



Εθνικό & Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Βασίλης Παπαθωμόπουλος
A.M. 161115

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΟ ΕΛΑΧΙΣΤΟ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Καλλιόπη Σπανού

Αθήνα, Ιανουάριος 2018

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	1
Abstract	1
Εισαγωγή	2
1. Κοινωνική Προστασία και Κράτη πρόνοιας	5
i) Κράτος Πρόνοιας Ενοσιολογικές Προσεγγίσεις	5
ii) Τυπολογία Κρατών Πρόνοιας.....	7
iii) Τέσσερις Διαφορετικές Προτάσεις Εγγυημένου Εισοδήματος.....	10
iv) Βασικά χαρακτηριστικά του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος	13
2. Προσπάθειες Εφαρμογής του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην Ελλάδα.....	16
i) Ιδιαίτερα Χαρακτηριστικά του Ελληνικού Κράτους Πρόνοιας	16
ii) Η Πρώτη Προσπάθεια Εφαρμογής.....	20
iii) Δεύτερη Προσπάθεια.....	24
iv) Τρίτη Προσπάθεια.....	27
v) Σύνοψη των Τριών Προσπαθειών	29
3. Η Υποχρεωτική Εφαρμογή του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην Ελλάδα της Κρίσης.....	34
i) Η Θέση του ΔΝΤ για το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα	34
ii) Πιλοτικό Πρόγραμμα.....	39
iii) Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης	46
iv) Αξιολόγηση του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης	49
4. Συμπέρασμα.....	51
Βιβλιογραφία	57

Συντομογραφίες

ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΝΕΛ	Ανεξάρτητοι Έλληνες
ΓΣΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος
ΔΕΘ	Διεθνής Έκθεση Θεσσαλονίκης
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΗΚΚΙ	Δημοκρατικό Κοινωνικό Κίνημα
ΔΗΜΑΡ	Δημοκρατική Αριστερά
ΕΙΑΕΑΔ	Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρωπίνου Δυναμικού
ΕΚΑΣ	Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων
ΕΣΔΕΝ	Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΗΔΙΚΑ	Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης ΑΕ
ΚΕΑ	Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης
ΚΚΕ	Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος
ΝΔ	Νέα Δημοκρατία
ΟΓΑ	Οργανισμός Γεωργικής Ασφάλισης
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΠΑΣΟΚ	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κόμμα
ΠΤ	Παγκόσμια Τράπεζα
ΣΥΡΙΖΑ	Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς
ΧΑ	Χρυσή Αυγή

Περίληψη

Η παρούσα εργασία έχει ως στόχο να παρουσιάσει την εφαρμογή του προγράμματος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης. Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια παρουσίαση των βασικών χαρακτηριστικών του Κράτους Πρόνοιας, των κυριότερων τυπολογιών του και παρουσιάζεται η φιλοσοφία του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Στα επόμενα κεφάλαια, γίνεται αναφορά στις προσπάθειες υλοποίησης του προγράμματος από το 1998 ως και την υποχρεωτική πιλοτική εφαρμογή, κατόπιν απαίτησης των δανειστών, στην Ελλάδα το 2015 και μετά. Τέλος, γίνεται μια αξιολόγηση της εφαρμογής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και των αλλαγών που επιφέρει τόσο στη Δημόσια Πολιτική όσο και στην κοινωνική προστασία στην Ελλάδα.

Λέξεις Κλειδιά: Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, Δημόσια Πολιτική, Κράτος Πρόνοιας, Κοινωνική Προστασία.

Abstract

This paper aims to present the implementation of the guaranteed minimum income framework in Greece during the economic and social crisis. The first chapter presents the basic characteristics of the welfare state, its main typologies and the philosophy behind minimum guaranteed income. In the following chapters, reference is made to the implementation efforts from 1998 to 2015, when a pilot run of the guaranteed minimum income was mandatory upon a request from Greece's creditors. The last chapter consists of an assessment of the application of the minimum guaranteed income as well as the resulting changes that affect Public Policy and social protection in Greece.

Key Words: Guaranteed Minimum Income, Public Policy, Welfare States, Social Protection

Εισαγωγή

Το κράτος πρόνοιας αποτελεί μια βασική διάσταση μιας σύγχρονης κρατικής οργάνωσης. Η δημιουργία ενός αποτελεσματικού πλέγματος κοινωνικών υπηρεσιών και παροχών προς όλους τους πολίτες και ιδιαίτερα προς τους οικονομικά ασθενέστερους, αποτελεί αντικείμενο προβληματισμού, τόσο της επιστημονικής κοινότητας, όσο και των πολιτικών δυνάμεων που διεκδικούν την ψήφο των πολιτών.

Η οικονομική κρίση στην οποία βρέθηκε η Ελλάδα και η επακόλουθη οικονομική επιτροπεία έθεσαν μια σειρά ερωτημάτων για τον τρόπο που ασκείτο στην Ελλάδα η κοινωνική πολιτική. Ενώ πολλά από αυτά είχαν επισημανθεί σε επίπεδο επιστημονικής έρευνας και προβληματισμού, δεν είχαν οδηγήσει σε αποτελεσματικές διορθωτικές πολιτικές παρεμβάσεις. Με την αμφισβήτηση της προϋπάρχουσα πολιτικής που υποκίνησε η νέα κατάσταση, τέθηκε μια σειρά ερωτημάτων, όπως ποια ήταν τα βασικά χαρακτηριστικά της ελληνικού κράτους πρόνοιας; Ποιους στόχους έθετε για τα προβλήματα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού; Ποια η αποτελεσματικότητά του; Ήταν βιώσιμο σε μια κατάσταση αυξανόμενης οικονομικής αδυναμίας του κράτους; Πως επηρέαζε ο οικονομικός έλεγχος από τους δανειστές και κυρίως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο;

Και πράγματι το ελληνικό κράτος πρόνοιας εμφάνιζε έντονες αδυναμίες. Είχε υψηλές δαπάνες, αλλά χαμηλή αποτελεσματικότητα. Βασιζόταν υπερβολικά στην επιδοματική πολιτική και στην μεταβίβαση πόρων, κυρίως μέσω συντάξεων, στους οικονομικά αδύνατους και όχι μέσω της δημιουργίας υπηρεσιών που θα προσέφεραν σε ολόκληρο το κοινωνικό σύνολο. Εμφάνιζε έντονη μονομέρεια στις πληθυσμιακές ομάδες που έκρινε ότι είχαν ανάγκη, ενώ υπήρχε ανυπαρξία καθολικών και σύγχρονων προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας για άλλες κοινωνικές ομάδες. Την κατάσταση επιδείωνε ένα δαιδαλώδες νομοθετικό πλαίσιο, η απουσία κεντρικού σχεδιασμού και η ανυπαρξία ελέγχων για το που κατέληγαν τα προνοιακά επιδόματα.

Οι προτάσεις τόσο του ΔΝΤ, όσο και του ΟΟΣΑ και της Παγκόσμιας Τράπεζας για μετασχηματισμό του ελληνικού κράτους πρόνοιας, ήρθαν σε αντίθεση με την ως τότε ελληνική πραγματικότητα και πρακτική. Το ΔΝΤ έχοντας υπόψη του βέλτιστες πρακτικές από κράτη πρόνοιας με διαφορετικά χαρακτηριστικά από το ελληνικό, πρότεινε ριζικές αλλαγές του συστήματος κοινωνικής προστασίας που εφαρμόζε η Ελλάδα. Έχοντας δε, δεδομένων των συνθηκών, τη δυνατότητα να επιβάλει την άποψη του, το ζήτημα εγγράφηκε στη επίσημη agenda μέσω των υποχρεώσεων που αναλάμβαναν οι ελληνικές κυβερνήσεις ενόψει των δανείων που ήταν απαραίτητα για την αποφυγή άτακτης χρεωκοπίας. Οι ελληνικές κυβερνήσεις ανέλαβαν την υποχρέωση ριζικής αλλαγής της

προηγούμενης πολιτικής, μη έχοντας να αντιπαραθέσουν άλλες καλές πρακτικές. Η θέσπιση ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ήταν μια από τις σημαντικότερες σχετικές δεσμεύσεις.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν ήταν κάτι νέο στην ελληνική πολιτική σκηνή, καθώς η εφαρμογή του συζητείτο από το 1998. Όμως πέρα από κάποιες νομοθετικές προσπάθειες, που όπως θα δούμε παρακάτω, ήταν καταδικασμένες από την πρώτη στιγμή να αποτύχουν, η πρόταση για εφαρμογή ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος παρέμενε ένα μετέωρο βήμα. Ο λόγος ήταν η εχθρότητα / δισταγμός των περισσοτέρων πολιτικών δυνάμεων, καθώς η υλοποίησή του θα σήμαινε αλλαγές στην επιδοματικού τύπου πολιτική και στις μη ανταποδοτικού χαρακτήρα συντάξεις. Και τα δύο αυτά πεδία βρίσκονταν στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια των εκάστοτε κυβερνήσεων ως προς την επιλογή των ομάδων-στόχος και το είδος και το επίπεδο των παροχών.

Προκειμένου όμως να έχει πρακτική εφαρμογή και λόγο ύπαρξης ένα πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, θα χρειαζόταν να οριστεί με «οριζόντια», γενικά κριτήρια η πληθυσμιακή ομάδα στόχος που θα το δικαιούτο και να δοθεί αποκλειστικά σε αυτή. Σε αυτό άλλωστε θα έπρεπε να ενσωματωθούν τα προϋπάρχοντα επιμέρους επιδόματα που είχαν κατά καιρούς χορηγηθεί σε διάφορες ομάδες με επιμεριστικά κυρίως κριτήρια και προβληματική αιτιολόγηση. Οι δικαιούχοι επιδομάτων που δεν θα είχαν τα νέα χαρακτηριστικά, είτε θα έχαναν τα επιδόματά τους, είτε θα έβλεπαν αυτά που έπαιρναν (συνολικά) να μειώνονται. Όμως, η επιδοματική πολιτική, ειδικά στην στρεβλή της μορφή, αποτέλεσε ένα βασικό χαρακτηριστικό, τόσο της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής, όσο και της κυβερνητικής πολιτικής, καθώς μέσω των επιδομάτων συντηρούνταν πελατειακές σχέσεις μεταξύ των ωφελούμενων των επιδομάτων και των εκάστοτε κυβερνήσεων.

Η πρόταση του ΔΝΤ για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα έφερε αυτή την κακή πρακτική στην επιφάνεια. Το ΔΝΤ ζητούσε επιτακτικά πλέον την αντικατάσταση των διάσπαρτων προνοιακών επιδομάτων από το πρόγραμμα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Οι ελληνικές κυβερνήσεις επεδίωξαν να αποσυνδέσουν την αντικατάσταση των επιδομάτων από το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αλλά συνάντησαν την αντίσταση του ΔΝΤ. Ακολουθώντας την ίδια λογική, το ΔΝΤ υποστήριξε και την κατάργηση του ΕΚΑΣ, το οποίο για χρόνια αποτελούσε το κύριο εργαλείο επιδοματικής ενίσχυσης χαμηλοσυνταξιούχων, προτείνοντας την θέσπιση κατώτερης εθνικής σύνταξης.

Ο λόγος τώρα για τον οποίο το ΔΝΤ επιδίωκε την αναπροσαρμογή της κοινωνικής προστασίας δεν ήταν μόνο δημοσιονομικός. Παρόλο που βασικό στόχος της εμπλοκής του ΔΝΤ ήταν η βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας, υπολόγιζε ότι τα

προτεινόμενα μέτρα θα προκαλέσουν απώλεια εισοδημάτων στα χαμηλότερα οικονομικά και κοινωνικά στρώματα. Προέβλεπε επίσης και αύξηση της ανεργίας, η οποία όμως εκτοξεύθηκε σε επίπεδα μη αναμενόμενα για το ΔΝΤ. Οπότε επιδίωκε την δημιουργία ενός δικτύου ασφαλείας (Safety net) για όσους θα θίγονταν για όσο χρόνο θα διαρκούσε η οικονομική κρίση. Το ΔΝΤ γνώριζε ότι για την εφαρμογή του ελληνικού προγράμματος έπρεπε να ληφθούν σκληρά και επώδυνα μέτρα, επιβαλλόταν λοιπόν η ύπαρξη ενός προγράμματος προστασίας για αυτούς που θα θίγονταν πιο έντονα από τα μέτρα. Επομένως, επιδίωξε να πετύχει ένα διπλό στόχο με την εφαρμογή του μέτρου του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Από την μια να προχωρήσει στις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις που έκρινε ότι χρειάζεται το αποδεδειγμένα αναποτελεσματικό ελληνικό κράτος πρόνοιας και από την άλλη να παρέχει μια βοήθεια σε όσους θα την είχαν ανάγκη.

Η εμβέλεια των προτάσεων του ΔΝΤ ήταν τέτοια που απαιτούσε να αλλάξουν τα δομικά χαρακτηριστικά του ελληνικού κράτους πρόνοιας, με άλλα λόγια τη μετάβαση από ένα μοντέλο πρόνοιας σε ένα άλλο.

Στην ανάλυση που ακολουθεί, επιχειρείται να εντοπιστούν οι παράγοντες αντίστασης και ώθησης στη ριζική αυτή αλλαγή πολιτικής. Υπό το πρίσμα της διάκρισης των τύπων πολιτικής του Lowi (1964), η αλλαγή ισοδυναμούσε με το πέρασμα από μια πολιτική κυρίως διανεμητικού τύπου, σε μια πολιτική αναδιανεμητικού τύπου, βάσει γενικών – οικουμενικών κριτηρίων. Σε ποιο βαθμό αυτό έγινε δυνατό και κατά πόσον μπορεί να θεωρηθεί ότι αξιοποιήθηκε το «παράθυρο ευκαιρίας» που άνοιξε η οικονομική κρίση για το μετασχηματισμό της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής στο πεδίο της προστασίας των οικονομικά ασθενέστερων;

Η εργασία διαρθρώνεται σε τρία κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια παρουσίαση του κράτους πρόνοιας και των βασικών στοιχείων αυτού. Παρουσιάζονται οι διάφορες τυπολογίες των καθεστώτων πρόνοιας με τα κύρια χαρακτηριστικά τους, ενώ γίνεται αναφορά μεταξύ των διαφόρων προτάσεων για εφαρμογή εγγυημένου εισοδήματος. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την παρουσίαση της θεωρίας του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Στο δεύτερο κεφάλαιο, αφού πρώτα παρουσιάζονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του Ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας, γίνεται μια ιστορική αναδρομή στις αποτυχημένες προσπάθειες εφαρμογής ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος από τις ελληνικές κυβερνήσεις. Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζεται ο τρόπος με τον οποίο το ΔΝΤ επέβαλε στην επίσημη agenda το ζήτημα της εφαρμογής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα και των βημάτων που έγιναν για την

υλοποίησή του. Η ανάλυση, πέραν της βιβλιογραφικής έρευνας, αξιοποίησε υλικό από προσωπικές συνεντεύξεις με υπηρεσίες που υλοποιούν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.

1. Κοινωνική Προστασία και Κράτη πρόνοιας

ι) Κράτος Πρόνοιας Εννοιολογικές Προσεγγίσεις

Η υποχρέωση για παροχή βοήθειας και φροντίδας προς τα πιο αδύναμα μέλη μιας ομάδας απασχολούσε ανέκαθεν τις ανθρώπινες κοινωνίες. Αναφορές για προστασία των αδυνάτων και για φροντίδα των φτωχών μελών στις αρχαίες κοινωνίες εμφανίζονται σε κείμενα, θρησκευτικά και λογοτεχνικά. Κατά τη διάρκεια της ανθρώπινης ιστορίας σχεδόν το σύνολο των κρατών αναλάμβαναν κάποιες δράσεις κοινωνικής φροντίδας¹. Η ανάγκη για κοινωνική προστασία έγινε εντονότερη με την βιομηχανική επανάσταση. Οι έντονες κοινωνικές, οικονομικές, πολιτικές και εθνικές αλλαγές που επέφεραν οι νέες τεχνολογίες και ο καπιταλιστικός τρόπος παραγωγής δημιούργησαν νέα προβλήματα, όπως των άθλιων συνθηκών υγιεινής και της έλλειψης στέγης και κοινωνικής ασφάλισης. Την κατάσταση επιδείνωσε η ραγδαία αύξηση του πληθυσμού και η αυξανόμενη μετανάστευση προς τα μεγάλα αστικά κέντρα, τα οποία ήταν απροετοίμαστα για αυτήν την πρωτόγνωρη εξέλιξη. Το αποτέλεσμα ήταν η νέο-διαμορφούμενη αυτή κατάσταση να οδηγήσει σε κατάρρευση του μεσαιωνικού τρόπου κοινωνικής φροντίδας και να κάνει αναγκαία την αντικατάστασή του από ένα νέο σύστημα κοινωνικής προστασίας. Η ευθύνη αυτή θα περάσει στα νεοεμφανιζόμενα εθνικά κράτη. Υπό την πίεση και αυτών των συνθηκών διαμορφώνεται ένα νέο νομικό, κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο, μέσα στο οποίο τα εθνικά κράτη επιδιώκουν να αναπτύξουν θεσμούς, δομές και να θέσουν κανόνες που σε πρώτη φάση ρυθμίζουν αυτά τα προβλήματα και σε δεύτερη προσπαθούν να τα αντιμετωπίσουν. Αυτή η διαδικασία ήταν αργή αλλά αποτελούσε μονόδρομο. Δεν ήταν ενιαία, καθώς διαφορετικοί παράγοντες επηρέαζαν τον τρόπο υλοποίησης της κοινωνικής προστασίας, ενώ οι προϋπάρχουσες δομές αποτελούσαν την βάση για την εμφάνιση των νέων προγραμμάτων κοινωνικής παρέμβασης. Η εξέλιξη της κοινωνικής προστασίας ακολούθησε μια διαδικασία που περιελάμβανε την ανεπάρκεια της ιδιωτικής και φιλανθρωπικής βοήθειας, την αδυναμία της ιδιωτικής ασφάλισης να αντιμετωπίσει τα αυξανόμενα κοινωνικά προβλήματα, το γεγονός ότι οι επαγγελματικές ομάδες προσδέθηκαν σε προγράμματα

¹ Για μια επισκόπηση της ιστορίας της πρόνοιας βλ. Ewald (2000) *Ιστορία του Κράτους Πρόνοιας*, Δίκαιος (2010) *Ιστορία Κοινωνικής Πολιτικής*, Σταθόπουλος (2015) *Κοινωνική Προστασία - Κοινωνική Πρόνοια. Πολιτικές και προγράμματα*.

κοινωνικής ασφάλισης και τέλος ότι ο αγροτικός τομέας περιήλθε στην προστασία του κράτους (Ashford:1986 στο Spicker 2004:269). Με αυτόν τον τρόπο, η κοινωνική προστασία μετεξελίχθηκε από μια σειρά απλοϊκών κυρίως εθελοντικών δράσεων, σε μια θεσμοθετημένη κρατική παρέμβαση με στόχο την πρόνοια υπέρ αυτών που είναι σε αδύνατη οικονομική και κοινωνική κατάσταση.

Αυτή η θεσμοθετημένη παρέμβαση πραγματοποιείται μέσω δράσεων, προγραμμάτων, νομοθετικών και διοικητικών παρεμβάσεων που έχουν ως στόχο να αυξήσουν την κοινωνική ευημερία και να διαμορφώσουν ένα περιβάλλον, όπου σχεδόν το σύνολο των πολιτών θα μπορεί να ζήσει με ασφάλεια και προστασία. Επιδιώκεται με αυτόν τον τρόπο να κατοχυρωθούν τα κοινωνικά δικαιώματα που είναι αναπόσπαστο κομμάτι της ιδιότητας ενός πολίτη.

Ο Marshall στο έργο του *Η Ιδιότητα του Πολίτη* (1995) προχώρησε στην ανάλυση των τριών βασικών στοιχείων που συγκροτούν την ιδιότητα του πολίτη. Κατά τον Marshall κάθε πολίτης έχει το ατομικό, το πολιτικό και το κοινωνικό στοιχείο. Η διαμόρφωση αυτής της ιδιότητας αποτελεί το προϊόν μιας μακράς ιστορικής εξέλιξης και πορείας. Χρονικά προηγήθηκε η κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων με τις μεγάλες επαναστάσεις του 18 αιώνα και ακολούθησαν και τα υπόλοιπα στοιχεία. Κατά τον Marshall (1995:42) «το "ατομικό στοιχείο" συνθέτουν τα δικαιώματα που είναι απαραίτητα για την ελευθερία του ατόμου – προσωπική ελευθερία, ελευθερία της έκφρασης, της σκέψης και της πίστης, το δικαίωμα της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης σύναψης συμβάσεων και της απονομής δικαιοσύνης. Το "πολιτικό" στοιχείο εννοώ το δικαίωμα της συμμετοχής στην άσκηση πολιτικής δύναμης ως μέλος σώματος που του έχει δοθεί πολιτική εξουσία ή ως εκλογές των μελών ενός τέτοιου σώματος. Οι αντίστοιχοι θεσμοί είναι το κοινοβούλιο και τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με το "κοινωνικό" στοιχείο εννοώ όλο το φάσμα από το δικαίωμα σε ένα μέσο επίπεδο οικονομικής ευημερίας και ασφάλειας, μέχρι το δικαίωμα της πλήρους συμμετοχής στην κοινωνική κληρονομιά και το δικαίωμα να ζήσει κανείς τη ζωή πολιτισμένου όντος, σύμφωνα με το επίπεδο που γίνεται ευρέως αποδεκτό στη συγκεκριμένη κοινωνία. Οι πλησιέστεροι θεσμοί είναι το εκπαιδευτικό σύστημα και οι κοινωνικές υπηρεσίες». Την υπεράσπιση αυτού του κοινωνικού στοιχείου επιδιώκει να υλοποιήσει το κράτος πρόνοιας, παρέχοντας υπηρεσίες προς όλους τους πολίτες και ιδιαίτερα σε αυτούς που αδυνατούν να ανταπεξέλθουν με δικά τους μέσα, έχοντας ως σκοπό να τους βοηθήσει να διατηρήσουν τα κοινωνικά τους δικαιώματα και την θέση τους ως ενεργοί πολίτες στην κοινωνία και να επιτύχει το κράτος αποτελεσματική και εύρυθμη λειτουργία.

Επομένως όπως τονίζει και η Στασινοπούλου (2003:19) «ο όρος “κράτος πρόνοιας” έχει επικρατήσει διεθνώς στην μεταπολεμική περίοδο, και αντιστοιχούσε στην διεύρυνση της κοινωνικής λειτουργίας του κράτους στις αναπτυγμένες καπιταλιστικές κοινωνίες». Λειτουργεί ως υπερασπιστής των κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη παρέχοντας του προσβασιμότητα σε υπηρεσίες που αλλιώς αδυνατεί να αποκτήσει. Παράλληλα θα πρέπει να επισημανθεί ότι όπως αναφέρει και ο Spicker (2004:271) «αν και η έννοια αναφέρεται κυρίως στην πρόνοια που παρέχεται από το κράτος, χρησιμοποιείται επίσης ως αναφορά σε ένα ιδεατό μοντέλο πρόνοιας, σε αυτό το ιδανικό μοντέλο, η πρόνοια παρέχεται συνολικά στον κάθε πολίτη».

Συνοψίζοντας τους διάφορους ορισμούς του κράτους πρόνοιας ο Esping – Andersen στο έργο του *Οι Τρεις Κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας* (2009:59) αναφέρει ότι «ένας κοινός ορισμός του κράτους πρόνοιας είναι η ευθύνη του κράτους να εξασφαλίζει κάποιο βασικό ελάχιστο ευημερίας στους πολίτες του». Για τον Esping – Andersen (2009:64) όμως αυτός ο ορισμός ήταν ημιτελής και προέκρινε την σημασία της αποεμπορευματοποίησης² που πρέπει να επιδιώκει ένα κράτος πρόνοιας. Η ύπαρξη μόνο προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας και παροχής σε όσους τα έχουν ανάγκη δεν είναι αρκετή, ώστε να θεωρηθεί ότι επιτυγχάνονται οι στόχοι του κράτους πρόνοιας καθώς «Η απλή παρουσία της κοινωνικής αρωγής ή ασφάλισης μπορεί να μην επιφέρει υποχρεωτικά μια σημαντική αποεμπορευματοποίηση, αν αυτές οι παροχές δεν βοηθούν ουσιαστικά τα άτομα να χειραφετηθούν από την εξάρτηση της αγοράς(2009:65)». Επομένως, κατά τον Esping – Andersen σε ένα αποεμπορευματοποιημένο κράτος πρόνοιας «συνεπάγεται ότι οι πολίτες μπορούν ελεύθερα και χωρίς ενδεχόμενη απώλεια δουλειάς, εισοδήματος, η γενικής ευημερίας να τεθούν εκτός εργασίας όταν οι ίδιοι το θεωρούν αναγκαίο (2009:67)». Αποσυνδέει με αυτόν τον τρόπο την εργασία και το εισόδημα από την πρόσβαση στο κράτος πρόνοιας.

ii) Τυπολογία Κρατών Πρόνοιας

Κάθε κράτος πρόνοιας έχει τα δικά του μοναδικά χαρακτηριστικά στοιχεία, τα οποία προέρχονται από τις ιδιαίτερες κοινωνικές, οικονομικές και εθνικές συνθήκες που συνέβαλαν στην διαμόρφωσή τους. Παρόλα αυτά, δύνανται να κατηγοριοποιηθούν με βάση κοινά πολιτισμικά χαρακτηριστικά και μέσω σύγκρισης θεσμών και υπηρεσιών. Οι κατηγορίες οι οποίες λαμβάνονται υπόψη για αυτή την κατηγοριοποίηση είναι α) η ασφαλιστική κάλυψη και το εάν αυτή είναι επιλεκτική ή καθολική, β) η οργάνωση του

² Η αποεμπορευματοποίηση συμβαίνει όταν μια υπηρεσία παρέχεται δικαιωματικά και όταν ένα άτομο μπορεί να εξασφαλίσει τα προς το ζην του χωρίς να βασίζεται στην αγορά (Esping – Andersen 2009:65).

συστήματος κοινωνικής προστασίας, γ) η ποιότητα των παροχών και δ) η χρηματοδότηση (Υφαντόπουλος 2009:74). Υπάρχουν μικρές διαφορές στον τρόπο που κατατάσσονται τα κράτη πρόνοιας, οι οποίες οφείλονται στον διαφορετικό τρόπο που ερμηνεύονται κάποια βασικά τους χαρακτηριστικά.

Σύμφωνα με την τυπολογία του Esping – Andersen στο *Οι Τρεις Κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας* (2009: 74-79) υπάρχουν τρία καθεστώτα - πρότυπα κράτους πρόνοιας τα οποία έχουν κοινά χαρακτηριστικά μεταξύ τους και είναι α) το Αγγλοσαξονικό, β) το κορπορατιστικό και γ) το σοσιαλδημοκρατικό. Τα κράτη που απαρτίζουν κάθε ένα καθεστώς έχουν κοινά στοιχεία μεταξύ τους.

