

ΓΝΩΜΗ
ΤΗΣ Ο.Κ.Ε. ΕΠΙ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΝΟΜΟΥ
«ΕΓΓΥΗΜΕΝΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ – ΕΝΙΣΧΥΣΗ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΕΝΤΑΞΗΣ»

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Στις 2 Μαρτίου 2016 εστάλη στην Ο.Κ.Ε. προς γνωμοδότηση Πρόταση Νόμου από τον Γραμματέα της Κοινοβουλευτικής Ομάδας Δημοκρατική Συμπαράταξη ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ, με θέμα: **«Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα – Ενίσχυση Κοινωνικής Προστασίας και Ένταξης»**.

Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ο.Κ.Ε. αποφάσισε να γνωμοδοτήσει επί της Πρότασης Νόμου και συνέστησε Επιτροπή Εργασίας αποτελούμενη από τους **κ.κ. Γεώργιο Καρανίκα, Ιωάννη Παπαγεωργόπουλο και κα Έφη Μπέκου**.

Ως πρόεδρος της Επιτροπής Εργασίας ορίστηκε ο **κ. Γ. Καρανίκας, Αντιπρόεδρος της Ο.Κ.Ε.** Στις εργασίες της Επιτροπής Εργασίας μετείχαν ως εμπειρογνώμονες οι **κ.κ. Διονύσης Μπαλούρδος, Διευθυντής Ερευνών ΕΚΚΕ, και Γαβριήλ Αμίτσης, Αναπλ. Καθηγητής Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλειας - ΤΕΙ Αθήνας.** Από πλευράς Ο.Κ.Ε. συμμετείχε και είχε τον επιστημονικό συντονισμό η **κα Μαρία Ιωαννίδου, επιστημονική συνεργάτις της Ο.Κ.Ε.**

Η Επιτροπή Εργασίας ολοκλήρωσε τις εργασίες της σε δύο (2) συνεδριάσεις, ενώ η Εκτελεστική Επιτροπή διαμόρφωσε την εισήγησή της προς την Ολομέλεια στη συνεδρίασή της στις 13 Απριλίου 2016.

A. ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΝΟΜΟΥ

Η υπό αξιολόγηση πρόταση νόμου περιλαμβάνει **7 Άρθρα**.

Το **Άρθρο 1** προβλέπει ότι το πιλοτικό Πρόγραμμα «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα» επεκτείνεται από 1^η Απριλίου 2016 σε όλους τους δήμους της χώρας και βασίζεται σε τρεις πυλώνες: α) την εισοδηματική ενίσχυση των δικαιούχων, β) την προώθηση και διασφάλιση της πρόσβασης σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά και γ) την υποστήριξη των δικαιούχων για την ένταξη ή επανένταξη τους στην αγορά εργασίας.

Στο **Άρθρο 2** στοχεύει στην αντιμετώπιση των καθυστερήσεων υλοποίησης του Προγράμματος «Επισιτιστική και Βασική Υλική Συνδρομή» του Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας για τους Απόρους (TEBA).

Το **Άρθρο 3** προβλέπει ότι εξακολουθούν να υφίστανται οι ευνοϊκές διατάξεις του ν.3869/2010 για τη ρύθμιση χρεών υπερχρεωμένων φυσικών προσώπων για τον οφειλέτη που είναι ενταγμένος σε αυτόν και σε περιπτώσεις μεταβολής του προσώπου του δανειστή ή του φορέα απαιτήσεων.

Το **Άρθρο 4** αφορά στην επαναφορά στα 1500 ευρώ του ακατάσχετου λογαριασμού και την προστασία προνοιακών, αναπηρικών βοηθημάτων και κάθε μορφής βοηθημάτων ή οικονομικών ενισχύσεων που χορηγούνται σε ευπαθείς ομάδες ή πολίτες που έχουν πληγεί από φυσικές καταστροφές.

Το **Άρθρο 5** ορίζει ότι τα ΚΕΠ υποστηρίζουν την εφαρμογή των πολιτικών κοινωνικής προστασίας και αποτελούν τοπικό σημείο αναφοράς για την υποδοχή, εξυπηρέτηση και διασύνδεση των πολιτών με τα Κοινωνικά Προγράμματα και τις Υπηρεσίες Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Το **Άρθρο 6** προβλέπει την ανάκτηση αυτοτέλειας των Κέντρων Εκπαίδευσης Κοινωνικής Υποστήριξης και Κατάρτισης Ατόμων με Αναπηρίες (Κ.Ε.Κ.Υ.Κ.Α.μεΑ) και την ένταξη τους στα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας.

Τέλος το **Άρθρο 7** ορίζει την έναρξη ισχύος του παρόντος.

B. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Οι δημόσιες πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας¹ και του κοινωνικού αποκλεισμού² στην Ελλάδα σχεδιάζονται και προωθούνται από φορείς της κεντρικής διοίκησης, της περιφερειακής αυτοδιοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Μέχρι σήμερα έμφαση έχει δοθεί στην ανάπτυξη κατηγοριακών προγραμμάτων επιδοματικής ενίσχυσης για επιλεγμένες ομάδες του πληθυσμού, ενώ δεν έχει ακόμα κατοχυρωθεί η λειτουργία ενός Γενικού Συστήματος Ελάχιστου Εισοδήματος.

Τα υφιστάμενα προγράμματα επιδοματικής ενίσχυσης σχεδιάζονται από τις υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης και υλοποιούνται μέσω των Διευθύνσεων Κοινωνικής Πολιτικής των ΟΤΑ, των τοπικών υπηρεσιών του ΟΑΕΔ ή ειδικών λογαριασμών που λειτουργούν στο πλαίσιο άλλων φορέων κοινωνικής προστασίας (π.χ. Λογαριασμός Ανασφαλιστών Ηλικιωμένων του ΟΓΑ). Πρόκειται για προγράμματα που απευθύνονται σε συγκεκριμένες ομάδες στόχου (άτομα με αναπηρία, απροστάτευτα παιδιά, ανασφάλιστες μητέρες, ανασφάλιστοι ηλικιωμένοι, παλιννοστούντες ομογενείς, άτομα σε κρίση, άνεργοι), καθώς το Ελληνικό Σύστημα Κοινωνικής Πρόνοιας δεν εξασφαλίζει επαρκείς πόρους συντήρησης για κάθε άτομο που βρίσκεται σε κατάσταση ανάγκης.

Τα κατηγοριακά προγράμματα διαφοροποιούνται (τόσο ως προς την ένταση όσο και την έκταση της προστασίας) ανάλογα με τις ομάδες στις οποίες απευθύνονται. Εφαρμόζονται έτσι προγράμματα για:

- α. την εισοδηματική ενίσχυση των απροστάτευτων παιδιών
- β. την εισοδηματική ενίσχυση των γυναικών (σε περίπτωση μητρότητας) που δεν καλύπτονται από φορείς κοινωνικής ασφάλισης και δεν διαθέτουν επαρκή μέσα συντήρησης

1 Η «φτώχεια» προσεγγίζεται ως μία κατάσταση αποστέρησης αγαθών και υπηρεσιών και προσδιορίζεται είτε ως απόλυτη φτώχεια (αδυναμία κάλυψης βασικών αναγκών, όπως διατροφή, στέγαση, ρουχισμός, συνθήκες υγιεινής), είτε ως σχετική φτώχεια (εισοδηματική ανισότητα).

2 Ο «κοινωνικός» αποκλεισμός προσεγγίζεται ως σφύρευση ποικίλων μορφών στέρησης, οι οποίες περιλαμβάνουν το χαμηλό μορφωτικό επίπεδο, τις άσχημες συνθήκες υγείας, την έλλειψη στέγης, την απουσία οικογενειακής στήριξης, την αδυναμία συμμετοχής στον κοινωνικό και πολιτιστικό ιστό και την έλλειψη απασχόλησης.

γ. την εισοδηματική ενίσχυση των ατόμων με αναπηρία (προβλέπονται οκτώ κατηγορίες επιδότησης ανάλογα με το είδος της αναπηρίας)

δ. τη συνταξιοδότηση των ανασφάλιστων υπερηλίκων χωρίς πόρους βιοπορισμού (μέσω της υπαγωγής τους στο πεδίο Ειδικού Λογαριασμού του ΟΓΑ που χορηγεί μηνιαία επιδόματα σε ύψος ίσο με τις κύριες συντάξεις του ΟΓΑ)

ε. την ενίσχυση συγκεκριμένων κατηγοριών παλιννοστούντων ομογενών

στ. την εισοδηματική ενίσχυση συγκεκριμένων κατηγοριών ανέργων που δεν δικαιούνται ή εξαντλούν το δικαίωμα τακτικής επιδότησης (ειδικό βοήθημα μετά από τρίμηνη παραμονή στα μητρώα ανέργων, ειδικό βοήθημα αποφυλακισμένων, επίδομα νεοεισερχομένων στην αγορά εργασίας, επίδομα μακροχρονίως ανέργων, ειδικό βοήθημα μετά τη λήξη της τακτικής επιδότησης ανεργίας, ειδικό βοήθημα λόγω διακοπής λειτουργίας της εργοδότης επιχείρησης).

Το κυριότερο «εσωτερικό μειονέκτημα» της επιλογής των κατηγοριακών προγραμμάτων εντοπίζεται **στη διαιώνιση των ανισοτήτων μεταξύ των ομάδων στόχου**, αφού κάθε πρόγραμμα προβλέπει διαφορετικές προϋποθέσεις για τη θεμελίωση δικαιώματος σε παροχές, διαφορετικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση των παροχών, διαφορετικές τεχνικές υπολογισμού του ύψους των παροχών και διαφορετικούς μηχανισμούς αναπροσαρμογής του ύψους των παροχών.

Η Ο.Κ.Ε. έχει επανειλημμένα τονίσει **οι ομάδες του πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας δεν καλύπτονται επαρκώς από τις πρωτοβουλίες της κεντρικής διοίκησης**. Αυτό συμβαίνει διότι τα προνοιακά προγράμματα για συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού δεν αντανακλούν τις βασικές διαστάσεις ενός μοντέλου στοχευμένης επιλεκτικής κάλυψης, καθώς δεν υιοθετούν ενιαία τις αρχές της επικουρικότητας και της εξατομίκευσης, που θα εξασφάλιζαν την επικέντρωση των πόρων σε φτωχά άτομα και νοικοκυριά. Σε αρκετές περιπτώσεις, μάλιστα, επεκτείνουν τη χορήγηση παροχών σε άτομα ανεξάρτητα από την έκταση της οικονομικής τους ανάγκης και την ενδεχόμενη έλλειψη μέσων βιοπορισμού.

Πριν από την έναρξη της οικονομικής κρίσης, παραδοσιακές ομάδες υψηλού κινδύνου φτώχειας ήταν τα αγροτικά νοικοκυριά, οι ηλικιωμένοι, τα άτομα με χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, τα μέλη νοικοκυριών με άνεργο υπεύθυνο και – σε μικρότερο βαθμό – τα μονογονεϊκά νοικοκυριά και τα νοικοκυριά με πολλά παιδιά. Την τρέχουσα περίοδο της οικονομικής ύφεσης, φαίνεται, ωστόσο, να υπάρχουν μεταβολές, οι οποίες είναι χαρακτηριστικές και ορισμένες από αυτές απρόσμενες³.

