξη των ωφελουμένων του. Έτσι, σύμφωνα με τα στοιχεία, βλέπουμε ότι οι πόροι του ΚΕΑ χρησιμοποιούνται πολύ «αποτελεσματικά» για την υποστήριξη των φτωχών νοικοκυριών. Πιο αναλυτικά, περίπου τα 2/3 των συνολικών παροχών διατίθενται στο πρώτο δεκατημόριο και σχεδόν το 85% των πόρων του προγράμματος φτάνουν στα φτωχά νοικοκυριά. Περίπου το 95% των πόρων του προγράμματος δαπανώνται στα νοικοκυριά που βρίσκονται στα τρία πρώτα δεκατημόρια (TheWorldBank, 2019: 11-12).

Όσον αφορά την επίπτωση του ΚΕΑ, στη ζωή των δικαιούχων του προγράμματος φαίνεται ότι οι παροχές που προσφέρονται αποτελούν σημαντική πηγή εισοδήματος για τα νοικοκυριά που βρίσκονται σε συνθήκες ακραίας φτώχειας. Σχετικά με την γενναιοδωρία του προγράμματος τα αποτελέσματα έδειξαν ότι το ΚΕΑ αποτελεί θεμελιώδη συνεισφορά στο συνολικό εισόδημα των δικαιούχων. Τα στοιχεία δείχνουν ότι οι μεταβιβάσεις που λαμβάνουν οι δικαιούχοι του ΚΕΑ αποτελούν το 76% του συνολικού εισοδήματος των δικαιούχων που βρίσκονται στο πρώτο δεκατημόριο, ενώ στο σύνολο των ληπτών ανέρχεται στο 56%. Οι περισσότεροι δικαιούχοι του προγράμματος θεωρούν ότι η οικονομική ενίσχυση αποτελεί πολύ σημαντική συνεισφορά στον συνολικό προϋπολογισμό τους (TheWorldBank, 2019: 14).

⁵¹Χρησιμοποιώντας τον σχετικό ορισμό της ακραίας φτώχειας σύμφωνα με την Eurostat

Τα στοιχεία της ποιοτικής έρευνας δείχνουν ότι η συμβολή του προγράμματος στην καθημερινή ζωή των ατόμων, ουσιαστικά, αφορά την κάλυψη πολύ βασικών αναγκών (όπως η τροφή), όμως δεν τους βοηθά να ξεφύγουν από την φτώχεια. Συγκεκριμένα, προέκυψε ότι η κοινωνική κατάσταση των δικαιούχων και οι στρατηγικές επιβίωσης τους πριν και μετά την πρόσβαση στο πρόγραμμα δεν διαφοροποιούνται πάρα πολύ, ενώ ένας μεγάλος αριθμός των δικαιούχων συνέχισε να ακολουθεί τις ίδιες στρατηγικές και μετά την εισαγωγή στο πρόγραμμα. Η οικογένεια αποτελεί τον κεντρικό αρωγό φροντίδας των δικαιούχων παρέχοντάς τους τα βασικά αγαθά (όπως τροφή, στέγαση, ένδυση) (Sakellaropoulos, Lalioti, Kourachanis, 2019). Τα ανωτέρω δεν απορρίπτουν την συνεισφορά που μπορεί να έχει το ΚΕΑ ως πηγή εισοδήματος, παρ' όλα αυτά η συμβολή στην ευημερία των δικαιούχων, συγκριτικά με τα δεδομένα της Παγκόσμιας Τράπεζας, δείχνει να είναι χαμηλή.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας, φαίνεται ότι το ΚΕΑ δεν έχει μεγάλη επίπτωση στα ποσοστά της φτώχειας και της ανισότητας. Συγκεκριμένα, τα ποσοστά της φτώχειας⁵² πριν την εφαρμογή του προγράμματος βρίσκονταν στο 15,2%, ενώ μετά στο 14,4% (η φτώχεια μειώθηκε κατά 0,8%). Αναφορικά με τα ποσοστά της ανισότητας⁵³, βλέπουμε ότι την περίοδο που απουσίαζε το πρόγραμμα το ποσοστό της ανισότητας ήταν στο 38,3%, ενώ με την εφαρμογή του προγράμματος μειώθηκε στο 37,4% (η ανισότητα μειώθηκε κατά 0,9%) (TheWorldBank, 2019: 15). Το ΚΕΑ στοχεύει στη μείωση της ακραίας φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού της χώρας, ωστόσο φαίνεται από τα αποτελέσματα να μην έχει τον αντίστοιχο επιθυμητό αντίκτυπο.

Από τις συνεντεύξεις με το προσωπικό των Κέντρων Κοινότητας, της έρευνας των Sakellaropoulos, Lalioti και Kourachanis (2019), αναδείχθηκε ένα «ανησυχητικό» εύρημα. Η πλειοψηφία αυτών που ήταν ωφελούμενοι της σταδιακής επέκτασης του προγράμματος (2016), είναι ωφελούμενοι και κατά τη γενικευμένη εφαρμογή. Εύρημα το οποίο κρίνουν, ότι αναδεικνύει την σχετικά χαμηλή κοινωνική επίδραση που έχει το ΚΕΑ.

Ακόμα, από τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν από την Παγκόσμια Τράπεζα φαίνεται ότι τα νοικοκυριά των δικαιούχων του ΚΕΑ αποτελούνται από περισσότερα μέλη κατά μέσο όρο, συγκριτικά με τα μέλη των νοικοκυριών σε εθνικό επίπεδο (2,47 άτομα και 2,36 άτομα αντίστοιχα). Σημαντικό είναι να τονιστεί το ποσοστό των μεμονωμένων νοικοκυριών. Οι

⁵²Η φτώχεια ορίζεται ως το ποσοστό του πληθυσμού που ζει με εισόδημα χαμηλότερο από 40% του διάμεσου εισοδήματος στην χώρα.