Στο Αγγλοσαξονικό ή αλλιώς Φιλελεύθερο καθεστώς πρόνοιας κυριαρχεί η αντίληψη, ότι η ελεύθερη οικονομική δραστηριότητα παράγει όλα τα απαραίτητα αγαθά και υπηρεσίες τα οποία χρειάζεται μια κοινωνία για να επιτύχει ευημερία. Τα αγαθά αυτά, είναι διαθέσιμα είτε σε όσους μπορούν να δουλέψουν για να τα αποκτήσουν, είτε σε όσους έχουν εισοδήματα. Για τα άτομα που είναι εκτός της αγοράς, είτε για ατομικούς λόγους (ψυχολογικά προβλήματα, παραβατική συμπεριφορά, προβλήματα υγείας, κ.α.) είτε λόγω παροδικών αδυναμιών της αγοράς (μεγάλη ανεργία, οικονομική ύφεση, κ.α.) προβλέπεται ένα δίκτυο κοινωνικής προστασίας (safety net), το οποίο θα προφυλάξει τα άτομα αυτά από την ανέχεια και την εξαθλίωση. Το φιλελεύθερο μοντέλο δεν στοχεύει να αλλάξει τον τρόπο λειτουργίας της κοινωνίας και πολύ δε περισσότερο της αγοράς. Αντίθετα σχεδιάζει στοχευμένα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής που θα αντιμετωπίσουν τα οποιαδήποτε προβλήματα προκύψουν. Το κράτος παρεμβαίνει μόνο όταν ένα πρόβλημα γίνει έντονο και αδυνατεί να το αντιμετωπίσει η ιδιωτική πρωτοβουλία. Τα προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας είναι συνήθως μικρής διάρκειας, αξιολογούνται συνεχώς, τόσο ως προς την αποτελεσματικότητά τους, όσο και για την αναγκαιότητά τους, ενώ οι δικαιούχοι επιλέγονται από εξειδικευμένο προσωπικό που κρίνει εάν χρήζουν βοήθειας ή όχι. Το φιλελεύθερο καθεστώς πρόνοιας, όπως φανερώνει και το ίδιο το όνομα του, είναι επηρεασμένο από τις φιλελεύθερες ιδέες και συνήθως εφαρμόζεται σε κράτη που έχουν μεγάλη εμπιστοσύνη στην αποτελεσματικότητα της ελεύθερης αγοράς. Παράλληλα με την εφαρμογή κρατικών πολιτικών, το αγγλοσαξονικό μοντέλο για την επιτυχημένη εφαρμογή του, βασίζεται στην ευρεία χρήση του εθελοντικού τομέα και των άτυπων δικτύων φροντίδας που περιλαμβάνουν το ευρύτερο οικογενειακό και κοινωνικό περιβάλλον. Τα καθεστώτα αυτό συνήθως συναντάται στις ΗΠΑ, στην Αυστραλία, τον Καναδά και την Ν. Ζηλανδία.

Το κορπορατιστικό ή Χριστιανοδημοκρατικό μοντέλο, το οποίο έχει τις ρίζες του στην Γερμανία. Δίνει μεγάλη βαρύτητα στις κοινωνικές παροχές, οι οποίες όμως αφορούν όσους εργάζονται και είναι ενεργά οικονομικά μέλη. Παροτρύνει το άτομο να παραμείνει στην αγορά εργασίας καθώς με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζει και κοινωνικές παροχές. Τα συνδικάτα και οι επιχειρηματικές ενώσεις προχωρούν σε κοινωνικό διάλογο και συνδιαμορφώνουν σε μεγάλο βαθμό την κοινωνική πολιτική. Το κράτος παρεμβαίνει πολλές φορές στον κοινωνικό διάλογο επηρεάζοντας τον. Τα εργατικά συνδικάτα έχουν μεγάλη διαπραγματευτική δύναμη αλλά σε πολλές περιπτώσεις είναι κατακερματισμένα. Απαιτούνται ευρείες συναινέσεις για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας, ενώ ο εθελοντικός τομέας και οι ΜΚΟ έχουν έντονη παρουσία. Εμφανίζεται κυρίως σε χώρες της κεντρικής Ευρώπης.

Και τέλος το Σοσιαλδημοκρατικό - Σκανδιναβικό καθεστώς, το οποίο έχει θεσμικά - αναδιανεμητικά χαρακτηριστικά και έχει επίσης ως στόχο τη καθολική κάλυψη όλων των πολιτών. Έχει ως βασικό στόχο την αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων που εμφανίζονται στο καπιταλιστικό σύστημα παραγωγής. Η ευθύνη για τα εμφανιζόμενα κοινωνικά προβλήματα δεν ανήκει στο άτομο, όπως στο φιλελεύθερο πρότυπο, αλλά στον ίδιο τον τρόπο οργάνωσης της κοινωνίας και σε δομικές αδυναμίες της αγοράς. Η αγορά αδυνατεί ή αδιαφορεί να διορθώσει τα κακώς κείμενα με συνέπεια ένα τμήμα της κοινωνίας να ωθείται στο περιθώριο. Το κράτος επεμβαίνει για να αντιμετωπίσει τα προβλήματα και δημιουργεί κοινωνικές υπηρεσίες και οργανισμούς κοινής ωφελείας. Τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας που παρέχονται στα κράτη πρόνοιας που ακολουθούν το Σκανδιναβικό πρότυπο, είναι καθολικής κάλυψης και έχουν αναδιανεμητικό χαρακτήρα, καθώς αυτοί που ωφελούνται συνήθως δεν επιβαρύνονται με το κόστος λειτουργίας τους ή συνεισφέρουν ελάχιστα. Είναι το καθεστώς πρόνοιας με τον μεγαλύτερο βαθμό αποεμπορευματοποίησης και συναντάται στις Σκανδιναβικές χώρες.

Μια τέταρτη κατηγορία κράτους πρόνοιας προτάθηκε από τον Ferrara (1996) καθώς από την τυπολογία του Esping – Andersen απουσίαζαν οι μεσογειακές χώρες. Κατά τον Ferrara μαζί με τα τρία καθεστώτα που πρότεινε Esping – Andersen έπρεπε να προστεθεί και το Μεσογειακό πρότυπο.

Το Μεσογειακό μοντέλο, που αφορά τις χώρες της Ευρωπαϊκής Μεσογείου και την Πορτογαλία. Είναι επηρεασμένο από το Φιλελεύθερο μοντέλο αλλά έχει και αρκετά στοιχεία από το Χριστιανοδημοκρατικό. Βασίζεται κυρίως στην επιδοματική ενίσχυση των ατόμων που βρίσκονται σε αδυναμία. Το κράτος εμφανίζεται ως προστάτης των αδυνάτων. Οι κοινωνικές ομάδες που λαμβάνουν ενίσχυση καθορίζονται με γραφειοκρατικά και

πολιτικά κριτήρια. Η παντοδυναμία του κράτους στην λήψη αποφάσεων και στην διαχείριση οικονομικών πόρων, οδηγεί στην δημιουργία πελατειακών δικτύων στην πρόνοια. Υπάρχουν κοινωνικές ομάδες που ευνοούνται από το κράτος πρόνοιας με πληθώρα παροχών και άλλες που αγνοούνται. Οι πόροι για την λειτουργία του κράτους πρόνοιας προέρχονται κυρίως από την φορολογία. Παρόλο που έχει αναδιανεμητική φιλοσοφία, τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας δεν έχουν καθολική εφαρμογή αφήνοντας εκτός κάλυψης πληθυσμιακές ομάδες που θα έχουν ανάγκη παροχής βοήθειας, ενισχύοντας την πελατειακή αντίληψη. Τέλος, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η Εκκλησία, η οικογένεια και τα άτυπα δίκτυα φροντίδας, που καλύπτουν τους τομείς στους οποίους δεν παρεμβαίνει το επίσημο κράτος.

iii) Τέσσερις Διαφορετικές Προτάσεις Εγγυημένου Εισοδήματος

Η διασφάλιση ενός αποδεκτού ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης είναι σύμφωνη με την επικρατούσα αντίληψη, ότι η κοινωνία και κατ' επέκταση η πολιτεία οφείλουν να παρέμβουν, ώστε να βοηθήσουν τους ανθρώπους που στερούνται τα απαραίτητα αγαθά να παραμείνουν ισότιμα μέλη. Ο τρόπος και ο βαθμός με τον οποίο αυτή η άποψη θα υλοποιηθεί, εξαρτάται από τις πολιτικές συνθήκες, την οικονομική κατάσταση, αλλά και από το νομικό πλαίσιο της κάθε χώρας το οποίο ορίζει τους κανόνες με τους οποίους λειτουργεί το κράτος και διασφαλίζει τα δικαιώματα των πολιτών. Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας διασφάλισης ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων προτείνονται διάφορες παρεμβάσεις, από την πολιτεία, που έχουν ως στόχο την άμβλυση των κοινωνικών και οικονομικών αντιθέσεων και την εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής.

Για την προστασία των κοινωνικά αδυνάτων και ειδικότερα των ατόμων που αντιμετωπίζουν την ακραία φτώχεια έχουν ενδιαφερθεί θεωρητικοί όλων των πολιτικών προσανατολισμών. Καθένας από την δική του οπτική γωνία και με τα δικά του επιχειρήματα. Υπέρμαχοι της εφαρμογής ενός εγγυημένου εισοδήματος, ως μοντέλο παρέμβασης για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της φτώχειας ήταν τόσο οι σοσιαλδημοκράτες και οι σοσιαλιστές, όσο και οι Βρετανοί φιλελεύθεροι, οι Γερμανοί Χριστιανοδημοκράτες ακόμα και Αμερικάνοι νεοφιλελεύθεροι (Ματσαγγάνης στο Καμινιώτη 2013:23). Οι μεν πρώτοι θεωρούσαν ότι μέσω της θέσπισης ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος μπορεί να γίνει μια «δίκαιη» μεταφορά πόρων από τους έχοντες προς τους μη έχοντες, οι δε δεύτεροι ζητούσαν την ύπαρξη ενός επιπέδου εισοδήματος κάτω από το οποίο δεν θα έπεφτε ποτέ κανείς ώστε να διατηρηθεί η κοινωνική συνοχή. Για τους Αμερικάνους νεοφιλελεύθερους όπως ο Hayek (2008), το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ήταν ένα τρόπος να συνδυαστούν οι δίδυμες ιδέες της ελευθερίας και της

αποφυγής του εξαναγκασμού. Για να αποφευχθεί η οποιαδήποτε μορφή καταπίεσης πρέπει ο πολίτης να έχει ένα ελάχιστο εισόδημα το οποίο θα του επιτρέψει να ασκήσει τα δικαιώματά του. Με αυτό τον τρόπο είναι ελεύθερος να πράξει χωρίς να καταπιέζεται, κάτι που είναι κομβικής σημασίας για την φιλελεύθερη σκέψη.

Είναι αναμενόμενες οι διαφορετικές πολιτικές προσεγγίσεις για την αναγκαιότητα του εγγυημένου εισοδήματος. Για τους σοσιαλιστές και σοσιαλδημοκράτες είναι ένα εργαλείο ισότητας και όχι ένα απλό επίδομα. Διεκδικούν γενναίες παροχές, καθώς μέσω των πολιτικών εγγυημένου εισοδήματος γίνεται μεταβίβαση χρημάτων, θεραπεύονται ανισότητες και αδυναμίες του καπιταλισμού. Οι πολίτες που το λαμβάνουν είναι δικαιούχοι και όχι λήπτες ελεημοσύνης. Αντίθετα, για τους συντηρητικούς είναι ένα εργαλείο διατήρησης ενός στοιχειώδους επιπέδου ζωής. Είναι ένα επίδομα και δεν μπορεί να αποτελεί, παρά μόνο μια προσωρινή λύση μέχρι την επιστροφή στην αγορά εργασίας. Είναι υπέρμαχοι ενός συντηρητικού επιδόματος με συνεχόμενες αξιολογήσεις από εντεταλμένους κρατικούς υπαλλήλους. Για τους νεοφιλελεύθερους είναι ένα εργαλείο για να μπορέσει να εξασφαλιστεί ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης και να μπορέσει να ασκήσει ελεύθερα τα ατομικά του δικαιώματα και ειδικότερα το δικαίωμα της ελευθερίας³. Το κράτος ορίζει το ποσό και από εκεί και πέρα ο πολίτης θα κάνει τις επιλογές του για το πώς θα εκμεταλλευτεί αυτή την κατάσταση. Θα τον βοηθήσει ώστε να μην γίνει θύμα εκμετάλλευσης λόγω της ένδειας του, αλλά να μπορέσει να αποφασίσει ελεύθερα και απερίσπαστα.

Η ομοφωνία μεταξύ των διαφόρων πολιτικών θέσεων για την ανάγκη εφαρμογής προγραμμάτων ελάχιστου εισοδήματος δεν συνεπάγεται και ομοφωνία στον τρόπο υλοποίησής τους. Υπάρχουν τέσσερις διαφορετικές προσεγγίσεις ως προς το ποια είναι η βέλτιστη πρόταση για ενίσχυση του εισοδήματος των ατόμων που βρίσκονται υπό τον κίνδυνο της φτώχειας (Ματσαγγάνης 1999: 66-75). Αυτές είναι:

- i) Το βασικό εισόδημα
- ii) Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα
- iii) Ο αρνητικός φόρος εισοδήματος
- iv) Το εισόδημα στη βάση της εργασίας

Με το βασικό εισόδημα, το κράτος παρέχει ένα επίδομα συγκεκριμένου ύψους σε όσους το δικαιούνται. Το επίδομα είναι καθολικό και δίνεται σε όλους ανεξαρτήτως των

³ Για μια συνοπτική ανάγνωση για τα δικαιώματα του φιλελευθερισμού πρβ Χατζής (2017), *Φιλελεύθερος* σελ 26 – 42.

εισοδημάτων που διαθέτουν. Σε αυτή την κατηγορία εντάσσεται η εθνική σύνταξη, η οποία δίνεται σε όλους τους πολίτες ανεξαρτήτως χρόνων εργασίας και περυσιακών στοιχείων.

Στο ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, θεσπίζεται από το κράτος ένα ελάχιστο όριο εισοδήματος, το οποίο και θεωρείται ότι είναι απαραίτητο να έχει ένα νοικοκυριό για να μπορεί να διαβιώσει. Εάν το νοικοκυριό δεν διαθέτει αυτούς τους πόρους, τότε επεμβαίνει το κράτος και τους συμπληρώνει, ώστε να εξασφαλίσει ότι το νοικοκυριό θα συμπληρώσει αυτό το όριο εισοδήματος. Ο πολίτης πρέπει να το αιτηθεί για να το λάβει. Δεν είναι μόνιμο, καθώς εξαρτάται από τους διαθέσιμους πόρους που έχει το νοικοκυριό σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα το οποίο ορίζεται από το κράτος. Ο δικαιούχος υπόκειται σε ελέγχους και υποχρεούται να συμμετέχει σε δράσεις ενεργητικής πολιτικής και απασχόλησης.

Με τον αρνητικό φόρο εισοδήματος, επιδοτούνται οι πολίτες που έχουν εισόδημα μικρότερο από ένα μέγεθος, που ορίζει η διοίκηση. Αντίθετα φορολογούνται μόνο όσοι πολίτες έχουν εισοδήματα μεγαλύτερα από αυτό το μέγεθος. Η πιο απλή μορφή του είναι ο αρνητικός γραμμικός προοδευτικός φόρος. *«Ο φόρος επιβάλλεται με ενιαίο συντελεστή πάνω στο εισόδημα που ξεπερνά ένα ορισμένο μέγεθος, ενώ προβλέπει επιστροφή φόρου με τον ίδιο συντελεστή⁴»* (Γεωργακόπουλος 2005:340)

Στο εισόδημα στη βάση εργασίας, το κράτος ορίζει ότι ενισχύει τον πολίτη με ένα ποσοστό επί του εισοδήματός του μέχρι να φτάσει σε ένα προκαθορισμένο ύψος. Αφορά κυρίως επιδότηση θέσεων εργασίας με πολύ χαμηλές απολαβές και λειτουργεί ως κίνητρο παραμονής στην αγορά εργασίας, καθώς είναι απαραίτητο να δουλεύει κανείς για να είναι δικαιούχος. Με αυτόν τον τρόπο ενισχύονται και οι εταιρείες, καθώς βρίσκουν εργατικό δυναμικό που είναι διατεθειμένο να δουλέψει με χαμηλούς μισθούς, ακόμα και κάτω από τον κατώτατο μισθό. Το κράτος επεμβαίνει και καλύπτει την μισθολογική διαφορά, ώστε ο δικαιούχος να λάβει τον ελάχιστο μισθό που προβλέπει η εθνική νομοθεσία. Η συγκεκριμένη παρέμβαση αντιμετωπίζεται αρνητικά από τα σωματεία και τους συνδικαλιστικούς φορείς καθώς αποτελεί έμμεσο τερπιλισμό του κατώτατου μισθού και των συλλογικών συμβάσεων.

Η βασική φιλοσοφία του βασικού εισοδήματος και του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είναι να υποστηρίξουν τα φτωχά κοινωνικά στρώματα και να αναλάβει το κράτος την πρωτοβουλία για την ένταξη ή επανένταξη των ατόμων στην αγορά εργασίας.

⁴ «Για παράδειγμα, αν το αφορολόγητο ελάχιστο του εγγυημένου προοδευτικού φόρου εισοδήματος είναι 10.000 και ο συντελεστής φόρου 30%, ο φορολογούμενος με εισόδημα 50.000 ευρώ θα πληρώσει φόρο 12.000 ευρώ $(50.000 - 10.000) \times 0,30$, ενώ ο φορολογούμενος με εισόδημα 5.000 θα πάρει επιστροφή 1.500 ευρώ $(5.000 - 10.000) \times 0,30$ και ο φορολογούμενος με μηδέν εισόδημα θα πάρει επιστροφή 3.000 ευρώ $(0 - 10.000) \times 0,30$ ». Στο Γεωργακόπουλος 2005:340.

Αντίθετα ο αρνητικός φόρος εισοδήματος και η εισοδηματική ενίσχυση της εργασίας έχουν ως βασικό στόχο την παραμονή των ατόμων στην αγορά εργασίας έστω και σε χαμηλόμισθες θέσεις. Δεν έχουν ως στόχο την αναδιανομή πόρων αλλά την διατήρηση των ατόμων στην παραγωγική διαδικασία.

iv) Βασικά χαρακτηριστικά του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος

Η φιλοσοφία των προγραμμάτων εγγυημένου εισοδήματος παραμένει η ίδια, ανεξαρτήτως του τρόπου εισαγωγής τους στην πολιτική ενός κράτους. Μέσω της θέσπισης του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος επιδιώκεται δημιουργία μιας ολοκληρωμένης παρέμβασης που θα βοηθήσει:

- να αντιμετωπιστούν τα άμεσα θύματα του κοινωνικού αποκλεισμού ήτοι φτωχοί, χαμηλόμισθοι εργαζόμενοι, νέοι, άνεργοι και μετανάστες
- στην καθολική κάλυψη όσων πληρούν τις προϋποθέσεις που ορίζει το κριτήριο επιλεξιμότητας που έθεσε η διοίκηση
- στην αντιμετώπιση των προβλημάτων των ατόμων που βιώνουν ακραία φτώχεια και θα επιδιώξει την διασφάλιση ενός επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης
- να λειτουργήσει συμπληρωματικά προς τα υπάρχοντα προνοιακά επιδόματα
- να αποτελέσει τμήμα ενός ολοκληρωμένου δικτύου προστασίας σε συνδυασμό με την εφαρμογή καθολικής υγειονομικής κάλυψης από το εθνικό σύστημα υγείας για
- να ανακουφίσει από τις συνέπειες της φτώχειας και όχι να την θεραπεύσει

Στόχος είναι η παροχή βοήθειας σε άτομα που βιώνουν ακραία φτώχεια. Η στατιστική απεικόνιση της ακραίας φτώχειας⁵ ορίζεται ως το 50% του ορίου της σχετικής φτώχειας που με την σειρά του είναι το 60% του διάμεσου ισοδύναμου συνολικού διαθέσιμου εισοδήματος του νοικοκυριού. Το πρόγραμμα έχει χαμηλές φιλοδοξίες προς την αντιμετώπιση της σχετικής φτώχειας και εστιάζει στα άτομα που δεν διαθέτουν ούτε τα βασικά για την επιβίωσή τους. Επομένως, σκοπεύει να καλύψει τις άμεσες ανάγκες όπως είναι η πρόσβαση σε τρόφιμα και είδη πρώτης ανάγκης καθώς και η εξασφάλιση ενός ανεκτού επιπέδου ζωής. Δεν είναι απαραίτητο ότι θα μεταβάλει τους δείκτες της φτώχειας, αντίθετα στοχεύει στην μείωση του χάσματος της φτώχειας και το πετυχαίνει πάντα (Ματσαγγάνης στο Καμινιώτη 2013: 19).

Με βασικότερο επιχείρημα την αποφυγή παγίδευσης από την φτώχεια, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα επιλέγεται να είναι σε χαμηλότερα επίπεδα από τον βασικό μισθό. Το

⁵ Τόσο για την ακραία φτώχεια όσο και για την φτώχεια δεν υπάρχει ένας γενικά αποδεκτός ορισμός. Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας προκρίνεται η στατιστική απεικόνιση της φτώχειας όπως την χρησιμοποιεί η ΕΛΣΤΑΤ. Για περισσότερες πληροφορίες για την φτώχεια βλ. Ματσαγγάνης 2004 σελ 101-108, Υφαντόπουλος 2009 σελ 223-255, Γιαννίτσης 2016 σελ 200-214, ΔιαΝΕΟσις 2017 σελ 10-17.

ύψος του επιδόματος διαμορφώνεται από διάφορες παραμέτρους, όπως ο ορισμός του ποιος θα είναι δικαιούχος, το ποσοστό φορολογίας, το πώς υπολογίζονται τα εισοδήματα καθώς και τα υπόλοιπα κοινωνικά επιδόματα. Αυτό καθορίζεται από την διοίκηση. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα έχει ως τελικό στόχο να προστατέψει τα άτομα από την εξαθλίωση και να τους προσφέρει ένα περιβάλλον, όπου μπορούν να συντηρηθούν για ένα χρονικό διάστημα, ώστε να μην βρεθούν σε καταστάσεις απόλυτης ένδειας και απογοήτευσης και να έχουν ένα αποκούμπι για να ξαναφτιάξουν την ζωή τους. Δεν στοχεύει όμως στην ριζική βελτίωση της ζωής αντίθετα επιδιώκει να διατηρήσει τα άτομα στο όριο της φτώχειας, ώστε να τους δώσει κίνητρα να ενταχθούν στην αγορά εργασίας, όπου τα οφέλη από αυτήν θα είναι πολλαπλάσια από οποιαδήποτε άλλη επιδοματική πολιτική.

Το εγγυημένο εισόδημα, καθώς είναι επίδομα, δεν συνδέεται άμεσα με την αγορά εργασίας και με το μισθολογικό βάρος. Όμως η εφαρμογή του δύναται να προκαλέσει αύξηση της ανισότητας και υποβάθμιση των όρων διαβίωσης των ανειδίκευτων εργαζόμενων. Με αποτέλεσμα κατά τον Δημουλά να παρατηρείται *«Σε αρκετές κοινωνίες η εφαρμογή αυτής της πολιτικής οδήγησε στην αύξηση της ανισότητας και την υποβάθμιση των όρων διαβίωσης των ανειδίκευτων εργαζόμενων με αποτέλεσμα πρόσφατα να επανατεθεί το αίτημα για θεσμοθετημένο κατώτατο μισθό τόσο στον Αγγλοσαξωνικό κόσμο όσο και την Γερμανία»* (Δημουλάς 2017:6). Την ίδια άποψη υιοθέτησε και ΓΣΕΕ στην κριτική που άσκησε στις προσπάθειες εφαρμογής του.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα έχει δύο σκέλη. Το ένα είναι η ενίσχυση σε χρήμα και είδη για τον δικαιούχο και το δεύτερο η συμμετοχή σε δράσεις κοινωνικής επανένταξης. Επιδιώκεται με αυτό τον τρόπο α) άμεση προσφορά βοήθειας για την αντιμετώπιση συνθηκών διαβίωσης και β) ώθηση του ωφελούμενου να επανέλθει στην αγορά της εργασίας. Οι δικαιούχοι του εγγυημένου εισοδήματος ευεργετούνται με άμεση επιδοματική ενίσχυση σε χρήματα και με διευκόλυνση στην πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες. Εντάσσονται, κατά προτεραιότητα, σε δομές όπως τα κοινωνικά παντοπωλεία και σε προγράμματα κοινωνικής πολιτικής όπως υγειονομικής περίθαλψης ανασφαλιστών. Με την ένταξή τους στο εγγυημένο εισόδημα υποχρεώνονται να συμμετάσχουν σε προγράμματα κατάρτισης, σε εθελοντική ή κοινωφελή απασχόληση και σε σχολεία δεύτερης ευκαιρίας. Ευεργετούνται με προτεραιότητα σε προγράμματα απασχόλησης του ΟΑΕΔ. Η συμμετοχή των ωφελουμένων σε προγράμματα κατάρτισης εκτός του στόχου της επανένταξης στην αγορά εργασίας έχει και ως στόχο τον περιορισμό των ατόμων που κάνουν παθητική και κακόβουλη χρήση των προγραμμάτων. Επιδιώκεται με αυτόν τον

τρόπο, να υποχρεωθούν να εργαστούν τα άτομα που θέλουν μόνο το επίδομα χωρίς να έχουν τη διάθεση να προσπαθήσουν να βελτιώσουν τη θέση τους και να επανεκταχθούν στην αγορά εργασίας, ενώ δυσκολεύονται όσοι αποκρύπτουν το γεγονός ότι έχουν εργασία. Τα προγράμματα κατάρτισης και εκπαίδευσης συνήθως λειτουργούν κατά τις συνήθεις ώρες εργασίας για ακριβώς αυτόν τον λόγο, ενώ η παρουσία είναι υποχρεωτική (Ματσαγγάνης στο Καμινιώτη 2013:20-21). Τέλος, συνήθως τους επιβάλλεται η υποχρεωτική επίσκεψη σε κοινωνικές υπηρεσίες των ΟΤΑ ή και του ΟΑΕΔ. Αυτή η πρακτική αποτελεί όπως και είναι φυσικό αντικείμενο συζήτησης. Για τους μεν υπέρμαχους, είναι μια αναγκαία πρακτική που θα ξεχωρίσει αυτούς που έχουν πραγματικά ανάγκη την βοήθεια, θα δώσει επαγγελματική εμπειρία και θα αποθαρρύνει αυτούς που κάνουν κακή χρήση των επιδομάτων. Αντίθετα, για τους πολέμιους είναι παραβίαση της αξιοπρέπειας του ατόμου, αποτελεί μέρος της βίας που ασκείται απέναντι σε οικονομικά αδύνατα και εξαθλιωμένα άτομα και αποτελεί έναν έμμεσο τρόπο να υπονομευθεί το κατώτατο ημερομίσθιο μέσω της χαμηλόμισθης εργασίας υπό την αιγίδα μάλιστα του κράτους (Δημουλάς 2017:21-22).

Ένα άλλο σημείο προβληματισμού είναι το ύψος της χρηματικής ενίσχυσης που δίδεται μέσω του εγγυημένου εισοδήματος. Αυτός που ορίζει το ποσό είναι συνήθως η κεντρική διοίκηση, η οποία λαμβάνει υπόψη τη δημοσιονομική δυνατότητα, το υπάρχον σύστημα κοινωνικής προστασίας, τα άτομα που υπολογίζεται να ωφεληθούν και τέλος την ιδεολογική της καταβολή. Υπάρχουν συνήθως δύο οικονομικά σενάρια για το ύψος του επιδόματος. Το πρώτο περιλαμβάνει την απόδοση ενός γενναίου επιδόματος και το δεύτερο ενός φειδωλού. Το γενναίο συνήθως είναι στο ίδιο χρηματικό ύψος με άλλα κοινωνικά επιδόματα όπως της ανεργίας ή της εθνικής σύνταξης κ.α.. Αντίθετα, το φειδωλό είναι αισθητά πιο χαμηλό από αυτά τα επιδόματα (Ματσαγγάνης στο Καμινιώτη 2013:17).