Είναι προφανές ότι κατά τη διάρκεια της κρίσης οι ανάγκες για επαρκή κοινωνική προστασία έχουν αυξηθεί, επιβάλλοντας άμεσα την αναμόρφωση ιδίως του υφιστάμενου υπολειμματικού μοντέλου κοινωνικής πρόνοιας για την αντιμετώπιση τριών βασικών προκλήσεων: α) την άμεση στόχευση των (περιορισμένων πλέον) δημόσιων πόρων σε ομάδες του πληθυσμού με αντικειμενικά προβλήματα συμμετοχής στον οικονομικό ιστό, β) την σταδιακή εξασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης στα φτωχά άτομα και νοικοκυριά και γ) την προώθηση των ικανών και διαθέσιμων προς εργασία σε θέσεις ποιοτικής απασχόλησης.

1. Τα Προγράμματα Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος

Η Ο.Κ.Ε. έχει επανειλημμένα τονίσει ότι **ο θεσμός του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος αποτελεί βασικό εργαλείο για την καταπολέμηση της φτώχειας στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης πολιτικής κοινωνικής προστασίας**, που θα στοχεύει στην οικονομική και κοινωνική επανένταξη των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού.

Τα περισσότερα Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν θεσμοθετήσει Γενικά Συστήματα Ελαχίστου Εισοδήματος για κάθε ανασφάλιστο άτομο σε κατάσταση ανάγκης⁴, ενώ έχουν υιοθετηθεί και κατηγοριακά προγράμματα που προσανατολίζονται στη κάλυψη συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού, με έμφαση στους ανασφάλιστους ηλικιωμένους και τα άτομα με αναπηρίες. Από τα

³ Βλ. σχετικά το Παράρτημα 1.

⁴ Τα προγράμματα ελαχίστου εισοδήματος (*minimum income schemes*) εντάσσονται δογματικά στο πεδίο των προνοιακών πολιτικών (*social assistance / welfare policies*) και δεν πρέπει να συγχέονται με τον *κατώτατο μισθό* - *minimum wage* (πεδίο των εργασιακών σχέσεων – *industrial relations*), τα *τακτικά επιδόματα ανεργίας* - *ordinary unemployment benefits* και την *κατώτατη σύνταξη* – *minimum pension* (πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης – *social insurance*).

τέλη της δεκαετίας του 1990 προωθούνται, μάλιστα, διαδικασίες μεταρρύθμισης των εθνικών συστημάτων, που συνδέονται με την αλλαγή του προφίλ των δικαιούχων (το υψηλότερο ποσοστό των ληπτών ελαχίστου εισοδήματος συγκροτείται πλέον από μοναχικά άπορα άτομα, μονογονεϊκές οικογένειες και νέους άνεργους) και την εμφάνιση των νέων διαστάσεων του κοινωνικού αποκλεισμού, οι οποίες δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά από την αγορά εργασίας, τα άτυπα οικογενειακά δίκτυα και την οργανωμένη φιλανθρωπία. Οι στρατηγικές μεταρρύθμισης επικεντρώνονται ιδίως στην βελτίωση των παροχών για την κατοχύρωση αξιοπρεπών όρων διαβίωσης και στην προώθηση των ληπτών στην αγορά εργασίας, ώστε να αμβλυνθεί σταδιακά η εξάρτησή τους από τη δημόσια συνδρομή⁵. Παράλληλα, επιδιώκονται η διεύρυνση του προσωπικού πεδίου εφαρμογής των προγραμμάτων σε όλους τους νόμιμα διαμένοντες στην επικράτεια κάθε Κράτους και η ενίσχυση / βελτίωση των δυνατοτήτων πρόσβασης στις εισοδηματικές παροχές (ενίσχυση των μηχανισμών πληροφόρησης των δυνητικών ληπτών για τα δικαιώματά τους μέσω της δημιουργίας ειδικών δομών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο).

Τα προγράμματα Ελαχίστου Εισοδήματος στην Ευρωπαϊκή Περιφέρεια εξασφαλίζουν ένα «τελικό δίκτυ ασφαλείας» (final safety net) για την κάλυψη βασικών αναγκών διαβίωσης των δικαιούχων, χωρίς να προϋποθέτουν - όπως τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης - καταβολή προγενέστερων εισφορών, κατοχυρώνοντας, στο πλαίσιο ενός σφαιρικού και ολοκληρωμένου μηχανισμού καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, «το θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα επαρκών πόρων και παροχών που εξασφαλίζουν αξιοπρεπή ανθρώπινη διαβίωση». Επομένως, αμβλύνουν τον παθητικό χαρακτήρα των επιδοματικών πολιτικών του Κοινωνικού Κράτους, επιδιώκοντας την κάλυψη των κενών του παραδοσιακού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, δεδομένου ότι συνδυάζουν την επιδοματική πολιτική με συμπληρωματικά μέτρα κοινωνικής ένταξης, λειτουργώντας ως «εισοδηματική εγγύηση, που εξασφαλίζει ένα δίκτυ κοινωνικής προστασίας για άτομα που κινδυνεύουν να περιέλθουν σε συνθήκες φτώχειας».

⁵ Τα πλέον αντιπροσωπευτικά θεσμικά μέτρα για την επίτευξη των συγκεκριμένων στόχων είναι η ενίσχυση της αγοραστικής δύναμης των παροχών για να καλύψουν το αυξημένο κόστος διαβίωσης, η προστασία των παροχών έναντι κατάσχεσης, η προσαρμογή των συστημάτων στις ανάγκες των ληπτών και η παραπομπή των ληπτών σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και απασχόλησης.

Η Ελλάδα και η Ιταλία είναι τα μοναδικά Κράτη Μέλη της ΕΕ που δεν έχουν κατοχυρώσει θεσμικά τη λειτουργία ενός **Γενικού Προγράμματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος** για κάθε ανασφάλιστο άτομο σε κατάσταση ανάγκης. Υπό το πρίσμα αυτό, τα άτομα που αντιμετωπίζουν αυξημένους κινδύνους φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού είτε παραπέμπονται σε κατηγορικά (περίπτωση της Ελλάδας) και τοπικά προγράμματα (περίπτωση της Ιταλίας), είτε αποκλείονται από τον ιστό προστασίας του Κοινωνικού Κράτους

Η ομάδα του πληθυσμού που αντιμετωπίζει το κυριότερο «θεσμικό πρόβλημα» κάλυψης στην περίπτωση της Ελλάδας **αντιστοιχεί σε φτωχά άτομα ικανά και διαθέσιμα προς εργασία**, τα οποία είτε δεν έχουν ενταχθεί ποτέ στην αγορά εργασίας ή έχουν εξαντλήσει τα δικαιώματά τους για λήψη τακτικών ή έκτακτων παροχών ανεργίας από τον Ο.Α.Ε.Δ. Τα άτομα αυτά δεν έχουν δυνατότητα πρόσβασης στο δημόσιο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, γιατί δεν προβλέπεται ένα γενικό πρόγραμμα για κάθε άτομο σε κατάσταση οικονομικής αδυναμίας αλλά ούτε και κάποιο ειδικό πρόγραμμα για τους ανασφάλιστους ανέργους. Η προστασία τους περιορίζεται στη λήψη παροχών νοσοκομειακής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, χωρίς να εξασφαλίζεται ένα πλέγμα παροχών και υπηρεσιών ελαχίστων ορίων διαβίωσης.

2. Η πιλοτική εφαρμογή ενός Προγράμματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος

Η πιλοτική εφαρμογή ενός Προγράμματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος⁶ προβλέφθηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα μόλις το 2012 με βάση τις διατάξεις της υποπαραγράφου ΙΑ.3. του άρθρου πρώτου του **Ν. 4093/2012**

⁶ Η επιλογή της πιλοτικής εφαρμογής ενός Προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του Μνημονίου Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών Πολιτικών (Δεκέμβριος 2012) για την εφαρμογή του Β' Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής της Ελληνικής Οικονομίας, που αναφέρει χαρακτηριστικά (σ. 52) την υποχρέωση της Κυβέρνησης για «Υιοθέτηση νομοθεσίας που εισάγει νέα κοινωνικά προγράμματα, συμπεριλαμβανοντας:

- ❑ *Επιδόματα ίσα με 200 € το μήνα, που θα δίνονται μέχρι και 12 μήνες σε μακροχρόνια ανέργους που εξαντλούν την μέγιστη διάρκεια του επιδόματος ανεργίας (12 μήνες), με την προϋπόθεση ότι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για άλλα προγράμματα εκπαίδευσης και έχουν οικογενειακό φορολογήσιμο εισόδημα μέχρι 10.000 €, με όριο δαπάνης τα 35 εκατομμύρια €*
- ❑ *Ένα πρόγραμμα εξασφάλισης ενός ελάχιστου επιπέδου εισοδήματος που εφαρμόζεται πιλοτικά σε δύο περιοχές τις χώρες με διαφορετικές κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, με ένα όριο δαπάνης τα 20 εκατομμύρια €, με χρόνο έναρξης το 2014».*

«Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»⁷. Η Ο.Κ.Ε., αναγνωρίζοντας ότι η Ελλάδα έχει υστερήσει σημαντικά στην εφαρμογή ενός προγράμματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος, έχει επανειλημμένα τονίσει την ανάγκη **άμεσης εφαρμογής του σε ολόκληρη τη χώρα**⁸.

Το Πρόγραμμα ξεκίνησε σε 13 επιλεγμένους Δήμους στις 15 Νοεμβρίου 2014⁹ και ολοκληρώθηκε στις 15 Απριλίου 2015, καλύπτοντας περίπου 20.000 άτομα. Απευθύνθηκε σε άτομα και οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες **ακραίας φτώχειας**¹⁰ και βασίσθηκε σε τρεις Πυλώνες:

- ⇒ εισοδηματική στήριξη των δικαιούχων (μέσω μηνιαίας κλιμακούμενης¹¹ επιδοματικής παροχής)
- ⇒ εξασφάλιση πρόσβασης των δικαιούχων σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά
- ⇒ υποστήριξη των δικαιούχων που μπορούν να απασχοληθούν για την ένταξη ή επανένταξή τους στην αγορά εργασίας.