⁵³Μέτρηση σύμφωνα με τον συντελεστή Gini

δικαιούχοι του ΚΕΑ που είναι μεμονωμένα άτομα (35%) είναι σημαντικά περισσότεροι συγκριτικά με το ποσοστό μεμονωμένων νοικοκυριών της χώρας (26%). Αποτέλεσμα που είναι ασυνήθιστο συγκριτικά με τα διεθνή πρότυπα. Σημαντικός είναι και ο αριθμός των νοικοκυριών με δύο μέλη, ο οποίος ανέρχεται στο 22% του συνολικού πληθυσμού των δικαιούχων του προγράμματος. Τα νοικοκυριά των δικαιούχων του ΚΕΑ τείνουν να έχουν περισσότερα παιδιά από το μέσο ελληνικό νοικοκυριό, ενώ το 60% των νοικοκυριών αποτελείται μόνο από ενήλικες (TheWorldBank, 2019: 19-20).

Η ανάλυση των στοιχείων σχετικά με την κατανομή του μεγέθους των νοικοκυριών που λαμβάνουν το ΚΕΑ, έρχονται σε αντίθεση με τα δεδομένα από τη βάση της ΗΔΙΚΑ, η οποία δείχνει μικρότερο μέγεθος νοικοκυριών. Το μέσο νοικοκυριό σύμφωνα με τα στοιχεία της ΗΔΙΚΑ αποτελείται από 2,14 μέλη, μικρότερο από τον μέσο όρο της αξιολόγησης, αλλά κυρίως πολύ μικρό από το μέσο μέγεθος του νοικοκυριού σε εθνικό επίπεδο. Έτσι, το ποσοστό των νοικοκυριών με μόνο ένα μέλος ανέρχεται στο 49% (σχεδόν το μισό του συνολικού πληθυσμού) έναντι του 35% που παρουσιάστηκε ανωτέρω (TheWorldBank, 2019: 19).

Το ασυνήθιστο αυτό γεγονός των μεμονωμένων νοικοκυριών εξετάστηκε περαιτέρω από την Παγκόσμια Τράπεζα, η οποία καταλήγει ότι το φαινόμενο πιθανώς να οφείλεται σε οικονομικά κίνητρα. Οι ωφελούμενοι του ΚΕΑ, όπως υποθέτει η Παγκόσμια Τράπεζα, ενδεχομένως θα μπορούσαν να χωρίσουν το νοικοκυριό τους ώστε να αυξήσουν το συνολικό τους εισόδημα. Δεδομένης της διάρθρωσης του προγράμματος, βλέπουμε ότι παρέχει στο πρώτο ενήλικο άτομο του νοικοκυριού 200€ και 100€ για κάθε επιπρόσθετο ενήλικο μέλος. Επειδή, η διαδικασία υποβολής της αίτησης για το πρόγραμμα, βασίζεται στη σύνθεση των νοικοκυριών όπως έχει δηλωθεί στην πιο πρόσφατη φορολογική δήλωση, μέσω των φορολογικών στοιχείων ενδέχεται να υποστηριχτεί με κάποιον τρόπο ότι τα άτομα διαμένουν χωριστά. Για την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου, η Παγκόσμια Τράπεζα προτείνει την αναθεώρηση ορισμένων παραμέτρων του προγράμματος, συμπεριλαμβανομένων του ποσού της παροχής και της κλίμακας ισοδυναμίας. Προτείνει, για παράδειγμα, τη μείωση του ποσού που χορηγείται στο πρώτο άτομο του νοικοκυριού και την αύξηση της οικονομικής ενίσχυσης στα τέκνα (TheWorldBank, 2019: 23-24).

Η ανάλυση των κοινωνικών παροχών, φαίνεται ότι περίπου το 48% των ωφελουμένων διαθέτει κοινωνικό τιμολόγιο της ΔΕΗ. Ωστόσο, αυτό είναι ένα πολύ μικρό ποσοστό, δεδομένου ότι οι δικαιούχοι του ΚΕΑ θεωρούνται, τουλάχιστον τυπικά, αυτομάτως επιλέξιμοι για

επιδοτήσεις ηλεκτρικής ενέργειας σύμφωνα με το νόμο. Τέλος, το 70% των δικαιούχων του ΚΕΑ λαμβάνουν και το κοινωνικό μέρημα. Παρόλο που όλοι οι δικαιούχοι του ΚΕΑ θα έπρεπε να επωφεληθούν, λαμβάνοντας υπόψη τα όρια επιλεξιμότητας του κοινωνικού μερίσματος⁵⁴ (TheWorldBank: 21).

Τέλος, ένα ενδιαφέρον εύρημα που έδειξε η ποιοτική έρευνα είναι ότι οι δικαιούχοι δεν αισθάνονται ότι η συμπερίληψή τους στο πρόγραμμα τους στιγματίζει. Αντιθέτως, επειδή είναι η πρώτη συγκροτημένη παρέμβαση του κράτους για την καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας, θεωρούν το ΚΕΑ ως μια «ελάχιστη αποζημίωση» των συνεπειών της κρίσης και των πολιτικών λιτότητας (Sakellarios, Lalioti, Kourachanis, 2019).

