

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε.
«ΣΥΣΤΑΣΗ ΕΘΝΙΚΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ»
(Σχέδιο Νόμου)

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Στις 18.10.2007, ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών κ. Γιώργος Αλογοσκούφης, απέστειλε προς γνωμοδότηση στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Ο.Κ.Ε.), το Σχέδιο Νόμου με τίτλο «Σύσταση Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής».

Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ο.Κ.Ε. συνέστησε Επιτροπή Εργασίας αποτελούμενη από τους κ.κ. **Χαράλαμπο Κεφάλαι, Νικόλαο Σκορίνη, Δημήτριο Βουλγαράκη, Κωνσταντίνο Παπαντωνίου, Νικόλαο Λιόλιο και Δημήτρη Οικονομίδα.**

Ως Πρόεδρος της Επιτροπής Εργασίας ορίστηκε ο κ. **Κ. Παπαντωνίου.** Στις εργασίες της Επιτροπής Εργασίας μετείχαν ως εμπειρογνώμονες οι **Δρ. Γαβριήλ Αμίτσης, Δρ. Κώστας Δημουλάς και Φώτης Σκουλαρίκης.** Από πλευράς Ο.Κ.Ε. μετείχαν οι επιστημονικοί συνεργάτες **Μαρία Ιωαννίδου και Δρ. Ματίνα Γιαννακούρου,** η οποία είχε και τον επιστημονικό συντονισμό της Επιτροπής. Ερευνητική στήριξη παρείχε από πλευράς Ο.Κ.Ε. η Υπεύθυνη Αρχείου – Βιβλιοθήκης κα **Βαρβάρα Γεωργοπούλου.**

Η Επιτροπή Εργασίας ολοκλήρωσε τις εργασίες της σε τρεις (3) συνεδριάσεις, ενώ η Εκτελεστική Επιτροπή διαμόρφωσε την εισήγησή της προς την Ολομέλεια στις συνεδριάσεις της 7/11 και 12/11/2007.

Η Ολομέλεια της Ο.Κ.Ε., στην οποία εισηγητής ήταν ο κ. **Κωνσταντίνος Παπαντωνίου,** αφού ολοκλήρωσε την συζήτηση για το θέμα στη συνεδρίαση της 12/11/2007, διατύπωσε την υπ' αριθ. **189** Γνώμη της Ο.Κ.Ε.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ

Το Σχέδιο Νόμου (Σχ/Ν) με θέμα «Σύσταση Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής» του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών περιλαμβάνει συνολικά **6** άρθρα.

Στο **άρθρο 1** προβλέπεται η ίδρυση Ταμείου με την επωνυμία «Εθνικό Ταμείο Κοινωνικής Συνοχής (ΕΤΑΚΣ)», που έχει τη μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.). Σκοπός του Ταμείου είναι η χρηματοδότηση προγραμμάτων ετήσιας εισοδηματικής ενίσχυσης ατόμων ή νοικοκυριών που κατοικούν νόμιμα στην Ελλάδα και έχουν ετήσιο εισόδημα χαμηλότερο από το κατ'έτος εκάστοτε εκτιμώμενο όριο της φτώχειας στην Ελλάδα. Στο ίδιο άρθρο ορίζεται το όριο της φτώχειας στο 60% της «διάμεσου του ισοδύναμου συνολικού διαθέσιμου εισοδήματος».

Το **άρθρο 2** καθορίζει τους πόρους του ΕΤΑΚΣ. Μεταξύ άλλων, προβλέπει τη διάθεση ποσοστού 20% επί των εσόδων του λογαριασμού του Ν. 128/75 («Ομολογιακά δάνεια τραπεζών, ΔΕΚΟ – Δημόσιο χρέος κλπ διατάξεις»), καθώς και ποσοστού 20% επί των ετήσιων εισπράξεων

των ειδικών λογαριασμών του Ν. 2771/99 («Περί ειδικών λογαριασμών και άλλες διατάξεις»). Με την ίδρυση του Ταμείου προβλέπεται εφάπαξ επιχορήγηση ύψους 100 εκατομμυρίων ευρώ από τον Τακτικό Προϋπολογισμό.

Το **άρθρο 3** αναφέρεται στα προγράμματα που χρηματοδοτεί το ΕΤΑΚΣ και προσδιορίζει ότι δικαιούχοι αυτών είναι «*άτομα ή νοικοκυριά με ετήσιο εισόδημα χαμηλότερο του ορίου της φτώχειας στην Ελλάδα*».

Στο **άρθρο 4** ρυθμίζονται θέματα διοικητικής οργάνωσης του Ταμείου και προσωπικού.

Συγκεκριμένα, οι παράγραφοι 1 – 9 αναφέρονται στη λειτουργία και τις αρμοδιότητες του Προέδρου και του Διοικητικού Συμβουλίου (Δ.Σ.). Ειδικότερα για το Δ.Σ. προβλέπεται ότι είναι 7μελές με 5ετή θητεία. Ο Πρόεδρος ορίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και αναπληρώνεται από τον Αντιπρόεδρο.

Οι παράγραφοι 10 – 11 αφορούν το Προσωπικό του Ταμείου και ορίζουν ότι αυτό προέρχεται μόνο από απόσπαση από Υπουργεία, Ν.Π.Δ.Δ. ή δημόσιους οργανισμούς. Οι οργανικές θέσεις είναι 20 και η κατανομή τους σε επιστημονικό, διοικητικό και βοηθητικό προσωπικό ορίζεται με υπουργική απόφαση.

Στην παράγραφο 12 συστήνεται «Μονάδα Έρευνας, Ανάλυσης και Τεκμηρίωσης (εφεξής «Η Μονάδα»)» ως επιστημονικό και συμβουλευτικό όργανο του Προέδρου και του Δ.Σ. του Ταμείου. Στην ίδια παράγραφο ρυθμίζονται, επίσης, θέματα λειτουργίας της Μονάδας (συγκρότηση, έργο, δαπάνες). Μεταξύ άλλων, προβλέπεται η στελέχωσή της από Προσωπικό 10 ατόμων, εκ των οποίων τα 5 είναι ειδικό επιστημονικό προσωπικό.

Το **άρθρο 5** αναφέρει ότι η κατάρτιση, έγκριση και εκτέλεση του προϋπολογισμού του Ταμείου γίνονται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 496/1974 («Λογιστικό των ΝΠΔΔ – Συμβάσεις – Παραγραφές κλπ). Προβλέπει, επίσης, την υποβολή ετήσιας έκθεσης προς την αρμόδια Επιτροπή Οικονομικών Θεμάτων της Βουλής και τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών με τα αποτελέσματα του ελέγχου του Ταμείου και τον Ισολογισμό αυτού.

Τέλος, με το **άρθρο 6** καθορίζεται η έναρξη της ισχύος του παρόντος Σχ/Ν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' **ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ** **ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ ΣΤΗΝ Ε.Ε.**

Η φτώχεια αποτελεί ένα πολυδιάστατο φαινόμενο το οποίο, όπως έχει τονίσει η ΟΚΕ στην υπ' αριθμ. 41 Γνώμη της «η Φτώχεια στην Ελλάδα» (Ιούλιος 2000), «*συντίθεται από στοιχεία ποσοτικά (ανεπαρκείς χρηματικοί πόροι), αλλά και ποιοτικά (ελλειπείς μη χρηματικοί πόροι).*»

Η **ποσοτική διάσταση** της φτώχειας, αναφέρεται στην οικονομική κατάσταση που χαρακτηρίζεται από την έλλειψη επαρκών πόρων για την κάλυψη βασικών ανθρώπινων αναγκών. Ωστόσο, η έννοια των βασικών αναγκών μπορεί να διαφέρει ανάλογα με τα άτομα, την κοινωνία και τη χρονική στιγμή στην οποία εξετάζεται.