Εάν και το Πρόγραμμα **σχεδιάσθηκε με σχετικά ορθολογικό τρόπο**, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες εκπλήρωσης των τριών εθνικών στόχων της Ελληνικής Πολιτείας για την καταπολέμηση της φτώχειας (National Poverty Targets), όπως έχουν οριοθετηθεί και αποτυπώνονται στο **Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων**¹², **δεν υλοποιήθηκε ολοκληρωμένα**, καθώς δεν

7 Η ρήτρα της πιλοτικής εφαρμογής δυσχεραίνει τον χαρακτηρισμό της σχετικής διάταξης ως νομοθετικού μηχανισμού κατοχύρωσης ενός γενικού συστήματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

8 Βλ. Γνώμη της Ο.Κ.Ε. νο 304 επί του σχ/ν «Ρυθμίσεις για την Λήψη Αμεσων Μέτρων για την Αντιμετώπιση της Ανθρωπιστικής Κρίσης, την Οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών Οργάνων και Λοιπές Διατάξεις» (Μάιος 2015)

9 Οι δικαιούχοι υπέβαλαν ηλεκτρονικά τις αιτήσεις τους στην ιστοσελίδα www.energo-eke.gr για να ενταχθούν στο Πρόγραμμα.

10 Η στατιστική οριοθέτηση των ομάδων του πληθυσμού σε συνθήκες ακραίας φτώχειας εξαρτάται από την επιλογή δεικτών ακραίας φτώχειας, που μπορεί να καθορισθούν από το κόστος ενός βασικού καλαθιού αγαθών για την εξασφάλιση του επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης.

11 Το ύψος της παροχής προσαρμόζεται στο εισοδηματικό προφίλ του κάθε δικαιούχου, καθώς καλύπτει τη διαφορά μεταξύ του διαθέσιμου εισοδήματος και του προκαθορισμένου «εισοδηματικού κατωφλίου».

12 Βλ. Ελληνική Δημοκρατία / Υπουργείο Οικονομικών, *Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011 – 2014 – Ελλάδα*, Απρίλιος 2011. Επισημαίνεται ότι:

(α) Ο πρώτος στόχος μεταφράζεται σε μείωση του ποσοστού όσων απειλούνται από φτώχεια ή/και αποκλεισμό από το 28% το 2008 σε 24% το 2020. Στο πλαίσιο του Ε.Π.Μ., ο πληθυσμός που απειλείται από φτώχεια ή/και αποκλεισμό ορίζεται σύμφωνα με τους εξής δείκτες: ποσοστό ατόμων

ενεργοποιήθηκαν όλοι οι Πυλώνες παρά μόνο ο Πυλώνας της εισοδηματικής στήριξης – και σε ένα δεύτερο επίπεδο ο Πυλώνας της πρόσβασης σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά.

Δυστυχώς μέχρι σήμερα το αρμόδιο για την παρακολούθηση της πιλοτικής εφαρμογής του Προγράμματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης **δεν έχει δώσει στη δημοσιότητα τα αποτελέσματα της εξωτερικής αξιολόγησης της πιλοτικής εφαρμογής του**, που είχε ανατεθεί στην Παγκόσμια Τράπεζα (για πέντε Δήμους) και στο Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού» (ΕΙΕΑΔ)¹³. Ως συνέπεια, δεν μπορούν να προκύψουν συμπεράσματα για τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της πιλοτικής εφαρμογής σε θεσμικό, επιχειρησιακό, οργανωτικό και χρηματοδοτικό επίπεδο, ενώ δυσχεραίνεται οποιαδήποτε διαδικασία τεκμηρίωσης νέων πρωτοβουλιών τεχνικών καταπολέμησης της ακραίας φτώχειας στην Ελλάδα, όπως ενδεικτικά: η άμβλυση του στίγματος και των προκαταλήψεων κατά των ληπτών προνοιακών παροχών, η ενεργοποίηση των ληπτών, ώστε να αμβλυνθεί σταδιακά η εξάρτησή τους από τη δημόσια συνδρομή, η ενίσχυση των μηχανισμών πληροφόρησης των δυνητικών ληπτών.

που απειλούνται από φτώχεια, ποσοστό ατόμων με σοβαρή υλική στέρηση και ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά χαμηλής έντασης εργασίας. Όσον αφορά τους δύο τελευταίους δείκτες, οι ορισμοί που χρησιμοποιούνται είναι σύμφωνοι με τους ορισμούς που χρησιμοποιούνται για την παρακολούθηση του στόχου της φτώχειας / κοινωνικής ένταξης στη Στρατηγική «Ευρώπη 2020».

(β) Ο δεύτερος στόχος αφορά άτομα ηλικίας 0 – 17 ετών (βρέφη, νήπια, παιδιά, εφήβους) και μεταφράζεται σε μείωση του ποσοστού των παιδιών που απειλούνται από φτώχεια από το 23% το 2008 σε 18% το 2020.

(γ) Ο τρίτος στόχος δεν είναι ποσοτικοποιημένος αλλά αντανακλά την βούληση του Ελληνικού Κράτους για λήψη μέτρων που θα οδηγήσουν σε βελτίωση της πρόσβασης των πολιτών σε βασικές υπηρεσίες στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα ενεργητικής ένταξης (*Πρόσβαση σε Ποιοτικές Υπηρεσίες*). Βλ. σχετικά Ελληνική Δημοκρατία / Υπουργείο Οικονομικών, *Greek National Reforms Programme 2014*, Απρίλιος 2014, σ. 46.

13 Βλ. σχετικά το άρθρο 7 της υπ. αρ. 39892/ΓΔ1.2/7.11.2014 Κοινής Απόφασης των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, που ρητώς προβλέπει ότι:

«Θ. Το ΕΙΕΑΔ υποστηρίζει επιστημονικά τη Μονάδα Προγράμματος «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα» για την ανάλυση στατιστικών στοιχείων, την παρακολούθηση και αξιολόγηση της πιλοτικής εφαρμογής βάσει συστήματος δεικτών καθώς και τη διαχείριση και το συντονισμό προγραμμάτων συμβουλευτικής, κατάρτισης και προώθησης στην εργασία προσαρμοσμένων στις ανάγκες των ενταγμένων στο πρόγραμμα, οι οποίοι δύνανται να εργαστούν».

3. Η κοινωνικοπολιτική κατοχύρωση ενός Προγράμματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος

Η θεσμοθέτηση ενός Προγράμματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος συζητήθηκε για πρώτη φορά στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης το 2008¹⁴ και «επικυρώθηκε» το 2013 ως βασική εισήγηση της **«Πράσινης Βίβλου για την Εθνική Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης»**, που οριοθέτησε το πλέγμα των επιλογών για την ανάπτυξη μίας ολοκληρωμένης πολιτικής πρόληψης και καταπολέμησης του εργασιακού και κοινωνικού αποκλεισμού ευπαθών ομάδων του πληθυσμού που διαβιούν στην Ελλάδα¹⁵. Η κοινωνικοπολιτική κατοχύρωση του Προγράμματος εξασφαλίστηκε πλήρως το 2014 με το **Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη** που εκπονήθηκε τον Δεκέμβριο του 2014 από την Διεύθυνση Κοινωνικής Προστασίας και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας με τη συνδρομή της Ομάδας Εργασίας για την Εθνική Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης και ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων. Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη τεκμηριώνει τους βασικούς άξονες **μίας Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης**, που απομακρύνεται από παραδοσιακά μοντέλα **καθολικής κάλυψης του πληθυσμού** (ανεξάρτητα από την θέση του ατόμου στην αγορά εργασίας, την κοινωνικοασφαλιστική του προστασία και την εισοδηματική / περιουσιακή του κατάσταση) μέσω δημόσιων μη ανταποδοτικών μεταβιβάσεων και υπηρεσιών. Υπό το πρίσμα αυτό, η Στρατηγική επιδιώκει να διοχετεύσει πόρους και να δημιουργήσει ευκαιρίες σε άτομα και

14 Βλ. Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, *Οι στοχευμένες πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας στο Ελληνικό Σύστημα Κοινωνικής Πρόνοιας – Προς ένα νέο μοντέλο κοινωνικής δικαιοσύνης*, 2008.

15 Βλ. Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, *Η Πράσινη Βίβλος για την Εθνική Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης*, Αθήνα, Ιούλιος 2013. Η Μελέτη σχεδιάστηκε τον Φεβρουάριο του 2013 με πρωτοβουλία του Υφυπουργού Πρόνοιας, ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο του 2013 και τα πορίσματα της στηρίχθηκαν στην αναλυτική καταγραφή και αξιολόγηση των υφιστάμενων πολιτικών ένταξης, σε καλές πρακτικές άλλων κρατών της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας και τις κατευθυντήριες αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο των κοινωνικών στόχων της Στρατηγικής ΕΕ 2020 για μία «Εξυπνη, Βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς Ανάπτυξη», και των σχετικών Εμβληματικών Πρωτοβουλιών της. Βλ. ιδίως τις Ανακοινώσεις της Επιτροπής *«Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού - Ένα Ευρωπαϊκό Πλαίσιο για κοινωνική και εδαφική συνοχή»*, COM(2010) 758/16.12.2010 και *«Στοχεύοντας στις κοινωνικές επενδύσεις για την ανάπτυξη και τη συνοχή - συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (2014-2020)»*, COM(2013) 83/20.2.2013.

οικογένειες που αντιμετωπίζουν καταστάσεις κινδύνου¹⁶ εξαιτίας της αντικειμενικής αδυναμίας τους να εξασφαλίσουν αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης:

- ⇒ είτε από ίδιους πόρους (π.χ. κινητή και ακίνητη περιουσία)
- ⇒ είτε από την αγορά εργασίας
- ⇒ είτε από το δημόσιο σύστημα της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης
- ⇒ είτε από το δημόσιο σύστημα υγείας.

Η θεσμοθέτηση ενός Γενικού Συστήματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος αποτελεί βασική προτεραιότητα της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης, καθώς το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη προβλέπει ρητώς¹⁷ ότι «το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας αξιοποιώντας α) τα αποτελέσματα της αξιολόγησης της πιλοτικής εφαρμογής του Προγράμματος «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα» και β) τα πορίσματα της μελέτης αναμόρφωσης των προγραμμάτων εισοδηματικής στήριξης συγκεκριμένων ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, **θα προχωρήσει εντός του 2015 στη θεσμοθέτηση του Γενικού Συστήματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος ως το βασικό εργαλείο των δημόσιων πολιτικών για την προώθηση του μοντέλου στοχευμένης κάλυψης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού**».

Δυστυχώς έως σήμερα, το αρμόδιο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης δεν έχει εντάξει τη θεσμοθέτηση ενός Γενικού Συστήματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στις προτεραιότητες επιχειρησιακής εφαρμογής της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης, καθώς αφενός δεν έχει εκπονήσει κάποιο Θεματικό Σχέδιο Δράσης, αφετέρου δεν έχει καταθέσει σχέδιο σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Ούτως ή άλλως, όπως έχει ήδη επισημάνει η ΟΚΕ στην υπ. αρ. 308 Γνώμη Πρωτοβουλίας «*Η Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη: Προτεραιότητες και προκλήσεις αποτελεσματικής εφαρμογής*», εντοπίζεται μία σημαντική καθυστέρηση της διοίκησης σε σχέση με

16 Οι επωφελούμενοι της Στοχευμένης Στρατηγικής αντιστοιχούν σε άτομα και οικογένειες που απειλούνται ή έχουν εγκλωβισθεί σε συνθήκες φτώχειας, με βάση την ακόλουθη τυπολογία:

- πρόσωπα σε συνθήκες ακραίας φτώχειας
- παιδιά ηλικίας 0-17 ετών σε καταστάσεις αποκλεισμού
- πρόσωπα με αυξημένους κινδύνους φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

17 Βλ. σχετικά Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη*, Δεκέμβριος 2014, σελ. 57-58.