Όπως είναι αναμενόμενο υπάρχουν επιχειρήματα και για τα δυο σενάρια. Στο μεν πρώτο κυριαρχεί η άποψη ότι με αυτόν τον τρόπο γίνεται μια γενναία και ουσιαστική παρέμβαση στην αντιμετώπιση της ένδειας. Με αυτό τον τρόπο γίνεται μια ενοποίηση των προνοιακών παροχών, δεν υπάρχουν διαφορές μεταξύ των διαφόρων πληθυσμιακών ομάδων και δεν τίθεται ζήτημα μείωσης κάποιου επιδόματος υπέρ κάποιου άλλου. Στη δεύτερη θεωρείται ότι εάν είναι υψηλό το εγγυημένο εισόδημα υπάρχει ο κίνδυνος δημοσιονομικού εκτροχιασμού, καθώς αυξάνονται υπέρμετρα οι δαπάνες για την κοινωνική προστασία. Επίσης, δημιουργούνται με αυτόν τον τρόπο αντικίνητρα για την εύρεση εργασίας. Εφόσον το εγγυημένο εισόδημα είναι κοντά στο επίδομα ανεργίας και στον κατώτατο μισθό, εργαζόμενοι με χαμηλά τυπικά προσόντα, δεν θα έχουν λόγο να εργαστούν από τη στιγμή που οι απολαβές από την εργασία θα είναι λίγο μεγαλύτερες από

το επίδομα του εγγυημένου. Επιπλέον, με αυτόν τον τρόπο ενισχύεται το κίνητρο για κάποιες ομάδες είτε να φοροδιαφύγουν, είτε να εργάζονται αδήλωτα για να παραμείνουν δικαιούχοι του επιδόματος.

2. Προσπάθειες Εφαρμογής του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην Ελλάδα

i) Ιδιαίτερα Χαρακτηριστικά του Ελληνικού Κράτους Πρόνοιας

Το Ελληνικό κράτος πρόνοιας, με βάση την τυπολογία Ferrera, ανήκει στα Μεσογειακά κράτη πρόνοιας. Κεντρικό ρόλο τόσο στον σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής, όσο και στην λήψη των αποφάσεων έχει η κεντρική κυβέρνηση και ιδίως το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Την υλοποίηση αυτών των πολιτικών αναλαμβάνουν διάφοροι κρατικοί φορείς και η τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού. Η Εκκλησία της Ελλάδος, ΜΚΟ και άλλοι κοινωνικοί φορείς έχουν ρόλο συνομιλητή στη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής, αν και πολλές φορές ο διάλογος είναι προσχηματικός.

Μέσω της κοινωνικής πολιτικής, η πολιτεία προσπαθεί να αντιμετωπίσει κυρίως τα προβλήματα του κοινωνικού αποκλεισμού, της φτώχειας, της αναπηρίας, της κοινωνικής ασφάλισης και έκτακτα προβλήματα που ενδεχομένως να εμφανιστούν. Για την επίτευξη του προαναφερθέντος σκοπού, εφαρμόζει ένα μείγμα αναδιανεμητικών και υπολειμματικών πολιτικών που στοχεύουν να ανακουφίσουν τις πληθυσμιακές ομάδες που θίγονται από αυτά τα προβλήματα. Αυτές οι πολιτικές βασίζονται εν πολλοίς στην μεταβίβαση χρηματικών πόρων μέσω επιδοματικής πολιτικής από το κράτος προς τις ασθενέστερες πληθυσμιακές ομάδες.

Για την εκπλήρωση των στόχων της κοινωνικής προστασίας, το κράτος δαπανά κάθε χρόνο ένα ποσοστό από το ΑΕΠ της χώρας. Με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία που υπάρχουν από την Eurostat η Ελλάδα για το χρονικό διάστημα 2006 έως το 2015 δαπανούσε ετησίως άνω του 20% του ΑΕΠ για την κοινωνική προστασία, ακολουθώντας το μέσο όρο των 28 κρατών μελών της ΕΕ (Πίνακας 1). Για το έτος 2015, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας ανήλθαν στο 26,5% του ΑΕΠ και αφορούσαν το σύνολο των δαπανών του Ελληνικού κράτους για προγράμματα κοινωνικής προστασίας (Eurostat).

Πίνακας 1 Δαπάνες Κοινωνικής Προστασίας ως ποσοστό επί του ΑΕΠ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ΕΕ -28	M/Δ	M/Δ	25,9	28,7	28,6	28,3	28,3	28,9	28,7	M/Δ
Ελλάδα	20,6	21,3	22,8	24,8	25,9	27,3	27,3	26,3	26,1	26,5

Πηγή Eurostat⁶ (Ημερομηνία άντλησης 19.12.2017)

Παρατηρείται ότι οι κοινωνικές δαπάνες στην Ελλάδα είναι παραπλήσιες με τις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές. Η μερίδα όμως του λέοντος των δαπανών της κοινωνικής προστασίας πηγαίνει στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης (Πίνακας 2). Για το έτος 2015, η Ελλάδα αφιέρωσε 17,8% του ΑΕΠ στην παροχή συντάξεων και άλλων συνταξιοδοτικών παροχών.

Πίνακας 2 Δαπάνες για συντάξεις ως ποσοστό επί του ΑΕΠ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ΕΕ-28	M/Δ	M/Δ	11.6	12.6	12.6	12.6	12.9	13	13	M/Δ
Ευρωζώνη	12.1	11.9	12.1	13.1	13.1	13.1	13.4	13.6	13.6	M/Δ
Ελλάδα	11.9	12.3	13.1	14.3	14.8	16.4	17.7	16.7	17.2	17.8

Πηγή Eurostat⁷ (Ημερομηνία άντλησης 19.12.2017)

Η αύξηση των δαπανών για το ασφαλιστικό σύστημα αποτέλεσε μια συνειδητή επιλογή του συνόλου των ελληνικών κυβερνήσεων και ξεκίνησε κυρίως από τη δεκαετία του 1980 και μετά καθώς οι ηλικιωμένοι αποτελούσαν μια από τις υψηλές ομάδες ρίσκου φτώχειας⁸. Ειδικότερα από το 2007 και μετά οι δαπάνες στην Ελλάδα αρχίζουν να ξεπερνάνε τον μέσο Ευρωπαϊκό όρο για να φτάσουν το 2014, εν μέσω κρίσης, να αποτελούν το 17,2% του ΑΕΠ, οι υψηλότερες σε όλη την Ευρώπη. Η αύξηση αυτή αφορούσε κυρίως τις χαμηλές και μη ανταποδοτικές συντάξεις, τη θέσπιση σύνταξης ανασφάλιστου και την μείωση των απαιτούμενων χρόνων για συνταξιοδότηση. Ο αριθμός των συνταξιούχων μέσα σε τέσσερα μόνο χρόνια (2008 – 2012) αυξήθηκε κατά 400.000 άτομα (Γιαννίτσης 2016:94).

Η πολιτική αυτή διήρκεσε μέχρι την οικονομική κρίση και συνέχισε ως ένα βαθμό δημιουργώντας μεγάλα προβλήματα στην οικονομία. Το αποτέλεσμα ήταν η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος να αποτελεί ένα από τα βασικά θέματα κοινωνικού και οικονομικού προβληματισμού στην χώρα. Η οποιαδήποτε προσπάθεια αναδιάρθρωσης ή αλλαγής του συνταξιοδοτικού συστήματος προκαλούσε την οργισμένη αντίδραση των

⁶ Τα στοιχεία αποτελούν προβλέψεις και βασίζονται σε στοιχεία που αποστέλλουν οι εθνικές στατιστικές υπηρεσίες των κρατών μελών.

⁷ Τα στοιχεία αποτελούν προβλέψεις.

⁸ Την άποψη αυτή ανέδειξε το πρώτο ΕΣΔΕν το 2001 όπου έκανε λόγο ότι «Ο κυριότερος παράγων που σχετίζεται με τον κίνδυνο φτώχειας είναι η ηλικία». σελ 8.

συνδικάτων⁹. Εκτός του υψηλού κόστους συντήρησης του ασφαλιστικού την κατάσταση επιδεινώνουν η υψηλή ανεργία, η αδήλωτη εργασία, τα μεγάλα ελλείμματα των ασφαλιστικών ταμείων, η αύξηση των ασφαλισμένων έναντι των εργαζομένων και διοικητικά και οργανωτικά προβλήματα. Η εύρεση μιας ικανοποιητικής λύσης για το ασφαλιστικό αποτέλεσε και αποτελεί μια εξαιρετικά δύσκολη εξίσωση. Άλλοι βασικοί τομείς κοινωνικής προστασίας όπου παρεμβαίνει το κράτος είναι η υγειονομική περίθαλψη, η αναπηρία, η ανεργία, η προστασία της οικογένειας, ο κοινωνικός αποκλεισμός και τα προγράμματα καταπολέμησης της φτώχειας.

Η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα έχει αποτελέσει αντικείμενο κριτικής, τόσο από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF 2012:19-20,24,42), όσο και από τον ΟΟΣΑ (2012, 2013) και την Παγκόσμια Τράπεζα (2016). Τα προβλήματα εστιάζονταν στην ανισομέρεια των παροχών, στην έλλειψη ξεκάθαρης στοχοθεσίας των κοινωνικών προγραμμάτων, στον κατακερματισμό των παροχών, των επιδομάτων και των φορέων που ασχολούνταν με την πρόνοια. Το ελληνικό μοντέλο έδειχνε μια ξεκάθαρη προτίμηση στην εισοδηματική ενίσχυση και ιδιαιτέρως των ηλικιωμένων, που με αυτόν τον τρόπο κατέληξε να είναι η πιο προνομιακή κατηγορία. Αυτή η ανισομέρεια στις δαπάνες επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι ενώ η Ελλάδα είναι 10^η χώρα σε κοινωνικές δαπάνες σε σύνολο 23 χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁰, είναι προτελευταία χώρα στις κοινωνικές μεταβιβάσεις (εξαιρουμένων των συντάξεων) για την μείωση της φτώχειας (Eurostat). Εύκολα συνάγεται η μεροληψία της κράτους πρόνοιας Ελλάδα που δίνει μεγαλύτερη βαρύτητα στην αντιμετώπιση των προβλημάτων των ηλικιωμένων, συμπεριλαμβανόμενης και της φτώχειας, έναντι των άλλων πληθυσμιακών ομάδων.

Επίσης, ένα άλλο πρόβλημα που διακρίνει το ελληνικό κράτος πρόνοιας, είναι τα έντονα πελατειακά χαρακτηριστικά. Τα περισσότερα κοινωνικά προγράμματα – πλην των συντάξεων – δεν έχουν καθολικό χαρακτήρα, ενώ η ανανέωση τους γίνεται με αποφάσεις της διοίκησης. Σε πολλές περιπτώσεις, τα κοινωνικά επιδόματα λειτουργούσαν ως ο εύκολος τρόπος παροχής χρημάτων, ειδικότερα σε προεκλογικές περιόδους. Αυτό φαινόταν από το ότι θεσπίζονταν έκτακτα και εφάπαξ, δεν υπάγονταν σε ένα γενικότερο σχέδιο και είχαν ως κατά το πλείστον εισοδηματική ενίσχυση. Αυτή την κατάσταση την εκμεταλλευόντουσαν τόσο οι κυβερνήσεις, για ψηφοθηρικούς και όχι μόνο λόγους, όσο και τα κόμματα της αντιπολίτευσης και οι συνδικαλιστικοί φορείς για τους ίδιους ακριβώς

⁹ Από την έναρξη της οικονομικής κρίσης το 2009 έχουν γίνει μεγάλες μειώσεις στην ονομαστική αξία των συντάξεων και έχουν αυξηθεί τα όρια συνταξιοδότησης. Το υψηλό ποσοστό των συντάξεων επί του ΑΕΠ οφείλεται εν μέρει και στην μεγάλη μείωση που είχε το ΑΕΠ της Ελλάδας κατά τα χρόνια της κρίσης.

¹⁰ Διαθέσιμα στατιστικά υπάρχουν μόνο για 23 χώρες της ΕΕ.

λόγους. Δημιουργούταν έτσι μια αμφίδρομη σχέση κομμάτων και ομάδων πολιτών, που επηρέαζε αποφασιστικά την απόφαση των κυβερνήσεων για το που θα κατευθυνθούν οι κοινωνικές δαπάνες.

Η έλλειψη καθολικότητας στην κοινωνική πρόνοια, η αποσπασματικότητα των μέτρων προστασίας, η αδιαφάνεια στην χορήγηση επιδομάτων και η έλλειψη ελέγχου ενισχύει αυτή την αντίληψη. Ίσως το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα αδιαφάνειας, ήταν ο τρόπος απονομής των επιδομάτων αναπηρίας, τα οποία χορηγούνταν από τις υγειονομικές υπηρεσίες των νομαρχιών με κριτήρια που όριζαν οι κατά τόπους υπηρεσίες. Η έλλειψη ενιαίου συστήματος αξιολόγησης, η πίεση που ασκούσαν φορείς και στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης για την έκδοση αναπηρικών συντάξεων στους ψηφοφόρους τους αλλά και η ύπαρξη επίορκων υπαλλήλων που εξέδιδαν συντάξεις αντί αντιτίμου, οδήγησαν σε κατάχρηση των προνοιακών συντάξεων και στην εκτίναξη του ποσοστού των αναπήρων στην Ελλάδα στο 14% έναντι του 9% που ήταν ο μέσος όρος στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτή η στρέβλωση διορθώθηκε με την θεσμοθέτηση των Κέντρων Πιστοποίησης Αναπηρίας (ΚΕ.Π.Α.) με τον Ν. 3863/2010.

Πέραν του πελατειακού προβλήματος, το Ελληνικό κράτος πρόνοιας πάσχει από χαμηλή αποτελεσματικότητα και ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες. Ως προς αυτό, σημαντικό ρόλο έχει το γεγονός ότι οι περισσότερες κοινωνικές υπηρεσίες είναι υποστελεχωμένες, ενώ πολλές φορές τίθενται στόχοι που είναι αδύνατον να επιτευχθούν. Ο σχεδιασμός της πρόνοιας συνήθως γίνεται σε κεντρικό επίπεδο (Υπουργείο – περιφέρεια) και η υλοποίηση πραγματοποιείται από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και μη κυβερνητικές οργανώσεις. Αυτό πολλές φορές έχει ως αποτέλεσμα διαφορετικές προσεγγίσεις μεταξύ της διοίκησης που σχεδιάζει και χρηματοδοτεί και των φορέων που εφαρμόζουν τα προγράμματα. Τέλος, η κοινωνική πρόνοια, όπως και η δημόσια διοίκηση, αντιμετωπίζει προβλήματα γραφειοκρατίας, πολυνομίας, κακού σχεδιασμού, αποσπασματικότητας των δράσεων. Επίσης, ταλανίζεται από διοικητικά και οικονομικά προβλήματα τα οποία χρήζουν διόρθωσης.

Εν κατακλείδι, η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα δίνει μεγάλη βαρύτητα στην παροχή υπηρεσιών και πόρων στους ήδη εργαζόμενους και στους ηλικιωμένους. Οι δαπάνες για αυτές τις ομάδες είναι δυσανάλογα μεγάλες σε σύγκριση με τις υπόλοιπες κοινωνικές ομάδες. Είναι αποσπασματική και περισσότερο επιδιώκει την αντιμετώπιση των προβλημάτων που εμφανίζονται, παρά στοχεύει στην άμβλυση των παραγόντων που τα δημιουργούν. Παρέχει καθολική υγειονομική περίθαλψη, η οποία πλέον προσφέρεται σε όλους ανεξάρτητα από το εάν εργάζονται, ενώ τα προγράμματα κατά του κοινωνικού

αποκλεισμού βασίζονται κυρίως στην επιδοματική πολιτική των ομάδων που είναι σε κίνδυνο.

ii) Η Πρώτη Προσπάθεια Εφαρμογής

Η εισαγωγή της πρότασης για θεσμοθέτηση προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στη δημόσια agenda ξεκινάει από εξωγενείς προς την χώρα παράγοντες. Το 1998 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχωρώντας σε έκθεση αξιολόγησης της Σύστασης 92/441 που αφορούσε «*την σύγκλιση των στόχων και των μέσων κοινωνικής προστασίας με σκοπό την εγγύηση ενός ελαχίστου επιπέδου πόρου*» αναφέρει για την Ελλάδα την πλήρη απουσία προγράμματος ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος σε εθνικό αλλά και τοπικό επίπεδο (EE1998 com 774 σελ 5). Αυτό έχει ως επακόλουθο να ξεκινήσει μια δημόσια συζήτηση για τις ενέργειες που θα έπρεπε να κάνει η χώρα, ώστε να εναρμονιστεί με την Σύσταση. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο αρχίζουν να διατυπώνονται οι πρώτες προτάσεις για την εφαρμογή και στην Ελλάδα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος τόσο από μέλη της επιστημονικής κοινότητας όσο και από πολιτικούς.

Η πρώτη νομοθετική προσπάθεια γίνεται το 1999¹¹ από τον βουλευτή του κόμματος της αξιωματικής αντιπολίτευσης της Νέας Δημοκρατίας Σούρλα που καταθέτει πρόταση νόμου με τίτλο «*Περί κοινωνικής προστασίας των αδυνάτων*» (Πρακτικά Βουλής, 1999, σελ. 489-510) και αφορούσε την θεσμοθέτηση ενός «*βοηθήματος επιβίωσης*» το οποίο θα είχε ως στόχο την παροχή βοήθειας για την κάλυψη των βασικών αναγκών, χωρίς να περιλαμβάνει κάποια ενεργητική πολιτική για τους δικαιούχους. Αυτή η πρώτη πρόταση για εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος συνάντησε αντιδράσεις από το σύνολο των κομμάτων.

Στην ομιλία του στο Κοινοβούλιο ο Σούρλας υποστήριξε την ανάγκη να εναρμονιστεί η χώρα με τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη και ειδικότερα με το άρθρο 13 όπου όριζε, ότι τα συμβαλλόμενα κράτη - μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να μεριμνήσουν για τους οικονομικά αδύνατους και για κάθε πρόσωπο που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους και δεν είναι σε θέση να τους εξασφαλίσει με δικά του μέσα. Παράλληλα έκανε λόγο για πληθυσμιακές ομάδες που δεν καλυπτόντουσαν από το τότε σύστημα κοινωνικής φροντίδας καθώς και για την ύπαρξη ενός μικρού χρηματοδοτικού κονδυλίου για τα άτομα που βρίσκονταν σε ανάγκη και για απαρχαιωμένο νομοθετικό πλαίσιο. Ιδιαίτερη σημασία είχε η αναφορά του στο γεγονός, ότι τα άτομα που διαβιούσαν σε φτώχεια ήταν μακριά από τα κέντρα της πολιτικής και δεν είχαν πρόσβαση ούτε σε

¹¹ Στις εθνικές εκλογές του 1996 πρώτο κόμμα ήταν το ΠΑΣΟΚ, με δεύτερη τη ΝΔ και ακολούθησαν το ΚΚΕ, ο Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου και το ΔΗΚΚΙ. Το ΠΑΣΟΚ σχημάτισε μονοκομματική κυβέρνηση.

κόμματα, ούτε σε συνδικαλιστικούς φορείς και ούτε μπορούσαν να πιέσουν αποτελεσματικά τα πολιτικά κόμματα, ώστε να τα προβλήματά τους να τύχουν θετικής ανταπόκρισης.

Η κυβερνητική πλειοψηφία του ΠΑΣΟΚ ήταν αντίθετη προς την πρόταση νόμου Σούρλα. Ο εισηγητής της πλειοψηφίας Βλασσόπουλος, αφού πρώτα παρουσίασε το τότε υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο, διατύπωσε ένα τρίπτυχο επιχειρημάτων ενάντια στην πρόταση που βασιζόταν στο ότι α) η κυβέρνηση είχε διαμορφώσει ένα ικανοποιητικό πλέγμα υπηρεσιών μέσω των οποίων, το κράτος πρόνοιας και αντιμετώπιζε τα κοινωνικά προβλήματα καθώς και τα προβλήματα φτώχειας, β) ότι σκοπός της κυβέρνησης ήταν να παταχθούν οι αιτίες της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και γ) ότι μέσω του ελαχίστου εγγυημένου μπορεί να δημιουργηθεί οκνηρία και τεμπελιά στα άτομα που θα είναι δικαιούχοι (Πρακτικά Βουλής, 1999, σελ. 492-493). Βέβαια η τοποθέτηση του κοινοβουλευτικού εκπροσώπου του ΠΑΣΟΚ απέφευγε να δώσει απαντήσεις, τόσο στο γεγονός ότι το σύστημα κοινωνικής προστασίας δεν μπορούσε να αντιμετωπίσει όλα τα εμφανιζόμενα κοινωνικά προβλήματα καθώς και δεν διευκρίνιζε ποιες θεωρούσε ότι είναι οι αιτίες της φτώχειας.

Αρνητικό ήταν επίσης το ΚΚΕ καθώς θεωρούσε ότι με τη συγκεκριμένη πρόταση δεν υπήρχε καμία ουσιαστική πρόταση αντιμετώπισης της φτώχειας. Επιπλέον έβρισκε την πρόταση γενική και αόριστη. Το έτερο πολιτικό κόμμα της αριστεράς στην Βουλή, ο Συνασπισμός, επίσης καταψήφισε την πρόταση θεωρώντας ότι μέσω της συγκεκριμένης πρότασης έμπαινε μία οριακή γραμμή μεταξύ των μεσαίων και των νεόπτωχων ελλήνων και κατά αυτόν τον τρόπο διαμορφωνόταν μια στοχοποιητική πολιτική για όσους θα ήταν αποδέκτες του ευεργετήματος του νόμου. Οι ισχυρές αντιδράσεις των πολιτικών κομμάτων, καθώς και η χλιαρή υπεράσπιση της πρότασης νόμου από την Νέα Δημοκρατία, οδήγησαν τελικά στο να μην τεθεί καν η πρόταση νόμου για ψηφοφορία.

Από αυτή την πρώτη νομοθετική προσπάθεια για θέσπιση ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος βγαίνουν κάποια χρήσιμα συμπεράσματα. Ο θεσμός αντιμετωπίστηκε με εχθρότητα από το σύνολο των κομμάτων, ακόμα και από το κόμμα της Ν.Δ. της οποίας ήταν μέλος ο εισηγητής. Υπήρχε ομόφωνη διακομματική άρνηση, η οποία όμως πήγαζε από διαφορετική επιχειρηματολογία του κάθε πολιτικού κόμματος.

Τα κυριότερα επιχειρήματα κατά του εγγυημένου εισοδήματος ήταν τα ακόλουθα. Η κυβερνητική πλειοψηφία έκρινε ότι το υπάρχον σύστημα κοινωνικής φροντίδας ανταποκρινόταν στις ανάγκες των κοινωνικών ομάδων που κινδύνευαν από τη φτώχεια και επομένως δεν υπήρχε ανάγκη για την εφαρμογή ενός αντίστοιχου προγράμματος. Επίσης,

δεν επιθυμούσε ένα καθολικό και γενικό σύστημα προστασίας, αλλά αντίθετα προτιμούσε να διατηρήσει την ευχέρεια να επεμβαίνει με στοχευμένες πολιτικές στις ομάδες που θεωρούσε ότι είχαν μεγαλύτερες κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες. Υποστήριζε ότι είναι προτιμότερο να διαθέτει το κράτος ευελιξία στην κοινωνική προστασία, παρά να εφαρμόζει σταθερά και καθολικά προγράμματα πρόνοιας. Μέσω αυτής της ευελιξίας θα παρέμενε στην αποκλειστική ευθύνη της κυβέρνησης ο κεντρικός σχεδιασμός των δράσεων της κοινωνικής πολιτικής. Με αυτόν τον τρόπο μπορούσε η κεντρική διοίκηση να παρεμβαίνει άμεσα και ενεργά, να θέτει στόχους κοινωνικής προστασίας και να ορίζει εκ νέου τις πληθυσμιακές ομάδες που χρήζουν αυξημένης φροντίδας και προστασίας. Επίσης, η διοίκηση θα είχε τη δυνατότητα να διαμορφώνει τη χρονική διάρκεια και το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης των προγραμμάτων κοινωνικής παρέμβασης, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες κοινωνικές ανάγκες αλλά και το χρονικό πλαίσιο που αυτές εμφανίζονται.

Το μοντέλο της ευελιξίας, όμως, παραχωρούσε στην εκάστοτε κυβέρνηση, με πρόφαση τα κοινωνικά προβλήματα και την ανάγκη αντιμετώπισής τους, τη δυνατότητα να επιλέξει την ενίσχυση συγκεκριμένων ομάδων, θετικά διακείμενων απέναντί της, με απώτερο σκοπό την διαμόρφωση πελατειακών και ψηφοθηρικών σχέσεων. Το παράδειγμα με τα επιδόματα αναπηρίας¹² που αναφέρθηκε πιο πάνω είναι χαρακτηριστικό αυτής της πελατειακής σχέσης, μεταξύ της κρατικής εξουσίας και διαφόρων κοινωνικών ομάδων.

Τέλος, ένα ακόμα επιχείρημα κατά του εγγυημένου εισοδήματος ήταν, η εφαρμογή του προγράμματος δυνητικά μπορούσε να οδηγήσει μια κατηγορία ατόμων να εκμεταλλευτούν τον θεσμό και να μην προσπαθήσουν να επανέλθουν στην αγορά εργασίας. Ο κίνδυνος της “ιδρυματοποίησης” όσων εξαρτώνται από τα προνοιακά επιδόματα είναι υπαρκτός¹³ αλλά θεωρείται ότι είναι ένα ρίσκο που μπορεί να περιοριστεί. Αυτό το επιχείρημα ήταν ξένο προς τη φιλοσοφία ενός σοσιαλδημοκρατικού κόμματος, όπως ήταν το κυβερνών, παρόλα αυτά χρησιμοποιήθηκε από τον εισηγητή του. Παρόμοια επιχειρήματα έχουν εκφραστεί κυρίως από νεοφιλελεύθερους οικονομολόγους που δίνουν μια ηθική ερμηνεία στην φτώχεια και θεωρούν το άτομο αποκλειστικά υπεύθυνο για τα

¹² Συνήθως σε προεκλογικές περιόδους οι εκάστοτε κυβερνήσεις προχωρούσαν σε έκτακτα οικονομικά βοηθήματα, επιδοτήσεις πετρελαίου ή ενοικίου με στόχο να ενισχύσουν την θέση τους στην πολιτική κόνιστρα, εκμεταλλευόμενες ακριβώς αυτό το θεσμικό πλαίσιο. Για παράδειγμα στην ΔΕΘ τον Σεπτέμβριο του 2003, ο τότε πρωθυπουργός Κωνσταντίνος Σημίτης προχώρησε στην αύξηση του ΕΚΑΣ και των συντάξεων ΟΓΑ, μια κίνηση με σαφή προεκλογικά χαρακτηριστικά καθώς η θητεία της κυβέρνησής του έληγε και η χώρα θα οδηγείτο σε εκλογές τον Μάρτιο του 2004.

¹³ Για μια πιο εκτεταμένη ανάλυση για την παγίδα φτώχειας βλ Ματσαγγάνης στο Προστασία των χαμηλών εισοδημάτων και παγίδα της φτώχειας 1999.

δεινά του. Η οποιαδήποτε οικονομική ενίσχυση είναι διατήρηση αυτής της ανήθικης κατάστασης¹⁴.