Επιπλέον, η φτώχεια μπορεί να είναι είτε **απόλυτη**, δηλαδή να αφορά νοικοκυριά των οποίων το εισόδημα δεν επαρκεί για τη στοιχειώδη αυτοσυντήρησή τους, είτε **σχετική**, δηλαδή να αναφέρεται σε νοικοκυριά των οποίων το βιοτικό επίπεδο απέχει τόσο πολύ από το γενικό βιοτικό επίπεδο της κοινωνίας στην οποία ανήκουν, ώστε δεν είναι σε θέση να συμμετέχουν σε συνηθισμένες καθημερινές δραστηριότητες.

Ως **κατώφλι της «απόλυτης φτώχειας»**, η Παγκόσμια Τράπεζα ορίζει τη διαβίωση με λιγότερο από ένα δολάριο ημερησίως. **Στην Ευρωπαϊκή Ένωση**, με δεδομένο το σχετικά υψηλό ποσοστό ανάπτυξης, όπου ο στόχος δεν είναι πλέον η απλή κάλυψη ενός βασικού επιπέδου επιβίωσης, αλλά η πρόσβαση ολόκληρου του πληθυσμού στο σύνολο των αγαθών και υπηρεσιών

και σε ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, **οι στατιστικές μετρήσεις αφορούν κυρίως στη σχετική φτώχεια.**

Το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας** (Μάρτιος 2000) έθεσε το πρόβλημα του μεγάλου αριθμού των κατοίκων της Ένωσης που ζει κάτω από το όριο της φτώχειας και σε κατάσταση κοινωνικού αποκλεισμού και τόνισε την ανάγκη λήψης μέτρων προς την εξάλειψη της φτώχειας. Αποφασίστηκε για πρώτη φορά ότι οι πολιτικές για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού πρέπει να βασίζονται σε μια ανοικτή μέθοδο συντονισμού που θα συνδυάζει τα εθνικά σχέδια δράσης με πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας** (Δεκέμβριος 2000) καθόρισε τέσσερις κοινούς στόχους όσον αφορά την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού:

- προώθηση της συμμετοχής στην απασχόληση και της πρόσβασης όλων στους πόρους, τα δικαιώματα, τα αγαθά και τις υπηρεσίες
- την πρόληψη του κινδύνου αποκλεισμού
- τη δράση για τους πλέον ευάλωτους
- την κινητοποίηση όλων των παραγόντων

Επίσης κάλεσε τα κράτη μέλη και την Επιτροπή να επιδιώξουν την ανάπτυξη κοινών δεικτών.

Το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν** (Δεκέμβριος 2001) καθόρισε μία σειρά κοινών **στατιστικών δεικτών στους τομείς της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού**, προκειμένου να είναι δυνατή η καταγραφή, με συγκρίσιμο τρόπο, της προόδου που συντελείται από τις Χώρες μέλη ως προς τους συμφωνημένους στόχους. Στην προσπάθεια να εκτιμηθεί σωστά ο πολυδιάστατος χαρακτήρας της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού καθορίστηκε ένας μικρός αριθμός **βασικών δεικτών** οι οποίοι καλύπτουν τα βασικότερα στοιχεία που οδηγούν στον κοινωνικό αποκλεισμό, καθώς και **δευτερεύοντες δείκτες** που περιγράφουν άλλες διαστάσεις του προβλήματος.

Ο **πρώτος βασικός δείκτης** αφορά **στο όριο της φτώχειας**, το οποίο καθορίζεται «**στο 60% του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος σε εθνική βάση**», **όριο το οποίο αναφέρεται και στο άρθρο 1 του υπό συζήτηση Σχ/Ν. Διάμεσο** είναι το εισόδημα στο μέσο της κατανομής, δηλαδή στο σημείο όπου το εισόδημα είναι ανώτερο του εισοδήματος του 50% του πληθυσμού και κατώτερο του εισοδήματος του άλλου 50% του πληθυσμού. **Αποτελεί καλύτερο μέτρο του μέσου εισοδήματος απ' ότι ο αριθμητικός μέσος όρος των εισοδημάτων**, διότι αναφέρεται στη μέση της κατανομής εισοδήματος και δεν επηρεάζεται από τις ακραίες τιμές (πολύ μεγάλα εισοδήματα). Επομένως, εάν π.χ. το διάμεσο εισόδημα είναι 1200 ευρώ, τότε το όριο της φτώχειας είναι $1200 \cdot 0,60 = 720$ ευρώ. Το ποσοστό του πληθυσμού με ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα (συνολικό εισόδημα από όλες τις πηγές μετά την αφαίρεση φόρων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης) κάτω από 720 ευρώ ζει στη φτώχεια.

Άλλοι βασικοί δείκτες είναι η **ανισότητα στην κατανομή εισοδήματος** (εξετάζεται το μερίδιο του εισοδήματος του πλουσιότερου 20% του πληθυσμού και συγκρίνεται με το μερίδιο του φτωχότερου 20% του πληθυσμού), η **εμμονή χαμηλού εισοδήματος**, το **χάσμα του κινδύνου φτώχειας** κ.λπ.

Η μέτρηση των δεδομένων της φτώχειας με βάση τους παραπάνω δείκτες διενεργείται από τις στατιστικές υπηρεσίες των χωρών με τις **Έρευνες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών** (EU-SILC). Βασικός στόχος των ερευνών είναι η μελέτη, σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, των συνθηκών διαβίωσης των νοικοκυριών σε σχέση, κυρίως, με το εισόδημα τους. Οι έρευνες αυτές αποτελούν τη βασική πηγή αναφοράς των συγκριτικών στατιστικών για την κατανομή εισοδήματος και των κοινωνικό αποκλεισμό σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Επισημαίνεται ότι την παραπάνω μεθοδολογία έχει υιοθετήσει και η Ε.Σ.Υ.Ε. για τη μέτρηση της φτώχειας στην Ελλάδα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ'

ΑΡΧΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΜΙΑΣ ΣΥΝΟΛΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ ΟΙ ΘΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΚΕ

Η Ο.Κ.Ε. επαναφέρει τις προτάσεις της για τη χάραξη ολοκληρωμένης εθνικής πολιτικής και στρατηγικής κατά της φτώχειας στην Ελλάδα, με βάση αρχές που είχε διατυπώσει στις υπ' αριθμ. 16/1998 και 41/2000 Γνώμη της, και οι οποίες παραμένουν **διαχρονικές και επίκαιρες** :