την δημοσιοποίηση του **Σχεδίου Δράσης** της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης¹⁸, που πρέπει σε κάθε περίπτωση να συνταχθεί με όρους διαφάνειας και δημοκρατικής διαβούλευσης

19

18 Βλ. σχετικά Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη*, Δεκέμβριος 2014, σ. 6, που τονίζει ότι:

«Το Σχέδιο Δράσης για την εξειδίκευση της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης θα εκπονηθεί από την αρμόδια Διεύθυνση Κοινωνικής Προστασίας και Κοινωνικής Συνοχής εντός του πρώτου εξαμήνου του 2015».

19 Βλ. ΟΚΕ, Γνώμη Πρωτοβουλίας 308 «*Η Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη: Προτεραιότητες και προκλήσεις αποτελεσματικής εφαρμογής*», 2015, που επισημαίνει ότι:

«Η ΟΚΕ θεωρεί ως άμεση προτεραιότητα επιχειρησιακής ενδυνάμωσης των πολιτικών κοινωνικής ένταξης την εκπόνηση και δημόσια διαβούλευση του Σχεδίου Δράσης της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης, που πρέπει να εξασφαλίσει ευρεία συναίνεση για την προώθηση ολοκληρωμένων δράσεων πρόληψης και καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού σε περιόδους έντονης οικονομικής κρίσης. Επισημαίνεται ότι το **Σχέδιο Δράσης θα αποτελέσει τον Οδικό Χάρτη ανάπτυξης της Στρατηγικής, οριοθετώντας ιδίως τις απαραίτητες ενέργειες άμεσης ή μεσοπρόθεσμης εφαρμογής των προτεινόμενων Μέτρων**».

Γ. ΘΕΣΕΙΣ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε. ΕΠΙ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΝΟΜΟΥ

Βάσει των ανωτέρω και σε συνέχεια των διαχρονικών της θέσεων για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, όπως έχουν εκφρασθεί σε σειρά Γνωμών²⁰, η Ο.Κ.Ε. προβαίνει στις εξής παρατηρήσεις επί της πρότασης νόμου:

1. Η Ο.Κ.Ε. διαπιστώνει ότι **οι διαχρονικές θέσεις της για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στο πλαίσιο υλοποίησης μίας Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης αντανακλώνται** στην υπό συζήτηση πρόταση νόμου. Η Ο.Κ.Ε. θεωρεί ότι οι βασικοί άξονες της πρότασης νόμου εξυπηρετούν σε σημαντική έκταση την προώθηση του υποδείγματος της **Ενεργητικής Ένταξης** των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού²¹, που συνδυάζει την επαρκή ενίσχυση του εισοδήματος, την προώθηση στην απασχόληση χωρίς αποκλεισμούς και την πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες φροντίδας, λαμβάνοντας υπόψη τόσο τον αντίκτυπο των μέτρων στην κοινωνική και οικονομική ενσωμάτωση των ευάλωτων ατόμων, όσο και τις πιθανές μεταξύ τους συνέργειες.
2. Η Ο.Κ.Ε. θεωρεί ότι η προσέγγιση της πρότασης νόμου **καλύπτει τις προϋποθέσεις ανάπτυξης του Γενικού Συστήματος Ελάχιστου Εισοδήματος**, που είχαν αναλυτικά περιγραφεί στην υπ. αρ. 301 Γνώμη Πρωτοβουλίας²² και εξυπηρετεί τις σχετικές προτεραιότητες της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης²³.
3. Η Ο.Κ.Ε. επαναλαμβάνει τη θέση της ότι η ολοκληρωμένη κατοχύρωση δικαιωμάτων των ατόμων που αντιμετωπίζουν αυξημένους κινδύνους

20 Βλ. ενδεικτικά τις Γνώμες υπ' αρ. 301 (Μάρτιος 2014), υπ' αρ. 304 (Μάϊος 2015) και υπ' αρ. 308 (Ιούνιος 2015).

21 Η συζήτηση περί ενεργητικής ένταξης στο επίπεδο της ΕΕ εγκαινιάστηκε στις αρχές της δεκαετίας του 2000 με την έκδοση της Ανακοίνωσης της Επιτροπής «*Να οικοδομήσουμε μια Ευρώπη χωρίς αποκλεισμούς*», COM (2000) 79/1.3.2000 και σχηματοποιήθηκε το 2008 με την έκδοση της Σύστασης της Επιτροπής «*Ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας*», COM(2008) 369/3.10.2008.

22 Για την φιλοσοφία, τις αρχές και το περιεχόμενο ενός γενικού συστήματος ελάχιστου εισοδήματος, όπως έχουν διατυπωθεί από την Ο.Κ.Ε. στην υπ. αρ. 301 (Μάρτιος 2014) Γνώμη βλ. το Παράρτημα 2.

23 Βλ. τη Γνώμη υπ' αρ. 308 «*Η Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη: Προτεραιότητες και προκλήσεις αποτελεσματικής εφαρμογής*» (Ιούνιος 2015).

φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού επιβάλλει - σύμφωνα με τις σχετικές ρήτρες του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου για την Κοινωνική Ένταξη - την άμεση επεξεργασία και υιοθέτηση από το Ελληνικό Κοινοβούλιο ενός **Νόμου – Πλαισίου** που θα θεσπίσει το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Ένταξης (ΕΣΚΕ), ρυθμίζοντας ενιαία, ομοιόμορφα και οριζόντια τα ακόλουθα πεδία:

- οριοθέτηση του προσωπικού και υλικού πεδίου εφαρμογής των παρεμβάσεων του Συστήματος
 - κατοχύρωση των βασικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των ωφελούμενων
 - τυποποίηση του περιεχομένου των παρεμβάσεων του Συστήματος
 - κατοχύρωση των βασικών αρχών και διαδικασιών που θα διέπουν τον σχεδιασμό, την εφαρμογή, την παρακολούθηση και τον συντονισμό των παρεμβάσεων του δημόσιου τομέα
 - κατοχύρωση των βασικών αρχών και διαδικασιών που θα διέπουν την συνεργασία και την δικτύωση μεταξύ φορέων του δημόσιου και του ιδιωτικού (κερδοσκοπικού και μη) τομέα.
4. Η Ο.Κ.Ε. θεωρεί ότι η προτεινόμενη αύξηση της συνολικής εισοδηματικής ενίσχυσης του Πυλώνα Α' του Προγράμματος «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα» **μπορεί να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των αναδιανεμητικών παρεμβάσεων της Πολιτείας** σε σχέση με την καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας.
5. Η Ο.Κ.Ε. θεωρεί ότι η προτεινόμενη επέκταση της εφαρμογής του Προγράμματος «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα» στο σύνολο των Δήμων της χώρας **αποτελεί μία ριζική τομή προς την κατεύθυνση αποκεντρωμένων κοινωνικών πολιτικών. Λόγω ακριβώς της σημασίας της, πρέπει να στηριχθεί σε ένα ολοκληρωμένο Σχέδιο Δράσης των συναρμόδιων Υπουργείων** (Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης), που θα κατοχυρώσει τις προϋποθέσεις αποτελεσματικής υλοποίησης των παρεμβάσεων και συντονισμού των

φορέων της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης σε περιόδους δημοσιονομικών περιορισμών.

6. Τέλος όσον αφορά στις λοιπές προβλέψεις της Πρότασης Νόμου (**Άρθρα 2-6**), η Ο.Κ.Ε. θεωρεί ότι στο σύνολο τους **μπορούν να εξυπηρετήσουν** την προώθηση των στόχων της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης σε σχέση ιδίως με τον Άξονα 1 (καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας)²⁴ και τον Άξονα 3 (προώθηση της ένταξης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού,)²⁵.

Μέτρο ΕΣΚΕ	Πρόταση Νόμου
1.1.1. Πρόσβαση σε βασικά είδη διαβίωσης	Άρθρο 2
1.1.4. Πρόσβαση σε κατάλληλη στέγη	Άρθρο 3
1.1.6. Πρόσβαση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα	Άρθρο 4
3.3.1. Πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες ανοικτής φροντίδας	Άρθρο 5
3.3.4. Προώθηση της αποϊδρυματοποίησης, αποκατάστασης και επανένταξης	Άρθρο 6

24 Ο Άξονας 1 της Στρατηγικής εστιάζει στην προστασία των ατόμων που βιώνουν **συνθήκες ακραίας φτώχειας**, και είτε βρίσκονται σε κατάσταση κρίσης (π.χ. άστεγοι) είτε αδυνατούν να καλύψουν τις βασικές ανάγκες διαβίωσής τους. Η συγκεκριμένη ομάδα του πληθυσμού αποτελεί **ομάδα υψηλής δημόσιας προτεραιότητας**, καθώς παρουσιάζει τον υψηλότερο βαθμό κινδύνου και την μεγαλύτερη ανάγκη υποστήριξης από τις οργανωμένες υπηρεσίες της κοινωνικής διοίκησης σε περιόδους οικονομικής ύφεσης.

25 Ο Άξονας 3 της Στρατηγικής επικεντρώνεται στην προώθηση της ένταξης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, που συνδυάζει την ενίσχυση του εισοδήματος, την προώθηση στην απασχόληση χωρίς αποκλεισμούς και την πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες. Υποκείμενα των παρεμβάσεων του Άξονα είναι άτομα και οικογένειες σε κατάσταση φτώχειας, που είτε έχουν ήδη ενταχθεί σε προγράμματα κάλυψης του Άξονα 1 (π.χ. λήπτες παροχών ελαχίστου εισοδήματος), είτε εντάσσονται για πρώτη φορά σε προγράμματα κάλυψης του Άξονα 3, καθώς δεν αντιμετωπίζουν καταστάσεις ακραίας φτώχειας.

Δ. ΚΥΡΙΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η Ο.Κ.Ε., με την ευκαιρία της παρούσας Γνώμης επί της πρότασης νόμου επιθυμεί να αναδείξει για άλλη μία φορά τις **πλέον κρίσιμες θεσμικές και επιχειρησιακές προκλήσεις**, οι οποίες πρέπει να αποτελέσουν **άμεσες προτεραιότητες της Ελληνικής Πολιτείας**, με στόχο την προστασία και την ένταξη των **πλέον ευάλωτων ομάδων**:

1. **Άμεση θεσμοθέτηση και εφαρμογή ενός γενικού Συστήματος Ελαχίστου Εισοδήματος** για κάθε άτομο που δεν εργάζεται και αδυνατεί να εξασφαλίσει αντικειμενικά με τις δικές του δυνάμεις ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, ανεξάρτητα από τις σχετικές ρήτρες περί δημοσιονομικής ουδετερότητας που προβλέπονται στο κείμενο της *Συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων* του Αυγούστου 2015

2. **Άμεση θεσμοθέτηση και εφαρμογή μίας Εθνικής Στρατηγικής για την πρόληψη και καταπολέμηση του κινδύνου έλλειψης στέγης**²⁶, που θα κατοχυρώσει εκτός των άλλων την απαγόρευση των πλειστηριασμών πρώτης κατοικίας από ιδιώτες και το δημόσιο για δανειολήπτες που πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις ετήσιου οικογενειακού επιδόματος, κινητής και ακίνητης περιουσίας και αδυνατούν αντικειμενικά να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους, καλύπτοντας τις αδυναμίες εφαρμογής του **Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Αντιμετώπιση του Προβλήματος της Έλλειψης Στέγης**²⁷ και αξιοποιώντας τις **θετικές εμπειρίες του Προγράμματος «Στέγαση και Επανάταξη»**²⁸

26 Το Σχέδιο της Εθνικής Στρατηγικής εκπονήθηκε το 2015 από το ΤΕΙ Αθήνας στο πλαίσιο σχετικής Προγραμματικής Σύμβασης με το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης με βάση τις προβλέψεις του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου για την Κοινωνική Ένταξη. Παράλληλα, το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών εκπόνησε μία εξειδικευμένη Στρατηγική για την ανάπτυξη πολιτικών κοινωνικής κατοικίας στην Ελλάδα.

27 Το Σχέδιο εκπονήθηκε το 2013 από τη Διεύθυνση Κοινωνικής Αντίληψης και Αλληλεγγύης της Γενικής Γραμματείας Πρόνοιας με βάση τις ρήτρες του άρθρου 29 του Ν. 4052/2012.

28 Το Πρόγραμμα «Στέγαση - Επανάταξη» υιοθετήθηκε τον Σεπτέμβριο του 2014, αποτελώντας την πρώτη οργανωμένη οριζόντια παρέμβαση της Ελληνικής πολιτείας για την κοινωνική προστασία των

3. **Αναθεώρηση** του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και ανάπτυξη ενός **Εθνικού Πλαισίου Ποιότητας Κοινωνικών Υπηρεσιών** («Χάρτης Ποιότητας των Κοινωνικών Υπηρεσιών»)

4. **Ενίσχυση των αρμοδιοτήτων και πόρων των ΟΤΑ** (Περιφέρειες και Δήμοι) για την άσκηση αποκεντρωμένων πολιτικών κοινωνικής ένταξης.

5. **Ενεργοποίηση του ιδιωτικού τομέα και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών** για την καταπολέμηση των φαινομένων της φτώχειας και του αποκλεισμού μέσω καινοτομικών πρωτοβουλιών που θα ενισχύουν με συντονισμένο τρόπο τις αντίστοιχες δημόσιες πολιτικές.

6. **Ευαισθητοποίηση των κοινωνικών εταίρων** και εμπλοκή τους στην προώθηση θεματικών πρωτοβουλιών καταπολέμησης της φτώχειας, όπως η προστασία των εργαζομένων φτωχών²⁹, η ενεργοποίηση των ανέργων και η καταπολέμηση των διακρίσεων σε βάρος των ηλικιωμένων εργαζομένων.

7. **Αξιοποίηση όλων των διαθέσιμων εσωτερικών και εξωτερικών πηγών χρηματοδότησης**, όπως έχουν παρουσιασθεί αναλυτικά στη Γνώμη υπ' αρ. **308** «Η Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη: Προτεραιότητες και προκλήσεις αποτελεσματικής εφαρμογής» (Ιούνιος 2015).

Ειδικότερα, η ΟΚΕ θεωρεί ως **υψηλή προτεραιότητα χρηματοδοτικής ενδυνάμωσης των πολιτικών καταπολέμησης της φτώχειας την αξιοποίηση του συνόλου των πηγών του ΕΣΠΑ 2014-2020**, με έμφαση στους πόρους του Θεματικού Στόχου 9 «Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας και κάθε διάκρισης»³⁰ που θα υλοποιηθεί στο πλαίσιο των 13 Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΣΕΣ

αστέγων μέσω της παροχής υπηρεσιών και παροχών σε είδος. Προοριζόταν να καλύψει 1.200 άτομα για διάστημα δώδεκα μηνών με προϋπολογισμό 10.000.000 ευρώ από εθνικούς πόρους, με έμφαση στις ακόλουθες ειδικές κατηγορίες:

- οικογένειες και άτομα που φιλοξενούνται σε Κοινωνικούς Ξενώνες Βραχυχρόνιας Φιλοξενίας ή Ξενώνες Ύπνου
- οικογένειες και άτομα που κάνουν χρήση των υπηρεσιών Ανοιχτών Κέντρων Ημέρας Αστέγων
- άτομα που έχουν καταγραφεί από τις κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων ή τα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας ως άστεγοι και μπορούν άμεσα να επανενταχθούν.

²⁹ Βλ. σχετικά το Παράρτημα 1.

³⁰ Το σύνολο της Ενωσιακής ενίσχυσης προς την Ελλάδα για την προώθηση του Θεματικού Στόχου 9 «Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας και κάθε διάκρισης» ανέρχεται σε **1.303.336.729,60** ευρώ (6,5% της συνολικής Ενωσιακής Συνδρομής).

2014-2020. Επισημαίνει την ανάγκη συντονισμού των **Περιφερειακών Στρατηγικών Κοινωνικής Ένταξης** από όλες τις Περιφέρειες της χώρας μέσω διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης, ενώ υπογραμμίζει την σκοπιμότητα εκπόνησης και **Τοπικών Στρατηγικών Κοινωνικής Ένταξης** από Δήμους με ενδιαφέρον για την ενδυνάμωση του κοινωνικού τους ρόλου.

Παράλληλα, η ΟΚΕ επισημαίνει για μία ακόμα φορά την ανάγκη **αξιοποίησης και των πόρων από τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα του Εθνικού Σκέλους** του ΕΣΠΑ 2014-2020, που μπορούν να ενισχύσουν τη βιωσιμότητα ειδικών δράσεων της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης³¹.

31 Βλ. σχετικά Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη*, Δεκέμβριος 2014, σ. 102, που τονίζει ότι:
«Η αναλυτική καταγραφή και αξιοποίηση των σχετικών χρηματοδοτικών ευκαιριών θα αποτελέσει αντικείμενο κοινής πρωτοβουλίας των Υπουργείων Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας στο πρώτο εξάμηνο του 2015».

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

Ο κίνδυνος φτώχειας στην Ελλάδα: τάση, σύγκριση με άλλες χώρες της ΕΕ και ομάδες που πλήττονται

1. Σύγκριση με τις χώρες της ΕΕ και διαχρονική τάση της φτώχειας στην Ελλάδα

Λόγω της παρατεταμένης οικονομικής ύφεσης, η μελέτη των προβλημάτων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Υπάρχουν ομάδες πληθυσμού που είναι ιδιαίτερα ευάλωτες και υπάρχει ένας ιδιαίτερα αυξημένος κίνδυνος ανάπτυξης μιας προσωπικής διαδρομής στη φτώχεια. Μεσοπρόθεσμα, τα νοικοκυριά τα οποία διαθέτουν λιγότερα περιουσιακά στοιχεία, περιορισμένες δυνατότητες αντίδρασης, και λιγότερη πρόσβαση σε τραπεζικές υπηρεσίες και προϊόντα ενδεχομένως να βιώσουν βαθύτερη, πιο ακραία ίσως και απόλυτη φτώχεια ή κοινωνικό αποκλεισμό. Βραχυχρόνια ωστόσο πλήττονται όσοι βρίσκονται «κοντά στη φτώχεια», ενώ επηρεάζονται και νέες ομάδες που διαφορετικά δεν θα είχαν επηρεαστεί. Ο απροσδόκητος αποκλεισμός τους από την προστασία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, η αναπάντεχη μετάβασή τους - λόγω της οικονομικής κρίσης και ιδιαίτερα της αναδιάρθρωσης της αγοράς εργασίας- μεταξύ των φτωχών και η αντιμετώπιση άλλων πιθανών προβλημάτων (π.χ. κρίση της οικογένειας, υπερχρέωση και αδυναμία χρήσης υπηρεσιών που παραδοσιακά απευθύνονται οι φτωχοί), ενδεχομένως να τους παγιδεύσει στη φτώχεια.

Εξετάζοντας τα στοιχεία της Έρευνας Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (EU-SILC) διαπιστώνεται, καταρχήν (Σχήμα 1) ότι ο κίνδυνος φτώχειας στην Ελλάδα (22,1% το 2014) απέχει σημαντικά από τον μέσο όρο της Ε.Ε.-28 (17,2% το 2014). Μεταξύ των 28 χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρατηρούνται έντονες διαφοροποιήσεις. Το 2014, τα υψηλότερα ποσοστά παρατηρούνται στη Ρουμανία, στην Ισπανία (25,4% και 22,2% αντίστοιχα), στην Ελλάδα (22,1%), στην Βουλγαρία και στην Εσθονία (21,8%), ενώ τα χαμηλότερα στη Φιλανδία (12,8%), στη Σλοβακία (12,6%), στη Δανία (11,9%), στην Ολλανδία (11,6%) και στη Τσεχική Δημοκρατία (9,7%) (Σχήμα 1).

Αναφορικά με τη διαχρονική τάση της φτώχειας στην Ελλάδα, παρατηρείται σημαντική άνοδος μεταξύ 2010 και 2013 (από 20,1% σε 23,1%) και μία συγκράτηση για το 2014 (22,1%).

Εκρηκτική είναι και η αύξηση του κινδύνου 'ακραίας φτώχειας':³² από 8,2% το 2011 ανέρχεται σε 11,1% το 2013 και μειώνεται σε 10,4% το 2014. Αντίστοιχα συμπεράσματα προκύπτουν με βάση το χάσμα της φτώχειας:³³ από 24,9% το 2008, ανέρχεται σε 29,9% το 2012 και υπολογίζεται σε 31,3% το 2014, φανερώνοντας την επιμήκυνση της απόστασης του εισοδήματος των φτωχών από το όριο της φτώχειας (Σχήμα 2).

Όμως, εξαιρετικά δραματική θα λέγαμε ότι είναι η επιδείνωση των δεικτών φτώχειας στην περίοδο της τρέχουσας κρίσης, σε απόλυτους όρους, δηλαδή, όταν το κατώφλι της φτώχειας παραμένει διαχρονικά σταθερό σε όρους πραγματικής αγοραστικής δύναμης. Όντως, η τιμή του δείκτη κινδύνου φτώχειας για το έτος 2011 υπολογιζόμενο με το κατώφλι φτώχειας του έτους 2008 (60% του διάμεσου εισοδήματος του 2008, εκφρασμένου σε τιμές του 2011 με βάση τον εναρμονισμένο δείκτη τιμών καταναλωτή) ήταν 24,9% ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για το 2012 έφτασε στο 35,8%, στο 44,3% το 2013 και εκτοξεύτηκε στο 47% το 2014. Με άλλα λόγια, στην περίοδο της τρέχουσας κρίσης (2008-2014), είχαμε αύξηση της φτώχειας σε απόλυτους όρους κατά 24,7 ποσοστιαίες μονάδες ή κατά 139% (Σχήμα 2).