⁵⁴Μέρος της εξήγησης για τη χαμηλή κάλυψη του κοινωνικού μερίσματος μεταξύ των δικαιούχων του ΚΕΑ θα μπορούσε να συνδεθεί με το χρονοδιάγραμμα της έρευνας, η οποία ξεκίνησε τον Δεκέμβριο του 2017, λίγο πριν από την καταβολή του κοινωνικού μερίσματος (TheWorldBank, 2019: 21)

Συμπεράσματα - Συζήτηση

Η Ελλάδα για πολλά χρόνια αποτελούσε μια από τις λίγες χώρες που δεν είχε υιοθετήσει ένα πρόγραμμα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, διαθέτοντας ένα υπολειμματικό σύστημα κοινωνικής προστασίας, με μικρή αποτελεσματικότητα και συγκροτώντας ένα διάτρητο δίκτυ ασφαλείας (Ματσαγγάνης, 2011). Το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης «εγκαθιδρύθηκε ως ελάχιστο δίκτυο κοινωνικής προστασίας κατά το διάστημα κρίσης χρέους», το οποίο επιβλήθηκε από τους δανειστές του ελληνικού κράτους, με σχετική νομοθέτηση από το 2012 (Δημουλάς, 2018: 190). Από τη συνδυαστική αποτίμηση αφενός της θεωρίας των πολιτικών ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος και την εφαρμογή του ελληνικού Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης και αφετέρου των δεδομένων που προσφέρονται μέσα από τις αξιολογήσεις και εκθέσεις του προγράμματος προέκυψαν ορισμένα συμπεράσματα.

Τόσο η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος στη χώρα (Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα) όσο και η πανελλαδική πλέον εφαρμογή του (Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης), εμφανίζουν κάποια προβλήματα σε επίπεδο εφαρμογής. Το 2017 είδαμε την επέκταση του σε όλη την επικράτεια, με το όνομα Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης. Πραγματοποιήθηκαν σημαντικές τροποποιήσεις στο πεδίο εφαρμογής του προγράμματος, οι οποίες στηρίχθηκαν σε μεγάλο βαθμό στις αξιολογήσεις της πιλοτικής εφαρμογής του προγράμματος. Βλέπουμε, λοιπόν, την ενίσχυση της διοικητικής επάρκειας μέσω της δημιουργίας των Κέντρων Κοινότητας και την απλοποίηση των διαδικασιών της υποβολής αίτησης για ένταξη στο πρόγραμμα. Παρά τις όποιες αλλαγές στο πρόγραμμα, τα στοιχεία που μας δίνονται από τις αξιολογήσεις του ΚΕΑ, αναδεικνύουν τα περιθώρια βελτίωσης του. Αν και ενισχύθηκε το διοικητικό προσωπικό και απλοποιήθηκε η αίτηση, φαίνεται να υπάρχει ένα σημαντικό ποσοστό ατόμων, που εξακολουθούν να μισθώνουν λογιστές ώστε να αιτηθούν για το ΚΕΑ. Επιπλέον, αναδείχθηκε ένα ποσοστό δυνητικά επιλέξιμων ατόμων, που δε γνώριζαν την ύπαρξη του προγράμματος ή λεπτομέρειες σχετικά με αυτό, αναδεικνύοντας τις περιορισμένες προσπάθειες για «εξωστρέφεια» και εμβάθυνση του προγράμματος.

Τέλος, σημαντικό ζήτημα που αναδεικνύεται σε όλες τις φάσεις του προγράμματος και σε όλες τις εκθέσεις και αξιολογήσεις αυτού, είναι η ανισορροπία της λειτουργίας των τριών πυλώνων του προγράμματος. Όπως αναφέρεται στη βιβλιογραφία ένα ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό σύστημα ελαχίστου εισοδήματος για τη στήριξη του ευάλωτου πληθυσμού θα πρέπει να περιλαμβάνει πέρα της οικονομικής παροχής, δράσεις τόσο κοινωνικής ένταξης όσο

και προώθησης ευκαιριών ένταξης και επανένταξης των δικαιούχων στην αγορά εργασίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο ουσιαστικά θα συμβάλει στη μείωση των ανισοτήτων, στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού (Ματσαγγάνης, 2004). Το ελληνικό σύστημα εγγυημένου εισοδήματος, ενώ διαθέτει τους τρεις αυτούς πυλώνες, φαίνεται να λειτουργεί μόνο σαν εισοδηματική ενίσχυση των ακραία φτωχών.

Τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων δείχνουν ότι οι συμπληρωματικές δράσεις κοινωνικής βοήθειας χρήζουν βελτίωσης, ενώ οι δράσεις εργασιακής επανένταξης έχουν παραμείνει κατά κύριο λόγο ανενεργές. Προσπάθειες ενίσχυσης του τρίτου πυλώνα παρατηρούνται από το 2016 με την εισαγωγή υποχρεώσεων των δικαιούχων, οι οποίες ενισχύονται το 2017, παρ' όλα αυτά είχαν χαρακτήρα εξαγγελίας. Μια ουσιαστική ενέργεια για την ενίσχυση της ένταξης και επανένταξης στην αγορά εργασίας των ωφελουμένων του ΚΕΑ παρατηρείται από τα μέσα του 2019, με το πιλοτικό πρόγραμμα «Διασύνδεση των ωφελουμένων με τον τρίτο πυλώνα του προγράμματος». Τα διαθέσιμα στοιχεία, παρ' όλα αυτά δεν αναδεικνύουν το κατά πόσο ήταν σημαντική η δράση αυτή, έστω και σε πιλοτικό επίπεδο. Έτσι, κρίνεται αναγκαία η περαιτέρω μελέτη της εφαρμογής του προγράμματος αυτού και η διερεύνηση του αντίκτυπού του στην ζωή των ωφελουμένων.