1. Ένα ολοκληρωμένο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας οφείλει να αντιμετωπίζει, μεταξύ άλλων, και τις συνέπειες της φτώχειας σε σημαντικές ομάδες του πληθυσμού, που δεν ανήκουν στους παραδοσιακούς αποδέκτες της πρόνοιας (άτομα με ειδικές ανάγκες, κοινωνικά αποκλεισμένες ομάδες κ.λπ).
2. Όμως **ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα κατά της φτώχειας δεν μπορεί να στηρίζεται αποκλειστικά στις πολιτικές κοινωνικής πρόνοιας** αλλά πρέπει να είναι πολυσύνθετο και να συνδέεται οργανικά με την αναπτυξιακή πολιτική, τις πολιτικές απασχόλησης, εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης, τις πολιτικές υγείας, στέγασης και ενίσχυσης της παιδικής ηλικίας και της μητρότητας και τις περιφερειακές πολιτικές.
3. Ο σχεδιασμός μιας σύνθετης και σφαιρικής πολιτικής κατά της φτώχειας προϋποθέτει:
 - μια προσπάθεια εξαντλητικής διερεύνησης και εντοπισμού των πραγματικών αιτιών που έχουν παραγάγει ή παράγουν τη φτώχεια στην Ελλάδα,
 - αποδοχή μιας συγκεκριμένης μεθοδολογίας μέτρησης της φτώχειας που θα οδηγεί σε:
 - μέτρηση της έκτασης της φτώχειας (below poverty line)
 - μέτρηση της έντασης (intensity) ή του βάθους (depth) της φτώχειας
 - μέτρηση του βαθμού κρισιμότητας (severity) της φτώχειας
4. Η χάραξη ενός τέτοιου προγράμματος θα πρέπει να πειθαρχεί σε τρεις (3) κανόνες: τον κανόνα της ενιαίας στόχευσης όλων των επί μέρους μέτρων, τον κανόνα του συνολικού αποτελέσματος και τον κανόνα του ενιαίου σχεδιασμού.
5. Οποιοσδήποτε σχεδιασμός αντιμετώπισης της φτώχειας για να είναι αποτελεσματικός, οφείλει να έχει διπλή διάσταση: κατασταλτική (δηλ. λήψη μέτρων άμεσης ανακούφισης των φτωχών και παροχής σε αυτούς της δυνατότητας ικανοποίησης των επείγουσών αναγκών τους) και προληπτική (δηλ. εφαρμογή πολιτικών ελαχιστοποίησης των ανισοτήτων και της περιθωριοποίησης συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων).
6. Απαραίτητο στοιχείο για την αποτελεσματικότητα μιας τέτοιας πολιτικής, είναι να συνοδεύεται από περιοδική μέτρηση και αξιολόγησή της
7. Η διαπίστωση του εάν ένα κράτος έχει σημειώσει μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό επιτυχίας στην πολιτική του κατά της φτώχειας εκτιμάται με δύο τρόπους: με σύγκριση των δεικτών του με τους αντίστοιχους δείκτες άλλων κρατών για το ίδιο χρονικό διάστημα ή με σύγκριση των πραγματικών δεικτών με εκείνους που αναμένονταν να επιτευχθούν κατά την κατάστροψη της πολιτικής κατά της φτώχειας.

8. Βασικό εργαλείο για την καταπολέμηση της φτώχειας αποτελεί η πολιτική του «ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος» (**guaranteed minimum income**), το οποίο οφείλει να λειτουργεί στο πλαίσιο μιας συνολικής πολιτικής, που θα στοχεύει στην οικονομική και κοινωνική επανένταξη όσων λαμβάνουν αυτήν την παροχή και όχι ως εργαλείο απλής παροχής οικονομικής βοήθειας προς τους φτωχούς.

9. Σταθερή στόχευση μιας αποτελεσματικής πολιτικής κατά της φτώχειας αποτελεί η δημιουργία εθνικής υποδομής σε αναλυτικά στοιχεία, που να αναφέρονται στις περιφερειακές και κοινωνικές διαστάσεις του φαινομένου.

Με βάση τις παραπάνω διαχρονικές αρχές, η Ο.Κ.Ε. προβαίνει σε αξιολόγηση του υπό γνωμοδότηση Σχ/Ν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ' ΓΕΝΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ Σχ/Ν

Ι. Παρά την τεράστια πρόοδο που έχει συντελεστεί αναφορικά με την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών, η φτώχεια εξακολουθεί να αποτελεί ένα σοβαρό πρόβλημα, σε παγκόσμιο αλλά και σε εθνικό επίπεδο, που επιδρά αρνητικά στην ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή. Το πρόβλημα της φτώχειας είναι υπαρκτό στην Ελλάδα και έχει σημαντική έκταση, η οποία είναι αντιστρόφως ανάλογη προς τη θέση που έχει καταλάβει στην ημερήσια διάταξη του πολιτικού και κοινωνικού διαλόγου.

Σε ό,τι αφορά τη χώρα μας, σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία της ΕΣΥΕ 2005 για το οικονομικό έτος 2004, το 19,6% του πληθυσμού της χώρας μας διέμενε σε νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα, ενώ το 2003 το αντίστοιχο ποσοστό του πληθυσμού ανερχόταν σε 19,9%. Θα πρέπει να επισημάνουμε ότι ο παραπάνω δείκτης¹ παρουσιάζει σχετική σταθερότητα κατά τα τελευταία 11 έτη για τα οποία υπάρχουν διαθέσιμες μετρήσεις, κυμαινόμενος μεταξύ 20% και 23%. Η Ελλάδα εμφανίζει, επίσης, το **υψηλότερο**, μαζί με την Ιρλανδία, **ποσοστό φτώχειας μεταξύ των 15 «παλαιών κρατών-μελών της ευρωζώνης** (16% στην Ε.Ε. των «25») και **ένα από τα υψηλότερα ποσοστά στην παιδική φτώχεια** (20%). Το **χρηματικό όριο της φτώχειας**² ανέρχεται στο ετήσιο ποσό των 5.649,78 € ανά άτομο και σε 11.864,54€ για νοικοκυριά με δύο ενήλικους και δύο εξαρτώμενα παιδιά. Επίσης τα νοικοκυριά που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας εκτιμώνται σε 832.456 και τα μέλη τους σε 2.088.701 (στοιχεία ΕΣΥΕ 2005). Αυτά τα στοιχεία είναι εξαιρετικά ανησυχητικά, όπως άλλωστε διατυπώνεται και στην εισηγητική έκθεση του Σ/Ν και αποδεικνύουν ότι οι κοινωνικές δαπάνες που διατίθενται για την αντιμετώπιση της φτώχειας δεν επιφέρουν μείωση των επιπέδων της.

Η ίδια η Αιτιολογική Έκθεση του Σ/Ν αναγνωρίζει ότι «μόλις το 13% των ατόμων που διαβιούν κάτω από το όριο της φτώχειας στην Ελλάδα καταφέρνει να υπερβεί το όριο αυτό μετά τις

¹ Πρόκειται για τον πρώτο βασικό στατιστικό δείκτη που αναφέρεται στο όριο της φτώχειας, ο οποίος αναλύεται στο Κεφάλαιο Β' της παρούσας Γνώμης.

² Οι εισοδηματικές συνιστώσες που περιλαμβάνονται στην Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών της ΕΣΥΕ είναι:

- εισόδημα από εργασία
- εισόδημα από περιουσίες
- κοινωνικές παροχές και συντάξεις
- χρηματικές μεταβιβάσεις από άλλα νοικοκυριά
- το τεκμαρτό εισόδημα από τη χρήση του αυτοκινήτου της επιχείρησης

Εισοδηματικές συνιστώσες, όπως το τεκμαρτό ενοίκιο από ιδιοκατοίκηση, οι έμμεσες κοινωνικές μεταβιβάσεις, τα εισοδήματα σε είδος και οι τόκοι από δάνεια, είναι δυνατόν να επηρεάσουν σημαντικά τα αποτελέσματα, ως εκ τούτου πρόκειται να περιληφθούν στην έρευνα από το 2007.

κοινωνικές μεταβιβάσεις, σε αντίθεση με τον αντίστοιχο κοινοτικό μέσο όρο (38,5%)³. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, το γεγονός αυτό οφείλεται στην έλλειψη στόχευσης των κοινωνικών δαπανών σε όσους πραγματικά έχουν ανάγκη. Η Ο.Κ.Ε. επισημαίνει ότι αυτή είναι μία μόνο από τις αιτίες της αναποτελεσματικότητας των κοινωνικών δαπανών, αφού το πρόβλημα της φτώχειας στην Ελλάδα συνδέεται με διαρθρωτικές αδυναμίες της αγοράς εργασίας, το χαμηλό επίπεδο των συντάξεων και τον «υπολειμματικό» χαρακτήρα του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας. Κατά συνέπεια, το ποσοστό φτώχειας είναι ιδιαίτερα υψηλό στα νοικοκυριά με ένα ή δύο μέλη, ηλικίας άνω των 65 ετών, τους ανέργους, τις μονογονεϊκές οικογένειες και τους συνταξιούχους, καθώς και στα ανασφάλιστα άτομα που εξυπηρετούνται από τις υπηρεσίες πρόνοιας.