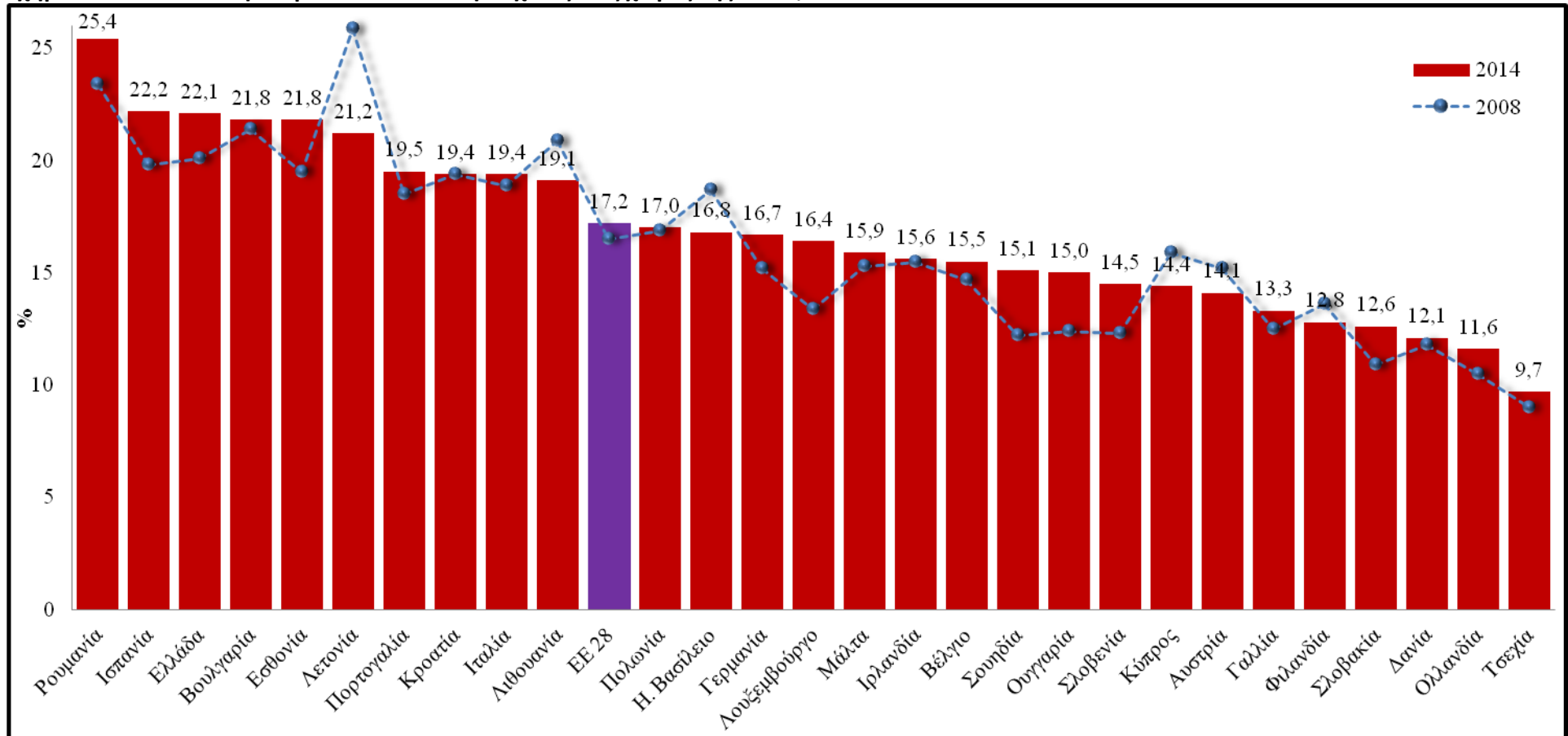
Επισημαίνεται ότι η μείωση του ορίου φτώχειας³⁴ σηματοδοτεί γενικότερη μείωση του επιπέδου ευημερίας του πληθυσμού παρότι η αύξηση της αναλογίας φτωχών περιορίζεται. Αυτό σε γενικές γραμμές αποτυπώνεται και στην εξέλιξη του μέσου ισοδύναμου εισοδήματος των νοικοκυριού. Από 9.591€ το 2008 μειώνεται σε 5.571€ το 2014 που αντιπροσωπευτεί μείωση πάνω από 40%.

32 Με εισόδημα κάτω από 40% του ισοδύναμου διαθέσιμου διαμέσου εισοδήματος.

33 Αναφέρεται στην εισοδηματική κατάσταση των φτωχών και είναι η διαφορά μεταξύ του κατωφλιού του κινδύνου φτώχειας και του ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος των φτωχών. Εκφράζεται ως ποσοστό επί του κατωφλιού του κινδύνου φτώχειας.

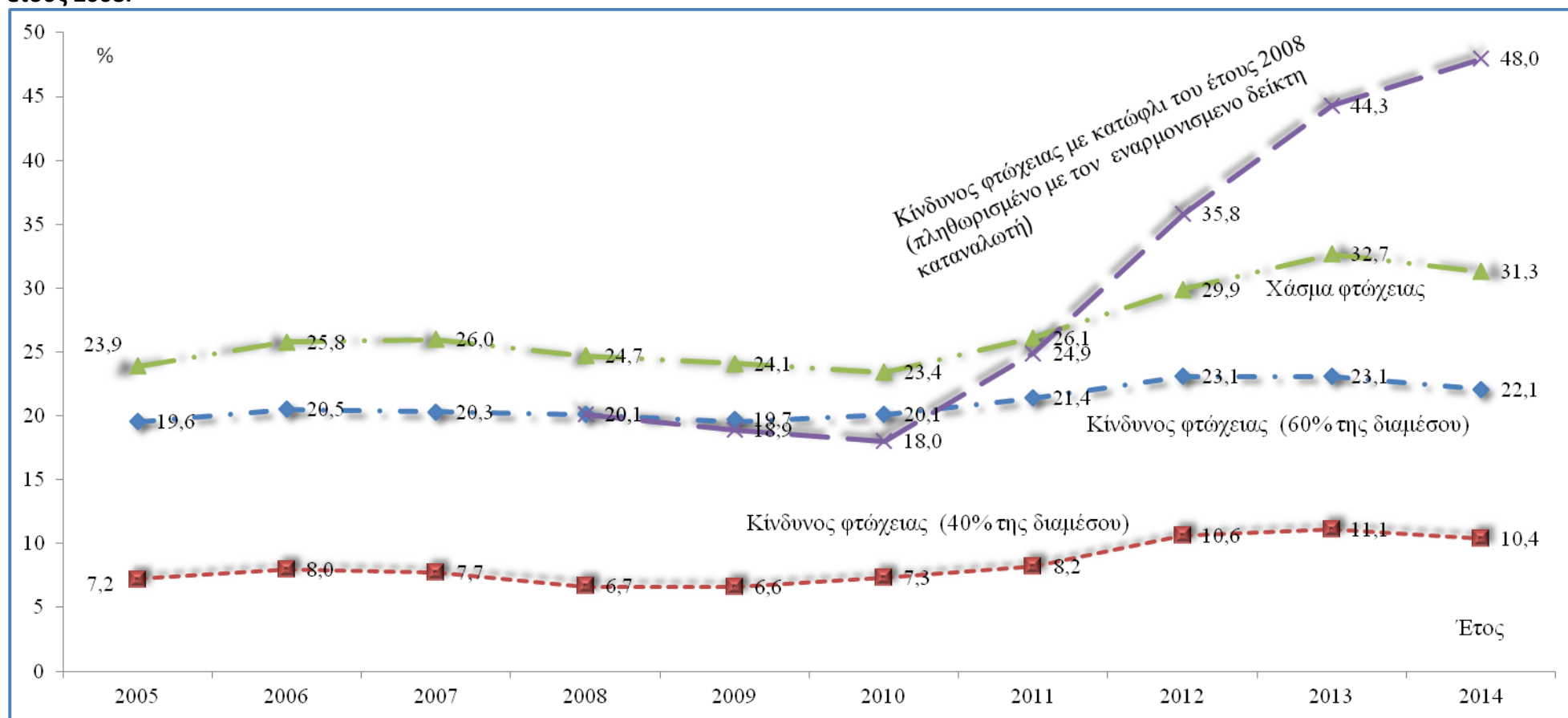
34 Από 6.480€ το 2008 μειώνεται σε 5.023€ το 2013 και σε 4.608€ κατά άτομο το 2014.

Σχήμα 1: Ποσοστό πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας στις χώρες της ΕΕ 28, 2008 και 2014



Πηγή: Eurostat.

Σχήμα 2: Κίνδυνος φτώχειας στην Ελλάδα 2005-2014 (40% και 60% της διαμέσου), χάσμα φτώχεια και κίνδυνος φτώχειας με κατώφλι του έτους 2008.



Πηγή: Eurostat.

2. Ομάδες υψηλού κινδύνου φτώχειας

Από τα δεδομένα του Σχήματος 3 προκύπτει ότι ομάδες υψηλού κινδύνου συνιστούν οι μετανάστες και οι άνεργοι με κίνδυνο φτώχειας 47,8% και 46,0% αντίστοιχα για το 2014. Για το ίδιο έτος ιδιαίτερα υψηλός είναι ο κίνδυνος φτώχειας των ατόμων με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης (36,4%) και των νοικοκυριών με τρία ή περισσότερα παιδιά (32,4%). Επίσης φαίνεται ότι ο κίνδυνος φτώχειας μετατοπίζεται από την ομάδα των ηλικιωμένων 65 ετών και άνω (14,9% το 2014) προς την ομάδα των παιδιών (25,5% το 2014).

Επίσης αναδεικνύονται 'νέοι τύποι' νοικοκυριών, οι οποίοι είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι στον κίνδυνο της φτώχειας. Μια τέτοια περίπτωση είναι τα μονοπρόσωπα νοικοκυριά (ανδρών, γυναικών, ηλικιωμένων). Εάν και η τάση του κινδύνου φτώχειας για το 2009-2014 είναι πτωτική, εντούτοις η κατάσταση είναι ιδιαίτερα ανησυχητική, καθώς ο κίνδυνος φτώχειας το 2014 (22,6%) είναι υψηλότερος από ότι για το σύνολο της χώρας, ενώ πρόκειται για μία δημογραφική ομάδα η οποία αυξάνεται δυναμικά.

Ένα από τα πλέον ορατά σημεία αλλαγών είναι η *εργασιακή φτώχεια*. Εάν και από τα πρόσφατα στοιχεία, ο κίνδυνος φτώχειας για τους εργαζόμενους μειώθηκε σε 13,2% το 2014 έναντι 15,1% το 2012 και 13,7% το 2009 (Σχήμα 3 και Σχήμα 4), εντούτοις για ορισμένες κατηγορίες απασχολούμενων η κατάσταση είναι δυσάρεστη. Η μείωση των αποδοχών, η δραματική αύξηση της αδήλωτης και ανασφάλιστης εργασίας και η συρρίκνωση των κοινωνικών παροχών φαίνεται να πλήττει ιδιαίτερα τα άτομα με μερική απασχόληση (κίνδυνος φτώχειας 27,9% το 2014 έναντι 26,9% 2013), καθώς και άτομα με προσωρινή απασχόληση τα οποία καταγράφουν κίνδυνο φτώχειας 14,8% το 2014 (Σχήμα 4).

Ένα άλλο ζήτημα είναι η όξυνση του φαινομένου της αστικής φτώχειας η οποία διαφοροποιείται σημαντικά κατά τύπο πόλης/ αστικού κέντρου. Περιφέρειες με μητροπολιτικά -αστικά συγκροτήματα και περισσότερους από 250.000 κατοίκους – στην ΕΕ δείχνουν καλύτερη ανθεκτικότητα στον κίνδυνο φτώχειας και γενικά καλύτερες επιδόσεις από ό, τι οι μη-μητροπολιτικές περιοχές και αυτό αποδίδεται στο γεγονός ότι υπάρχουν καλύτερες επιδόσεις και περισσότερες ευκαιρίες

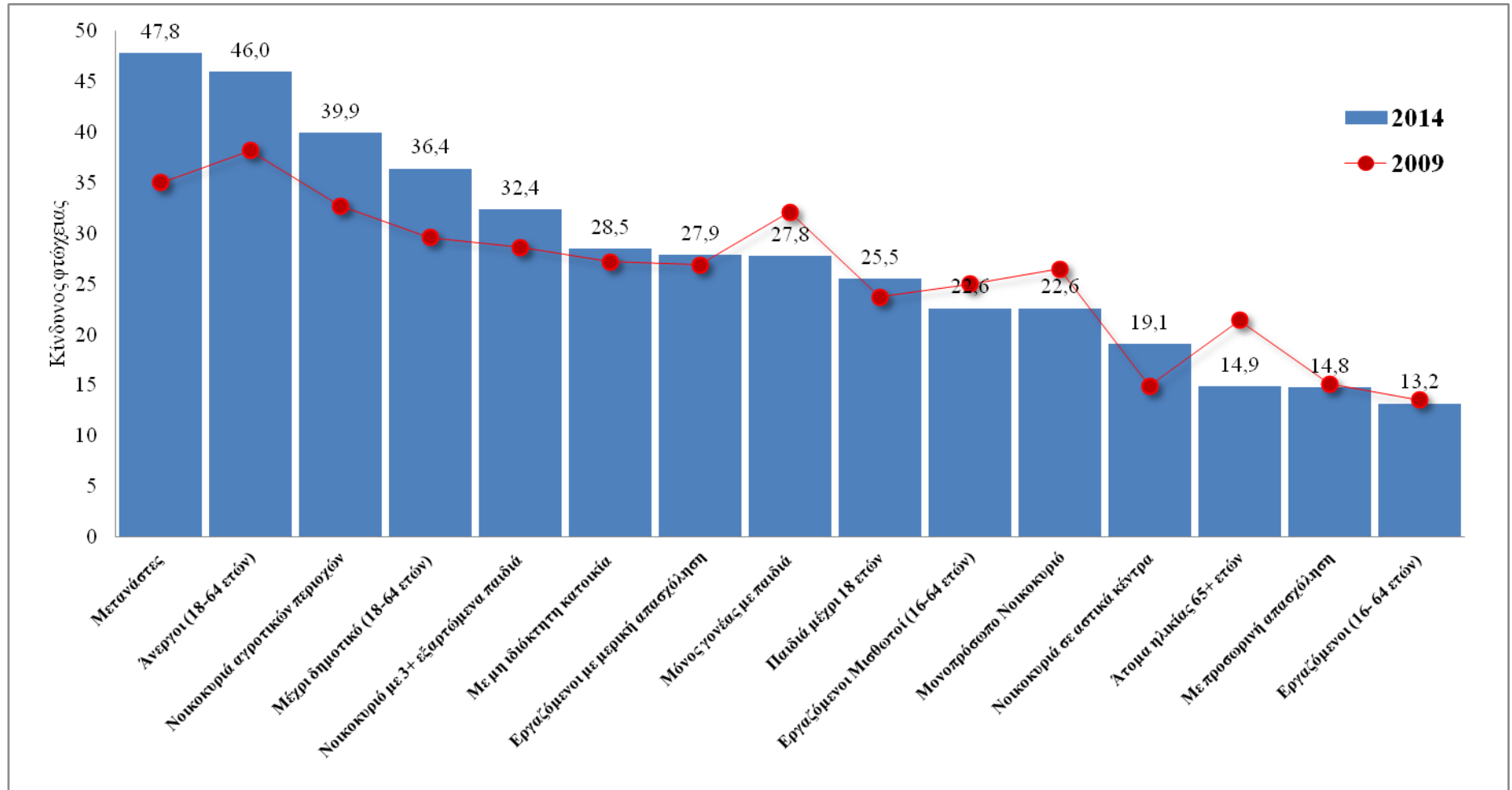
απασχόλησης. Ειδικά δε μητροπολιτικές περιοχές στις οποίες συμπεριλαμβάνεται και η Πρωτεύουσα της χώρας, φάνηκε να αντεπεξέρχονται καλύτερα στην κρίση από ότι οι υπόλοιπες μικρότερες αστικές περιοχές (EC 2013).³⁵

Η παρατήρηση αυτή φαίνεται να επιβεβαιώνεται σε γενικές γραμμές για την Ελλάδα, εξετάζοντας την εξέλιξη της φτώχειας ανάλογα με το αν είναι αστικές ή όχι. Όπως πράγματι φαίνεται στα στοιχεία του Σχήματος 5, στις αστικές περιοχές (περιοχές με ένα αστικό κέντρο άνω των 50.000 κατοίκων), ο κίνδυνος φτώχειας από το 2012 και μετά καταγράφεται υψηλότερος από ότι στα μικρότερα αστικά κέντρα και στα προάστια, ενώ το 2014 περίπου ταυτίζονται (19%). Βέβαια, αξίζει να επισημανθεί ότι ο κίνδυνος φτώχειας στις αγροτικές περιοχές καταγράφεται σημαντικά υψηλότερος (27,0% το 2014) ενώ αφορά ένα υψηλότερο μέγεθος φτωχών ατόμων (Σχήμα 5).

Συμπερασματικά φαίνεται ότι ανεξάρτητα με το ότι η φτώχεια στη χώρα μας μειώθηκε, εν τούτοις δεν παύει να είναι ένα δυναμικό γεγονός το οποίο πλήττει μεταξύ άλλων, άτομα εργαζόμενα, της μεσαίας τάξης που μένουν στα αστικά κέντρα. Όσο διαρκεί η ύφεση μαζί με την *παραδοσιακή φτώχεια*, θα έχουμε την εμφάνιση ενός νέου πληθυσμού φτωχών, ο οποίος συνδέεται με τις *νέες αστικές μορφές φτώχειας* που καθορίζονται από μια αλληλουχία αρνητικών παραγόντων (π.χ. απώλεια εργασίας, εισοδήματος ή κατοικίας, υπερχρέωση, κρίση της οικογένειας, κ.λπ.), οι οποίοι αλληλοεπηρεάζονται και αλληλοενισχύονται δημιουργώντας ένα φαύλο κύκλο και μία παγίδα φτώχειας.

35 Βλ. European Commission, *The Urban and Regional Dimension of the Crisis*, Eighth Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, 2013.

Σχήμα 3: Ομάδες υψηλού κινδύνου φτώχειας στην Ελλάδα 2009-2014



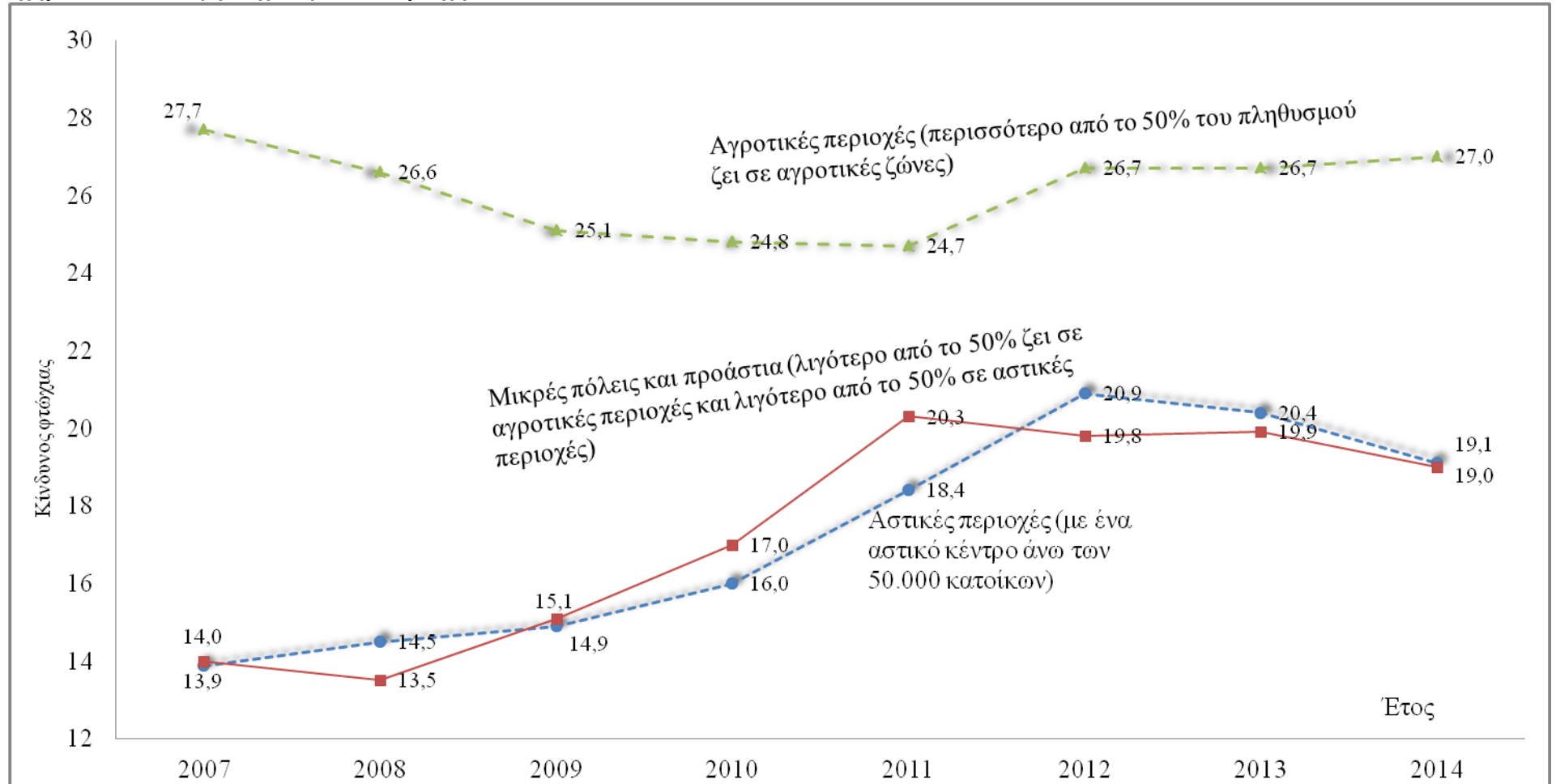
Πηγή: Eurostat

Σχήμα 4: Κίνδυνος φτώχειας κατά επιλεγμένους τύπους απασχόλησης



Πηγή: Eurostat

Σχήμα 5: Κίνδυνος φτώχειας κατά περιοχή, 2007-2014



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

Προτάσεις της Ο.Κ.Ε. για τους Άξονες του Γενικού Συστήματος Ελάχιστου Εισοδήματος (Γνώμη 301, Μάρτιος 2014)