Αναφορικά με την κάλυψη του πληθυσμού από τα στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας (2019), καταλήγουμε ότι το ΚΕΑ καταφέρνει να εκπληρώσει, κατά προσέγγιση, το στόχο κάλυψης του 7% του ελληνικού πληθυσμού. Ωστόσο, είναι χρήσιμο να σχολιάσουμε ότι υπάρχουν κάποιες ομάδες που μένουν εκτός πληθυσμού, είτε εξαιτίας της φύσης του προγράμματος (π.χ. οι αιτούντες άσυλο, οι εργαζόμενοι φτωχοί και οι ιδιοκτήτες ακινήτων) είτε λόγω των κριτηρίων υπαγωγής (π.χ. άτομα που φιλοξενούνται σε μονάδες ψυχικής αποκατάστασης, άτομα που περιθάλπονται σε ξενώνες μεταβατικής φιλοξενίας αστέγων και άτομα που υπηρετούν την θητεία τους στις ένοπλες δυνάμεις).

Επιπλέον, είναι αναγκαία η βελτίωση της κάλυψης των δυνητικά επιλέξιμων νοικοκυριών για το ΚΕΑ. Τα στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας όπως είδαμε, φανερώνουν ότι 1/3 εκ των φτωχών νοικοκυριών, είναι ωφελούμενοι του ΚΕΑ. Υπάρχουν διάφοροι λόγοι για τους οποίους συμβαίνει αυτό το φαινόμενο. Τα άτομα αυτά επειδή διαθέτουν ακίνητη περιουσία μεγαλύτερη από αυτή που ορίζουν τα κριτήρια επιλεξιμότητας, καταλήγουν να μην συμπεριλαμβάνονται στο πρόγραμμα. Άλλα άτομα δε γνωρίζουν την ύπαρξη του προγράμματος ή λεπτομέρειες σχετικά με αυτό. Επιπλέον, υπάρχουν άτομα που εργάζονται άτυπα ή διαθέτουν

άτυπες πηγές εισοδήματος και επιλέγουν να καταθέσουν αίτηση για το ΚΕΑ, αποφεύγοντας έτσι τον έλεγχο από το κράτος.

Όσον αναφορά τους επιλεγμένους δικαιούχους, τα στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας (2019) έδειξαν ότι το ΚΕΑ λειτουργεί πολύ αποτελεσματικά αναφορικά με την συμπερίληψη των ακραία φτωχών στο πρόγραμμα. Ο Χαρίσης (2015) ωστόσο, στην πιλοτική φάση του προγράμματος αναφέρει ότι, το διοικητικό προσωπικό των δήμων εκτιμά ότι οι ωφελούμενοι του προγράμματος δεν αντιπροσωπεύουν τις πιο ευπαθείς ομάδες της περιοχής τους. Επίσης, ότι υπάρχουν άτομα που συμμετείχαν στο πρόγραμμα, ενώ δεν θα έπρεπε. Συμπερασματικά, βλέπουμε ότι υπάρχει μια ασυμφωνία μεταξύ των δύο, η οποία χρήζει περαιτέρω διερεύνησης.

Όπως φάνηκε από τα ποσοτικά στοιχεία που παρουσιάστηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, ο πληθυσμός που καλύπτει το ΚΕΑ διαθέτει κατά κύριο λόγο παρόμοια κοινωνικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά, ανά τα έτη εφαρμογής του προγράμματος. Θα μπορούσαμε, λοιπόν, να πούμε ότι οι ωφελούμενοι του ΚΕΑ είναι κυρίως άνδρες, χαμηλού μορφωτικού επιπέδου και άνεργοι. Αποτελούνται κυρίως από νοικοκυριά που διαθέτουν ένα μέλος (πάνω από το 50% του πληθυσμού) με συνολικό εισόδημα μηδενικό.

Αναφορικά με το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης από το ΚΕΑ, όπως φάνηκε από τις αξιολογήσεις τόσο της πιλοτικής εφαρμογής, όσο και της γενικευμένης μορφής του προγράμματος, είναι αρκετά χαμηλό. Μπορεί η αύξηση του επιδόματος το 2016 να ανήλθε στα 200€, έναντι των 100€ που λάμβαναν οι δικαιούχοι κατά την πιλοτική εφαρμογή, ωστόσο τα επίπεδά του δεν ξεπερνούν αυτά της ακραίας φτώχειας. Σύμφωνα με τους Frazer και Marlier (2016: 6) το ΚΕΑ κρίνεται αρκετά ανεπαρκές, συγκριτικά με άλλα κράτη – μέλη της ΕΕ. Η έλλειψη επάρκειας του εγγυημένου ποσού, θα πρέπει ενδεχομένως να αποδοθεί στη δύσκολη οικονομική συγκυρία που βρίσκεται η Ελλάδα, καθώς και στο γεγονός ότι οι κοινωνικές δαπάνες της χώρας είναι σε αρκετά χαμηλά επίπεδα. Όπως αναφέρει η Παγκόσμια Τράπεζα (2016), ανέρχονται στο 22,1% του ελληνικού ΑΕΠ (το 2014). Τα στοιχεία που προέκυψαν από την ποιοτική έρευνα των Sakellariopoulos, Lalioti και Kourachanis (2019), φανερώνουν ότι η παροχή του ΚΕΑ βοηθάει στην καθημερινή ζωή των ατόμων στην κάλυψη μόνο πολύ βασικών αναγκών (π.χ. τροφή), δεν τους επιτρέπει να ξεφύγουν από τις στρατηγικές επιβίωσης που χρησιμοποιούσαν πριν την εισαγωγή τους στο πρόγραμμα (οι στρατηγικές επιβίωσης πριν και μετά το ΚΕΑ δεν διαφοροποιούνται σημαντικά) καθώς και μεγάλη πλειοψηφία των δικαιούχων εξακολουθεί να συμμετέχει στο πρόγραμμα από το 2016 έως σήμερα. Η παροχή, λοιπόν,

φαίνεται να μην βοηθάει τους ωφελούμενους να ξεφύγουν από την κατάσταση της ακραίας φτώχειας και αρκείται μόνο στην οριακή κάλυψη βασικών ανθρώπινων αναγκών.