II. Από όλα τα προαναφερθέντα γίνεται αντιληπτό ότι η δημιουργία ενός Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής (εφεξής «ΕΤΑΚΣ»), είναι πράγματι επιβεβλημένη τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο και γι' αυτό η Ο.Κ.Ε. κρίνει θετικά τη σύστασή του. Η Ο.Κ.Ε. εκφράζει, ωστόσο, επιφυλάξεις για το αν ένα ειδικό μέτρο αμιγούς εισοδηματικής ενίσχυσης συγκεκριμένων πληθυσμιακών ομάδων, θα καταφέρει, από μόνο του, να εκπληρώσει το στόχο που τίθεται, δηλαδή την πραγματική μείωση του ποσοστού της φτώχειας από 20% σε 15% μέσα στην επόμενη πενταετία.

Το ΕΤΑΚΣ θα έπρεπε να προσεγγισθεί συστηματικά ως εργαλείο ενός ευρύτερου εθνικού προγράμματος καταπολέμησης της φτώχειας, για το οποίο δεν γίνεται καμία αναφορά στο Σχέδιο Νόμου. Το εν λόγω Ταμείο αποτελεί μία **στοχευμένη δράση** που πρέπει να αποτελέσει άξονα ευρύτερης **Εθνικής Στρατηγικής Καταπολέμησης της Φτώχειας**. Μία τέτοια Εθνική Στρατηγική, σύμφωνα με την διεθνή εμπειρία, δεν πρέπει να περιορισθεί στην **ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των κοινωνικών δαπανών μέσω παροχών επιδοματικού τύπου**, αλλά να **περιλαμβάνει σύνθετα ολοκληρωμένα προγράμματα κοινωνικής και εργασιακής ένταξης** των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, με ευρύτερους αναπτυξιακούς προσανατολισμούς.

Η σχετικά περιοριστική προσέγγιση των πολιτικών καταπολέμησης της φτώχειας επιβεβαιώνεται χαρακτηριστικά από την ίδια την Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου, που υποστηρίζει ότι *«Βασικό λόγο για την αναπολεσματικότητα των κοινωνικών δαπανών αποτελεί το γεγονός ότι οι δαπάνες αυτές δεν είναι στοχευμένες σ' αυτούς που πραγματικά έχουν ανάγκη, δηλαδή στα φτωχά και ιδιαίτερα στα πολύ φτωχά νοικοκυριά (κάτω από το όριο της απόλυτης φτώχειας)»*. Η υπόθεση αυτή δεν τεκμηριώνεται επιχειρησιακά, καθώς οι κύριοι λόγοι της αναποτελεσματικότητας των κοινωνικών δαπανών στη χώρα μας είναι αφενός το πολύ χαμηλό ύψος των συντάξεων που δεν μπορεί να καλυφθεί από την κρατική συμμετοχή και αφετέρου η υποχρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, που συνεπάγεται πολύ χαμηλό ύψος των προνοιακών επιδομάτων και αδυναμία προσφοράς ποιοτικών υπηρεσιών.

Η Ο.Κ.Ε. πιστεύει ότι όταν τέτοια μέτρα καθίστανται κύρια μέτρα αντιμετώπισης της φτώχειας, χωρίς να εντάσσονται στο πλαίσιο μίας ευρύτερης εθνικής στρατηγικής, εξυπηρετούν, είτε βραχυπρόθεσμα τον στατιστικό περιορισμό του φαινομένου, επιτρέποντας σε επιλεγμένες κατηγορίες να διαβούν απλώς το όριο της σχετικής φτώχειας, είτε τη μερική ανακούφιση όσων διαβούν σε συνθήκες απορίας, χωρίς όμως να μειώνουν μακροπρόθεσμα τα επίπεδα της φτώχειας στη χώρα μας. Για την μακροπρόθεσμη αντιμετώπιση του προβλήματος, απαιτούνται ολοκληρωμένα προγράμματα παρέμβασης, που - σύμφωνα και με την σύγχρονη ευρωπαϊκή αντίληψη-, στοχεύουν πρωτίστως στην κοινωνική και οικονομική (επαν)ένταξη των φτωχών και δεν εξαντλούνται σε απλή οικονομική βοήθεια, υπό τον τύπο εισοδηματικών ενισχύσεων ατόμων ή νοικοκυριών. Παράλληλα, μία εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της φτώχειας προϋποθέτει πολυεπίπεδες δράσεις και την εμπλοκή όλων των συναρμοδίων Υπουργείων (Οικονομίας, Ανάπτυξης, Αγροτικής Ανάπτυξης, Παιδείας, Απασχόλησης και

³ Σύμφωνα με τη Eurostat, η Ελλάδα κατανέμει περισσότερες από τις μισές κοινωνικές μεταβιβάσεις (50,9% του συνόλου ή 12,8% του ΑΕΠ) για συντάξεις και επιδόματα συγκριτικά με το 45,9% των κοινωνικών δαπανών ή 12% του ΑΕΠ στην Ε.Ε

Κοινωνικής Προστασίας, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης), της τοπικής αυτοδιοίκησης, των κοινωνικών φορέων και των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών. **Στόχος μίας τέτοιας Στρατηγικής** πρέπει να είναι η ένταξη της αντιμετώπισης της φτώχειας στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου εθνικού αναπτυξιακού σχεδιασμού, που θα αντιμετωπίζει, εκτός των άλλων, και τις ανισότητες στην κατανομή του εισοδήματος, την ορθολογικοποίηση του φορολογικού συστήματος, την εκτεταμένη φοροδιαφυγή και την αδήλωτη εργασία και θα επιδιώκει την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

Η Ο.Κ.Ε. επισημαίνει, επίσης, το παράδοξο το υπό σύσταση ΕΤΑΚΣ για την εισοδηματική ενίσχυση ατόμων ή νοικοκυριών που κατοικούν νόμιμα στην Ελλάδα, να υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομίας, ενώ οι επιδοματικές πολιτικές για την αντιμετώπιση της φτώχειας, όπως ασκούνται σήμερα, αποτελούν, κυρίως, αρμοδιότητα του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας. Προκαλείται έτσι μία σύγχυση ως προς την αρμοδιότητα άσκησης των πολιτικών κατά της φτώχειας.

Περαιτέρω, η Ο.Κ.Ε. εκφράζει επιφυλάξεις για τον τρόπο με τον οποίο το Σ/Ν ρυθμίζει αποφασιστικής σημασίας ζητήματα που άπτονται της λειτουργίας του ΕΤΑΚΣ (Α), του προσανατολισμού των δράσεών του (Β) των σχεδιαστών των δράσεών αυτών (Γ), των δικαιούχων των οικονομικών ενισχύσεων (Δ) καθώς και των πόρων του (Ε), τις οποίες διατυπώνει ως ακολούθως:

A. Η λειτουργία του Ταμείου

Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η επιχειρησιακή λειτουργία του Ταμείου πρέπει να εξειδικεύεται στο Σχέδιο Νόμου, με συγκεκριμένο Στρατηγικό Σχέδιο Δράσης, που θα προσδιορίζει, εκτός των άλλων, τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες συμβολής του Ταμείου στην καταπολέμηση της φτώχειας. Αντ' αυτού, το Σχέδιο Νόμου περιορίζεται αφενός στην απλή περιγραφή του σκοπού του Ταμείου «Σκοπός του Ταμείου είναι η χρηματοδότηση προγραμμάτων ετήσιας εισοδηματικής ενίσχυσης ατόμων ή νοικοκυριών που κατοικούν νόμιμα στην Ελλάδα και έχουν ετήσιο εισόδημα χαμηλότερο από το κατ' έτος εκάστοτε εκτιμώμενο όριο της φτώχειας στην Ελλάδα» (άρθρο 1 παρ. 2) και αφετέρου στην οριοθέτηση των δράσεών του «Το ΕΤΑΚΣ χρηματοδοτεί ολοκληρωμένα προγράμματα εισοδηματικής ενίσχυσης κατηγοριών δικαιούχων, τα οποία καταρτίζονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, καθώς και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης» (άρθρο 3 παρ. 1).