Τα πολιτικά κόμματα της αριστεράς θεωρούσαν ότι με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν αντιμετωπίζονται οι αιτίες της φτώχειας και ότι θα λειτουργούσε ως ένα επίδομα φιλανθρωπίας με μόνο στόχο να αποσυντονίσει τα φτωχά λαϊκά στρώματα από τον ταξικό αγώνα που θα έπρεπε να έχουν κατά του κεφαλαίου. Δεν ασχολήθηκαν με την πρόταση, καθώς θεωρούσαν ότι δεν προσφέρει τίποτα ουσιαστικό. Κατά το ΚΚΕ, αποκλειστικά υπεύθυνο για την φτώχεια ήταν το κεφάλαιο και ο τρόπος λειτουργίας της καπιταλιστικής κοινωνίας. Η αφαίμαξη εισοδημάτων γινόταν από την πλουτοκρατική τάξη εις βάρος της εργατικής. Η λύση θα επέρχεται μόνο με την ανάθεση της εξουσίας σε ένα κομμουνιστικό κόμμα, το οποίο θα επέβαλε ριζικές αλλαγές τόσο στην οικονομία όσο και στην κοινωνία και θα έλυσε το θέμα της φτώχειας. Υπό αυτό το πρίσμα, για το ΚΚΕ η οποιαδήποτε εκχώρηση επιδόματος - φιλοδωρήματος από το κεφαλαιοκρατικό κράτος ήταν απλά μια προσπάθεια αποπροσανατολισμού του λαϊκού κινήματος από τα ουσιαστικά του προβλήματα. Είχε ως στόχο να αμβλύνει τις κοινωνικές αντιθέσεις και να αποκοιμίσει τις εργατικές τάξεις, ώστε να μην παλέψουν για την ανατροπή της καθεστηκυίας τάξης. Ήταν απλά ένα "κόλπο" του συστήματος. Το ΚΚΕ παρέμεινε διαχρονικά σταθερό σε αυτή τη θέση του θεωρώντας ότι έτσι γίνεται «*διαχείριση της απόλυτης φτώχειας και της εξαθλίωσης*» και ότι αυτό αποτελεί τμήμα της πολιτικής της ΕΕ και ειδικότερα του προγράμματος Ευρώπη 2020 (Εφημερίδα Ριζοσπάστης 5/6/2016) .

Η επιχειρηματολογία κατά του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος από αυτή την πρώτη νομοθετική πρωτοβουλία παρέμεινε σταθερή για τα επόμενα χρόνια, με μοναδική προσθήκη αργότερα τον προβληματισμό για το κόστος εφαρμογής του προγράμματος.

Στον αντίλογο, τα επιχειρήματα των υποστηρικτών της πρότασης ήταν κατά κύριο λόγο η ανάγκη της χώρας μας να εναρμονιστεί με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη και να ανανεώσει το σύστημα πρόνοιας. Όπως τονίστηκε και κατά τη διάρκεια της συζήτησης στην βουλή, η χώρα δεν είχε εφαρμόσει τη Σύσταση 92/441. Ούτε είχε προχωρήσει σε εις βάθος αλλαγές στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας. Η κοινωνική προστασία παρέμενε σε μεγάλο βαθμό απαρχαιωμένη με μικρές μόνο διορθώσεις και με εφαρμογή νέων αποσπασματικών προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας¹⁵. Επίσης, για πρώτη φορά τέθηκε, από τον εισηγητή του νόμου Σούρλα, επί τάπητος το θέμα της αδυναμίας των πιο φτωχών

¹⁴ Δεν υπάρχει όμως μια ενιαία θέση μεταξύ των νεοφιλελεύθερων, καθώς τόσο ο Hayek, όσο και ο Friedman, θεωρητικοί θεμελιωτές του νεοφιλελευθερισμού ήταν υπέρμαχοί της εφαρμογής προγραμμάτων εγγυημένου εισοδήματος.

¹⁵ Οι μεγαλύτερες αλλαγές ήταν στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης με την θέσπιση της σύνταξης του ΟΓΑ για τους ανασφάλιστους υπερήλικες και αυτές είχαν γίνει την δεκαετία του 1980.

στρωμάτων της κοινωνίας να διεκδικήσουν δικαιώματα. Υποστήριξε ότι οι φτωχοί είναι εκτός των δικτύων της πολιτικής και αδυνατούν να εκπροσωπηθούν αποτελεσματικά. Αυτή η αδυναμία τους να πιέσουν τα κέντρα λήψης αποφάσεων έκρυβε το πρόβλημα κάτω από το χαλί και οδηγούσε σε απουσία του όλου ζητήματος από στο δημόσιο διάλογο. Επομένως, με αυτόν τον τρόπο, το θέμα της φτώχειας και δη της ακραίας εξοστρακίζοταν από τη σφαίρα της δημόσιας πολιτικής και έμπαινε σε δεύτερη μοίρα.

iii) Δεύτερη Προσπάθεια

Παρόλο που η πρώτη προσπάθεια για την εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος έληξε άδοξα και με την άρνηση του συνόλου των κομμάτων της Βουλής, η συζήτηση παρέμεινε στην δημόσια ατζέντα. Μετά τις εκλογές του 2000¹⁶ και τον εκ νέου σχηματισμό κυβέρνησης από το ΠΑΣΟΚ, άρχισε να ξανασυζητείται η πιθανότητα εφαρμογής του μέτρου. Αυτή την φορά η πρόταση νόμου κατατέθηκε από την κυβερνητική πλειοψηφία και είχε έντονο πολιτικό παρασκήνιο. Υποστηρίχθηκε από 53 βουλευτές της κυβέρνησης. Ο βουλευτής που την προώθησε στην Βουλή ήταν ο Θεόδωρος Τσουκάτος, στενός συνεργάτης του τότε Πρωθυπουργού Κωνσταντίνου Σημίτη, που όμως είχε αρχίσει να παραγκωνίζεται. Οι περισσότεροι βουλευτές του κυβερνώντος κόμματος, που υπέγραψαν την πρόταση νόμου θεώρησαν ότι βρίσκονται εντός κομματικής γραμμής, για να ανακαλύψουν τελικά ότι η συγκεκριμένη πρόταση ερχόταν σε ευθεία αντίθεση με την κυβέρνηση και θεωρήθηκε ως “ανταρσία” κατά του πρωθυπουργού. Μόλις έγινε αυτό αντιληπτό, η πρόταση για εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, αποσύρθηκε και δεν έφτασε στην Βουλή ούτε καν για συζήτηση (Εφημερίδα Τα Νέα 31/12/2000).

Την ίδια εποχή η κυβέρνηση, στα πλαίσια των ευρωπαϊκών υποχρεώσεων της Ελλάδας, αναθέτει στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης την σύνταξη ενός Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση (ΕΣΔΕν) 2001 – 2003, που θα περιελάμβανε μια ολοκληρωμένη πρόταση για τα ζητήματα κοινωνικού αποκλεισμού που αντιμετώπιζε η χώρα. Το ΕΣΔΕν πρότεινε μια σειρά μέτρων επιλεκτικού χαρακτήρα και επέμενε σε δράσεις στοχευμένης παρέμβασης για την προστασία των κοινωνικών ομάδων που βρίσκονταν υπό κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού. Ήταν εμμέσως κατά της εφαρμογής του ελάχιστου εγγυημένου και πρότεινε την ενίσχυση των ήδη υπαρχόντων προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας. Ειδικότερα για το πρόβλημα της φτώχειας θεωρούσε ότι το μεγάλο ποσοστό ιδιοκατοίκησης στην Ελλάδα μείωνε τις συνέπειες των ανθρώπων που ήταν στο όριο της φτώχειας. Επίσης, έκρινε ότι το ανεπαρκές σύστημα φορολογικών ελέγχων και η

¹⁶ Στις εθνικές εκλογές του 2000 το ΠΑΣΟΚ επανεξελέγη στην εξουσία. Η ΝΔ ήταν δεύτερη και ακολούθησαν το ΚΚΕ και ο Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου. Το ΠΑΣΟΚ σχημάτισε μονοκομματική κυβέρνηση.

απόκρυψη φορολογικών στοιχείων από μερίδα των πολιτών, είχε ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται άτομα διαβιούντα σε καθεστώς φτώχειας ενώ ήταν φοροφυγάδες. Με αυτόν τον τρόπο εμφανιζόταν το πρόβλημα σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από ότι ήταν στην πραγματικότητα (ΕΣΔΕν 2001). Το ΕΣΔΕν έκρινε ότι η ομάδα που επλήττετο περισσότερο από την φτώχεια την συγκεκριμένη περίοδο, ήταν οι ηλικιωμένοι και για αυτό ουσιαστικά πρότεινε μέτρα ενίσχυσης των χαμηλοσυνταξιούχων μέσω και του ΕΚΑΣ. Ανέφερε δε ότι: «ο συνυπολογισμός των συνολικών παρεμβάσεων (χαμηλές συντάξεις + ΕΚΑΣ + εισοδηματικά) μειώνει τον αριθμό των ατόμων που βρίσκονται κάτω από τη διαχωριστική γραμμή κατά το 1 / 3 ή κατά 1.2 εκατομμύρια για το 2009. Ο ρόλος της κρατικής ενίσχυσης διευρύνεται διαχρονικά – η διαφορά που οφείλεται στην παρέμβαση αυξήθηκε κατά 48% μεταξύ 1988 – 1999. Το βασικό στοιχείο που προκύπτει από την ανάλυση είναι ότι η φτώχεια προ παρεμβάσεων είχε μια σαφή αυξητική πορεία. Η πορεία αυτή διορθώνεται από την κρατική παρέμβαση για να συγκρατηθεί στα ίδια επίπεδα.» (ΕΣΔΕν 2001:8).

Τέλος, επαναλάμβανε την πάγια αντίληψη ότι το θέμα της φτώχειας είναι σύνθετο και πολυεπίπεδο φαινόμενο και απαιτείται η κατηγοριοποίηση του πληθυσμού με ομοειδή κριτήρια μειονεξίας. Όμως παράλληλα έκανε αναφορά για κρατικές και διοικητικές αδυναμίες, όπως εκτεταμένη φοροδιαφυγή, ελλιπή και ανύπαρκτα στοιχεία, περιορισμένους ελέγχους. Αδυναμίες οι οποίες κατά το ΕΣΔΕν δυσκόλευαν την αποτελεσματική και ουσιαστική κατηγοριοποίηση του πληθυσμού που θα είχε ανάγκη (ΕΣΔΕν 2001).

Η άδοξη κατάληξη της δεύτερης προσπάθειας νομοθέτησης ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος δεν σήμαινε και την οριστική λήξη της προσπάθειας υλοποίησής του. Αντίθετα όλο και περισσότεροι κοινωνικοί και επιστημονικοί φορείς άρχισαν να εκφράζονται θετικά υπέρ της εφαρμογής. Το ζήτημα της εφαρμογής ή όχι του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είχε εισαχθεί πλέον μόνιμα στην δημόσια ατζέντα και αποτελούσε θέμα συζήτησης στη σφαίρα της πολιτικής.

Κατά τον Μακρυδημήτρη (2012:59) υπάρχει «διαφορά μεταξύ “πολιτικής” (politics) και δημόσιας πολιτικής (public policy), η πρώτη αποτελεί εκείνο που κάνουν (ή μάλλον εξαγγέλλουν ότι θα κάνουν) τα κόμματα ενώ διεκδικούν την εξουσία (office seeking), ενώ η δεύτερη εκείνο που πράγματι κάνουν τα κόμματα σε συνεργασία με την γραφειοκρατία αφού αναλάβουν την κυβερνητική ευθύνη και εξουσία (office keeping)». Και αυτό θα φανεί ξεκάθαρα καθώς τα περισσότερα πολιτικά κόμματα υποστήριξαν “πολιτικά” την εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, είτε στην προσπάθεια τους να καταλάβουν την εξουσία, είτε ως παρελκυστική πολιτική. Με την ανάληψη όμως κυβερνητικής εξουσίας και

την ευχέρεια εφαρμογής δημόσιας πολιτικής, η “πολιτική” τους για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα παραπεμπόταν στις ελληνικές καλένδες. Υπέρ αυτής της άποψης συνηγορεί και το γεγονός ότι η συζήτηση για την χρησιμότητα ύπαρξης εγγυημένου εισοδήματος πραγματοποιείτο περισσότερο ως αποτέλεσμα μιας χαλαρής πολιτικής συζήτησης¹⁷, παρά στο κοινοβούλιο, χώρο κατεξοχήν πολιτικής αντιπαράθεσης και επιχειρηματολογίας.

Εκτός των πολιτικών δυνάμεων, αμφιταλαντευόμενη στάση είχε και η ΓΣΕΕ. Ενώ μέσω του επίσημου περιοδικού του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ «Ενημέρωση» το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα εκλαμβάνόταν «ως βασικό εργαλείο στα ευρύτερα πλαίσια μιας πολυδιάστατης σύνθετης πολιτικής που περιλαμβάνει την κοινωνική προστασία και κοινωνική ασφάλιση, την υγεία, την εκπαίδευση, την προστασία της οικογένειας, τη στέγαση, την απασχόληση, την οικονομική και κοινωνική ολοκλήρωση των ασθενέστερων πληθυσμιακών στρωμάτων» (Ενημέρωση, 2003, σελ. 12) η ηγεσία της ΓΣΕΕ αντιδρούσε σε οποιαδήποτε εφαρμογή του.

Η διαφωνία της ΓΣΕΕ ήταν απέναντι σε μια σειρά προτάσεων που περιελάμβαναν αλλαγές στον προνοιακό τομέα, στον κατώτατο μισθό και στο ασφαλιστικό σύστημα. Αυτές οι αλλαγές, ειδικά στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, αποτελούσαν κόκκινο πανί για την συνδικαλιστική ηγεσία. Βασική θέση της ΓΣΕΕ ήταν ότι μέσω του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος άνοιγε ο ασκός του Αιόλου για μειώσεις στον κατώτατο μισθό. Η έντονη αντίδραση τόσο των συνδικάτων όσο και των πολιτικών κομμάτων συμπεριλαμβανομένου και ενός σημαντικού τμήματος του ΠΑΣΟΚ, που τότε ήταν κυβέρνηση, έστειλε την ασφαλιστική μεταρρύθμιση στις ελληνικές καλένδες. Η αντίδραση για την ασφαλιστική αλλαγή, ενίσχυσε τις φωνές εντός της κυβέρνησης που υποστήριζαν την διατήρηση του προηγούμενου καθεστώτος της ασφάλισης και την διατήρηση του προϋπάρχοντος καθεστώτος στην πρόνοια. Η αρνητική προδιάθεση της κυβέρνησης έναντι του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος επαναβεβαιώθηκε το 2003 με το νέο ΕΣΔΕν 2003-2005 όπου και δεν υπήρχε καμία απολύτως αναφορά για την ανάγκη εφαρμογής εγγυημένου εισοδήματος. Αντίθετα, αναφερόταν στην ανάγκη ενίσχυσης των χαμηλοσυνταξιούχων, μέσω αύξησης του ΕΚΑΣ και περιελάμβανε την λήψη μέτρων για την μείωση της ανεργίας.

Παρά την αρνητική εισήγηση του αρμοδίου Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων μέσω του ΕΣΔΕν, υπήρχαν διαρροές προς τον τύπο ότι η κυβέρνηση θα υποστήριζε την εφαρμογή του μέτρου του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος εάν εκλεγόταν στις προγραμματισμένες εκλογές του 2004 (Ματσαγγάγνης 2004:23).

¹⁷ Το θέμα επανεμφανιζόταν στα ΜΜΕ συνήθως με την ευκαιρία της Έκθεσης Θεσσαλονίκης και σε “νεκρές” πολιτικές περιόδους. Τέθηκε, επίσης, επί της συζήτησης για την συνταγματική αναθεώρηση το 2008, χωρίς όμως να υπάρχει βάσιμη ελπίδα θεσμοθέτησης, λόγω ανεπαρκούς κοιμματικής υποστήριξης.

Την ίδια ακριβώς περίοδο, η αντιπολιτευόμενη Νέα Δημοκρατία άφηνε και αυτή με την σειρά της να φανεί ότι θα προχωρούσε στην θέσπιση ενός παραπλήσιου μέτρου εγγυημένου εισοδήματος σε περίπτωση που εκλεγόταν. Όμως η πρόταση ατόνησε σχετικά γρήγορα, καθώς θεωρήθηκε ότι η οποιαδήποτε εφαρμογή θα συνδεόταν «με την πιθανότητα κατάργησης ενός μεγάλου αριθμού προνοιακών επιδομάτων χάριν ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος» (Λαλιώτη 2014:13). Η δε ενδεχόμενη κατάργηση των προνοιακών επιδομάτων και αντικατάστασή τους από το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα θα δημιουργούσε δυσλειτουργίες στον προνοιακό τομέα και θα έφερνε αντιμέτωπη την κυβέρνηση με αρκετές κοινωνικές ομάδες που θα πλήττονταν από αυτές τις αλλαγές. Ειδικότερα σε συνδυασμό με τις οργανωτικές αδυναμίες που αντιμετώπιζε, τόσο η κεντρική διοίκηση, όσο και οι νομαρχίες – ελλιπής μηχανοργάνωση, αδυναμία διασταυρώσεων, πολυνομία, πολυδιάσπαση των υπηρεσιών και αδυναμία διοικητικών και προσωπικών ελέγχων – υπήρχε ο φόβος ότι θα έχαναν τα προνοιακά επιδόματα άτομα που κανονικά θα τα δικαιούταν αλλά δεν θα εντάσσονταν στο ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, καθώς δεν θα ήταν φτωχοί.

iv) Τρίτη Προσπάθεια

Η τρίτη πρωτοβουλία για συζήτηση στην Βουλή αναφορικά με την θέσπιση ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος θα πραγματοποιηθεί το 2005, αυτή την φορά με πρωτοβουλία του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου. Παρόλο που είχε σταθεί αρνητικά στην πρώτη νομοθετική προσπάθεια του Σούρλα, ο Συνασπισμός επανήλθε το 2005 καταθέτοντας όχι μια αλλά δυο νομοθετικές πρωτοβουλίες. Και οι δυο προτάσεις νόμου που προσπάθησε να φέρει στην Βουλή απορρίφθηκαν για τεχνικούς λόγους. Ο λόγος που καμία από τις προτάσεις δεν προχώρησαν σε ψηφοφορία ήταν ότι για την μεν πρώτη είχε παρέλθει η προβλεπόμενη χρονική διάρκεια για τη συζήτηση στη Βουλή. Για τη δε δεύτερη ότι εμπίπτει στους περιορισμούς της παραγράφου 3 του άρθρου 73 του Συντάγματος¹⁸. Παρόλα αυτά εισήχθη για συζήτηση για να δοθεί η δυνατότητα στα κόμματα να τοποθετηθούν επί του θέματος. Εισηγητής είχε οριστεί ο βουλευτής Δραγασάκης. Στην εισηγητική έκθεση ανέφερε ότι «ο θεσμός του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος πρέπει να εντάσσεται σε ένα ευρύτερο και συνεκτικό πλαίσιο πλέγμα πολιτικής που θα αντιμετωπίζει όχι μόνο την ακραία φτώχεια, αλλά συνολικότερα την φτώχεια, τις ανισότητες και τις αίτιες που την δημιουργούν» (Εισηγητική έκθεση «Για τη

¹⁸ Το άρθρο 73, παρ. 3 του Συντάγματος αναφέρει ότι «Καμία πρόταση νόμου ή τροπολογία ή προσθήκη δεν εισάγεται για συζήτηση, αν προέρχεται από τη Βουλή, εφόσον συνεπάγεται σε βάρος του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δαπάνες ή ελάττωση εσόδων ή της περιουσίας τους, για να δοθεί μισθός ή σύνταξη ή γενικά όφελος σε κάποιο πρόσωπο» Σύνταγμα της Ελλάδος.

θεσμοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και συνοδευτικών υπηρεσιών κοινωνικής υποστήριξης») Στην τοποθέτηση του ο Δραγασάκης έκανε μια παρουσίαση της θεωρίας του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, προχωρώντας παράλληλα σε μια συνοπτική παρουσίαση της κοινωνικής ασφάλειας. Υπεραμύνθηκε του γεγονότος ότι το πόσο που πρότεινε ήταν φειδωλό καθώς βασιζόταν σε μια επιλεκτική λογική. Η πρόταση που παρουσίαζε βασιζόταν σε αντίστοιχη πρόταση νόμου του κομμουνιστικού κόμματος της Πορτογαλίας και τα πυρά του στράφηκαν κυρίως κατά του ΚΚΕ.

Η ΝΔ, που τότε ήταν κυβέρνηση¹⁹, υποστήριξε, μέσω του κοινοβουλευτικού της εκπροσώπου Τσιάρα, ότι ενώ η πρόταση του Συνασπισμού κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση εντούτοις την θεωρούσε ανεφάρμοστη. Οι λόγοι ήταν α) η ανυπαρξία ενός μηχανισμού καταγραφής των πραγματικών δικαιούχων του επιδόματος και β) η κακή δημοσιονομική κατάσταση της χώρας. Επίσης, έβλεπε τον κίνδυνο να υπάρχει περιθωριοποίηση των ανθρώπων, οι οποίοι θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως δικαιούχοι του επιδόματος και διέκρινε την πιθανότητα οι δικαιούχοι να γίνουν παθητικοί δέκτες των κοινωνικών επιδομάτων. Η απάντηση σε αυτό το θέμα ήταν, κατά την άποψη του Τσιάρα, ότι μόνο ένα κράτος ισχυρό οικονομικά, με σοβαρά αναπτυγμένες τις κοινωνικές του δομές μπορεί να αντιμετωπίσει τα αίτια της φτώχειας. (Πρακτικά Βουλής, 2005, σελ 2151 – 2152)

Το ΠΑΣΟΚ ως αξιωματική αντιπολίτευση δεν εμφάνισε ενιαία στάση. Ο βασικός ομιλητής Χωρέμης εμφανίστηκε αρνητικά διακείμενος απέναντι στην πρόταση θεωρώντας ότι *«Η έλλειψη μηχανισμών ελέγχου των εισοδημάτων, η υψηλή φοροδιαφυγή, η αδήλωτη εργασία, τα υψηλά ποσοστά πολιτών που δεν υποβάλλουν φορολογική δήλωση, αποτελούν κινδύνους δημιουργίας πλασματικών δικαιούχων, πελατειακών σχέσεων και αμφισβήτησης και ανυποληψίας του εγχειρήματος»* (Πρακτικά Βουλής, 2005, σελ 2152 – 2154). Και τόνισε τον υπαρκτό κίνδυνο εκμετάλλευσης του προγράμματος από πελατειακά δίκτυα. Επίσης, εκτίμησε ότι το κόστος του προγράμματος θα ήταν αρκετά υψηλότερο από αυτό που υπολόγιζε ο Συνασπισμός, ενώ, τέλος, υποστήριξε την πολιτική που άσκησαν οι προηγούμενες κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ και αφορούσαν στοχευμένες πολιτικές για τις ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες. Αντίθετα, ο Βενιζέλος που συμμετείχε στην συζήτηση ανέφερε ότι *«Το πρόσφατο συνέδριο του ΠΑΣΟΚ έχει αποδεχθεί με ομόφωνη απόφασή του, την ανάγκη οργάνωσης ενός εγγυημένου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης. Και βασική προγραμματική πρόταση του ΠΑΣΟΚ εν όψει των επόμενων βουλευτικών εκλογών είναι η λεπτομερής επεξεργασία του συστήματος του εγγυημένου, όχι ελάχιστου, αλλά επαρκούς και αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης για όλους τους Έλληνες»* (Πρακτικά Βουλής, 2005, σελ

¹⁹ Στις εθνικές εκλογές του 2004 πρώτο κόμμα είχε αναδειχθεί η ΝΔ, αξιωματική αντιπολίτευση το ΠΑΣΟΚ, ενώ ακολουθούσαν το ΚΚΕ και ο Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου. Η ΝΔ σχημάτισε κυβέρνηση.

2159). Πάντως το ΠΑΣΟΚ επιθυμώντας να μην διαρρήξει τις σχέσεις του με τον Συνασπισμό χαιρέτισε την πρωτοβουλία του να φέρει το θέμα στην Βουλή.

Το ΚΚΕ ήταν και πάλι, ξεκάθαρα αρνητικό απέναντι στην πρόταση. Επανέλαβε τις πάγιες θέσεις του, θεωρώντας την προτεινόμενη παρέμβαση ως ένα φιλοδώρημα και υποστηρίζοντας ότι δεν προσφέρει απολύτως τίποτα στους φτωχούς. Το πρόβλημα της φτώχειας ήταν αποκλειστικό παράγωγο του καπιταλιστικού συστήματος και της εκμετάλλευσης που ασκούσε το κεφάλαιο στην εργατική τάξη. Οι δικαιούχοι του προγράμματος θα αποτελούσαν εν δυνάμει ένα φθινό εργατικό δυναμικό με την έγκριση και την υποστήριξη του επίσημου κράτους.

ν) Σύνοψη των Τριών Προσπαθειών

Η πρόταση του Συνασπισμού, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, δεν τέθηκε σε ψηφοφορία. Αποτέλεσε όμως μια χρυσή ευκαιρία να συζητηθεί η δυνατότητα εφαρμογής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα. Πράγματι αυτή η συζήτηση αποκρυστάλλωσε τον διάλογο και έδωσε την ευκαιρία τόσο στους υπέρμαχους όσο και στους ενάντιους να εκθέσουν τα επιχειρήματά τους.

Είναι φανερό ότι το ζήτημα της εφαρμογής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος διέσπασε την ενιαία γραμμή που συνήθως έχουν τα πολιτικά κόμματα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα μέσα στο ίδιο κόμμα να υπάρχουν δυο εκ διαμέτρου αντίθετες θέσεις με υποστηρικτές της εφαρμογής από την μία και κάθετα αντίθετους από την άλλη (Ματσαγγάνης 2004:25). Αυτό φάνηκε και στις τρεις νομοθετικές προσπάθειες.

Στην πρώτη ο Σούρλας ουσιαστικά βρέθηκε εκτός επίσημης γραμμής του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας και η πρωτοβουλία του έτυχε της καθολικής αποδοκιμασίας των παρόντων μελών των κομμάτων. Οι διαφωνίες δεν αφορούσαν σε τεχνικά θέματα αλλά στην ίδια την αναγκαιότητα της εφαρμογής ενός τέτοιου προγράμματος. Το σύνολο των κομμάτων διαφώνησαν στην χρησιμότητα του εγγυημένου εισοδήματος και ειδικότερα το κυβερνών κόμμα (ΠΑΣΟΚ) προτιμούσε την στοχευμένη παρέμβαση.

Η παρέμβαση του Σούρλα, που πέρασε απαρατήρητη από το σύνολο των παρευρισκόμενων στη Βουλή, σκιαγράφησε μια κατάσταση που εν πολλοίς ίσχυε. Περιέγραφε την έλλειψη δημόσιας συζήτησης για το πρόβλημα της φτώχειας, την έλλειψη μέτρων προστασίας των φτωχών και την αδιαφορία των επισήμων φορέων προς αυτά τα προβλήματα. Και πράγματι τα άτομα που διαβιούσαν σε φτώχεια δεν είχαν κανένα φορέα από πίσω να τους υποστηρίξει. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις στην Ελλάδα με κυριότερους εκφραστές την ΓΣΕΕ και την ΑΔΕΔΥ εστίαζαν και εστιάζουν τις πολιτικές τους στην υπεράσπιση των θέσεων εργασίας και των εργασιακών δικαιωμάτων των

εργαζομένων και όχι στην αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας (Λαλιώτη 2014:10-11). Η στρατηγική τους ήταν ότι μέσω της δημιουργίας ενός καλού εργασιακού περιβάλλοντος (αύξηση κατώτατου μισθού, μείωση ανεργίας, εργασιακή ασφάλεια, κ.α.), θα αντιμετωπιστεί και η φτώχεια. Οπότε προέκριναν την ενίσχυση της απασχόλησης ως λύση στο πρόβλημα. Η θέση αυτή πλησιάζει την αριστερή προσέγγιση όπως αναφέρθηκε πιο πάνω.

Η Εκκλησία της Ελλάδος, που επίσης πραγματοποιούσε δράσεις κατά της φτώχειας, δεν παρενέβαινε δημόσια υπέρ των φτωχών. Οι δράσεις της είχαν κυρίως ανακουφιστικό και φιλανθρωπικό χαρακτήρα και περιλάμβαναν κυρίως συσσίτια και έκτακτη οικονομική ενίσχυση. Η Εκκλησία της Ελλάδος όμως απέφευγε και αποφεύγει να πάρει θέση στον τρόπο υλοποίησης της κρατικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της φτώχειας για να μην θεωρηθεί ότι ασκεί κριτική απέναντι στο επίσημο κράτος. Γενικότερα, πλην των θεμάτων που την αφορούν η εκκλησία στα κοινωνικά ζητήματα έχει μια προσέγγιση ιδιωτική²⁰.