Η Παγκόσμια Τράπεζα (2019) στον αντίποδα, αναφέρει ότι το ΚΕΑ αποτελεί θεμελιώδη συνεισφορά στο εισόδημα των δικαιούχων, καθώς το επίδομα του ΚΕΑ αποτελεί το 56% του συνολικού εισοδήματος των δικαιούχων. Με τη βοήθεια των πρόσφατων ποσοτικών στοιχείων του προγράμματος μπορούμε να επιβεβαιώσουμε τους εν λόγω ισχυρισμούς καθώς περίπου το 53% των ωφελουμένων, για τα έτη 2018 και 2019, διαθέτουν μηδενικό εισόδημα. Ως εκ τούτου η οικονομική ενίσχυση από το ΚΕΑ αποτελεί σημαντική συνεισφορά στον προϋπολογισμό αυτών των νοικοκυριών. Δεν μπορούμε όμως να παραβλέψουμε το γεγονός, ότι το ύψος της ενίσχυσης που παρέχεται στα άτομα είναι αρκετά χαμηλό.

Σημαντικό εύρημα αποτελούν τα υψηλά ποσοστά των μεμονωμένων νοικοκυριών. Ο πληθυσμός που λαμβάνει το ΚΕΑ, αποτελείται κυρίως από νοικοκυριά που διαθέτουν ένα μέλος (πάνω από το 50% του πληθυσμού). Από τα ανωτέρω, καταλαβαίνουμε ότι το ύψος της ενίσχυσης και η μορφή που διαθέτει το ΚΕΑ, ενισχύει τα νοικοκυριά μεμονωμένων ατόμων. Παρά το γεγονός ότι το πρόγραμμα διαθέτει έλεγχο των μέσων διαβίωσης των δικαιούχων, δεν είναι εύκολο να εντοπίσει παράτυπες πρακτικές που συνδέονται με τα οικονομικά κίνητρα των ατόμων. Τέτοια φαινόμενα, τα οποία αποτελούν ισχυρισμοί τις Παγκόσμιας Τράπεζας, για παράδειγμα είναι η κατάρτιση ενός νοικοκυριού με σκοπό τη μεγιστοποίηση του συνολικού του εισοδήματος, καθώς και φαινόμενα που σχετίζονται με την άτυπη εργασία. Επίσης, είναι ένα στοιχείο το οποίο έρχεται σε αντιδιαστολή με τη διεθνή εμπειρία, τροφοδοτώντας κατ' αυτόν τον τρόπο την ανάγκη για περαιτέρω διερεύνηση.

Τέλος, πολλοί δικαιούχοι του ΚΕΑ, όπως προκύπτει από την έρευνα των Sakelloropoulos, Lalioti και Kourachanis (2019), συνεχίζουν να συμμετέχουν στο πρόγραμμα από την σταδιακή επέκτασή του (2016) έως τη γενικευμένη σε όλη την επικράτεια. Αυτό το στοιχείο, αναδεικνύει τόσο τον περιορισμένο κοινωνικό αντίκτυπο του προγράμματος, όσο και την ανάγκη για περαιτέρω διερεύνηση του θέματος σε πιο εκτεταμένο αριθμό ωφελουμένων.

Αναφορικά με τις προϋποθέσεις και τη μορφή του ΚΕΑ, το πρόγραμμα φαίνεται να είναι ιδιαίτερα αυστηρό. Το ΚΕΑ επικεντρώνεται στον έλεγχο των δικαιούχων μέσω κοινωνικής έρευνας με την ενίσχυση των κριτηρίων επιλεξιμότητας, στοχεύοντας στην «πειθάρχηση» των ωφελουμένων και την ενεργοποίησή τους μέσω ήπιων μέτρων, που παραπέμπουν σε στοιχεία των προγραμμάτων workfare. Παραδείγματα, αποτελούν η εμφάνιση στα κέντρα κοινότητας και

στα ΚΠΑ του ΟΑΕΔ, τα κριτήρια για την φοίτηση στην υποχρεωτική εκπαίδευση και η αποδοχή εργασίας.

Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η συμβολή του ΚΕΑ, ως εργαλείο εξασφάλισης ελάχιστων επιπέδων διαβίωσης, είναι περιορισμένη. Το χαμηλό ύψος των παροχών του ΚΕΑ δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες των δικαιούχων. Συμπληρωματικά, το πρόγραμμα θα λέγαμε λειτουργεί διαχειριστικά ως προς το φαινόμενο της ακραίας φτώχειας, όντας μια έσχατη βοήθεια για τους ωφελούμενούς του και δεν αποτελεί ένα επαρκές μέτρο για την καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας και των κοινωνικών ανισοτήτων. Ωστόσο, σύμφωνα με τον Ματσαγγάνη (2013) συμβάλει σημαντικά στον εκσυγχρονισμό και την ενδυνάμωση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας.