Το κενό αυτό επιβεβαιώνει την περιοριστική προσέγγιση της λειτουργίας του Ταμείου σε σχέση με τις πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας που έχει ήδη επισημανθεί.

B. Οι δράσεις του Ταμείου

Το Σχέδιο Νόμου υιοθετεί μία περιοριστική προσέγγιση του φαινομένου της φτώχειας, καθώς επικεντρώνεται στις εισοδηματικές της διαστάσεις και δεν επεκτείνεται στο ευρύτερο ζήτημα του κοινωνικού αποκλεισμού. Με βάση την φιλοσοφία αυτή (που αντιστοιχεί σε συγκεκριμένη κοινωνικοπολιτική επιλογή), η φτώχεια αντιστοιχεί σε έλλειψη εισοδηματικών πόρων που θέτει σε κίνδυνο την αξιοπρεπή διαβίωση ενός ατόμου. Επομένως, οι δράσεις του Ταμείου προσαρμόζονται de facto στην μείωση των εισοδηματικών διαστάσεων της φτώχειας. Η προσέγγιση αυτή φαίνεται να αντιβαίνει στις κατευθύνσεις των Διεθνών Οργανισμών για την καταπολέμηση της φτώχειας που εντοπίζονται ενδεικτικά στο κείμενο του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης (1996) που εισάγει το δικαίωμα για προστασία έναντι της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού⁴ και ιδίως

⁴ Η εισαγωγή του γενικού δικαιώματος για προστασία ενάντια στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό που κατοχυρώνεται στο Άρθρο 30 του Χάρτη αποτελεί βασική καινοτομία στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Πρόκειται για ένα νέο δικαίωμα, το οποίο προσαρμόζεται απόλυτα στις οικονομικές και κοινωνικοπολιτικές εξελίξεις, καθώς αναγνωρίζει την ιδιαιτερότητα των διαρθρωτικών φαινομένων της φτώχειας και του αποκλεισμού, εντάσσοντας τους νομικούς μηχανισμούς καταπολέμησής τους σε ένα ενιαίο

στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ενιαία Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη - COM(2005)706 / 22.12.2005, που προβλέπει ειδικούς στόχους για τον πυλώνα της κοινωνικής ένταξης.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1. Οι νέοι στόχοι της Α.Μ.Σ. του πυλώνα της ένταξης

Στόχος	Περιεχόμενο
Ενεργητική Ένταξη	Προώθηση της ένταξης στην αγορά εργασίας / Καταπολέμηση της φτώχειας και του αποκλεισμού των περιθωριοποιημένων ατόμων και ομάδων
Αξιοπρεπής διαβίωση	Πρόσβαση στα βασικά αγαθά, δικαιώματα και κοινωνικές υπηρεσίες / Καταπολέμηση των ακραίων μορφών αποκλεισμού / Καταπολέμηση όλων των διακρίσεων που δημιουργούν ή αναπαράγουν φαινόμενα αποκλεισμού
Ολοκληρωμένη προσέγγιση των πολιτικών ένταξης	Εξασφάλιση συντονισμού δράσεων και συμμετοχικότητας των ενδιαφερομένων μερών / Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των πολιτικών ένταξης / Ενσωμάτωση στο πλέγμα των δημόσιων πολιτικών / Αξιοποίηση των Διαρθρωτικών Ταμείων / Προώθηση της ισότητας των φύλων

Επομένως, η Ο.Κ.Ε. προτείνει να επαναπροσανατολιστούν οι δράσεις του Ταμείου στην κατεύθυνση ευρύτερων στρατηγικών κοινωνικής ένταξης των δικαιούχων, σύμφωνα και με τις κατευθύνσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής .

Γ. Οι σχεδιαστές των δράσεων του Ταμείου

Οι επιδοματικές πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας στην Ελλάδα σχεδιάζονται και προωθούνται από φορείς του δημόσιου τομέα, οι οποίοι υλοποιούν «κατηγοριακά προγράμματα» κάλυψης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού στο πλαίσιο της προστασίας δικαιωμάτων που προβλέπονται στο Σύνταγμα και εξειδικεύονται από τη νομοθεσία. Τα κύρια προγράμματα επιδοματικής ενίσχυσης σχεδιάζονται από τις υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και υλοποιούνται μέσω των Διευθύνσεων Πρόνοιας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ή ειδικών λογαριασμών που λειτουργούν στο πλαίσιο άλλων φορέων κοινωνικής προστασίας. Πρόκειται για προγράμματα που απευθύνονται σε συγκεκριμένες ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού (άτομα με αναπηρία, απροστάτευτα παιδιά, ανασφάλιστες μητέρες, ανασφάλιστοι ηλικιωμένοι, παλιννοστούντες ομογενείς, άτομα σε κρίση).

πλαίσιο αρχών και πολιτικών. Σύμφωνα με την ερμηνεία του Άρθρου 30, το νέο δικαίωμα κατευθύνεται τόσο στην πρόληψη όσο και στη εξάλειψη κοινωνικών προβλημάτων, καθώς ορίζεται ότι:

«Για την εξασφάλιση αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος ενάντια στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, τα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση:

α. να λαμβάνουν μέτρα, στο πλαίσιο μιας συνολικής και συντονισμένης προσέγγισης, για την προώθηση της αποτελεσματικής πρόσβασης των ατόμων που βρίσκονται ή απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό ή φτώχεια, καθώς και των οικογενειών τους, στην απασχόληση, στη στέγαση, στην κατάρτιση, στην εκπαίδευση, στον πολιτισμό και στην κοινωνική και ιατρική φροντίδα.

β. να αναθεωρούν περιοδικά αυτά τα μέτρα, με στόχο την προσαρμογή τους στις εκάστοτε ανάγκες, αν κρίνεται αναγκαίο».

Η ανάλυση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου οδηγεί στον εντοπισμό των ακόλουθων προγραμμάτων επιδοματικής ενίσχυσης αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης:

- ο Προγράμματα ενίσχυσης ατόμων με αναπηρία
- ο Προγράμματα ενίσχυσης ανασφάλιστων ηλικιωμένων
- ο Προγράμματα εισοδηματικής ενίσχυσης πολυτέκνων
- ο Πρόγραμμα ενίσχυσης απροστάτευτων παιδών
- ο Πρόγραμμα ενίσχυσης ανασφάλιστων μητέρων
- ο Πρόγραμμα ενίσχυσης παλιννοστούντων ομογενών και επαναπατριζόμενων
- ο Πρόγραμμα επιδότησης σε περίπτωση φυσικών καταστροφών
- ο Πρόγραμμα έκτακτης ενίσχυσης οικονομικά αδυνάτων.