A. Το περιεχόμενο του συστήματος

Το περιεχόμενο του συστήματος υιοθετεί τις γενικές αρχές των ενεργητικών προνοιακών πολιτικών, εξασφαλίζοντας - παράλληλα με την εισοδηματική στήριξη - την διασύνδεση των δικαιούχων και των μελών των οικογενειών τους με τις πολιτικές υγείας, προώθησης στην απασχόληση, εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης, αποσκοπώντας στην ολοκληρωμένη αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

- Τα κυριότερα χαρακτηριστικά του συστήματος μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:
- απευθύνεται σε πρόσωπα ηλικίας από δεκαοκτώ (18) έως εξήντα πέντε (65) ετών ή σε ανήλικους με εξαρτώμενα μέλη που δεν συντηρούνται από τους γονείς τους
- καλύπτει πρόσωπα ικανά και διαθέσιμα προς εργασία ή πρόσωπα που δεν μπορούν να απασχοληθούν εξαιτίας αντικειμενικών λόγων (άτομα με αναπηρίες, άτομα που πάσχουν από σοβαρές ασθένειες κ.λπ.)
- η υπαγωγή των ενδιαφερομένων στο πεδίο εφαρμογής του προϋποθέτει την πλήρωση συγκεκριμένων προϋποθέσεων (έλλειψη απασχόλησης, συνθήκες διαβίωσης, περιουσιακά στοιχεία δικαιούχου κ.λπ.)
- οι χρηματικές παροχές του δεν είναι ανταποδοτικού χαρακτήρα και καταβάλλονται σε μηνιαία βάση για την αντιμετώπιση των τρεχουσών αναγκών των δικαιούχων
- η χορήγηση των παροχών δεν είναι απεριόριστη αλλά εξαρτάται από την εκτίμηση της συμπεριφοράς (συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες) και του προφίλ των ενδιαφερομένων (απασχόληση του δικαιούχου, μεταβολή του οικογενειακού εισοδήματος του δικαιούχου κ.λπ.)

- λειτουργεί συμπληρωματικά με πολιτικές φροντίδας, ενεργοποίησης, κοινωνικής και επαγγελματικής (επαν)ένταξης.

B. Οι επωφελούμενοι του συστήματος

Το σύστημα απευθύνεται σε συγκεκριμένες κατηγορίες ατόμων ή νοικοκυριών, το εισόδημα των οποίων δεν επαρκεί για την κάλυψη βασικών αναγκών επιβίωσης και κυμαίνεται κάτω από το εγγυημένο όριο συντήρησης. Προσανατολίζεται, επομένως, να καλύψει επικουρικά κατηγορίες του πληθυσμού που αντιμετωπίζουν αυξημένους κινδύνους και ανάγκες.

Δικαιούχοι να ενταχθούν στο Πρόγραμμα είναι οι Έλληνες πολίτες, πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πολίτες τρίτων χωρών που καλύπτονται από διμερείς συμβάσεις μεταξύ της Ελλάδας και της χώρας προέλευσης (με βάση το καθεστώς της αμοιβαιότητας) ή πολυμερείς συμβάσεις που έχουν επικυρωθεί από το Ελληνικό Κοινοβούλιο, υπήκοοι τρίτων χωρών που εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (ενσωματώθηκε στην Ελληνική έννομη τάξη με το Π.Δ. 150/2006), καθώς και αναγνωρισμένοι πρόσφυγες που κατοικούν μόνιμα και νόμιμα στην Ελλάδα, εφόσον πληρούν τα ακόλουθα κριτήρια:

- ο ενδιαφερόμενος είναι ηλικίας 18 έως 65 ετών
- το ετήσιο εισόδημα του κυμαίνεται κάτω από το ελάχιστο όριο συντήρησης (το ποσό αυτό επαυξάνεται κατά 70% - 100% για κάθε ενήλικο και κατά 50% για κάθε ανήλικο προστατευόμενο μέλος)
- δεν απασχολείται με καθεστώς υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης (με την εξαίρεση των εργαζομένων σε Κοινωνικές Επιχειρήσεις Περιορισμένης Ευθύνης του Ν. 2716/1999 ή Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις και άλλους Φορείς Κοινωνικής Οικονομίας του Ν. 4019/2011)
- δεν λαμβάνει επίδομα τακτικής ανεργίας (ανταποδοτική κοινωνικοασφαλιστική παροχή)

- δεν λαμβάνει κύρια σύνταξη από οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης (ανεξάρτητα από την κατηγορία και το ύψος της σύνταξης)
- συμμετέχει ενεργητικά σε προγράμματα επαγγελματικής αποκατάστασης και κατάρτισης (εξαιρούνται πρόσωπα που δεν μπορούν να εργασθούν για αντικειμενικούς λόγους), αποδεχόμενος την κάλυψη οποιασδήποτε κενής θέσης εργασίας που θα του υποδείξει ο ΟΑΕΔ
- έχει εξαντλήσει όλες τις δυνατότητες χορήγησης άλλου ισοδύναμου επιδόματος από φορείς κοινωνικής προστασίας
- παρέχει όλα τα αποδεικτικά που κρίνονται απαραίτητα για την εκτίμηση της ατομικής και οικογενειακής του οικονομικής κατάστασης, ενώ ενημερώνει την αρμόδια υπηρεσία για μεταβολή του ατομικού ή οικογενειακού του εισοδήματος

Γ. Η αρχιτεκτονική του συστήματος

Το σύστημα προβλέπει την χορήγηση εισοδηματικών παροχών και υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας, που συνδυάζονται με υπηρεσίες ενεργοποίησης των δικαιούχων, ώστε να εμπλακούν με δικές τους πρωτοβουλίες στις διαδικασίες απασχόλησης και κοινωνικής συμμετοχής.

Γ1. Οι εισοδηματικές παροχές

Το ύψος της παροχής του ελάχιστου εισοδήματος ισούται με τη διαφορά μεταξύ του ποσού του εγγυημένου ορίου συντήρησης και του συνόλου των εισοδημάτων του δικαιούχου και της οικογένειάς του. Συνεπώς το ποσό της παροχής διαφοροποιείται ανάλογα με τη διαφορά μεταξύ του εγγυημένου ορίου για κάθε τύπο νοικοκυριού και του εισοδήματος αναφοράς του νοικοκυριού. Ως εισόδημα αναφοράς θεωρείται το «καθαρό» οικογενειακό εισόδημα, το οποίο διαμορφώνεται μετά την αφαίρεση των φόρων και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, ενώ για την τεκμηρίωση του απαιτείται η υποβολή φορολογικής δήλωσης του προηγούμενου έτους.

Η παροχή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος χορηγείται κάθε μήνα. Η καταβολή αρχίζει την πρώτη ημέρα του μήνα μετά το μήνα ένταξης του δικαιούχου στο Πρόγραμμα και τερματίζεται την τελευταία ημέρα του μήνα εντός του οποίου ο δικαιούχος απεντάσσεται από το Πρόγραμμα. Δεδομένου ότι οι δικαιούχοι της εισοδηματικής ενίσχυσης οφείλουν να συμμετάσχουν σε ενέργειες που στοχεύουν στη βελτίωση των δεξιοτήτων / ικανοτήτων τους για την (επαν)ένταξή τους στην αγορά εργασίας, η χορήγηση της παροχής αναστέλλεται για το χρονικό διάστημα κατά το οποίο ο δικαιούχος αδικαιολόγητα δεν συμμετέχει στις ενέργειες που στοχεύουν στη βελτίωση των ικανοτήτων του ή δεν δέχεται να απασχοληθεί σε συγκεκριμένη θέση εργασίας που θα του προτείνει ο ΟΑΕΔ.

Γ2. Οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας

Προτεραιότητα του συστήματος δεν αποτελεί μόνο η βραχυπρόθεσμη εισοδηματική ενίσχυση των δικαιούχων αλλά και η ολοκληρωμένη κοινωνική τους ένταξη. Στο πλαίσιο αυτό, η σύνδεση της χορήγησης χρηματικών παροχών με ολοκληρωμένα μέτρα κάλυψης βασικών κοινωνικών αναγκών συμβάλλει στην πρόληψη / άμβλυνση του κινδύνου κοινωνικών διακρίσεων.

Οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας περιλαμβάνουν την ατομική συμβουλευτική υποστήριξη των δικαιούχων της εισοδηματικής ενίσχυσης ή / και των μελών της οικογένειάς τους και στη συνέχεια την αναζήτηση της βέλτιστης δυνατής λύσης για το πρόβλημα που αντιμετωπίζουν, η οποία κατά κανόνα μπορεί να προσφερθεί από τις δομές που δραστηριοποιούνται στους τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης, της κατάρτισης κ.λπ. Με βάση τις νέες απαιτήσεις, καλύπτουν και τις περιπτώσεις υπερχρεωμένων νοικοκυριών που αδυνατούν, σε μακροχρόνια βάση, να εξοφλήσουν το σύνολο των χρεών τους, παρέχοντας πρόσβαση σε ειδική ενημέρωση συμβουλευτικής χρέους, εξειδικευμένη υποστήριξη και νομική συνδρομή.

Γ3. Οι υπηρεσίες ενεργοποίησης

Η συγκεκριμένη παρέμβαση αφορά τους δυνητικούς δικαιούχους των χρηματικών παροχών που είναι σε θέση να εργασθούν και επικεντρώνεται στην ενίσχυση του εργασιακού τους ήθους, την τακτική επαλήθευση και παρακολούθηση της συμμετοχής τους στο σύστημα καθώς και την χορήγηση εξατομικευμένων υπηρεσιών ενημέρωσης, συμβουλευτικής υποστήριξης κ.λπ. Υπό το πρίσμα αυτό, οι δικαιούχοι παραπέμπονται σε μέτρα ενεργητικής στήριξης που περιλαμβάνουν την κάλυψη προτεινόμενης θέσης εργασίας, τη συμμετοχή σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, την επιστροφή στο εκπαιδευτικό σύστημα, τη συμμετοχή σε προγράμματα απόκτησης επαγγελματικής εμπειρίας και την παροχή κινήτρων για την ίδρυση συμβατικών / κοινωνικών επιχειρήσεων.