Η κοινωνία των πολιτών, που εκπροσωπείτο από ΜΚΟ, ήταν ο τελευταίος φορέας που θα μπορούσε να παρέμβει δυναμικά υπέρ των φτωχών. Το 1999 όμως οι ΜΚΟ ήταν στα σπάργανα και δεν αποτελούσαν αξιόπιστο συνομιλητή του κράτους. Δεν υπήρχε κανένας συντονισμός μεταξύ τους, αντίθετα ανταγωνίζονταν για τους ελάχιστους διαθέσιμους κρατικούς πόρους. Ελάχιστες επίσης ήταν οι ΜΚΟ που είχαν ως αντικείμενο την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η αντιμετώπιση της φτώχειας παρέμενε συμπληρωματικός στόχος και όχι ο πρώτιστος.

Η δεύτερη νομοθετική πρωτοβουλία ουσιαστικά ήταν μια ευκαιρία άσκησης εσωκομματικής αντιπολίτευσης και προσπάθεια δημιουργίας εντυπώσεων. Όπως ήταν αναμενόμενο δεν προχώρησε ούτε κατ' ελάχιστον. Στην τρίτη προσπάθεια υπήρξε μια διάθεση ουσιαστικής συζήτησης, εκ του ασφαλούς όμως, καθώς δεν μπορούσε να υπάρξει ψηφοφορία.

Συνοψίζοντας τα κυριότερα επιχειρήματα και των δυο πλευρών σε αυτές τις τρεις νομοθετικές πρωτοβουλίες παρατηρούμε τα εξής:

- Τα επιχειρήματα των υπέρμαχων της εφαρμογής του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος ήταν ότι α) η χώρα έπρεπε να εκπληρώσει τις Ευρωπαϊκές της υποχρεώσεις ειδικότερα με τη Σύσταση 92/441 στην πρώτη νομοθετική πρωτοβουλία και αργότερα να εναρμονιστεί με τον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών

²⁰ Η Εκκλησία της Ελλάδος παρέχει ένα μεγάλο φιλανθρωπικό δίκτυο υπηρεσιών. Οι παρεμβάσεις της έχουν κυρίως λόγο συμβουλευτικό, νομοθεσίας, γενικό και όχι εξειδικευμένο. Η ΜΚΟ της εκκλησίας «Αποστολή» έχει ένα πιο δραστήριο και παρεμβατικό ρόλο στα κοινωνικά ζητήματα και ακολουθώντας τις αντίστοιχες ΜΚΟ, αποτελεί συνομιλητή της πολιτείας στα θέματα κοινωνικής πολιτικής. Για μια ενδεικτική παρουσίαση του έργου της Εκκλησίας της Ελλάδας βλ. Σταθόπουλος 2015: 332 - 338

Δικαιωμάτων²¹ καθώς και να υλοποιήσει τους στόχους που έχουν τεθεί με την Στρατηγική για την «Ευρώπη 2020²²», β) ότι θα βοηθούσε στον εκσυγχρονισμό του κράτους πρόνοιας που αντιμετώπιζε πολλά προβλήματα, γ) ότι θα προσέφερε βοήθεια στους ακραίως φτωχούς που ήταν εκτός του επισήμου δικτύου φροντίδας, το οποίο εστίαζε στους συνταξιούχους και τους εργαζόμενους, και δ) θα προσέφερε ένα δίκτυ ασφαλείας σε όλους.

➤ Αντίθετα, τα επιχειρήματα των πολέμιων της εφαρμογής ήταν ότι α) το υπάρχον σύστημα πρόνοιας ήταν ικανοποιητικό, β) οι στοχευμένες παρεμβάσεις ήταν ωφελιμότερες και αποτελεσματικότερες, γ) θα επέφερε μειώσεις στα προνοιακά επιδόματα και στις χαμηλές συντάξεις, δ) θα δημιουργούσε μια ομάδα ατόμων εξαρτημένων από τα επιδόματα με χαμηλό κίνητρο να επανεκταχθούν στην αγορά εργασίας, ε) ότι θα είχε υπέρμετρο οικονομικό κόστος, στ) το μεγάλο ποσοστό ιδιοκατοίκησης στην Ελλάδα μείωνε τις συνέπειες της ακραίας φτώχειας και επομένως και τις πραγματικές ανάγκες και ζ) ότι υπήρχε πρόβλημα με την αξιοπιστία των στοιχείων των φορολογικών αρχών και έτσι θα μπορούσαν να είναι δικαιούχοι άτομα που ενώ δεν ήταν φτωχοί εμφανίζονταν ως φτωχοί στα φορολογικά αρχεία.

Η επιχειρηματολογία των πολέμιων της εφαρμογής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, διέπεται από τη προσπάθεια να ενσωματώσουν στις πολιτικές τους προτάσεις, το έλλειμμα λειτουργίας και αποτελεσματικότητας που εμφανίζεται στην κοινωνική προστασία. Υποστηρίζουν ότι τα προβλήματα και οι αστοχίες του συστήματος δύνανται να αυτό-διορθωθούν με μικρές παρεμβάσεις και όχι με εκ βάθρου αλλαγές. Κατά τη Σπανού (2010:302) *«ο τρόπος με τον οποίο το πολιτικό-διοικητικό σύστημα αντιδρά στις εγνωσμένες αδυναμίες ή αποτυχίες του ενέχει το σπέρμα της αποτυχίας. Όταν διαμορφώνει πολιτικές, ενσωματώνει συστηματικά το έλλειμμα λειτουργίας του στη λογική τους αντί να το αντιμετωπίσει με κάποιο τρόπο. Αυτό το φαινόμενο μπορεί να περιγραφεί ως εργαλειοποίηση των αδυναμιών του, η οποία οδηγεί σε στρεβλές λύσεις»*. Επομένως, οι προτάσεις για την αντιμετώπιση του προβλήματος, γίνονται έχοντας επίγνωση των

²¹ Όπου στο κεφάλαιο III άρθρο 14 αναφέρει: *«Κάθε άτομο που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους έχει δικαίωμα σε παροχές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος που διασφαλίζουν αξιοπρεπή διαβίωση σε όλα τα στάδια της ζωής και ικανοποιητική πρόσβαση στα αναγκαία αγαθά και υπηρεσίες. Για όσους μπορούν να εργαστούν, οι παροχές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος θα πρέπει να συνδυάζονται με κίνητρα για (επαν)ένταξη στην αγορά εργασίας»*.

²² Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» θέτει τους στόχους της ΕΕ για την ανάπτυξη και την απασχόληση για την τρέχουσα δεκαετία, ειδικότερα για την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό έχει θέσει ως στόχο: *«να μειωθούν κατά τουλάχιστον 20 εκατομμύρια ο αριθμός των ατόμων που βρίσκονται ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού»*. Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» λειτουργεί ως πλαίσιο αναφοράς για να υλοποιήσουν τα κράτη μέλη τους στόχους που θέτει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

αδυναμιών του συστήματος, την αδυναμία να αντιμετωπιστεί οριστικά και τελειωτικά το πρόβλημα και υπό τον φόβο της πιθανής επανεμφάνισής του. Επιδιώκεται η «μινιμαλιστική» προσέγγιση του ζητήματος, η οποία λαμβάνει υπόψη την προηγούμενη κατάσταση και δεν την αμφισβητεί. Δημιουργείται κατ' αυτό τον τρόπο ένα «χρόνιο πρόβλημα»²³ το οποίο αντιμετωπίζεται με κοινοτυπία και προκατάληψη.

Οι υπόλοιπες πολιτικές παρεμβάσεις, ειδικότερα στην συνταγματική πρόβλεψη²⁴ για εφαρμογή ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, είχαν πιο πολύ φιλοσοφική διάθεση και εξυπηρετούσαν πολιτικές σκοπιμότητες παρά στόχευαν σε μία ουσιαστική προσέγγιση του ζητήματος. Το ΠΑΣΟΚ όπως και η ΝΔ όταν είχαν την κυβερνητική εξουσία δεν έδειξαν πραγματικό ενδιαφέρον για την εφαρμογή ενός αντίστοιχου προγράμματος, ενώ ο Συνασπισμός εκείνη την περίοδο είχε πολύ μικρή κοινοβουλευτική δύναμη για να υλοποιήσει ό,τι υποσχόταν. Η ανακίνηση της συζήτησης για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, όποτε γινόταν, είχε ως κύριο στόχο την αλλαγή του πολιτικού κλίματος και όχι την εφαρμογή του σχετικού προγράμματος.

Ο κυριότερος λόγος που δεν προχωρούσε η εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ήταν ο φόβος ότι θα επέφερε μειώσεις στις συντάξεις και στα προνοιακά επιδόματα²⁵ και κατά συνέπεια θα υπήρχε τεράστιο πολιτικό κόστος για την κυβέρνηση που θα το υλοποιούσε. Όπως ανέφερε ο Βενιζέλος στη συζήτηση για την πρόταση Δραγασάκη, αφού προχώρησε σε μια γρήγορη επισκόπηση του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα, τόνισε ότι «*βασική κοινωνική παροχή για την άρση των ανισοτήτων στην Ελλάδα είναι η σύνταξη. Το συνταξιοδοτικό σύστημα καλύπτει έμμεσα ή άμεσα πολλές ανάγκες οι οποίες δεν είναι κατ' ακριβολογία συνταξιοδοτικές. Γι' αυτό έχει πάρα πολύ μεγάλη σημασία ο λογιστικός διαχωρισμός του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης σ' ένα κατά κυριολεξία διανεμητικό σύστημα που χρηματοδοτείται τριμερώς και σε προνοιακές παροχές που επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό*» (Πρακτικά Βουλής, 2005, σελ 2159).

Η δημιουργία ενός αμιγώς προνοιακού προγράμματος θα έπρεπε να εξορθολογήσει και να διορθώσει αυτή την ελληνική πρακτική και να θίξει τα κακώς κείμενα του συνταξιοδοτικού. Και αυτό γιατί η σύνδεση κοινωνικών αναγκών και συνταξιοδοτικού

²³ Ο Edelman (1977) στο έργο του «*Political language. Words that succeed and policies that fail*», αναλύει το πώς το πρόβλημα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού εκλαμβάνεται ως δεδομένο, μέσω της πολιτικής δραστηριότητας και του πολιτικού λόγου. Οι διάφορες ερμηνείες και αναλύσεις τείνουν να δικαιολογούν την ύπαρξη του προβλήματος, ενώ οι προτεινόμενες πολιτικές για την αντιμετώπιση των προβλημάτων δεν αντιμετωπίζουν ριζικά τα αίτια του προβλήματος.

²⁴ Ο Συνασπισμός στις προτάσεις του για την αναθεώρηση του Συντάγματος τον Οκτώβριο του 2006, επισήμαινε ως κεφάλαιο του προβληματισμού του: «*την κατοχύρωση του δικαιώματος όλων των πολιτών σε ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και σύνταξη*». Όμως ο Συνασπισμός δεν διέθετε μεγάλη κοινοβουλευτική δύναμη και οι προτάσεις του δεν έτυχαν ευνοϊκής αντιμετώπισης από τις υπόλοιπες πολιτικές παρατάξεις.

²⁵ Και πράγματι η αντικατάσταση των περισσότερων κοινωνικών επιδομάτων από το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ήταν από τους βασικούς λόγους που το πρότεινε το ΔΝΤ το 2012 βλ IMF:2012 ειδικά σελ. 19-20.

συστήματος ήταν προβληματική από την πρώτη στιγμή, καθώς αφορούσε μόνο τους ηλικιωμένους που κινδύνευαν από φτώχεια, ενώ παράλληλα επιφόρτιζε το ασφαλιστικό σύστημα με ένα δημοσιονομικό βρόγχο.

Οι ελληνικές κυβερνήσεις θεώρησαν ότι η ομάδα που είχε ανάγκη άμεσης οικονομικής ενίσχυσης ήταν οι χαμηλοσυνταξιούχοι, οι ανασφάλιστοι υπερήλικες και οι αγρότες (ΕΣΔΕΝ 2001). Για χρόνια η κοινωνική πολιτική περιστρεφόταν γύρω από την οικονομική ενίσχυση²⁶ αυτών των ομάδων. Όμως αυτή η πολιτική ήταν αποσπασματική και φτωχά στοχευμένη. Αφορούσε μόνο μια πληθυσμιακή ομάδα, τους ηλικιωμένους και αγνοούσε οποιαδήποτε άλλη ηλικιακή ομάδα²⁷. Αποτελούσε στην ουσία μια επιδότηση, όσων δεν είχαν ασφαλιστικά ένσημα ή είχαν ελάχιστα, λειτουργώντας από ένα σημείο και μετά επιβραβευτικά για περιπτώσεις μη καταβολής ασφαλιστικής δαπάνης. Δημιουργείτο έτσι ένα αυξημένο κόστος στα συνταξιοδοτικά ταμεία, καθώς δεν υπήρχε ανταπόδοση βάσει ασφαλιστικών εισφορών. Το κόστος μετακυλιέτο στον κρατικό προϋπολογισμό. Για τις υπόλοιπες κοινωνικές ομάδες προβλεπόντουσαν μόνο δράσεις επανεισόδου στην αγορά εργασίας και ενισχυτικές προς αυτές τις δράσεις. Η αντίληψη ήταν ότι η απασχόληση έλυne σε μεγάλο βαθμό το πρόβλημα της φτώχειας. Έχοντας αυτόν τον στρατηγικό σχεδιασμό όμως, ενισχυόταν μια μικρή, ελεγχόμενη και στοχευμένη ομάδα και αγνοείτο το μεγαλύτερο κομμάτι του ενεργού οικονομικά πληθυσμού. Δημιουργείτο επίσης μια εξάρτηση των χαμηλοσυνταξιούχων από τις πολιτικές δυνάμεις και ειδικά το κυβερνών κόμμα. Αντίστοιχα οι πολιτικές δυνάμεις ανταγωνίζονταν μεταξύ τους για το ποια μπορούσε να υπερασπιστεί καλύτερα τα συμφέροντα των χαμηλοσυνταξιούχων αποσκοπώντας σε εκλογικά κέρδη. Δημιουργήθηκε με αυτό τον τρόπο μια ισχυρή σχέση αλληλεξάρτησης και πελατείας μεταξύ χαμηλοσυνταξιούχων και πολιτικών κομμάτων που έβλεπε εχθρικά οποιαδήποτε αλλαγή.

Υπό αυτό το πρίσμα, ότι κάποιες κατηγορίες συντάξεων αποτελούσαν προνοιακές παροχές, η θεσμοθέτηση ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος θα σήμαινε έμπρακτα, είτε μειώσεις στις κατώτερες συντάξεις, είτε μακροχρόνιο πάγωμά τους, είτε κατάργησή τους. Θα ήταν προβληματικό το ποσό της χαμηλότερης σύνταξης ανασφάλιστου να είναι διπλάσιο ή ακόμα και υπερδιπλάσιο από ένα ελάχιστο εισόδημα, το οποίο θα δινόταν σε μικρότερες ηλικιακές ομάδες, καθώς θα υπήρχαν δυο διαφορετικά κριτήρια για δυο παραπλήσιες κοινωνικές ομάδες. Η δε αδυναμία των κυβερνήσεων να προβούν σε μια γενναία και ουσιαστική ασφαλιστική μεταρρύθμιση, μέσω της οποίας θα αντιμετώπιζονταν

²⁶ Η σημαντικότερη ενίσχυση ήταν των χαμηλοσυνταξιούχων μέσω του ΕΚΑΣ.

²⁷ Στο ΕΣΔΕν 2003 -2005 δεν υπάρχει κεφάλαιο σχετικά με την φτώχεια παρά μόνο πολιτικές για την απασχόληση.

τα προβλήματα της κοινωνικής ασφάλισης, επιδείνωσε την ήδη δυσλειτουργική κατάσταση και εμπόδισε την υλοποίηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

Δυστυχώς την “λύση” θα την έδινε η οικονομική κρίση και η τρόικα με τις αλλαγές που επέβαλε τόσο στην κοινωνική ασφάλιση όσο και στα προνοιακά επιδόματα. Δεν είναι τυχαίο ότι η νομοθετική πρωτοβουλία που οδήγησε και σε πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος ήρθε κατόπιν απαίτησης του ΔΝΤ και οπισθοχώρησης των ελληνικών κυβερνήσεων απέναντί του. Ένας από τους βασικούς λόγους που μπόρεσε να εφαρμοστεί ήταν ότι έτσι και αλλιώς οι κυβερνώντες είχαν αναλάβει ένα τεράστιο πολιτικό κόστος με την εφαρμογή των μνημονίων και με τις υποχρεώσεις που αυτά συνεπάγονταν. Επομένως μπορούσαν να επωμιστούν ή ακόμα και να αδιαφορήσουν για το πολιτικό κόστος της αλλαγής του συστήματος.

Βέβαια όπως φαίνεται και στη συνέχεια, ήταν πιο εύκολο να ψηφιστεί το ελάχιστο εισόδημα από το να εφαρμοστεί, καθώς διοικητικές αδυναμίες, πολιτικές εξελίξεις και αδιαφορία εκ μέρους της διοίκησης καθυστέρησαν την εφαρμογή του. Τέλος, δεν θα πρέπει να υποτιμάται το γεγονός ότι είχε ήδη γίνει το πρώτο βήμα για την θεσμοθέτηση μιας ενιαίας σύνταξης (Ν.3863/2010), με χαρακτηριστικά βασικού εισοδήματος το οποίο αποσυνέδεε τις συντάξεις από τα προνοιακού χαρακτήρα επιδόματα.

3. Η Υποχρεωτική Εφαρμογή του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην Ελλάδα της Κρίσης

i) Η Θέση του ΔΝΤ για το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα

Είναι γεγονός ότι διάγουμε μια εποχή οικονομικής και κοινωνικής κρίσης²⁸. Ο ρόλος του κράτους πρόνοιας δέχεται κριτική ως προς την αποτελεσματικότητά του και ως προς το εύρος των υπηρεσιών του. Παράλληλα όμως οι κοινωνικές ανάγκες αυξάνονται δραματικά, καθώς όλο ένα και περισσότεροι άνθρωποι πλήττονται από τις συνέπειες αυτής της κρίσης, οπότε καθίσταται αναγκαίο να αντιμετωπιστούν αυτές οι αρνητικές συνέπειες. Ειδικότερα στην ελληνική πραγματικότητα, υπάρχει η διττή ανάγκη να αντιμετωπιστούν προβλήματα που έχουν την ρίζα τους σε δομικές αδυναμίες του ελληνικού κράτους πρόνοιας με την ταυτόχρονη αντιμετώπιση των έντονων συνεπειών της οικονομικής κρίσης που αντιμετωπίζει η χώρα τα τελευταία επτά χρόνια. Η επιλογή του κατάλληλου εργαλείου

²⁸Κατά την περίοδο 2007 – 2017 μια σειρά προβλημάτων συντάραξαν τον κόσμο. Ξεκινώντας από την κατάρρευση της αμερικάνικης τράπεζας Lehman Brothers, που πυροδότησε μια οικονομική κρίση της οποίας τα απόνερα επηρέασαν ολόκληρο τον κόσμο, συνεχίζοντας με τα δημοσιονομικά προβλήματα αρκετών κρατών μελών της Ευρωζώνης συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, στην αραβική άνοιξη που οδήγησε σε μια ανακατάταξη δυνάμεων και σε εμφυλίους πολέμους με κυριότερο της Συρίας, στην άνοδο του φονταμενταλισμού και της ισλαμικής τρομοκρατίας, στην προσφυγική κρίση και στην άνοδο του λαϊκισμού και της ακροδεξιάς.

παρέμβασης θα λειτουργήσει, στο πλαίσιο του δυνατού, ως το βασικό εργαλείο αντιμετώπισης του προβλήματος της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η θεσμοθέτηση καθολικών προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας και ειδικότερα ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, θα έπρεπε να έχει αποτελέσει αντικείμενο του κρατικού σχεδιασμού εδώ και χρόνια. Δυστυχώς όμως προτιμήθηκαν άλλες λύσεις, οι οποίες και δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα. Κατά το πρόσφατο παρελθόν υπήρξε μια έντονη και ζωντανή πολιτική διεργασία για την εφαρμογή μέτρων καθολικού χαρακτήρα, που όμως αποδείχθηκε ατελέσφορη. Η εφαρμογή του μέτρου του εγγυημένου εισοδήματος πραγματοποιήθηκε τελικά, κατόπιν εξωγενούς παρέμβασης και με την υποχρεωτική συμμόρφωση του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα ο σχεδιασμός και η υλοποίηση να γίνει υπό το πρίσμα των ειδικών οικονομικών συνθηκών που επικρατούσαν. Κυριάρχησε η λογική της μείωσης του κόστους, ενώ η βελτίωση της διαβίωσης των ατόμων που θίγονται από την οικονομική κρίση, μπήκε σε δεύτερη μοίρα.

Το 2009 ήταν ένα έτος ορόσημο για την Ελλάδα. Η οικονομική κρίση αρχίζει να γίνεται αισθητή στην ελληνική οικονομία, καθώς η χώρα αδυνατούσε να ανταπεξέλθει στις δανειακές της υποχρεώσεις. Ύστερα από ένα διάστημα εντόνων επαφών και διαπραγματεύσεων στις 2 Μαΐου του 2010, η Ελλάδα υπογράφει χρηματοδοτική συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο με τίτλο «*Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής*» και εξασφαλίζει χρηματοδοτική βοήθεια, υπό την προϋπόθεση ότι θα προχωρήσει σε μια σειρά εμπροσθοβαρών μέτρων δημοσιονομικού χαρακτήρα, που περιελάμβαναν μειώσεις μισθών στον δημόσιο τομέα, μειώσεις στις συντάξεις, αποκρατικοποιήσεις, αύξηση στην φορολογία και αλλαγές στην δημόσια διοίκηση. Το ΔΝΤ αναλάμβανε να αξιολογεί το πρόγραμμα και να προτείνει διοικητικές και οικονομικές αλλαγές στην Ελλάδα με στόχο να βελτιωθεί η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της χώρας. Με αυτόν τον τρόπο το ΔΝΤ άρχισε να εισάγει στην agenda θέματα δημόσιας πολιτικής και να επιδιώκει την εφαρμογή τους.

Κατά τους Cobb & Ross (1976) υπάρχει διάκριση μεταξύ της δημόσιας agenda που περιλαμβάνει θέματα με υψηλό επίπεδο δημοσίου ενδιαφέροντος και στην επίσημη agenda που έχει θέματα που έχουν ήδη αποδεχθεί και αναγνωρίσει επισήμως οι έχοντες την εξουσία. Όπως προαναφέρθηκε, η δημόσια συζήτηση ήταν περιορισμένη ενώ το ζήτημα δεν κατάφερε να υιοθετηθεί από καμιά μέχρι τότε κυβέρνηση. Πώς όμως συγκροτείται η agenda; Οι προαναφερθέντες συγγραφείς διακρίνουν τρία διαφορετικά μοντέλα: το

μοντέλο της έξωθεν/εξωτερικής πρωτοβουλίας, το μοντέλο της κινητοποίησης και το μοντέλο της δράσης εκ των έσω/εσωτερικής δράσης (Cobb & Ross).

Ο τρόπος με τον οποίο έθεσε το ΔΝΤ την agenda του, ειδικότερα στα κοινωνικά θέματα, ήταν μέσω του μοντέλου της δράσης εκ των έσω. Η υπαγωγή της χώρας σε διεθνή οικονομική εποπτεία, έδινε άμεση πρόσβαση στη διαμόρφωση της κυβερνητικής agenda. Προχωρώντας σε ξεκάθαρες και απτές προτάσεις το ΔΝΤ δεν άφηνε περιθώρια παρερμηνειών για το τι ζητούσε να γίνει. Τόσο στην εισηγητική έκθεση (ΔΝΤ 2010²⁹), όσο και στις επόμενες, το ΔΝΤ εξειδίκευσε από την πρώτη στιγμή τους στόχους που ζητούσε να επιτευχθούν. Η δε αίσθηση ανάγκης και επιτακτικότητας που είχε το ίδιο το μνημόνιο εξασφάλιζαν στο ΔΝΤ επιλεκτικές ομάδες στήριξης. Πολύ γρήγορα τα περισσότερα θέματα που έθετε περνούσαν στην επίσημη κυβερνητική agenda και εφαρμόζονταν από τις ελληνικές κυβερνήσεις μέσω της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Το ΔΝΤ στις προτάσεις του για την ελληνική οικονομία και για την δημόσια διοίκηση βασιζόταν σε καλές πρακτικές που είχαν εφαρμοστεί σε άλλες χώρες και σε ήδη υπάρχουσες εκθέσεις τόσο από το ίδιο το Ταμείο, όσο και από την Παγκόσμια Τράπεζα και τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ).

Το πρόγραμμα που είχε συμφωνηθεί προέβλεπε ότι η Ελλάδα θα επέστρεφε στην ανάπτυξη το 2012 (IMF 2010:50,74,140). Οι προβλέψεις αυτές όμως απέτυχαν τόσο λόγω αστοχίας του προγράμματος όσο και του ταραχώδους πολιτικού κλίματος. Αποτέλεσμα ήταν η ύφεση να επεκταθεί χρονικά και να πλήξει πολύ περισσότερους ανθρώπους από ότι αρχικά υπολογιζόταν. Η ανεργία εκτοξεύθηκε σε δυσθεώρητα επίπεδα φτάνοντας το 2012 (ΕΛΣΤΑΤ 2017:2) στο 26,1% αντί πρόβλεψης 15% (IMF 2010:140). Και αυτό είχε ως λογικό επακόλουθο μια νέα πληθυσμιακή ομάδα ξαφνικά να βρεθεί χωρίς εισοδήματα και να είναι υπό την απειλή της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Το τότε σύστημα πρόνοιας βρέθηκε σε αδυναμία να ανταποκριθεί στις ολοένα και αυξανόμενες απαιτήσεις και ιδιαιτέρως να απορροφήσει τα απόνερα της οικονομικής κρίσης, καθώς όπως είδαμε είχε δομηθεί πάνω σε μια τελείως διαφορετική λογική.

Η έξαρση αυτή της φτώχειας, όπως ήταν αναμενόμενο απασχόλησε, τόσο τις ελληνικές κυβερνήσεις, όσο και το ΔΝΤ που παρακολουθούσε το ελληνικό πρόγραμμα χρηματοδότησης. Το ΔΝΤ από την πρώτη στιγμή ζήτησε να υπάρξουν μέτρα ενίσχυσης των οικονομικά ασθενέστερων πολιτών. Στην εισηγητική του έκθεση για το εάν θα έπρεπε να συμμετάσχει στο ελληνικό πρόγραμμα οικονομικής διάσωσης, ανέφερε ότι: «στα βασικά

²⁹ Η έκθεση του ΔΝΤ με τίτλο «Greece: Staff Report on Request on Stand – By Arrangement», Country Report 10/110, May 2010, αποτελεί την πρώτη έκθεση του ΔΝΤ για την Ελλάδα η οποία και προηγήθηκε της οριστικής συμφωνίας για το πρόγραμμα σταθερότητας. Παρουσίαζε τα βασικά σημεία παρέμβασης που κατά την άποψη του ΔΝΤ θα έπρεπε να γίνουν ώστε να δεχθεί το Ταμείο να συμμετάσχει στο πρόγραμμα.

σημεία του προγράμματος θα πρέπει να είναι η πρόβλεψη μέτρων ανακούφισης ... και οι κοινωνικές δαπάνες θα φτιάξουν ένα δίκτυ ασφαλείας για τους πιο ευάλωτους» (IMF 2010:3). Ήταν εν γνώσει του ταμείου ότι τα μέτρα : «Θα είναι κοινωνικά επώδυνα. Καθώς όλα τα τμήματα της ελληνικής κοινωνίας θα νιώσουν τις επιπτώσεις, το ταμείο καλωσορίζει τα μέτρα που θα μειώσουν των αντίκτυπο στις πιο ευάλωτες ομάδες, και όχι μόνο την απόφαση να προστατέψουν τους ανθρώπους με χαμηλούς μισθούς και συντάξεις που θα διχτούν από τις περικοπές» (IMF 2010:24). Με την υπογραφή της συμφωνίας τον Ιούνιο του 2010 έκρινε ότι τόσο ο τομέας της υγείας όσο και της κοινωνικής ασφάλειας ήταν αντιπαραγωγικοί (IMF 2010:9) και ότι θα έπρεπε να γίνουν διορθώσεις.