Αντίθετα, **δεν έχουν θεσμοθετηθεί ακόμα προγράμματα γενικού ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος**, που εξασφαλίζουν πόρους ύστερα από έλεγχο εισοδηματικών και περιουσιακών πηγών σε κάθε άτομο που βρίσκεται σε κατάσταση ανάγκης.

Επομένως, **ο βασικός αποδέκτης των δράσεων του Ταμείου είναι το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης**, που έχει την διακριτική ευχέρεια είτε να σχεδιάσει νέα προγράμματα είτε να αναθεωρήσει ως προς τα υφιστάμενα προγράμματα, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 του Σχεδίου Νόμου, «*τα κριτήρια υπαγωγής των δικαιούχων, το ύψος και τον τρόπο καταβολής των ενισχύσεων, καθώς και κάθε άλλη σχετική με την εφαρμογή των προγραμμάτων λεπτομέρεια*». Από την άλλη πλευρά, εντοπίζονται και παρεμβάσεις⁵ του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας στο πεδίο της επιδοματικής ενίσχυσης, οι οποίες είναι συμπληρωματικές σε σχέση με τις πρωτογενείς αρμοδιότητες του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Επομένως, το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας είναι ο δεύτερος αποδέκτης των δράσεων του Ταμείου, διαθέτοντας την διακριτική ευχέρεια είτε να σχεδιάσει νέα προγράμματα είτε να αναθεωρήσει τα υφιστάμενα.

Αν και οι συνέπειες άσκησης της συγκεκριμένης εξουσιοδότησης δεν μπορούν να προσδιορισθούν εκ των προτέρων, **η Ο.Κ.Ε. επισημαίνει θετικά την εφαρμογή κριτηρίων ελέγχου των εισοδηματικών πηγών σε όλα τα προγράμματα επιδοματικής ενίσχυσης ευπαθών ομάδων, αρμοδιότητας Υπ. Υγείας και Υπ. Απασχόλησης, που θα υπαχθούν στη χρηματοδότηση του ΕΤΑΚΣ.**

Δ. Οι επωφελούμενοι των δράσεων του Ταμείου

⁵ Τα πλέον αντιπροσωπευτικά μέτρα εισοδηματικής στήριξης ατόμων που δεν απασχολούνται, ενώ είναι ικανά και διαθέσιμα προς εργασία, περιλαμβάνουν: α) Νέοι ηλικίας 20-29 ετών που εισέρχονται για πρώτη φορά στην αγορά εργασίας μετά την ολοκλήρωση των σπουδών τους δικαιούνται επίδομα ενιαίου ύψους διάρκειας πέντε μηνών, εάν δεν έχουν βρει απασχόληση για έναν τουλάχιστον χρόνο (άρθρο 2 του Ν. 1545/85). Το επίδομα χορηγείται χωρίς έλεγχο πόρων βιοπορισμού του ενδιαφερόμενου, αντιστοιχώντας έτσι σε καθολική παροχή κάλυψης της συγκεκριμένης ομάδας στόχου, β) Μακροχρόνια άνεργοι ηλικίας 45-65 ετών που έχουν εξαντλήσει το δικαίωμά τους σε τακτική επιδότηση ανεργίας δικαιούνται μηνιαίο επίδομα 140 ευρώ για διάρκεια ενός έτους εάν το ετήσιο οικογενειακό τους εισόδημα δεν υπερβαίνει τα 2.980 ευρώ, προσαυξανόμενο κατά 587 ευρώ για κάθε πρόσθετο μέλος της οικογένειάς τους, γ) Μακροχρόνια άνεργοι που απασχολούνται σε καθεστώς μερικής απασχόλησης και εργάζονται τουλάχιστον τέσσερις ώρες την ημέρα δικαιούνται μηνιαίο επίδομα 88 ευρώ, το οποίο χορηγείται – συμπληρωματικά ως προς το μισθό τους – από τον ΟΑΕΔ για διάστημα 12 μηνών, δ) Άνεργοι επιδοτούμενοι από τον ΟΑΕΔ που παρακολουθούν προγράμματα συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης ασφαλίζονται από το ΙΚΑ για τον κίνδυνο της ασθένειας (οπότε και λαμβάνουν παροχές σε είδος) και για τον κίνδυνο του επαγγελματικού ατυχήματος. Τα πρόσωπα αυτά λαμβάνουν συνήθως από τους φορείς επαγγελματικής κατάρτισης ημερήσιο επίδομα παρακολούθησης των προγραμμάτων. Σε περίπτωση όμως που το επίδομα υπερβαίνει το ύψος του επιδόματος ανεργίας, διακόπτεται η χορήγηση του επιδόματος ανεργίας και ε) Μακροχρόνια άνεργοι δικαιούνται επιδοματική ενίσχυση που προσδιορίζεται με αποφάσεις των διοικητικών συμβουλίων των οργανισμών κοινωνικής πολιτικής που εποπτεύονται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 του Σχεδίου Νόμου «δικαιούχοι των ενισχύσεων μπορούν να είναι άτομα ή νοικοκυριά που το εισόδημά τους είναι χαμηλότερου του ορίου της φτώχειας στην Ελλάδα», που ορίζονται κάθε φορά από τις αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, καθώς και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. **Η τεχνική αυτή παραπομπή κρίνεται ορθολογική**, καθώς το Σχέδιο Νόμου δεν θεσμοθετεί πρωτογενώς νέα προγράμματα καταπολέμησης της φτώχειας αλλά εισάγει εξουσιοδοτικές διατάξεις για την εξειδίκευσή τους από τους αρμόδιους φορείς της κεντρικής διοίκησης. Με τον τρόπο αυτό **επικυρώνεται το θεσμικό κεκτημένο** των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων Απασχόλησης & Κοινωνικής Προστασίας και Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης, που δεν θα έπρεπε να αμβλυνθεί με πρωτοβουλία ενός οικονομικού Υπουργείου.

Ωστόσο, η Ο.Κ.Ε. επισημαίνει ότι η αδυναμία αντικειμενικής οριοθέτησης των προνοιακών πολιτικών συνεπάγεται προβλήματα τόσο στο επίπεδο του συντονισμού των δημόσιων πολιτικών κοινωνικής προστασίας⁶, όσο ιδίως στο επίπεδο της κατανόησης και νομιμοποίησης των μέτρων προστασίας ατόμων εκτός της παραγωγικής διαδικασίας, που συνθέτουν τις ομάδες στόχου των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας. Τα προβλήματα αυτά επιδεινώνονται στις περιπτώσεις πολιτικών επιλογών που επικεντρώνουν τη στόχευση των δημόσιων προγραμμάτων στην κάλυψη μόνο των εργαζομένων ή έστω των φτωχών που χρήζουν βοήθειας (deserving poor), αποκλείοντας ομάδες φτωχών με ιδιαίτερα βιολογικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά (non deserving poor), όπως για παράδειγμα τα άτομα με αναπηρίες, οι μονογονεϊκές οικογένειες, οι άστεγοι και οι μετανάστες / πρόσφυγες.

Για την αντιμετώπιση των δυσχερειών αυτών, **τα περισσότερα Ευρωπαϊκά τουλάχιστον Κράτη έχουν υιοθετήσει κριτήρια νομικής οριοθέτησης των προνοιακών πολιτικών, εξειδικεύοντας τόσο το περιεχόμενο όσο και τις προϋποθέσεις πρόσβασης στις αντίστοιχες υπηρεσίες και παροχές**. Η εφαρμογή υπερεθνικών κριτηρίων νομικής οριοθέτησης εντάσσει στον σκληρό πυρήνα των προνοιακών πολιτικών τα προγράμματα που:

- α) καλύπτουν κάθε πρόσωπο που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους και αδυνατεί να τους εξασφαλίσει με τις δικές του προσπάθειες ή από άλλες πηγές, ιδίως από παροχές ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης
- β) συνδυάζουν τη χορήγηση εισοδηματικών παροχών με κοινωνικές υπηρεσίες, υπηρεσίες ενεργοποίησης και πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας, ώστε να προωθηθεί αποτελεσματικά η διαδικασία κοινωνικής και εργασιακής ένταξης των ενδιαφερομένων
- γ) προσανατολίζονται στην πρόληψη, εξάλειψη ή την καταπολέμηση μιας προσωπικής ή οικογενειακής ανάγκης.