Από την παρούσα μελέτη του ΚΕΑ προκύπτουν κάποιες επισημάνσεις για περαιτέρω βελτίωση του προγράμματος. Πρώτον κρίνεται αναγκαίο να αυξηθεί η χρηματοδότηση του προγράμματος από τον κρατικό προϋπολογισμό. Με αυτόν τον τρόπο θα αντιμετωπιστούν οι διοικητικές αδυναμίες του προγράμματος (περισσότεροι διοικητικοί υπάλληλοι για καλύτερη εξυπηρέτηση των αιτούντων και ωφελουμένων, διεύρυνση του αριθμού των δικαιούχων του ΚΕΑ, καλύτερη υποστήριξη των τριών πυλώνων του προγράμματος). Επιπλέον, όπως είδαμε το εγγυημένο ποσό φαίνεται να είναι αρκετά ανεπαρκές. Κατά συνέπεια, επιτακτική προβάλλει η ανάγκη της αύξησης του εγγυημένου ποσού. Τέλος, χρειάζεται να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας και των αδήλωτων εισοδημάτων και της φοροδιαφυγής, ενδεχομένως με την ενίσχυση της κοινωνικής έρευνας ή κάποιου άλλου μηχανισμού, για τον εντοπισμό ατόμων εντός του προγράμματος που εμπίπτουν σε τέτοιες πρακτικές.

Η όξυνση των προβλημάτων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, η αποτυχία των υπολειμματικών πολιτικών να εκμηδενίσουν τα νοσηρά αυτά φαινόμενα που πλήττουν τις σύγχρονες κοινωνίες, η επικράτηση του οικονομικού και πολιτικού νεοφιλελευθερισμού και η ανεπάρκεια των πολιτικών ελαχίστου εισοδήματος αποδεικνύουν ότι είναι αναγκαία μια στροφή ως προς την υιοθέτηση των πολιτικών που ακολουθούνται για τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων και την ενίσχυση της κοινωνικής ευημερίας των πολιτών. Μια εναλλακτική, λοιπόν, πρόταση η οποία στρέφει την κατεύθυνση της κοινωνικής πολιτικής από το διαχειριστικό και υπολειμματικό ρόλο που έχει πλέον αναλάβει, αποτελεί το βασικό εγγυημένο εισόδημα.

Όπως διατυπώθηκε και στην ανάλυση της παρούσας εργασίας, το βασικό εισόδημα έχει στόχο την παροχή ενός καθολικού εισοδήματος στους πολίτες ή ομάδες μιας κοινωνίας, χωρίς

κριτήρια επιλεξιμότητας. Κατ' αυτόν τον τρόπο όχι μόνο θα διασφαλιστεί η αξιοπρεπής διαβίωση όλων των ατόμων που διαβιούν στην εκάστοτε κοινωνία, αλλά θα επιτρέψει την μεταστροφή της κοινωνικής πολιτικής προς έναν άλλο χαρακτήρα από αυτόν που ήδη έχει. Κρίνεται, λοιπόν, αναγκαία τόσο η διερεύνηση της δυνατότητας εφαρμογής και των περιορισμών της συγκεκριμένης εναλλακτικής στην Ελλάδα, όσο και ο πολιτικός διάλογος για το βασικό εισόδημα ως απάντηση στις αρνητικές επιπτώσεις που επέφερε η οικονομική κρίση και οι υπολειμματικές πολιτικές του νεοφιλελευθερισμού.

Πηγές - Βιβλιογραφία

Πηγές

Α' Νόμοι

ΦΕΚ Β' 3018/7-11-2014, Απόφαση 39892/ΓΔ1.2, Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του πιλοτικού προγράμματος Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα - ΕΓΓΥΗΜΕΝΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ.

ΦΕΚ Β' 2089/7-7-2016, Απόφαση Δ23/οι.30299, Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής της πρώτης φάσης του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης.

ΦΕΚ Α' 94/21-2-2016, Νόμος Υπ' Αριθ. 4368, Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις.

ΦΕΚ Β' 128/24-1-2017, Απόφαση Γ.Δ. 5 οικ. 2961-10-2017, Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης

Β' Ιστοσελίδες

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7034688/3-16102015-CP-EN.pdf/7d2bba5e-ad86-4237-b5cf-08a5407ed801>

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αγγελή, Δ (2019, Οκτώβριος 1). Αλλαγές στο Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης. *Η Εφημερίδα των Συντακτών*. Ανακτήθηκε από: https://www.efsyn.gr/oikonomia/elliniki-oikonomia/212975_allages-sto-koinoniko-eisodima-allileggyis

Αμίτσης, Γ. (2001). *Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη*. Αθήνα - Κομοτηνή: Σάκκουλα

Αμίτσης, Γ. (2013). *Αρχές και άξονες λειτουργίας ενός γενικού συστήματος ελάχιστου εισοδήματος*. Στο Ο. Καμινιώτη (επιμ.), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου* (σ. 57-83). Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.