Επομένως, προβλεπόταν από την ψήφιση του πρώτου μνημονιακού νόμου Ν.3845/2010 «*Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο*», η λήψη μέτρων μέριμνας για τις κοινωνικά ευπαθείς ομάδες. Ειδικότερα στο άρθρο 2 παρ. 2 δίνεται η δυνατότητα μέσω προεδρικών διαταγμάτων των αρμοδίων υπουργών να ληφθούν έκτακτα μέτρα «*για για την προστασία των ασθενέστερων οικονομικών στρωμάτων και των ευπαθών κοινωνικών ομάδων, με στόχο την άμβλυση των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων κατά την περίοδο εφαρμογής του προγράμματος. Ενώ λαμβάνεται μέριμνα για την αντιμετώπιση των ειδικών αναγκών των φτωχών και ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού που διαβιούν υπό μειονεκτικές κοινωνικά συνθήκες, όπως η ανεργία, το γήρας, ο κοινωνικός αποκλεισμός, και η απουσία εισοδήματος*» (Ν.3845/2010, άρθρο 2, εδαφ. 2). Η λήψη των μέτρων αυτών καθώς και η επιλογή των ομάδων που θα προστατευτούν ανήκε στην αποκλειστική ευθύνη της ελληνικής κυβέρνησης.

Την ίδια ακριβώς εποχή γίνεται μια προσπάθεια να αντιμετωπιστούν χρόνια προβλήματα που λειτουργούν αρνητικά τόσο για την οικονομία όσο και για την κοινωνία. Έτσι με τον νόμο 3863/2010 «*Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις*» η τότε κυβέρνηση προχωράει σε μια σειρά μέτρων. Για πρώτη φορά καθορίζεται ενιαία εθνική σύνταξη 360 ευρώ το μήνα, μεγαλώνουν τα όρια συνταξιοδότησης, δημιουργείται το Κέντρο Πιστοποίησης Αναπηρίας με στόχο να περιοριστούν οι ατασθαλίες στον τομέα της αναπηρίας και να αποδοθούν αναπηρικά επιδόματα σε όσους τα δικαιούνται. Όλα αυτά τα μέτρα είχαν και οικονομικό χαρακτήρα και επηρέαζαν πρωτίστως την κοινωνική ασφάλιση, κανένα όμως δεν αφορούσε τα άτομα που βιώνουν φτώχεια.

Παρόλα τα οικονομικά μέτρα που ελήφθησαν με το πρώτο μνημόνιο η χώρα συνέχισε να χρειάζεται περαιτέρω βοήθεια. Το ΔΝΤ επέμεινε στην λήψη επιπλέον μέτρων,

αυτή τη φορά φορολογικού κυρίως χαρακτήρα. Σε έκθεσή του τον Μάρτιο του 2012 έκανε λόγο για προκαταρκτική συμφωνία μεταξύ ελληνικής κυβέρνησης και τρόικας για περικοπές ύψους 5,5% του ΑΕΠ έως το 2014 στις δημόσιες δαπάνες. Ο τομέας που είχε διογκωθεί πιο πολύ μετά την είσοδο στο ευρώ ήταν αυτός των κοινωνικών μεταβιβάσεων και έκρινε ότι οι περικοπές θα έπρεπε να γίνουν από εκεί καθώς θεωρούσε ότι «τα συνταξιοδοτικά κοινωνικά επιδόματα είναι περίπλοκα και διανέμονται άνισα (αναλόγως του ταμείου). Είναι φτωχά στοχευμένα με αποτέλεσμα το 60% των οικογενειακών επιδομάτων να πηγαίνουν στο ανώτερο 40% των εχόντων εισόδημα. Η εσωτερική υποτίμηση θα θέσει υπό πίεση την βιωσιμότητα των υπάρχοντων κοινωνικών επιδομάτων (τα οποία θα ανέβουν σε πραγματική τιμή). Η Ελλάδα θα είναι υποχρεωμένη να πάρει μέτρα ύψους 1 έως 2% του ΑΕΠ και επιπλέον να προχωρήσει σε περικοπές σε μη ουσιώδη προγράμματα επιδιώκοντας την βελτίωση των προγραμμάτων κεντρικής στόχευσης. Οι μεγαλύτερες εν δυνάμει περικοπές μπορούν να γίνουν με την αντικατάσταση των περισσότερων υπάρχοντων προγραμμάτων από ένα πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στοχευμένο για το χαμηλότερο 20% αυτών που δηλώνουν εισόδημα. Οι μειώσεις που θα επιτευχθούν από τις αλλαγές ύψους 0,5 με 1% του ΑΕΠ θα πρέπει να επαναεπενδυθούν σε βασικά προγράμματα προστασίας, ώστε να προστατευτούν οι πιο αδύνατοι» (IMF 2012:19-20).

Η θέση του ΔΝΤ ήταν ότι το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας ήταν μη λειτουργικό, χωρίς ξεκάθαρες στοχεύσεις, μεροληπτικό υπέρ των συνταξιούχων, κοστοβόρο και κυριαρχούμενο από πελατειακές σχέσεις. Παράλληλα συνέδεε την εφαρμογή ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος με την επίτευξη οικονομίας και βελτίωσης της αποτελεσματικότητας.

Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, η ανισοκατανομή των πόρων των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας ήταν πραγματικότητα και είχε αποτέλεσε σταθερά κρατική επιλογή. Οι στοχευμένες δράσεις για την αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων που είχαν προτιμηθεί από το σύνολο των ελληνικών κυβερνήσεων, είχαν δημιουργήσει ανισότητα μεταξύ των ευπαθών ομάδων, και πλέον ήταν αδύνατον να διατηρηθούν λόγω της οικονομικής κρίσης. Την κατάσταση χειρότερη η μεγάλη ύφεση στον ιδιωτικό τομέα και η αύξηση των απολύσεων, που οδηγούσαν με την σειρά τους περισσότερο κόσμο στην ανεργία και επομένως αύξηση των ατόμων που κινδύνευαν από φτώχεια.

Οι συντάξεις μπήκαν στο μικροσκόπιο του ΔΝΤ και αποτέλεσαν τον πρώτο στόχο περικοπών, κυρίως λόγω του υψηλού δημοσιονομικού τους κόστους. Οι χρόνιες αβλεψίες – μη βιώσιμο ασφαλιστικό, ασύνδετες δράσεις κοινωνικής προστασίας, υπέρογκο κόστος, περίπλοκη και αποσπασματική επιδοματική πολιτική, πελατειακές σχέσεις, κ.α. – έπρεπε να

αντιμετωπιστούν άμεσα και δυστυχώς με τρόπο που θα ήταν επώδυνος για κάποιες κοινωνικές ομάδες.

Οι αλλαγές προτάθηκαν έχοντας ως πρωταρχικό στόχο την οικονομική εξυγίανση και δευτερευόντως στόχευαν στην δημιουργία ενός σύγχρονου, αποδοτικού και αποτελεσματικού κράτους πρόνοιας. Όσον αφορά δε το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, ότι δεν μπόρεσε να θεσμοθετηθεί τα προηγούμενα δεκατέσσερα χρόνια έγινε κατόπιν της πίεσης του ΔΝΤ. Επίσης, λόγω της εφαρμογής του σε ένα κράτος με εμφανή οικονομική αδυναμία και σε μια κοινωνία υπό κρίση, επαληθεύτηκαν οι Κασσάνδρες που υποστήριζαν ότι το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα θα επέφερε μείωση των συντάξεων και των προνοιακών επιδομάτων. Όμως αυτή η μείωση ήταν επακόλουθο της οικονομικής κρίσης και όχι της εφαρμογής του μέτρου του εγγυημένου εισοδήματος, καθώς το ύψος του επιδόματος καθορίζεται από την βούληση της κυβέρνησης και την δυνατότητα της για εξεύρεση πόρων για την χρηματοδότηση του προγράμματος.

Η θέση του ΔΝΤ ήταν ότι μέσω του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος θα δινόταν βοήθεια σε αυτούς που την είχαν πραγματική ανάγκη και θα μειωνόταν το κόστος του ασφαλιστικού συστήματος που έδινε γενναιόδωρες, μη ανταποδοτικές και πελατειακές συντάξεις. Για αυτό άλλωστε και επέμεινε στην αναδιαμόρφωση του ΟΓΑ σε ένα αμιγώς προνοιακό ταμείο, στην κατάργηση του ΕΚΑΣ και στην θεσμοθέτηση μια εθνικής σύνταξη για όλους τους ηλικιωμένους (που θα ήταν κοντά στο ύψος του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος), χαμηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης της σύνταξης και υψηλότερες ασφαλιστικές εισφορές, τόσο από τις επιχειρήσεις, όσο και από τους ίδιους τους ασφαλισμένους.

ii) Πιλοτικό Πρόγραμμα

Η ελληνική κυβέρνηση³⁰ αποδέχθηκε την πρόταση του ΔΝΤ για την πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος και έφερε πρόταση νόμου στη Βουλή. Το πιλοτικό πρόγραμμα ψηφίστηκε με τον Ν.4093/2012 άρθρο 1 υποπαράγραφος ΙΑ.3 που έθεσε σε «*πιλοτική εφαρμογή πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε δύο περιοχές της Επικράτειας με διαφορετικά κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά*» τα οποία θα ορίζονταν από κοινή υπουργική απόφαση. Ενώ θέσπιζε ότι

³⁰ Το 2012 ήταν ένα ιδιαίτερο πολιτικό έτος. Υπήρχαν δυο εκλογικές αναμετρήσεις καθώς από την πρώτη δεν πρόεκυψε αυτοδύναμη κυβέρνηση. Στις επαναληπτικές εκλογές του Ιουνίου 2012 η ΝΔ κέρδισε την πρώτη θέση στις εκλογές, χωρίς όμως να έχει αυτοδυναμία για να σχηματίσει κυβέρνηση. Αξιωματική αντιπολίτευση ήταν ο ΣΥΡΙΖΑ (πρώην Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου) που είχε δει από την προηγούμενη εκλογική αναμέτρηση τα εκλογικά του ποσοστά να εκτινάσσονται και να λαμβάνει τη δεύτερη θέση, ενώ το πάλαι κραταιό ΠΑΣΟΚ βρέθηκε στην τρίτη θέση. Στην βουλή ακόμα κατάφεραν να μπουν κατά σειρά το κόμμα των ΑΝΕΛ, η ΧΑ, η ΔΗΜΑΡ και το ΚΚΕ. Μετά από πολιτικές διεργασίες σχηματίστηκε πολυκομματική κυβέρνηση από τα κόμματα της ΝΔ, ΠΑΣΟΚ και ΔΗΜΑΡ

«Το πρόγραμμα απευθύνεται σε άτομα και οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας, παρέχοντας στους δικαιούχους ενίσχυση εισοδήματος συνδυαζόμενη με δράσεις κοινωνικής επανένταξης. Το πρόγραμμα λειτουργεί συμπληρωματικά με τις εκάστοτε εφαρμοζόμενες πολιτικές για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού» (Ν.4093/2012).

Δυστυχώς, η νομοθετική πρωτοβουλία για το πιλοτικό πρόγραμμα δεν έτυχε ιδιαίτερης προσοχής από τα πολιτικά κόμματα καθώς υπαγόταν στο ίδιο νομοσχέδιο με το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 – 2016 το οποίο και μονοπώλησε την πολιτική συζήτηση. Αποτέλεσμα ήταν να μην υπάρξει γόνιμος πολιτικός διάλογος των κομμάτων επί του προγράμματος του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος και να μην αποτελέσει καν θέμα για συζήτηση. Ο νόμος ψηφίστηκε σχεδόν χωρίς να γίνει αντιληπτός (Πρακτικά Βουλής 2012, σελ 4029 - 4271).

Όσο αδιάφορη ήταν η πολιτική συζήτηση για την πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, τόσο ενδιαφέρουσα ήταν η εισηγητική έκθεση του Ν.4093/2012 στην οποία γινόταν αναφορά ότι *«Το πιλοτικό πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος αποτελεί ένα πρόγραμμα αντιμετώπισης των ακραίων συνθηκών φτώχειας. Τα μέτρα πολιτικής για τη στήριξη του εισοδήματος των ευπαθών ομάδων που εφαρμόζονται σήμερα είναι αποσπασματικά, ασύνδετα μεταξύ τους, χαρακτηρίζονται από πληθώρα επί μέρους παρεμβάσεων υπό την ευθύνη πολλών διαφορετικών φορέων. Οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας συχνά απαιτούν οι δικαιούχοι να ανήκουν σε μια ορισμένη κατηγορία και το ύψος των εισοδηματικών ενισχύσεων είναι σε ορισμένες περιπτώσεις υπερβολικά χαμηλό με αποτέλεσμα να μην βοηθούν αυτούς που πραγματικά έχουν ανάγκη. Το πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος αποτελεί μια πιλοτική προσπάθεια βελτιστοποίησης των μεθόδων αντιμετώπισης των ζητημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού. Το πρόγραμμα θα ενισχύσει και θα συμπληρώσει τις άλλες κοινωνικές παροχές, αποτελώντας ένα ύστατο δίκτυο ασφαλείας σε άτομα και νοικοκυριά που βρίσκονται αντιμέτωπα με τον κίνδυνο ακραίας φτώχειας ακριβώς επειδή δεν δικαιούνται κάποια από τις υφιστάμενες παροχές. Επιπλέον δεν θα περιοριστεί στην οικονομική ενίσχυση των δικαιούχων αλλά θα την συνοδεύσει με την κατάρτιση ατομικών σχεδίων επανένταξης στην κοινωνία και στην αγορά εργασίας» (Αιτιολογική έκθεση Ν.4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν.4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013- 2016»).*

Η εισηγητική έκθεση ερχόταν να ανατρέψει την προσέγγιση για την φτώχεια που είχε προταθεί από τα ΕΣΔΕν 2001 – 2003 και 2003 – 2005 και είχε αποτελέσει εθνική στρατηγική όλων των κυβερνήσεων, από το 2001 και μετά. Εισηγείτο, όπως αναφέρθηκε, την αντικατάσταση των αποσπασματικών και ασύνδετων δράσεων με το πρόγραμμα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Επίσης, έκανε λόγο για ενίσχυση και συμπλήρωση των ήδη υπάρχουσών κοινωνικών παροχών, μη αναφέροντας ότι το ΔΝΤ ζητούσε την αντικατάσταση των προνοιακών προγραμμάτων και την ενσωμάτωση τους στο ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα (IMF 2012:19-20).

Εμφανίζεται με αυτόν τον τρόπο μια διαφορετική προσέγγιση μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και του ΔΝΤ, επιδιώκοντας να επανακαθοριστεί το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα με βάση τις ελληνικές ιδιαιτερότητες. Η ελληνική κυβέρνηση έβλεπε το πρόγραμμα να καθιερώνεται, ως ένα συμπληρωματικό πρόγραμμα αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης, ενώ το ΔΝΤ ως ένα δίκτυ ασφαλείας με εξορθολογιστικά χαρακτηριστικά κυρίως οικονομικά που θα επέφερε περικοπές σε άλλα κοινωνικά προγράμματα. Σε αυτή τη θέση του το ΔΝΤ θα παραμείνει σταθερό και θα επανέλθει και σε ύστερες εκθέσεις του (IMF 2017a:19, IMF 2017b:15-16). Το ισχυρότερο επιχείρημα στην φαρέτρα του ΔΝΤ ήταν η αναποτελεσματικότητα των μέτρων κοινωνικής προστασίας που εφαρμόζονταν στην Ελλάδα κατά τα προηγούμενα χρόνια.

Η έναρξη εφαρμογής του πιλοτικού προγράμματος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είχε προγραμματιστεί για την 1^η Ιανουαρίου 2014. Το ΔΝΤ σε έκθεση του για την πορεία της ελληνικής οικονομίας τον Ιανουάριο του 2013, δυο μήνες μετά την ψήφιση του νόμου για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, ανέφερε ότι για να μειωθούν οι συνέπειες του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής είχε συμφωνηθεί με την Ελλάδα η εφαρμογή δυο νέων πιλοτικών κοινωνικών προγραμμάτων για το 2014. Το ένα πρόγραμμα θα ήταν η εφαρμογή προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και θα αφορούσε οικογένειες σε περιοχές με δύσκολες κοινωνικό οικονομικές συνθήκες και το άλλο θα ήταν η οικονομική ενίσχυση, για έναν χρόνο, μακροχρόνια ανέργων. Υπολόγιζαν ότι το κόστος του προγράμματος για το 2014 θα έφτανε μέχρι τα 20 εκατομμύρια ευρώ (IMF 2013:143). Το πρόγραμμα οικονομικής ενίσχυσης θα ήταν αυστηρά για ένα έτος.

Η έκθεση του ΔΝΤ θεωρούσε ότι τα προγράμματα αυτά θα ήταν ικανά να βοηθήσουν άμεσα και ουσιαστικά αυτούς που πλήγονταν πιο έντονα από την οικονομική κρίση και από το πρόγραμμα σταθερότητας. Επανάλαβε μάλιστα αυτή την εκτίμηση και σε δεύτερη έκθεσή του το ίδιο έτος (IMF 2013:82, 158, 198). Για το ΔΝΤ η εφαρμογή αυτών των δυο προγραμμάτων θα λειτουργούσε αποτελεσματικά για την ανακούφιση αυτών που

είχαν πληγεί από τα οικονομικά μέτρα. Παράλληλα, λαμβάνοντας υπόψη ότι η χώρα ήταν ήδη στο τρίτο έτος οικονομικής κρίσης, το ΔΝΤ δεσμευόταν να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα κοινωνικής προστασίας που θα βοηθούσαν όσους έμεναν εκτός των υπαρχόντων προγραμμάτων (IMF 2013:82). Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα γινόταν το εργαλείο πάνω στο οποίο θα χτιζόταν η “νέα” κοινωνική πρόνοια. Όλα τα επιπλέον μέτρα θα ήταν συμπληρωματικά προς αυτό και θα είχαν ως σημείο αναφοράς αυτό.

Την επιβεβαίωση αυτής της στροφής της ελληνικής κυβέρνησης ήρθε να επιβεβαιώσει το ΕΣΔΕν του 2014. Ως βασικό εργαλείο του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας για τον σχεδιασμό της Εθνικής Στρατηγικής για την κοινωνική ένταξη προχώρησε στην αξιολόγηση των υπαρχόντων προγραμμάτων και στην πρόταση για εφαρμογή νέων. Όπως έχει αναφερθεί τα δυο προηγούμενα ΕΣΔΕν ήταν αρνητικά απέναντι στην εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Στο ΕΣΔΕν του 2014 σημειώθηκε στροφή 180 μοιρών, καθώς ξεκινούσε την εισήγηση κάνοντας λόγο για την αναγκαιότητα μιας νέας στρατηγικής αναφέροντας ότι: *«Το Ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας χαρακτηρίζεται από σοβαρές θεσμικές και επιχειρησιακές αδυναμίες ως προς την κατοχύρωση των δικαιωμάτων των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού. Η πλέον σημαντική στρέβλωση είναι η έλλειψη ενός Γενικού Συστήματος Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος για την υποστήριξη κάθε ατόμου χωρίς επαρκείς πόρους, που θα εξασφάλιζε πρόσβαση σε χρηματικές παροχές, προώθηση στην αγορά εργασίας και υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας / ενεργοποίησης»* (ΕΣΔΕν 2014:8).

Οι συντάκτες του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου για την Κοινωνική Ένταξη εντόπιζαν αδυναμίες συντονισμού μεταξύ των φορέων της κεντρικής διοίκησης, οι οποίες δημιουργούσαν *«επιλεκτικές παρεμβάσεις κάλυψης συγκεκριμένων ομάδων σε βάρος κάποιων άλλων και αναπαρήγαγαν στρεβλώσεις και αλληλοεπικαλύψεις»* δημιουργώντας κατ’ αυτόν τον τρόπο αναποτελεσματικότητα στις δράσεις κοινωνικής προστασίας που επιδίωκαν να υλοποιήσουν. Εστίαζαν την κριτική τους στην έλλειψη επιτελικού οργάνου που θα ήταν αποκλειστικά υπεύθυνο για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση των δράσεων για την αντιμετώπιση της φτώχειας. Με την νέα εθνική στρατηγική προωθήθηκε ένα νέο μοντέλο *«ενεργητικών πολιτικών κοινωνικής προστασίας»*. Οι δικαιούχοι των προγραμμάτων δεν θα ήταν απλοί δέκτες βοήθειας, αλλά θα έπρεπε να απασχοληθούν σε κοινωνικές δράσεις και σε προγράμματα επιμόρφωσης.

Στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο υπήρχε όμως μια αντίθεση. Ενώ οι συντάκτες αναφέρουν ως *«σοβαρή στρέβλωση»* την έλλειψη ενός συστήματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, ήταν αρνητικά διακείμενοι απέναντι σε ένα σύστημα καθολικής κάλυψης του

πληθυσμού, υποστηρίζοντας ότι: «η καθολική κάλυψη του πληθυσμού (ανεξάρτητα από την θέση του ατόμου στην αγορά εργασίας, την κοινωνικοασφαλιστική του προστασία και την εισοδηματική / περιουσιακή του κατάσταση) μέσω δημοσίων μη ανταποδοτικών μεταβιβάσεων και υπηρεσιών δεν επιλέγεται ως βιώσιμο σενάριο στόχευσης της Στρατηγικής» (ΕΣΔΕν 2014:32). Οι συντάκτες θεωρούσαν ότι ένα καθολικό σύστημα πρόνοιας θα ήταν μη βιώσιμο και κοστοβόρο. Υιοθετούσαν και αυτοί την άποψη ότι αυξάνει: «τον κίνδυνο απορρύθμισης του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας» και συνέχιζαν υποστηρίζοντας ότι εν τέλει θα βοηθούσε στην διατήρηση των ανισοτήτων που υπάρχουν στις διάφορες πληθυσμιακές ομάδες, θα οδηγούσε σε συσσώρευση παροχών, ενώ θα λειτουργούσε ως αντικίνητρο ένταξης στην αγορά εργασίας και στις ενεργητικές πολιτικές που προέκρινε η ίδια έκθεση. Τέλος έκριναν ότι η θέσπιση καθολικών προγραμμάτων θα δημιουργούσε μια τεχνητή ζήτηση υπηρεσιών από τους εν δυνάμει δικαιούχους που υπό άλλες συνθήκες θα μπορούσε να καλυφθεί από τα άτυπα δίκτυα φροντίδας³¹ και το οικογενειακό περιβάλλον (ΕΣΔΕν 2014:32).

Αντίθετα οι συντάκτες προέκριναν την εφαρμογή ενός «μοντέλου Στοχευμένης Στρατηγικής, η οποία διοχετεύει πόρους και δημιουργεί ευκαιρίες σε άτομα και οικογένειες που αντιμετωπίζουν καταστάσεις κινδύνου εξαιτίας αντικειμενικής αδυναμίας τους να εξασφαλίσουν αξιοπρεπείς συνθήκες» μέσω του οποίου θα αντιμετωπιστούν τα προβλήματα διαβίωσης, «είτε από ίδιους πόρους (κινητή και ακίνητη περιουσία), είτε από την αγορά εργασίας, είτε από το δημόσιο σύστημα της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης, είτε από το δημόσιο σύστημα υγείας». Υποστήριζαν με αυτόν τον τρόπο το προηγούμενο μοντέλο των στοχευμένων δράσεων. Η επιχειρηματολογία τους ήταν ότι με αυτόν τον τρόπο θα υπήρχαν «ισχυρές διαστάσεις κοινωνικής δικαιοσύνης και αλληλεγγύης», ότι θα ήταν ευκολότερο να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα και ο συντονισμός των δράσεων κατά της φτώχειας, ενώ, τέλος, έτσι θα ήταν πλήρως συμβατό με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων και με τους εθνικούς στόχους³² που αυτό έθετε για την καταπολέμηση της φτώχειας.

Και εδώ εμφανίζεται μια πολύ μεγάλη αντίθεση από τους συντάκτες του ΕΣΔΕν. Ενώ αρχικά υποστηρίζουν ότι η απουσία ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, κατεξοχήν

³¹ Τα άτυπα δίκτυα φροντίδας και οι φορείς αυτοβοήθειας αποτελούν έναν ανεπίσημο τρόπο οργάνωσης και παροχής προνοιακών και κοινωνικών υπηρεσιών. Βασίζονται σε εθελοντική πρωτοβουλία η οποία όμως στερείται νομικού πλαισίου λειτουργίας (Σταθόπουλος 2015).

³² Οι στόχοι είχαν τεθεί από το Υπουργείο Οικονομικών το έτος 2011 και αφορούσαν τη χρονική περίοδο 2011 – 2014. Στόχευαν στην ανάληψη δράσεων για μείωση του αριθμού των ενήλικων απειλούμενων με φτώχεια από 28% το 2008 σε 24% το 2020, ενώ για τα άτομα ηλικίας 0 – 17 προέβλεπαν μείωση από 23% το 2008 σε 18% το 2020. Ακόμα, επαναλάμβανε την δέσμευση του ελληνικού κράτους για λήψη μέτρων που θα στόχευαν στην καλύτερη προσβασιμότητα των πολιτών σε βασικές υπηρεσίες.

προγράμματος καθολικού χαρακτήρα, είναι μια στρέβλωση, στην συνέχεια αντιτίθενται σε πολιτικές καθολικής κάλυψης και υποστηρίζουν την εφαρμογή στοχευμένων δράσεων. Για το ΕΣΔΕν η καθολικότητα των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας περιορίζεται στην ακραία φτώχεια και όχι στις υπόλοιπες κοινωνικές παρεμβάσεις. Παρατηρείται επομένως, ένας επαμφοτερισμός του ΕΣΔΕν. Από την μια θεωρεί απαραίτητη την εφαρμογή ενός καθολικού προγράμματος και από την άλλη υποστηρίζει τις αποσπασματικές δράσεις. Αναδεικνύεται με αυτόν τον τρόπο μια προσπάθεια αντίστασης της ελληνικής διοίκησης στα καθολικά προγράμματα και μια επιβεβαίωση της προτίμησης της σε στοχευμένες δράσεις. Η παρουσία όμως του ΔΝΤ και η σύνδεση της υλοποίησης του προγράμματος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος με την αξιολόγηση της ελληνικής οικονομίας, λειτουργεί υπέρ της εφαρμογής προγραμμάτων καθολικού χαρακτήρα. Τέλος το ΕΣΔΕν όρισε τους βασικούς πυλώνες της στρατηγικής του προγράμματος, έθεσε τις προϋποθέσεις υπαγωγής σε αυτό, όρισε το ποσό της επιδοματικής ενίσχυσης και τον τρόπο διασταύρωσης των στοιχείων που θα δήλωναν τα άτομα που θα ήθελαν να υπαχθούν στο εγγυημένο εισόδημα.

Όπως προαναφέρθηκε, η έναρξη εφαρμογής του πιλοτικού προγράμματος είχε οριστεί για την 1^η Ιανουαρίου του 2014, αυτό όμως αποδείχθηκε όνειρο θερινής νυκτός. Μετά από πολλές καθυστερήσεις και αλλαγές, η πιλοτική εφαρμογή ξεκίνησε τον Νοέμβριο του 2014 συμπίπτοντας όμως με την συζήτηση για την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας³³. Για άλλη μια φορά, παράγοντες που δεν σχετίζονταν με το εγγυημένο εισόδημα επισκίασαν το μέτρο. Όπως ήταν αναμενόμενο η πολιτική συζήτηση, τόσο στη χώρα όσο και στα κόμματα, στράφηκε γύρω από θέματα γενικότερης οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και όχι γύρω από την αποτελεσματικότητα ενός προγράμματος, το οποίο μάλιστα το υποστήριζε το ΔΝΤ.