Με βάση τα κριτήρια αυτά, το πεδίο εφαρμογής των προνοιακών πολιτικών στα κράτη της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας επικεντρώνεται κατά κανόνα σε άτομα ή ομάδες που αντιμετωπίζουν αυξημένους κινδύνους λόγω των ακόλουθων σωρευτικών ή διαζευκτικών παραγόντων:

- Ανεργία που δεν καλύπτεται από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (για άτομα που είναι ικανά και διαθέσιμα προς εργασία)
- Έλλειψη επαρκών εισοδηματικών πόρων, η οποία οδηγεί όχι απλώς σε αδυναμία εξασφάλισης ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης αλλά και σε προβλήματα επιβίωσης / περιθωριοποίησης / παραβατικής συμπεριφοράς
- Αναπηρία / Άσχημη κατάσταση υγείας
- Ακατάλληλες συνθήκες στέγασης / έλλειψη στέγης.

Επισημαίνεται ότι η πρόβλεψη της **τρίτης παραγράφου του άρθρου 3** ότι οι «δικαιούχοι των ενισχύσεων μπορούν να είναι άτομα ή νοικοκυριά που το εισόδημά τους είναι χαμηλότερου του

⁶ Αυτό έχει ως αποτέλεσμα είτε να διατηρούνται κενά κάλυψης συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού, είτε να δημιουργούνται αδικαιολόγητες αλληλοεπικαλύψεις παρεμβάσεων με άλλους τομείς δημόσιων πολιτικών, όπως οι πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και απασχόλησης.

ορίου της φτώχειας στην Ελλάδα», είναι ασαφής. Το Σχέδιο Νόμου εισάγει ως θεμελιώδη προϋπόθεση εξειδίκευσης των επωφελουμένων τον έλεγχο των εισοδηματικών τους πόρων, αποκλείοντας επομένως άτομα ή νοικοκυριά με ετήσιο εισόδημα υψηλότερο του ορίου της φτώχειας στην Ελλάδα, όπως αυτό ορίζεται στην παρ. 3 του άρθρου 1, σύμφωνα με τα εκάστοτε διαθέσιμα στοιχεία και τις σχετικές εκτιμήσεις της Γενικής Γραμματείας της ΕΣΥΕ. Ο συγκεκριμένος ορισμός χρησιμοποιείται για τον προσδιορισμό των επιπέδων φτώχειας και κοινωνικής ανισότητας στις χώρες της Ε.Ε., όμως δεν μπορεί και δεν θα πρέπει να υποκαταστήσει την απουσία ενός νομικού ορισμού της φτώχειας, βάσει του οποίου θα ορίζεται η έννοια του φτωχού και θα προσδιορίζονται με σαφήνεια οι δικαιούχοι των επιδομάτων ή και των προγραμμάτων για τη φτώχεια.

Αν επιχειρήσουμε να ερμηνεύσουμε την διάταξη, κριτήριο για την επιλογή των δικαιούχων φαίνεται να είναι κατ' αρχήν το ύψος του εισοδήματός τους⁷. Από τη διατύπωση του Σχ/Ν δεν προκύπτει ρητά αν δικαιούνται επιχορήγησης από το ΕΤΑΚΣ εργαζόμενοι ή συνταξιούχοι με συνολικό εισόδημα κάτω του ορίου της φτώχειας, **κομβικό ζήτημα που παραπέμπεται** σε κανονιστικές αποφάσεις των Υπουργείων Απασχόλησης & Κοινωνικής Προστασίας και Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Δοθείσης της νομικής ασάφειας της διάταξης της παρ. 3 του άρθρου 1, δεν προκύπτει ξεκάθαρα ποιος είναι ο στόχος της συγκεκριμένης νομοθετικής ρύθμισης. Ως εκ τούτου μπορούν να στεγαστούν υπό τη συγκεκριμένη διάταξη δύο διαφορετικές κοινωνικοπολιτικές επιλογές, οι οποίες εμπνέονται από δύο διαφορετικές ιδεολογικές προσεγγίσεις.

Σύμφωνα με την πρώτη επιλογή, προτεραιότητα ενός Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής πρέπει να αποτελέσουν τα άτομα και οι οικογένειες που δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους και αδυνατούν να τους εξασφαλίσουν αντικειμενικά με τις δικές τους προσπάθειες (άσκηση απασχόλησης) ή από άλλες πηγές, ιδίως από παροχές ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Με την προσέγγιση αυτή, το Ταμείο θα επικεντρωθεί πραγματικά στην καταπολέμηση του σκληρού πυρήνα της εισοδηματικής φτώχειας στην Ελλάδα και δεν θα επεκταθεί στην χρηματοδότηση ενός πλέγματος αποσπασματικών προγραμμάτων επιδοματικής ενίσχυσης, που ενδεχομένως θα διευρύνουν τις υφιστάμενες εσωτερικές ανισότητες του μοντέλου κοινωνικής προστασίας στη χώρα μας.

Αν γίνει δεκτή αυτή η προσέγγιση, η παρ. 2 του άρθρου 1 πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής:
Άρθρο 1 παρ. 2: «Σκοπός του Ταμείου είναι η χρηματοδότηση προγραμμάτων εισοδηματικής ενίσχυσης ανασφάλιστων ατόμων ή νοικοκυριών που κατοικούν νόμιμα στην Ελλάδα, έχουν ετήσιο εισόδημα χαμηλότερο από το κατ' έτος εκάστοτε εκτιμώμενο όριο της φτώχειας στην Ελλάδα και θεμελιώνουν δικαίωμα σε παροχές σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 2».

Σύμφωνα με τη δεύτερη επιλογή, αν πράγματι το ΕΤΑΚΣ στοχεύει στην κοινωνική συνοχή – όπως προδιαθέτει ο τίτλος του Σχ/Ν- και κατά συνέπεια στη μείωση της φτώχειας, δεν είναι ορθό να προσεγγίσει τη φτώχεια μέσω του ορίου της απόλυτης φτώχειας, διότι στην περίπτωση αυτή ο στόχος της κοινωνικής συνοχής υποκαθίσταται από τον στόχο της οικονομικής ενίσχυσης των ατόμων. Οι πολιτικές για την καταπολέμηση της φτώχειας για να είναι αποτελεσματικές θα πρέπει όπως προαναφέρθηκε να εντάσσονται στο πλαίσιο ευρύτερων επιλογών περιορισμού των κοινωνικών ανισοτήτων.

Αν υιοθετηθεί αυτή η επιλογή, οι δράσεις του ΕΤΑΚΣ, με βάση τον ορισμό της σχετικής φτώχειας, δεν πρέπει να εξαντλούνται στην οικονομική ενίσχυση των ατόμων αλλά πρέπει να απευθύνονται δυννητικά σε όλες τις κοινωνικές ομάδες που το εισόδημά τους υπολείπεται του εισοδηματικού ορίου της φτώχειας, ανεξάρτητα από τις πηγές της προέλευσης του. Σύμφωνα με

⁷ Πάντως η ίδια η Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου «φωτογραφίζει» συγκεκριμένες κατηγορίες δικαιούχων, προβλέποντας χαρακτηριστικά ότι «Το ποσό αυτό αφορά μέσον όρο, που σημαίνει ότι το ποσό που θα καταβάλλεται κάθε φορά στους δικαιούχους θα διαμορφώνεται με βάση κοινωνικά κριτήρια, όπως αν πρόκειται για μονογονεϊκές οικογένειες, άνεργους ή χαμηλοσυνταξιούχους».