- Δημουλάς, Κ. (2015). *Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα Αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Πρώτο Παραδοτέο, Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα: Αξιολόγηση του Ποιοτικού Σχεδιασμού σε 13 Δήμους και Εκτίμηση της Εφαρμογής του* (25 Νοεμβρίου). Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.
- Δημουλάς, Κ. (2017). Η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα. *ΕΕΚΠ Κοινωνική Πολιτική*, 7, 7-24. doi: 10.12681/sp.14166
- Δημουλάς, Κ. (2018). *Κρίση και κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης*. Στο Κ. Δημουλάς & Γ. Κουζής (επιμ.), *Κρίση και Κοινωνική Πολιτική. Αδιέξοδα και Λύσεις* (σ.173-192). Αθήνα: Εκδόσεις Τόπος.
- Δημουλάς, Κ. (2019). *Σχεδιασμός, Εφαρμογή και Αξιολόγηση Προγραμμάτων Κοινωνικής Πολιτικής*. Αθήνα: Διόνικος
- Κλειδαρά Α. (2019, Δεκέμβριος 30). Το ΚΕΑ φεύγει, το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα έρχεται - Αυτή είναι η μοναδική μεταβολή στα κριτήρια. *Dikaiologitikanews*. Ανακτήθηκε από: <https://www.dikaiologitika.gr/eidhseis/asfalish/282220/to-kea-feygei-to-elaxisto-eggyimeno-eisodima-erxetai-afti-einai-i-monadiki-metavoli-sta-kritiria>
- Καμινιώτη, Ολ. (2015). *Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα Αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Τρίτο Παραδοτέο, Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα: Αξιολόγηση της Πιλοτικής Εφαρμογής του ΕΚΕ με Βάση τα Ποσοτικά Στοιχεία Υλοποίησης* (9 Δεκεμβρίου). Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού
- Λαλιώτη, Β. (2017). *Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: το χρονικό ενός «πολυαναμενόμενου» αναγγελθέντος μέτρου*. Αθήνα, Εκδόσεις Gutenberg.
- Λαλιώτη, Β. (2018). *Πολιτικές Ελάχιστου Εισοδήματος*. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος, Χ. Οικονόμου, Χ. Σκαμνάκης, Μ. Αγγελάκη (επιμ.), *Συλλογικός Τόμος Κοινωνική Πολιτική* (σ.305-320). Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.
- Μαραγκός Γ. & Αστρουλάκης Ν., (2010). *Το Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα και οι πολιτικές του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην ΕΕ-15* (Μελέτη 9). Αθήνα: ΙΝΕ/ΓΣΕΕ. Ανακτήθηκε από: <https://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2014/04/files/meleti9.pdf>
- Ματσαγγάνης, Μ. (1999). Προοπτικές τον κοινωνικού κράτους στη Ν. Ευρώπη. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 101(101-102), 283-288. doi: 10.12681/grsr.1005
- Ματσαγγάνης, Μ. (2004). *Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της. Ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

- Ματσαγγάνης, Μ. (2011). *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς. Οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Ματσαγγάνης, Μ. (2013). *Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και ο ρόλος του στην αντιμετώπιση του νέου κοινωνικού ζητήματος*. Στο Ο. Καμινιώτη (επιμ.), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου* (σ. 10-27). Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.
- Σατσιάς, Ν. (2018). *Η ανάπτυξη των πολιτικών Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στο κυπριακό σύστημα κοινωνικής προστασίας* (Διδακτορική διατριβή). Κύπρος: Πανεπιστήμιο Λευκωσίας.
- Σισσούρας, Α. & Αμίτσης, Γ. (1999). *Το Κοινωνικό Δίκτυο Ασφαλείας και οι Μηχανισμοί Εφαρμογής το στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας*. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους Τόμος Α'*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2015). *Η διπλή ανακολουθία: Οι πολιτικές κατά της φτώχειας και ο πολιτικός λόγος για τη φτώχεια & τον κοινωνικό αποκλεισμό στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης* (Εκθεση 27 Φεβρουαρίου). Αθήνα: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ). Ανακτήθηκε από: http://crisisobs.gr/wp-content/uploads/2015/02/POLICY-PAPER-No27.2015_%CE%94%CE%B7%CE%BC%CE%AE%CF%84%CF%81%CE%B7%CF%82-%CE%A3%CE%A9%CE%A4%CE%97%CE%A1%CE%9F%CE%A0%CE%9F%CE%A5%CE%9B%CE%9F%CE%A31.pdf
- Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Γενική Γραμματεία Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας (2018). *Εκθεση Παρακολούθησης Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (Κ.Ε.Α.) Σεπτέμβριος 2018*. Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.
- Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Γενική Γραμματεία Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας (2019). *Εκθεση Παρακολούθησης Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (Κ.Ε.Α.) Σεπτέμβριος 2019*. Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.
- Φερόνας, Α. (2017). *Η Κοινωνική Πρόνοια στην Ελλάδα της Κρίσης: Ο «φτωχός συγγενής» στη δίνη της νεοφιλελεύθερης λιτότητας*. Ανακτήθηκε από: <http://eekp.gr/wp->

<content/uploads/2017/04/%CE%A6%CE%B5%CF%81%CF%8E%CE%BD%CE%B1%CF%82-%CE%A4%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CE%AE.pdf>

- Χαρίσης, Α. (2015). *Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα Αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Δεύτερο Παραδοτέο, Αξιολόγηση της Πορείας Υλοποίησης του Πιλοτικού Προγράμματος «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα» με Βάση τις Απαντήσεις των Ερωτηματολογίων των Δήμων (3 Δεκεμβρίου)*. Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού.
- Χλέτσος, Μ. (2008). *Από την πρόνοια στην εργασία: νέες τάσεις και προκλήσεις για την κοινωνική προστασία* Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Ξενογλώσση

- Bahle, T., Hubl, V. & Pfeifer, M. (2011). *The Last Safety Net: A handbook of Minimum Income Protection in Europe*. UK: The Policy Press
- Ball, R. M. (2009). Social Insurance and the Right to Assistance. Στο Estes, C.L., Rogne, L., Grossman, B. R., Hollister, B. A. & Solway, E. (ed.), *Social insurance and social justice: Social security, medicare, and the campaign against entitlements* (σ. 15-24). New York: Springer Publishing Company.
- Clasen, J. & Clegg, D. (2007). Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states στο N. A. Siegel & J. Clasen (ed.), *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis* (σ. 166-197). UK: Edward Elgar
- Daigneault, P.-M. (2014). Three Paradigms of Social Assistance. *SAGE Open*. doi: 10.1177/2158244014559020
- Estes, C.L., Rogne, L., Grossman, B. R., Hollister, B. A. & Solway, E. (ed.), *Social insurance and social justice: Social security, medicare, and the campaign against entitlements*. New York: Springer Publishing Company.
- Frazer, H. and Marlier, E. (2016). *Minimum Income Support in Europe, A study of national policies 2015*. Βρυξέλλες: European Social Policy Network. Ανακτήθηκε από: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7882&furtherPubs=yes>

- Ferrera, M. (1996). The “Southern Model” of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17-37. doi: 10.1177/095892879600600102
- Gilbert, N. & Terrell, P. (2013). *Dimensions of Social Welfare Policy* (8th edition). USA: Pearson
- Gough, I. (1996). Social Assistance in Southern Europe. *South European Society and Politics*, 1 (1), 1-23. doi: 10.1080/13608749608454714
- Guillén A., Matsaganis M. (2000) Testing the “social dumping” hypothesis in southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years. *Journal of European Social Policy*, 10 (2), 120-145. doi: 10.1177/a012486
- Hubl, V. & Pfeifer, M (2013) Categorical Differentiation in the Light of Deservingness Perceptions: Institutional Structures of Minimum Income Protection for Immigrants and for the Disabled στο I. Marx & K. Nelson (ed.), *Minimum Income Protection in Flux* (σ. 161-189). London: Palgrave Macmillan
- International Monetary Foundation (2017). *Tracking Inequality*. World Economic and Financial Surveys (Fiscal Monitor, October). Washington: International Monetary Foundation.
Ανακτήθηκε από: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>
- Korpi, W. & Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63 (5), 661-687. doi: 10.2307/2657333
- Korpi, W. & Palme, J. (2003). New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95. *The American Political Science Review*, 97(3), 425-446. Ανακτήθηκε από: www.jstor.org/stable/3117618
- Lodemel, I. (2001). Discussion: workfare in the welfare state στο I. Lodemel & H. Trickey, *'An Offer You Can't Refuse': Workfare in International Perspective* (σ. 295-343). UK: The Policy Press.
- Lodemel I. & Moreira A. (2014). *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence (International Policy Exchange Series)*. New York: Oxford University Press.
- Lodemel I. & Trickey, H. (2001). *'An Offer You Can't Refuse': Workfare in International Perspective*. UK: The Policy Press.

- Marx, I. & Nelson, K. (ed.) (2013). *Minimum Income Protection in Flux*. London: Palgrave Macmillan
- Matsaganis, M. (2011). The welfare state and the crisis: the case of Greece. *Journal of European Social Policy*, 21 (5), 501-512. doi: 10.1177/0958928711418858
- Matsaganis, M. & Leventi, Ch. (2011). Pathways to a Universal Basic Pension in Greece. *Basic Income Studies*, 6 (1), doi: 10.2202/1932-0183.1191
- Moffitt, R. A. (2003). The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 17 (3), 119-140. doi: 10.1257/089533003769204380
- Moreira, A. (2008) *Activation Dilemma, Reconciling the fairness and effectiveness of Minimum Income schemes in Europe*. UK: The Policy Press.
- Murray, Ch. (2006). *In Our Hands : A Plan To Replace The Welfare State*. US: American Enterprise Institute for Public Policy Research
- EAPN (2010). Adequacy of Minimum Income in the EU: EAPN Explainer 2. Ανακτήθηκε από: <https://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/adequacyexplainer-2010-en-web.pdf>
- OECD (1997). *Making work pay*. Paris: OECD Publishing. Ανακτήθηκε από: <http://www.oecd.org/employment/emp/2080527.pdf>
- OECD (2009). *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. Ανακτήθηκε από: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2009-en.pdf?expires=1579697874&id=id&accname=guest&checksum=C2D02E66479A54F54B4568BBF64EF18F
- Peck J. (2001) *Workfare States*. New York: Guilford Press.
- Peña Casas, R. (2005). Minimum income standards in enlarge EU: Guaranteed Minimum Income Schemes (Working II). Ireland: EAPN. Ανακτήθηκε από: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.604.1610&rep=rep1&type=pdf>
- Sakellariopoulos, Th., Lalioti, V. & Kourachanis, N. (2019). *The Social Impact of the 'Social Solidarity Income' in Greece: A qualitative interpretation*.
Κείμενο που έχει υποβληθεί επί προσημοσίευσή

- Social Security Administration (2010). *Social Security Programs Throughout the World: Europe* (SSA Publication 13-11801), Washington: Social Security Administration. Ανακτήθηκε από: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/europe/index.html>
- The World Bank (2016). *Greece Social Welfare Review. Weathering the Crisis: Reducing the Gaps in Social Protection in Greece* (NO. TF072372). Washington DC: The World Bank Group. Ανακτήθηκε από: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/11/world_bank.pdf
- The World Bank (2019). *A Quantitative Evaluation of the Greek Social Solidarity Income* (Working Paper, 133962). Washington DC: The World Bank Group. Ανακτήθηκε από: <http://documents.worldbank.org/curated/en/882751548273358885/A-Quantitative-Evaluation-of-the-Greek-Social-Solidarity-Income>
- Van Lacker A. (2017) *Setting the scene, EMIN Context Report. Developments in relation to Minimum Income Schemes in Europe*. EMIN Publications. Ανακτήθηκε από: <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/10/emin2-eu-context-report-2017-final.pdf>
- Van Mechelen, N. & Marchal, S. (2013). *Struggle for Life: Social Assistance Benefits, 1992–2009* στο I. Marx & K. Nelson (ed.), *Minimum Income Protection in Flux* (σ. 28-53). London: Palgrave Macmillan
- Van Parjjs, P. (1992). *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London, Verso
- Van Parjjs, P. (2004) *Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century*. *Politics & Society*, 32 (1), 7–39. doi: 10.1177/0032329203261095
- Watts, B. & Fitzpatrick, S. (2018). *Welfare Conditionality* (1st edition). London: Routledge