Παρόλη την περιρρέουσα πολιτική κατάσταση, ξεκίνησε η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος με την έκδοση υπουργικής απόφασης αρ. 39892 ΦΕΚ Β 3018. Το πρόγραμμα ονομάστηκε «Κοινωνικό Εγγυημένο Εισόδημα» και αφορούσε οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας. Το ύψος της χρηματοδότησης του μέτρου ήταν στα 20 εκ. ευρώ και θα επιβάρυνε τον κρατικό προϋπολογισμό. Η διάρκεια του πιλοτικού προγράμματος θα ήταν 6 μήνες. Εφαρμόστηκε σε δεκατρείς δήμους, έναν ανά περιφέρεια, έναντι δύο που προβλέπονταν στο αρχικό σχέδιο. Οι αιτήσεις για την υπαγωγή στο πρόγραμμα θα γίνονταν ηλεκτρονικά και η εναρκτήρια ημέρα ορίστηκε στις 15 Νοεμβρίου 2014. Το πρόγραμμα θα αποτελείτο από τρεις πυλώνες δράσης. Ο πρώτος αφορούσε την

³³ Η διαδικασία εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας κατέστη άγονη. Η Βουλή διαλύθηκε και η χώρα οδηγήθηκε σε εκλογές τον Ιανουάριο του 2015. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα απουσίασε από την προεκλογική ατζέντα.

εισοδηματική ενίσχυση, ο δεύτερος την προσβασιμότητα σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά και ο τρίτος σε ενεργητικές πολιτικές επανένταξης. Το εισοδηματικό όριο για ένταξη στο πρόγραμμα ορίστηκε στα 2.400 ευρώ για το μονομελές νοικοκυριό. Υπήρξε προσαύξηση 1.200 ευρώ για κάθε πρόσθετο ενήλικα, ενώ στις μονογονεϊκές οικογένειες προσαύξηση 600 ευρώ για κάθε παιδί ξεχωριστά. Υπήρχαν περιορισμοί τόσο για το ύψος της ακίνητης περιουσίας που μπορεί να είχαν οι αιτούντες το επίδομα, όσο και για τις καταθέσεις τους.

Η εισοδηματική ενίσχυση που αφορούσε την υλοποίηση του πρώτου πυλώνα, έφτανε μέχρι το ποσό των 100 ευρώ τον μήνα για κάθε ενήλικο μέλος του νοικοκυριού και έως 50 ευρώ για κάθε ανήλικο. Για τον δεύτερο πυλώνα που αφορούσε την προσβασιμότητα σε κοινωνικές υπηρεσίες προβλέπονταν ενισχυτικές δράσεις όπως, η ένταξη των δικαιούχων στα κοινωνικά παντοπωλεία και στα κοινωνικά τιμολόγια των ΔΕΚΟ, η χορήγηση βιβλιαρίου υγείας ανασφάλιστου, εφόσον δεν είχαν ασφαλιστική κάλυψη, και επιδόματος θέρμανσης. Τέλος για τον τρίτο πυλώνα της επανένταξης, οι δικαιούχοι θα έπρεπε να ακολουθήσουν ενεργητικές πολιτικές στην απασχόληση, στην εκπαίδευση, και να είναι διαθέσιμοι να αποδεχθούν θέσεις εργασίας που μπορεί να τους έβρισκε ο ΟΑΕΔ. Επομένως, θα έπρεπε να συμμετέχουν σε κοινωφελείς δράσεις και σε προγράμματα κατάρτισης του ΟΑΕΔ και να παρακολουθήσουν σχολεία δεύτερης ευκαιρίας, εάν δεν είχαν τελειώσει την τυπική εκπαίδευση, ή προγράμματα δια βίου μάθησης εφόσον είχαν ολοκληρώσει τις σπουδές τους. Για την υπαγωγή στο πρόγραμμα οι εν δυνάμει δικαιούχοι υπέβαλαν ηλεκτρονικά αίτηση στο σύστημα ΗΔΙΚΑ, ενώ αργότερα θα έπρεπε να προσκομίσουν δικαιολογητικά που να επιβεβαίωναν την οικονομική αδυναμία την οποία δήλωναν, καθώς και την οικογενειακή τους κατάσταση. Τέλος, με την αίτηση συμφωνούσαν στη διενέργεια κοινωνικής έρευνας στην οικία τους από κοινωνικούς λειτουργούς, εφόσον αυτό κρινόταν απαραίτητο, για έλεγχο αλλά και διασταύρωση των συνθηκών διαβίωσης.

Την επιστημονική επιτήρηση και την στατιστική επεξεργασία του πιλοτικού προγράμματος, ανέλαβε το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρωπίνου Δυναμικού που είναι υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Προστασίας, ενώ σε συνεργασία με την Παγκόσμια Τράπεζα προχώρησαν στην αξιολόγηση του προγράμματος.

Η αξιολόγηση έγινε με την χρήση ερωτηματολογίων και προσωπικών συνεντεύξεων των υπαλλήλων στους δήμους που χειρίστηκαν την πιλοτική εφαρμογή. Η αξιολόγηση ανέδειξε μια σειρά δυσλειτουργιών, κυρίως διοικητικών. Η ηλεκτρονική αίτηση ήταν πολύπλοκη και δεν παρείχε επιπλέον πληροφορίες. Το σύστημα είχε προβλήματα και

πολλές φορές δεν λειτουργούσε. Οι δήμοι αδυνατούσαν να υλοποιήσουν όσα προβλέπονταν από την υπουργική απόφαση, λόγω χρόνιων ελλείψεων σε καταρτισμένο προσωπικό. Επίσης, η υποστήριξη από την κεντρική κυβέρνηση ήταν πλημμελής. Υπήρξε καθυστέρηση στις πληρωμές των δικαιούχων, ενώ δεν υπήρχαν στοιχεία για το εάν οι δικαιούχοι έκαναν χρήση και των υπολοίπων παροχών που προβλέπονταν, όπως τα κοινωνικά παντοπωλεία. Ενώ τα προγράμματα ένταξης των δικαιούχων στην αγορά εργασίας δεν υλοποιήθηκαν. Τέλος, μεταξύ των στελεχών του Υπουργείου Εργασίας, υπήρχε μια αίσθηση επείγοντος στην όλη διαδικασία, με αποτέλεσμα να υπάρξουν παραλείψεις κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του προγράμματος (Λαλιώτη 2017:63-73).

iii) Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης

Όπως προαναφέρθηκε, το πιλοτικό πρόγραμμα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ξεκίνησε σε μια ιδιαίτερη πολιτική κατάσταση. Σύντομα η χώρα βρέθηκε σε εκλογές και υπήρξε αλλαγή στην κυβερνητική πλειοψηφία³⁴. Η νέα κυβέρνηση αντιδρούσε με τις εφαρμοζόμενες μνημονιακές πολιτικές και απειλούσε ότι θα καταργήσει το μνημόνιο οικονομικής συνεργασίας και θα σταματήσει την οποιαδήποτε συνεργασία με το ΔΝΤ. Το πρόγραμμα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος αποτελούσε κομμάτι της ίδιας ατζέντας. Κατά τους πρώτους εννιά μήνες του 2015 η πολιτική κατάσταση ήταν έκρυθμη και οι διαπραγματεύσεις με τους θεσμούς, όπως μετονομάστηκε η τρόικα, θυελλώδεις. Τελικά όμως υπήρξε συμφωνία της κυβέρνησης με τους εταίρους, η οποία και οδήγησε στην ψήφιση ενός νέου πακέτου μέτρων και μεταρρυθμίσεων.

Η νέα κυβέρνηση όμως βρέθηκε σε ένα μεγάλο δίλημμα. Παρόλο που ο ΣΥΡΙΖΑ³⁵ πιο παλιά είχε υποστηρίξει με την πρόταση Δραγασάκη την εφαρμογή ενός αντίστοιχου προγράμματος, τώρα εμφανιζόταν αρνητικά διακείμενος. Ο λόγος ήταν ότι το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα θα αντικαθιστούσε άλλα κοινωνικά επιδόματα (IMF:2012 19-20).

Μετά από ένα περίπου έτος από την λήξη του πιλοτικού προγράμματος και ύστερα από διάφορες αντεγκλήσεις ψηφίστηκε στις 22 Μαΐου 2016, ο νόμος 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις», ο οποίος με το άρθρο 235 έθετε σε βαθμιαία εφαρμογή πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος υπό το τίτλο «Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης». Στην εισηγητική έκθεση για την νομοθετική πρωτοβουλία, αναφερόταν ότι με το μέτρο επιδιωκόταν μια «σφαιρική αντιμετώπιση

³⁴ Στις εθνικές εκλογές του Ιανουαρίου 2015 πρώτο κόμμα, χωρίς όμως αυτοδυναμία, αναδείχθηκε ο ΣΥΡΙΖΑ, ενώ ρόλο αξιωματικής αντιπολίτευσης είχε η ΝΔ. Τρίτο κόμμα αναδείχθηκε η ακροδεξιά ΧΑ, ενώ ακολούθησαν το ΠΟΤΑΜΙ, το ΚΚΕ, οι ΑΝΕΛ και το ΠΑΣΟΚ. Ο ΣΥΡΙΖΑ προχώρησε σε συγκυβέρνηση με τους ΑΝΕΛ.

³⁵ Ο ΣΥΡΙΖΑ είναι η μετεξέλιξη του κόμματος του Συνασπισμού της Αριστεράς, της Προόδου και της Οικολογίας.

ακραίων φαινομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού» και ότι: «Το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης συνιστά ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα κοινωνικών παρεμβάσεων, που θεμελιώνεται σε τρεις πυλώνες και αποσκοπούν στη διασφάλιση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και στην ενεργό συμμετοχή των ωφελουμένων στον κοινωνικοοικονομικό ιστό της χώρας». Εντύπωση προκαλεί η αναφορά ότι «Η Ελλάδα, σύμφωνα με την Eurostat, βρίσκεται στην χειρότερη θέση στην ΕΕ-28 όσον αφορά τον κίνδυνο φτώχειας. Την πρώτη θέση στην ΕΕ-28 κατέχει η χώρα μας και στην παιδική φτώχεια, ενώ υψηλά ποσοστά φτώχειας χαρακτηρίζουν τα μονογονεϊκά νοικοκυριά». Σε άλλο τμήμα της εισηγητικής έκθεσης αναφέρεται ότι: «το κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης θα αντικαθιστά βαθμιαία άλλες προνοιακές παροχές, όπως το ΕΚΑΣ». Αυτή η αναφορά γινόταν καθώς στο ίδιο άρθρο με το κοινωνικό εισόδημα υπήρχαν οι μεταβατικές διατάξεις που επαναπροσδιόριζαν το ΕΚΑΣ με απώτερο σκοπό την οριστική του κατάργηση. Αυτή η πρόβλεψη γινόταν και αφορούσε μόνο όσους συνταξιούχους εν τέλει³⁶ θα ήταν κάτω από το κατώφλι της φτώχειας και θα αντιμετώπιζαν προβλήματα επιβίωσης.

Την ημέρα της ψήφισης του ν.4389/2016 για άλλη μια φορά την πολιτική συζήτηση απασχόλησαν κυρίως τα ζητήματα δημοσιονομικού περιεχομένου και όχι το κοινωνικό εισόδημα. Οι πολιτικές τοποθετήσεις για το πρόγραμμα ήταν ελάχιστες. Από την κυβερνητική πλειοψηφία η Υφυπουργός Κοινωνικής Προστασίας Φωτίου, αναφέρθηκε στην προηγούμενη εμπειρία που βοήθησε να προχωρήσουν σε βελτιώσεις του προγράμματος. Επίσης ανέφερε ότι σε πρώτη φάση το κοινωνικό εισόδημα θα εφαρμοζόταν σε τριάντα δήμους, ενώ από την 1^η Ιανουαρίου 2017 θα επεκτεινόταν και στους υπόλοιπους δήμους της χώρας. Εκτίμησε ότι το μέτρο στην πλήρη εφαρμογή του θα αφορά επτακόσιες χιλιάδες άτομα και θα στοιχίσει 800-900 εκατομμύρια ευρώ (Πρακτικά Βουλής, 2016, σελ 10196). Σε παρέμβασή του ο Πρωθυπουργός Αλέξης Τσίπρας υποστήριξε ότι το πρόγραμμα θα χρηματοδοτηθεί και από τα έσοδα από την πάταξη του λαθρεμπορίου καπνικών και καυσίμων και από το νομοσχέδιο για τα αδήλωτα εισοδήματα (Πρακτικά Βουλής, 2016, σελ 10294).

Από τα κόμματα της αντιπολίτευσης μόνο το ΠΑΣΟΚ συζήτησε για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Οι βουλευτές Κεγκέρογλου και Κουτσίκος άσκησαν κριτική στην κυβέρνηση υποστηρίζοντας ότι καθυστέρησε έναν χρόνο την εφαρμογή του προγράμματος (Πρακτικά Βουλής, 2016, σελ 10214 & 10242). Εντύπωση προκαλεί η απουσία

³⁶ Λόγω της απαραίτητης προϋπόθεσης ύπαρξης χαμηλών εισοδημάτων κριτηρίων, δικαιούχοι συνταξιούχοι του κοινωνικού εισοδήματος αλληλεγγύης θα μπορούσαν να είναι, μόνο όσοι λάμβαναν την εθνική σύνταξη και δεν είχαν άλλους πόρους.

οποιασδήποτε αναφοράς από το κόμμα της ΝΔ που η δική της κυβέρνηση το είχε εφαρμόσει.

Η κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Οικονομικών στις 7 Ιουλίου του 2016 καθόρισε τους όρους και τις προϋποθέσεις της εφαρμογής της πρώτης φάσης του προγράμματος για το κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης. Υπήρξε μια σειρά διαφοροποιήσεων σε σύγκριση με την πιλοτική εφαρμογή. Οι αιτήσεις για υπαγωγή στο πρόγραμμα ξεκινούσαν από την 14^η Ιουλίου 2016. Τα κριτήρια ένταξης στο πρόγραμμα άλλαξαν σε σύγκριση με το πιλοτικό.

Η φιλοσοφία του προγράμματος ήταν η ίδια που αναφέρθηκε και στην εισηγητική έκθεση και είχε περιγραφεί και στην πιλοτική εφαρμογή. Αφορούσε την ακραία φτώχεια και περιελάμβανε το τρίπτυχο της οικονομικής ενίσχυσης, της προσβασιμότητας σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά και την ενεργοποίηση των δικαιούχων. Για την υλοποίηση του προγράμματος η ΚΥΑ είχε μια σειρά μέτρων και πράξεων. Απλοποίησε τη διαδικασία αίτησης συμμετοχής στο πρόγραμμα, ενώ το ηλεκτρονικό σύστημα λειτούργησε πιο αποτελεσματικά³⁷. Οι αιτήσεις γινόντουσαν στα ΚΕΠ και στους δήμους. Υπήρχε μεγαλύτερη και ορθότερη ενημέρωση του κόσμου από την προηγούμενη εφαρμογή. Μειώθηκε το χρονικό διάστημα στο οποίο λαμβάνονταν υπόψη τα εισοδηματικά κριτήρια για την εκτίμηση της οικονομικής αδυναμίας από ένα χρόνο σε έξι μήνες, ενώ αυξήθηκε ελαφρά το ύψος των εισοδημάτων που μπορούσε να έχει ένα νοικοκυριό για να κάνει αίτηση. Το εγγυημένο εισόδημα για το ατομικό νοικοκυριό ενισχύθηκε από εκατό ευρώ σε διακόσια το μήνα. Σε περίπτωση όμως που το ποσό της ενίσχυσης ξεπερνούσε τα εκατό ευρώ, ο δικαιούχος υποχρεούταν να δαπανήσει ποσοστό 50% του επιδοτούμενου ποσού αποκλειστικά μέσω χρήσης προπληρωμένης κάρτας. Η κάρτα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για οποιαδήποτε αγορά καθώς και για ηλεκτρονικές συνδιαλλαγές. Είχε ως στόχο τον περιορισμό της φοροδιαφυγής αλλά και την ενθάρρυνση των πληρωμών ειδών πρώτης ανάγκης μέσω αυτής.

Το πρόγραμμα έγινε αυστηρότερο καθώς εκτός της υποχρέωσης των δικαιούχων του ΚΕΑ να ενημερώνουν τον δήμο στον οποίο είχαν κάνει αίτηση, για οποιαδήποτε αλλαγή των περιουσιακών και οικογενειακών τους στοιχείων, τους επέβαλλε και υποχρεωτική μηνιαία επίσκεψη στα κέντρα κοινότητας των δήμων³⁸. Η υποχρεωτική επίσκεψη έχει στόχο

³⁷ Προβλήματα στο ηλεκτρονικό σύστημα δημιουργήθηκαν μόνο κατά την δεύτερη φάση της υλοποίησης του προγράμματος, οπότε εντάχθηκαν και οι υπόλοιποι δήμοι της χώρας και ιδιαίτερα οι πιο πολυπληθείς. Τα προβλήματα αυτά μετά από μερικές ημέρες ομαλοποιήθηκαν.

³⁸ Τα κέντρα κοινότητας προβλέπονται με τον Ν.4368/2016 και έχουν ως στόχο: «την υποστήριξη του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού σε συνεργασία με την οικεία Κοινωνική Υπηρεσία στην

την ενημέρωση των δικαιούχων για προγράμματα και δράσεις επανένταξης. Όπως και στο πιλοτικό πρόγραμμα οι εν δυνάμει δικαιούχοι με την αίτηση τους για υπαγωγή συναινούσαν στην διενέργεια κοινωνικής έρευνας³⁹ και κατ' οίκον επισκέψεων από υπαλλήλους του δήμου διαμονής τους, για επιτόπια επαλήθευση των συνθηκών διαβίωσης.

Στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών οι δικαιούχοι πρέπει να επισκέπτονται τον ΟΑΕΔ στον οποίο υπάγονται εφόσον είναι άνεργοι και σε θέση να δουλέψουν, κάθε φορά που θα τους το ζητάει ο εργασιακός τους σύμβουλος. Ενώ σε περίπτωση κλήσης από τον ΟΑΕΔ για εργασία πρέπει να αποδεχθούν τη θέση που τους προτείνεται ακόμα και αν δεν αντιστοιχεί με τα τυπικά τους ή ουσιαστικά προσόντα. Επίσης, η φροντίδα ανήμπορων μελών της οικογένειας δεν θεωρείται ότι αποτελεί εμπόδιο για την ενεργοποίησή τους και δεν αποτελεί επιχείρημα για απόρριψη θέσης εργασίας. Τέλος προβλέπεται η συμμετοχή σε προγράμματα δια βίου μάθησης και υποχρεωτικής εκπαίδευσης, για όσους δεν έχουν ολοκληρώσει την υποχρεωτική εκπαίδευση.

iv) Αξιολόγηση του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης

Με την έναρξη της δεύτερης φάσης του ΚΕΑ την 1^η Ιανουαρίου 2017 εντάχθηκαν και οι υπόλοιποι δήμοι της χώρας στο πρόγραμμα. Τα νοικοκυριά που εντάχθηκαν στο ΚΕΑ την 1^η Φεβρουαρίου του 2017 ήταν 30.429. Στις 22 Οκτωβρίου του ίδιου έτους έφτασαν τα 288.605 νοικοκυριά. Ο αριθμός των δικαιούχων που ωφελήθηκε από το κοινωνικό εισόδημα την 1^η Φεβρουαρίου του 2017 ήταν 59.811, ενώ στις 22 Οκτωβρίου είχε ανέλθει στα 640.212 άτομα⁴⁰. Ο αυξανόμενος αριθμός των δικαιούχων φανερώνει την ανάγκη ύπαρξης ενός παραπλήσιου προγράμματος. Οι ανάγκες του φτωχότερου κομματιού της κοινωνίας παραμένουν μεγάλες και το κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης λειτουργεί ανακουφιστικά προς αυτές.

Το ΔΝΤ που ήταν και ο κύριος υπέρμαχος της εφαρμογής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, σε μια πρώτη έκθεση αξιολόγησης για το 2017 εξέφρασε την ικανοποίησή του για την ψήφιση του νόμου από την Βουλή και ζήτησε την πλήρη εφαρμογή του προγράμματος. Επανέλαβε την άποψη του ότι το ελληνικό κράτος πρόνοιας παρείχε φτωχά στοχευμένες υπηρεσίες και προγράμματα. Υποστήριξε ότι για να υπάρχει πλήρης

εφαρμογή πολιτικών κοινωνικής προστασίας και στην ανάπτυξη ενός τοπικού σημείου αναφοράς για την υποδοχή, εξυπηρέτηση και διασύνδεση των πολιτών με όλα τα Κοινωνικά Προγράμματα και Υπηρεσίες Κοινωνικής Αλληλεγγύης».

³⁹ Αυτό το μέτρο θεωρήθηκε ως ένα τρόπος διασταύρωσης των στοιχείων που δηλώνει ο αιτών με αυτά που έχει στην πραγματικότητα. Όμως πλην ακραίων περιπτώσεων (εμφανής πλούτος, ψευδής φορολογική δήλωση, κ.α.) η κοινωνική έρευνα δεν είναι το κατάλληλο εργαλείο διασταύρωσης της οικονομικής κατάστασης ενός νοικοκυριού, καθώς εστιάζει στον τρόπο ζωής του ατόμου και της οικογένειας και όχι στους πόρους διαβίωσης.

⁴⁰ Στην ιστοσελίδα του προγράμματος του Κοινωνικού Εγγυημένου Εισοδήματος υπάρχει αναλυτική παρουσίαση του αριθμού των δικαιούχων ανά εβδομάδα <https://keaprogram.gr/pubnr/>

επιτυχία του θεσμού του κοινωνικού εισοδήματος, η ελληνική πλευρά θα έπρεπε να προχωρήσει στην κατάργηση κοινωνικών προγραμμάτων που αλληλοεπικαλύπτονταν με το νέο πρόγραμμα. Δεν διευκρίνισε όμως ποια είναι αυτά. Η περικοπή τους και τα οικονομικά οφέλη που θα αποκόμιζε η ελληνική κυβέρνηση θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την χρηματοδότηση του κοινωνικού εισοδήματος. Επίσης, για την χρηματοδότηση του προγράμματος θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν και οι νέες περικοπές που επρόκειτο να γίνουν στις συντάξεις. Ειδικότερα για τις συντάξεις αναγνώριζε ότι: *«στην Ελλάδα, οι συντάξεις εκτός από το να προστατεύουν τα εισοδήματα των ηλικιωμένων, λειτουργούν ως ένα ανεπίσημο δίκτυ ασφαλείας εξαιτίας της απουσίας ενός ικανοποιητικού και καλοστοχευμένου συστήματος κοινωνικής πρόνοιας»* καθώς όμως αυτή η «*συμφωνία*» δεν λειτουργούσε πλέον αποτελεσματικά έπρεπε να αντικατασταθεί (IMF 2017a:17 - 19).

Αυτή η θέση του ΔΝΤ όμως, έρχεται σε αντιδιαστολή με τη θέση και της τωρινής ελληνικής κυβέρνησης που ναι μεν επιδιώκει την εφαρμογή του κοινωνικού εισοδήματος χωρίς όμως την περικοπή των υπολοίπων κοινωνικών επιδομάτων. Το εγγυημένο εισόδημα ως πρόγραμμα “αγκαλιάστηκε” τόσο από τη συγκυβέρνηση ΝΔ – ΠΑΣΟΚ, που εφάρμοσε το πιλοτικό πρόγραμμα, όσο από τη συγκυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ – ΑΝΕΛ, παρά τις αρχικές της αντιρρήσεις. Το προβληματικό σημείο για όλες τις κυβερνήσεις ήταν και είναι, όχι η εφαρμογή του εγγυημένου εισοδήματος, αλλά η περικοπή των υπόλοιπων κοινωνικών παροχών.

Καθώς τα περισσότερα από αυτά τα κοινωνικά μέτρα εφαρμόζονται επί σειρά ετών, η κατάργησή τους αυξάνει την κοινωνική αντίδραση και πολιτικά λειτουργεί αρνητικά απέναντι στην εκάστοτε κυβέρνηση. Επίσης, αρκετά από τα επιδόματα που δίνονταν αφορούσαν ανθρώπους που δεν ανήκουν αποκλειστικά στην κατηγορία των ακραία φτωχών. Με την ενσωμάτωση αυτών των επιδομάτων στο ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν θα μπορούν να είναι δικαιούχοι καθώς δεν θα τηρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις. Το πολιτικό κόστος για την κυβέρνηση⁴¹ που θα προχωρήσει στην κατάργηση των κοινωνικών επιδομάτων για τις υπόλοιπες ομάδες, θα είναι μεγάλο.

Υπέρ των αλλαγών στην κοινωνική προστασία στέκεται και η Παγκόσμια Τράπεζα. Με έκθεσή της που συνέταξε τον Οκτώβριο του 2016 για το ελληνικό σύστημα κοινωνικής

⁴¹ Μια απλή ανάγνωση στις επικεφαλίδες των εκάστοτε αντιπολιτευόμενων εφημερίδων και των διαδικτυακών μέσων ενημέρωσης θα επιβεβαιώσει αυτή την άποψη. Τα αντιπολιτευόμενα μέσα ενημέρωσης συνήθως, κάνουν λόγο για “σφαγή” των κοινωνικών επιδομάτων, ανάληψη κυβέρνηση, εφαρμογή μέτρων σοκ και ότι χιλιάδες άτομα θα βρεθούν χωρίς καμία βοήθεια και φροντίδα. Αντίθετα, υποτιμούν την χρησιμότητα του εγγυημένου εισοδήματος και την ωφέλεια που έχει για τους δικαιούχους. Αυτή η υπερβολική αντιπολιτευτική τακτική, δυσκόλεψε σε επίπεδο κοινής γνώμης την συγκυβέρνηση ΝΔ – ΠΑΣΟΚ στην εφαρμογή του πιλοτικού και δυσκολεύει αυτή την περίοδο την συγκυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ – ΑΝΕΛ στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή του κοινωνικού εισοδήματος.

πρόνοιας και με υπότιτλο «*Weathering the crisis: Reducing the gaps in social protection in Greece*» (Αντιμετωπίζοντας την κρίση: Μειώνοντας τα κενά στην κοινωνική προστασία στην Ελλάδα), προτείνει τον εξορθολογισμό του κράτους πρόνοιας και την αποφυγή επικαλύψεων των διαφόρων κοινωνικών προγραμμάτων. Κατά την Παγκόσμια Τράπεζα το «*Το ελληνικό κράτος πρόνοιας ήταν ανέτοιμο να ανταποκριθεί στην κρίση και να παρέχει υποστήριξη στον αυξανόμενο αριθμό φτωχών στην Ελλάδα*» (World Bank 2016:8). Κύριοι παράγοντες που εμπόδιζαν την αποστολή του, ήταν η χαμηλή χρηματοδότηση και ο κατακερματισμός προγραμμάτων, υπηρεσιών και επιδομάτων. Επίσης, απουσίαζε ένα πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος που είναι «*βασικό στοιχείο ενός σύγχρονου κράτους πρόνοιας*» (World Bank 2016:8). Προχωρώντας σε μια αναλυτική χαρτογράφηση των προγραμμάτων πρόνοιας, συνιστούσε την ενσωμάτωση διαφόρων επιδομάτων στο κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης.