την άποψη αυτή **θα πρέπει επίσης να καθοριστούν σαφή κριτήρια διαφοροποίησης του ύψους του επιδόματος κοινωνικής συνοχής ανάλογα με την κατηγορία των δικαιούχων.** Με βάση τα στοιχεία της ΕΣΥΕ (**Δείκτες Κοινωνικής Συνοχής 2005**) οι πλέον ευάλωτες στον κίνδυνο της φτώχειας ομάδες είναι οι μονογονεϊκές οικογένειες, οι άνεργοι, οι συνταξιούχοι και οι πολυμελείς οικογένειες. Συνεπώς θα πρέπει οι παρεμβάσεις του ΕΤΑΚΣ να εξειδικευτούν ανάλογα στις παραπάνω κατηγορίες και να λειτουργήσουν συμπληρωματικά και όχι ως «υποκατάστατο» των κοινωνικών προγραμμάτων που ήδη εφαρμόζονται για τις προαναφερόμενες κοινωνικές κατηγορίες, περιλαμβανομένων και των παροχών κοινωνικής ασφάλισης. Σύμφωνα πάντα με την ίδια άποψη, απαιτείται να υπάρξει σημαντική αύξηση των πόρων του ΕΤΑΚΣ, στο πλαίσιο της ευρύτερης Εθνικής Στρατηγικής για την Καταπολέμηση της Φτώχειας, και να μετρώνται τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται με βάση τις επιπτώσεις στη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων.

Ε. Οι πόροι του ΕΤΑΚΣ.

Σύμφωνα με το άρθρο 2, οι πόροι του ΕΤΑΚΣ προέρχονται από:

- α) Ετήσιες εισφορές από τον Τακτικό Προϋπολογισμό του κράτους.
- β) Ποσοστό 20% επί των εσόδων του λογαριασμού του Ν. 128/75 του προηγούμενου έτους.
- γ) Ποσοστό 20% επί των ετήσιων εισπράξεων των ειδικών λογαριασμών του Ν. 2771/99 εκτός κρατικού προϋπολογισμού.
- δ) Έσοδα που προκύπτουν από τη διαχείριση της περιουσίας του Ταμείου.

Αναλυτικά ως προς τα έσοδα από κάθε μια από τις παραπάνω πηγές η Ο.Κ.Ε. παρατηρεί τα εξής:

α) Όσον αφορά την ετήσια εισφορά από τον Τακτικό Προϋπολογισμό, στο Νομοσχέδιο δεν γίνεται καμία ποσοτική αναφορά και θα ορίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας Οικονομικών, μετά από πρόταση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΕΤΑΚΣ. Αυτό πολύ απλά σημαίνει ότι όταν υπάρχει πρόβλημα δημοσιονομικό πρόβλημα, η εισφορά θα περικόπτεται σημαντικά, με αποτέλεσμα την υποχρηματοδότηση του Ταμείου. **Η ΟΚΕ προτείνει να προβλεφθεί ρητά στο Σχ/Ν συγκεκριμένο ετήσιο ποσοστό επί του ΑΕΠ.**

β) Σχετικά με το ποσοστό 20% επί των εσόδων του λογαριασμού του Ν. 128/75 θα πρέπει να αναφερθεί ότι η συγκεκριμένη εισφορά (0,6% ετησίως) βαρύνει τα χορηγούμενα δάνεια, τις πάσης φύσεως χορηγήσεις και τα υπόλοιπα δανείων ή πιστώσεων όλων των πιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς και όλα τα κοινοπρακτικά και ομολογιακά δάνεια.

Για το 2006, σύμφωνα με το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, τα έσοδα του συγκεκριμένου λογαριασμού ήταν 562 εκ.€, οι δαπάνες του 200 εκ.€ και συνεπώς είχε και πλεόνασμα 362 εκ. €. Θα πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι οι δαπάνες του αναφέρονται κυρίως σε επιδοτήσεις επιτοκίων στεγαστικών δανείων. **Συνεπώς, η Ο.Κ.Ε. προτείνει να εισφέρεται το ετήσιο πλεόνασμα του συγκεκριμένου λογαριασμού και όχι ποσοστό 20% επί των εσόδων του.**

γ) Όσον αφορά τους ειδικούς λογαριασμούς του Ν. 2771/99, η Ο.Κ.Ε. τονίζει ότι αφορούν σε ένα τεράστιο εύρος αναπτυξιακών, κοινωνικών, εισοδηματικών, ερευνητικών χρηματοδοτήσεων και τυχόν περικοπή τους κατά 20%, θα δημιουργήσει τεράστια εμπόδια στο έργο τους.

Μεταξύ των άλλων, η Ο.Κ.Ε. **επισημαίνει** ότι τυχόν αποδυνάμωση των λογαριασμών των ειδικών λογαριασμών κονδυλίων έρευνας ΑΕΙ και ΤΕΙ και των ερευνητικών κέντρων υπονομεύει

τις διαρθρωτικές προτεραιότητες του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων της χώρας μας για την μετάβαση στην κοινωνία της γνώσης, μέσω της έρευνας και της καινοτομίας⁸.

δ) Τα έσοδα που θα προκύπτουν από τη διαχείριση της περιουσίας του Ταμείου, υπολογίζεται ότι θα είναι πάρα πολύ μικρά και συνεπώς δεν θα αποτελούν αξιοσημείωτη πηγή.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε' ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΚΑΤ' ΑΡΘΡΟ.

Άρθρο 2 (Πόροι ταμείου). Προτείνεται να προστεθεί και ένα νέο σημείο (ε) για τυχόν δωρεές, κληρονομίες, κοινοτικούς πόρους κ.λπ.

Άρθρο 4 (Διοίκηση και Οργάνωση – Θέματα προσωπικού): η **ΟΚΕ επισημαίνει** ότι η ανάγκη ουσιαστικής προσέγγισης του ζητήματος της φτώχειας προϋποθέτει την κινητοποίηση του συνόλου των κοινωνικών φορέων και τη συμμετοχή τους στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των αντίστοιχων πολιτικών. Η προτεινόμενη σύνθεση του Δ.Σ. του ΕΤΑΚΣ αποκλειστικά από κυβερνητικά στελέχη δεν συνάδει προς μία τέτοια κατεύθυνση. **Η Ο.Κ.Ε. προτείνει** να προβλεφθεί η συμμετοχή στη σύνθεσή του εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων.

ΝΕΟ ΑΡΘΡΟ 6: Προστίθεται άρθρο που θα προβλέπει ρητώς την **αξιολόγηση των δράσεων** του Ταμείου σε ετήσια βάση και την εκπόνηση Έκθεσης Απολογισμού που θα υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής.

⁸ Οι δαπάνες για έρευνα στην Ελλάδα παραμένουν σε πολύ χαμηλά επίπεδα και απέχουν πολύ από το στόχο του για συμμετοχή 1,5% των ερευνητικών δαπανών στο ΑΕΠ. Ειδικότερα, από το 2001 έως το 2005, παρουσιάζεται μείωση της ακαθάριστης εθνικής δαπάνης για έρευνα από το 0,64% το 2001, στο 0,61% του ΑΕΠ το 2005 («Δείκτες Παρακολούθησης του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2005-2008», Παρατηρητήριο Παρακολούθησης για τη Στρατηγική της Λισσαβόνας (Ιούλιος 2007)).