Και η Παγκόσμια Τράπεζα, όπως και το ΔΝΤ, πρότεινε η εξοικονόμηση πόρων που θα επιτευχθεί μέσω αυτής της πολιτικής, να δοθεί για την περαιτέρω χρηματοδότηση του εγγυημένου εισοδήματος. Ουσιαστικά τόσο το Ταμείο όσο και η Τράπεζα, θεωρούν αναγκαίο η ελληνική πλευρά να περικόψει και να ενσωματώσει διάφορα κοινωνικά επιδόματα στο κοινωνικό εισόδημα. Παράλληλα, της συνιστούν να αυξήσει τόσο το ύψος του χρηματικού επιδόματος που δίνει, όσο και να ενισχύσει τις υποστηρικτικές δράσεις που αυτό περιλαμβάνει.

4. Συμπέρασμα

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, το ΔΝΤ διατηρούσε σε όλη τη διάρκεια των συζητήσεων για το ελληνικό πρόγραμμα μια σταθερή και επίμονη στάση, που προέκρινε την ανάγκη για ριζική αναδιάρθρωση του ελληνικού κράτους πρόνοιας. Μια αναδιάρθρωση που θα είχε ως αποτέλεσμα την αντικατάσταση κακοστοχευμένων και αποσπασματικών κοινωνικών προγραμμάτων, με σύγχρονα συστήματα κοινωνικής προστασίας καθολικού χαρακτήρα. Αυτή η θέση όμως, έρχεται σε απευθείας αντίθεση με την ελληνική πραγματικότητα και με βασικά στοιχεία της κοινωνικής πολιτικής, όπως αυτή ασκήθηκε τις τελευταίες δεκαετίες. Έπρεπε να ξεπεραστούν απόψεις βαθειά ριζωμένες, πρακτικές δεκαετιών και να κινητοποιηθεί ένας ολόκληρος διοικητικός μηχανισμός, ο οποίος έχει τρομερές ελλείψεις σε έμπυχο δυναμικό.

Η κατάσταση που επικρατούσε στο ελληνικό κράτος πρόνοιας, πριν την οικονομική κρίση, είναι αυτή που σε θεωρητικό επίπεδο περιγράφεται από την τυπολογία του Μεσογειακού μοντέλου κατά Ferrera. Ένα μοντέλο που βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην

επιδοματική πολιτική, η οποία όμως με τον τρόπο που ασκείται, ιδιαίτερα στην ελληνική περίπτωση, δημιουργεί πελατειακά δίκτυα και πληθυσμιακές ομάδες που ευημερούν από αυτό. Η οικονομική κρίση, που έφερε την Ελλάδα υπό καθεστώς οικονομικής επιτροπείας, είχε τις ρίζες της και στο προβληματικό κράτος πρόνοιας. Υπέρογκο, κοστοβόρο, δυσανάλογο στις παροχές του, αδιαφάνες, χωρίς να πετυχαίνει τους στόχους του, με γραφειοκρατικά προβλήματα και ελλείψεις σε καταρτισμένο προσωπικό.

Η κοινωνική προστασία σχεδιαζόταν κυρίως από την κεντρική διοίκηση, η οποία αναλύοντας επιλεκτικά τις κοινωνικές ανάγκες, όριζε ομάδες στόχους, έδινε κατευθυντήριες οδηγίες, χρηματοδοτούσε και έλεγχε τους φορείς που την υλοποιούσαν. Διαμορφωνόταν με αυτόν τον τρόπο ένα σύστημα κοινωνικής προστασίας που ευνοούσε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες και έτεινε να αγνοεί άλλες και δημιουργούσε πελατειακές σχέσεις μαζί της. Η μονομέρεια αυτής της πολιτικής φαίνεται από τις δυσανάλογα υψηλές δαπάνες για την κοινωνικής ασφάλιση και για τους ηλικιωμένους, που υπήρχαν και ως ένα βαθμό υπάρχουν ακόμα. Για αυτό και αποτέλεσαν πεδίο κριτικής από το ΔΝΤ και ζητήθηκε μείωση του κόστους τους. Ίσως η πιο εμβληματική περικοπή που ζητήθηκε από τους δανειστές και πραγματοποιήθηκε από την ελληνική πλευρά, ήταν η κατάργηση του ΕΚΑΣ⁴², που ήταν βοήθημα για τους χαμηλοσυνταξιούχους. Ενώ παράλληλα, το ΔΝΤ ζητούσε την μεταφορά πόρων που θα εξασφαλιζόνταν από αυτήν την κατάργηση στο κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης (IMF 2012).

Αυτός ο τρόπος άσκησης κοινωνικής πολιτικής έμελλε να αλλάξει με την οικονομική κρίση. Η ανάγκη της Ελλάδας για έκτακτη χρηματοδότηση και η υπογραφή των μνημονίων άλλαξαν ριζικά τον τρόπο που λαμβάνονταν οι αποφάσεις. Τα στάδια της δημόσιας πολιτικής έγιναν πιο δυσθεώρητα. Ο ρόλος αλλά και ο λόγος των εξωτερικών δρώντων (ΔΝΤ κυρίως) έγινε πολύ πιο ισχυρός από τον εσωτερικό διάλογο και από τα επιχειρήματα των εσωτερικών δρώντων. Η υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής γινόταν «εκ των άνω» με την πλευρά των δανειστών να θέτει τα προβλήματα, να επιβάλλει τους στόχους, τις πρακτικές, να νουθετεί και τέλος να αξιολογεί. Τα θέματα στην δημόσια ατζέντα εισάγονταν από τους δανειστές χωρίς δυνατότητα ουσιαστικού αντιλόγου εκ μέρους της ελληνικής πλευράς.

Οι μακροχρόνιες διαπραγματεύσεις και διαβουλεύσεις των ελληνικών κυβερνήσεων με την τρoίκα αρχικά και με τους θεσμούς στη συνέχεια, κατέληγαν στην ανάληψη δεσμεύσεων από την ελληνική πλευρά για αλλαγές και μεταρρυθμίσεις. Οι

42 Το ΕΚΑΣ αποτέλεσε το ευρύτερα γνωστό επίδομα και κατεχοχόν σύμβολο της οικονομικής ενίσχυσης προς τους συνταξιούχους. Η κατάργησή του, ήταν απαίτηση του ΔΝΤ. Με τον ν.4389/2016, που ήταν και ο ίδιος νόμος με τον οποίο ετίθετο σε εφαρμογή το κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης, ψηφίστηκε η σταδιακή του κατάργηση.

προτάσεις των δανειστών συνήθως γίνονταν δεκτές με ορυμαγδό αρνητικών σχολίων από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και από συνδικαλιστικούς φορείς, ενώ αποτελούσαν αντικείμενο σφοδρής αντιπολιτευτικής στάσης, από τα κόμματα της εκάστοτε αντιπολίτευσης⁴³. Αυτό το στείο κλίμα πολιτικού διαλόγου σε συνδυασμό με την αδυναμία των ελληνικών κυβερνήσεων να αντιπαραθέσουν καλές πρακτικές στη δημόσια διοίκηση και ιδιαίτερα στην κοινωνική πρόνοια επέτειναν την κατάσταση και δυσκόλευαν την διαπραγματευτική θέση της χώρας. Την κατάσταση στην κοινωνική πρόνοια, επιδείνωνε ο κατακερματισμός προγραμμάτων, πόρων και αρμοδιοτήτων.

Οι κυβερνήσεις βρέθηκαν να υπερασπίζονται παρωχημένες πολιτικές για να μην θίξουν συμφέροντα. Η υποχρεωτική εφαρμογή νέων προγραμμάτων, κατόπιν επιταγών των δανειστών, γινόταν απουσία ουσιαστικού διαλόγου με την κοινωνία και μέσα σε καθεστώς γενικής καχυποψίας. Ο δε περιορισμένος ρόλος των κοινωνικών φορέων στην διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής, έγινε ακόμα μικρότερος καθώς οι απευθείας συναντήσεις με τους δανειστές ήταν ελάχιστες και περιοριζόνταν σε ανταλλαγή στείρων επιχειρημάτων. Διάλογος δεν υπήρχε καθώς οι μεν δανειστές ζητούσαν μείωση του κόστους του κοινωνικού κράτους και αλλαγές, οι δε κοινωνικοί φορείς αύξηση των πόρων και διατήρηση προνομίων και προγραμμάτων.

Οι θέσεις των δανειστών βασιζόνταν σε διεθνείς μελέτες, όπως της Παγκόσμιας Τράπεζας και του ΟΟΣΑ, οι οποίες έκαναν λόγο για αναγκαίες μεταρρυθμίσεις σε όλους τους τομείς του κρατικού μηχανισμού. Θεώρησαν ότι το ελληνικό κράτος πρόνοιας είναι ένα μη αποδοτικό σύστημα και πρέπει να αλλάξει εκ βάθρων. Ειδικότερα για την κοινωνική προστασία οι προτάσεις περιελάμβαναν ριζική αλλαγή σε στόχους, προγράμματα, πόρους και πληθυσμιακές ομάδες (World Bank 2016). Βάση αυτών των εκθέσεων το ΔΝΤ πρότεινε μεταρρυθμίσεις που είχαν ως στόχο να επιφέρουν ριζικές αλλαγές στο ελληνικό κράτος πρόνοιας. Και πράγματι, κατάφερε μέσα σε αυτά τα επτά χρόνια που έχει διαρκέσει η οικονομική εποπτεία του ελληνικού κράτους, να υπάρξουν δομικές και καιρίες αλλαγές στα δομικά χαρακτηριστικά του κράτους πρόνοιας. Αλλαγές τόσο έντονες που ενδεχομένως να μπορούμε να μιλάμε για αλλαγή μοντέλου πρόνοιας στην Ελλάδα, εφόσον συνεχιστούν.

Ξεκινώντας από τον σχεδιασμό της κοινωνικής πρόνοιας, ο οποίος παραμένει μεν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης, αλλά ακολουθεί πλέον καθολικές πολιτικές και όχι στοχευμένες δράσεις, και συνεχίζοντας με την σταθερή εφαρμογή εγγυημένων εισοδηματικών πολιτικών έναντι αποσπασματικών επιδοματικών πολιτικών. Το πρώτο βήμα έγινε, με την καθιέρωση ενιαίας εθνικής σύνταξης που αποτέλεσε και την

⁴³ Η ψήφιση των μνημονιακών μέτρων έγινε εν μέσω απεργιών, συγκεντρώσεων μπροστά από του χώρο του Κοινοβουλίου και καταιγισμού αρνητικών σχολίων από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης.

πρώτη εφαρμογή βασικού εισοδήματος για όλους τους ηλικιωμένους, ανεξαρτήτως ασφαλιστικών ενσήμων που είχαν συγκεντρώσει. Η εθνική σύνταξη αντικατέστησε τις προϋπάρχουσες προνοιακές συντάξεις, όπως του ΟΓΑ που αφορούσε τους ανασφάλιστους υπερήλικες και είχε εισοδηματικά κριτήρια. Ακολούθησε η εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, έστω και αν πέρασε από σαράντα κύματα, το οποίο πλέον έχει νομοθετηθεί και συντόμως συμπληρώνει ένα χρόνο ομαλής λειτουργίας. Οι ενεργητικές πολιτικές και η προσβασιμότητα σε κοινωνικές υπηρεσίες και προγράμματα είναι αναπόσπαστο κομμάτι του κοινωνικού εισοδήματος και έχουν και αυτές καθολικό χαρακτήρα. Άλλες αλλαγές στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, που υποστηρίζουν την αναδιαμόρφωση της κοινωνικής πρόνοιας, είναι η μετατροπή του ΟΓΑ σε έναν φορέα προνοιακών παροχών, ώστε να μετεξελιχθεί σε εκτελεστικό βραχίονα της πρόνοιας, οι προτεινόμενες αλλαγές στα αναπηρικά επιδόματα και τέλος η κατάργηση των διαφόρων προνοιακών επιδομάτων και η ενσωμάτωσή τους στο κοινωνικό εισόδημα. Όλες αυτές οι αλλαγές που γίνονται με στόχο την αποτελεσματικότητα της κοινωνικής προστασίας, την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την αντιμετώπιση των πελατειακών σχέσεων αλλάζουν τα βασικά χαρακτηριστικά του κράτους πρόνοιας.

Σε επίπεδο άσκησης της Δημόσιας Πολιτικής, τα μέτρα που επιδίωξαν οι δανειστές να εφαρμοστούν σκόπευαν να αλλάξουν τον τρόπο με τον οποίο εφαρμοζόταν η κοινωνική πολιτική. Κατά τον Lowi (1964) υπάρχουν τρεις μεγάλες κατηγορίες Δημόσιας Πολιτικής. Η διανεμητική, η ρυθμιστική και η αναδιανεμητική. Αυτές οι τρεις κατηγορίες δημιουργούν μια αρένα εξουσίας, όπου η κάθε ομάδα διεκδικεί ένα μερίδιο πολιτικής εξουσίας. Στην Ελλάδα η Δημόσια Πολιτική ακολουθούσε το διανεμητικό μοντέλο δημιουργώντας κοινωνικές ομάδες, που προασπίζονταν η κάθε μια ξεχωριστά, τα δικά της συμφέροντα επιφέροντας έναν απόλυτο καταμερισμό μεταξύ τους. Υπήρχε μια σχέση ανταλλαγής και υποστήριξης μεταξύ των κοινωνικών ομάδων και των πολιτικών κομμάτων, ενώ την υλοποίηση αυτής της πολιτικής την αναλάμβαναν πρωτοβάθμιες υπηρεσίες, οι οποίες συχνά λειτουργούσαν χωρίς έλεγχο. Η πελατειακή σχέση υπηρετείται από τη διανεμητική πολιτική, ενώ το κόστος αυτής δεν γίνεται αντιληπτό στο ευρύ κοινό καθώς δεν είναι πάντα εύκολο να φανεί ποιος κερδίζει από αυτή την πελατειακή σχέση και ποιος επιβαρύνεται το κόστος.

Με τις προτεινόμενες αλλαγές, η Δημόσια Πολιτική για την κοινωνική προστασία τείνει να αλλάξει. Από μια διανεμητική πολιτική τέθηκαν οι βάσεις για μια αναδιανεμητική πολιτική. Τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας αφορούν πλέον πληθυσμιακές ομάδες με ενιαία κριτήρια. Υπάρχει μια ξεκάθαρη στόχευση να ωφεληθούν τα κοινωνικά στρώματα

τα οποία ήταν στο περιθώριο, έναντι ομάδων που είχαν ευνοηθεί με το προηγούμενο σύστημα. Παράλληλα επιδιώκεται μια σταθερότητα στο νέο μοντέλο αλλά και στα προγράμματα, που θα μειώνει τις έντονες κοινωνικές ανισότητες και θα παγώνει τις αντιπαραθέσεις. Η θεσμοθέτηση σταθερών και ανοιχτών προς το κοινό προγραμμάτων είναι απαραίτητη για την υλοποίηση της αναδιανεμητικής πολιτικής. Άλλωστε η απότομη αλλαγή των οικονομικών συνθηκών διαμορφώνει μια νέα κοινωνική ομάδα⁴⁴, που αυτή την φορά έχει πιο δυναμικά χαρακτηριστικά, από ότι οι προηγούμενες και μπορεί να διεκδικήσει καλύτερες παροχές και υπηρεσίες.

Σε επίπεδο κράτους πρόνοιας είναι φανερό ότι το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα έρχεται σε αντίθεση με τον τρόπο λειτουργίας του μεσογειακού μοντέλου. Δεν είναι τυχαίο ότι οι χώρες της ΕΕ που απόκτησαν τελευταίες προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος είναι η Ιταλία και η Ελλάδα, καθώς προτιμούσαν τις αποσπασματικές επιδοματικές παρεμβάσεις από τα καθολικού τύπου προγράμματα. Επίσης, οι χρόνιες αδυναμίες της γραφειοκρατίας, της πολυνομίας και του περιορισμένου εύρους αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης, λειτουργούσαν αποτρεπτικά για την εφαρμογή οποιουδήποτε άλλου μοντέλου. Το ΔΝΤ με το δίκτυ ασφαλείας που προτείνει αλλά και με τον περιορισμό των υπολοίπων παροχών δείχνει μια σαφή προτίμηση σε πολιτικές που χρησιμοποιούνται κατά κόρον από ένα φιλελεύθερο κράτος πρόνοιας. Όμως, είναι αμφίβολο, εάν συντρέχουν στην ελληνική πραγματικότητα, οι ίδιες συνθήκες που εμφανίζονται σε αυτά τα κράτη. Ειδικότερα η υψηλή ανεργία⁴⁵ δυσκολεύει αρκετά άτομα να ξεφύγουν από την φτώχεια. Οι αντιστάσεις απέναντι στις προτεινόμενες αλλαγές είναι έντονες. Οι ελληνικές κυβερνήσεις δίνουν μάχη χαρακωμάτων, για να υπάρχουν αλλαγές στην αρχική εκδοχή της πρότασης του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, επιδιώκοντας να διατηρήσουν παράλληλα τις επιλεκτικές επιδοματικές πολιτικές, διατηρώντας κατά αυτό τον τρόπο το προηγούμενο μοντέλο. Την προσπάθεια αυτή φανέρωσε το ΕΣΔΕν του 2014, όπου ενώ υπεράσπιζε την πρόταση για την εφαρμογή του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, παράλληλα πρότεινε την συνέχιση των στοχευμένων δράσεων και των επιδοματικών πολιτικών ανά πληθυσμιακή κατηγορία.

Το εάν αυτές οι αλλαγές θα επιτύχουν και θα εφαρμοστούν ικανοποιητικά μένει να αποδειχθεί στην πράξη. Όπως και το εάν τελικά, θα επιτευχθεί μια αλλαγή τόσο του μοντέλου της Δημόσιας Πολιτικής, όσο και του κράτους πρόνοιας. Και αυτό γίνεται καθώς βασικός υποστηρικτής αυτών των εφαρμογών και θεματοφύλακας τους είναι το ΔΝΤ και οι

⁴⁴ Αυτή η νέα κοινωνική τάξη των νεόπτωχων, ήταν αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης και της μεγάλης μείωσης εισοδημάτων και προσόδων για το μεγαλύτερο μέρος της κοινωνίας.

⁴⁵ Με βάση τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ άνω του 20% είναι άνεργοι. Επίσης παρατηρείται ότι πάρα πολλές νέες θέσεις εργασίας που δημιουργούνται είναι μερικής απασχόλησης και χαμηλής αμοιβής.

δανειστές. Επομένως, η λήξη του οικονομικού προγράμματος εποπτείας, όποτε γίνει, και η συνεπακόλουθη φυγή του ΔΝΤ από την διαμόρφωση της επίσημης agenda, θα φανερώσει εάν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και οι αλλαγές που επέβαλε, ήρθαν για να μείνουν ή θα ανατραπούν από την πρώτη ελληνική κυβέρνηση, που δεν θα είναι υποχρεωμένη να το εφαρμόσει.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αιτιολογική έκθεση Ν.4093/2012, «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν.4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013- 2016», Αθήνα, 5 Νοεμβρίου 2012.

Γεωργακόπουλου, Θ.Α. (2005), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική Γ΄ Έκδοση*, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα, σελ 340.

Γιαννίτσης, Τ. & Ζωγραφάκη, Σ. (2016), *Ανισότητες, φτώχεια, οικονομικές ανατροπές στα χρόνια της κρίσης*, εκδόσεις Πόλις, Αθήνα, σελ 200 - 214.

Δημουλάς, Κ. (2017), «Η Εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα», *Κοινωνική Πολιτική*, τ.7, σελ. 6-24.

ΔιαΝΕΟσις, (2017), *Μια Αποδοτικότερη Πολιτική για την Καταπολέμηση της Ακραίας Φτώχειας*, Αθήνα, σελ 10-17.

Δίκαιος, Κ. (2010) (επιμ), *Ιστορία Κοινωνικής Πολιτικής*, εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα.

Εισηγητική έκθεση, «Για τη θεσμοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και συνοδευτικών υπηρεσιών κοινωνικής υποστήριξης», Αθήνα, 21 Ιουλίου, 2004.

ΕΛΣΤΑΤ, (2017), *Έρευνα Εργατικού Δυναμικού*, Δελτίο τύπου (7 Δεκεμβρίου 2017), Πειραιάς σελ 2.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1998), Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της σύστασης 92/441/ΕΟΚ της 24^{ης} Απριλίου 1992 και σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, (98) COM 774, σελ 5.

Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ ΑΔΕΔΥ, (2003), «Θέσεις της ΓΣΕΕ για την Απασχόληση την Κοινωνική Προστασία και την Αναπτυξιακή Πολιτική», *Ενημέρωση*, τ99.

Καμινιώτη, Ο. (2013) (επιμ), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει της πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου*, ΕΙΕΑΔ, Αθήνα, σελ 19, 44-47.

Λαλιώτη, Β. (2014), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα. Το Χρονικό ενός «Πολυαναμενόμενου» Αναγγεληθέντος Μέτρου*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 5^ο Διεθνές Επιστημονικό Συνέδριο, σελ 10, 11, 13.

Λαλιώτη, Β. (2017), *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα. Το χρονικό ενός «πολυαναμενόμενου» αναγγεληθέντος μέτρου*, εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, σελ 63-73.

Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.Η. (2012,) *Διοικητική Επιστήμη Ι. Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης. Ε΄ Έκδοση*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονική, σελ 59.

- Ματσαγγάνης, Μ. (1999), «Προστασία των χαμηλών εισοδημάτων και παγίδα της φτώχειας», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τ.100, σελ. 65-78
- Ματσαγγάνης, Μ. (2004), *Η Κοινωνική Αλληλεγγύη και οι Αντιφάσεις της: Ο Ρόλος του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος σε μια Σύγχρονη Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, σελ 101 – 108.
- Πρακτικά Βουλής (1999), Συνεδρίαση ΙΗ΄, Σύνοδος Γ΄, Θ΄ Περίοδος Προεδρευομένης Δημοκρατίας, 29 Ιουλίου, σελ. 489-510.
- Πρακτικά Βουλής (2005), Συνεδρίαση ΜΑ΄, Σύνοδος Β΄, ΙΑ΄ Περίοδος Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, 1 Δεκεμβρίου, σελ. 2149-2175.
- Πρακτικά Βουλής (2012), Συνεδρίαση ΞΕ΄, Σύνοδος Α΄, ΙΕ΄ Περίοδος Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, 7 Νοεμβρίου, σελ. 4029-4271.
- Πρακτικά Βουλής (2016), Συνεδρίαση ΡΛ΄, Σύνοδος Α΄, ΙΖ΄ Περίοδος Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, 22 Μαΐου, σελ. 10196,10214,10242,10294.
- Πρόταση Νόμου Νέας Δημοκρατίας (1998), «*Για την Κοινωνική Προστασία των Οικονομικά Αδυνάτων*», 16 Ιουνίου 1998
- Μαραγκός, Γ. & Ασπρουλάκης, Ν, (2010), *Το Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα και οι πολιτικές του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην ΕΕ – 15*, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, εκδόσεις ΚΑΜΠΥΛΗ ΑΕΒΕ, Αθήνα
- Μπαλούρδος, Δ. & Πετράκη, Μ (2012) (επιμ), «*Νέα Φτώχεια & Κοινωνικός Αποκλεισμός. Πολιτικές Καταπολέμησης και Καθιέρωση ενός Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος*», *Βουλή των Ελλήνων, ειδική Συνεδρία της Διαρκούς Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων*, Αθήνα
- Ριζοσπάτης (2016), «*Φοβού τους Δαναούς και δώρα φέροντας*», 5 Ιουνίου, σελ 8
- Σπανού, Κ. (2005), *Η Πραγματικότητα των Δικαιωμάτων. Κρατικές πολιτικές και πρόσβαση σε υπηρεσίες*, εκδόσεις Σαββάλα, Αθήνα.
- Σπανού, Κ. (2010) (επιμ), *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα. Όψεις & Αντιφάσεις*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ 302-303
- Σταθόπουλος, Π. (2015), *Κοινωνική Προστασία - Κοινωνική Πρόνοια. Πολιτικές και προγράμματα*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Στασινοπούλου, Ο. (1999), *Ζητήματα Σύγχρονης Πολιτικής. Από το κράτος πρόνοιας στο «νέο» προνοιακό πλουραλισμό. «Φροντίδα και γήρανση – Η σύγχρονη πλουραλιστική πρόκληση*, εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα.
- Στασινοπούλου, Ο. (2003), *Κράτος Πρόνοιας. Ιστορική εξέλιξη – Σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις*, εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, σελ 19

- ΣΥΝΑΣΠΙΣΜΟΣ, (2006), Για την Αναθεώρηση του Συντάγματος, Αθήνα, 9 Οκτωβρίου 2006.
- Τα Νέα (2000), «Αποκεφαλισμός Τσουκάτου», 31 Δεκεμβρίου.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2001). *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση, 2001-2003*, Αθήνα.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2003). *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση, 2003-2005*, Αθήνα.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2014). *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση, 2014*, Αθήνα, σελ 8, 32
- Υφαντόπουλος, Γ.Ν., Μπαλούρδος, Δ., Νικολόπουλος, Κ.Β. (2009), *Οικονομικές και Κοινωνικές Διαστάσεις του Κράτους Πρόνοιας*, εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, σελ 223-255
- Χάγιεκ, Φ.Α. (2008), *Το Σύνταγμα της ελευθερίας*, εκδόσεις Καστανιώτη, Ίδρυμα Κωνσταντίνου Καραμανλή, Αθήνα.
- Χατζής, Α., (2017), *Φιλελευθερισμός*, εκδόσεις Παπαδόπουλος, Αθήνα, σελ 26-40

- Esping – Andersen, G. (2009), *Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας*, Εκδόσεις Ελληνικά γράμματα, Αθήνα, σελ 59, 64-86
- Ewald, F. (2000), *Ιστορία του Κράτους Πρόνοιας*, εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα.
- Marshall, T.H. και Bottomore, T. (1955), *Ιδιότητα του πολίτη και κοινωνική τάξη*, εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, σελ 42,43,92,103.
- Spicker, P. (2004), *Το Κράτος Πρόνοιας: μια γενική θεωρία Πρόνοιας*, εκδόσεις Διόνικος, Αθήνα, σελ 251-278.

Ξενόγλωσση

- Cobb, R. Ross, J.K. Ross, M.H. "Agenda building as a comparative political process" *American Political Science Review* 70(1) 1976, (126)
- Edelman, M. (1977), *Political language. Words that succeed and policies that fail*, NY Academic Press
- Ferrera, M. (1996), «The Southern Model of welfare in Social Europe», *Journal of European Social Policy*, 6 (1), p. 17-37
- IMF (2010), *Greece: Staff Report on Request For Stand – By Arrangement*, Country Report No.10/110, Washington DC: International Monetary Fund, p 3-24, 50, 74, 140.
- IMF (2012), *Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*, Country Report No. 12/57, Washington DC: International Monetary Fund, p 19-20.
- IMF (2013), *Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*, Country Report No. 13/20, Washington DC: International Monetary Fund, p 58, 82, 143, 198.

IMF (2017a), *Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*, Country Report No. 12/57, Washington DC: International Monetary Fund, p. 17-19.

IMF (2017b), *Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*, Country Report No. 17/229, Washington DC: International Monetary Fund

Lowi, Th. J. "American business, public policy, case studies and political theory", *World Politics* 16, 1964, (677-715).

OECD (2012), *Review of Greek Social Programmes*, Paris, OECD.

OECD (2013), *Pension at Glance 2013 OECD and G20 Indicators*, OECD, p 260-262.

Rhodes, M & Meny, Y. (1998), *The Future of European Welfare*, MacMillan press, London 84-87.

The World Bank (2016), *Greece Social Welfare Review. Weathering the Crisis: Reducing the Gaps in Social Protection in Greece*, The World Bank, p 8.

Δικτυακοί τόποι

ΔιαΝΕΟσις <https://www.dianeosis.org/>

ΔΝΤ <http://www.imf.org>

ΕΛΣΤΑΤ <http://www.statistics.gr/>

ΚΕΑ <https://keaprogram.gr/pubnr>

ΟΑΣΑ <http://www.oecd.org/>

Παγκόσμια Τράπεζα <http://www.worldbank.org/>

Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat>