

ΥΠΟΕΡΓΟ: ΥΠΟΕΡΓΟ 2 «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ, ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΔΕΞΙΟΤΗΤΩΝ, ΕΝΔΥΝΑΜΩΣΗΣ, ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ - ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΜΕ ΙΔΙΑ ΜΕΣΑ, ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗ ΑΠΟ ΤΟ ΕΚΔΔΑ» του Έργου «SUB4. Αναβάθμιση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού του Δημόσιου Τομέα» με κωδικό ΟΠΣ ΤΑ 5150174 της Δράσης 16972 ΤΑΑ

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ:

Βασικές Αρχές Οργάνωσης και Λειτουργίας του Εθνικού Μηχανισμού Συντονισμού και Παρακολούθησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής: Τα Κέντρα Κοινότητας.

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΥΛΙΚΟ

Κωδικός εκπαιδευτικού υλικού:

Κωδικός Πιστοποίησης προγράμματος: 602

**ΥΠΟΕΡΓΟ 2 «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ, ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΔΕΞΙΟΤΗΤΩΝ,
ΕΝΔΥΝΑΜΩΣΗΣ, ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ - ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΜΕ ΙΔΙΑ ΜΕΣΑ,
ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗ ΑΠΟ ΤΟ ΕΚΛΑΔ» του Έργου «SUB4. Αναβάθμιση των
δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού του Δημόσιου Τομέα» με κωδικό ΟΠΣ ΤΑ
5150174 της Δράσης 16972 ΤΑΑ**

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ:

**Βασικές Αρχές Οργάνωσης και Λειτουργίας του Εθνικού Μηχανισμού
Συντονισμού και Παρακολούθησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και
Κοινωνικής Συνοχής: Τα Κέντρα Κοινότητας.**

ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Μέλη Ομάδας

Συντονίστρια:

Ιουλία Καλλιμάνη

Συγγραφείς:

Δήμητρα Νίκου
Δρ. Δημήτριος Απίστουλας
Σπυριδούλα Βαρτελάτου

Περιεχόμενα

Κεφάλαιο 1ο: Ευρωπαϊκό και εθνικό πλαίσιο πολιτικών Ενεργητικής Ένταξης.	5
I. Σκοπός.....	5
II. Λέξεις/ φράσεις κλειδιά	5
1.1 Η θέση της κοινωνικής ένταξης στην ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική.	7
1.2 Η θέση της κοινωνικής ένταξης στη Στρατηγική της Λισαβόνας.	9
1.3 Η θέση της κοινωνικής ένταξης στη Σύσταση της Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 2008 σχετικά με την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας (2008/867/EK).....	10
1.4 Η αξιολόγηση της Εφαρμογής της Σύστασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ενεργό Ένταξη	16
1.5 Η θέση της κοινωνικής ένταξης στη Στρατηγική Ευρώπη 2020.	18
1.6 Η θέση της κοινωνικής ένταξης στον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων.....	21
1.7 Σχέδιο δράσης για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων.....	24
1.8 Η θέση της κοινωνικής ένταξης στα εθνικά συστήματα κοινωνικής πρόνοιας των κρατών μελών	26
1.9 Η κατηγοριοποίηση των εθνικών συστημάτων υπό το πρίσμα της ενεργητικής ένταξης	30
1.9.1 Το Σκανδιναβικό μοντέλο	30
1.9.2 Το Κεντροευρωπαϊκό μοντέλο	31
1.9.3 Το Αγγλοσαξωνικό μοντέλο.....	34
1.9.4 Το Μεσογειακό μοντέλο.....	36
1.10 Εννοιολογικές προσεγγίσεις στη μέτρηση των φαινομένων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.....	39
1.11 Αντιμετώπιση των φαινομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού	41
Ενδεικτική βιβλιογραφία.....	46
Κεφάλαιο 2ο: Το εθνικό σύστημα κοινωνικής ένταξης και ο ρόλος του Εθνικού Μηχανισμού ως κόμβου συντονισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης.	48
I. Σκοπός.....	48
II. Λέξεις/ φράσεις κλειδιά	48
2.1 Οριοθέτηση της κοινωνικής πολιτικής.....	50
2.2 Οριοθέτηση της κοινωνικής πρόνοιας.....	58
2.3 Η τυπολογία των προνοιακών πολιτικών	61
2.4 Θεμελιώδεις αρχές του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας.....	63
2.5 Οργάνωση και διοίκηση του τομέα κοινωνικής πρόνοιας: Κεντρικό, Περιφερειακό και Τοπικό επίπεδο.	66
2.5.1 Οι φορείς της Κεντρικής Διοίκησης	66
2.5.2 Οι φορείς της Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	70
2.6 Θεσμική εξέλιξη και διοικητική διάρθρωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας	76
2.6.1 Η αναδιοργάνωση του τομέα κοινωνικής πρόνοιας	76
2.6.2 Η θεσμική κατοχύρωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας	78
2.6.3 Φορείς παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας.....	80
2.6.4 Η μετεξέλιξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας	82
2.6.5 Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής	83
Ενδεικτική βιβλιογραφία.....	86
Ενδεικτική νομοθεσία.....	88
Κεφάλαιο 3ο:.....	90
Αρμοδιότητες και λειτουργίες των πόλων του Εθνικού Μηχανισμού.....	90
I. Σκοπός.....	90

Π. Λέξεις κλειδιά	90
3.1. Το εθνικό και υπερεθνικό πλαίσιο δημιουργίας των Κέντρων Κοινότητας: η θεσμοθέτηση του Εθνικού Μηχανισμού Συντονισμού Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής (Εθνικός Μηχανισμός – ΕΜ).	90
3.1.1. Η αρχιτεκτονική του Εθνικού Μηχανισμού	95
3.2. Η δημιουργία των ΚΚ, ως στοιχείο του Εθνικού Μηχανισμού	96
3.2.1. Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας	98
3.3. Οι αρμοδιότητες των Κέντρων Κοινότητας.....	101
3.3.1. Ωράριο και κανονισμός λειτουργίας.....	102
3.3.2. Οι ειδικότητες των στελεχών των Κέντρων Κοινότητας	103
3.4. Τα Παραρτήματα Ρομά	106
3.5. Τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών (ΚΕΜ)	106
Κεφάλαιο 4ο:	108
Το Ενιαίο Γεωπληροφοριακό Σύστημα (ΕΓΠΣ) του Εθνικού Μηχανισμού	108
I. Σκοπός.....	108
Π. Λέξεις κλειδιά	108
4.1. Το Ενιαίο Γεωπληροφοριακό Σύστημα.: Από την Ιδέα στην Πράξη	108
4.1.1 Θεσμικό Πλαίσιο και Σκοπός	108
4.1.2. Η δομή του ΕΓΠΣ.....	110
4.1.3. Ένα στιγμιότυπο της επαφής των ΚΚ με τους πολίτες, όπως αποτυπώθηκε στο ΕΓΠΣ, το Φεβρουάριο 2020	113
4.2 . Οι συνεργαζόμενοι φορείς και η διασύνδεσή τους μέσω του ΕΓΠΣ	114
4.2 . Η πρόκληση για το μέλλον – Η Ενιαία Ψηφιακή Πύλη	114
Ενδεικτική βιβλιογραφία	115
Ενδεικτική νομοθεσία.....	116

Κεφάλαιο 1ο: Ευρωπαϊκό και εθνικό πλαίσιο πολιτικών Ενεργητικής Ένταξης.

Στο πρώτο κεφάλαιο πραγματοποιείται η εννοιολογική προσέγγιση και οριοθέτηση του περιεχομένου της κοινωνικής ένταξης, με έμφαση στον προσδιορισμό των βασικών χαρακτηριστικών και στην ιστορική εξέλιξή της σε ευρωπαϊκό επίπεδο ώστε να εντοπιστούν οι κύριοι παράγοντες που επέδρασαν στη διαμόρφωσή της. Στο πλαίσιο αυτό, το εν λόγω κεφάλαιο αποσκοπεί στην αποσαφήνιση και παρουσίαση των πολιτικών επιλογών των ενωσιακών θεσμών στο πεδίο της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, στη τυποποίηση της φυσιογνωμίας και της διάρθρωσής της ενεργητικής ένταξης, καθώς και στα διαφορετικά μοντέλα συγκρότησής της στην ευρωπαϊκή περιφέρεια.

I. Σκοπός

Σκοπός του πρώτου κεφαλαίου είναι η ένταξη συμμετεχόντων στις βασικές αρχές οργάνωσης και λειτουργίας των πολιτικών ενεργητικής ένταξης, καθώς και στους βασικούς αιτιολογικούς παράγοντες που οδήγησαν στη διαμόρφωσή της. Παράλληλα με την επισκόπηση της ιστορικής και της θεσμικής του εξέλιξης θα αναδειχτεί - διαχρονικά- η θέση της κοινωνικής ένταξης στις Στρατηγικές επιλογές των ενωσιακών θεσμών.

II. Λέξεις/ φράσεις κλειδιά

- Στρατηγική της Λισαβόνας.
- Στρατηγική Ευρώπη 2020.
- Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική.
- Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων.
- Ενεργητική Ένταξη.
- Κοινωνική Ένταξη.
- Φτώχεια.
- Κοινωνικός Αποκλεισμός.
- Δείκτης AROPE.
- Συντελεστής Gini.
- Σοβαρή υλική στέρηση.
- Χαμηλή ένταση εργασίας.

- Στατιστικές της ΕΕ για το εισόδημα και τις συνθήκες διαβίωσης (EU-SILC)

1.1 Η θέση της κοινωνικής ένταξης στην ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική.

Σύμφωνα με το Λευκό Βιβλίο για την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική (COM(94)333), η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική συνιστά τον ακρογωνιαίο λίθο στην προσπάθεια στήριξης της διαδικασίας κοινωνικής και οικονομικής αλλαγής στην Ευρώπη, χωρίς όμως να υποκαθιστά τις εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές. Επιπλέον, δεν περιορίζεται στον τομέα της απασχόλησης, αλλά επεκτείνεται σε όλες τις πτυχές της ζωής των πολιτών, όπως για παράδειγμα στην οικογενειακή ζωή, την υγεία και την κοινωνική φροντίδα, με αποτέλεσμα να συνδέεται με την κοινωνική συνοχή των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στον αντίποδα, σύμφωνα με το Λευκό Βιβλίο, η κοινωνική πολιτική αντιμετωπίζεται ως αναπόσπαστο στοιχείο της οικονομικής ανάπτυξης, αφού η κοινωνική πρόοδος και η ανταγωνιστικότητα είναι «δύο όψεις του ίδιου νομίσματος».

Από τα ανωτέρω προκύπτει το συμπέρασμα πως η (δογματική) προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την κοινωνική πολιτική σηματοδοτεί την ανάγκη μιας «συνεχούς κοινωνικής προόδου που μπορεί να βασιστεί μόνο στην οικονομική ευημερία και, ως εκ τούτου, στην ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας». Με άλλα λόγια, η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική στηρίζεται στη βασική ιδέα της ανταγωνιστικότητας και της διαρκούς αποκόμισης κέρδους «η οποία θα επιτρέψει στην Ένωση να συνδυάσει υψηλά κοινωνικά πρότυπα και ανταγωνιστικότητα». Για τον λόγο αυτό, η Λευκή Βίβλος παροτρύνει τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να προσανατολισθούν προς μια αποδοτική οικονομία, η οποία θα βασίζεται στην ποιότητα και θα επενδύει σε μεγάλο βαθμό στις νέες τεχνολογίες, με κυριότερο πόρο της τον ενεργό πληθυσμό, ο οποίος θα διαθέτει υψηλού επιπέδου εκπαίδευση και κατάρτιση, κατάλληλα κίνητρα και θα είναι ευπροσάρμοστος.

Στο πλαίσιο του Λευκού Βιβλίου, η κοινωνική ένταξη αποτελεί θεμελιώδη στόχο της Ένωσης και κεντρικό άξονα της κοινωνικής πολιτικής της, καθώς βασική επιδίωξη των κρατών μελών πρέπει να είναι «η ένταξη όλων των ατόμων στην οικονομική και κοινωνική ζωή, μέσω της συμμετοχής τους στην αγορά εργασίας, της ίσης πρόσβασης στις ευκαιρίες και της πλήρους αξιοποίησης των δυνατοτήτων κάθε πολίτη». Μάλιστα στο Βιβλίο επισημαίνει ότι η περιθωριοποίηση ορισμένων κοινωνικών ομάδων, όπως για παράδειγμα των ανέργων, των ατόμων με αναπηρία, των ηλικιωμένων ή των νέων χωρίς πρόσβαση στην αγορά εργασίας, συνιστά απειλή

για την κοινωνική συνοχή, η αντιμετώπιση της οποίας απαιτεί συντονισμένη δράση από τα κράτη μέλη.

Από το Λευκό Βιβλίο απορρέουν και οι θεμελιώδεις στόχοι της κοινωνικής ένταξης, που από πλευράς περιεχομένου αφορούν: στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και στην αποτροπή του κοινωνικού αποκλεισμού· στην αξιοποίηση του δυναμικού όλων των πολιτών για στην οικονομική και κοινωνική πρόοδο της Ευρώπης· στην προώθηση ίσων ευκαιριών για συμμετοχή στην αγορά εργασίας, στην εκπαίδευση και στην κοινωνική ζωή· και στη διασφάλιση δικαιωμάτων και πρόσβασης σε κοινωνική προστασία και υπηρεσίες για τους πιο ευάλωτους.

Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων, στο Λευκό Βιβλίο αναδεικνύεται η απασχόληση σε παράγοντα-κλειδί, καθώς η εργασία θεωρείται το βασικό μέσο για την κοινωνική και οικονομική ένταξη των πολιτών. Περαιτέρω, παροτρύνει τα κράτη μέλη να προωθήσουν πολιτικές μετάβασης από παθητικά σε ενεργά μέτρα, δίνοντας έμφαση όχι μόνο στην οικονομική στήριξη, αλλά κυρίως στην ενεργό συμμετοχή μέσω της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας και ανάπτυξης των δεξιοτήτων των απασχολούμενων. Για τον λόγο αυτό, καλεί τα κράτη μέλη να προωθήσουν προσαρμοσμένες πολιτικές ένταξης για ομάδες που αντιμετωπίζουν εμπόδια, όπως τα άτομα με αναπηρία, με στόχο την πλήρη οικονομική και κοινωνική τους ένταξη και να συντονίζουν με πιο αποτελεσματικό τρόπο σε εθνικό και τοπικό επίπεδο ολοκληρωμένες στρατηγικές αντιμετώπισης της φτώχειας, της ανεργίας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Από τα ανωτέρω προκύπτει και κάτι ακόμα, πρέπει να υπάρξει μετάβαση από περισσότερο παθητικά μέτρα διατήρησης του εισοδήματος προς ενεργά μέτρα της αγοράς εργασίας που θα αποβλέπουν στην εξασφάλιση της οικονομικής και κοινωνικής ένταξης όλων των ανθρώπων. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να δοθεί απόλυτη προτεραιότητα στην απασχόληση, να εξασφαλισθούν νέοι δεσμοί μεταξύ της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής με τη δημιουργία ενός ασφαλιστικού μηχανισμού «αναπήδησης» και να αναγνωρισθεί ότι αυτοί που βρίσκονται εκτός της αγοράς εργασίας έχουν επίσης να διαδραματίσουν χρήσιμο ρόλο στην κοινωνία¹.

¹ Βλ. Λευκό Βιβλίο «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική», Η πορεία προς το μέλλον για την Ένωση, COM(94) 333, σ. 53.

1.2 Η θέση της κοινωνικής ένταξης στη Στρατηγική της Λισαβόνας.

Η στρατηγική της Λισαβόνας, που δρομολογήθηκε κατά τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισαβόνας το Μάρτιο του 2000, αντιπροσώπευε το κύριο στρατηγικό πλαίσιο για την ανάπτυξη της ΕΕ -κατά τη δεκαετία του 2000- και την πρόθεση των ενωσιακών θεσμών να βρεθεί μια βιώσιμη λύση για τη στασιμότητα της οικονομικής ανάπτυξης στην ΕΕ, μέσω της διαμόρφωσης των πολιτικών πρωτοβουλιών που έπρεπε να εφαρμοστούν από όλα τα κράτη μέλη.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας καθόρισε για την Ευρωπαϊκή Ένωση τον στρατηγικό στόχο να καταστεί «[...] η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία της γνώσης ανά την υφήλιο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή»².

Η στρατηγική της Λισαβόνας είχε ως στόχο τη βελτίωση της οικονομίας της ΕΕ και την τόνωση της απασχόλησης μέσω της επίτευξης συγκεκριμένων στόχων, όπως η δημιουργία μιας εσωτερικής αγοράς για τις υπηρεσίες, η μείωση του διοικητικού φόρτου, η ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου, η επίτευξη του στόχου της αύξησης του επιπέδου των δαπανών για της έρευνα και την ανάπτυξη στο 3% του ΑΕΠ και **την αύξηση του επιπέδου του ποσοστού απασχόλησης στο 70%**.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι υπάρχει στενή αλληλεπίδραση μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης, απασχόλησης και καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, η Στρατηγική της Λισαβόνας τοποθέτησε στο κάδρο των προτεραιοτήτων της «το υψηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας». Επιπλέον, οι ενωσιακοί θεσμοί αναγνώρισαν τη συμβολή της ευελιξίας και ασφάλειας στις αγορές εργασίας στην κοινωνική ένταξη των ανθρώπων που βιώνουν ή κινδυνεύουν να περιέλθουν σε κατάσταση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

Σύμφωνα με τη Στρατηγική της Λισαβόνας, το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, με τα ανεπτυγμένα συστήματα κοινωνικής προστασίας που το χαρακτηρίζουν, πρέπει να αποτελεί το υπόβαθρο του μετασχηματισμού προς την οικονομία της γνώσης. Για τον λόγο αυτό, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας πρέπει να προσαρμοστούν ως τμήμα ενός **ενεργού κράτους προνοίας**, προκειμένου να εξασφαλιστεί η οικονομική αποδοτικότητα της εργασίας, να διασφαλιστεί η μακροχρόνια βιωσιμότητά τους -

² Οι δύο βασικοί στόχοι στο πεδίο της απασχόλησης ήταν «η αύξηση του ποσοστού απασχόλησης από το 61% (που ήταν ο μέσος όρος κατά το 2000) στο 70% μέχρι το 2010, καθώς και η αύξηση της συμμετοχής των γυναικών από το 51% (που ήταν ο μέσος όρος κατά το 2000) σε περισσότερο από 60% μέχρι το 2010.

παρά τη γήρανση του πληθυσμού- και να προαχθεί η κοινωνική ένταξη και η ισότητα των φύλων. Επιπλέον, η επένδυση στον άνθρωπο και η ανάπτυξη ενεργών και δυναμικών κρατών προνοίας θα εξασφαλίσουν ότι η οικονομική πρόοδος δεν θα επιτείνει τα κοινωνικά προβλήματα της ανεργίας, του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας.

Σύμφωνα με τη Στρατηγική της Λισαβόνας, «η αύξηση των θέσεων εργασίας αποτελεί τον αποτελεσματικότερο τρόπο δημιουργίας οικονομικής μεγέθυνσης και προώθησης οικονομιών με στόχο την κοινωνική ένταξη». Η συγκεκριμένη πρόκληση συνίσταται στην προσέλκυση και στη διατήρηση μεγαλύτερου αριθμού ατόμων στην αγορά εργασίας χάρη σε μία **ενεργό πολιτική αγοράς εργασίας** και στην παροχή των κατάλληλων κινήτρων. Η επανένταξη των ανέργων ή του μη ενεργού πληθυσμού στις αγορές εργασίας και η παροχή κινήτρων στους εργαζόμενους για να παραμείνουν στις τάξεις του εργατικού δυναμικού για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, απαιτεί τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας³.

Με αυτά τα δεδομένα, ο εκσυγχρονισμός και η βελτίωση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου βασίστηκε στην ανάπτυξη ενός «ενεργού» και «δυναμικού» κράτους προνοίας, που θα διαδραματίζει σημαντικό ρόλο τόσο στη βελτίωση της θέσης της ΕΕ στην οικονομία της γνώσης, όσο στην άμβλυνση των κοινωνικών κινδύνων που σχετίζονται με την ανεργία, τον κοινωνικό αποκλεισμό και την ένδεια⁴.

1.3 Η θέση της κοινωνικής ένταξης στη Σύσταση της Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 2008 σχετικά με την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας (2008/867/EK).

Η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού αποτέλεσε βασική πηγή ανησυχίας για την ΕΕ και τα κράτη μέλη της. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, κατά τη δρομολόγηση της Στρατηγικής της Λισαβόνας, το Συμβούλιο ζήτησε από τα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να λάβουν μέτρα ώστε να συμβάλουν αποφασιστικά στην εξάλειψη της φτώχειας μέχρι το 2010. Αν και τα κράτη μέλη επέδειξαν ισχυρή πολιτική δέσμευση και πραγματοποίησαν πολλές ενέργειες τόσο σε

³ Βλ. Συνεργασία για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση, Νέο ξεκίνημα για τη στρατηγική της Λισαβόνας, Ανακοίνωση του Προέδρου Μπαρόσο σε συνεννόηση με τον Αντιπρόεδρο Φερχόγιεν, COM(2005) 24, σ. 28.

⁴ Βλ. Παράρτημα I, Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα, Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας.

ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο, εντούτοις η καταπολέμηση της φτώχειας και η ένταξη των ανθρώπων που έχουν αποκλεισθεί από την αγορά εργασίας παρέμεναν μια πραγματική πρόκληση για τη διευρυμένη ΕΕ. Έτσι, οι στόχοι της στρατηγικής της Λισσαβόνας δεν μπορούσαν να επιτευχθούν «εάν τα κράτη μέλη συνέχιζαν «να σπαταλούν» ένα μεγάλο μέρος του μοναδικού πολυτιμότερου πλούτου που διέθεταν: του ανθρώπινου δυναμικού»⁵.

Δεδομένου ότι ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας αποτελεί θεμελιώδη αρχή της ΕΕ, μεταξύ των στόχων της οποίας συγκαταλέγονται η προώθηση της πλήρους απασχόλησης και της κοινωνικής προόδου, η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων και η προαγωγή της κοινωνικής δικαιοσύνης και της κοινωνικής προστασίας, η Επιτροπή συνέστησε στα κράτη μέλη «να χαράξουν και να εφαρμόσουν μια ολοκληρωμένη συνολική στρατηγική για την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας, στρατηγική που να συνδυάζει επαρκή εισοδηματική στήριξη, αγορές εργασίας χωρίς αποκλεισμούς και πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες».

Προκειμένου να βοηθηθούν τα κράτη μέλη για να κινητοποιήσουν τα άτομα που μπορούν να εργαστούν και για να παράσχουν την κατάλληλη υποστήριξη σε αυτούς που δεν μπορούν να εργαστούν, η Επιτροπή πρότεινε μια ολιστική στρατηγική η οποία μπορεί να ονομασθεί **ενεργητική ένταξη**⁶. Η στρατηγική αυτή συνδυάζει την ενίσχυση εισοδήματος σε επαρκές επίπεδο για να μπορούν οι άνθρωποι να ζουν αξιοπρεπώς με επαφή στην αγορά εργασίας μέσω παροχής ευκαιριών εργασίας ή επαγγελματικής κατάρτισης και μέσω καλύτερης πρόσβασης σε προαγωγικές κοινωνικές υπηρεσίες. **Η ενεργητική ένταξη με την έννοια αυτή είναι πλήρως συμπληρωματική στην προσέγγιση «ευελιξία με ασφάλεια στην απασχόληση», και απευθύνεται σε αυτούς που βρίσκονται στα περιθώρια της αγοράς εργασίας.** Διαμορφώνει «ενεργό κράτος πρόνοιας» με την παροχή εξατομικευμένων οδών προς την απασχόληση και εξασφαλίζοντας για εκείνους που δεν μπορούν να εργαστούν, τη δυνατότητα να ζήσουν αξιοπρεπώς και να συμβάλλουν όσο το δυνατόν περισσότερο στην κοινωνία. Συνεπώς, η ενεργητική ένταξη συμβάλλει στη στρατηγική της Λισσαβόνας και είναι επίσης δομικό στοιχείο της κοινωνικής διάστασης της

⁵ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, σχετικά με διαβούλευση για την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ, με σκοπό να προωθηθεί η ενεργητική ένταξη των ανθρώπων που έχουν αποκοπεί περισσότερο από την αγορά εργασίας.

⁶ Βλ. COM(2006) 44 της 26.4.2006.

στρατηγικής για την αειφόρο ανάπτυξη της ΕΕ.

Στο πλαίσιο αυτό, οι πολιτικές ενεργητικής ένταξης πρέπει να διευκολύνουν την ένταξη σε βιώσιμες και ποιοτικές θέσεις απασχόλησης για όσους μπορούν να εργαστούν και την παροχή, σε όσους δεν μπορούν, πόρων που να επαρκούν για μια αξιοπρεπή διαβίωση, σε συνδυασμό με την παροχή στήριξης για τη συμμετοχή τους στην κοινωνία.

Επιπλέον, η Επιτροπή κάλεσε τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν την αποτελεσματικότητα των ολοκληρωμένων πολιτικών ενεργητικής ένταξης μέσω:

α) του συνολικού σχεδιασμού των πολιτικών μέτρων, καθορίζοντας το σωστό συνδυασμό των τριών σκελών της στρατηγικής για την ενεργητική ένταξη, λαμβανομένου υπόψη του κοινού αντικτύπου τους στην κοινωνική και οικονομική ένταξη των μειονεκτούντων ατόμων και τις πιθανές αλληλεξαρτήσεις τους, συμπεριλαμβανομένων των συνεργειών και των αρνητικών συνεπειών·

β) της ολοκληρωμένης εφαρμογής των τριών σκελών της στρατηγικής για την ενεργητική ένταξη, ούτως ώστε να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά τα πολυποίκιλα αίτια της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και να ενισχυθεί ο συντονισμός μεταξύ των δημόσιων φορέων και υπηρεσιών που υλοποιούν τις πολιτικές ενεργητικής ένταξης·

γ) του πολιτικού συντονισμού μεταξύ τοπικών, περιφερειακών, εθνικών και κοινοτικών αρχών, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων ρόλων, αρμοδιοτήτων και προτεραιοτήτων τους· και

δ) της ενεργού συμμετοχής όλων των άλλων σχετικών παραγόντων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που επηρεάζονται από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, των κοινωνικών εταίρων, των μη κυβερνητικών οργανώσεων και των φορέων παροχής υπηρεσιών, στην ανάπτυξη, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των στρατηγικών.

Επικουρικά, προέτρεψε τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν ότι οι πολιτικές ενεργητικής ένταξης:

α) υποστηρίζουν την εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων·

β) προάγουν την ισότητα των δύο φύλων και την παροχή ίσων ευκαιριών σε όλους·

γ) συνεκτιμούν προσεκτικά το σύνθετο χαρακτήρα των διαφόρων πολλαπλών μειονεκτημάτων και τις ειδικές καταστάσεις και ανάγκες των διαφόρων ευάλωτων

ομάδων·

δ) λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις τοπικές και περιφερειακές συνθήκες και βελτιώνουν την εδαφική συνοχή· και

ε) συνάδουν με μια προσέγγιση κύκλου ζωής των κοινωνικών πολιτικών και των πολιτικών απασχόλησης, έτσι ώστε να μπορούν να υποστηρίξουν την αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών και να εμποδίσουν τη μεταβίβαση της φτώχειας από γενιά σε γενιά.

Η Σύσταση της Επιτροπής παρουσίασε τις κοινές αρχές και κατευθυντήριες γραμμές για την ενεργητική ένταξη οι οποίες, από πλευράς περιεχομένου, είναι οι ακόλουθες:

α) Επαρκής εισοδηματική στήριξη: Αναγνώριση του βασικού δικαιώματος του ατόμου για επαρκείς πόρους και ικανοποιητική κοινωνική αρωγή, ώστε να μπορεί να ζει με αξιοπρέπεια, στο πλαίσιο μιας συνολικής και συνεπούς προσπάθειας για καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

ι) Επανεξέταση, όπου χρειάζεται, των συστημάτων κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών, με βάση τις κοινές αρχές που περιγράφονται στο σημείο Β της σύστασης 92/441/ΕΟΚ. Ειδικότερα, στο πλαίσιο μιας στρατηγικής ενεργητικής ένταξης, το δικαίωμα για επαρκείς πόρους πρέπει:

- να συνδυάζεται με την ενεργό διαθεσιμότητα για εργασία ή για επαγγελματική κατάρτιση, με σκοπό την απόκτηση εργασίας όσον αφορά τα άτομα η κατάσταση των οποίων επιτρέπει αυτή την ενεργό διαθεσιμότητα, ή, στην περίπτωση των άλλων ατόμων, να υπόκειται, όπου ενδείκνυται, σε μέτρα οικονομικής και κοινωνικής ένταξης·
- να συνδυάζεται με τις πολιτικές που κρίνονται απαραίτητες, σε εθνικό επίπεδο, για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των συγκεκριμένων ατόμων.

ii) Εξασφάλιση της υλοποίησης του δικαιώματος αυτού σύμφωνα με τις πρακτικές κατευθυντήριες γραμμές των σημείων Γ(1), Γ(2) και Γ(3) της σύστασης 92/441/ΕΟΚ. Ειδικότερα, κατά τον καθορισμό των πόρων που είναι αναγκαίοι για μια αξιοπρεπή ζωή, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, με τη χρήση των κατάλληλων εθνικών δεικτών, το βιοτικό επίπεδο και τα επίπεδα τιμών για κάθε είδος και μέγεθος νοικοκυριού στο σχετικό κράτος μέλος. Μέσα σε ένα πλαίσιο ενεργητικής ένταξης, πρέπει να προβλέπονται, για τα άτομα που έχουν τη δυνατότητα να εργαστούν, κίνητρα για την

αναζήτηση εργασίας, ενώ πρέπει να προσαρμόζονται ή να συμπληρώνονται τα ποσά που διατίθενται για την αντιμετώπιση ειδικών αναγκών.

β) Αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς: Λήψη μέτρων για τα άτομα που έχουν τη δυνατότητα να εργαστούν, ούτως ώστε να εξασφαλιστεί ότι τους παρέχεται αποτελεσματική βοήθεια για να βρουν, να επιστρέψουν ή να παραμείνουν σε θέση εργασίας που ανταποκρίνεται στις εργασιακές ικανότητές τους.

i) Προώθηση των ακόλουθων κοινών αρχών στα πλαίσια των στρατηγικών ενεργητικής ένταξης:

- κάλυψη των αναγκών των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας, προκειμένου να διευκολυνθεί η σταδιακή επανένταξή τους στην κοινωνία και στην αγορά εργασίας και να ενισχυθεί η απασχολησιμότητά τους·
- λήψη των αναγκαίων μέτρων για την προώθηση αγορών εργασίας χωρίς αποκλεισμούς, ούτως ώστε να εξασφαλιστεί ότι η πρόσβαση στην απασχόληση είναι ευκαιρία που προσφέρεται σε όλους·
- προώθηση ποιοτικών θέσεων εργασίας, ιδίως όσον αφορά τις αμοιβές και τις παροχές, τις συνθήκες εργασίας, την υγεία και την ασφάλεια, την πρόσβαση στη διά βίου μάθηση και τις προοπτικές σταδιοδρομίας, με κύριο στόχο την αποτροπή της φτώχειας στους εργαζομένους·
- καταπολέμηση της κατάτμησης της αγοράς εργασίας με την προώθηση της διατήρησης της θέσης απασχόλησης και τη διευκόλυνση της επαγγελματικής ανέλιξης.

ii) Εφαρμογή των αρχών αυτών μέσω των ακόλουθων πρακτικών κατευθυντήριων γραμμών:

- επέκταση και βελτίωση των επενδύσεων στο ανθρώπινο δυναμικό μέσω της εφαρμογής πολιτικών εκπαίδευσης και κατάρτισης χωρίς αποκλεισμούς, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής αποτελεσματικών στρατηγικών διά βίου μάθησης· προσαρμογή των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης στις νέες απαιτήσεις ικανοτήτων και στην ανάγκη για ψηφιακές δεξιότητες·
- λήψη ενεργητικών και προληπτικών μέτρων στην αγορά εργασίας, περιλαμβανομένης της παροχής εξειδικευμένων, εξατομικευμένων και

ευέλικτων υπηρεσιών και μέσων στήριξης, που θα περιλαμβάνουν τον έγκαιρο προσδιορισμό των αναγκών, την παροχή βοήθειας για την αναζήτηση εργασίας, την πρόβλεψη υπηρεσιών καθοδήγησης και κατάρτισης και τη θέσπιση κινήτρων για τη δραστήρια αναζήτηση απασχόλησης·

- συνεχής επανεξέταση των κινήτρων και αντικινήτρων που προκύπτουν από τα συστήματα φόρων και παροχών, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης των παροχών και της εξάρτησής τους από όρους, καθώς επίσης της σημαντικής μείωσης των υψηλών οριακών φορολογικών συντελεστών, ιδίως για όσους έχουν χαμηλό εισόδημα, με παράλληλη εξασφάλιση κατάλληλων επιπέδων κοινωνικής προστασίας·
- στήριξη της κοινωνικής οικονομίας και της προστατευόμενης απασχόλησης ως ζωτικής πηγής θέσεων πρώτης εργασίας για τα μειονεκτούντα άτομα, προώθηση της χρηματοοικονομικής ένταξης και των μικροδανείων, παροχή φορολογικών κινήτρων στους εργοδότες για την πρόσληψη υπαλλήλων, ανάπτυξη νέων πηγών θέσεων εργασίας στον τομέα των υπηρεσιών, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, και αύξηση της ευαισθητοποίησης για τη σημασία που έχει η διαμόρφωση αγορών εργασίας χωρίς αποκλεισμούς·
- προώθηση της προσαρμοστικότητας, παροχή υποστήριξης στους εργαζομένους μέσα στο χώρο εργασίας και διαμόρφωση ευνοϊκού περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένης της μέριμνας για την υγεία και την ευημερία τους, της καταπολέμησης των διακρίσεων και της εφαρμογής του εργατικού δικαίου σε συνδυασμό με τον κοινωνικό διάλογο.

γ) Πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες: Λήψη κάθε πρόσφορου μέτρου, ούτως ώστε όλοι οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν, σύμφωνα με τις σχετικές εθνικές διατάξεις, να λαμβάνουν κατάλληλη κοινωνική στήριξη μέσω της πρόσβασης σε ποιοτικές υπηρεσίες. Ειδικότερα, πρέπει να ληφθούν μέτρα για τα εξής:

ι) Παροχή υπηρεσιών ουσιώδους σημασίας για τη στήριξη των ενεργητικών πολιτικών κοινωνικής και οικονομικής ένταξης, συμπεριλαμβανομένης της παροχής υπηρεσιών κοινωνικής αρωγής, απασχόλησης και εκπαίδευσης, στεγαστικής βοήθειας και εργατικών κατοικιών, παιδικής μέριμνας, μακροχρόνιας περίθαλψης και υγειονομικής φροντίδας, σύμφωνα με τις ακόλουθες κοινές αρχές και λαμβανομένων

υπόψη του ρόλου των τοπικών, περιφερειακών και εθνικών αρχών, των εφαρμοστέων κοινοτικών κανόνων και των διαφορετικών καταστάσεων, αναγκών και προτιμήσεων στα κράτη μέλη:

- εδαφική διαθεσιμότητα, φυσική προσπελασιμότητα, προσιτό κόστος·
- αλληλεγγύη, ίσες ευκαιρίες για τους χρήστες των υπηρεσιών και τους υπαλλήλους, και κατάλληλη συνεκτίμηση της πολυμορφίας των χρηστών·
- επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό, στις συνθήκες εργασίας και στην κατάλληλη υλική υποδομή·
- ολοκληρωμένες και συντονισμένες υπηρεσίες, που σχεδιάζονται και παρέχονται με ολοκληρωμένο τρόπο·
- συμμετοχή των χρηστών και εξατομικευμένες προσεγγίσεις, για να ικανοποιηθούν οι πολλαπλές ανάγκες των πολιτών ως ατόμων·
- παρακολούθηση, αξιολόγηση των επιδόσεων και ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών.

Σε σχέση με την έννοια της κοινωνικής ένταξης, η προσέγγιση της ενεργού ένταξης βασίζεται στην κατανόηση ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός και η φτώχεια δεν συνεπάγονται μόνο έλλειψη πόρων. Στο πλαίσιο της στρατηγικής ενεργού ένταξης, οι πολιτικές στοχεύουν όχι μόνο στην παροχή πόρων αλλά και στη μείωση της ανάγκης των ατόμων για βοήθεια, ιδίως μέσω της υποστήριξης της πρόσβασής τους στην αγορά εργασίας⁷. Στην πραγματικότητα, η προσέγγιση της Ενεργού Ένταξης επικεντρώνεται στη δημιουργία ευκαιριών απασχόλησης και στην υποστήριξη της ένταξης στην αγορά εργασίας των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από αυτήν και διατρέχουν υψηλό κίνδυνο να περιέλθουν σε κατάσταση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

1.4 Η αξιολόγηση της Εφαρμογής της Σύστασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ενεργό Ένταξη

Η εφαρμογή της Σύστασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ενεργό ένταξη αξιολογήθηκε (2012) γενικά ως περιορισμένη και άνιση μεταξύ των κρατών μελών,

⁷ Βλ. *Martin Heidenreich, Norbert Petzold, Marcello Natili & Alexandru Panican*, Active inclusion as an organizational challenge: integrated anti-poverty policies in three European countries, *Journal of International and Comparative Social Policy*, Cambridge University Press, 2014, <http://dx.doi.org/10.1080/21699763.2014.934901>

με σημαντικές διαφορές ως προς τον βαθμό ενσωμάτωσης και αποτελεσματικότητας. Αν και η Σύσταση εισήγαγε μια συνεκτική προσέγγιση βασισμένη στο τρίπτυχο - επαρκής εισοδηματική στήριξη, αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς και πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες- εντούτοις τα περισσότερα κράτη-μέλη δεν κατόρθωσαν να αναπτύξουν μια ολοκληρωμένη στρατηγική με ουσιαστικό συντονισμό (εταξύ των τριών πυλώνων) και συνέργειες. Ειδικότερα, στην περίπτωση της Ελλάδας, η αξιολόγηση δείχνει ότι η Σύσταση δεν είχε σημαντική επίδραση στη διαμόρφωση της εθνικής κοινωνικής πολιτικής, κυρίως λόγω απουσίας των αναγκαίων προϋποθέσεων που θα επέτρεπαν μια τέτοια θεσμική και επιχειρησιακή αλλαγή⁸.

Κεντρικό εύρημα των αξιολογήσεων είναι η έλλειψη σταθερού θεσμικού πλαισίου και κατάλληλων μηχανισμών συντονισμού και παρακολούθησης. Ιδίως στην Ελλάδα, δεν υπήρχαν θεσμοθετημένες διαδικασίες για τη συστηματική παρακολούθηση των μέτρων κοινωνικής πολιτικής και των επιπτώσεών τους, γεγονός που συνέβαλλε στην αδυναμία αξιολόγησης της εφαρμογής της ίδιας της Σύστασης για την ενεργό ένταξη. Το πρόβλημα αυτό ενισχύθηκε από την έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων και δεδομένων, απουσία μελετών και μηχανισμών συλλογής δεδομένων, καθιστώντας τον σχεδιασμό και την αξιολόγηση πολιτικών αποσπασματικό και αδύναμο.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η αξιολόγηση της Σύστασης παρουσιάζει επίσης αδυναμίες, καθώς δεν υπήρχε ένας συγκροτημένος και τακτικός μηχανισμός παρακολούθησης της εφαρμογής της. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στηρίχτηκε κυρίως σε μελέτες ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων -στο πρόγραμμα PROGRESS- και σε συναφείς διαδικασίες αμοιβαίας μάθησης, ωστόσο η διαδικασία παραμένει λιγότερο δομημένη σε σύγκριση με άλλες πολιτικές, όπως η Εγγύηση για τη Νεολαία. Παρά τις προσπάθειες, η συνολική εικόνα δείχνει ότι η πρόοδος στην εφαρμογή της ολοκληρωμένης προσέγγισης της Σύστασης παραμένει περιορισμένη, ιδίως ως προς την οριζόντια ενσωμάτωσή της στις πολιτικές κοινωνικής προστασίας.

Η οικονομική κρίση και τα μέτρα λιτότητας στα περισσότερα κράτη-μέλη, και ιδίως στην Ελλάδα, αποτέλεσαν έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες που εμπόδισαν την αποτελεσματική εφαρμογή της Σύστασης. Οι δημοσιονομικοί περιορισμοί συχνά οδήγησαν σε μείωση πόρων, ακύρωση μέτρων κοινωνικής προστασίας και αδυναμία χρηματοδότησης ολοκληρωμένων παρεμβάσεων,

⁸ Βλ. EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, Αξιολόγηση της Εφαρμογής της Σύστασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ενεργό Ένταξη, Μελέτη των εθνικών πολιτικών, Ελλάδα, 2013.

υπονομεύοντας την υλοποίηση των τριών πυλώνων της ενεργητικής ένταξης. Για τον λόγο αυτό, οι σχετικές αξιολογήσεις τονίζουν την ανάγκη αποδέσμευσης των πολιτικών ενεργητικής ένταξης από τους περιορισμούς λιτότητας, καθώς και την καλύτερη αξιοποίηση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Επενδυτικών Ταμείων με μεγαλύτερη ευελιξία και στόχευση.

Παρά τις αδυναμίες, η Σύσταση έχει συμβάλει στη διάδοση της φιλοσοφίας της ενεργητικής ένταξης και στην ενδυνάμωση συναφών πολιτικών μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και πρωτοβουλιών αμοιβαίας μάθησης. Ωστόσο, η συνολική αξιολόγηση καταλήγει ότι η πρόοδος είναι άνιση και ότι απαιτείται πολύ πιο συστηματική προσέγγιση όσον αφορά τον σχεδιασμό, τον συντονισμό και την αξιολόγηση, προκειμένου η Σύσταση να αποτελέσει πραγματικό μοχλό μεταρρύθμισης των πολιτικών κοινωνικής ένταξης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

Στην Ελλάδα ο πρώτος πυλώνας: «Επαρκής εισοδηματική στήριξη» παρουσίαζε πολύ χαμηλή αποτελεσματικότητα καθώς μέχρι την χρονική περίοδο της μελέτης, **δεν είχε εφαρμόσει πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος**. Οι προνοιακές παροχές ήταν περιορισμένες, στρεβλές και ανεπαρκώς στοχευμένες, ενώ η οικονομική κρίση οδήγησε σε περαιτέρω επιδείνωση της πραγματικής αξίας της κοινωνικής προστασίας.

Αναφορικά με τον δεύτερο πυλώνα, η Ελλάδα αν και εφάρμοζε κυρίως **ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης** εντούτοις δεν αποτελούσαν τμήμα μιας συνεκτικής στρατηγικής ενεργητικής ένταξης. Επίσης, ο τότε ΟΑΕΔ, σημερινή ΔΥΠΑ, παρουσίαζε σοβαρές ελλείψεις σε πόρους και δυνατότητες εξατομικευμένης υποστήριξης των ανέργων.

Τέλος, ο τρίτος πυλώνας ήταν εκείνος με τη **χειρότερη επίδοση**, καθώς η Ελλάδα δεν έχει λάβει μέτρα για τη διασύνδεση των υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής φροντίδας, με την εισοδηματική στήριξη και την απασχόληση. Οι υπηρεσίες υγείας και κοινωνικής φροντίδας ήταν **ελλιπείς, ανεπαρκείς και αποσπασματικές**, ιδιαίτερα για τις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού, ενώ η οικονομική κρίση και η δημοσιονομική προσαρμογή επιδείνωσαν σημαντικά τη διαθεσιμότητα και την ποιότητα αυτών των υπηρεσιών.

1.5 Η θέση της κοινωνικής ένταξης στη Στρατηγική Ευρώπη 2020.

Η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού αποτέλεσε βασική πολιτική προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και από το 2010, συμπεριλήφθηκε στη Στρατηγική Ευρώπη 2020, η οποία μορφοποιήθηκε γύρω από τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και τη μείωση της φτώχειας. Στο πλαίσιο αυτό, ένας από τους πέντε πρωταρχικούς στόχους της Στρατηγικής E2020 ήταν να εξαλειφθεί ο κίνδυνος της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού για τουλάχιστον 20 εκατομμύρια ανθρώπους έως το έτος 2020. Ουσιαστικά η Στρατηγική στόχευε στη μείωση των ποσοστών φτώχειας από 116,4 εκατομμύρια το 2008 σε 96,4 εκατομμύρια κατά τη διάρκεια της δεκαετίας.

Με αυτά τα δεδομένα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 17ης Ιουνίου 2010 εγκρίθηκε η νέα Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Ευρώπη 2020»⁹, η οποία έθεσε πέντε μετρήσιμους πρωταρχικούς στόχους. Από πλευράς περιεχομένου οι πέντε στόχοι αφορούσαν στην απασχόληση, στην έρευνα και στην καινοτομία, στην κλιματική αλλαγή και στην ενέργεια, στην εκπαίδευση και στην καταπολέμηση της φτώχειας. Αναφορικά με τον πέμπτο στόχο, το Συμβούλιο υπερθεμάτισε την ανάγκη προώθησης της κοινωνικής ένταξης «ιδίως με τη μείωση της φτώχειας, επιδιώκοντας να βγουν από τον κίνδυνο της φτώχειας ή του αποκλεισμού πάνω από 20 εκατομμύρια πολίτες»¹⁰.

Ουσιαστικά στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 17ης Ιουνίου 2010 τέθηκε ρητά, ως πρωταρχικός, ο ποσοτικός στόχος μείωσης κατά 25% του ποσοστού των ευρωπαίων που ζούσαν κάτω από τα εθνικά όρια της φτώχειας, επιτρέποντας σε πάνω από είκοσι εκατομμύρια άτομα να βγουν από τις συνθήκες φτώχειας που διαβιούσαν. Η επίτευξη του συγκεκριμένου ποσοτικού στόχου προϋπέθετε την ενιαία κατανόηση των εννοιών της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Για τον λόγο αυτό συμφωνήθηκαν σε ευρωπαϊκό επίπεδο τρεις δείκτες: ο πρώτος αφορούσε τον κίνδυνο της φτώχειας¹¹, ο

⁹ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 17ης Ιουνίου 2010, σ. 2.

¹⁰ Βλ Ανακοίνωση της Επιτροπής, Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, COM(2010) 2020 τελικό.

¹¹ Ο κίνδυνος φτώχειας, διακρίνεται σε: α) Κίνδυνο φτώχειας μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, β) Κίνδυνο φτώχειας πριν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, γ) Κίνδυνο φτώχειας υπολογιζόμενο με εναλλακτικές διαχωριστικές γραμμές, δ) Κίνδυνο φτώχειας υπολογιζόμενο με το κατώφλι φτώχειας (πληθωρισμένο με τον εναρμονισμένο δείκτη τιμών καταναλωτή) του έτους 2005. Το ποσοστό των ατόμων που απειλούνται από τη φτώχεια αντικατοπτρίζει τον ορισμό της φτώχειας που ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 1975, όπου ως «φτωχοί» ορίζονται «τα άτομα ή νοικοκυριά των οποίων το εισόδημα είναι τόσο χαμηλό ώστε να τα αποκλείει από τον ελάχιστο επιτρεπτό τρόπο διαβίωσης στη χώρα στην οποία ζουν». Το όριο του κινδύνου φτώχειας καθορίζεται στο 60% του εθνικού μέσου σταθμισμένου διαθεσίμου εισοδήματος (μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις), βλ. Απόφαση 75/458/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 1975, ό.π.

δεύτερος την υλική στέρηση¹² και ο τρίτος τα νοικοκυριά με άνεργους γονείς¹³. Για την επίτευξη του στόχου της μείωσης των φτωχών ευρωπαίων κατά 20 εκατομμύρια ανθρώπους, το Συμβούλιο κάλεσε τα κράτη μέλη να προσδιορίσουν τους εθνικούς ποσοτικούς στόχους¹⁴, με τους οποίους θα συνεισέφεραν στην επίτευξη του υπερεθνικού στόχου έως το έτος 2020.

Οι ανωτέρω εξελίξεις διαδραματίστηκαν εντός του έτους 2010, το οποίο είχε ανακηρυχτεί προφητικά από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο¹⁵, ήδη από το 2008, ως έτος αφιερωμένο στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Έτσι, στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού έτους 2010 αναγνωρίστηκε η καταπολέμηση των ανωτέρω φαινομένων σε θεμελιώδη δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μετατράπηκε στον πυρήνα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, που

¹² Ο δείκτης «ποσοστό ατόμων με υλικές στέρσεις» εκτιμά τα επίπεδα διαβίωσης μετρώντας το ποσοστό του πληθυσμού που στερείται τουλάχιστον 4 από ένα κατάλογο 9 αγαθών και υπηρεσιών: α) δυσκολίες ανταπόκρισης στην πληρωμή πάγιων λογαριασμών όπως ενοίκιο ή δόση δανείου, πάγιοι λογαριασμοί (ηλεκτρικού ρεύματος, νερού, αερίου κ.λπ.), δόσεις πιστωτικών καρτών ή δόσεις δανείου για οικοσκευή, διακοπές κ.ά., ή αγορές με δόσεις κύριας κατοικίας, β) οικονομική αδυναμία για πληρωμή μιας εβδομάδας διακοπών, γ) οικονομική αδυναμία για διατροφή που να περιλαμβάνει κάθε δεύτερη ημέρα κοτόπουλο, κρέας, ψάρι ή λαχανικά ίσης θρεπτικής αξίας, δ) οικονομική αδυναμία για αντιμετώπιση έκτακτων, αλλά αναγκαίων δαπανών αξίας περίπου 410 ευρώ, ε) οικονομική αδυναμία να διαθέτουν τηλέφωνο (περιλαμβάνεται και το κινητό τηλέφωνο), στ) οικονομική αδυναμία να διαθέτουν έγχρωμη τηλεόραση, ζ) οικονομική αδυναμία να διαθέτουν πλυντήριο ρούχων, η) οικονομική αδυναμία να διαθέτουν Ι.Χ. επιβατηγό αυτοκίνητο, και θ) οικονομική αδυναμία για ικανοποιητική θέρμανση. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού: ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο για κοινωνική και εδαφική συνοχή, COM(2010) 758 τελικό, σ. 11.

¹³ Ο δείκτης αναφέρεται στο ποσοστό πληθυσμού ηλικίας 18-59 που διαβιών σε νοικοκυριά που τα μέλη τους εργάστηκαν λιγότερο από 20% της συνήθους απασχόλησης κατά τη διάρκεια του προηγούμενου έτους. Η ένταση εργασίας του νοικοκυριού ορίζεται ως ο λόγος μεταξύ του αριθμού των μηνών που τα όλα τα μέλη εργάζονται κατά το προηγούμενο έτος και του συνολικού αριθμού των μηνών που θα μπορούσαν θεωρητικά να έχουν εργαστεί κατά την ίδια περίοδο. Οικονομικά ενεργά μέλη θεωρούνται τα μέλη του νοικοκυριού ηλικίας 18-59ετών. Τα νοικοκυριά που αποτελούνται μόνο από μαθητές ή σπουδαστές κλπ. κάτω των 25 ετών ή και άτομα ηλικίας 60 ετών και άνω εξαιρούνται από τον υπολογισμό του δείκτη. Βλ. Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (SILC) έτους 2015, ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο Τύπου 23/6/2016, σ.σ. 17-18.

¹⁴ Οι εθνικοί στόχοι προσδιορίστηκαν από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης τον Απρίλιο του 2011, στο πλαίσιο των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων.

¹⁵ Βλ. Απόφαση αριθ. 1098/2008, εκ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Οκτωβρίου 2008, σχετικά με το ευρωπαϊκό έτος για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Σύμφωνα με την ίδια απόφαση οι κατευθυντήριες γραμμές του ευρωπαϊκού έτους ήταν: α) η αναγνώριση των δικαιωμάτων των ατόμων που διαβιούσαν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού να ζουν με αξιοπρέπεια και να συμμετέχουν ενεργά στην κοινωνία, β) η ενίσχυση του δημόσιου χαρακτήρα των πολιτικών και δράσεων στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης, με έμφαση τόσο στη συλλογική όσο και στην ατομική ευθύνη για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, γ) η προώθηση της κοινωνικής συνοχής μέσω της μεγαλύτερης ευαισθητοποίησης ως προς τα πλεονεκτήματα που συνεπάγεται για όλους μια κοινωνία στην οποία έχει εξαλειφθεί η φτώχεια, δ) η πολιτική δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών για την προώθηση δράσεων με στόχο την εξάλειψη της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

καλούσε τα κράτη μέλη σε ένα αποφασιστικό βήμα για την εξάλειψη της φτώχειας¹⁶.

Παρόλα αυτά, ο βασικός στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρέμενε αμετάβλητος και αφορούσε στον απεγκλωβισμό κονδυλίων από την ασφάλιση της ανεργίας, προς όφελος της ενίσχυσης της αποδοτικότητας των “ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας”, με άμεσο στόχο τη μείωση των ποσοστών ανεργίας και έμμεσο στόχο την καταπολέμηση της φτώχειας, που ήταν άρρηκτα συνδεδεμένη με την ανεργία¹⁷. Υπό μία έννοια, για την Ευρωπαϊκή Ένωση **η αποδοτικότητα των πολιτικών απασχόλησης, αποτελούσε μέγεθος αντίστροφος ανάλογο του κόστους της εξάρτησης των ανέργων στην λήψη “παθητικών” παροχών ανεργίας**. Συνεπώς, η Ευρωπαϊκή Ένωση επιδίωξε την μείωση των ποσοστών ανεργίας προωθώντας ενεργητικές πολιτικές καταπολέμησης των αιτιών της, δίνοντας έμφαση στην ατομική συμβουλευτική των ανέργων και στην ενίσχυση της απασχολησιμότητάς τους¹⁸.

1.6 Η θέση της κοινωνικής ένταξης στον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων.

Το 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε την καθιέρωση του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Ο ΕΠΚΔ, σκοπός του οποίου είναι η εξασφάλιση της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας στην ΕΕ περιλαμβάνει είκοσι (20) βασικές αρχές και δικαιώματα που ταξινομούνται σε τρεις θεματικούς τομείς:

α) Ισότητα ευκαιριών και πρόσβαση στην αγορά εργασίας (π.χ. δεξιότητες, εκπαίδευση και δια βίου μάθηση, ίσες ευκαιρίες, ισότητα των φύλων, και ενεργή υποστήριξη για την απασχόληση)·

¹⁶ Εντός της νέας Στρατηγικής, τα κράτη μέλη συμφώνησαν να δώσουν προτεραιότητα στις πολιτικές ενεργητικής ένταξης των νέων, οι οποίες συνδέονταν με τα συστήματα εκπαίδευσης και κοινωνικής προστασίας. Οι στόχοι της ενεργητικής ένταξης των νέων ήταν προφανείς και σχετίζονταν με επιδοματικές πολιτικές πρόληψης της φτώχειας, με την εναρμόνιση προσωπικής, οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής, με τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην εκπαίδευση και τη σύνδεση του εκπαιδευτικού συστήματος με την αγορά εργασίας. Βλ. Ψήφισμα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνερχομένων στο πλαίσιο του Συμβουλίου, σχετικά με την ενεργό ένταξη των νέων: καταπολέμηση της ανεργίας και της φτώχειας, ΕΕ C 137, 27.5.2010.

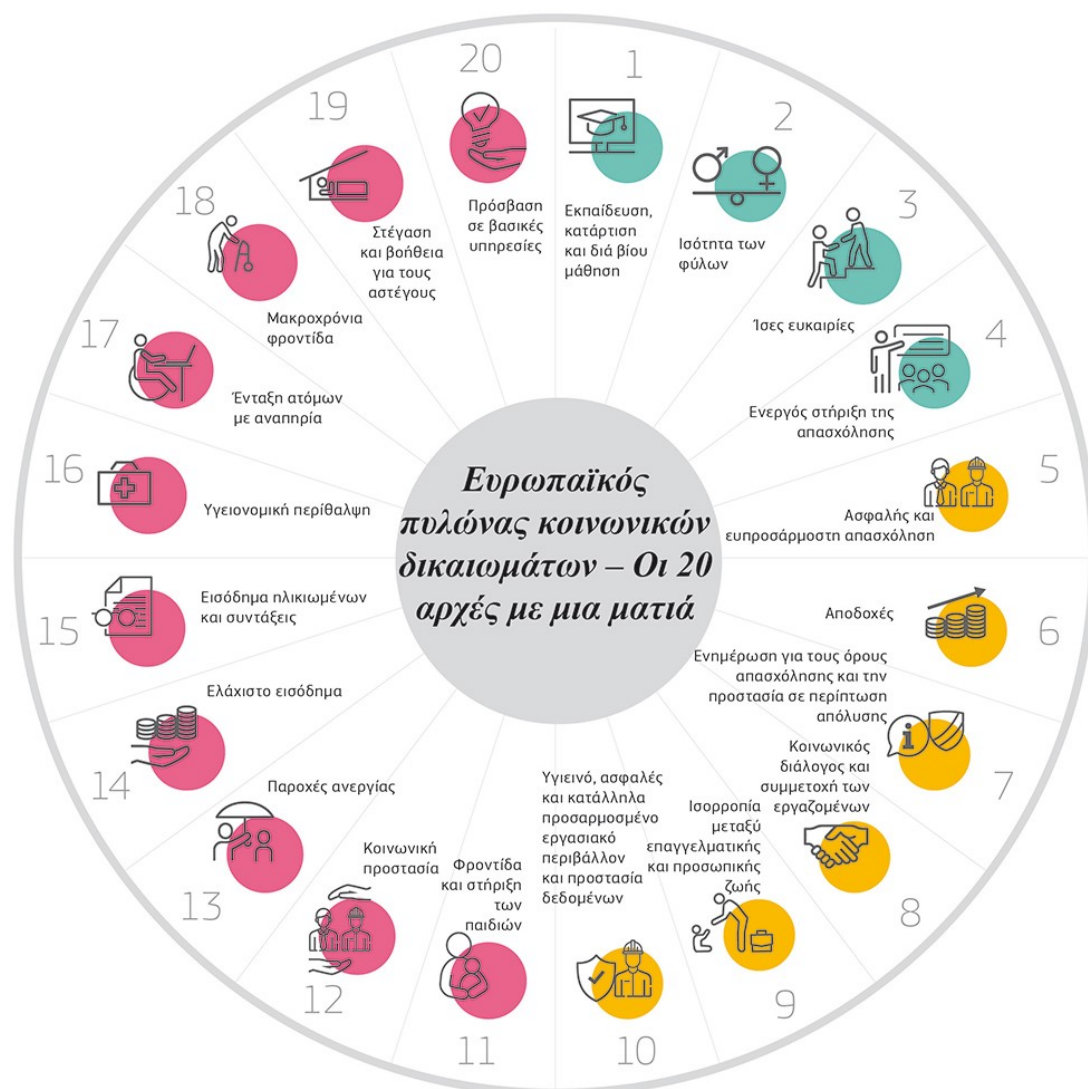
¹⁷ Πράγματι, σύμφωνα με την Επιτροπή: «ο αποκλεισμός από την αγορά εργασίας, οι κακές συνθήκες εργασίας και η έλλειψη ευκαιριών παραμονής και προόδου σε μια κατακερματισμένη αγορά εργασίας είναι βασικοί καθοριστικοί παράγοντες της φτώχειας», βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ετήσια Επισκόπηση της Ανάπτυξης, Παράρτημα 3: Σχέδιο Κοινής Έκθεσης για την Απασχόληση, COM(2011) 11 τελικό, σ. 10.

¹⁸ Βλ. Δημήτριος Απίστουλας, Μετασχηματισμός του Ελληνικού Συστήματος Κοινωνικής Πρόνοιας και Δημόσια Πολιτική, Διδακτορική Διατριβή, Αθήνα 2020, σ.σ. 194-202.

β) Δίκαιες συνθήκες εργασίας (π.χ. ασφαλής και προσαρμόσιμη απασχόληση, μισθοί, πληροφορίες για τους όρους απασχόλησης και την προστασία σε περίπτωση απόλυσης, κοινωνικός διάλογος, και ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και προσωπικής ζωής).

γ) Κοινωνική προστασία και ένταξη (π.χ. φροντίδα παιδιών, κατώτατος μισθός, επιδόματα ανεργίας, ένταξη ατόμων με αναπηρίες, βοήθεια για τους άστεγους, πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες, υγεία και μακροχρόνια φροντίδα).

Σχήμα 1: Οι είκοσι αρχές του ΕΚΠΠ.



Πηγή: Σχέδιο δράσης για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων,
COM/2021/102 final.

Στη κοινωνική διάσκεψη κορυφής για τη δίκαιη απασχόληση και την ανάπτυξη

στο Γκέτεμποργκ τον Νοέμβριο του 2017, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Επιτροπή εξέφρασαν την κοινή δέσμευσή τους υιοθετώντας την κοινή διακήρυξη για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων. Έκτοτε, ο ΕΠΚΔ συνιστά πλαίσιο αναφοράς για την παρακολούθηση των επιδόσεων των πολιτικών απασχόλησης και των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ μέσω ενός πίνακα κοινωνικών αποτελεσμάτων και περιλαμβάνει μια νέα προσέγγιση για την ένταξη των κοινωνικών προτεραιοτήτων σε όλες τις πολιτικές της ΕΕ.

Η κοινωνική ένταξη αποτελεί θεμελιώδες αρχή του ΕΠΚΔ και επιτυγχάνεται μέσω της παροχής υποστήριξης και δικαιωμάτων για την απρόσκοπτη συμμετοχή όλων στην κοινωνία και την οικονομία, αντιμετωπίζοντας τον κοινωνικό αποκλεισμό και βελτιώνοντας τις συνθήκες ζωής και εργασίας. Ο ΕΠΚΔ τονίζει ότι η κοινωνική ένταξη δεν αφορά μόνο εισόδημα, αλλά και την πρόσβαση στην υγεία, τη στέγαση, την εκπαίδευση, την αξιοπρεπή διαβίωση, τη μακροχρόνια φροντίδα κ.λπ.

Η «Διακήρυξη του Πόρτο» του 2021 ανανεώνει τη δέσμευση για την εφαρμογή του ΕΠΚΔ, θέτοντας τρεις κύριους στόχους για το 2030:

Α. Τουλάχιστον το 78% του πληθυσμού ηλικίας 20 έως 64 ετών θα πρέπει να εργάζεται έως το 2030. Για να επιτύχει αυτόν τον γενικό στόχο, η Ευρώπη πρέπει να προσπαθήσει:

- να μειώσει τουλάχιστον στο ήμισυ το χάσμα μεταξύ των φύλων ως προς την απασχόληση σε σύγκριση με το 2019. Αυτό θα είναι πρωταρχικής σημασίας για την πρόοδο στην ισότητα των φύλων και την επίτευξη του στόχου απασχόλησης για ολόκληρο τον πληθυσμό σε ηλικία εργασίας·
- να αυξήσει την παροχή επίσημης προσχολικής εκπαίδευσης και φροντίδας (ΠΕΦ), συμβάλλοντας έτσι στον καλύτερο συνδυασμό επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής και στηρίζοντας τη μεγαλύτερη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας·
- να μειώσει το ποσοστό των νέων ηλικίας 15-29 ετών που βρίσκονται εκτός απασχόλησης, εκπαίδευσης ή κατάρτισης (ΕΑΕΚ) από 12,6 % (2019) σε 9 %, συγκεκριμένα μέσα από τη βελτίωση των προοπτικών απασχόλησής τους.

Β. Τουλάχιστον το 60% όλων των ενηλίκων θα πρέπει να συμμετέχουν σε κατάρτιση κάθε χρόνο. Ειδικότερα:

- τουλάχιστον το 80% των ατόμων ηλικίας 16-74 ετών θα πρέπει να έχουν βασικές ψηφιακές δεξιότητες, απαραίτητη προϋπόθεση για την ένταξη και συμμετοχή στην αγορά εργασίας και την κοινωνία σε μια ψηφιακά μετασχηματισμένη Ευρώπη·
- θα πρέπει να μειωθεί περαιτέρω η πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου και να αυξηθεί η συμμετοχή στην ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση.
- Οι στόχοι αυτοί βασίζονται στους στόχους που ορίζονται στο ευρωπαϊκό θεματολόγιο δεξιοτήτων, στη σύσταση του Συμβουλίου σχετικά με την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση και στο ψήφισμα του Συμβουλίου για τον Ευρωπαϊκό Χώρο Εκπαίδευσης.

Γ. Ο αριθμός των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού θα πρέπει να μειωθεί κατά τουλάχιστον 15 εκατομμύρια έως το 2030. Από τα 15 εκατομμύρια άτομα που πρέπει να απαλλαγθούν από τη φτώχεια ή τον κοινωνικό αποκλεισμό, **τουλάχιστον τα 5 εκατομμύρια θα πρέπει να είναι παιδιά.** Η εστίαση στα παιδιά δεν θα δώσει απλώς τη δυνατότητα να τους παρασχεθεί πρόσβαση σε νέες ευκαιρίες, αλλά θα συμβάλει παράλληλα στο να διαρραγεί ο διαγενεακός κύκλος της φτώχειας, ώστε κατά την ενηλικίωσή τους να μην διατρέχουν τον κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού, παράγοντας έτσι μακροπρόθεσμα συστημικά αποτελέσματα.

1.7 Σχέδιο δράσης για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων

Η εφαρμογή των αρχών του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων (ΚΠΚΔ) πραγματοποιείται μέσα από ένα πλέγμα νομοθετικών πρωτοβουλιών, χρηματοδοτικών εργαλείων και μηχανισμών συντονισμού σε επίπεδο ΕΕ και κρατών-μελών, με στόχο πιο δίκαιες αγορές εργασίας και ενισχυμένα συστήματα κοινωνικής προστασίας έως το 2030. Ο Πυλώνας λειτουργεί ως «πυξίδα» για μια ισχυρή κοινωνική Ευρώπη, μεταφράζοντας τις 20 αρχές σε συγκεκριμένες πολιτικές για την απασχόληση, τις δεξιότητες και την κοινωνική ένταξη.

Το Σχέδιο Δράσης του 2021 για τον ΚΠΚΔ καθορίζει τη μετάβαση από τις γενικές διακηρύξεις αρχών σε συγκεκριμένα μέτρα, προτείνοντας δέσμη νομοθετικών και μη νομοθετικών πρωτοβουλιών μέχρι το 2030. Παράλληλα, τίθενται τρεις ποσοτικοί

στόχοι για το 2030: αύξηση της απασχόλησης, βελτίωση της συμμετοχής στη διά βίου μάθηση και σημαντική μείωση του αριθμού των ατόμων σε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού, με ιδιαίτερη έμφαση στα παιδιά.

Οι αρχές του Πυλώνα που αφορούν τις ίσες ευκαιρίες, την εκπαίδευση, την ισότητα φύλων και την ενεργό στήριξη στην απασχόληση και υλοποιούνται μέσω πολιτικών για την ενίσχυση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και την καταπολέμηση των διακρίσεων. Στο πλαίσιο αυτό, προωθούνται πολιτικές όπως η «Εγγύηση για τη Νεολαία», ενισχυμένα προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, αλλά και δράσεις για τη στήριξη των μεταβάσεων στην εργασία και την αναβάθμιση δεξιοτήτων, με χρήση πόρων όπως το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+.

Η εφαρμογή των αρχών για τις δίκαιες συνθήκες εργασίας αποτυπώνεται σε πρωτοβουλίες που στοχεύουν στη διασφάλιση αξιοπρεπών αμοιβών, προβλέψιμων όρων εργασίας και προστασίας απέναντι σε επισφαλείς μορφές απασχόλησης. Ενδεικτικά, προτείνονται και υλοποιούνται οδηγίες για τους κατώτατους μισθούς, για τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας στις πλατφόρμες τηλεργασίας, καθώς και μέτρα για τον περιορισμό της κατάχρησης άτυπων συμβάσεων και της υπερβολικά μακράς δοκιμαστικής περιόδου.

Στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας και ένταξης, ο Πυλώνας προωθεί την καθολική πρόσβαση σε επαρκείς παροχές, υγειονομική περίθαλψη, μακροχρόνια φροντίδα και κοινωνικές υπηρεσίες, με ιδιαίτερη μέριμνα για τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες. Η εφαρμογή των σχετικών αρχών συνδέεται με πρωτοβουλίες όπως η Ευρωπαϊκή Εγγύηση για τα Παιδιά, στρατηγικές για τα άτομα με αναπηρία και μέτρα στήριξης του εισοδήματος, αξιοποιώντας ενωσιακούς πόρους και εθνικές μεταρρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η υλοποίηση του ΚΠΚΔ στηρίζεται σε μηχανισμούς παρακολούθησης μέσω του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και του αναθεωρημένου «Πίνακα αποτελεσμάτων» που περιλαμβάνει δείκτες για την απασχόληση, την εκπαίδευση, τη φτώχεια, την αναπηρία και τις δαπάνες στέγασης. Η συμμετοχή των κρατών-μελών, των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών θεσμοθετείται μέσα από κοινές δεσμεύσεις, όπως αυτές που αναλήφθηκαν στη κοινωνική Σύνοδο του Πόρτο (2021), όπου επιβεβαιώθηκε ο κεντρικός ρόλος του ΚΠΚΔ ως οδηγού για τις εθνικές μεταρρυθμίσεις.

Τέλος, η εφαρμογή των αρχών του ΚΠΚΔ διασυνδέεται με ευρύτερες ευρωπαϊκές στρατηγικές, όπως η Πράσινη Συμφωνία και η Ψηφιακή Δεκαετία, ώστε οι αναγκαίες μεταβάσεις να είναι κοινωνικά δίκαιες και χωρίς αποκλεισμούς. Μέσα από εξειδικευμένα υπο-σχέδια δράσης (π.χ. για δεξιότητες, δικαιώματα ατόμων με αναπηρία, εγγύηση για το παιδί) ο ΚΠΚΔ λειτουργεί ως πλαίσιο που διασφαλίζει ότι οι οικονομικές και τεχνολογικές αλλαγές συνοδεύονται από ενίσχυση των κοινωνικών δικαιωμάτων σε όλα τα κράτη-μέλη.

1.8 Η θέση της κοινωνικής ένταξης στα εθνικά συστήματα κοινωνικής πρόνοιας των κρατών μελών

Έχουν θεσπιστεί ολοκληρωμένες πολιτικές κοινωνικής πρόνοιας στα περισσότερα κράτη μέλη και έχουν εφαρμοστεί πολιτικές ενεργοποίησης με σκοπό να επιστρέψουν οι αποκλεισμένοι στην αγορά εργασίας, αλλά υπάρχει ακόμα ένας αρκετά μεγάλος «σκληρός πυρήνας» ανθρώπων με ελάχιστες προοπτικές εύρεσης εργασίας οι οποίοι εξακολουθούν να διατρέχουν υψηλό κίνδυνο να περιέλθουν σε κατάσταση φτώχειας και κοινωνικό αποκλεισμό. Για εκείνους που έχουν απομακρυνθεί περισσότερο από την αγορά εργασίας, τα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος είναι ίσως ο μόνος τρόπος για να διαφύγουν από την ακραία φτώχεια¹⁹. Ωστόσο, τα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος, παράλληλα με την εκτέλεση αυτής της απαραίτητης λειτουργίας, πρέπει επίσης να προωθήσουν την επανένταξη στην αγορά εργασίας για όσους είναι ικανοί προς εργασία. Η κύρια πρόκληση είναι να εξασφαλιστεί -με αυτόν τον τρόπο- **ότι οι πολιτικές για την κοινωνική προστασία συμβάλλουν αποτελεσματικά στην κινητοποίηση ανθρώπων που είναι σε θέση να εργαστούν, επιτυγχάνοντας ταυτόχρονα τον ευρύτερο στόχο που είναι η παροχή αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου σε όσους είναι και θα παραμείνουν εκτός αγοράς εργασίας.**

Στο πλαίσιο αυτό, έχουν αναπτυχθεί εξελιγμένα συστήματα κοινωνικής προστασίας στα κράτη μέλη της ΕΕ με στόχο την ασφάλεια απέναντι στους κοινωνικούς κινδύνους, όπως η ασθένεια και η ανεργία, καθώς και η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Σύμφωνα με την μετατόπιση της πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ προς τα ενεργά συστήματα κατά τη διάρκεια της δεκαετίας

¹⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής, Σχετικά με διαβούλευση για την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ, με σκοπό να προωθηθεί η ενεργητική ένταξη των ανθρώπων που έχουν αποκοπεί περισσότερο από την αγορά εργασίας, COM(2006)44 τελικό.

του '90, τα συστήματα στήριξης του εισοδήματος υπόκεινται όλο και περισσότερο σε κριτήρια ενεργοποίησης, με σκοπό να ελαχιστοποιήσουν τα αντικίνητρα για την αμειβόμενη απασχόληση και να αποφύγουν τις παγίδες της φτώχειας²⁰.

Κατά συνέπεια, έχει βελτιωθεί η συνοχή μεταξύ των συστημάτων στήριξης του εισοδήματος και των πολιτικών ενεργοποίησης. Σε πολλά κράτη μέλη, το δικαίωμα στις παροχές έχει ως προϋπόθεση την ενεργό αναζήτηση εργασίας, τη διαθεσιμότητα για εργασία ή τη συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης. Σε μερικές περιπτώσεις, οι προϋποθέσεις ορίζονται σε ατομική σύμβαση που ορίζει τα καθήκοντα του δικαιούχου κατά τη συμφωνηθείσα πορεία (επαν)ένταξής του στην απασχόληση.

Σε όλο και περισσότερες χώρες, τα οικονομικά κίνητρα βελτιώνονται με στόχο την εξασφάλιση ενός ισχυρού κινήτρου για εργασία. Για παράδειγμα, διατίθενται φορολογικά κίνητρα σε εργαζόμενους σε θέσεις χαμηλόμισθης απασχόλησης ως συμπληρωματικό εισόδημα, με την προϋπόθεση ότι εκτελούν αμειβόμενη εργασία, ενώ -στο κατώτατο όριο στο οποίο οι παροχές θα διακόπτονταν σε κανονικές συνθήκες- τώρα οι πληρωμές μειώνονται σταδιακά ώστε να μην αποθαρρυνθεί η προσπάθεια για εργασία. Επίσης, έχουν σχεδιαστεί και εφαρμοστεί ειδικά μέτρα για να διευκολυνθεί η πρόσβαση στις βασικές υπηρεσίες και τα βασικά αγαθά, όπως η υγειονομική περίθαλψη, η φροντίδα των παιδιών, η αξιοπρεπής στέγαση ή ακόμα και η διατροφή (στις πιο ακραίες περιπτώσεις υλικής στέρησης), ευνοώντας την ένταξη των μειονεκτούντων προσώπων στον κοινωνικό ιστό.

Για το λόγο αυτό, τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν εφαρμόσει συχνά διάφορα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος προκειμένου να αντιμετωπιστεί η απόκλιση μεταξύ, αφενός, του ατομικού και οικογενειακού εισοδήματος – είτε προέρχεται από την εργασία είτε από άλλη κοινωνική παροχή – και, αφετέρου, του εγγυημένου ελάχιστου εισοδήματος. Μπορούν να προσδιοριστούν διάφορα κοινά χαρακτηριστικά:

- ικανοποιούν τις βασικές ανάγκες για την εξασφάλιση του ελάχιστου βιοτικού επιπέδου, παρέχοντας βοήθεια στα ίδια τα άτομα και στα άτομα

²⁰ Η ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση έχει συμβάλει ουσιαστικά σε αυτήν τη μετατόπιση της πολιτικής. Ύστερα από την αναθεώρηση της στρατηγικής της Λισσαβόνας και την έγκριση των ολοκληρωμένων κατευθυντήριων γραμμών, τα κράτη μέλη καλούνται τώρα να εφαρμόσουν μια πλήρη σειρά μέτρων προκειμένου "να δημιουργηθούν αγορές εργασίας χωρίς αποκλεισμούς, να ενισχυθεί η ελκυστικότητα της εργασίας και να καταστεί αυτή αποδοτική για όσους αναζητούν εργασία, συμπεριλαμβανομένων των μειονεκτούντων ατόμων και των αέργων" (κατευθυντήρια γραμμή 19).

που συντηρούν, όταν δεν διατίθεται καμία άλλη πηγή οικονομικής ενίσχυσης·

- είναι μη ανταποδοτικά και χρηματοδοτούνται από τους φόρους·
- ως επί το πλείστον, δεν έχουν χρονικούς περιορισμούς, αν και υποτίθεται ότι είναι προσωρινά·
- απαιτούν ικανούς ανθρώπους διαθέσιμους για εργασία·
- υπόκεινται σε έλεγχο των πόρων και, σε ορισμένο βαθμό, στη διακριτική ευχέρεια των αρχών·
- η επιλεξιμότητά τους εξαρτάται από την ηλικία και τον τόπο διαμονής για μια ελάχιστη καθορισμένη περίοδο·
- οι παροχές εξαρτώνται συνήθως από την κατάσταση του νοικοκυριού της οικογένειας και συνδυάζονται συχνά με άλλες κοινωνικές παροχές (στέγαση, θέρμανση, επιδόματα παιδιών).

Βέβαια, εντός του κοινού πλαισίου υποβόσκει μια μεγάλη ποικιλία συστημάτων ελάχιστου εισοδήματος στα κράτη μέλη της ΕΕ. Ποικίλλουν όσον αφορά το επίπεδο των παροχών, το βαθμό αποκέντρωσης του συστήματος χορήγησης, το βαθμό διακριτικής ευχέρειας κατά την ερμηνεία των νομικών κανόνων, τα κριτήρια κατοικίας και την ισορροπία μεταξύ μιας καθολικής προσέγγισης και μιας προσέγγισης ανά κοινωνικές κατηγορίες. Παρουσιάζουν επίσης μεγάλη ποικιλία όσον αφορά το βαθμό στον οποίο η εξασφάλιση του βασικού εισοδήματος συνδέεται με άλλα πολιτικά στοιχεία, όπως οι πολιτικές για την αγορά εργασίας και η πρόσβαση στις υπηρεσίες. Εν τούτοις, όλα επιτελούν, με ποικίλους βαθμούς επιτυχίας, μια ουσιαστική αποστολή για τη λειτουργία της κοινωνίας καθώς επίσης και της αγοράς εργασίας.

Τα κράτη μέλη ακολουθούν διαφορετικές προσεγγίσεις, ανάλογα με το πρότυπο κοινωνικού κράτους τους. Έτσι στην βόρεια Ευρώπη (Σουηδία, Δανία, Φινλανδία, Ολλανδία) δίνεται έμφαση σε καθολικές υπηρεσίες, όχι μόνο παροχές σε χρήμα, σε Ισχυρά ενεργοποιητικά μέτρα (εκπαίδευση, επανένταξη στην αγορά εργασίας) και σε πολιτικές χωρίς στιγματισμό και υψηλή προσβασιμότητα. Στην κεντρική Ευρώπη (Γερμανία, Αυστρία, Βέλγιο) τα εγγυημένα εισοδήματα συνδυάζονται με ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, ενώ έμφαση αποδίδεται στην ενσωμάτωση μεταναστών, νέων και ατόμων με αναπηρία. Στη νότια Ευρώπη (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία,

Πορτογαλία) παρατηρούνται τα ιστορικά ασθενέστερα συστήματα κοινωνικής προστασίας, με την οικογένεια να διαδραματίζει το άτυπο «δίκτυ ασφαλείας». Βέβαια, τα τελευταία χρόνια έχουν προωθηθεί σημαντικές μεταρρυθμίσεις (π.χ. Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, επιδόματα στέγασης), ενώ πρόκληση συνιστά η διαχείριση των προνοιακών παροχών, η ψηφιοποίηση υπηρεσιών και η καθολική πρόσβασης. Τέλος, στη ανατολική Ευρώπη (Πολωνία, Ουγγαρία, Βαλτικές χώρες, Βουλγαρία, Ρουμανία) έμφαση δίνεται σε στοχευμένα επιδόματα και όχι σε καθολικές υπηρεσίες, ενώ Ισχυρή είναι η επίδραση των δημογραφικών προβλημάτων και της φτώχειας των παιδιών στις πολιτικές πρόνοιας που εφαρμόζονται. Στις χώρες αυτές παρουσιάζονται οι μεγαλύτερες οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες μεταξύ των αστικών και αγροτικών περιοχών.

Συμπερασματικά, παρατηρείται μεγάλη ανομοιογένεια μεταξύ των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, καθώς τα κράτη μέλη παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές ως προς την **επάρκεια** των παροχών, την **καθολικότητα** των υπηρεσιών, τις ομάδες στόχους, τη δυνατότητα **ενεργοποίησης** και επανένταξης στην αγορά εργασίας. Αυτές οι διαφορές οδηγούν σε άνισα αποτελέσματα ως προς τον κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

Επιπλέον, σε αρκετές χώρες παρατηρείται ανεπάρκεια των εισοδηματικών ενισχύσεων καθώς οι παροχές **ελάχιστου εισοδήματος** δεν καλύπτουν το κόστος αξιοπρεπούς διαβίωσης, ενώ η σύνδεση με ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι αδύναμη και υπάρχουν διοικητικά εμπόδια (πολύπλοκες/ γραφειοκρατικές διαδικασίες).

Επιπρόσθετα, παρατηρούνται κενά στον συντονισμό υπηρεσιών και συγκεκριμένα στη διασύνδεση μεταξύ κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών απασχόλησης, στη συνεργασία των υπηρεσιών υγείας και των δομών κοινωνικής φροντίδας, απουσία “one-stop-shop” υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να η πρόσβαση των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων σε κοινωνικές υποστηρικτικές υπηρεσίες να είναι περιορισμένη. Οι πλέον ευάλωτοι (ΑμεΑ, παιδιά σε φτώχεια, ηλικιωμένοι, Ρομά, μετανάστες, άστεγοι κ.λπ.) αντιμετωπίζουν φραγμούς (γεωγραφικούς, οικονομικούς, διοικητικούς, ψηφιακούς κ.λπ.), ενώ σε πολλές χώρες παρατηρείται υποστελέχωση των κοινωνικών υπηρεσιών.

Περαιτέρω παρατηρείται η αδυναμία των συστημάτων κοινωνικής προστασίας να μειώσουν ουσιαστικά τη φτώχεια, καθώς αν και οι κοινωνικές μεταβιβάσεις μειώνουν

σε ένα βαθμό τον κίνδυνο φτώχειας, εντούτοις σε αρκετές χώρες η αποδοτικότητα τους είναι κάτω του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Αυτό σημαίνει ότι το σύστημα πρόνοιας δεν αντισταθμίζει επαρκώς τις εισοδηματικές ανισότητες.

Παρά τις διαφορές μεταξύ κρατών μελών, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας συγκλίνουν στα εξής:

- **Στροφή προς ενεργητικές πολιτικές** και “making work pay”.
- **Συνδυασμός βιωσιμότητας και επάρκειας**, ειδικά στις συντάξεις.
- **Στοχευμένες παρεμβάσεις σε ευάλωτες ομάδες** (ηλικιωμένοι, παιδιά, μακροχρόνια άνεργοι, μετανάστες).
- **Εκπαίδευση – υγεία – κατοικία** αντιμετωπίζονται ως αλληλένδετοι πυλώνες κοινωνικής ένταξης.
- **Μετατόπιση από παθητικές παροχές σε ολοκληρωμένες υπηρεσίες** (π.χ. φροντίδα, στήριξη στο σπίτι, εξατομικευμένα προγράμματα).

1.9 Η κατηγοριοποίηση των εθνικών συστημάτων υπό το πρίσμα της ενεργητικής ένταξης

Η κατηγοριοποίηση των εθνικών συστημάτων υπό το πρίσμα της ενεργητικής ένταξης δεν παρουσιάζει προβλήματα στην περίπτωση των εισοδηματικών παροχών, καθώς όλα τα Κράτη έχουν θεσμοθετήσει είτε γενικά προγράμματα ελαχίστου εισοδήματος είτε ένα πλέγμα κατηγοριακών μέτρων που απευθύνονται επιλεκτικά σε συγκεκριμένες ομάδες²¹. Τα γενικά προγράμματα κατοχυρώνουν ένα σύνθετο δικαίωμα σε προνοιακά επιδόματα, ενώ τα κατηγοριακά μέτρα καλύπτουν ορισμένες ομάδες στόχους. Με βάση τη διάκριση αυτή έχουν αναπτυχθεί τέσσερα μοντέλα²²:

- Το Σκανδιναβικό Μοντέλο καθολικής κάλυψης.
- Το Κεντροευρωπαϊκό μοντέλο επιλεκτικής επικουρικής κάλυψης.
- Το Αγγλοσαξωνικό μοντέλο στοχευμένης κάλυψης.
- Το Μεσογειακό μοντέλο υπολειμματικής κάλυψης.

1.9.1 Το Σκανδιναβικό μοντέλο

²¹ Βλ. P. Guidentif / D. Bouget, Minimum Income Policies in the European Union, 1997.

²² Βλ. S. Leibfried, "Towards a European Welfare State ?", σ. 133, σε C. Jones (ed.), New Perspectives on the Welfare State in Europe, 1993.

Το Σκανδιναβικό μοντέλο στηρίζεται στην εκτεταμένη παρέμβαση των φορέων του δημόσιου τομέα με βάση την γενική αρχή της καθολικότητας (principle of universalism), που συνεπάγεται την προώθηση ενιαίων οργανωτικών σχημάτων σχεδιασμού και παροχής υπηρεσιών για όλον τον πληθυσμό. Χαρακτηριστικά του εντοπίζονται στα εθνικά συστήματα της Σουηδίας, της Δανίας και της Φινλανδίας.

α) Το Σουηδικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας καλύπτει το σύνολο του πληθυσμού, χρηματοδοτείται απευθείας από την γενική φορολογία και στοχεύει στην προστασία από την απώλεια εισοδήματος εξαιτίας της εμφάνισης συγκεκριμένων κοινωνικών κινδύνων. Οι προνοιακές υπηρεσίες συγχρηματοδοτούνται από την κεντρική διοίκηση και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης²³, ενώ η διαχείριση της πρωτοβάθμιας κοινωνικής φροντίδας αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα των τοπικών αυτοδιοικήσεων, που εποπτεύονται ως προς την ποιότητα και την πληρότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών από το Εθνικό Συμβούλιο Υγείας και Πρόνοιας.

β) Το Δανικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας προωθεί την ανάπτυξη καθολικών κοινωνικών υπηρεσιών, που σχεδιάζονται από το Υπουργείο Κοινωνικών Υποθέσεων και παρέχονται από τους δήμους, οι οποίοι διαθέτουν ενισχυμένη αυτονομία ως προς την διαχείριση και την κατανομή των διαθέσιμων πόρων.

γ) Το Φινλανδικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας προωθεί, σύμφωνα με το άρθρο 19 του Συντάγματος την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας για κάθε ευάλωτο άτομο που κατοικεί στην Φινλανδία, ώστε να διασφαλισθούν στις πλέον ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού όροι αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης. Ειδικότερα, το κράτος έχει την υποχρέωση να εξασφαλίζει την πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες όλων των πολιτών και να λαμβάνει ειδικά μέτρα στήριξης των παιδιών και της οικογένειας. Οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας χρηματοδοτούνται από τη γενική φορολογία και αναπτύσσονται από τους δήμους, σύμφωνα με γενικές νομοθετικές διατάξεις.

1.9.2 Το Κεντροευρωπαϊκό μοντέλο

Το Κεντροευρωπαϊκό μοντέλο εντοπίζεται στις περιπτώσεις των εθνικών συστημάτων της Ολλανδίας, της Γερμανίας, της Αυστρίας, της Γαλλίας και του

²³ Οι δήμοι έχουν την διακριτική ευχέρεια να επιβάλλουν ειδική φορολογία στους κατοίκους τους για την χρηματοδότηση των υπηρεσιών τους. Ωστόσο, ένα ειδικό ταμείο εξομάλυνσης που λειτουργεί σε εθνικό επίπεδο εγγυάται την ισόρροπη κατανομή των εθνικών πόρων με στόχο όλοι οι δήμοι να εξασφαλίζουν περίπου το ίδιο ποσό κρατικής επιδότησης ανά κάτοικο. Βλ. σχετικά National Action Plan on Social Inclusion of Sweden 2005-2006, 2005, σ. 13.

Βελγίου. Πρόκειται για ένα μοντέλο επικουρικής κάλυψης (subsidiarity model) που στηρίζεται στον αυξημένο ρόλο της οικογένειας για την παροχή υπηρεσιών φροντίδας και την εξασφάλιση αξιοπρεπών όρων διαβίωσης.

α) Το Ολλανδικό σύστημα κοινωνικής προστασίας περιλαμβάνει τις πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και τις προνοιακές πολιτικές, που χρηματοδοτούνται από τις ασφαλιστικές εισφορές και τη γενική φορολογία αντίστοιχα. Ο σχεδιασμός και η παρακολούθηση της εφαρμογής των προνοιακών πολιτικών εντάσσεται στις αρμοδιότητες του Υπουργείου Κοινωνικών Υποθέσεων και Απασχόλησης και του Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Αθλητισμού. Οι επαρχίες και οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή των προνοιακών πολιτικών σε τοπικό επίπεδο, επιχορηγώντας, ιδίως στο πεδίο της πρωτοβάθμιας κοινωνικής φροντίδας, εξειδικευμένες ΜΚΟ για την παροχή αντίστοιχων υπηρεσιών.

β) Το Γερμανικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας επηρεάζεται θεσμικά από τις Συνταγματικές διατάξεις (το Σύνταγμα εγγυάται την προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας με βάση την αρχή του Κοινωνικού Κράτους, η οποία επιβάλλει την παροχή κατάλληλης βοήθειας στα άτομα που δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους συντήρησης) και οργανωτικά από τη διοικητική οργάνωση της χώρας, που στηρίζεται στην κατανομή διακριτών λειτουργιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ του ομοσπονδιακού κράτους (Bund) και των ομόσπονδων κρατιδίων (Lander). Οι προνοιακές πολιτικές σχεδιάζονται και υλοποιούνται τόσο σε επίπεδο ομοσπονδιακής κεντρικής διοίκησης, όσο και σε επίπεδο ομόσπονδων κρατών, ενώ αρμοδιότητες στην παροχή πρωτοβάθμιας κοινωνικής φροντίδας έχουν και οι δήμοι.

γ) Το Αυστριακό μοντέλο κοινωνικής προστασίας περιλαμβάνει τις ανταποδοτικές κοινωνικοασφαλιστικές πολιτικές που συνδέονται με την απασχόληση, τις πολιτικές καθολικής κάλυψης για την ενίσχυση των πολιτών σε περιόδους που συνεπάγονται αύξηση του κόστους διαβίωσης (π.χ. οικογενειακά επιδόματα για αντιμετώπιση του κόστους ανατροφής παιδιών, επίδομα φροντίδας για αντιμετώπιση κόστους φροντίδας μελών οικογένειας με ειδικές ανάγκες κ.α.) και τις προνοιακές πολιτικές. Το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας ενεργοποιείται για τις ομάδες του πληθυσμού που δεν καλύπτονται από την κοινωνική ασφάλιση και τις καθολικές παροχές, συντονίζεται από την ομοσπονδιακή κεντρική διοίκηση ως προς την διαχείριση του προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και διαρθρώνεται σε όλα τα επίπεδα διοίκησης (ομοσπονδιακή κεντρική διοίκηση, κρατίδια, δήμοι) ως προς την παροχή υπηρεσιών

κοινωνικής φροντίδας.

δ) Το Γαλλικό σύστημα προνοιακής προστασίας (*aide sociale*) αποτελεί το τελικό δίκτυο ασφαλείας για τα άτομα και τις οικογένειες που αδυνατούν να εξασφαλίσουν συνθήκες αξιοπρεπούς διαβίωσης ή ανήκουν σε ιδιαίτερα ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες (παιδιά, ηλικιωμένοι, ΑμΕΑ, κλπ). Οι προνοιακές παροχές και υπηρεσίες ρυθμίζονται από τον Οικογενειακό και Προνοιακό Κώδικα (*Code de Famille et d'Aide Sociale*) και περιλαμβάνουν ιδίως:

- την επιδοματική ενίσχυση με τη μορφή ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος για τα άτομα με ανεπαρκείς πόρους διαβίωσης σε συνδυασμό με προσωπικές υπηρεσίες για την κοινωνική επανένταξη του δικαιούχου (*Revenu Minimum d'Insertion - RMI*)
- την δωρεάν πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη για άτομα με ανεπαρκείς πόρους διαβίωσης (*Couverture Maladie Universelle - CMU*)
- κοινωνικές υπηρεσίες πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας φροντίδας για ευάλωτες κατηγορίες του πληθυσμού (παιδιά, ηλικιωμένοι, οικογένειες σε κατάσταση κρίσης, ΑμΕΑ, μετανάστες και πρόσφυγες κλπ.).

Σε επίπεδο διοικητικής οργάνωσης των προνοιακών υπηρεσιών, η Γαλλία έχει προχωρήσει από το 1982 στην εφαρμογή ενός εκτεταμένου σχεδίου αποκέντρωσης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας²⁴, που στηρίζεται στη διάκριση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των 22 Περιφερειών (*Regions*) και των 95 Νομών (*Departements*). Οι προνοιακές υπηρεσίες οργανώνονται και λειτουργούν σε νομαρχιακό επίπεδο, αλλά οι νομοί έχουν την διακριτική ευχέρεια να εκχωρούν ορισμένες αρμοδιότητες σε σχέση με τις υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας στους δήμους της περιοχής τους.

ε) Το Βελγικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας συγκροτεί ένα επικουρικό δίκτυο προστασίας που χαρακτηρίζεται από έντονο συγκεντρωτισμό ως προς τον σχεδιασμό των πολιτικών και ενισχυμένη αποκέντρωση ως προς την υλοποίησή τους. Η λειτουργία του συστήματος επηρεάζεται σε σημαντική έκταση από την ιδιαίτερα σύνθετη μορφή ομοσπονδιακής οργάνωσης του Βελγικού κράτους, που περιλαμβάνει

²⁴ Βλ. E. Jovelin / E. Tully, "Social Protection and Social Work in France", σελ. 37-48 σε A.Adams / P. Erath / St. Shardlow (eds), *Fundamentals of Social Work in Selected European Countries*, 2000.

τρεις Περιφέρειες και δύο Κοινότητες. Οι τρεις Περιφέρειες (Regions)²⁵, δηλαδή η Φλάνδρα (Flandre), η Βαλονία (Wallonie) και η Περιοχή Πρωτεύουσας-Βρυξελλών (Bruxelles-Capital) ασκούν ενισχυμένες νομοθετικές και εκτελεστικές εξουσίες σε σχέση με την ομοσπονδιακή Βουλή και την ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, διαθέτοντας αυτόνομα νομοθετικά και εκτελεστικά όργανα, τα Περιφερειακά Συμβούλια (Conseil Regional) και τις Περιφερειακές Κυβερνήσεις (gouvernement Regional) αντίστοιχα. Μεγάλος βαθμός αυτονομίας σε συγκεκριμένα πεδία απονέμεται και στις Κοινότητες (Communités), την γαλλική (Communaute française) και την γερμανόφωνη (Communaute germanophone)²⁶, οι οποίες διαθέτουν δικό τους κοινοβούλιο και δική τους κυβέρνηση.

Σύμφωνα με το υφιστάμενο σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών διοικητικών επιπέδων, οι Περιφέρειες έχουν εκτεταμένες νομοθετικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες στα πεδία της οικονομίας, της απασχόλησης, της γεωργίας, της αξιοποίησης υδάτινων πόρων και της ενέργειας, της στέγασης, των δημοσίων έργων, των μαζικών μεταφορών, του περιβάλλοντος, της αστικής και περιφερειακής ανάπτυξης, του εξωτερικού εμπορίου, της έρευνας και των διεθνών σχέσεων. Επιπλέον, οι Περιφέρειες έχουν την εποπτεία των επαρχιών και των δήμων που βρίσκονται εντός των εδαφικών τους ορίων.

Σε ομοσπονδιακό επίπεδο, οι αρμοδιότητες σχεδιασμού και παρακολούθησης των προνοιακών πολιτικών ασκούνται από το **Υπουργείο Κοινωνικής Ενσωμάτωσης, Υγείας και Περιβάλλοντος**, που συνεπικουρείται από την **Υπηρεσία Καταπολέμησης της Φτώχειας, της Αστάθειας και του Κοινωνικού Αποκλεισμού** (πρόκειται για μία ομοσπονδιακή υπηρεσία με ενισχυμένη αυτονομία, η οποία ασχολείται με τον συντονισμό των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων που δραστηριοποιούνται στο πεδίο καταπολέμησης της φτώχειας και του αποκλεισμού).

1.9.3 Το Αγγλοσαξωνικό μοντέλο

Το Αγγλοσαξωνικό μοντέλο αποτελεί ένα ιδιότυπο μοντέλο προνοιακής παρέμβασης που ουσιαστικά προσανατολίζεται στην προστασία μόνο των ατόμων που δεν

²⁵ M. Verhulst, “Belgium”, σε Joos P.A. van Vugt – Jan M. Peet (eds), Social Security and Solidarity in the European Union – Facts, Evaluations and Perspectives, Physika-Verlag, Heidelberg, 2000 και www.belgium.be.

²⁶ Η φλαμανδόφωνη κοινότητα έχει συγχωνευθεί με την Περιφέρεια της Φλάνδρας και δεν υφίσταται ως αυτόνομο διοικητικό μόρφωμα.

διαθέτουν επαρκείς πόρους συντήρησης και βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης (ο δημόσιος τομέας εποπτεύει τη λειτουργία του συστήματος, που στηρίζεται κυρίως στην παροχή προσωπικών υπηρεσιών μέσω ιδιωτικών κερδοσκοπικών εταιρειών και φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης), και εντοπίζεται στις περιπτώσεις των εθνικών συστημάτων της Μ. Βρετανίας και της Ιρλανδίας.

α) Το Βρετανικό μοντέλο κοινωνικής πρόνοιας αποτελεί χαρακτηριστικό υπόδειγμα επικουρικών παρεμβάσεων υπολειμματικού τύπου για την καταπολέμηση της εισοδηματικής ανεπάρκειας ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, που περιλαμβάνουν όχι μόνο άτομα εκτός αγοράς εργασίας αλλά και εργαζομένους. Σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, το **Υπουργείο Υγείας** (Department of Health)²⁷ είναι αρμόδιο για τον σχεδιασμό, την χρηματοδότηση και την παρακολούθηση των υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας. Ωστόσο, ένα μεγάλο μέρος των εξουσιών της κεντρικής κυβέρνησης εκχωρήθηκε στις τοπικές αρχές της Ουαλίας (Wales), της Σκωτίας (Scotland) και της Β. Ιρλανδίας (N. Ireland), οι οποίες απέκτησαν ενισχυμένη αυτονομία. Συγκεκριμένα στο πεδίο των προνοιακών πολιτικών, οι **αυτόνομες τοπικές διοικήσεις** (devolved administrations) εκπονούν και υλοποιούν τοπικά σχέδια δράσης, ενώ η κυβέρνηση θέτει τους γενικούς προσανατολισμούς και συμπληρώνει την δράση των αυτόνομων διοικήσεων²⁸.

β) Το Ιρλανδικό μοντέλο κοινωνικής προστασίας περιλαμβάνει τις πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης που χρηματοδοτούνται από τις εισφορές εργοδοτών, εργαζομένων και κράτους, τις καθολικές οικογενειακές παροχές που χρηματοδοτούνται από τη γενική φορολογία και το σύστημα προνοιακών επιδομάτων²⁹ και υπηρεσιών που απονέμονται με βάση τις τεχνικές ελέγχου εισοδήματος (means tested). Το προνοιακό σύστημα χαρακτηρίζεται από μεγάλο βαθμό συγκεντρωτισμού στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών, που αποτελούν καταρχήν αρμοδιότητες του **Υπουργείου Κοινωνικών, Κοινοτικών και Οικογενειακών Υποθέσεων** (Department of Social, Community and Family Affairs) και του **Υπουργείου Υγείας και Παιδιών** (Department of Health and Children)³⁰. Ωστόσο, τα συναρμόδια Υπουργεία έχουν τη δυνατότητα να εκχωρούν πλέγμα των

²⁷ Βλ. www.dh.gov.uk.

²⁸ Βλ. National Action Plan on Social Inclusion of the United Kingdom 2005-2006, 2005.

²⁹ Η εξασφάλιση ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος αποτελεί στόχο του Συστήματος Συμπληρωματικού Προνοιακού Επιδόματος (Supplementary Welfare Allowance – SWA - Scheme) που θεσπίστηκε το 1975.

³⁰ Βλ. σχετικά www.dohc.ie.

αρμοδιοτήτων τοπικής διαχείρισης πόρων και εφαρμογής μέτρων στα Περιφερειακά Συμβούλια Υγείας³¹ και στους δήμους. Η δράση των τοπικών αρχών στο πεδίο της κοινωνικής φροντίδας εποπτεύεται από την Επιθεώρηση Κοινωνικών Υπηρεσιών (Social Services Inspectorate).

1.9.4 Το Μεσογειακό μοντέλο

Το μοντέλο αυτό αποτελεί ουσιαστικά έκφραση του Λατινικού μοντέλου κοινωνικής προστασίας στο πεδίο των προσωπικών κοινωνικών υπηρεσιών. Το Λατινικό μοντέλο συγκροτείται από κοινά χαρακτηριστικά των εθνικών συστημάτων της Ελλάδας, της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, που συνοψίζονται στις ακόλουθες διαστάσεις³²:

- εξασφάλιση καθολικής υγειονομικής κάλυψης του πληθυσμού μέσω λειτουργίας Εθνικών Συστημάτων Υγείας
- έλλειψη γενικών προγραμμάτων εισοδηματικής στήριξης των απόρων μέσω προνοιακών φορέων του δημόσιου τομέα
- ανάπτυξη πελατειακών μορφών οργάνωσης και διαχείρισης των κοινωνικών προγραμμάτων και παροχών.

Η βασική διάσταση του μοντέλου έγκειται στον εκτεταμένο ρόλο της οικογένειας και των ομάδων αυτοβοήθειας που παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας στα μέλη τους, κατά κανόνα ανεξάρτητα από την προσφορά αντίστοιχων υπηρεσιών στην ελεύθερη αγορά ή στο δημόσιο τομέα³³.

α) Το Ιταλικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας βρίσκεται από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 σε μία διαδικασία μεταρρύθμισης, που εξελίσσεται σύμφωνα με τις νέες ρήτρες του Συντάγματος για τη ρύθμιση και οργάνωση των προνοιακών πολιτικών. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της αναθεώρησης του Συντάγματος του 1948 (Οκτώβριος του 2001), τροποποιήθηκε το άρθρο 117 που καθορίζει τις θεσμικές αρμοδιότητες κεντρικής διοίκησης και τοπικών αυτοδιοικήσεων στο πεδίο της

³¹ Παράδειγμα παρόμοιας εκχώρησης αρμοδιοτήτων αποτελεί η διαχείριση του συστήματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (SWA) και του σχεδιασμού πολιτικών για την προστασία των αστέγων από τα Περιφερειακά Συμβούλια Υγείας (Regional Health Boards).

³² Βλ. M. Ferrera, "The Southern model of welfare in social Europe", Journal of European Social Policy, 6, 1996, σ. 29.

³³ Βλ. G.Katrougalos, "The South European Welfare Model: The Greek Welfare State, in search of an identity", Journal of European Social Policy, 6, 1, 1996, σ. 39.

κοινωνικής προστασίας³⁴, ενισχύοντας τις εξουσίες των Περιφερειών (Regions) με σκοπό την αποκέντρωση των κοινωνικών πολιτικών και την σύνδεσή τους με την τοπική ανάπτυξη.

Σύμφωνα με το νέο σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων, η κεντρική διοίκηση διατηρεί ρόλο «ρυθμιστή», εξασφαλίζοντας αφενός τη συνοχή των τοπικών πολιτικών και αφετέρου τον συντονισμό των τοπικών αρχών και των φορέων του ιδιωτικού τομέα. Επιπλέον, το κράτος είναι αρμόδιο για τον καθορισμό των ελαχίστων ορίων προστασίας, προκειμένου να εξασφαλίσει τον σεβασμό των κοινωνικών δικαιωμάτων σύμφωνα με το άρθρο 117 του Συντάγματος.

Αντίστοιχα, οι Περιφέρειες έχουν στην αποκλειστική νομοθετική και εκτελεστική τους εξουσία τις προνοιακές πολιτικές, καθορίζοντας κυριαρχικά την μορφή, το περιεχόμενο και το εύρος της προστασίας σε τοπικό επίπεδο. Οι Περιφέρειες είναι αρμόδιες, σε συνεργασία με τις επαρχίες και τους δήμους της περιοχής τους, για τον σχεδιασμό, τον συντονισμό και την υλοποίηση των μέτρων προνοιακής προστασίας σε τοπικό επίπεδο αλλά και για την εποπτεία των κοινωνικών υπηρεσιών.

Στο επίπεδο της παρακολούθησης της εφαρμογής των προνοιακών πολιτικών, το Ιταλικό μοντέλο λειτουργεί με βάση τις αρχές της κάθετης και οριζόντιας επικουρικότητας. Οι επαρχίες (provinces) είναι αρμόδιες για την διάγνωση και ανάλυση αναγκών, τον καθορισμό των πόρων και την εξειδίκευση των τύπων φροντίδας και αρωγής, ενώ οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για την παροχή των υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και την διοικητική υποστήριξη της κοινωνικής δράσης. Οι Περιφέρειες παρεμβαίνουν μόνο στις περιπτώσεις όπου οι επαρχίες ή οι δήμοι δεν μπορούν να εφαρμόσουν αποτελεσματικά τις πολιτικές.

β) Η Ισπανία χωρίζεται γεωγραφικά και διοικητικά σε Αυτόνομες Κοινότητες (Comunidad Autonoma), στις οποίες το Σύνταγμα του 1978 απονέμει σημαντικές πολιτικές εξουσίες, δημιουργώντας ένα ιδιόμορφο μοντέλο ομοσπονδιακής οργάνωσης. Κατά συνέπεια, η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και Αυτόνομων Κοινοτήτων παρουσιάζει έντονη πολυπλοκότητα στα περισσότερα πεδία. Ειδικότερα, στο πεδίο των προνοιακών πολιτικών, εάν και η κεντρική διοίκηση διατηρεί τη νομοθετική εξουσία και την αρμοδιότητα καθορισμού γενικών αρχών, η

³⁴ Πρόκειται για τον Συνταγματικό Νόμο 3/2001. Βλ. σχετικά D. Pieters, The Social Security Systems of the Member States of the European Union, 2002, σελ. 205-208 και National Action Plan on Social Inclusion of the Italian Republic 2003-2005, Ministry of Labour and Social Policies, 2003, σ. 10.

εξειδίκευση του περιεχομένου της προστασίας καθώς και η οργάνωση των υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο αποτελούν αρμοδιότητες των Αυτόνομων Κοινοτήτων³⁵.

Στο πεδίο σχεδιασμού των προνοιακών πολιτικών, η κεντρική διοίκηση είναι αρμόδια για τον καθορισμό των βασικών αρχών, των προσανατολισμών και των στόχων των προγραμμάτων³⁶. Συγκεκριμένα, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales - MTAS)³⁷ εκπονεί Εθνικά Σχέδια για την ανάπτυξη των προνοιακών υπηρεσιών. Ο σχεδιασμός είναι οριζόντιος για τον συντονισμό των προνοιακών φορέων (δημόσιος, εθελοντικός, ιδιωτικός κερδοσκοπικός τομέας), αλλά και κάθετος σε σχέση με την κάλυψη των αναγκών συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού (ηλικιωμένοι, ΑμΕΑ, οικογένειες κ.ο.κ.). Με βάση τα Εθνικά Σχέδια του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, οι αρμόδιες **αρχές των αυτόνομων περιφερειών** καταρτίζουν Τοπικά Σχέδια, εξειδικεύοντας τα μέτρα που θα ληφθούν και τον διαθέσιμο προϋπολογισμό³⁸. Επιπλέον, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων σχεδιάζει και χρηματοδοτεί εξειδικευμένα Προγράμματα εθνικής εμβέλειας για συγκεκριμένες κατηγορίες του πληθυσμού που υλοποιούνται από επιλεγμένους δημόσιους ή εθελοντικούς φορείς³⁹.

Στο επίπεδο υλοποίησης των προνοιακών πολιτικών, οι αρμοδιότητες του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων περιλαμβάνουν τον συντονισμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής των πολιτικών στις αυτόνομες διοικητικές περιφέρειες και της υλοποίησης των επιδοτούμενων προγραμμάτων εθνικής εμβέλειας. Οι αυτόνομες περιφέρειες, αντίστοιχα, είναι αρμόδιες για την κατανομή των πόρων και τον συντονισμό / παρακολούθηση της εφαρμογής των τοπικών

³⁵ Βλ. σχετικά το άρθρο 148 (1) (20,21) του Ισπανικού Συντάγματος για τις αυξημένες εξουσίες των Αυτόνομων Κοινοτήτων στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας.

³⁶ Βλ. D. Pieters, The Social Security Systems of the Member States of the European Union, 2002, σ. 293-294.

³⁷ Σε εξαιρετικές περιπτώσεις δραστηριοποιούνται και άλλα Υπουργεία όπως π.χ. το Υπουργείο Δικαιοσύνης που σχεδιάζει και συντονίζει τις υπηρεσίες νομικής αρωγής για ευάλωτες κοινωνικές ομάδες.

³⁸ Βλ. ενδεικτικά το Τοπικό Σχέδιο για τους Ηλικιωμένους 2001-2006 της περιοχής της Γαλικίας που εκπονήθηκε από τις τοπικές αρχές με βάση το Εθνικό Γεροντολογικό Σχέδιο του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (www.xunta.es/galicia2004/en/16_03.htm).

³⁹ Για τα Εθνικά Σχέδια και τα Προγράμματα του MTAS βλ. ενδεικτικά III National Action Plan on Social Inclusion of the Kingdom of Spain 2005-2006, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, www.mtas.es, σ. 7. Το Ισπανικό Υπουργείο έχει ήδη εκπονήσει και εφαρμόζει το Γεροντολογικό Σχέδιο, το Σχέδιο Προστασίας των Ασθενών με Αλτςζαϊμερ, το Σχέδιο για την Προστασία των Τσιγγάνων, το Σχέδιο Δράσης για τα ΑμΕΑ, τα Προγράμματα Ενίσχυσης Οικογενειών σε Ειδικές Συνθήκες, τα Προγράμματα για ανηλίκους σε καταστάσεις κοινωνικής δυσκολίας ή σύγκρουσης, το Σχέδιο για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών, το Σχέδιο Δράσης για τους Ηλικιωμένους (2003-2007) και το Εθνικό Σχέδιο για την Προσβασιμότητα (2004-2012).

πολιτικών από τους δήμους που ανήκουν στην περιοχή τους.

γ) Το Πορτογαλικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας βρίσκεται από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 σε μία διαδικασία μεταρρύθμισης, που εξελίσσεται σύμφωνα με τις νέες ρήτρες του Συντάγματος για τη ρύθμιση και οργάνωση των προνοιακών πολιτικών. Ο βασικός άξονας της μεταρρύθμισης αντιστοιχεί στην κάλυψη των εισοδηματικών διαστάσεων της φτώχειας μέσω ενός εθνικού προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (Rendimento Mínimo Garantito - RMG), που θεσμοθετήθηκε το 1996.

1.10 Εννοιολογικές προσεγγίσεις στη μέτρηση των φαινομένων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός αποτελούν σύνθετο φαινόμενο του οποίου η μέτρηση απαιτεί πολυδιάστατη προσέγγιση. Για τον λόγο αυτό, η ΕΕ αξιοποιεί ένα σύνολο δεικτών για την αξιολόγηση της προόδου ως προς την επίτευξη του στόχου της μείωσης της φτώχειας στην ευρωπαϊκή περιφέρεια. Ο πρωταρχικός δείκτης μετρά τον αριθμό των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού (AROPE)⁴⁰. Η κατάσταση αυτή προσδιορίζεται με τη χρήση τριών κύριων επιμέρους δεικτών:

Ο πρώτος δείκτης αναφέρεται στον κίνδυνο φτώχειας (σχετική ή νομισματική φτώχεια), ο οποίος μετρά το ποσοστό των ατόμων που ζουν σε ένα νοικοκυριό με ισοδύναμο καθαρό διαθέσιμο εισόδημα κάτω από το όριο του κινδύνου φτώχειας, το οποίο ορίζεται στο 60% της εθνικής διαμέσου (μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις). Το διάμεσο όριο του 60% είναι συμβατικό και αντιπροσωπεύει το επίπεδο εισοδήματος που θεωρείται αναγκαίο για μια αξιοπρεπή ζωή. Έτσι, τα άτομα με ισοδύναμο καθαρό διαθέσιμο εισόδημα νοικοκυριού κάτω από το όριο θεωρείται ότι αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας.

Ο δεύτερος δείκτης αναφέρεται στη σοβαρή υλική στέρηση, ο οποίος μετρά το ποσοστό των ατόμων των οποίων οι συνθήκες διαβίωσης περιορίζονται από την έλλειψη πόρων και τα οποία δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να αγοράσουν ορισμένα υλικά αγαθά, τα οποία υποδηλώνουν αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης σε μια δεδομένη κοινωνία. Ουσιαστικά ο εν λόγω δείκτης περιγράφει την αναγκαστική

⁴⁰ Βλ. At risk of poverty and social exclusion (AROPE), στο: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(AROPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE)).

αδυναμία των ατόμων να πληρώνουν για τουλάχιστον τέσσερα από εννέα συγκεκριμένα υλικά αγαθά.

Ο τρίτος δείκτης αφορά στα νοικοκυριά με πολύ χαμηλή ένταση εργασίας, ο οποίος μετρά το ποσοστό ατόμων ηλικίας 0-59 ετών που ζουν σε νοικοκυριά όπου τα άτομα σε ηλικία εργασίας πρόσφεραν λιγότερο από το 20% των συνολικών δυνατοτήτων τους για εργασία σε χρονικό διάστημα 12 μηνών.

Από τον κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού θεωρείται ότι απειλούνται τα άτομα που αντιμετωπίζουν τουλάχιστον μία από τις τρεις διαστάσεις της φτώχειας που περιγράφονται ανωτέρω. Ορισμένα άτομα πλήττονται από δύο ή ακόμη και τρεις τύπους φτώχειας ταυτόχρονα, με αποτέλεσμα, σε ορισμένες περιπτώσεις, το άθροισμα κάθε δείκτη να συνεπάγεται διπλό υπολογισμό (βλ. σχήμα 1).

Ο κοινωνικός πίνακας αποτελεσμάτων, στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, ενστερνίζεται την πολυδιάστατη προσέγγιση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και προσθέτει συμπληρωματικούς δείκτες για τη μέτρηση της φτώχειας.

Ο πρώτος αφορά στη σοβαρή στέρηση στέγασης, ο οποίος μετρά το ποσοστό του πληθυσμού που ζει σε κατοικία που χαρακτηρίζεται από τουλάχιστον ένα από τα κριτήρια της στέρησης στέγασης: α) οροφή που στάζει· β) απουσία μπανιέρας, ντους ή εσωτερικής τουαλέτας με καζανάκι· ή γ) κατοικία που θεωρείται πολύ σκοτεινή.

Ο δεύτερος αφορά στο ποσοστό εργαζομένων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας και μετράται ως το ποσοστό ατόμων που εργάζονται και έχουν ισοδύναμο καθαρό διαθέσιμο εισόδημα κάτω από το όριο του κινδύνου φτώχειας, το οποίο ορίζεται στο 60 % της εθνικής διαμέσου (μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις).

Τους ανωτέρω δείκτες φτώχειας συμπληρώνουν τα κριτήρια εισοδηματικής ανισότητας, τα οποία παρέχουν γενικότερη εικόνα της κατάστασης όσον αφορά τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Ο πρώτος δείκτης είναι ο συντελεστής Gini, ο πιο συχνά αξιοποιήσιμος δείκτης ανισότητας, ο οποίος μετρά την κατανομή εισοδήματος στο εσωτερικό μιας χώρας ή περιφέρειας. Όσο υψηλότερος είναι ο συντελεστής τόσο μεγαλύτερη είναι η ανισότητα. Ο μηδενικός συντελεστής εκφράζει την τέλεια ισότητα, όπου όλοι έχουν το ίδιο εισόδημα, ενώ όταν ο συντελεστής έχει τιμή 100 εκφράζει την απόλυτη ανισότητα.

Ο δεύτερος δείκτης είναι ο λόγος πεμπτημορίων εισοδήματος (ονομάζεται επίσης

και «λόγος S80/S20») ο οποίος παρέχει μια ένδειξη της εισοδηματικής ανισότητας μεταξύ του 20% του πληθυσμού με το υψηλότερο εισόδημα (ανώτερο πεμπτημόριο) και του 20% του πληθυσμού με το χαμηλότερο εισόδημα (κατώτερο πεμπτημόριο).

Τέλος, η έρευνα «Στατιστικές της ΕΕ για το εισόδημα και τις συνθήκες διαβίωσης (EU-SILC)» αποτελεί τη βασική πηγή στατιστικών στοιχείων για το εισόδημα, τη φτώχεια, την κοινωνική ένταξη και τις συνθήκες διαβίωσης. Βασικό πλεονέκτημα της εν λόγω έρευνας είναι ότι περιλαμβάνει αναλυτικά στοιχεία για τα άτομα και τα νοικοκυριά τα οποία έχουν συλλεχθεί με εναρμονισμένο τρόπο από όλα τα κράτη μέλη, καθιστώντας δυνατές τις συγκρίσεις μεταξύ των χωρών. Βασικό μειονέκτημα της έρευνας είναι η διετής χρονική καθυστέρηση έως ότου καταστούν διαθέσιμα τα στοιχεία για ανάλυση και υποβολή εκθέσεων.

1.11 Αντιμετώπιση των φαινομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού

Η καταπολέμηση των φαινομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού καθώς και των ανισοτήτων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τα μέτρα και τις μεταρρυθμίσεις που υιοθετούν τα κράτη μέλη. Ο ρόλος της ΕΕ είναι να στηρίζει και να συμπληρώνει τις πολιτικές των κρατών μελών στους τομείς της κοινωνικής ένταξης και της κοινωνικής προστασίας, μέσω της παροχής πολιτικών κατευθύνσεων και οικονομικής στήριξης για την ανάληψη μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.

Στο πλαίσιο αυτό, η ανάγκη για προστασία, στήριξη μέσω παροχών και προσφορά επαρκών πόρων των αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας, των παιδιών και νέων, των ηλικιωμένων και των ΑΜΕΑ, είχε διατυπωθεί ήδη από το 1989, στο πλαίσιο της υιοθέτησης του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο⁴¹. Περαιτέρω, το 1992, με Σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου υιοθετήθηκαν κοινά κριτήρια μεταξύ των κρατών μελών «σχετικά με επαρκείς πόρους και κοινωνική βοήθεια στα συστήματα κοινωνικής προστασίας»⁴², δημιουργώντας έτσι ένα «μηχανισμό» για την εφαρμογή στην πράξη

⁴¹ Βλ. Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, κεφ. α.10, α.22, α.23), α.25) και α.26.

⁴² Βλ. Council Recommendation on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems, No. 92/441/EEC, 24 June 1992, Official Journal No. 245/1992.

του δικαιώματος σε αξιοπρεπή διαβίωση⁴³. Βέβαια, το πεδίο εφαρμογής της Σύστασης κάλυπτε όσους δεν διέθεταν επαρκείς πόρους, αλλά επέτρεπε την εξαίρεση των εργαζόμενων με πλήρη απασχόληση και των σπουδαστών.

Μετά την υιοθέτηση της ανανεωμένης Στρατηγικής της Λισσαβόνας (2005) και παρά το ότι η ένταξη στην αγορά εργασίας παρέμενε ο κυριότερος πυλώνας για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, άρχισε να κερδίζει έδαφος η διαπίστωση ότι η εργασία δεν αποτελεί πανάκεια κατά της περιθωριοποίησης και της υποβάθμισης του βιοτικού επιπέδου, όπως χαρακτηριστικά συμβαίνει στην περίπτωση των εργαζόμενων φτωχών. Έτσι, στην Κοινωνική Ατζέντα 2005-2010 προαναγγέλθηκε η κοινοτική πρωτοβουλία⁴⁴ για τη διατύπωση Σύστασης.

Στο ίδιο μήκος κύματος, στον πρώτο κύκλο Ολοκληρωμένων Κατευθυντήριων Γραμμών για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση (2005-2008) της Στρατηγικής για την Απασχόληση δόθηκε έμφαση στην πρόσβαση όλων στην απασχόληση μέσω ποιοτικών και ελκυστικών θέσεων εργασίας⁴⁵, ενώ οι Κατευθυντήριες Γραμμές του επόμενου κύκλου 2008-2010 εμπλουτίστηκαν, έτσι ώστε να προβάλλεται ως προτεραιότητα η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής μέσω των πολιτικών ενεργού ένταξης.

Στις 2 Ιουλίου 2008, η Επιτροπή ενέκρινε την Ανανεωμένη Κοινωνική Ατζέντα⁴⁶, με στόχο να δημιουργήσει περισσότερες ευκαιρίες για τους πολίτες της ΕΕ, να βελτιώσει την πρόσβαση σε υπηρεσίες ποιότητας και να εκφράσει την αλληλεγγύη σε εκείνους που πλήττονται από την τεχνολογική αλλαγή, την παγκοσμιοποίηση και τη γήρανση του πληθυσμού. Στην Ανανεωμένη Κοινωνική Ατζέντα επισημαίνεται ότι η ΕΕ έχει περιορισμένες εξουσίες και αρμοδιότητες, σε ό,τι αφορά τα κοινωνικά ζητήματα, αλλά μπορεί να υποστηρίξει τη δράση των κρατών μελών σε επτά τομείς

⁴³ Στην εν λόγω Σύσταση περιλαμβάνονται για πρώτη φορά σε επίπεδο διεθνών μηχανισμών όχι μόνο αρχές αλλά και τρόποι υλοποίησης των δικαιωμάτων. Συγκεκριμένα, συνιστάται στα Κ-Μ «να αναγνωρίσουν, στα πλαίσια ενός σφαιρικού και ολοκληρωμένου μηχανισμού καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, το θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα επαρκών πόρων και παροχών που να εξασφαλίζουν αξιοπρεπή ανθρώπινη διαβίωση και να προσαρμόσουν αναλόγως, στο βαθμό που απαιτείται, σύμφωνα με τις αρχές και τις κατευθύνσεις που εκτίθενται παρακάτω, το σύστημα κοινωνικής προστασίας τους».

⁴⁴ Βλ. European Commission, Brussels, 2005, *The Social Agenda*, Communication COM(2005)33 final.

⁴⁵ Κατευθυντήρια γραμμή 19: Τα Κράτη-Μέλη καλούνται να εφαρμόσουν μια πλήρη σειρά μέτρων προκειμένου να δημιουργηθούν αγορές εργασίας χωρίς αποκλεισμούς, να ενισχυθεί η ελκυστικότητα της εργασίας και να καταστεί αυτή αποδοτική για όσους αναζητούν εργασία, συμπεριλαμβανομένων των μειονεκτούντων ατόμων και των αέργων.

⁴⁶ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση «Ανανεωμένη Κοινωνική Ατζέντα: Ευκαιρίες, πρόσβαση και αλληλεγγύη στην Ευρώπη του 21^{ου} αιώνα» COM (2008) 412 final

προτεραιότητας: παιδιά και νέοι (η Ευρώπη του αύριο), επένδυση σε ανθρώπινο δυναμικό (περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας, νέες δεξιότητες), κινητικότητα, μεγαλύτερη διάρκεια ζωής με καλύτερη υγεία, καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, καταπολέμηση των διακρίσεων και προαγωγή της ισότητας των φύλων, ευκαιρίες, πρόσβαση και αλληλεγγύη στην παγκόσμια σκηνή.

Τα πολιτικά εργαλεία που πρότεινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την επίτευξη των στόχων που τέθηκαν στην ανανεωμένη κοινωνική ατζέντα ήταν: η νομοθεσία της ΕΕ, ο κοινωνικός διάλογος, η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, μέσω της ΑΜΣ, η χρηματοδότηση της ΕΕ και η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών.

Σε συνέχεια της Κοινωνικής Ατζέντας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τη Σύσταση για την «Ενεργό Ένταξη των αποκλεισμένων από την εργασία ατόμων» συνοδευόμενη από σχετική Ανακοίνωση, το περιεχόμενο της οποίας διαμορφώθηκε ύστερα από δημόσια διαβούλευση⁴⁷ και βασίστηκε στα Συμπεράσματα του Συμβουλίου⁴⁸, στη Γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων και της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας (Social Protection Committee -SPC).

Το Συμβούλιο των Υπουργών Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων (EPSCO) προσυπέγραψε τη Σύσταση και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε ψήφισμα, όπου καλωσορίζει τις προσεγγίσεις της Σύστασης, επισημαίνοντας παράλληλα ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός και η παιδική φτώχεια θα πρέπει να αντιμετωπίζονται σε ευρύτερο πλαίσιο από αυτό της ενεργού ένταξης.

Τόσο στη Σύσταση, όσο και στην Ανακοίνωση τονίζεται επανειλημμένα και με ιδιαίτερη έμφαση το γεγονός ότι οι κοινές αρχές της ενεργού ένταξης αποτελούν εθελοντικό πλαίσιο για τα κράτη μέλη, στη βάση της αρχής της επικουρικότητας.

Στόχος της προσέγγισης ενεργητικής ένταξης της ΕΕ είναι: i) να βοηθά όσους μπορούν να εργαστούν να βρουν βιώσιμη και ποιοτική εργασία· ii) να παρέχει επαρκείς πόρους σε όσους δεν μπορούν να εργαστούν ώστε να ζουν με αξιοπρέπεια·

⁴⁷ Η Ε. Επιτροπή εξέδωσε 2 Ανακοινώσεις για τη δημόσια διαβούλευση : (α) European Commission, *Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market*, COM(2006)44 final και (β) European Commission, *Modernising social protection for greater social justice and economic cohesion: taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market*, COM(2007)620 final.

⁴⁸ Χαρακτηριστικά αναφέρονται: (α) Presidency Conclusions of Brussels European Council of 14 December 2007, και (β) Council Conclusions on *Protection and empowerment in the framework of active inclusion*, 5.12.2007 (στη βάση της Ανακοίνωσης COM(2007) 620).

iii) να παρέχει στήριξη για συμμετοχή στην κοινωνία. Η προσέγγιση βασίζεται σε τρεις συνιστώσες: κατάλληλη εισοδηματική στήριξη, αγορές εργασίας χωρίς αποκλεισμούς και πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες.

Αναφορικά με τον πρώτο στόχο επισημαίνεται ότι η εξασφάλιση κατάλληλης εισοδηματικής στήριξης για όλους, συνεπάγεται την αποφυγή της παγίδας της ανεργίας ή της αεργίας για όσους μπορούν να εργαστούν.

Αναφορικά με τον δεύτερο στόχο τονίζεται ότι η δημιουργία αγορών εργασίας χωρίς αποκλεισμούς συνεπάγεται την παροχή ευκαιριών σε όλους για να αποκτήσουν αμειβόμενη εργασία και επαρκή μισθό για τη διαβίωση τους. Οι αγορές εργασίας χωρίς αποκλεισμούς βασίζονται, μεταξύ άλλων, σε ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας που βελτιώνουν την αντιστοίχιση των εργαζομένων με θέσεις εργασίας και βοηθούν τους ανέργους να διατηρούν επαφή με την αγορά εργασίας.

Η παροχή πρόσβασης σε υψηλής ποιότητας υγειονομική περίθαλψη, κοινωνικές και λοιπές υποστηρικτικές υπηρεσίες μπορεί να συμβάλει στην άρση των εμποδίων στην αγορά εργασίας και, κατά συνέπεια, στην αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Οι υπηρεσίες παιδικής φροντίδας, για παράδειγμα, παρέχουν στους γονείς τη δυνατότητα να επιστρέψουν στην εργασία. Άλλα συγκεκριμένα προγράμματα και υπηρεσίες χρησιμοποιούνται για την προσέγγιση των πλέον αποκλεισμένων από την κοινωνία ατόμων (άστεγοι, πρώην κατάδικοι, ψυχικά ασθενείς, τοξικομανείς) και τη στήριξή τους μέσω της παροχής συνδρομής ώστε να επανενταχθούν στην κοινωνία.

Τα κράτη μέλη έχουν στη διάθεσή τους διάφορους άλλους μοχλούς πολιτικής για τη βελτίωση των εθνικών αποτελεσμάτων τους σε κοινωνικό επίπεδο. Για παράδειγμα:

- Παροχή αποδοτικών και δίκαιων συστημάτων εκπαίδευσης και διά βίου μάθησης ώστε τα άτομα να μπορούν να εφοδιάζονται με τις δεξιότητες που απαιτούνται για να εισέλθουν και να προοδεύσουν στην αγορά εργασίας. Μέριμνα ώστε τα παιδιά από μειονεκτικά περιβάλλοντα να έχουν ίσες ευκαιρίες και οι εργαζόμενοι χαμηλής ειδίκευσης να έχουν κατάλληλη πρόσβαση σε διά βίου μάθηση.
- Υιοθέτηση φορολογικών πολιτικών που παρέχουν κατάλληλα κίνητρα σε όλους τους παράγοντες (εργαζόμενους, εργοδότες και επιχειρηματίες) ώστε να αναπτύσσουν ενεργά οικονομικές δραστηριότητες.

- Πολιτικές καθορισμού των μισθών που διασφαλίζουν επαρκή εισοδήματα, ενώ παράλληλα λαμβάνουν υπόψη τις επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα και τη δημιουργία θέσεων εργασίας·
- Εξασφάλιση επαρκών και βιώσιμων συντάξεων, μεταξύ άλλων μέσω της εφαρμογής πολιτικών για την ενεργό γήρανση στους τομείς της απασχόλησης, της συμμετοχής και της ανεξάρτητης διαβίωσης. Κατά μέσο όρο στην ΕΕ, οι συνταξιούχοι προστατεύονται περισσότερο από τον κίνδυνο της φτώχειας ή του κοινωνικού αποκλεισμού σε σύγκριση με τον συνολικό πληθυσμό·
- Έγκριση νομοθεσίας κατά των διακρίσεων η οποία αντιμετωπίζει τα εμπόδια που συναντούν συγκεκριμένες ομάδες κατά την αναζήτηση εργασίας ή διαμονής ή κατά την πρόσβαση στα κοινωνικά τους δικαιώματα.

Ενδεικτική βιβλιογραφία

- At risk of poverty and social exclusion (AROPE), στο:
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(AROPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE)).
- EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, Αξιολόγηση της Εφαρμογής της Σύστασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ενεργό Ένταξη, Μελέτη των εθνικών πολιτικών, Ελλάδα, 2013.
- Martin Heidenreich, Norbert Petzold, Marcello Natili & Alexandru Panican, Active inclusion as an organizational challenge: integrated anti-poverty policies in three European countries, Journal of International and Comparative Social Policy, Cambridge University Press, 2014, <http://dx.doi.org/10.1080/21699763.2014.934901>
- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ετήσια Επισκόπηση της Ανάπτυξης, Παράρτημα 3: Σχέδιο Κοινής Έκθεσης για την Απασχόληση, COM(2011) 11 τελικό, σ. 10.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού: ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο για κοινωνική και εδαφική συνοχή, COM(2010) 758 τελικό, σ. 11.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής, Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, COM(2010) 2020 τελικό.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής, Σχετικά με διαβούλευση για την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ, με σκοπό να προωθηθεί η ενεργητική ένταξη των ανθρώπων που έχουν αποκοπεί περισσότερο από την αγορά εργασίας, COM(2006)44 τελικό.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής, σχετικά με διαβούλευση για την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ, με σκοπό να προωθηθεί η ενεργητική ένταξη των ανθρώπων που έχουν αποκοπεί περισσότερο από την αγορά εργασίας.
- Απίστουλας Δημήτριος, Μετασχηματισμός του Ελληνικού Συστήματος Κοινωνικής

Πρόνοιας και Δημόσια Πολιτική, Διδακτορική Διατριβή, Αθήνα 2020, σ.σ. 194-202.

Απόφαση 75/458/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 1975, ό.π.

Απόφαση αριθ. 1098/2008, εκ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Οκτωβρίου 2008, σχετικά με το ευρωπαϊκό έτος για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (SILC) έτους 2015, ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο Τύπου 23/6/2016, σ.σ. 17-18.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Παράρτημα Ι, Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα, Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Νέο ξεκίνημα για τη στρατηγική της Λισαβόνας, Ανακοίνωση του Προέδρου Μπαρόσο σε συνεννόηση με τον Αντιπρόεδρο Φερχόγιεν, COM(2005) 24, σ. 28.

Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 17ης Ιουνίου 2010, σ. 2.

Ψήφισμα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνερχομένων στο πλαίσιο του Συμβουλίου, σχετικά με την ενεργό ένταξη των νέων: καταπολέμηση της ανεργίας και της φτώχειας, ΕΕ C 137, 27.5.2010.

Κεφάλαιο 2ο: **Το εθνικό σύστημα κοινωνικής ένταξης και ο ρόλος του Εθνικού Μηχανισμού ως** **κόμβου συντονισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης.**

Στο δεύτερο κεφάλαιο πραγματοποιείται η εννοιολογική προσέγγιση και οριοθέτηση του περιεχομένου της κοινωνικής πολιτικής, με έμφαση στον προσδιορισμό των βασικών χαρακτηριστικών και στην ιστορική εξέλιξη του εθνικού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, ώστε να εντοπιστούν οι κύριοι παράγοντες που επέδρασαν στη διαμόρφωσή του. Στο πλαίσιο αυτό, το εν λόγω κεφάλαιο αποσκοπεί στην αποσαφήνιση και παρουσίαση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, στη τυποποίηση της φυσιογνωμίας και της διάρθρωσής του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, καθώς και στα διαφορετικά μοντέλα συγκρότησής του και στην ιστορική του εξέλιξη στην Ελλάδα.

I. Σκοπός

Σκοπός του δεύτερου κεφαλαίου είναι η ένταξη συμμετεχόντων στις βασικές αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του εθνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, καθώς και στους βασικούς αιτιολογικούς παράγοντες της κρίσης που αντιμετωπίζει σήμερα το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας. Παράλληλα με την επισκόπηση της ιστορικής και της θεσμικής του εξέλιξης θα αναδειχτούν τα βασικά προβλήματα του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα.

II. Λέξεις/ φράσεις κλειδιά

- Κοινωνική Πολιτική.
- Κοινωνική αλληλεγγύη.
- Κοινωνική ευημερία.
- Κοινωνική αναπαραγωγή.
- Κοινωνική ανάπτυξη.
- Αγορά και κοινωνική πολιτική.
- Κοινωνική Ασφάλεια.
- Κοινωνική Πρόνοια.
- Αρχή της επικουρικότητας.
- Αρχή της εξατομίκευσης.
- Αρχή της αναδιανεμητικής ισότητας.

- Αρχή της κοινωνικής δικαιοσύνης.
- Αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.
- Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας.
- Εθνικός Μηχανισμός Κοινωνικής Ένταξης.

2.1 Οριοθέτηση της κοινωνικής πολιτικής

Η εννοιολογική οριοθέτηση της κοινωνικής πολιτικής «προσक्रούει» στον προσδιορισμό των ορίων της και στη διεπιστημονική της υπόσταση. Υπ' αυτή την έννοια θα μπορούσε να υποστηριχτεί η άποψη ότι «ο προσδιορισμός της κοινωνικής πολιτικής είναι μια κοπιαστική εργασία» (Richard Titmuss, 1974: 28), καθώς συνδέεται με τη διερεύνηση εννοιών όπως η κοινωνική δικαιοσύνη, η κοινωνική αλληλεγγύη η κοινωνική ασφάλεια, η κοινωνική προστασία κ.λπ.

Από μια άλλη οπτική, η σκιαγράφηση των ορίων της κοινωνικής πολιτικής συναρτάται με διαδικασίες αλληλεπίδρασης που διαμορφώνουν ένα αυτοτελές διεπιστημονικό πεδίο, εντός του οποίου επιδιώκεται και επιτυγχάνεται -σε μεγάλο βαθμό- η διερεύνηση και η αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, έχει υποστηριχτεί ότι η κοινωνική πολιτική δίνει υπόσταση στις κοινωνικές επιστήμες σε έμπρακτο/ εφαρμοσμένο επίπεδο για την επίλυση των κοινωνικών προβλημάτων (Donnison, 1975: 13). Συνεπώς, η έννοια της κοινωνικής πολιτικής δεν εμπεριέχει οπουδήποτε κοινωνική δράση ή παρέμβαση. Αντιθέτως, η χαρτογράφηση της κοινωνικής πολιτικής συνδέεται με διαδικασίες κοινωνικής αλλαγής, την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων και συνακόλουθα την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Από τα ανωτέρω προκύπτει και κάτι ακόμα: Η κοινωνική πολιτική όχι μόνο διαφυλάττει, αλλά δίνει σάρκα και οστά στα κοινωνικά δικαιώματα, καθώς τα μετασχηματίζει «από συνταγματική επιταγή σε εφαρμοσμένη κοινωνική δράση» (Ν. Κουραχάνης, 2020: 19). Έτσι, τα κοινωνικά δικαιώματα λειτουργούν ως το υπόστρωμα διαμόρφωσης της κοινωνικής πολιτικής και των εξειδικευμένων παρεμβάσεων της και από μια άλλη οπτική τα Κοινωνικά Δικαιώματα είναι η ρίζα της Κοινωνικής Πολιτικής. Περαιτέρω, η σχέση κοινωνικής πολιτικής και κοινωνικών δικαιωμάτων είναι αμφίδρομη καθώς «απαιτεί μια ατέρμονη αλληλεπίδραση κοινωνικών και πολιτικών διεργασιών με αλληλένδετες σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις» (Δ. Βενιέρης, 2022: 9). Στο ίδιο μήκος κύματος, ο Esping-Andersen αναφέρει ότι «η επέκταση των κοινωνικών δικαιωμάτων θεωρούνταν πάντα ως η ουσία της κοινωνικής πολιτικής» (Esping-Andersen, 1991: 3).

Η κοινωνική πολιτική αποτελεί την οργανωμένη παρέμβαση του κράτους ή του εκάστοτε φορέα άσκησης εξουσίας, η οποία μέσα από την αναγνώριση και την κάλυψη αναγκών- σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο- στοχεύει στην ρύθμιση της κοινωνικής αναπαραγωγής και στην εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και ειρήνης. Η επίτευξη της κοινωνικής ευημερίας αποτελεί έναν σημαντικό αλλά όχι αναγκαίο στόχο της, ενώ στις σύγχρονες κοινωνίες της διακινδύνευσης προσανατολίζεται προς την στήριξη της ατομικής διαχείρισης των κινδύνων. Συνδέεται άρρηκτα με την κοινωνική αλλαγή, την οποία μπορεί να προωθεί, να καθυστερεί ή να παρεμποδίζει και αποτελεί πολύτιμο εργαλείο επίτευξης των στόχων μίας ευρύτερης «κοινωνιακής πολιτικής» σε εποχές αναδιάρθρωσης κοινωνικών δομών και σχέσεων σε βάθος και έκταση. Την κοινωνική πολιτική μπορούμε να την κατανοήσουμε μέσα σε συγκεκριμένα ιστορικά και πολιτισμικά πλαίσια και μέσα από τον κυρίαρχο λόγο τον οποίο εκφέρουν οι κύριοι παράγοντες σχεδιασμού και εφαρμογής της, και οι επιστημονικοί μελετητές της. Ως γνωστικό αντικείμενο έχει διεπιστημονικό χαρακτήρα που χαρακτηρίζεται από την σύζευξη θεωρίας και εφαρμογής, μέσα από διαφορετικές κάθε φορά θεωρητικές και ιδεολογικές προσεγγίσεις.

Πηγή: Ντούνης Ανδρέας (2011)⁴⁹.

Σε συνέχεια των ανωτέρω, **η κοινωνική πολιτική προσεγγίζεται σε σχέση με την προαγωγή της ευημερίας** καθώς αναφέρεται τόσο σε δημόσιες πολιτικές όπως η υγεία, η κοινωνική ασφάλιση, η παιδεία, η προώθηση στην απασχόληση, η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, η κοινωνική φροντίδα, όσο σε κοινωνικούς κινδύνους που λειτουργούν ως τροχοπέδη στην επίτευξη της ευημερίας για τις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού (άτομα με αναπηρία, άνεργοι, άτομα που διαβιούν κάτω από το όριο της εισοδηματικής φτώχειας, παιδιά, ηλικιωμένοι κ.λπ.). Περαιτέρω, η κοινωνική ευημερία αφορά τον πρωταρχικό στόχο της κοινωνικής πολιτικής καθώς συναρτά την επίτευξή της με την διαχείριση των κοινωνικών προβλημάτων και τη μεγιστοποίηση των κοινωνικών ευκαιριών. (J. Midgley, 1997: 5). Από την οπτική αυτή, η κοινωνική πολιτική ταυτίζεται με «την πολιτική των κυβερνήσεων που σχετίζεται με ενέργειες που έχουν άμεση επίδραση στην ευημερία των πολιτών, μέσω της παροχής υπηρεσιών ή εισοδήματος» (Marshall

⁴⁹ Βλ. Ορισμός, οριοθέτηση και στόχοι της κοινωνικής πολιτικής, 13-10-2011, στο www.socialpolicy.gr.

1965: 7).

Σύμφωνα με τον Titmuss, η μελέτη της κοινωνικής πολιτικής δεν μπορεί να απομονωθεί από την μελέτη της κοινωνίας στο σύνολό της και σε όλες τις διαφορετικές κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές διαστάσεις της. Ένα ουσιαστικό υπόβαθρο για την μελέτη της κοινωνικής πολιτικής είναι η γνώση των αλλαγών στον πληθυσμό, στο παρελθόν, στο παρόν και των προβλεπόμενων στο μέλλον, του θεσμού της οικογένειας και της θέσης των γυναικών, της κοινωνικής διαστρωμάτωσης και των εννοιών της κοινωνικής τάξης, της κάστας, της κοινωνικής θέσης και της κοινωνικής κινητικότητας, της κοινωνικής αλλαγής και των επιπτώσεων της εκβιομηχάνισης, της αστεοποίησης και των κοινωνικών συνθηκών, της πολιτικής δομής, του εργασιακού ήθους και της κοινωνιολογίας των βιομηχανικών σχέσεων, των μειονοτικών ομάδων και των φυλετικών διακρίσεων, του κοινωνικού ελέγχου, της πειθάρχησης, της απόκλισης και των τρόπων που η κοινωνιολογία χρησιμοποιείται για να διατηρηθεί η καθεστηκία τάξη πραγμάτων.

Πηγή: Titmuss, R (1974), σ.σ. 15-16.

Η σταδιακή απομάκρυνση από το παραδοσιακό κράτος πρόνοιας, ενόψει των νέων κοινωνικών κινδύνων και αναγκών, των χρηματοδοτικών ελλειμμάτων, αλλά και της μειωμένης αποτελεσματικότητας των κοινωνικών υπηρεσιών, αναδεικνύει τη σημασία ενός νέου ρόλου για την κοινωνική πολιτική. **Η κοινωνική πολιτική συνδέεται κατά συνέπεια με ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών κινδύνων** –κυρίως με εκείνους της εξάρτησης, της φτώχειας (σχετικής και απόλυτης) και του αποκλεισμού. Από πλευράς περιεχομένου οι κοινωνικοί κίνδυνοι διακρίνονται σε όσους συνδέονται με «φυσικές εξαρτήσεις» -όπως η ηλικία, η μητρότητα, η αναπηρία κ.λπ., και σε «τεχνικές εξαρτήσεις» -όπως η ανικανότητα για εργασία, η ανεργία, η χαμηλή ένταση εργασία κ.λπ. Οι ανωτέρω κοινωνικοί κίνδυνοι στο πλαίσιο των σύγχρονων κοινωνιών «μετατρέπουν την ανθρώπινη ζωή σε ένα είδος λοταρίας» (Δ. Βενιέρης, ό.π.: 12). Έτσι, η κοινωνική πολιτική έρχεται αντισταθμιστικά να ρυθμίσει την αντιμετώπιση των βασικών κοινωνικών κινδύνων, μέσω της παρέμβασης του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας που αποτελείται από τρία υποσυστήματα: της κοινωνικής ασφάλισης, της κοινωνικής πρόνοιας και της υγείας.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του νόμου 4387/2016 «Θεμελιώδεις αρχές του Ενιαίου Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλειας»: 1. Οι κοινωνικές παροχές της Πολιτείας χορηγούνται στο πλαίσιο Ενιαίου Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλειας, με σκοπό την εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης και κοινωνικής προστασίας, με όρους ισότητας, κοινωνικής δικαιοσύνης, αναδιανομής και αλληλεγγύης των γενεών. Το Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας περιλαμβάνει το Εθνικό Σύστημα Υγείας για τις παροχές υγείας, το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Αλληλεγγύης για τις προνοιακές παροχές και το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης για τις ασφαλιστικές παροχές. 2. Η κοινωνική ασφάλιση, η υγεία και η κοινωνική πρόνοια αποτελούν δικαίωμα όλων των Ελλήνων Πολιτών και όσων διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στην Ελλάδα. Το Κράτος έχει υποχρέωση για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας του Ενιαίου Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλειας και για την απονομή των σχετικών παροχών σε όλους όσοι πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις.

Από την ανάγνωση των διατάξεων του νόμου 4387/2016 προκύπτει ότι **η κοινωνική πολιτική, συγκροτείται από επί μέρους πολιτικές, συνδέεται με μια ευρύτερη διαδικασία κοινωνικής αλλαγής και επικεντρώνεται στην κοινωνική αναπαραγωγή.** Η κοινωνική πολιτική, από την οπτική της κοινωνικής αλλαγής, επικεντρώνεται στη συμβολή των πολιτικών και δράσεων του κράτους στην προαγωγή κοινωνικών μετασχηματισμών που αποσκοπούν στην ευημερία των πολιτών. Υπ' αυτή την έννοια η κοινωνική πολιτική δεν περιορίζεται μόνο στην παροχή υπηρεσιών ή επιδομάτων, αλλά έχει και ένα πιο ευρύ στόχο: τη βελτίωση της κοινωνικής συνοχής, τη μείωση των ανισοτήτων και την προαγωγή της κοινωνικής δικαιοσύνης. Στο πλαίσιο αυτό, η κοινωνική πολιτική λειτουργεί ως μηχανισμός χειραγώγησης των αιτημάτων για αλλαγή, αναπτύσσοντας ένα πλέγμα επιλεκτικών παροχών σε χρήμα και σε είδος. Όμως, η κοινωνική πολιτική δεν στοχεύει αποκλειστικά στην κοινωνική αλλαγή καθώς είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την κοινωνική αλλαγή για την επίτευξη της οποίας αποτελεί πολύτιμο εργαλείο. Σύμφωνα με τον Titmuss, η κοινωνική πολιτική προσεγγίζεται ως όχημα αλλαγής της κοινωνίας (Titmuss, 1968: 26).

Η μελέτη της κοινωνικής πολιτικής από την οπτική της κοινωνικής αλλαγής συνδέεται με τη διάκριση μεταξύ της κοινωνιακής και κοινωνικής πολιτικής (Sz. Ferge). Έτσι, «η κοινωνιακή πολιτική συγκροτείται από τις επιμέρους πολιτικές που στοχεύουν στη βαθύτερη αναδιάρθρωση της κοινωνίας -γι' αυτό και (ο Sz. Ferge) την ονόμασε δομική- μία ευρύτερη διαδικασία κοινωνικής αλλαγής με επικέντρωση στην κοινωνική αναπαραγωγή. Η κοινωνική πολιτική αντιθέτως, δεν στοχεύει από μόνη της στην κοινωνική αλλαγή, αλλά αποτελεί πολύτιμο εργαλείο για την επίτευξη των στόχων της κοινωνιακής πολιτικής».

Βλ. INE-ΓΣΕΕ⁵⁰.

Σύμφωνα με τον Jones, M. E., η κοινωνική αλλαγή είναι ένας όρος που χρησιμοποιείται για να περιγράψει διακυμάνσεις, ή τροποποιήσεις, σε οποιαδήποτε πτυχή των κοινωνικών διαδικασιών, των κοινωνικών προτύπων, της κοινωνικής διάδρασης ή της κοινωνικής οργάνωσης. Στο ίδιο μήκος κύματος, ο Mazumdar, H. T. ορίζει την κοινωνική αλλαγή ως μία νέα μόδα ή πρότυπο, είτε τροποποιώντας είτε αντικαθιστώντας το παλιό στην ζωή ενός λαού, ή στην λειτουργία μιας κοινωνίας. Οι Gillin J. L. & Gillin J. P., στην αναφορά τους για τις κοινωνικές αλλαγές κατέληξαν ότι αποτελούν διαφοροποιήσεις από τους αποδεκτούς τρόπους ζωής είτε εξαιτίας των μεταβολών στις γεωγραφικές συνθήκες, στη σύνθεση του πληθυσμού ή στις ιδεολογίες που προκλήθηκαν, είτε από διάχυση είτε από καινοτομίες εντός της ομάδας⁵¹.

Η κοινωνική πολιτική ως εφαρμοσμένη κοινωνική δράση αναφέρεται στο σύνολο των παρεμβάσεων και πολιτικών που εφαρμόζονται τον δημόσιο, τον ιδιωτικό και τον τρίτο τομέα της οικονομίας (προνοιακός πλουραλισμός) για την αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων και την προώθηση της κοινωνικής ευημερίας. Υπ' αυτή την έννοια, **η κοινωνική πολιτική συνιστά εφαρμοσμένη κοινωνική δράση που αποσκοπεί στον σχεδιασμό, στη διοίκηση, στην εφαρμογή και στην αξιολόγηση κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών με αποδέκτες τις ευάλωτες κοινωνικά**

⁵⁰ Κ. Δημουλάς & Χ. Οικονόμου, Βασικές αντιλήψεις μοντέλα και μετασχηματισμοί του κράτους πρόνοιας με έμφαση στα συστήματα υγείας, Εκπαιδευτικό Υλικό INE ΓΣΕΕ, 2012.

⁵¹ Πηγή: What is Social Change, Definitions, Characteristics, Aspects and Factors Responsible, στο https://thinksocialwork.com/social_change_definitions_factors_responsible/

Ο λόγος τον οποίο εκφέρουν φορείς, ειδικοί, επαγγελματίες και πολιτικοί στα πλαίσια του σχεδιασμού και της εφαρμογής των μέτρων κοινωνικής πολιτικής, η γλώσσα η οποία υιοθετείται και καθιερώνεται, δεν αποτελούν απλά έναν τρόπο συμβολικής επικοινωνίας, αλλά έναν δυναμικό παράγοντα κοινωνικής κατασκευής προβλημάτων, χαρακτηρισμού και κατάταξης ανθρώπων σε κατηγορίες. «Ευπαθείς πληθυσμοί», «εξαρτώμενοι», «ανάπηροι», «μετανάστες και πρόσφυγες» χρήζουν ανάλογης βοήθειας, καταναλώνουν κοινωνικούς πόρους και συχνά ενοχοποιούνται οι ίδιοι για τα προβλήματα τα οποία αντιμετωπίζουν».

Πηγή: Στασινοπούλου Όλγα, 2010: 9.

Από την οπτική του κοινωνικού ελέγχου θα μπορούσε να υποστηριχτεί η άποψη ότι η κοινωνική πολιτική συνιστά κατασκευή -ως αποτέλεσμα- του κυρίαρχου λόγου των κύριων εκφραστών των κοινωνικών αιτημάτων που χρήζουν παρέμβαση. Συνεπώς, η κοινωνική πολιτική μορφοποιείται από τις πιέσεις των ομάδων συμφερόντων ή από αντίρροπες πολιτικές συγκρούσεις. Για τον λόγο αυτό, η διαμόρφωση και η προτεραιοποίηση των κοινωνικών προβλημάτων διεξάγεται με όρους πολιτικής εξουσίας και όχι κοινωνικών αναγκών (Edelman, 1988), δηλαδή με λογικές και πρακτικές κοινωνικού ελέγχου (Foucault, 1980), με στόχο την τήρηση κοινωνικών κανόνων και αξιών. Σύμφωνα με τα ανωτέρω, ο κοινωνικός έλεγχος λειτουργεί ως συμπεριφορική «πυξίδα» των κυριαρχούμενων κοινωνικών τάξεων και ομάδων. Συμπερασματικά, τα κοινωνικά προβλήματα σκιαγραφούνται μέσω του κυρίαρχου λόγου και στη συνέχεια αντιμετωπίζονται από τις παρεμβάσεις της κοινωνικής πολιτικής η διαμόρφωση της οποίας, συχνά, εξαρτάται από τις πολιτικές επιδιώξεις, το πολιτικό κόστος ή τον κατευνασμό και την «κοινωνική ειρήνη».

Η μελέτη των προβλημάτων της ανισότητας, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον σε περιόδους οικονομικής ύφεσης, καθώς είναι άμεσα συνδεδεμένα με τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής, η οποία αποτελεί τη βασική προϋπόθεση για την οικονομική σταθερότητα και ανάπτυξη. **Από την οπτική της ανάπτυξης, αναδεικνύεται η σημασία της διασύνδεσης μεταξύ οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και τονίζεται ο αναπτυξιακός της χαρακτήρας.** Σύμφωνα την αντίληψη αυτή, οι στόχοι της κοινωνικής πολιτικής ευθυγραμμίζονται τόσο με την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, όσο και με την εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και της σταθερότητας μέσω της

απασχόλησης. Στο πλαίσιο αυτό, η αύξηση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας θα διαμορφώσει ευνοϊκές συνθήκες δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, οι οποίες μεταφράζονται σε φόρους και εισφορές για το σύστημα της κοινωνικής ασφάλειας.

Το νέο υπόδειγμα της κοινωνικής επένδυσης προσανατολίζει το σχεδιασμό και την παροχή των κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών στην επίτευξη ευρύτερων οικονομικών στόχων προκρίνοντας την οικονομική αξία της κοινωνικής πολιτικής. Η κοινωνική πολιτική ανακατευθύνεται στη διεύρυνση των ευκαιριών για μετασχηματισμό των μειονεκτημάτων των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας σε αρετές, καθώς αντικαθιστά το «υψηλό κόστος των παθητικών επιδομάτων» από προγράμματα που «ενεργοποιούν» το εργατικό δυναμικό, ενισχύουν την οικονομική αποδοτικότητα και στοχεύουν στην αντιμετώπιση της φτώχειας (Πετμεζίδου, 2011).

Οι κοινωνικές επενδύσεις είναι καθοριστικής σημασίας αν θέλουμε να βγούμε από την κρίση ισχυρότεροι, με μεγαλύτερη συνοχή και ανταγωνιστικότεροι. Στο πλαίσιο των υπάρχοντων δημοσιονομικών περιορισμών, τα κράτη μέλη πρέπει να μετατοπίσουν τη εστίασή τους σε επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο και την κοινωνική συνοχή. Αυτή η προσέγγιση μπορεί να επιφέρει την αλλαγή, αν θέλουμε να σημειώσουμε πραγματική πρόοδο στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Οι κοινωνικές επενδύσεις σήμερα βοηθούν ώστε να μην χρειαστεί τα κράτη μέλη να πληρώσουν πολύ ακριβότερους λογαριασμούς από οικονομικής και κοινωνικής άποψης αύριο.

Πηγή: László Andor, Επίτροπος αρμόδιος για την απασχόληση, τις κοινωνικές υποθέσεις και την κοινωνική ένταξη.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή -ήδη από το 2013- κάλεσε τα κράτη μέλη να δώσουν προτεραιότητα στις κοινωνικές επενδύσεις και να εκσυγχρονίσουν τα εθνικά συστήματά κοινωνικής πρόνοιας. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η δέσμη μέτρων για τις κοινωνικές επενδύσεις συνιστούν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικής, το οποίο λαμβάνει υπόψη τις κοινωνικές, οικονομικές και δημοσιονομικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών. Περαιτέρω, οι βασικοί άξονες των κοινωνικών επενδύσεων είναι η εξασφάλιση της ανταπόκρισης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στις ανάγκες των ανθρώπων σε κρίσιμες στιγμές της ζωής τους.

Επιπλέον, οι κοινωνικές επενδύσεις μετουσιώνονται σε απλουστευμένες και καλύτερα στοχοθετημένες κοινωνικές πολιτικές -για την εξασφάλιση επαρκών και βιώσιμων συστημάτων κοινωνικής προστασίας- καθώς και σε αναβάθμιση των στρατηγικών ενεργητικής ένταξης, με έμφαση στις οικονομικά προσιτές και ποιοτικές υπηρεσίες φύλαξης των παιδιών, στην εκπαίδευση, στην πρόληψη της σχολικής διαρροής, στην κατάρτιση, στην αναζήτηση εργασίας, στα στεγαστικά επιδόματα και στη προσβάσιμη υγειονομική περίθαλψη.

Συμπερασματικά, η κοινωνική πολιτική εκπληρώνει λειτουργίες που εκκινούν από τις κοινωνικές επενδύσεις και δια μέσου της κοινωνικής προστασίας καταλήγουν στη σταθεροποίηση της οικονομίας. Από μια άλλη οπτική, η κοινωνική πολιτική μέσω των κοινωνικών επενδύσεων ενισχύει τις υφιστάμενες και μελλοντικών ικανότητες εν δυνάμει εργατικού δυναμικού. Αποτέλεσμα, η κοινωνική πολιτική δεν συνεπάγεται μόνο άμεσες επιπτώσεις, αλλά και μακροπρόθεσμες συνέπειες προσφέροντας οικονομικά και κοινωνικά οφέλη με την πάροδο του χρόνου, ιδίως όσον αφορά τις προοπτικές απασχόλησης και τα εισοδήματα από την εργασία. Ειδικότερα, η κοινωνική επένδυση συμβάλλει στην «προετοιμασία» των ανθρώπων να αντιμετωπίσουν τους κινδύνους της ζωής, και όχι απλώς να «αποκαθιστούν» τις συνέπειες. Ο εκσυγχρονισμός της κοινωνικής πολιτικής απαιτεί οι αποφάσεις χρηματοδότησης να κατευθύνονται συστηματικά σε εκ των προτέρων αποτελέσματα και να εξετάζεται ο ρόλος των κοινωνικών προγραμμάτων στα διάφορα στάδια της ζωής: από την εκπαίδευση μέσω της εργασίας/ανεργίας, στην ασθένεια και την τρίτη ηλικία⁵².

⁵² Βλ. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Ιουνίου 2013 σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής «Στοχεύοντας στις κοινωνικές επενδύσεις για την ανάπτυξη και τη συνοχή - συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (2014-2020)», 2013/2607(RSP).

2.2 Οριοθέτηση της κοινωνικής πρόνοιας

Η οριοθέτηση της κοινωνικής πρόνοιας από μια θεσμική οπτική προσεγγίζεται με βάση την υπαγωγή της στο ευρύτερο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του νόμου 4387/2016: «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού συνταξιοδοτικού συστήματος - Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ τ.Α΄105), 1. «Οι κοινωνικές παροχές της Πολιτείας χορηγούνται στο πλαίσιο Ενιαίου Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλειας, με σκοπό την εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης και κοινωνικής προστασίας, με όρους ισότητας, κοινωνικής δικαιοσύνης, αναδιανομής και αλληλεγγύης των γενεών. Το Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας περιλαμβάνει το Εθνικό Σύστημα Υγείας για τις παροχές υγείας, το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Αλληλεγγύης για τις προνοιακές παροχές και το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης για τις ασφαλιστικές παροχές, όπως ρυθμίζεται από το νόμο αυτόν».

Από πλευράς περιεχομένου η κοινωνική πρόνοια αποσκοπεί στην προστασία των ατόμων χωρίς επαρκείς πόρους συντήρησης μέσω τόσο της κάλυψης των βασικών αναγκών διαβίωσής τους, όσο και της επίτευξης της κοινωνικής τους (επαν)ένταξης. Σύμφωνα με το άρθρο 21 του Συντάγματος προβλέπονται ενδεικτικές ομάδες του πληθυσμού - μητέρες, παιδιά, άτομα με αναπηρίες - που έχουν δικαιώματα ιδιαίτερης κοινωνικής μέριμνας. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 25 § 1 εδ. α΄ του Συντάγματος ως κοινωνικό μπορεί να νοηθεί το κράτος που «παρεμβαίνει στη λειτουργία της οικονομίας και της κοινωνίας προκειμένου να αμβλύνει τις ανισότητες αναδιανέμοντας το εθνικό εισόδημα προς όφελος των οικονομικά ασθενέστερων» (Γ. Χρυσόγονος, 2003). Υπ' αυτή την έννοια το κοινωνικό κράτος διαθέτει ρυθμιστικές παρεμβάσεις στις κοινωνικές σχέσεις «για την εξυπηρέτηση, τη διασφάλιση και την προαγωγή του κοινωνικού συμφέροντος» (Γ. Κασιμάτης και Κ. Μαυριάς, 2003). Από την παραπάνω πρόταση προκύπτει ότι το κοινωνικό κράτος αποσκοπεί «στη διασφάλιση του ατόμου ως αυθύπαρκτης και αυτόνομης οντότητας, αποσκοπεί στην προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου ως μέλους του κοινωνικού συνόλου προκειμένου η ελευθερία του να πραγματώνεται ανεξάρτητα από επίκτητους κοινωνικούς προσδιορισμούς (Α. Παπακωνσταντίνου, 2006).

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας θεμελιώνεται στην

αρχή του κοινωνικού κράτους (άρθρο 25 § 1 του Συντάγματος) και προσανατολίζεται προς τη διασφάλιση της κοινωνικής προστασίας των προσώπων χωρίς επαρκείς πόρους συντήρησης που να ανταποκρίνεται στην αξιοπρέπεια του ανθρώπου. Περαιτέρω, η αρχή του κοινωνικού κράτους συνεπάγεται την υποχρέωση δημιουργίας, οργάνωσης και λειτουργίας δομών και υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας, την προστασία του πληθυσμού από καταστάσεις ανάγκης, την εξασφάλιση καθολικής ιατρικής και υγειονομικής κάλυψης και την εγγύηση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης (Γ. Αμίτσης, 2001).

Η ανάπτυξη των προνοιακών πολιτικών στην Ελλάδα παρουσιάζει ιστορικά σοβαρές αδυναμίες και στρεβλώσεις, οι οποίες κατά κύριο λόγο εντοπίζονται στην έλλειψη στοχευμένων στρατηγικών προστασίας των ατόμων σε κατάσταση ανάγκης και στην απουσία ολοκληρωμένων ενεργητικών δράσεων εργασιακής και κοινωνικής ένταξης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, που είτε εγκλωβίζονται στην περιστασιακή λήψη επιδοματικών παροχών χωρίς προοπτικές απεξάρτησης από την δημόσια συνδρομή, είτε παραπέμπονται σε αναχρονιστικές μορφές ιδρυματικής περίθαλψης με κίνδυνο «υψηλού στιγματισμού». Παράλληλα, διαπιστώνονται οργανωτικά, διοικητικά και χρηματοδοτικά προβλήματα στη λειτουργία του προνοιακού συστήματος, καθώς και καθυστερήσεις/ κενά στην αποτελεσματική κάλυψη της ζήτησης για ποιοτικές υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας των παιδιών, των ηλικιωμένων και των ατόμων με αναπηρίες, που αναμένεται να αυξηθεί εξαιτίας δημογραφικών και κοινωνικοοικονομικών παραγόντων (Γ. Αμίτσης, Δ. Απίστουλας, Φ. Μαρίνη, 2007).

Η περιορισμένη ενεργοποίηση των φορέων της δημόσιας διοίκησης για την προστασία των δικαιωμάτων των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού και οι αδυναμίες σε επίπεδο οργάνωσης και διαχείρισης των κοινωνικών υπηρεσιών έχουν παγιώσει την αναπαραγωγή ενός υπολειμματικού μοντέλου παρέμβασης του δημόσιου τομέα σε σχέση με τον κυρίαρχο ρόλο της οικογένειας και των άτυπων δικτύων φροντίδας σε επίπεδο κοινότητας, το οποίο εμφανίζει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- αδυναμία εξασφάλισης επαρκών (από πλευράς υποδομής, οργάνωσης και ανθρώπινων πόρων) κοινωνικών υπηρεσιών για την κάλυψη των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού
- έλλειψη ομοιόμορφης γεωγραφικής ανάπτυξης βασικών κοινωνικών υπηρεσιών

- επικάλυψη και πλεονασματική προσφορά παράλληλων υπηρεσιών από διάφορους φορείς της διοίκησης για τις ίδιες ανάγκες / ομάδες στόχου
- αναπαραγωγή παραδοσιακών προτύπων παροχής υπηρεσιών φροντίδας, κυρίως ιδρυματικού χαρακτήρα, προς την κατεύθυνση της ιατροκεντρικής περίθαλψης, που δεν συνοδεύονται από μέτρα κοινωνικής αποκατάστασης / επανένταξης των χρηστών
- περιορισμένη συμβολή των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης στην παροχή υπηρεσιών φροντίδας και ένταξης σε ομάδες που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού
- απουσία συντονισμού των φορέων παροχής κοινωνικών υπηρεσιών με άλλους τομείς του συστήματος κοινωνικής προστασίας (απασχόληση, υγεία, εκπαίδευση)
- δυσκολία πρόσβασης του πληθυσμού στις υπηρεσίες φροντίδας και αδυναμία ορθολογικής αξιοποίησής τους.

2.3 Η τυπολογία των προνοιακών πολιτικών⁵³

Η επισκόπηση της διεθνούς βιβλιογραφίας για τις πολιτικές κοινωνικής πρόνοιας στα Ευρωπαϊκά μοντέλα κοινωνικής ασφάλειας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τα συστήματα πρόνοιας συνθέτουν ένα σχετικά αυτοτελές υποσύστημα κοινωνικής προστασίας, το οποίο δεν επιδιώκει την αναπλήρωση της απώλειας ή της μείωσης εισοδημάτων από την παραγωγική διαδικασία (όπως τα δημόσια συστήματα κοινωνικής ασφάλισης) αλλά κατευθύνεται στην πρόληψη και αντιμετώπιση καταστάσεων ανάγκης.

Από επιχειρησιακή άποψη, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας προσεγγίζεται ως ένα σύνθετο πλέγμα μέτρων που ρυθμίζουν τη χορήγηση εισοδηματικών παροχών, παροχών σε είδος και κοινωνικών υπηρεσιών μέσω εξειδικευμένων φορέων σε άτομα που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης και αδυνατούν να την καλύψουν με τα δικά τους μέσα. Το κύριο χαρακτηριστικό του είναι η εφαρμογή κριτηρίων επιλεκτικότητας (targeting), που εξαρτούν τη χορήγηση παροχών και υπηρεσιών από τους διαθέσιμους πόρους και την κατάσταση των ενδιαφερομένων. Με βάση την προσέγγιση αυτή, τυποποιούνται τρεις βασικές κατηγορίες προνοιακών πολιτικών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1. Τυπολογία προνοιακών πολιτικών

Τύπος	Ομάδα Στόχος
Πολιτικές κατά της φτώχειας	Άπορα άτομα ή άτομα που διαθέτουν περιορισμένους πόρους σε σχέση με άλλες ομάδες του πληθυσμού
Πολιτικές στοχευμένων κοινωνικών υπηρεσιών	Ομάδες του πληθυσμού με αυτόνομα βιολογικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά (άτομα με αναπηρίες, ηλικιωμένοι, παιδιά, μονογονεϊκές οικογένειες)
Πολιτικές καθολικής κοινωνικής φροντίδας	Το σύνολο του πληθυσμού

Η οργανωτική συγκρότηση των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας προσεγγίζεται με βάση δύο κύρια κριτήρια: το νομικό και το κοινωνικοπολιτικό κριτήριο. Το νομικό κριτήριο επικεντρώνεται στην τυπική ρύθμιση των οργανωτικών μορφών των φορέων

⁵³ Βλ. Γαβριήλ Αμίτσης, Δημήτρης Μιχαρικόπουλος, Φωτεινή Μαρίνη, Δημήτρης Απίστουλας, Αλεξάνδρα Βουλγαράκη, Οι πολιτικές εισοδηματικής ενίσχυσης του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την καταπολέμηση της φτώχειας και οι διεθνείς καλές πρακτικές, 2007, 10-11.

κοινωνικής πρόνοιας. Η εφαρμογή του παρουσιάζει αυξημένη σημασία σε σχέση με την αποτελεσματική προστασία των προσώπων που ενδιαφέρονται να ενταχθούν σε κάποιο προνοιακό πρόγραμμα, ώστε να αξιοποιήσουν τις σχετικές παροχές ή υπηρεσίες για να καλύψουν τις ανάγκες τους. Συνήθως επίκληση του κριτηρίου γίνεται στις περιπτώσεις των συστημάτων που προσανατολίζονται στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων του «προνοιακού πληθυσμού», των ατόμων δηλαδή που δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους συντήρησης. Στις περιπτώσεις αυτές, προβλέπονται συγκεκριμένες προϋποθέσεις χορήγησης των προνοιακών παροχών, θεμελιώνοντας έτσι ένα σχετικό δικαίωμα σε κάθε άτομο που τις συμπληρώνει. Εάν τα όργανα διοίκησης αρνούνται αδικαιολόγητα να χορηγήσουν κάποιες παροχές, τότε το ενδιαφερόμενο άτομο έχει δικαίωμα να τις διεκδικήσει μέσω προσφυγής στο αρμόδιο δικαστήριο.

Ένα από τα βασικά πλεονεκτήματα της εφαρμογής του νομικού κριτηρίου είναι ότι οδηγεί στην τυποποίηση των φορέων που πρέπει να ενταχθούν στο οργανωτικό πλαίσιο του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας. Συμβάλλει έτσι στην ορθολογική αντιμετώπιση ενός σημαντικού προβλήματος οριοθέτησης των προνοιακών συστημάτων, ιδίως σε σχέση με τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, απασχόλησης και επαγγελματικής κατάρτισης.

Το κοινωνικοπολιτικό κριτήριο χρησιμοποιείται για την τυποποίηση των μηχανισμών οργάνωσης των κοινωνικών υπηρεσιών. Η εφαρμογή του συνδέεται με την ανάπτυξη δύο σχετικά αυτόνομων μοντέλων διάρθρωσης των κοινωνικών υπηρεσιών: πρόκειται για το υπολειμματικό και το θεσμικό μοντέλο, μοντέλα που εμπνέονται από συγκεκριμένες ιδεολογικές προσεγγίσεις για το ρόλο και την έκταση παρέμβασης του Κράτους στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

Το υπολειμματικό μοντέλο στηρίζεται στην παραδοχή ότι τα κοινωνικά προβλήματα και οι ανάγκες του πληθυσμού δημιουργούνται από προσωπικές καταστάσεις ή αδυναμίες. Το κράτος στην περίπτωση αυτή παρεμβαίνει επικουρικά για να καλύψει ανάγκες που αδυνατούν να καλυφθούν από την αγορά και την οικογένεια. Επομένως, το σύστημα πρόνοιας επικεντρώνεται στην προστασία συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού στη βάση κυρίως οικονομικών κριτηρίων. Οι προνοιακές παροχές και υπηρεσίες παρέχονται επιλεκτικά σε άτομα ή οικογένειες που αδυνατούν να εξασφαλίσουν τη συντήρησή τους.

Το θεσμικό μοντέλο υιοθετεί μια κοινωνικά προσανατολισμένη αντίληψη για το

ρόλο του κράτους στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Στηρίζεται στην άποψη ότι τα κοινωνικά προβλήματα και οι αντίστοιχες ανάγκες παρουσιάζουν ιδιαίτερες διαστάσεις που απαιτούν τη θέσπιση εξειδικευμένων μηχανισμών κάλυψης. Έτσι, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας ενεργοποιείται για την κάλυψη των αναγκών ολόκληρου του πληθυσμού και όχι μόνο των ατόμων που θεωρούνται φτωχά ή αδυνατούν να ενταχθούν στην αγορά εργασίας. Οι προνοιακές παροχές και υπηρεσίες απευθύνονται σε όλο τον πληθυσμό ενώ προβλέπονται συμπληρωματικές υπηρεσίες για τα άτομα που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης.

2.4 Θεμελιώδεις αρχές του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας

Ο βασικές αρχές του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας αντανακλώνται στον σχεδιασμό κοινωνικής πολιτικής που αποτελεί αντικείμενο αρμοδιότητας των φορέων της κεντρικής διοίκησης (Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας), οι οποίες υιοθετούν παρεμβάσεις με βάση την αρχή της επικουρικότητας και την αρχή της εξατομίκευσης.

Η αρχή της επικουρικότητας κατευθύνει τις παρεμβάσεις της κοινωνικής διοίκησης στην κάλυψη αναγκών οι οποίες δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά από τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους. Τα αποτελέσματα από την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας είναι τα ακόλουθα: (Γ. Αμίτσης, Δ. Απίστουλας, Φ. Μαρίνη, 2007). Δεν επιτρέπεται η χορήγηση προνοιακών παροχών: α) όταν οι ανάγκες του ενδιαφερόμενου μπορούν να καλυφθούν εξ ίσου αποτελεσματικά από ένα φορέα κοινωνικής ασφάλισης, στο πλαίσιο λειτουργίας ενός συστήματος δημόσιας ασφάλισης, β) όταν οι ανάγκες του ενδιαφερόμενου μπορούν να καλυφθούν από την απασχόληση ή τα περιουσιακά του στοιχεία (τραπεζικές καταθέσεις, αξιόγραφα, ακίνητα, δικαιώματα σε ακίνητα κ.α.), γ) όταν οι ανάγκες του ενδιαφερόμενου μπορούν να καλυφθούν από άλλα μέλη της οικογένειάς του, ιδίως όταν αυτά έχουν υποχρέωση συντήρησής του (για παράδειγμα η υποχρέωση διατροφής των γονέων απέναντι στα τέκνα τους), χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η αξιοπρέπειά τους. Από την άλλη πλευρά, επιβάλλεται η διακοπή της χορήγησης προνοιακών παροχών όταν εξασφαλισθούν οι δυνατότητες κάλυψης των αναγκών του ενδιαφερόμενου από τον ίδιο ή/και την οικογένειά του.

Πλεονεκτήματα της αρχής της Επικουρικότητας σε περιόδους δημοσιονομικών περιορισμών: (α) επικέντρωση των συστημάτων κοινωνικής ένταξης σε πρόσωπα με αντικειμενικές ανάγκες, (β) προσαρμογή των αναδιανεμητικών πολιτικών στην προστασία βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων (π.χ. κάλυψη των προσώπων σε καταστάσεις ακραίας φτώχειας), (γ) εξασφάλιση της θεσμικής και χρηματοδοτικής βιωσιμότητας των πολιτικών ένταξης.

Στον αντίποδα ενδεχόμενες στρεβλώσεις της αρχής της Επικουρικότητας συνδέονται με: (α) χορήγηση παροχών / υπηρεσιών σε μη επιλέξιμα πρόσωπα, (β) Αδυναμία χορήγησης παροχών / υπηρεσιών σε επιλέξιμα πρόσωπα, (γ) Στόχευση πόρων στην ανάπτυξη γραφειοκρατικών διαδικασιών ελέγχου (περιορίζοντας την ποιότητα / έκταση προστασίας) και επιβολής ποινών.

Πηγή: ΕΣΚΕ, 2014.

Η αρχή της εξατομίκευσης προσανατολίζει την ενεργοποίηση των φορέων της προνοιακής διοίκησης σε σχέση με την εξειδίκευση της ανάγκης των ενδιαφερομένων να ενταχθούν σε προγράμματα κοινωνικής προστασίας. Η εφαρμογή της συμβάλλει ουσιαστικά στην τυποποίηση της κοινωνικής και οικονομικής ανάγκης, ύστερα από τη στάθμιση των επιθυμιών του ενδιαφερόμενου αναφορικά με τη μορφή και την έκταση της κοινωνικής κάλυψης. Από νομική άποψη, η κύρια συνέπεια της αρχής της εξατομίκευσης είναι ότι τα όργανα της κοινωνικής διοίκησης δεσμεύονται να αιτιολογούν πλήρως τις αποφάσεις τους, όταν καθορίζουν την ανάγκη, τη μορφή και την έκταση κοινωνικής προστασίας. Σύμφωνα με την αρχή της εξατομίκευσης η παροχή κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών πρέπει να τεκμηριώνεται στην ορθολογική προσαρμογή των κοινωνικών αναγκών των ενδιαφερομένων με την καταλληλότερη για την επίλυση του προβλήματος που αντιμετωπίζουν δομή/ υπηρεσία, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των δικαιούχων.

Αυτά τα χαρακτηριστικά διακρίνονται: α) στην οικογενειακή, επαγγελματική, κοινωνική και οικονομική κατάσταση του ενδιαφερόμενου, β) στα αίτια που έχουν οδηγήσει στην εμφάνιση ή παράταση της συγκεκριμένης ανάγκης, γ) στη δυνατότητα του ατόμου να καλύψει την αντίστοιχη ανάγκη χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η αξιοπρέπεία του και δ) στην αποτελεσματική υποστήριξη του ατόμου, με τρόπο που να αμβλυνθούν οι πιθανότητες κοινωνικού στιγματισμού στο ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον του.

Τέλος, με το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη - Ε.Σ.Κ.Ε. (ΥΠΕΚΑ, Δεκέμβριος 2014) στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας εισήχθησαν (ρητά) οι αρχές της αναδιανεμητικής ισότητας, της κοινωνικής δικαιοσύνης και η αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.

Σύμφωνα με την αρχή της αναδιανεμητικής ισότητας επιβάλλεται η ισότιμη μεταχείριση όλων των ανθρώπων που αντιμετωπίζουν υψηλό κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού και η λήψη θετικών μέτρων - σε σχέση με άλλες κατηγορίες του πληθυσμού - για την προώθηση της κοινωνικής και εργασιακής τους (επαν)ένταξης.

Επιπλέον, η αρχή της κοινωνικής δικαιοσύνης επιβάλλει την παροχή ίσων ευκαιριών στις ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού που να εξασφαλίζει τη συμμετοχή τους στην κοινωνική και στην οικονομική ζωή του τόπου όπου διαμένουν και δραστηριοποιούνται. Η παροχή ίσων ευκαιριών προωθείται μέσω της αρχής της προσβασιμότητας των υπηρεσιών, της διαθεσιμότητας των υπηρεσιών, της πρόληψης των κοινωνικών αναγκών και της στόχευσης των διαθέσιμων πόρων. Ειδικότερα, η αρχή της προσβασιμότητας αφορά την χωρική στόχευση των παρεμβάσεων (οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης οφείλουν να αναπτύσσονται σταδιακά και ισόρροπα σε όλες τις περιφέρειες της χώρας, ώστε να προλαμβάνεται η δημιουργία εστιών χωρικού αποκλεισμού).

Η αρχή της διαθεσιμότητας αφορά την επάρκεια των παρεχόμενων υπηρεσιών σε σχέση με τις υφιστάμενες ανάγκες (σύζευξη προσφοράς και ζήτησης για παροχή κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών), αμβλύνοντας τους παράγοντες που εμποδίζουν την παροχή υπηρεσιών σε όσους τις χρειάζονται.

Η αρχή της πρόληψης των κοινωνικών αναγκών και του αποκλεισμού δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην έγκαιρη διάγνωση των αναγκών και στην πρόληψη των κοινωνικών κρίσεων και του αποκλεισμού μέσω παρεμβάσεων για την αποφυγή βίαιων ανατροπών στις συνθήκες διαβίωσης των πλέον ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού.

Η αρχή της στόχευσης των διαθέσιμων πόρων επιβάλλει την ακριβή διάγνωση και ιεράρχηση των υφιστάμενων αναγκών και τη διοχέτευση των πόρων στην στήριξη αυτών που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη, στοχεύοντας στην ορθότερη αναδιανομή εισοδήματος και την διασφάλιση της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Τέλος, η αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας επιβάλλει την

αντιμετώπιση κάθε ατόμου όχι ως παθητικό αντικείμενο, αλλά ως υπεύθυνο πολίτη που δικαιούται να επιλέγει και να διεκδικεί την μορφή προστασίας που χρειάζεται και ανταποκρίνεται στις ιδιαίτερες κάθε φορά κοινωνικές του ανάγκες. Ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας παρουσιάζει αυξημένο ενδιαφέρον σε περιόδους οικονομικής ύφεσης, ιδίως στα πεδία: α) της θέσπισης κριτηρίων επιλεξιμότητας των ενδιαφερομένων να ενταχθούν σε προγράμματα ένταξης, καθώς μπορεί να οδηγήσει σε θεσμικό αποκλεισμό συγκεκριμένων ομάδων με αντικειμενικά κριτήρια (π.χ. υπηκοότητα, διάστημα διαμονής στην χώρα, εισοδηματικό καθεστώς), β) της εξειδίκευσης του ύψους των εισοδηματικών παροχών και της έκτασης των κοινωνικών υπηρεσιών (επάρκεια και ποιότητα), γ) της ανάπτυξης διαδικασιών ενίσχυσης της πρόσβασης των ενδιαφερομένων στα προγράμματα ένταξης και δ) της υιοθέτησης πρωτοβουλιών για την πρόληψη και καταπολέμηση των διακρίσεων σε βάρος των ευπαθών ομάδων.

2.5 Οργάνωση και διοίκηση του τομέα κοινωνικής πρόνοιας: Κεντρικό, Περιφερειακό και Τοπικό επίπεδο.

2.5.1 Οι φορείς της Κεντρικής Διοίκησης

Το Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας είναι ο κύριος φορέας της κεντρικής διοίκησης για την οργάνωση και λειτουργία του δημόσιου συστήματος κοινωνικής πρόνοιας. Το εν λόγω Υπουργείο διαθέτει την πρωτογενή αρμοδιότητα ίδρυσης και εποπτείας προνοιακών φορέων, που λειτουργούν με την μορφή ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ. Η νομική φύση των φορέων καθορίζεται από το νομοθετικό πλαίσιο ίδρυσής τους, ενώ η λειτουργία τους εξειδικεύεται με την κατάρτιση Οργανισμών και Κανονισμών (εγκρίνονται με την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος).

Οι εποπτευόμενοι φορείς του Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας είναι κρατικοί φορείς του δημόσιου τομέα και διακρίνονται σε διαφορετικές κατηγορίες ανάλογα με τη νομική τους φύση, το περιεχόμενο των παρεχομένων υπηρεσιών και τις ομάδες στόχο που εξυπηρετούν. Η βασική διάκριση των εποπτευόμενων φορέων του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας οδηγεί σε δύο βασικές κατηγορίες: α) τους φορείς σχεδιασμού και παρακολούθησης τομεακών προνοιακών πολιτικών και β) τα ΝΠΔΔ της πρόνοιας (Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας).

Στην πρώτη κατηγορία εντάσσεται το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης

(ΕΚΚΑ) που συστάθηκε με το άρθρο 6 του νόμου 3106/2003 (ΦΕΚ 30 τ.Α΄) με την ονομασία «Εθνικό Κέντρο Άμεσης Κοινωνικής Βοήθειας (ΕΚΑΚΒ)» και μετονομάστηκε με το άρθρο 20 του νόμου 3402/2005 (ΦΕΚ 258, τ.Α΄) σε ΕΚΚΑ. Σύμφωνα με τον Οργανισμό του (Π.Δ. 22/7-2-2006, ΦΕΚ 18 τ.Α΄) το ΕΚΚΑ αποτελεί αυτοτελές Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, εδρεύει στην Αθήνα και τελεί μετά τη δημοσίευση του νόμου 4052/2012 υπό την εποπτεία του Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας. Βάσει του ιδρυτικού του νόμου, σκοπός του ΕΚΚΑ είναι ο συντονισμός του δικτύου παροχής υπηρεσιών κοινωνικής στήριξης σε άτομα, οικογένειες, πληθυσμιακές ομάδες που περιέρχονται σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

Με το νόμο 3895/2010 (ΦΕΚ 206, τ.Α΄), συγχωνεύθηκε στο ΕΚΚΑ το Ινστιτούτο Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης (ΝΠΙΔ), σκοπός του οποίου ήταν η εισήγηση χάραξης πολιτικών στο Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικών Υποθέσεων στον τομέα της πρόνοιας, η πιστοποίηση φορέων κοινωνικής πρόνοιας, κ.λπ. Με τον ίδιο νόμο συγχωνεύθηκε στο ΕΚΚΑ το Εθνικό Παρατηρητήριο Ατόμων με Αναπηρία (ΝΠΙΔ), σκοπός του οποίου ήταν η άσκηση ελέγχου για την εφαρμογή μέτρων σχετικά με την τήρηση των δικαιωμάτων των ΑμεΑ, την ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική και κοινωνική ζωή, την πρόσβασή τους στο φυσικό περιβάλλον, τις μεταφορές, τις επικοινωνίες, τη μόρφωση, την απασχόληση κλπ. και η υποβολή προτάσεων για αξιοποίηση καλών πρακτικών και πρωτοβουλιών άλλων χωρών στους αρμόδιους φορείς της κεντρικής διοίκησης. Το 2011, με το νόμο 4025/2011(ΦΕΚ 228, τ.Α΄) συγχωνεύθηκε στο ΕΚΚΑ ο Κοινωνικός Ξενώνας Καρέα (ΝΠΙΔ) ως περιφερειακή υπηρεσία σε επίπεδο Τμήματος, που σκοπό είχε την παροχή στέγης, διατροφής και ηθικής ενίσχυσης σε αυτοεξυπηρετούμενα άτομα τα οποία αδυνατούν μόνιμα ή πρόσκαιρα να παραμείνουν στο οικογενειακό τους περιβάλλον. Σύμφωνα με τα ανωτέρω το ΕΚΚΑ αποσκοπεί:

- στην παροχή υπηρεσιών επείγουσας ψυχολογικής και κοινωνικής στήριξης σε παιδιά, εφήβους, ενήλικες, οικογένειες και ευπαθείς κοινωνικά ομάδες, που περιέρχονται σε κατάσταση έκτακτης κοινωνικής ανάγκης, κοινωνικού αποκλεισμού και κρίσης,
- στην ενημέρωση των πολιτών για θέματα κοινωνικής πρόνοιας και τη διασύνδεση τους με τις Υπηρεσίες Κοινωνικής Φροντίδας και Αλληλεγγύης,

- στην ανάπτυξη δράσεων πρόληψης που αποσκοπούν στην κοινωνική ευαισθητοποίηση και ενημέρωση για την αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων σε σχέση με τις ομάδες στόχου και την άρση του κοινωνικού αποκλεισμού τους,
- στην καταγραφή, στην παρακολούθηση, στην αξιολόγηση και στην τεκμηρίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και αλληλεγγύης των Προνοιακών Φορέων, κατόπιν αναθέσεως από το εποπτεύον Υπουργείο,
- στο συντονισμό των δράσεων κοινωνικής φροντίδας, αλληλεγγύης και στη διασύνδεση των Φορέων που τις παρέχουν, για αποτελεσματική και άμεση εξυπηρέτηση των κοινωνικών αναγκών,
- στην ανάπτυξη δράσεων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, για τον πολίτη-χρήστη και τους φορείς παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και αλληλεγγύης,
- στη γνωμοδότηση σε θέματα του τομέα κοινωνικής φροντίδας και αλληλεγγύης, έπειτα από παραπομπή του εποπτεύοντος Υπουργείου,
- στην εκπαίδευση επαγγελματιών σε θέματα κοινωνικής πρόνοιας,
- στην ενημέρωση και πληροφόρηση για υπηρεσίες και προγράμματα κοινωνικής αλληλεγγύης, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Γενικής Διεύθυνσης Κοινωνικής Αλληλεγγύης,
- στο σχεδιασμό και εξειδίκευση τρόπων άμεσης κοινωνικής παρέμβασης σε ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες, που περιέρχονται σε κατάσταση φτώχειας και ακραίας φτώχειας,
- στη σύνταξη και υποβολή έκθεσης το πρώτο δίμηνο κάθε έτους προς τα αρμόδια Τμήματα της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής και της Διεύθυνσης Καταπολέμησης της Φτώχειας του Υπουργείου και Κοινωνικών Υποθέσεων, στην οποία αναφέρεται η πρόοδος στην υλοποίηση των στόχων, τα προβλήματα, που ανακύπτουν κατά την υλοποίηση και οι προτάσεις για διορθωτικές παρεμβάσεις, βάσει στοιχείων, τα οποία αντλούνται από το πληροφοριακό σύστημα «e-προνοία» για τον πολίτη.

Επιπλέον, στην πρώτη κατηγορία εντάσσεται ο Οργανισμών Προνοιακών Επιδομάτων Κοινωνικής Αλληλεγγύης,

Στην δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι φορείς εκείνοι που ασκούν αρμοδιότητες παροχής υπηρεσιών ανοικτής ή κλειστής φροντίδας προς ομάδες

στόχου των προνοιακών πολιτικών. Εδώ υπάγονται οι φορείς του άρθρου 9 παρ. 1 του νόμου 4109/2013 (ΦΕΚ 16 τ.Α') «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις». Σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο:

«1. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, οι υφιστάμενες Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας (Μ.Κ.Φ.), οι οποίες έχουν συσταθεί με το ν. 3106/2003 (Α' 30), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, εντάσσονται ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες (παραρτήματα) σε δώδεκα (12) νέα Ν.Π.Δ.Δ., που συνιστώνται με τον παρόντα νόμο. Τα συνιστώμενα Ν.Π.Δ.Δ., φέρουν την επωνυμία «ΚΕΝΤΡΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ», τελούν υπό την εποπτεία του Υπουργού Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας, και εδρεύουν κατά βάση στην αντίστοιχη έδρα κάθε Περιφέρειας στη, δε, επωνυμία τους προστίθεται εκείνη της αντίστοιχης περιφέρειας, (ήτοι «ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ...»). Οι σκοποί και οι αρμοδιότητες των συγχωνευόμενων Μ.Κ.Φ., καθώς και κάθε σκοπός που συμβάλλει στην προστασία της οικογένειας, της παιδικής ηλικίας, της νεότητας, της τρίτης ηλικίας, των ατόμων με αναπηρία και των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, εκπληρώνονται και ασκούνται εφεξής από τα δώδεκα (12) συνιστώμενα Ν.Π.Δ.Δ. και τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες (παραρτήματά) τους. 2. Η παροχή των υπηρεσιών των συγχωνευόμενων Ν.Π.Δ.Δ., πραγματοποιείται από τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες (παραρτήματα) των συνιστώμενων Ν.Π.Δ.Δ. σε κάθε περιφέρεια. Τα συγχωνευόμενα Ν.Π.Δ.Δ., που περιλαμβάνουν Θεραπευτήρια Χρονίων Παθήσεων (Θ.Χ.Π.), καθώς και Κέντρα Αποθεραπείας και Αποκατάστασης Ατόμων με Αναπηρία (Κ.Α.Α.Π.), λειτουργούν εφεξής ως «ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ ΧΡΟΝΙΩΝ ΠΑΘΗΣΕΩΝ» και «ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ ΑΠΟΘΕΡΑΠΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΑΤΟΜΩΝ ΜΕ ΑΝΑΠΗΡΙΑ», αντιστοίχως των Νομών της περιφέρειας του νέου Ν.Π.Δ.Δ., ενώ τα πάσης μορφής «Κέντρα Προστασίας Παιδιού» (Κ.Π.Π.) ή «Κέντρα Αποθεραπείας και Αποκατάστασης Παιδιών με Αναπηρία», λειτουργούν, εφεξής, ως «ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΑΙΔΙΟΥ» και «ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ ΑΠΟΘΕΡΑΠΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΠΑΙΔΙΩΝ ΜΕ ΑΝΑΠΗΡΙΑ», αντιστοίχως των Νομών της περιφέρειας του νέου Ν.Π.Δ.Δ. (...).4. Τα Ν.Π.Δ.Δ. που συνιστώνται με την παράγραφο 1, διοικούνται από επταμελή Διοικητικά Συμβούλια. Μέλη των Διοικητικών Συμβουλίων είναι οι εξής: Πρόεδρος, Α' Αντιπρόεδρος, Β'

Αντιπρόεδρος και τέσσερα μέλη. Τα μέλη των Διοικητικών Συμβουλίων ορίζονται με απόφαση του Υπουργού Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας, εντός ενός μηνός από την έναρξη ισχύος του παρόντος. Ο ορισμός των μελών (και των αναπληρωματικών τους) των Διοικητικών Συμβουλίων γίνεται, μεταξύ άλλων, και με κριτήριο την εκπροσώπηση σε αυτό τουλάχιστον ενός μέλους προερχόμενου από κάθε αντίστοιχο νομό, στον οποίο υπήρχε δομή συγχωνευόμενου Ν.Π.Δ.Δ., την εκπροσώπηση του τομέα παιδικής προστασίας από επιστήμονες με σχετική ειδίκευση στο αντικείμενο αυτό, την εκπροσώπηση των εργαζομένων του Κ.Π.Π., καθώς και την εκπροσώπηση της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ατόμων με Αναπηρία, με την επιφύλαξη της κείμενης νομοθεσίας για δωρεές, κληρονομίες και κληροδοσίες. Μέχρι τον ορισμό των ανωτέρω Διοικητικών Συμβουλίων παρατείνεται η θητεία των υφιστάμενων Διοικητικών Συμβουλίων ή αυτών που έληξε η θητεία τους. 5. Η οργάνωση και η λειτουργία των Ν.Π.Δ.Δ. που συνιστώνται με την παράγραφο 1 καθορίζεται με τον Οργανισμό Λειτουργίας τους, ο οποίος εγκρίνεται με διάταγμα, μετά από πρόταση των Υπουργών Οικονομικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριών μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, κατόπιν εισήγησης των Διοικητικών Συμβουλίων αυτών. Η διοικητική υποστήριξη των συνιστώμενων Ν.Π.Δ.Δ. παρέχεται από το προσωπικό που υπηρετεί στο νομό της έδρας τους, και σε περίπτωση έλλειψης, από το αντίστοιχο του πλησιέστερου».

2.5.2 Οι φορείς της Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σύμφωνα με το Άρθρο 186 «Αρμοδιότητες Περιφερειών» του νόμου 3852/2010: «Ια. Τα όργανα των Περιφερειών ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας» και β. «κατά την άσκησή τους θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη: ΙΙ. Η ανάγκη συνεργασίας και συντονισμού με άλλες τοπικές ή δημόσιες αρχές και οργανισμούς. ΙΙΙ. Οι διαθέσιμοι πόροι για την κάλυψη των αρμοδιοτήτων και η ανάγκη να διασφαλισθεί η επωφελής και αποτελεσματική χρήση τους, καθώς και η ισόρροπη κατανομή τους. ΙV. Η ανάγκη οργάνωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών, κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η επάρκεια και η ποιότητά τους, η διαφάνεια και η ισονομία, με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών».

Οι αρμοδιότητες των Περιφερειών αναφέρονται κυρίως στους πιο κάτω τομείς:

- Απασχόλησης – Εμπορίου – Τουρισμού, στους οποίους περιλαμβάνεται:

Η συμμετοχή και η υλοποίηση σε προγράμματα δράσεων και πρωτοβουλιών προώθησης της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης διαφόρων κατηγοριών ανέργων στο πλαίσιο των Εθνικών και Ευρωπαϊκών πολιτικών.

- Υγείας και Πρόνοιας: Ι. Οι περιφέρειες ασκούν τις αρμοδιότητες των Υγειονομικών Περιφερειών (Δ.Υ.Π.Ε.) της χώρας, οι οποίες τους μεταβιβάζονται σύμφωνα με τα επόμενα εδάφια. ΙΙ. Στον ανωτέρω τομέα (ΥΓΕΙΑΣ) περιλαμβάνονται ιδίως:

Η χορήγηση και ανάκληση αδειών άσκησης επαγγελματιών υγείας, καθώς και αδειών ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών κλινικών, ιδιωτικών προνοιακών επιχειρήσεων, ιατρείων, οδοντιατρείων, εργαστηρίων και πάσης φύσεως χώρων άσκησης ιδιωτικού επαγγέλματος υγείας και πρόνοιας.

Η άσκηση αρμοδιοτήτων που αφορούν θέματα διακρατικών υιοθεσιών.

Η έκδοση άδειας εισαγωγής εγκατάστασης και λειτουργίας μηχανημάτων παραγωγής ιοντιζουσών ακτινοβολιών για ιατρικούς σκοπούς, γενικά, όπως και εγκατάστασης και λειτουργίας εργαστηρίων ραδιοϊσοτόπων για ιατρικές εφαρμογές.

Η επιβολή κυρώσεων σε ιατρούς και οδοντίατρους, κατά τις προβλέψεις της κείμενης νομοθεσίας.

Η επιβολή κυρώσεων σε ιατρούς και οδοντίατρους, οι οποίοι αναγράφουν ναρκωτικά σε απλές συνταγές και όχι στις ειδικές για το σκοπό αυτόν, καθώς και στους φαρμακοποιούς, που πωλούν ναρκωτικά με απλές και όχι με ειδικές συνταγές.

Η υλοποίηση προγραμμάτων δημόσιας υγείας, κατά τις ρυθμίσεις του άρθρου 12 του ν. 3172/2003 (ΦΕΚ 197 Α').

Ο καθορισμός των όρων και της διαδικασίας παραχώρησης ακινήτων σε δικαιούχους, η έκδοση και ανάκληση παραχωρητηρίων, η ρύθμιση των δόσεων και η βεβαίωση των χρεών παλαιών και νέων προσφύγων, η νομιμοποίηση ανωμάλων αγοραπωλησιών και τα σχετικά με την ανταλλαγή και μεταβίβαση παραχωρηθέντων ακινήτων.

Η επιχορήγηση αστικών εταιρειών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, τις οποίες είχε ιδρύσει η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ή μετείχε σε αυτές, εφόσον ο σκοπός τους αναφέρεται στην αντιμετώπιση προβλημάτων, που απορρέουν από τη χρήση εξαρτησιογόνων ουσιών και εφόσον η πραγματοποίηση του σκοπού τους ασκείται, κατά διαδοχή, από την περιφέρεια.

Η χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών Μονάδων Ψυχικής Υγείας.

Η έκδοση αδειών εμπορίας κτηνιατρικών φαρμάκων.

Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων για την ηλεκτρονική συμβατότητα σύμφωνα με την Κ.Υ.Α. 50268/5137/3.9.2007 (ΦΕΚ 1853 Β') και ο καθορισμός των οργάνων τήρησης αυτών.

Η εποπτεία Ιατρικών, Οδοντιατρικών και Φαρμακευτικών Συλλόγων των νομών της περιφέρειας.

Η ανάληψη χορηγούμενων οικονομικών ενισχύσεων σε φορείς κοινωνικής αντίληψης που εποπτεύονται από τη Διεύθυνση Κοινωνικής Προστασίας που αποτελούν προϊόν των Ειδικών Κρατικών Λαχείων.

Η χορήγηση αδειών διενέργειας εράνων, λαχειοφόρων και φιλανθρωπικών αγορών σε

υπερτοπικό επίπεδο.
Η διενέργεια κοινωνικών ερευνών για την εφαρμογή των προγραμμάτων πρόνοιας, καθώς και θέματα άσκησης κοινωνικής εργασίας.
Ο καθορισμός των προϋποθέσεων και τρόπου άσκησης του αντικειμένου της κοινωνικής εργασίας σε όλους τους τομείς εφαρμογής, καθώς και η εκπαίδευση σπουδαστών κοινωνικής εργασίας κατά τη διάρκεια της πρακτικής τους άσκησης.
Η χορήγηση και η ανάκληση της άδειας άσκησης επαγγέλματος κοινωνικού λειτουργού και της άδειας άσκησης ελεύθερου επαγγέλματος του κοινωνικού λειτουργού σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις και η τήρηση σχετικού μητρώου με διαρκή ενημέρωση.
Η άσκηση αρμοδιοτήτων σχετικών με τον Κοινωνικό Σύμβουλο, κατ' εφαρμογή της παρ. 4 του άρθρου 1 του ν. 2345/1995, καθώς και αρμοδιοτήτων ελέγχου του ιδρύματος ή της Μονάδας Φροντίδας Ηλικιωμένων (Μ.Φ.Η.) και των Φορέων παιδικής προστασίας, περιλαμβανομένης της σύνταξης σχετικών εκθέσεων και διατύπωσης αντίστοιχων προτάσεων.
Η εφαρμογή προγραμμάτων προστασίας της μητέρας και των παιδιών προσχολικής ηλικίας.
Η χορήγηση άδειας λειτουργίας Μονάδων Αδυνατίσματος μετά από εισήγηση της αρμόδιας επιτροπής που συγκροτείται στην έδρα της οικείας περιφέρειας.
Ο υγειονομικός έλεγχος καταστημάτων, βιοτεχνιών και βιομηχανιών παρασκευής και επεξεργασίας τροφίμων ζωικής προέλευσης, καθώς και οι λοιποί υγειονομικοί έλεγχοι, που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία σε περιφερειακό επίπεδο.
Η χορήγηση αδειών για την καταλληλότητα ζωικών τροφίμων.
Η χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας των κάθε είδους δημόσιων και ιδιωτικών εργαστηρίων, τα οποία πραγματοποιούν μικροβιολογικές εξετάσεις ελέγχου νερού, τροφίμων ή ποτών, με εξαίρεση τα εργαστήρια του Γενικού Χημείου του Κράτους, το κλείσιμο όσων λειτουργούν χωρίς τη νόμιμη άδεια και η επιβολή προστίμου σε βάρος αυτών.

Σύμφωνα με το άρθρο 94 του Νόμου 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α' /2010) «Πρόσθετες αρμοδιότητες Δήμων», στο άρθρο 75 παρ. Ι του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων υπό τον τομέα ε' («Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης») προστίθενται οι παρακάτω αρμοδιότητες:

Η εφαρμογή προγραμμάτων εμβολιασμών και η διενέργειά τους.
Η τήρηση κανόνων υγιεινής των δημόσιων και ιδιωτικών σχολείων.
Η χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας ιδρυμάτων παιδικής πρόνοιας σε ιδιώτες, καθώς και σε συλλόγους ή σωματεία, που επιδιώκουν φιλανθρωπικούς σκοπούς.
Η άσκηση ελέγχου και εποπτείας στα ιδρύματα παιδικής προστασίας ιδιωτικού δικαίου (ιδιωτικοί παιδικοί σταθμοί) και η ευθύνη λειτουργίας των παιδικών εξοχών.
Η εποπτεία επί των φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων, καθώς και η έγκριση του προϋπολογισμού τους, η παρακολούθηση και ο έλεγχος των επιχορηγήσεων, που δίδονται σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με κοινωφελείς σκοπούς.
Η οικονομική ενίσχυση αυτοστεγαζόμενων, η μίσθωση ακινήτων, η ρύθμιση διαφόρων θεμάτων κοινωνικής κατοικίας και η επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις της οικείας νομοθεσίας.
Ο διορισμός μελών διοικητικών συμβουλίων, η εποπτεία και η ρύθμιση θεμάτων

λειτουργίας ιδρυμάτων προστασίας και αγωγής οικογένειας του παιδιού (όπως Κέντρων Παιδικής Μέριμνας, Παιδικών Σταθμών, Παιδικών Εξοχών, παραρτημάτων ΠΙΚΠΑ και ΚΕΠΕΠ).
Ο ορισμός ιατρών προς εξέταση επαγγελματιών και εργαζομένων σε καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος για τη χορήγηση σε αυτούς βιβλιαρίων υγείας.
Η χορήγηση της Κάρτας Αναπηρίας, μετά από σχετική γνωμοδότηση της αρμόδιας Επιτροπής Πιστοποίησης Αναπηρίας.
Η έκδοση πιστοποιητικών οικονομικής αδυναμίας.
Η καταβολή επιδομάτων σε τυφλούς, κωφάλαλους, ανασφάλιστους παραπληγικούς, τετραπληγικούς και ακρωτηριασμένους, διανοητικά καθυστερημένους, ανίκανους προς εργασία, υποφέροντες από εγκεφαλική παράλυση (σπαστικούς), απροστάτευτους ανήλικους, υποφέροντες από αιμολυτική αναιμία και βαριά ανάπηρους, καθώς και σε λοιπά άτομα δικαιούμενα παροχής κοινωνικής προστασίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.δ. 57/1973 (ΦΕΚ 149 Α'), της σχετικής νομοθεσίας, καθώς και των οικείων κανονιστικών ρυθμίσεων.
Η δωρεάν παραχώρηση της χρήσης οικημάτων λόγω απορίας ή για άλλους σοβαρούς λόγους.
Η αναγνώριση δικαιούχων στεγαστικής συνδρομής.
Η υλοποίηση: α) προγραμμάτων δημόσιας υγιεινής που οργανώνονται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων ή από άλλα Υπουργεία, το κόστος των οποίων βαρύνει απευθείας τον προϋπολογισμό του αντίστοιχου Υπουργείου, β) εκτάκτων προγραμμάτων δημόσιας υγείας, τα οποία εκτελούνται με έκτακτη χρηματοδότηση, γ) προγραμμάτων δημόσιας υγείας που χρηματοδοτούνται από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
Η έκδοση αποφάσεων παροχής κοινωνικής προστασίας.
Η χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας δημοτικών και ιδιωτικών παιδικών ή βρεφονηπιακών σταθμών.
Η χορήγηση αδειών διενέργειας λαχειοφόρων αγορών, εράνων και φιλανθρωπικών αγορών.
Η έκδοση τοπικών υγειονομικών διατάξεων και η λήψη μέτρων σε θέματα δημόσιας υγιεινής.
Η πληροφόρηση των δημοτών για θέματα δημόσιας υγείας.
Η χορήγηση άδειας λειτουργίας ιδιωτικών επιχειρήσεων περίθαλψης ηλικιωμένων ή ατόμων, που πάσχουν ανίατα από κινητική αναπηρία.
Η επιβολή κυρώσεων σε ιατρούς, οι οποίοι πωλούν φάρμακα χωρίς άδεια, καθώς και σε βάρος ιατρών και φαρμακοποιών για κατοχή ή πώληση δειγμάτων φαρμάκων.
Η οργάνωση αυτοτελώς ή σε συνεργασία με τις αντίστοιχες περιφερειακές υπηρεσίες ειδικών προγραμμάτων για την προστασία και προαγωγή της Δημόσιας Υγείας στην περιοχή αρμοδιότητάς τους, κατά τις ρυθμίσεις της παρ. 7 του άρθρου 14 του ν. 3172/2003 (ΦΕΚ 197 Α').
Η εφαρμογή προγραμμάτων για την καταπολέμηση λοιμωδών και παρασιτικών νοσημάτων ζώων.
Η επιβολή ή άρση υγειονομικών μέτρων, λόγω εμφάνισης βαριάς επιζωοτίας για την έκδοση πιστοποιητικών προς μεταφορά ζώων.
Ο ορισμός ελεγκτή γιατρού Ο.Γ.Α. για τα Ν.Π.Δ.Δ. του νομού.
Ο ορισμός μελών του Διοικητικού Συμβουλίου των Ταμείων Πρόνοιας και

Προστασίας Πολυτέκνων, από το δήμο όπου εδρεύουν τα ταμεία.
Η εφαρμογή, οργάνωση και εποπτεία της τεχνητής σπερματέγχυσης και του συγχρονισμού του οίστρου των ζώων.
Η παροχή γνωμάτευσης από τον αρμόδιο κτηνίατρο για υγειονομική καταλληλότητα των ζώων όταν πρόκειται για πλανόδια έκθεση ζώων».

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 15 του νόμου 4445/2016 (ΦΕΚ 236 τ.Β΄ 236) «Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, ρυθμίσεις για την κοινωνική αλληλεγγύη και εφαρμοστικές διατάξεις του ν. 4387/2016 (Α΄ 85) και άλλες διατάξεις», οι κοινωνικές υπηρεσίες των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. εμπλουτίστηκαν με τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

«Στο πλαίσιο λειτουργίας του Εθνικού Μηχανισμού, η κοινωνική υπηρεσία κάθε Δήμου:

- α. συλλέγει και επεξεργάζεται στοιχεία και πληροφορίες, που σχετίζονται με τις πτυχές του κοινωνικού αποκλεισμού και της υλικής αποστέρησης (όπως εισόδημα φτώχεια, απασχόληση ανεργία, εκπαίδευση και κατάρτιση, στέγαση, υγεία και κοινωνική φροντίδα, τοπικό περιβάλλον) σε επίπεδο Δήμου,
- β. υποστηρίζει το έργο των χαρτογραφήσεων, ερευνών και μελετών του Τμήματος Τεκμηρίωσης και Πληροφοριακών Συστημάτων της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας,
- γ. διαβουλεύεται με την τοπική κοινωνία και εισηγείται προς το Δημοτικό Συμβούλιο και τα αρμόδια όργανα της Περιφέρειας τη χάραξη πολιτικών και τη λήψη μέτρων για την κοινωνική ένταξη,
- δ. λειτουργεί ως σημείο αναφοράς των φορέων υλοποίησης έργων για την κοινωνική ένταξη, οι οποίοι δραστηριοποιούνται στα όρια της διοικητικής αρμοδιότητας του Δήμου και στο πλαίσιο αυτό συντάσσει χάρτη χωρικών παρεμβάσεων, τον οποίο υποβάλλει στο Ε.Γ.Π.Σ. του Εθνικού Μηχανισμού,
- ε. προωθεί τη δικτύωση των φορέων υλοποίησης παρεμβάσεων και των κοινωνικών υπηρεσιών, που δρουν σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, για την υλοποίηση ολιστικών παρεμβάσεων,
- στ. μεριμνά για την εφαρμογή των οριζόντιων πολιτικών,
- ζ. υποβάλλει στοιχεία, δεδομένα και πληροφορίες, που άπτονται του κοινωνικού αποκλεισμού των ατόμων, του είδους της προνοιακής στήριξης και των

κοινωνικών παροχών των ωφελούμενων, προς τη Διεύθυνση Κοινωνικής Μέριμνας της οικείας Περιφέρειας και στις αρμόδιες κεντρικές υπηρεσίες του Εθνικού Μηχανισμού».

Από την ανάγνωση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ στο κοινωνικό πεδίο προκύπτει ότι η μεταφορά αρμοδιοτήτων, κυρίως προνοιακού χαρακτήρα, στους Δήμους ενίσχυσε τον ρόλο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην άσκηση προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής, που στοχεύουν στην καταπολέμηση των φαινομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

2.6 Θεσμική εξέλιξη και διοικητική διάρθρωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας

2.6.1 Η αναδιοργάνωση του τομέα κοινωνικής πρόνοιας

Η πρώτη απόπειρα συντονισμού των δραστηριοτήτων των ιδρυμάτων κοινωνικής πρόνοιας προωθήθηκε με το Ν.Δ. 928/1971 (Φ.Ε.Κ. Α'/144) «Περί καταργήσεως συγχωνεύσεως μετατροπής ή υπαγωγής ιδρυμάτων αρμοδιότητος Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών εις έτερα Ιδρύματα του αυτού Υπουργείου». Το εν λόγω Ν.Δ. παρείχε εξουσιοδότηση στο τότε Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών να καταργεί, να συγχωνεύει ή να μετατρέπει ιδρύματα κοινωνικής πρόνοιας «που δεν εκπληρώνουν την εκ των καταστατικών διατάξεων καθοριζομένην αποστολήν των».

Το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας ενισχύθηκε περαιτέρω με το Ν.Δ. 162/1973 (Φ.Ε.Κ. Α'/227) «Περί μέτρων προστασίας υπερηλίκων και χρονίως πασχόντων ατόμων». Το εν λόγω Ν.Δ. συνέβαλε στη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του συστήματος κοινωνικής φροντίδας στους «υπερήλικες και στα χρονίως πάσχοντα άτομα».

Στο πεδίο της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών προς τα παιδιά με το νόμο 1431/1984 (Φ.Ε.Κ. Α'/46) «Ρύθμιση θεμάτων φορέων κοινωνικής πρόνοιας - παιδικής προστασίας και άλλες διατάξεις», επιχειρήθηκε ο εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας των κρατικών παιδικών σταθμών.

Η θεσμική μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας εγκαινιάστηκε τη δεκαετία του 1990 με την ψήφιση του νόμου 2082/1990 «Αναδιοργάνωση της Κοινωνικής Πρόνοιας και καθιέρωση νέων θεσμών Κοινωνικής Προστασίας» (ΦΕΚ 158 τ.Α'). Βασική επιδίωξη του εν λόγω νόμου αποτέλεσε η διοικητική αναδιάρθρωση του τομέα κοινωνικής πρόνοιας και η θεσμοθέτηση νέων θεσμών κοινωνικής προστασίας για την κάλυψη των νέων κοινωνικών κινδύνων. Στο πλαίσιο αυτό προβλέφθηκε η σύσταση -στο τότε Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων- Συμβουλευτικής Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων (Σ.Ε.Κ.Υ.). Η Επιτροπή αποτέλεσε συμβουλευτικό όργανο μελέτης και προγραμματισμού σε θέματα κοινωνικής πρόνοιας και είχε τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

1. Σχεδιασμό και εκπόνηση προγραμμάτων για τη διαμόρφωση της πολιτικής όλων των φορέων, που ασκούν κοινωνική προστασία, ανεξάρτητα από τη

νομική τους μορφή, και υποβάλλει σχετικές προτάσεις στον Υπουργό Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

2. Μελέτη, προγραμματισμό και διαμόρφωση της πολιτικής όλων των φορέων, αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ή άλλων φορέων, που ασκούν κοινωνική προστασία, εφόσον το ζητήσουν και υποβάλλει σχετικές προτάσεις στο Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.
3. Γνωμοδότηση για κάθε θέμα, που αφορά στην πολιτική της πρόνοιας και που παραπέμπεται σε αυτήν από τον Υπουργό Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, εισηγείται δε μέτρα για την υλοποίηση των προγραμματικών στόχων.

Περαιτέρω, οι νέοι θεσμοί κοινωνικής προστασίας που θεσμοθετήθηκαν με τον νόμο 2082/1990 (άρθρα 5 & 8) ήταν η κατ' οίκον κοινωνική προστασία και η ημερήσια δημιουργική απασχόληση νηπίων και βρεφών. Αναφορικά με τα προγράμματα κατ' οίκον κοινωνικής προστασίας επισημαίνεται ότι μπορούν να εφαρμόζονται από το αρμόδιο Υπουργείο και από τους εποπτευόμενους από αυτό φορείς, από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, την Εκκλησία της Ελλάδος, τον Ελληνικό Ερυθρό Σταυρό (Ε.Ε.Σ.) και άλλους κοινωφελείς οργανισμούς, εφόσον διαθέτουν την αναγκαία υποδομή. Αναφορικά με την ημερήσια δημιουργική απασχόληση νηπίων και βρεφών επισημαίνεται ότι παράλληλα με τη λειτουργία παιδικών, βρεφονηπιακών ή βρεφικών σταθμών ημερήσιας φύλαξης βρεφών και νηπίων, μπορεί να εφαρμόζονται από το αρμόδιο Υπουργείο ή από τα υπ' αυτού εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα προγράμματα ημερήσιας δημιουργικής απασχόλησης υγιών βρεφών και νηπίων, καθώς και βρεφών και νηπίων, που εμπίπτουν στην κατηγορία των ατόμων με αναπηρίες.

Τέλος, για την επίτευξη του στόχου διοικητικής αναδιοργάνωσης του τομέα κοινωνικής πρόνοιας προωθήθηκε μια εκτεταμένη οργανωτική παρέμβαση στην οργάνωση και λειτουργία των τριών βασικών φορέων κοινωνικής πρόνοιας. Ειδικότερα, προωθήθηκε η διεύρυνση των σκοπών και αρμοδιοτήτων του Εθνικού Οργανισμού Πρόνοιας σε όλο το φάσμα της προστασίας της οικογένειας (άρθρο 26), η μετεξέλιξη του Πατριωτικού Ιδρύματος Κοινωνικής Πρόνοιας και Αντίληψης (άρθρο 25) σε θεσμό επιφορτισμένο με την εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας και αποκατάστασης των ατόμων με αναπηρίες και των ηλικιωμένων.

Επιπλέον, προωθήθηκε ο εμπλουτισμός των αρμοδιοτήτων του ΚΒ «Η ΜΗΤΕΡΑ» με την εξωϊδρυματική προστασία των άγαμων μητέρων και των παιδιών τους, των κακοποιημένων παραμελημένων γονέων και παιδιών (μονάδες κρίσης), και των απροστάτευτων γονέων και παιδιών.

2.6.2 Η θεσμική κατοχύρωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας

Το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας θεσμοθετήθηκε στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1990 με την ψήφιση του νόμου 2646/1998 «Ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 236 τ.Α'). Ως κοινωνική φροντίδα προσδιορίστηκε «η προστασία που παρέχεται σε άτομα ή ομάδες με προγράμματα πρόληψης και αποκατάστασης και αποσκοπεί να δημιουργήσει προϋποθέσεις ισότιμης συμμετοχής των ατόμων στην οικονομική και κοινωνική ζωή και να τους εξασφαλίσει αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης».

Σύμφωνα με τον ίδιο νόμο η στήριξη της οικογένειας αποτελεί βασικό στόχο των προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας, ενώ η παροχή τους αποτελεί ευθύνη του κράτους. Στο πλαίσιο αυτό «κάθε άτομο που διαμένει νόμιμα στην Ελληνική Επικράτεια και βρίσκεται σε κατάσταση ανάγκης δικαιούται κοινωνικής φροντίδας από τους φορείς του Εθνικού Συστήματος». Επιπλέον, οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας παρέχονται «μετά τη διαπίστωση του απειλούμενου άμεσου κινδύνου η της υπάρχουσας ανάγκης και διαρκούν όσο διατηρούνται οι προϋποθέσεις χορήγησης τους». Τέλος, οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας «παρέχονται χωρίς διακρίσεις, ανάλογα με τις ιδιαίτερες προσωπικές, οικογενειακές, οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες των ατόμων, στο πλαίσιο ενιαίου και αποκεντρωμένου Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας».

Το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας διαρθρώνεται σε τρία επίπεδα:

- α. την Πρωτοβάθμια Κοινωνική Φροντίδα: που έχει ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών ανοικτής φροντίδας και αποσκοπεί στην πρόληψη των αναγκών και στον έγκαιρο εντοπισμό προβλημάτων κοινωνικοοικονομικού αποκλεισμού. Οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται κυρίως στο πλαίσιο της τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού.
- β. τη Δευτεροβάθμια Κοινωνική Φροντίδα: που έχει ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών φιλοξενίας ή κλειστής φροντίδας και αποσκοπεί στη θεραπεία και

αποκατάσταση σωματικής, πνευματικής, ψυχικής νόσου ή αναπηρίας, ως και στην πρόσληψη και αποκατάσταση των συνεπειών του κοινωνικοοικονομικού αποκλεισμού. Οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται κυρίως στο πλαίσιο τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού.

- γ. την Τριτοβάθμια Κοινωνική Φροντίδα: που έχει ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών ανοικτής και κλειστής κοινωνικής φροντίδας που απαιτεί υψηλή εξειδίκευση ή τεχνολογία. Οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται κυρίως στο πλαίσιο της Κεντρικής Διοίκησης και της Περιφέρειας.

Στο πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας το Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογενείας έχει την ευθύνη για τη χάραξη της εθνικής πολιτικής κοινωνικής φροντίδας, το σχεδιασμό προγραμμάτων, την έρευνα, μελέτη και τεκμηρίωση σε θέματα κοινωνικής φροντίδας, το συντονισμό των δράσεων και τον προσδιορισμό των όρων και προϋποθέσεων για την παροχή οργανωμένων κοινωνικών υπηρεσιών, καθώς και την παρακολούθηση και αξιολόγηση των παρεχόμενων υπηρεσιών των φορέων του Εθνικού Συστήματος. Οι Περιφέρειες στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους εξειδικεύουν και παρακολουθούν την εφαρμογή των προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους αναπτύσσουν και εφαρμόζουν ιδίως προγράμματα πρωτοβάθμιας κοινωνικής φροντίδας.

Η πιο ουσιαστική παρέμβαση στην αναδιοργάνωση του τομέα κοινωνικής πρόνοιας επιχειρήθηκε με την κατάργηση των βασικών φορέων του τομέα και τη δημιουργία ενός νέου φορέα με την επωνυμία Εθνικός Οργανισμός Κοινωνικής Φροντίδας (άρθρο 6), ο οποίος καταργήθηκε πέντε χρόνια μετά με το άρθρο 5 του νόμου 3106/2003. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 7 του νόμου 2646/1998 «Το Πατριωτικό Ίδρυμα Κοινωνικής Πρόνοιας και Αντίληψης - Π.Ι.Κ.Π.Α. (Ν.Π.Δ.Δ.), ο Εθνικός Οργανισμός Πρόνοιας - Ε.Ο.Π. (Ν.Π.Ι.Δ.) και το Κέντρο Βρεφών ("Κ.Β.") "Η ΜΗΤΕΡΑ" (Ν.Π.Ι.Δ.) καταργούνται ως αυτοτελή νομικά πρόσωπα και συγχωνεύονται με τον Εθνικό Οργανισμό Κοινωνικής Φροντίδας. Οι υπηρεσίες και οι αρμοδιότητες αυτών μεταφέρονται και ασκούνται από τον Εθνικό Οργανισμό Κοινωνικής Φροντίδας του άρθρου 6, πλην: α. Των εξοχών του Π.Ι.Κ.Π.Α., που μεταφέρονται στις υπηρεσίες πρόνοιας των οικείων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων μετά του προσωπικού που υπηρετούσε σε αυτές κατά την τριακοστή πρώτη Μαΐου 1998. β. Των βρεφικών - παιδικών σταθμών, βρεφονηπιοκομείων και νηπιαγωγείων

του Π.Ι.Κ.Π.Α., του ("Κ.Β.") "Η ΜΗΤΕΡΑ" και αντίστοιχων προγραμμάτων που λειτουργούν στο πλαίσιο άλλων δραστηριοτήτων του Ε.Ο.Π. που μεταφέρονται στους οικείους δήμους και κοινότητες, (...) γ. Των ταπητουργείων, εργαστηρίων και γενικά των υπηρεσιών οικοτεχνίας του Ε.Ο.Π. που μεταβιβάζονται στους οικείους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), α' βαθμού, (...) δ. Των Ιατροκοινωνικών Κέντρων και της Παιδικής Πολυκλινικής του Π.Ι.Κ.Π.Α. που μεταφέρονται στις υπηρεσίες υγείας του Ε.Σ.Υ.».

2.6.3 Φορείς παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας

Σε επιτελικό επίπεδο δημιουργήθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Κοινωνικής Φροντίδας που αποτέλεσε συμβουλευτικό - γνωμοδοτικό όργανο για την ανάπτυξη και λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας. Το Εθνικό Συμβούλιο Κοινωνικής Φροντίδας αποσκοπούσε στην προώθηση του δημόσιου διαλόγου για βασικά ζητήματα κοινωνικής φροντίδας και γνωμοδοτούσε για κάθε θέμα πολιτικής που παραπεμπόταν σε αυτό από τον Υπουργό Υγείας και Πρόνοιας.

Επιπλέον, θεσμοθετήθηκε το Συμβούλιο Συντονισμού Ενιαίας Δράσης των Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (ΣΥ.Σ.Ε.Δ.ΥΠ.Υ.Π.) ασκώντας αρμοδιότητες γνωμοδότησης για τον ενιαίο σχεδιασμό ανάπτυξης του συνόλου των υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας, καθώς και για την οργάνωση, ανάπτυξη και λειτουργία των δικτύων παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας. Επίσης, γνωμοδοτούσε για το συντονισμό των διαπραγματεύσεων σύμπραξης μεταξύ των υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και των ασφαλιστικών φορέων, καθώς και για την κοστολόγηση των παρεχόμενων, από τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, υπηρεσιών.

Για την επίτευξη των στόχων του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και για την κάλυψη των νέων κοινωνικών αναγκών στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας θεσμοθετήθηκαν νέοι φορείς παροχής εξατομικευμένων κοινωνικών υπηρεσιών προς ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργήθηκαν:

- α) το Εθνικό Κέντρο Άμεσης Κοινωνικής Βοήθειας (Ε.Κ.Α.Κ.Β.), σκοπός του οποίου είναι ο συντονισμός του δικτύου παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας σε άτομα, οικογένειες ή ομάδες που έχουν έκτακτη ανάγκη κοινωνικής βοήθειας,
- β) το Δίκτυο Κέντρων Εκπαίδευσης Κοινωνικής Υποστήριξης και Κατάρτισης Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες (Κ.Ε.Κ.Υ.Κ.Α.ΜΕΑ.), σκοπός του οποίου είναι η πρόωμη διάγνωση, η συμβουλευτική στήριξη, η ενημέρωση των ατόμων με

αναπηρίες και των οικογενειών τους, η παραπομπή σε εξειδικευμένες υπηρεσίες νοσηλείας και αποκατάστασης, η προεπαγγελματική και επαγγελματική κατάρτιση, η λειτουργική τους αποκατάσταση, η υποστήριξη για ένταξή τους στον κοινωνικό ιστό, η συνεργασία με τις υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας σε τοπικό επίπεδο για το συντονισμό της δράσης τους,

- γ) το Δίκτυο Κέντρων Στήριξης Αυτιστικών Ατόμων, σκοπός του οποίου είναι η κοινωνική προστασία και στήριξη των αυτιστικών ατόμων και του οικογενειακού περιβάλλοντός τους με τη δημιουργία υπηρεσιών θεραπευτικής και εκπαιδευτικής παρέμβασης και μέριμνας, και
- δ) το Δίκτυο Κέντρων Στήριξης ατόμων με αναπηρίες, το οποίο θεσμοθετήθηκε με το άρθρο 30 παρ.1 του νόμου 3730/2008 «Προστασία ανηλίκων από τον καπνό και τα αλκοολούχα ποτά και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ 262 τ.Α') και αποσκοπεί στη διάγνωση, θεραπεία, ψυχολογική και κοινωνική υποστήριξη και προεπαγγελματική κατάρτιση ατόμων όλων των ηλικιών με κινητικά και νοητικά προβλήματα, καθώς και ετέρων ευπαθών ομάδων του πληθυσμού που χρήζουν υποστήριξης. Τα Κέντρα Στήριξης ΑΜΕΑ αποτελούν Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας, λειτουργούν ως ανεξάρτητα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, υπάγονται στον έλεγχο και την εποπτεία του Διοικητή της οικείας Υγειονομικής Περιφέρειας.

Με τον νόμο 2646/1998 εγκαινιάστηκε επίσημα η έννοια του πλουραλισμού στον τομέα κοινωνικής πρόνοιας (προνοιακός πλουραλισμός) καθώς στο Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας συμμετέχουν όχι μόνο δημόσιοι φορείς, αλλά και ιδιωτικοί φορείς κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που λειτουργούν σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις. Σύμφωνα με τα παραπάνω ο νομοθέτης προέβλεψε την υπαγωγή των ιδιωτικών φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και των εθελοντικών οργανώσεων στο πεδίο εφαρμογής του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας ύστερα από την πλήρωση συγκεκριμένων προϋποθέσεων, οι οποίες εξετάζονται κατά τη διάρκεια τυπικών διαδικασιών πιστοποίησης (βλ. άρθρο 5 «Πιστοποίηση» του νόμου 2646/1998).

Από τα προαναφερθέντα προκύπτει και κάτι ακόμα: Το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής φροντίδας δεν θεσμοθετήθηκε για να αντιμετωπίσει την ανάγκη δημιουργίας ενός γενικευμένου συστήματος κοινωνικής πρόνοιας. Αντίθετα, η λειτουργία του εστιάζει στην ανάπτυξη ενός συστήματος που δίνει μεγαλύτερη

έμφαση στην αντιμετώπιση ειδικών αναγκών συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού, με συγκεκριμένα βιολογικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά όπως για παράδειγμα άτομα με αναπηρία, παιδιά, ηλικιωμένοι κ.λπ. και λιγότερο στην ανάγκη γενικευμένης ενίσχυσης όσων τελούν σε κατάσταση φτώχειας. Επιπλέον, ο νόμος 2646/1998 κατευθύνθηκε προς την αναδιοργάνωση των υφιστάμενων φορέων κοινωνικής πρόνοιας (ΠΙΚΠΑ, ΕΟΠ, ΚΒ «Η ΜΗΤΕΡΑ») και όχι προς την ανασυγκρότηση του τομέα κοινωνικής πρόνοιας μέσω του καθορισμού του περιεχόμενο των παρεχομένων υπηρεσιών, της ποιότητά τους και της ισομερούς ανάπτυξής τους. Η ανωτέρω εξέλιξη είχε και μια ακόμα συνέπεια: Οι ρυθμίσεις του νόμου 2646/1998 δεν έδιναν λύση στο κεντρικό ζήτημα του τομέα κοινωνικής πρόνοιας που ήταν ο κατακερματισμός των κοινωνικών υπηρεσιών και η έλλειψη σχεδιασμού και συντονισμού της δράσης τους (Ξ. Ι. Κοντιάδης, Δ. Απίστουλας, 2006: 70).

2.6.4 Η μετεξέλιξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας

Η πρώτη προσπάθεια αναμόρφωσης του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας πραγματοποιήθηκε με το νόμο 3106/2003 «Αναδιοργάνωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 30 τ.Α'), ο οποίος υιοθέτησε το αποκεντρωμένο μοντέλο οργάνωσης και λειτουργίας των φορέων κοινωνικής πρόνοιας. Η ανωτέρω επιλογή οδήγησε στην ένταξη των φορέων κοινωνικής πρόνοιας στα Περιφερειακά Συστήματα Υγείας του νόμου 2889/2001 «Βελτίωση και εκσυγχρονισμός του Εθνικού Συστήματος υγείας Ε.Σ.Υ. και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ 37 τ.Α') και στη μετονομασία τους σε Περιφερειακά Συστήματα Υγείας και Πρόνοιας. Επιπλέον, η περιφερειακή συγκρότηση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας είχε ως αποτέλεσμα την μετατροπή των επιμέρους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που παρείχαν υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας σε αποκεντρωμένες και ανεξάρτητες υπηρεσιακές μονάδες των ΠΕΣΥΠ με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (άρθρο 1 παρ. 2 Ν. 3106/2003). Η αποκέντρωση και η διοικητική αυτοτέλεια των μονάδων κοινωνικής φροντίδας οδήγησε στην κατάργηση του ΕΟΚΦ (άρθρο 5), ενώ τα Κέντρα Φροντίδας Οικογένειας και σειρά άλλων υπηρεσιών μεταφέρθηκαν στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση (άρθρο 8).

Το 2005 προωθήθηκε νέα διοικητική ανασυγκρότηση των μονάδων κοινωνικής φροντίδας. Συγκεκριμένα με την ψήφιση του νόμου 3329/2005 «Εθνικό Σύστημα

Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 81 τ.Α'), τα ΠΕΣΥΠ αντικαταστάθηκαν από τις Διοικήσεις Υγειονομικής Περιφέρειας (ΔΥΠΕ). Επιπλέον, η δράση των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου του τομέα κοινωνικής πρόνοιας τελούν υπό την εποπτεία, τον έλεγχο και τον προγραμματισμό της ΔΥΠΕ στα όρια της οποίας δραστηριοποιούνται (άρθρα 2 και 3).

Το 2010 προωθήθηκε εκ νέου η αναβάθμιση του Ε.Σ.Υ. με την ψήφιση του νόμου 3868 «Αναβάθμιση του Εθνικού Συστήματος Υγείας και λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης» (ΦΕΚ Α' 129), η οποία οδήγησε στη μείωση του αριθμού των προνοιακών δομών του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας μέσω της «κατάργησης, της συγχώνευσης ή της μεταβολής του σκοπού τους» με απώτερο στόχο την ορθολογική αναδιάρθρωση του τομέα κοινωνικής πρόνοιας.

Περαιτέρω, με το νόμο 4025/2011 «Ανασυγκρότηση Φορέων Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Κέντρα Αποκατάστασης, Αναδιάρθρωση Ε.Σ.Υ. και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 228), προωθήθηκε η ανασυγκρότηση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας μέσω της συγχώνευσης των δημόσιων φορέων του τομέα κοινωνικής πρόνοιας και της ένταξης των Κέντρων Αποθεραπείας, Φυσικής και Κοινωνικής Αποκατάστασης (Κ.Α.Φ.Κ.Α.) και των Κέντρων Εκπαίδευσης, Κοινωνικής Υποστήριξης και Κατάρτισης Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες (Κ.Ε.Κ.Υ.Κ.ΑΜΕΑ) στο Ε.Σ.Υ.

Τέλος, το 2013 με την ψήφιση του νόμου 4109 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 16 τ.Α') προωθήθηκε η συγχώνευση των μονάδων του Ε.Σ.Υ.Κ.Φ. σε δώδεκα κέντρα κοινωνικής πρόνοιας.

2.6.5 Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής

Για το συντονισμό των πολιτικών κοινωνικής ένταξης με το νόμο 4445/2016 συστάθηκε ο «Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής». Η αρχιτεκτονική του Εθνικού Μηχανισμού διαρθρώνεται ως εξής:

Ο Εθνικός Μηχανισμός οργανώνεται σε δύο επίπεδα, κυβερνητικό και

αυτοδιοικητικό. Επιπλέον, ο Εθνικός Μηχανισμός κυβερνητικού επιπέδου αποτελείται από:

- α. τη Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής και τη Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας της Γενικής Διεύθυνσης Πρόνοιας του Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας, οι οποίες αποτελούν τον κεντρικό πυρήνα του Εθνικού Μηχανισμού,
- β. το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (άρθρο 6 του ν. 3106/2003, Α' 30), το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού (άρθρο 88 του ν. 3996/2011, Α' 170) και τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ν. 2956/2001, Α' 258) και τον ΟΠΕΚΑ.
- γ. τα Υπουργεία, στα οποία έχουν ανατεθεί συγκεκριμένες αρμοδιότητες άσκησης κοινωνικής πολιτικής, με τα αντίστοιχα Σημεία Επαφής, όπως αυτά προσδιορίζονται στο άρθρο 9,
- δ. την Εθνική Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας.

Ο Εθνικός Μηχανισμός αυτοδιοικητικού επιπέδου αποτελείται από:

- α. τις Διευθύνσεις Κοινωνικής Μέριμνας των Περιφερειών,
- β. τα Περιφερειακά Παρατηρητήρια Κοινωνικής Ένταξης,
- γ. τις κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων,
- δ. τα Κέντρα Κοινότητας,
- ε. την Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρο 178 του ν. 3852/2010, Α' 87),
- στ. τη Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρο 76 του ν. 3852/2010).

Οι κατά περίπτωση αρμόδιες αρχές του ν. 4314/2014 (Α' 265), ιδίως δε οι ειδικές υπηρεσίες της Εθνικής Αρχής Συντονισμού, οι επιτελικές δομές υπουργείων, οι επιτροπές παρακολούθησης και οι διαχειριστικές αρχές, παρέχουν τη συνδρομή τους για τη λειτουργία του Εθνικού Μηχανισμού αποκλειστικά σε ζητήματα κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής προστασίας.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο σημαντικότερος, ίσως, στόχος του Εθνικού Μηχανισμού εντοπίζεται στην εξομάλυνση των συντονιστικών δυσχερειών και στην ανάπτυξη κάθετων και οριζόντιων διοικητικών σχέσεων μεταξύ των φορέων και υπηρεσιών του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Απώτερο στόχο του Εθνικού Μηχανισμού αποτελεί ο εντοπισμός της ασυμβατότητας των εφαρμοζόμενων πολιτικών ενεργητικής ένταξης και η αντιμετώπιση επικαλύψεων στο πεδίο της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Επιπλέον, η μεταφορά πολιτικών ενεργητικής ένταξης, ο σχεδιασμός, ο

συντονισμός, ο έλεγχος και η αξιολόγησή τους, πραγματοποιείται στο κεντρικό επίπεδο του Εθνικού Μηχανισμού και η εφαρμογή τους σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Ειδικότερα, σε τοπικό επίπεδο, όπου δραστηριοποιούνται τα Κέντρα Κοινότητας που λειτουργούν ως σημείο αναφοράς για τις τοπικές κοινωνίες, δημιουργούνται τοπικά δίκτυα για την προώθηση της κοινωνικής και εργασιακής επανένταξης των πλέον ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού. (Δ. Απίστουλας, 2020: 255-256).

Συμπερασματικά, ο Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης αποτελεί παράγοντα επιτάχυνσης της εφαρμογής των ευρωπαϊκών πολιτικών ένταξης, καθώς επικεντρώνεται στο συντονισμό τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, με απώτερο στόχο την υιοθέτηση και εφαρμογή τους από το σύνολο των φορέων και υπηρεσιών που υλοποιούν τις πολιτικές ενεργητικής ένταξης.

Ενδεικτική βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αμίτσης Γαβριήλ, (2001) Αρχές Οργάνωσης και Λειτουργίας του Συστήματος Κοινωνικής Πρόνοιας, Εκδόσεις Παπαζήση.
- Αμίτσης Γαβριήλ, Απίστουλας Δημήτριος, Μαρίνη Φωτεινή, (2007), Το Εθνικό Πρόγραμμα «Κοινωνική Συνοχή & Αλληλεγγύη», Έκδοση Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.
- Αμίτσης Γαβριήλ, Μιχαρικόπουλος Δημήτρης, Μαρίνη Φωτεινή, Απίστουλας Δημήτρης, Βουλγαράκη Αλεξάνδρα, (2007), Οι πολιτικές εισοδηματικής ενίσχυσης του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την καταπολέμηση της φτώχειας και οι διεθνείς καλές πρακτικές, Έκδοση Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.
- Απίστουλας Δημήτριος, (2021), Η συμβολή των ΕΔΕΤ και των Μνημονίων στην αναδιάρθρωση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, (Διδακτορική Διατριβή).
- Βενιέρης Δημήτρης, (2002), Ευρωπαϊκός κοινωνικός Χάρτης-Η Κοινωνική Πολιτική του Συμβουλίου της Ευρώπης, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.
- Δημουλάς Κωνσταντίνος & Οικονόμου Χ., (2012), Βασικές αντιλήψεις μοντέλα και μετασχηματισμοί του κράτους πρόνοιας με έμφαση στα συστήματα υγείας, Εκπαιδευτικό Υλικό ΙΝΕ ΓΣΕΕ.
- Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη και Μείωση της Φτώχειας, (2022), Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.
- Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη, (2014), Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.
- Κασιμάτης Γιώργος & Μαυριάς Κωνσταντίνος, (2003), Ερμηνεία του Συντάγματος Ι, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Κατρούγκαλος Γιώργος, (1998) Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής: θεσμοί παροχικής διοίκησης και κοινωνικά δικαιώματα στο σύγχρονο κόσμο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Κοντιάδης Ι. Ξενοφών, (1997), Η κοινωνική διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή.
- Κοντιάδης Ι. Ξενοφών, Απίστουλας Δημήτρης, (2006) Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού

- Κράτους και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήσης.
- Κουραχάνης Νίκος*, (2020), Μετασχηματισμοί του Κράτους Ευημερίας και της Κοινωνικής Ιδιότητας του Πολίτη: Από τη Μεταπολεμική Ακμή στη Διαρκή Κρίση Μεταδιδακτορική Έρευνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Ντούνης Ανδρέας*, (2011), Ορισμός, οριοθέτηση και στόχοι της κοινωνικής πολιτικής, στο www.socialpolicy.gr.
- Παπακωνσταντίνου Απόστολος*, (2006), Κοινωνική Δημοκρατία και Κοινωνικό Κράτος Δικαίου κατά το Σύνταγμα 1975/1986/2001, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.
- Πετμεζίδου Μαρία*, (2011) Αξιακές επιλογές, διλήμματα και προοπτικές του Ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους, στο: Ν. Παπαδάκης και Ν. Χανιωτάκης, επιμ. Εκπαίδευση, κοινωνία και πολιτική, Αθήνα: Πεδίο.
- Σταθόπουλος Πέτρος*, (2005), Κοινωνική Πρόνοια: Ιστορική εξέλιξη – Νέες κατευθύνσεις, Εκδόσεις Παπαζήση.
- Στασινοπούλου Όλγα*, (1990), Κράτος Πρόνοιας, Εκδόσεις Gutenberg.
- Στασινοπούλου Όλγα*, (1996), Ζητήματα Σύγχρονης Κοινωνικής Πολιτικής, Gutenberg.
- Υφαντόπουλος Ιωάννης, Μπαλούρδος Διονύσης, Νικολόπουλος Κωνσταντίνος*, (2009), Οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις του κράτους πρόνοιας, Εκδόσεις Gutenberg.
- Χρυσόγονος Κωνσταντίνος*, (2003), Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Ξενόγλωσση

- Donnison, David* (1975), An approach to social policy, Australian Journal of Social Issues, Volume 11, Issue 1.
- Edelman, Murray* (1988). *Constructing the political spectacle*. University of Chicago Press.
- Esping-Andersen, G.* (1991), The three worlds of welfare capitalism, Polity press, Cambridge.
- Esping-Andersen, G.* (2002), Why we Need a New Welfare State. Oxford University press, Oxford.
- Foucault, Michel* (1980), Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings,

(Ed. Colin Gordon), New York: Pantheon.

Marshall T. H. (1965), The right to Welfare, The Sociological Review, Volume 13, Issue 3.

Midgley, James (1997), Social Welfare in Global Context. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: Sage.

Titmuss, Richard (1974), Social Policy, Allen and Unwin, London.

Ενδεικτική νομοθεσία

- N. 4445/2016: (ΦΕΚ 236Α), «Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, ρυθμίσεις για την κοινωνική αλληλεγγύη και εφαρμοστικές διατάξεις του ν. 4387/2016 (Α' 85) και άλλες διατάξεις».
- N. 4109/2013 (ΦΕΚ 16Α) «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».
- N. 4025/2011 (ΦΕΚ 228Α) «Ανασυγκρότηση Φορέων Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Κέντρα Αποκατάστασης, Αναδιάρθρωση Ε.Σ.Υ. και άλλες διατάξεις».
- N. 3868/2010 (ΦΕΚ 129Α) «Αναβάθμιση του Εθνικού Συστήματος Υγείας και λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης».
- N. 3527/2007 (ΦΕΚ 25Α) «Κύρωση συμβάσεων υπέρ νομικών προσώπων εποπτευομένων από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις».
- N. 3454/2006 (ΦΕΚ 75Α) «Ενίσχυση της Οικογένειας και άλλες διατάξεις».
- N. 3329/2005 (ΦΕΚ 81Α) «Εθνικό Σύστημα Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις».
- N. 3293/2004 (ΦΕΚ 231Α) «Πολυκλινική Ολυμπιακού Χωριού, Συνήγορος Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις».
- N. 3204/2003 (ΦΕΚ 296Α) «Τροποποίηση και συμπλήρωση της νομοθεσίας για το Εθνικό Σύστημα Υγείας και ρυθμίσεις άλλων θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας».
- N. 3209/2003 (ΦΕΚ 304Α) «Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας».
- N. 3172/2003 (ΦΕΚ 197Α) «Οργάνωση και Εκσυγχρονισμός των Υπηρεσιών

Δημόσιας Υγείας».

N. 3106/2003 (ΦΕΚ 30Α) «Αναδιοργάνωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις».

N. 2889/2001 (ΦΕΚ 37Α) «Βελτίωση και εκσυγχρονισμός του Εθνικού Συστήματος Υγείας και άλλες διατάξεις».

N. 2920/2001 (ΦΕΚ 131Α) «Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ) και άλλες διατάξεις».

N. 2646/98 (ΦΕΚ 236Α) «Οργάνωση και Λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας».

N. 2345/95 (ΦΕΚ 213Α) «Οργανωμένες υπηρεσίες παροχής προστασίας από φορείς κοινωνικής πρόνοιας και άλλες διατάξεις».

N. 2082/92 (ΦΕΚ 158Α) «Αναδιοργάνωση της Κοινωνικής Πρόνοιας και καθιέρωση νέων θεσμών Κοινωνικής Προστασίας».

N. 2072/92 (ΦΕΚ 125Α) «Ρύθμιση του επαγγέλματος του ειδικού τεχνικού προθετικών και ορθωτικών κατασκευών και λοιπών ειδών αποκατάστασης και άλλες διατάξεις».

N.Δ. 162/73 «Περί μέτρων προστασίας υπερηλίκων και χρονίως πασχόντων ατόμων».

Κεφάλαιο 3ο:

Αρμοδιότητες και λειτουργίες των πόλων του Εθνικού Μηχανισμού

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζεται η αρχιτεκτονική του Εθνικού Μηχανισμού και ο ρόλος των Κέντρων Κοινότητας μέσα σε αυτή.

I. Σκοπός

Σκοπός του κεφαλαίου είναι αρχικά, η κατανόηση της ανάγκης, τόσο της ουσιαστικής, όσο και της αντικειμενικής στο πλαίσιο των κανόνων της ΕΕ, για τη θεσμοθέτηση του Εθνικού Μηχανισμού και των Κέντρων Κοινότητας ως μέρος αυτού και στη συνέχεια του των αρμοδιοτήτων, του ρόλου και της σημασίας των Κέντρων Κοινότητας για την τοπική κοινωνία, την κεντρική διοίκηση και την υλοποίηση της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο.

II. Λέξεις κλειδιά

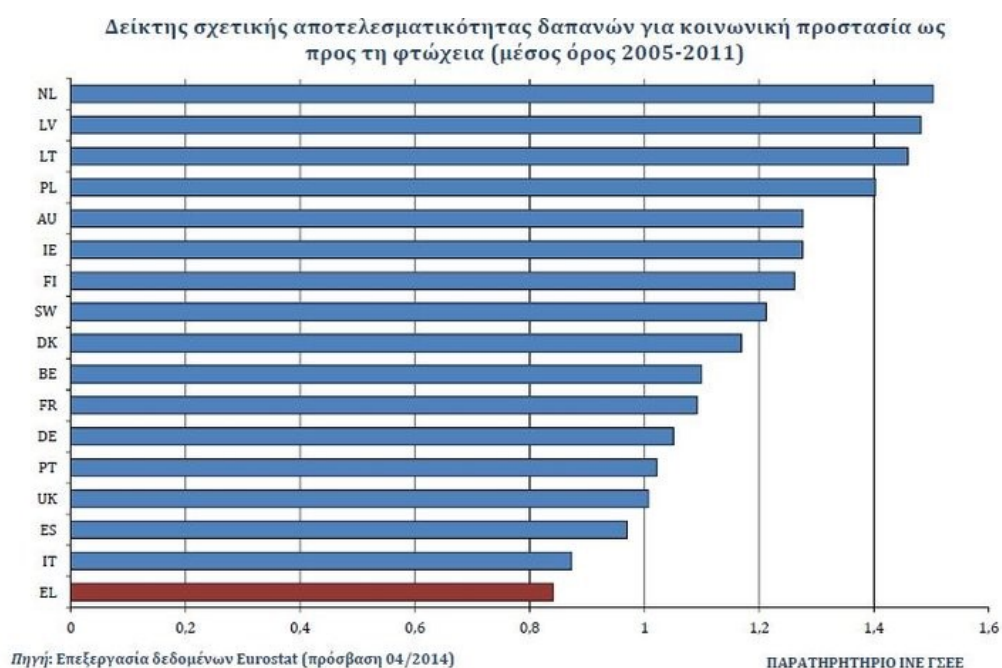
- Εθνικός Μηχανισμός
- Αποτελεσματικότητα
- Αμφίδρομη διαδικασία
- Ψηφιοποίηση διαδικασιών
- Συλλογή δεδομένων, παρακολούθηση, αξιολόγηση
- Υποβολή εκθέσεων
- Είσοδος πολίτη στο κράτος
- Υπηρεσία πρώτης υποδοχής
- Υποδοχή, ενημέρωση υποστήριξη

3.1. Το εθνικό και υπερεθνικό πλαίσιο δημιουργίας των Κέντρων Κοινότητας: η θεσμοθέτηση του Εθνικού Μηχανισμού Συντονισμού Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής (Εθνικός Μηχανισμός – EM).

Στην Ελλάδα, η δημιουργία ενός σύγχρονου κράτους κοινωνικής και ουσιαστικής αλληλεγγύης, με ενιαίους κανόνες και ισότιμη πρόσβαση για όλους, ήταν το ζητούμενο, η κύρια πρόκληση για το σύστημα κοινωνικής προστασίας επί σειρά

ετών. Αποτελεί κοινή παραδοχή ότι το ελληνικό κοινωνικό μοντέλο δεν είχε ποτέ σχεδιαστεί με ορθολογικό τρόπο και χαρακτηρίζονταν από χαμηλή αποδοτικότητα και χαμηλή αποτελεσματικότητα στην καταπολέμηση της φτώχειας και των ανισοτήτων. Η Ελλάδα υπήρξε η λιγότερο αποτελεσματική χώρα της ΕΕ σε ό,τι αφορά τη χρήση των δαπανών κοινωνικής προστασίας στην καταπολέμηση της φτώχειας.

Διάγραμμα 1 : Αποτελεσματικότητα δαπανών κοινωνικής προστασίας, ΕΕ 2005-2011

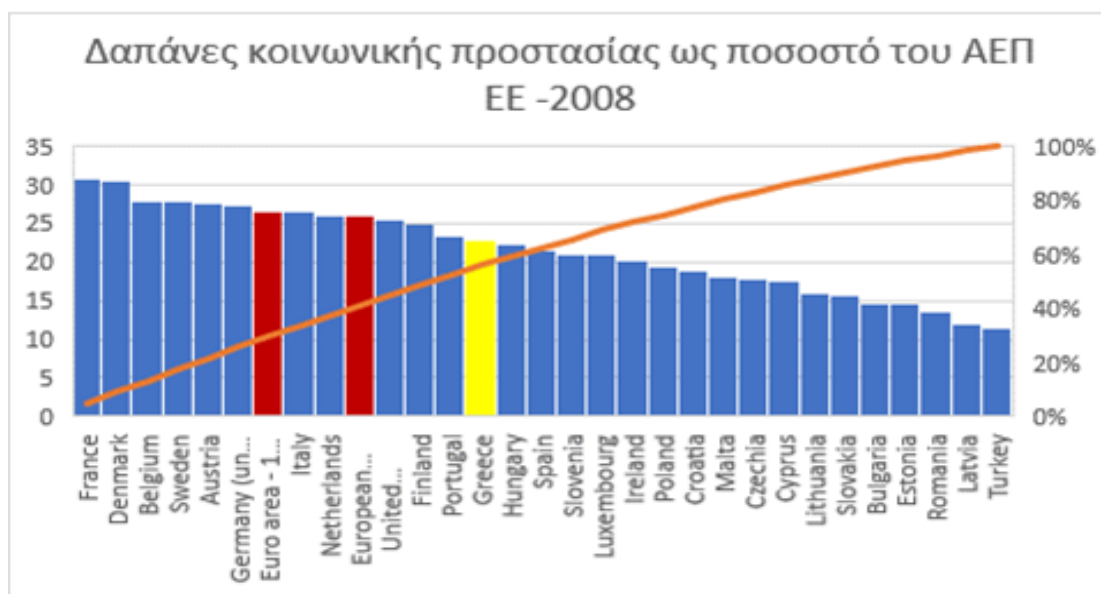


Πηγή: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, Παρατηρητήριο κοινωνικών και οικονομικών εξελίξεων

Στο διάγραμμα 1 βλέπουμε την αποτελεσματικότητα των δαπανών κοινωνικής προστασίας ως προς τη μείωση της φτώχειας⁵⁴, για τα κράτη μέλη της ΕΕ, κατά τα έτη 2005-2011, δηλαδή πριν την εκδήλωση της σοβαρής οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης στην ΕΕ. Σε ό,τι αφορά την Ελλάδα, είναι η χώρα με τη χαμηλότερη αποτελεσματικότητα των δαπανών κοινωνικής προστασίας, μεταξύ των κρατών μελών, παρά το γεγονός ότι το ύψος των δαπανών αυτών είναι αρκετά κοντά στον ευρωπαϊκό μέσο όρο, όπως διαπιστώνουμε από τα διαγράμματα 2 ,3 και 4.

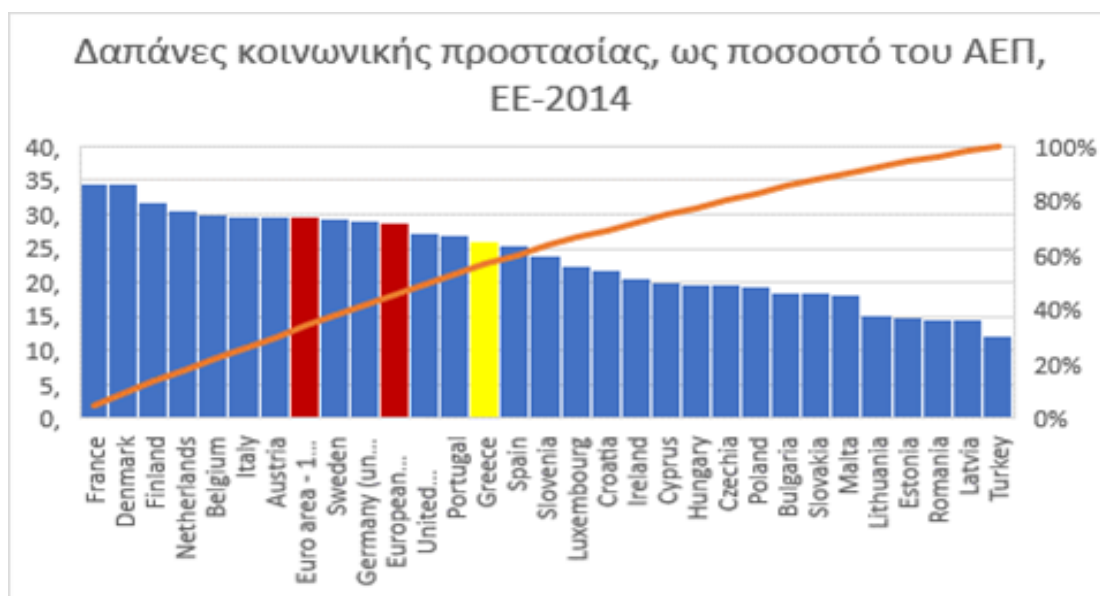
⁵⁴ Ως κίνδυνος φτώχειας ορίζεται το ποσοστό των ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά, των οποίων το συνολικό ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα είναι χαμηλότερο του 60% του εθνικού διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος

Διάγραμμα 2: Δαπάνες κοινωνικής προστασίας στην ΕΕ, 2008



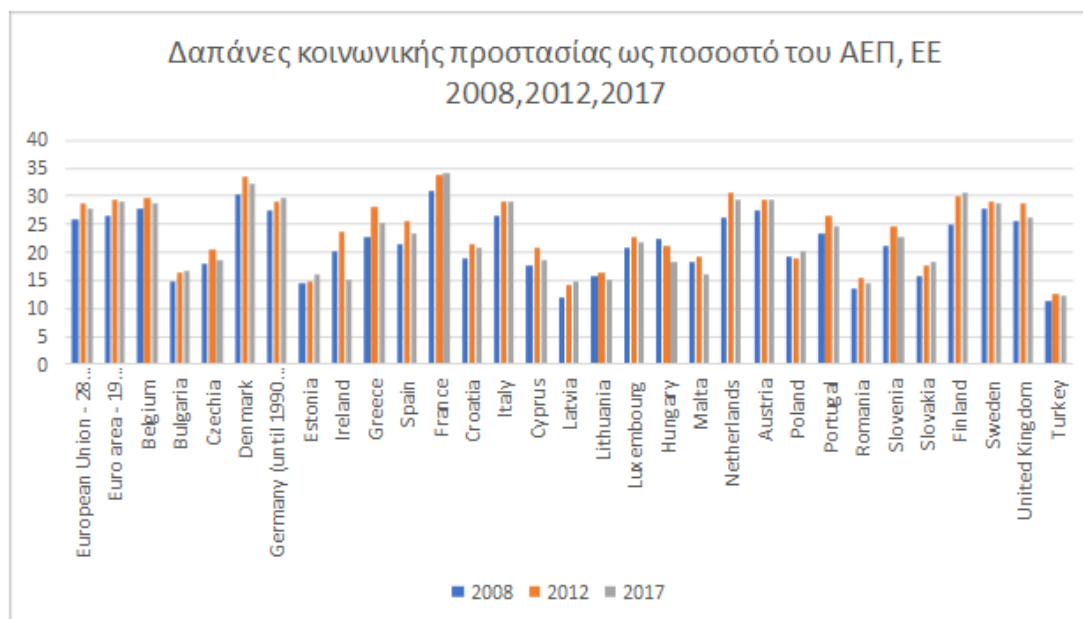
Πηγή: Eurostat 2020

Διάγραμμα 3: Δαπάνες κοινωνικής προστασίας στην ΕΕ, 2014



Πηγή: Eurostat 2020

Διάγραμμα 4: Δαπάνες κοινωνικής προστασίας στην ΕΕ, 2008,2012,2017



Πηγή: Eurostat 2020

Η χαμηλή αποτελεσματικότητα (όχι μόνο στη μείωση της φτώχειας, αλλά πολύ γενικότερα) οφείλονταν σε μια σειρά από δομικές ανεπάρκειες, όπως η έλλειψη κεντρικού σχεδιασμού και συντονισμού των παρεμβάσεων, η απουσία καταγραφής δικαιούχων, παρεχόμενων υπηρεσιών και φορέων, η κατηγορική προσέγγιση, η ανεπαρκής ενημέρωση του πληθυσμού, η απουσία ή η αναποτελεσματικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών, ο κατακερματισμός των υπηρεσιών που εμπλέκονται στη χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών, χωρίς διασύνδεση, οι επικαλύψεις και η ασάφεια των αρμοδιοτήτων, η περιορισμένη εμπλοκή της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χάραξη και υλοποίηση πολιτικών σε τοπικό επίπεδο η απουσία στόχευσης, ή η κακή στόχευση που οδηγούσε σε κενά στην προστασία και δημιουργούσε ομάδες παντελώς ακάλυπτες και ταυτόχρονα ομάδες με πολλαπλή κάλυψη.

Κατά συνέπεια, η αναμόρφωση του Εθνικού Συστήματος κοινωνικής ένταξης ήταν αναγκαία για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του και την ανάκτηση της χαμένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος.

Για το σκοπό αυτό ξεκίνησε η διαδικασία της αναδιοργάνωσης του συστήματος, με στόχο να δημιουργηθεί ένα σύγχρονο Εθνικό Σύστημα κοινωνικής ένταξης, ψηφιακό, διαφανές, ικανό να συγκεντρώνει και να παρακολουθεί στοιχεία και άρα να σχεδιάζει και να παράγει τεκμηριωμένες παρεμβάσεις, με απλούστερες διαδικασίες

για τον πολίτη και αξιόπιστους ελεγκτικούς μηχανισμούς.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η αναμόρφωση αυτή δεν έγινε αποκλειστικά και μόνο επειδή υπήρξε η αντικειμενική ανάγκη. Η δημιουργία και λειτουργία του Εθνικού Μηχανισμού ήταν μία από τις συστημικές παρεμβάσεις του Άξονα Προτεραιότητας 1 του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» της 4ης προγραμματικής περιόδου (2007-2013), των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η σύσταση του Εθνικού Μηχανισμού συνιστούσε κριτήριο εκπλήρωσης της αιρεσιμότητας 9.1 με τίτλο «Η ύπαρξη και εφαρμογή εθνικού στρατηγικού πλαισίου πολιτικής για τη μείωση της φτώχειας με στόχο την ενεργητική ένταξη των ατόμων που αποκλείονται από την αγορά εργασίας, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση» της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020. Η αιρεσιμότητα δηλαδή, αφορούσε κατ' ουσίαν την εκπόνηση της Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη (ΕΣΚΕ), στις οποίες τον τέταρτο επιχειρησιακό άξονα «Καλή διακυβέρνηση των πολιτικών ένταξης», προβλεπόταν η δημιουργία και ανάπτυξη του Μηχανισμού.

Η διαδικασία σχεδιασμού της ΕΣΚΕ ξεκίνησε από τις υπηρεσίες του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας το 2013, με βασικές κατευθύνσεις τη μετατόπιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας από την παραδοσιακή κατηγορική προσέγγιση, στην καθολικότητα της κάλυψης, και την ενίσχυση της «ενεργητικής» διάστασης στο σύστημα κοινωνικής προστασίας. Το όραμά της εστιαζόταν

- στην άμβλυνση των ανισοτήτων με έμφαση στην αποτελεσματική προστασία των πλέον ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού,
- στον εκσυγχρονισμό των δημόσιων πολιτικών ένταξης με έμφαση στον ενεργητικό χαρακτήρα των μέτρων και την αναπτυξιακή διάσταση των κοινωνικών δαπανών,
- στην αναβάθμιση του πλαισίου συνεργασίας κράτους, κοινωνίας των πολιτών και αγοράς με έμφαση στην δημιουργία ισχυρών εταιρικών σχέσεων για την καταπολέμηση της φτώχειας και του αποκλεισμού.

Το Δεκέμβριο του 2014 υποβλήθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Κοινωνικής Ένταξης⁵⁵ και η διαδικασία ολοκληρώθηκε τον

⁵⁵ https://www.ypakp.gr/index566c.html?ID=15sP3NTid7vEcodZ&Rec_ID=9726

Ιούνιο του 2015 με την υποβολή της Εξειδίκευσης της ΕΣΚΕ. Παράλληλα, οι περιφέρειες εκπόνησαν τις Περιφερειακές τους Στρατηγικές Κοινωνικής Ένταξης (ΠΕΣΚΕ), τηρώντας τη συμβατότητα με το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο. Η υποβολή του κειμένου της Εξειδίκευσης της ΕΣΚΕ σήμανε και την πλήρωση της αιρεσιμότητας 9.1.

Η Εθνική Στρατηγική δομήθηκε σε 3 πυλώνες και 4 επιχειρησιακούς άξονες που αναλύονται περαιτέρω σε προτεραιότητες πολιτικής και μέτρα.

Οι 3 Πυλώνες της Στρατηγικής βασίζονται στη σύσταση του 2008 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ενεργό ένταξη⁵⁶, η οποία περιγράφει μια ολοκληρωμένη στρατηγική που συνδυάζει τρεις ισότιμες μεταξύ τους διαστάσεις: την επαρκή στήριξη του εισοδήματος, κατά τις μεταβατικές περιόδους της ζωής του ατόμου, την προώθηση στην απασχόληση και την πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες φροντίδας. Κατά αντιστοιχία οι 3 Πυλώνες της ΕΣΚΕ είναι:

1. Καταπολέμηση της φτώχειας
2. Πρόσβαση σε υπηρεσίες
3. Αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς

Οι επιχειρησιακοί άξονες στους οποίους εξειδικεύονται οι τρεις Πυλώνες είναι:

- καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας
- πρόληψη και καταπολέμηση του αποκλεισμού των παιδιών
- προώθηση της ένταξης των ευπαθών ομάδων
- Διακυβέρνηση των πολιτικών ένταξης

3.1.1. Η αρχιτεκτονική του Εθνικού Μηχανισμού

Ο ΕΜ, ο οποίος απέκτησε υπόσταση με τα άρθρα 1-22 του ν.4445/2016 (ΦΕΚ 236 Α), διαρθρώνεται σε 2 επίπεδα κεντρικό και αυτοδιοικητικό, ενώ η ραχοκοκκαλιά του που συνδέει όλα τα όργανα που μετέχουν σε αυτόν, είναι το Ενιαίο Γεωπληροφοριακό Σύστημα Το ΚΥΣΚΟΠΙ αποτελεί το συλλογικό Κυβερνητικό όργανο το οποίο λαμβάνει τις τελικές αποφάσεις.

Ο πυρήνας του ΕΜ στο κυβερνητικό επίπεδο είναι οι δύο διευθύνσεις της Γενικής Δ/σης Κοινωνικής Αλληλεγγύης, οι οποίες συνεργάζονται με τα σημεία επαφής των συναρμόδιων υπουργείων, των εποπτευόμενων φορέων και των διαχειριστικών

⁵⁶ Council Communication on a Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market COM (2008) 639 final.

αρχών, αλλά και με τις δομές του αυτοδιοικητικού επιπέδου, όπως τα Περιφερειακά Παρατηρητήρια και τα Κέντρα Κοινότητας.

Η θεσμοθέτηση της υποχρέωσης για εκπόνηση τακτικών εκθέσεων σε όλα τα επίπεδα αποτελεί μια σημαντική καινοτομία του ΕΜ, αλλά η σημαντικότερη καινοτομία του είναι ότι μέσω του Ενιαίου Γεωπληροφοριακού Συστήματος καθιερώνει μια αμφίδρομη διαδικασία, μεταξύ κεντρικής και περιφερειακής-τοπικής διοίκησης.

Πίνακας: Η Αρχιτεκτονική του Εθνικού Μηχανισμού

Κυβερνητικό Επίπεδο	Αυτοδιοικητικό επίπεδο
➤ Υπουργείο Εργασίας • Δ/νση Κοιν.Ένταξης&Κοιν.Συνοχής • Δ/νση Καταπολέμηση Φτώχειας ➤ Εποπτευόμενοι φορείς • ΕΚΚΑ • ΕΙΕΑΔ • ΟΑΕΔ ➤ Συναρμόδια Υπουργεία/υπηρεσίες ➤ Εθνική Αρχή Συντονισμού, Ειδικές υπηρεσίες διαχείρισης, επιτελικές δομές, κα. ➤ Εθνική Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας ➤ Ενιαίο Γεωπληροφοριακό Σύστημα • 3 Υποσυστήματα • 3 Μητρώα Μητρώο ωφελουμένων Μητρώο υπηρεσιών και προγραμμάτων Μητρώο φορέων	➤ Περιφέρειες • Δ/νσεις Κοινωνικής Μέριμνας • Περιφερειακά Παρατηρητήρια ➤ Δήμοι • Κοινωνικές υπηρεσίες δήμων • Κέντρα Κοινότητας ➤ Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης ➤ Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης

Στο ένα άκρο αυτής της αμφίδρομης διαδικασίας, το σημείο εισόδου, ή αλλιώς «τα μάτια και τα αυτιά» του συστήματος στην τοπική κοινωνία είναι τα Κέντρα Κοινότητας, τα οποία μπορούν να λειτουργούν σε κάθε ΟΤΑ α΄ βαθμού.

3.2. Η δημιουργία των ΚΚ, ως στοιχείο του Εθνικού Μηχανισμού

Από το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής Ν. 4093/2012 και

το Μνημόνιο Συνεννόησης (Memorandum of Understanding on Specific Policy Conditionality – MOU) προέκυπταν δεσμεύσεις, όπως αυτή της Υποπαράγραφο ΙΑ του προαναφερόμενου νόμου, στην οποία προβλέφθηκε και η εφαρμογή του Πιλοτικού Προγράμματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος για πρώτη φορά στην επικράτεια, για την υλοποίηση του οποίου κρίθηκε – και αναδείχθηκε από την πιλοτική εφαρμογή σε 13 δήμους κατά το διάστημα 15.11.2014 έως 15.03.2015) απολύτως απαραίτητη η σύσταση και λειτουργία Front Desk - υπηρεσίας υποδοχής - με την ταυτόχρονη ανάπτυξη, λειτουργία και συντήρηση πληροφοριακού συστήματος.

Σκοπός της λειτουργίας των Κέντρων Κοινότητας, ως υπηρεσίες πρώτης υποδοχής, είναι η δημιουργία ενός τοπικού σημείου αναφοράς, η υποστήριξη των Δήμων στην εφαρμογή κοινωνικών πολιτικών, αλλά και η τροφοδότηση του ΕΜ με στοιχεία.

Συγκεκριμένα το έργο τους αφορά :

- Την υποδοχή, καταγραφή, εξυπηρέτηση και διασύνδεση των πολιτών με προγράμματα και υπηρεσίες, που υλοποιούνται σε τοπικό, περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο, μέσω του πληροφοριακού συστήματος
- Τη σύσταση και διαχείριση αρχείου και ατομικών φακέλων των ωφελούμενων
- Τη διαβίβαση των στοιχείων στις αρμόδιες υπηρεσίες των Δήμων
- Την άμεση και απευθείας ενημέρωση του Ε.ΓΠ.Σ. του ΕΜ

Διατέθηκε έτσι για πρώτη φορά στο επίπεδο του δήμου ένα ψηφιακό εργαλείο στην υπηρεσία του πολίτη, ο οποίος ενημερώνεται για τα προγράμματα που υλοποιούνται στην περιοχή του, ή ευρύτερα, τις υπηρεσίες που παρέχονται και τους φορείς που δραστηριοποιούνται, διευκολύνεται να κάνει την αίτησή του, ενώ το τι δικαιούται και τι όχι, προκύπτει από την ηλεκτρονική διασταύρωση των στοιχείων του και όχι από άλλου είδους διαδικασίες.

Από την άλλη πλευρά, η πληροφορία που εισάγεται στο σύστημα είναι διαθέσιμη στις πιστοποιημένες υπηρεσίες του δήμου, της περιφέρειας και του Υπουργείου, καθιστώντας δυνατή τη συγκέντρωση στοιχείων και την εξαγωγή συμπερασμάτων για τη διαμόρφωση πολιτικής που βασίζεται σε τεκμηριωμένες προτάσεις.

Σήμερα (2025) λειτουργούν περισσότερα από 280 Κέντρα Κοινότητας σε όλη την επικράτεια.

3.2.1. Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας

Τα Κέντρα Κοινότητας θεσμοθετήθηκαν με το ν. 4368/2016 (ΦΕΚ 21 Α): «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις». Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση του νόμου⁵⁷ «με την προτεινόμενη ρύθμιση του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης προγραμματίζεται και ενισχύεται η ενεργός συμμετοχή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης Α' βαθμού στην εφαρμογή της κοινωνικής προστασίας σε τοπικό επίπεδο. Η συνταγματικώς κατοχυρωμένη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τους δήμους αποκτά με την παρούσα ρύθμιση μία κοινωνική διάσταση άκρως ουσιαστική και επίκαιρη ενόψει των επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης. Η παρεχόμενη στους δήμους δυνατότητα σύστασης και λειτουργίας «Κέντρων Κοινότητας», ήτοι δομών κοινωφελούς χαρακτήρα και ανθρωπιστικού προορισμού, επιδιώκει την υποδοχή, εξυπηρέτηση και διασύνδεση των ευάλωτων ομάδων πληθυσμού με όλα τα κοινωνικά προγράμματα και υπηρεσίες. Αναγνωρίζεται στους δήμους η ευχέρεια να συμμετέχουν ενεργά και αποτελεσματικά στη χάραξη τοπικών πολιτικών και δράσεων κοινωνικής προστασίας. Λόγω αρμοδιότητας και εγγύτητας προς τις ανάγκες των πολιτών και, ιδιαιτέρως, των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση διαθέτει την υποδομή να διαχειριστεί κατά τρόπο αποτελεσματικό και επωφελή για τους κοινωνικά αδύναμους το έργο των Κέντρων Κοινότητας».

Σύμφωνα με τον παραπάνω νόμο, τα Κέντρα Κοινότητας μπορούν να λειτουργούν στους ΟΤΑ α' βαθμού, με σκοπό την υποστήριξη του ΟΤΑ σε συνεργασία με την Κοινωνική Υπηρεσία του δήμου, ή την Υπηρεσία που ασκεί την κοινωνική αρμοδιότητα για εφαρμογή πολιτικών, ανάπτυξη τοπικού σημείου αναφοράς για υποδοχή, εξυπηρέτηση και διασύνδεση των πολιτών. Όσο για τη χρηματοδότηση προβλέπεται να είναι είτε από εθνικούς είτε από κοινοτικούς πόρους. Στον ίδιο νόμο ορίστηκαν οι ωφελούμενοι των ΚΚ, ως οι πολίτες - κάτοικοι του τόπου λειτουργίας του, αλλά με προτεραιότητα στους ωφελούμενους του ΚΕΑ⁵⁸, άτομα και οικογένειες σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, παιδιά σε συνθήκες αποκλεισμού, μετανάστες, Αμεα, Ρομά και άτομα που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες

⁵⁷ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/%20m-kybe-eis-olo.pdf>

⁵⁸ Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, ήταν η ονομασία που δόθηκε με την πρώτη ΚΥΑ λειτουργίας των ΚΚ στο πρόγραμμα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

του Πλαισίου της ΕΣΚΕ, δηλαδή άτομα που απειλούνται ή έχουν εγκλωβισθεί σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, ή ζούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας, ή έχουν αυξημένο κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς και παιδιά 0-17 ετών σε καταστάσεις αποκλεισμού.

Ακολούθησε ο ν.4445/2016 (ΦΕΚ 22 Α): «Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, ρυθμίσεις για την κοινωνική αλληλεγγύη και εφαρμοστικές διατάξεις του ν. 4387/2016 (Α' 85) και άλλες διατάξεις», που τοποθέτησε τα Κέντρα Κοινότητας στο πλαίσιο του Εθνικού Μηχανισμού.

«Εθνική επιταγή» χαρακτηρίζεται στην Αιτιολογική Έκθεση του εν λόγω νόμου⁵⁹ «ο σχεδιασμός, η ενημέρωση, η παρακολούθηση, η αξιολόγηση και ο συντονισμός της συνολικής κοινωνικής πολιτικής του κράτους για τις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού σε όλες τις πτυχές και τις βαθμίδες της διοίκησης» και προστίθεται ότι «η ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας καθίσταται επιβεβλημένη, προκειμένου να συντονιστούν αποτελεσματικά και να συλλειτουργήσουν όλοι οι συναρμόδιοι φορείς σε κυβερνητικό και αυτοδιοικητικό επίπεδο, να ενισχυθεί ο κοινωνικός διάλογος, μέσω των οργάνων διαβούλευσης, καθώς και να εξαλειφθούν φαινόμενα επικαλύψεων και κακοδιαχείρισης περιορισμένων κοινωνικών πόρων σε έναν εξαιρετικά κρίσιμο τομέα πολιτικής το μακροπρόθεσμο σχεδιασμό της κοινωνικής προστασίας, τη διάχυση της πληροφορίας, της καινοτομίας και της βέλτιστης πρακτικής, την ενίσχυση της διαφάνειας και την καταπολέμηση των πελατειακών σχέσεων και της διαφθοράς στο πεδίο της κοινωνικής αλληλεγγύης».

Στο πλαίσιο αυτό διασαφηνίζονται οι αρμοδιότητες των κοινωνικών υπηρεσιών των Δήμων για την εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων σε τοπικό επίπεδο και ενσωματώνονται στη λειτουργία του Εθνικού Μηχανισμού τα Κέντρα Κοινότητας.

Η αρχική Κοινή Υπουργική Απόφαση που εκδόθηκε κατ'εξουσιοδότηση του παραπάνω νόμου το 2016, τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με την ΚΥΑ Δ14/15834/237 (ΦΕΚ 1344Β / 19.04.2019): «Καθορισμός ελάχιστων προδιαγραφών λειτουργίας των Κέντρων Κοινότητας, η οποία καταργήθηκε με την έκδοση της πλέον πρόσφατης ΚΥΑ Δ14/49744/2023 (ΦΕΚ 3322 Β). Η ΚΥΑ αυτή αποτελεί πλέον το κείμενο που καθόρισε τις ελάχιστες προδιαγραφές λειτουργίας των Κέντρων Κοινότητας και όρισε λεπτομερώς το σκοπό, το αντικείμενο, τις

⁵⁹ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/e-koinosyn-eis-synolo.pdf>

αρμοδιότητές τους, τις οποίες διακρίνει σε υποχρεωτικές και μη υποχρεωτικές⁶⁰, τους ωφελούμενους, τους φορείς υλοποίησης, τον τρόπο στελέχωσης και τις κατάλληλες ειδικότητες, το ωράριο λειτουργίας, ζητήματα που αφορούν τη σύνταξη και το περιεχόμενο του εσωτερικού κανονισμού, τις προδιαγραφές στέγασης, τη διαδικασία ελέγχου και τον τρόπο χρηματοδότησης. Η συγκεκριμένη ΚΥΑ, όπως ισχύει κάνει αναφορά στη δυνατότητα δημιουργίας παραρτημάτων (παραρτήματα Ρομά και Κέντρα Ένταξης Μεταναστών) και κινητών μονάδων, ως δομών συμπληρωματικών των κοινωνικών Υπηρεσιών των ΟΤΑ και ιδιαίτερα σημαντικών για την εξυπηρέτηση κατοίκων απομακρυσμένων περιοχών (ορεινές – νησιωτικές).

Στην ίδια ΚΥΑ καθορίζεται η αρμοδιότητα της εποπτείας και του ελέγχου των ΚΚ, των παραρτημάτων και των κινητών μονάδων, η οποία σε ό,τι αφορά το οικονομικό και διοικητικό αντικείμενο εμπίπτει στις οικονομικές και διοικητικές υπηρεσίες του οικείου δήμου, ενώ σε ό,τι αφορά το φυσικό αντικείμενο, δηλαδή την καθημερινή λειτουργία του ΚΚ, εμπίπτει στην κοινωνική Υπηρεσία του οικείου δήμου, ή του δήμου έδρας, εάν δεν υπάρχει κοινωνική Υπηρεσία στο δήμο του ΚΚ. Στη δεύτερη περίπτωση προβλέπεται η δυνατότητα συνεπικουρίας του δήμου έδρας από κοινωνικούς επιστήμονες που απασχολούνται με οποιαδήποτε σχέση εργασίας στο δήμο που λειτουργεί το ΚΚ.

Συμπληρωματικά πρέπει να αναφερθεί και η ΚΥΑ Δ13/οικ.33475/1935/15.06.2018/ΦΕΚ 2281 Β: «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης», (τροποποιήθηκε με τις ΚΥΑ Δ13/οικ./54653/2701/18-10-2018 (Β'/4837), την Δ13/οικ.25150/557/3-6-2019 (Β'/2194) και Δ13/οικ.16250/321 (Β' 1655/04.05.2020), στην οποία προσδιορίζεται ο τρόπος με τον οποίο τα Κέντρα Κοινότητας εμπλέκονται στη διαδικασία υλοποίησης του προγράμματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (ΕΕΕ) (πρώην ΚΕΑ). Αξίζει να σημειωθεί ότι ο ρόλος των Κέντρων Κοινότητας για την υλοποίηση του ΕΕΕ είναι όχι απλά σημαντικός, αλλά απολύτως καθοριστικός, δεδομένου ότι, αφενός θα ήταν πάρα πολύ δύσκολη, εάν όχι αδύνατη, η καθολική εφαρμογή του σε όλη την επικράτεια (η καθολική εφαρμογή σε όλη τη χώρα ξεκίνησε τον Φεβρουάριο του 2017), αφετέρου πρόκειται για την αρμοδιότητα που καλύπτει το κύριο μέρος του καθημερινού έργου των εργαζομένων στα Κέντρα Κοινότητας, όπως άλλωστε αυτό αποτυπώνεται σε σχετικές Εκθέσεις για

⁶⁰ Βλ. Παρακάτω, ενότητα 2.4

τη λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας, που εκπονήθηκαν από τη Δ/νση Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εργασίας.⁶¹

Επιπλέον, από την έναρξη της λειτουργίας τους και μετά, εκδόθηκαν αρκετές Υπουργικές Αποφάσεις που αναφέρονται στην εμπλοκή των Κέντρων Κοινότητας στην παροχή επιπλέον υπηρεσιών ή στη χορήγηση επιδομάτων⁶²

3.3 Οι αρμοδιότητες των Κέντρων Κοινότητας

Τα Κέντρα Κοινότητας αποτελούν υπηρεσίες τύπου “One StopShop” δηλαδή υπηρεσίες ενιαίας εξυπηρέτησης και σκοπός της λειτουργίας τους ως υπηρεσίες πρώτης υποδοχής, είναι η δημιουργία ενός τοπικού σημείου αναφοράς, η υποστήριξη των Δήμων στην εφαρμογή κοινωνικών πολιτικών και η τροφοδότηση του Εθνικού Μηχανισμού με στοιχεία. Σύμφωνα με την προαναφερόμενη ΚΥΑ Δ14/15834/237 «Καθορισμός ελάχιστων προδιαγραφών λειτουργίας των Κέντρων Κοινότητας», οι αρμοδιότητες τους διακρίνονται σε υποχρεωτικές και μη υποχρεωτικές, ως εξής:

Α. Υποχρεωτικές: Οι υποχρεωτικές αρμοδιότητες αποτελούν το βασικό πυρήνα λειτουργίας των ΚΚ και θεσμοθετήθηκαν ως τέτοιες, προκειμένου να διασφαλιστεί η εξυπηρέτηση του σκοπού δημιουργίας των ΚΚ. Οι αρμοδιότητες αυτές είναι οι ακόλουθες:

1. Υποδοχή, ενημέρωση, καταγραφή, υποστήριξη πολιτών κατά τη διαδικασία ένταξή τους σε προγράμματα, όπως το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, το ΤΕΒΑ κ.ά.

2. Συνεργασία με υπηρεσίες και δομές (ξενώνες αστέγων, κακοποιημένων γυναικών, δομές για ΑμεΑ, κοινωνικά φροντιστήρια, υπηρεσίες απασχόλησης, τοπική αγορά εργασίας) για τη διασύνδεση των πολιτών και την παραπομπή των αιτημάτων τους, καθώς και συνεργασία με την τοπική αγορά εργασίας για την προώθηση της απασχόλησης των ανέργων.

Β. Ενδεικτικές: Πρόκειται για αρμοδιότητες, τις οποίες έχει τη δυνατότητα να ασκήσει το Κέντρο Κοινότητας, σύμφωνα με το δυναμικό του, τη στελέχωσή του και βέβαια τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας και στις οποίες περιλαμβάνονται: Υλοποίηση δράσεων που σχετίζονται με τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των

⁶¹ Α) Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, «Η λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας για το έτος 2017»,

Β) Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, «Η λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας για το έτος 2018», Οκτώβριος 2019,

<https://www.ypakp.gr/uploads/docs/12126.pdf>

⁶² ΚΥΑ Δ12α/Γ.Π.οικ.68856/2202/28.12.2018/ΦΕΚ 5855 Β, ΚΥΑ Δ11 οικ. 8523/236/18.02.2020/ΦΕΚ 490 Β κ.α.

πολιτών και την κοινωνική τους ένταξη (συμβουλευτική υποστήριξη, ψυχοκοινωνική στήριξη, δημιουργική απασχόληση και μαθησιακή στήριξη παιδιών, συνδρομή στη δημιουργία ευκαιριών για νέους, διοργάνωση εκδηλώσεων, δράσεις για κοινωνικοποίηση και κοινωνική ένταξη συγκεκριμένων ομάδων, συνδρομή στην ενημέρωση επί νομικών ζητημάτων, συγκέντρωση και διανομή αγαθών, ανάπτυξη δικτύου εθελοντισμού).

Είναι σημαντικό να τονιστεί, ότι, όπως άλλωστε αναφέρεται αναλυτικά στην ΚΥΑ, οι εργαζόμενοι των Κέντρου Κοινότητας, όλων των προβλεπόμενων ειδικοτήτων, και ανεξαρτήτως από την ύπαρξη ή μη διοικητικού υπαλλήλου καλύπτουν, καθ' όλη τη διάρκεια του ωραρίου λειτουργίας του Κέντρου, και διοικητικά καθήκοντα, στα οποία περιλαμβάνεται υποχρεωτικά η καταγραφή ωφελούμενων και η υποβολή αιτήσεων για λογαριασμό τους, σε προγράμματα και υπηρεσίες, η τήρηση φυσικού αρχείου, όταν αυτό απαιτείται, καθώς και η παρακολούθηση του αιτήματος ή της παραπομπής μέχρι την ολοκλήρωσή του.

Σε ό,τι δε αφορά τη διεξαγωγή κοινωνικής έρευνας και την εκτέλεση εισαγγελικών παραγγελιών που απευθύνονται στο δήμο στον οποίο λειτουργεί το ΚΚ, από τους κοινωνικούς λειτουργούς που απασχολούνται σε αυτό, στο κείμενο της ΚΥΑ διευκρινίζεται ότι «οι εργαζόμενοι, που από την επιστημονική τους ιδιότητα και την άδεια άσκησης επαγγέλματος νομιμοποιούνται να εκτελούν έρευνες και αυτοψίες για σύνταξη κοινωνικών εκθέσεων, ή διακρίβωση συνθηκών προς αντιμετώπιση περιστατικών, που εντάσσονται στο πλαίσιο των υπηρεσιών του άρθρου 2 παρ. 2, μπορούν να διενεργούν επιτόπιες επισκέψεις εφόσον υπάρχει προς τούτο η έγγραφη άδεια του/της Υπευθύνου/ης Έργου της πράξης ή του/της Προϊσταμένου της εποπτεύουσας Διεύθυνσης Κοινωνικής Προστασίας του Δήμου και υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνεται μέριμνα για την απρόσκοπτη λειτουργία του Κέντρου και την υλοποίηση όλων των υποχρεωτικών αρμοδιοτήτων».

3.3.1. Ωράριο και κανονισμός λειτουργίας

Τα Κέντρα Κοινότητας λειτουργούν από Δευτέρα έως Παρασκευή, επί οκταώρου βάσεως, με ωράριο τακτικού προσωπικού, στο οποίο δίνεται η δυνατότητα να είναι κυλιόμενο ή να παρατείνεται. Επιπλέον, πρέπει να διαθέτουν οπωσδήποτε γραφείο ατομικών συνεντεύξεων και συμβουλευτικών δράσεων και οι όλοι οι χώροι τους να είναι προ

Συνολικά η διαδικασία, οι κανόνες λειτουργίας και η εν γένει καθημερινή λειτουργία πρέπει να αποτυπώνονται στον Κανονισμό λειτουργίας του ΚΚ, τον οποίο συντάσσει ο φορέας υλοποίησης και πρέπει να περιλαμβάνει όλες διαδικασίες διοικητικής και οικονομικής οργάνωσης του ΚΚ, τα καθήκοντα του προσωπικού, τις διαδικασίες ένταξης των πολιτών στις παρεχόμενες υπηρεσίες και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, τον τρόπο υποδοχής, καταγραφής και εξυπηρέτησης των ωφελουμένων μέσω του Πληροφοριακού Συστήματος, τη μεθοδολογία οργάνωσης παροχής των υπηρεσιών, τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των ωφελουμένων, τη διαδικασία τήρησης αρχείου, ατομικών φακέλων, αρχείου κοινωνικών ιστορικών και συνεντεύξεων, τις διαδικασίες αξιολόγησης της κατάστασης των ωφελουμένων, τον τρόπο διασύνδεσης με τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς παροχής υπηρεσιών, τους τρόπους και τις διαδικασίες για την προσέλκυση εθελοντών και την αξιοποίηση φοιτητών, καθώς και για την αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων.

3.3.2. Οι ειδικότητες των στελεχών των Κέντρων Κοινότητας

Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, προκειμένου να είναι δυνατόν να λειτουργήσει ένα Κέντρο Κοινότητας πρέπει να έχουν προσληφθεί τουλάχιστον δύο άτομα, από τα οποία ο ένας πρέπει να είναι κοινωνικός λειτουργός. Φυσικά ο συνολικός αριθμός των ατόμων που θα στελεχώσουν το ΚΚ εξαρτάται από τον πληθυσμό και τις ιδιαίτερες ανάγκες του δήμου. Ιδιαίτερα σημαντική επίσης είναι η πρόβλεψη ότι καθόλη τη διάρκεια λειτουργίας του, στο ΚΚ πρέπει να παρίστανται τουλάχιστον 2 εργαζόμενοι, από τους οποίους ο ένας να είναι κοινωνικός λειτουργός. Κοινωνικός λειτουργός πρέπει επίσης να είναι ο συντονιστής του ΚΚ, ο οποίος έχει τη μέριμνα για την εύρυθμη λειτουργία του.

Οι προβλεπόμενες ειδικότητες του προσωπικού των ΚΚ και των παραρτημάτων τους είναι :

Κλάδος ΠΕ ή ΤΕ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, Ειδικότητα ΠΕ ή ΤΕ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ, Κλάδος ΠΕ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ, Ειδικότητα ΠΕ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΩΝ ή ΠΕ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ή ΠΕ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, Κλάδος ΠΕ ΕΠΙΜΕΛΗΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΡΩΓΗΣ, Ειδικότητα ΠΕ ΕΠΙΜΕΛΗΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΡΩΓΗΣ, Κλάδος ΠΕ ΨΥΧΟΛΟΓΩΝ, Ειδικότητα ΠΕ

ΨΥΧΟΛΟΓΩΝ, Κλάδος ΠΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ - ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ, Ειδικότητα ΠΕ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ή ΠΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ (Νομικών) ή Κλάδος ΤΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ-ΛΟΓΙΣΤΙΚΟΥ, Ειδικότητα ΤΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ-ΛΟΓΙΣΤΙΚΟΥ, Κλάδος ΠΕ ΝΗΠΙΑΓΩΓΩΝ, Ειδικότητα ΠΕ ΝΗ-ΠΙΑΓΩΓΩΝ ή Κλάδος ΠΕ ΕΙΔΙΚΩΝ ΠΑΙΔΑΓΩΓΩΝ, Ειδικότητα ΠΕ ΕΙΔΙΚΩΝ ΠΑΙΔΑΓΩΓΩΝ ή Κλάδος ΠΕ ΠΑΙΔΑΓΩΓΩΝ, Ειδικότητα ΠΕ ΠΑΙΔΑΓΩΓΩΝ ή Κλάδος ΠΕ ΠΑΙΔΑΓΩΓΩΝ ΠΡΩΙΜΗΣ ΠΑΙΔΙΚΗΣ ΗΛΙΚΙΑΣ, Ειδικότητα ΠΕ ΠΑΙΔΑΓΩΓΩΝ ΠΡΩΙΜΗΣ ΠΑΙΔΙΚΗΣ ΗΛΙΚΙΑΣ ή Κλάδος ΠΕ ΦΙΛΟΛΟΓΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, Ειδικότητα ΠΕ ΦΙΛΟΛΟΓΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, με ειδίκευση σε θέματα μαθησιακής στήριξης και δημιουργικής απασχόλησης παιδιών, Κλάδος ΠΕ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΥΓΕΙΑΣ, Ειδικότητα ΠΕ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΥΓΕΙΑΣ ή Κλάδος ΤΕ ΕΠΙΣΚΕΠΤΩΝ ΥΓΕΙΑΣ, Ειδικότητα ΤΕ ΕΠΙΣΚΕΠΤΩΝ ΥΓΕΙΑΣ ή Κλάδος ΠΕ ή ΤΕ ΝΟΣΗΛΕΥΤΙΚΗΣ, Ειδικότητα ΠΕ ή ΤΕ ΝΟΣΗΛΕΥΤΙΚΗΣ ή ελλείψει αυτών, Κλάδος ΔΕ ΒΟΗΘΩΝ ΝΟΣΗΛΕΥΤΩΝ, Ειδικότητα ΔΕ ΒΟΗΘΩΝ ΝΟΣΗΛΕΥΤΩΝ, Κλάδος ΥΕ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΩΝ, Ειδικότητα ΥΕ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΩΝ με απαραίτητο πρόσθετο προσόν τη γνώση των κοινωνικών χαρακτηριστικών της τοπικής κοινότητας Ρομά και της διαλέκτου της, εφόσον αυτή ομιλείται, Κλάδος ΥΕ ΔΙΑΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΩΝ ΜΕΣΟΛΑΒΗΤΩΝ, Ειδικότητα ΥΕ ΔΙΑΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΩΝ ΜΕΣΟΛΑΒΗΤΩΝ με απαραίτητο πρόσθετο προσόν τη γνώση της γλώσσας ή διαλέκτου πολυπληθούς ομάδας πολιτών τρίτων χωρών που χρήζει διαπολιτισμικής μεσολάβησης, Κλάδος ΔΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ -ΛΟΓΙΣΤΙΚΟΥ, Ειδικότητα ΔΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ - ΛΟΓΙΣΤΙΚΟΥ για τη διοικητική υποστήριξη του Κέντρου Κοινότητας ή/και των Παραρτημάτων του, Κλάδος ΔΕ ΟΔΗΓΩΝ, Ειδικότητα ΔΕ ΟΔΗΓΩΝ.

Όπως αποτυπώνεται στην Έκθεση⁶³ «Η λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας το 2018» της Δ/σης Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, η στελέχωση των Κέντρων Κοινότητας γίνεται κυρίως από κοινωνικούς λειτουργούς , οι οποίοι αποτελούν περισσότερους από τους μισούς εργαζόμενους (52,4% του συνόλου) και ψυχολόγους που αποτελούν το ¼ (24,71%) και σε πολύ μικρότερα ποσοστά από τις υπόλοιπες ειδικότητες :

⁶³ «Η λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας το 2018» Δ/ση Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2019

Πίνακας : Οι ειδικότητες των εργαζομένων στα Κέντρα Κοινότητας

Ειδικότητες	Αριθμός στελεχών	Ποσοστό %
Κοινωνικοί λειτουργοί	318	52,39%
Ψυχολόγοι	150	24,71%
Διοικητικοί Υπάλληλοι	72	11,86%
Άλλες (βοηθητικό προσωπικό, οδηγοί)	31	5,11%
Κοινωνιολόγοι	21	3,46%
Οικονομολόγοι	15	2,47%
Σύνολο	607	

Πηγή: «Η λειτουργία των ΚΚ το 2018», Έκθεση της Δ/σης Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, Οκτώβριος 2019

Σύμφωνα με επόμενη Έκθεση⁶⁴ για τη λειτουργία των ΚΚ, το 2023, καθώς συστάθηκαν και λειτούργησαν νέα ΚΚ, ο αριθμός των ψυχολόγων και των κοινωνικών λειτουργών αυξήθηκε σε απόλυτο αριθμό, όπως και το σύνολο των εργαζομένων, ενώ μειώθηκε το ποσοστό των διοικητικών υπαλλήλων, σύμφωνα με τον ακόλουθο πίνακα:

Πίνακας: Ειδικότητες των στελεχών που εργάζονται στα ΚΚ, 2023

Ειδικότητες	Αριθμός στελεχών	Ποσοστό (%)
Κοινωνικοί λειτουργοί	531	42,2
Ψυχολόγοι	264	21,0
Διοικητικοί Υπάλληλοι	35	2,8
Άλλες	428	34,0
Επικράτεια	1258	100

Πηγή: Δ/ση ΚΕΚΣ, Επεξεργασία ερωτηματολογίου προς τα ΚΚ κατά το έτος 2023

⁶⁴ «Η λειτουργία των ΚΚ το 2023», Δ/ση Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας, 2024

3.4. Τα Παραρτήματα Ρομά

Τα Παραρτήματα Ρομά απευθύνονται και εξυπηρετούν πληθυσμό Ρομά που διαμένει πρωτίστως σε θύλακες φτώχειας, οικισμούς, καταυλισμούς. Η στελέχωση των δομών αυτών εν μέρει διαφέρει από τη στελέχωση των κεντρικών δομών και κατά συνέπεια, διαφοροποιούνται οι ενέργειες και οι δράσεις τους. Το 2023 υπηρετούσαν 322 άτομα στα 66 Παραρτήματα Ρομά. Κατά μέσο όρο, σε κάθε Παράρτημα απασχολήθηκαν περί τα 4,9 στελέχη.

Αναφορικά με τον πληθυσμό των Ρομά και σύμφωνα με την τελευταία Καταγραφή Οικισμών και Πληθυσμού Ρομά που πραγματοποιήθηκε το 2021 από τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Καταπολέμησης της Φτώχειας σε εθνικό επίπεδο, εντοπίστηκαν στην επικράτεια 462 περιοχές διαβίωσης Ρομά, εκ των οποίων οι 266 είναι οικισμοί (τύπου I, II και III) και οι 196 είναι περιοχές όπου διαβιούν διάσπαρτα οι Ρομά. Σύμφωνα με τα επικαιροποιημένα στοιχεία της καταγραφής που παρείχαν 142 Δήμοι, ο συνολικός πληθυσμός Ρομά ανέρχεται σε 117.495 μόνιμους κάτοικους και αποτελεί το 1,13% του μόνιμου πληθυσμού της Χώρας. Σύμφωνα με άλλες, παλαιότερες πηγές, (Roma/ Gypsy of Europe 1995, σελίδα 7 και The Greek Helsinki monitor report 1999, σελίδα 3) ο αριθμός των Ρομά κυμαίνεται από 250.000 έως 300.000 άτομα.

Τα Παραρτήματα Ρομά στελεχώνονται κυρίως από τις ειδικότητες του/της Επισκέπτη/τριας Υγείας ή Νοσηλεύτη/τριας, Διαμεσολαβητή/τριας Ρομά, Ψυχολόγου, Σχολικού Ψυχολόγου και Κοινωνικού/ής Λειτουργού⁶⁵.

Το 2023, το 39,4% των παραρτημάτων Ρομά συστεγαζόταν με την Κοινωνική Υπηρεσία. Ανατρέχοντας στην έκθεση του 2019, με έτος αναφοράς το 2018 του Τμήματος Παρακολούθησης, πληροφορούμαστε ότι το 57% των Παραρτημάτων Ρομά συστεγαζόταν με τις Κεντρικές Δομές των ΚΚ. Τα Παραρτήματα Ρομά δεν εξυπηρετούν αποκλειστικά Ρομά πολίτες και η κεντρική δομή εξυπηρετεί επίσης, Ρομά πολίτες, γεγονός που παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία στην διαχείριση των ανθρώπινων πόρων.

3.5. Τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών (ΚΕΜ)

Τα ΚΕΜ απευθύνονται σε νόμιμα διαμένοντες μετανάστες και αιτούντες/δικαιούχους διεθνούς και προσωρινής προστασίας.

⁶⁵ Οδηγός Εφαρμογής 2023 σ.16

Το 2023 απασχολούνταν 62 άτομα στα 11 ΚΕΜ. Η στελέχωση αυξήθηκε μεταξύ των ετών 2021 και 2023 με τον μέσο όρο των υπαλλήλων να διαμορφώνεται στα 4,8 άτομα ανά δομή από 3,4 που αντιστοιχούσε το 2021.

Τα Παραρτήματα ΚΕΜ στελεχώνονται από Κοινωνικούς Λειτουργούς, Διαμεσολαβητές για μετανάστες, Νομικούς, με ειδικευση σε θέματα μεταναστευτικού και εργατικού δικαίου, οι οποίοι εργάζονται συχνά με καθεστώς μερικής απασχόλησης, Ψυχολόγους, με ειδικευση στο μετά-τραυματικό άγχος και άλλες ειδικότητες.

Κεφάλαιο 4ο:

Το Ενιαίο Γεωπληροφοριακό Σύστημα (ΕΓΠΣ) του Εθνικού Μηχανισμού

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζεται το Ενιαίο Γεωπληροφοριακό Σύστημα του Εθνικού Μηχανισμού Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής

I. Σκοπός

Σκοπός του κεφαλαίου είναι η κατανόηση του αρχικού σχεδιασμού του ΕΓΠΣ του ΕΜ και του ρόλου του, στη λειτουργία και διασύνδεση των εμπλεκόμενων φορέων και υπηρεσιών, στην συγκέντρωση στοιχείων από την άσκηση κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο και βέβαια στην εξυπηρέτηση των πολιτών

II. Λέξεις κλειδιά

- Μητρώο ωφελουμένων
- Μητρώο Προγραμμάτων
- Μητρώο Φορέων
- Υποσύστημα
- Ενιαία Ψηφιακή Πύλη

4.1. Το Ενιαίο Γεωπληροφοριακό Σύστημα.: Από την Ιδέα στην Πράξη

Όπως προαναφέρθηκε, η «ραχοκοκκαλιά», που συνδέει όλα τα όργανα που μετέχουν στον Εθνικό Μηχανισμό, είναι το Ενιαίο Γεωπληροφοριακό Σύστημα

4.1.1 Θεσμικό Πλαίσιο και Σκοπός

Το Ενιαίο Γεωπληροφοριακό Σύστημα (Ε.ΓΠ.Σ.) θεσμοθετήθηκε με τον νόμο 4445/2016 ως βασικό εργαλείο του Εθνικού Μηχανισμού Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης πολιτικών κοινωνικής ένταξης, με στόχο «τη συλλογή και επεξεργασία δεδομένων, πληροφοριών και συγκεντρωτικών στοιχείων στατιστικής φύσεως, που άπτονται αποκλειστικά της κοινωνικής προστασίας, του κοινωνικού αποκλεισμού και των επιπτώσεων των εφαρμοζόμενων πολιτικών και μέτρων, της εφαρμογής και πορείας υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη. Σκοπός της συλλογής και επεξεργασίας των δεδομένων αυτών είναι η προάσπιση του κοινωνικού δημοσίου συμφέροντος, ο δημόσιος έλεγχος των κοινωνικών και προνοιακών παροχών, η χρηστή, αποτελεσματική και αποδοτική διαχείριση των κοινωνικών πόρων και η διασφάλιση της μέγιστης κάλυψης των αναγκών των ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων»⁶⁶.

Στο άρθρο 1 προσδιορίζεται ότι πρόσβαση στο σύστημα έχουν μόνο ειδικώς εξουσιοδοτημένοι υπάλληλοι της Γενικής Διεύθυνσης Πρόνοιας, ενώ το άρθρο 19 καθορίζει τη συγκρότηση και λειτουργία του συστήματος, το οποίο περιλαμβάνει τρία επιμέρους υποσυστήματα, καθώς και τρία κομβικά μητρώα: Το θεσμικό πλαίσιο προβλέπει διασύνδεση του Ε.ΓΠ.Σ. με πλήθος ψηφιακών βάσεων (ΕΡΓΑΝΗ, ΗΛΙΟΣ, ΕΚΚΑ, ΔΥΠΑ), επεξεργασία δεδομένων βάσει της νομοθεσίας για την προστασία προσωπικών δεδομένων και καθορισμό τεχνικών προδιαγραφών με υπουργική απόφαση.

Το πλαίσιο αυτό υποστηρίζεται από τις Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις του 2019 και του 2023, για τη λειτουργία των ΚΚ, οι οποίες επαναβεβαιώνουν ότι η εξυπηρέτηση των πολιτών πρέπει να γίνεται μέσω ηλεκτρονικού συστήματος καταγραφής, διασυνδεδεμένου με σχετικούς φορείς, ενώ ο Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας των Κέντρων Κοινότητας προβλέπει ρητά τη σύνδεσή τους με το πληροφοριακό σύστημα, τη δημιουργία ηλεκτρονικών φακέλων και την τήρηση αρχείων που αφορούν τόσο τα στοιχεία των ωφελουμένων όσο και τα δεδομένα λειτουργίας των δομών.

Η πλήρης λειτουργία του ΕΓΠΣ είναι κομβικής σημασίας για την υλοποίηση των σημαντικών καινοτομιών του ΕΜ, μεταξύ των οποίων, η θεσμοθέτηση της υποχρέωσης για εκπόνηση τακτικών εκθέσεων (συνήθως σε ετήσια βάση) από όλα τα όργανα, σε όλα τα επίπεδα. η καθιέρωση της αμφίδρομης διαδικασίας, μεταξύ

⁶⁶ Αρ.19, ν.4445/2016

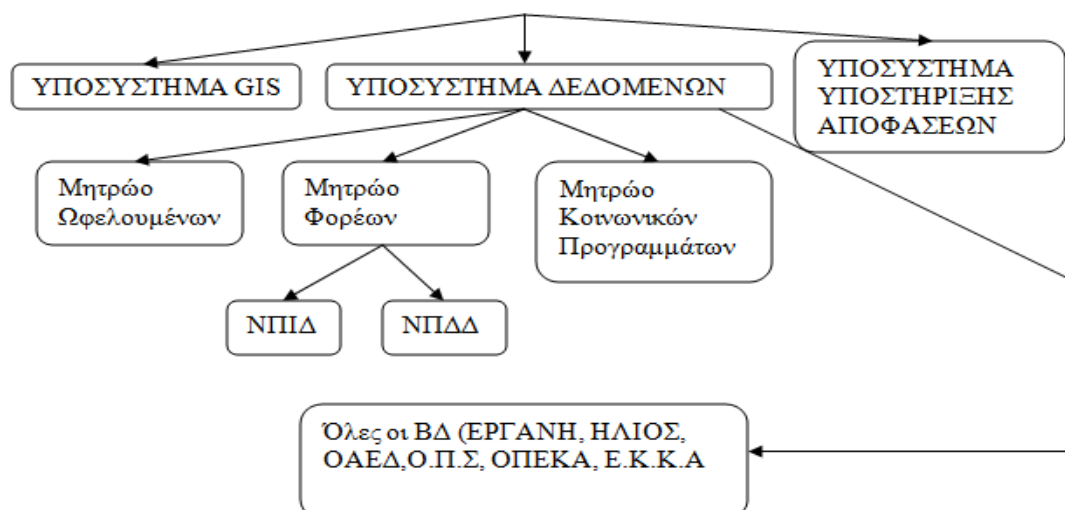
κεντρικής και περιφερειακής-τοπικής διοίκησης. η ψηφιοποίηση των διαδικασιών, η παραγωγή και συγκέντρωση στοιχείων σε τοπικό και κεντρικό επίπεδο, η ενίσχυση της διαφάνειας, η προστασία της αξιοπρέπειας των ωφελούμενων των κοινωνικών υπηρεσιών και η «γεωγραφική» ισότητα της πρόσβασης των πολιτών στο κράτος

4.1.2. Η δομή του ΕΓΠΣ

Το ΕΓΠΣ αποτελείται από τρία υποσυστήματα, όπως φαίνεται και στο ακόλουθο διάγραμμα⁶⁷:

- το υποσύστημα δεδομένων, στο οποίο καταχωρίζονται δεδομένα και στατιστικά στοιχεία για τα επίπεδα φτώχειας και τον κοινωνικό αποκλεισμό ομάδων του πληθυσμού.
- το γεωπληροφοριακό υποσύστημα το οποίο αξιοποιεί κάθε πληροφορία, επιτρέπει τη χωρική επεξεργασία των δεδομένων και την αναπαράστασή τους μέσω διαδραστικών χαρτών και περιλαμβάνει διαδικτυακές υπηρεσίες γεωγραφικού περιεχομένου (geoportal), καθώς και ειδικά σχεδιασμένη βάση γεωγραφικών και περιγραφικών πληροφοριών φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, επιτρέποντας τη χωρική ανάλυση της φτώχειας και της στέρησης και το χωρικό εντοπισμό ευάλωτων ομάδων πληθυσμού, που τελούν σε συνθήκες φτώχειας,
- το υποσύστημα υποστήριξης λήψης αποφάσεων, το οποίο υποστηρίζει τη λήψη αποφάσεων για τη διαμόρφωση πολιτικών αξιοποιώντας τα άλλα δύο υποσυστήματα.

⁶⁷ Ε. Γκαζόν Εκπαιδευτικό υλικό ΙΝΕΠ, «Η λειτουργία των ΚΚ, ΕΓΠΣ»



Στο υποσύστημα δεδομένων δημιουργούνται για πρώτη φορά τρία ηλεκτρονικά μητρώα:

- Εθνικό Μητρώο ωφελουμένων, στο οποίο καταχωρίζονται στοιχεία ταυτοποίησης δικαιούχων κοινωνικών προνοιακών επιδομάτων, καθώς και δημογραφικά στοιχεία και είδος και ποσό προνοιακής παροχής. Αποτελεί τον πυρήνα του ΕΓΠΣ, συγκεντρώνοντας ολοκληρωμένα στοιχεία για το προφίλ, τις ανάγκες και τη συμμετοχή των πολιτών σε κοινωνικά προγράμματα και συμπληρώνεται από τους εργαζόμενους των ΚΚ.
- Μητρώο Κοινωνικών Προγραμμάτων, στο οποίο καταχωρίζονται προνοιακές δράσεις και πολιτικές προνοιακού χαρακτήρα, ανεξαρτήτως φορέα υλοποίησης, χρηματοδοτούμενες από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους. Αναλύει τις παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας, το χρονοδιάγραμμα, τους φορείς υλοποίησης και τις πηγές χρηματοδότησης, με πλήρη ιχνηλασιμότητα αλλαγών.
- Μητρώο δημόσιων και ιδιωτικών φορέων άσκησης προνοιακής πολιτικής⁶⁸, στο οποίο καταχωρίζονται στοιχεία δημόσιων και ιδιωτικών φορέων παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας, σχετικά με τη σύσταση, οργάνωση και λειτουργία τους, στοιχεία εργαζομένων και οικονομικά στοιχεία (πόροι χρηματοδότησης, ισολογισμός, απολογισμός, κλπ).

Το Μητρώο ωφελουμένων περιλαμβάνει 8 πεδία, τα οποία συμπληρώνονται από

⁶⁸ Το μητρώο των ιδιωτικών φορέων (Εθνικό Μητρώο Ιδιωτικών Φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που παρέχουν υπηρεσίες Κοινωνικής Φροντίδας θεσμοθετήθηκε με το ν.4455/2017

τον εργαζόμενο στο ΚΚ, κατά την προσέλευση του πολίτη σε αυτό: 1. Γενικά στοιχεία 2. Οικογενειακά στοιχεία 3. Ασφαλιστικά και Εργασιακά στοιχεία 4. Οικονομικά στοιχεία 5. Στεγαστική κατάσταση 6. Ειδικές κατηγορίες 7. Προγράμματα που συμμετέχει 8. Συνεδρίες και παραπομπές.

Τα στοιχεία που συγκεντρώνονται από το Εθνικό Μητρώο ωφελουμένων, δηλαδή του πληθυσμού που εξυπηρετείται από τα ΚΚ περιλαμβάνουν, εκτός από τα προσωπικά στοιχεία, στοιχεία που αφορούν τα υποβληθέντα αιτήματα, καθώς και τις ενέργειες που πραγματοποιήθηκαν για την ανταπόκριση σε αυτά, όπως ενδεικτικά τις επικοινωνίες που απαιτήθηκαν για να πραγματοποιηθεί η διασύνδεση του ωφελούμενου με συγκεκριμένη δομή ή υπηρεσία.

Το Μητρώο Κοινωνικών Προγραμμάτων προβλέπεται ότι θα περιλαμβάνει πλήρη καταγραφή των υλοποιούμενων προγραμμάτων και των παρεχόμενων υπηρεσιών, των οποίων μπορεί να κάνει χρήση ο πολίτης, ο οποίος απευθύνεται στο ΚΚ. Η καταχώρηση των προγραμμάτων προβλέπεται να γίνει από τους ίδιους τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς.

Το Μητρώο των φορέων αποτελείται ουσιαστικά από 2 υπομητρώα: δημόσιων και των ιδιωτικών φορέων. Σε επίπεδο δημόσιων φορέων έχουν λειτουργήσει με αρκετά ενεργό ρόλο τα Περιφερειακά Παρατηρητήρια Κοινωνικής Ένταξης.

Αξίζει να γίνει μια ιδιαίτερη αναφορά στο Εθνικό Μητρώο Ιδιωτικών φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας, η συμπλήρωση του οποίου αποτέλεσε την πρώτη επίσημη- και μάλιστα ψηφιακή- καταγραφή ιδιωτικών φορέων, με πλήρη οικονομικά και περιουσιακά στοιχεία, στοιχεία για εργαζόμενους, εθελοντές και ωφελούμενους, καθώς και για τις παρεχόμενες υπηρεσίες.

Ωστόσο, βασικό πρόβλημα και πρόκληση παραμένει το γεγονός ότι δεν λειτούργησε έως σήμερα (2025) η διασύνδεση των τριών μητρώων μεταξύ τους, παρά το ότι έχει λειτουργήσει η διασύνδεση με τις βάσεις δεδομένων ΟΠΕΚΑ και ΑΑΔΕ, προκειμένου να υλοποιηθεί η χορήγηση επιδομάτων.

Το Ενιαίο Γεωπληροφοριακό σύστημα, πέραν των τριών μητρώων που συνδέονται μεταξύ τους, προβλέπεται να συνδέεται επιπλέον με όλες τις διαθέσιμες βάσεις δεδομένων και τα μητρώα που σχετίζονται με την κοινωνική πολιτική, ενώ πλήρη πρόσβαση σε αυτό έχει η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων. Μέσω του

Ε.Γ.Π.Σ., ειδικά εξουσιοδοτημένο προσωπικό⁶⁹ της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής προβλέπεται ότι θα συλλέγει και θα επεξεργάζεται δεδομένα, πληροφορίες και συγκεντρωτικά στοιχεία στατιστικής φύσεως, με απώτερο στόχο την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, το δημόσιο έλεγχο των κοινωνικών και προνοιακών παροχών, τη χρηστή, αποτελεσματική και αποδοτική διαχείριση των κοινωνικών πόρων και τη διασφάλιση της μέγιστης κάλυψης των αναγκών των ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων, σύμφωνα με το ν.4445/2016, που προαναφέρθηκε.

4.1.3. Ένα στιγμιότυπο της επαφής των ΚΚ με τους πολίτες, όπως αποτυπώθηκε στο ΕΓΠΣ, το Φεβρουάριο 2020

Στον παρακάτω Πίνακα αποτυπώνονται δεδομένα που κατεγράφησαν στο Μητρώο Ωφελουμένων του ΕΓΠΣ, από τα οποία προκύπτει ότι από την αρχή της λειτουργίας τους έως το τέλος Φεβρουαρίου 2020, τα Κέντρα Κοινότητας όλης της χώρας είχαν δεχτεί 1.440.294 επισκέψεις, ενέγραψαν 452.465 ωφελούμενους και πραγματοποίησαν 72.971 παραπομπές. Ιδιαίτερη σημασία έχει ότι μέσα σε ένα έτος (από 28.02.2019 έως 28.02.2020) οι εγγραφές ωφελουμένων σχεδόν διπλασιάστηκαν (αύξηση κατά 46,4%) ενώ οι επισκέψεις στα Κέντρα Κοινότητας υπερδιπλασιάστηκαν (αύξηση κατά 54,7%)

Πίνακας : Η πρόοδος των επισκέψεων των ωφελουμένων στα Κέντρα Κοινότητας

Ημερομηνία	Σύνολο επισκέψεων	Εγγραφές ωφελουμένων	Παραπομπές
22.10.2018	415.127	166.397	19.266
28.02.2019	652.170	242.310	30.095
26.06.2019	915.232	327.368	42.043
28.02.2020	1.440.294	452.465	72.971
Αύξηση 2019-2020	54,7%	46,4%	58,7%

Πηγή:Αποτελέσματα Εκπαιδευτικού Σεμιναρίου της Ε.Σ.Α.με.Α. και της Γενικής Γραμματείας

⁶⁹ Προερχόμενο από το Τμήμα Τεκμηρίωσης και Πληροφοριακών Συστημάτων της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εργασίας.

Τα δεδομένα του πίνακα αποτελούν ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα του τρόπου παρακολούθησης της λειτουργίας των ΚΚ και συλλογής πληροφοριών μέσω του ΕΓΠΣ, έστω και στη μορφή που λειτουργεί έως και σήμερα (2025)

4.2 . Οι συνεργαζόμενοι φορείς και η διασύνδεσή τους μέσω του ΕΓΠΣ

Η λειτουργία του Ε.Γ.Π.Σ. και η υλοποίηση των δράσεων των Κέντρων Κοινότητας εμπλέκουν τις υπηρεσίες σχεδιασμού και παρακολούθησης του Υπουργείου και συγκεκριμένα τα τμήματα Σχεδιασμού και Αξιολόγησης, Παρακολούθησης και Τεκμηρίωσης και Πληροφοριακών Συστημάτων της Δ/ση Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, τις Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης των ΠΕΠ, την Επιτελική Δομή του Υπουργείου, την ΗΔΙΚΑ, τον ΟΠΕΚΑ, το Γραφείο Υπουργού, τους Δήμους και τις Περιφέρειες, μέσω των Περιφερειακών Παρατηρητηρίων.

4.2 . Η πρόκληση για το μέλλον – Η Ενιαία Ψηφιακή Πύλη

Η πλήρης λειτουργία των τριών Μητρώων του υποσυστήματος δεδομένων και κυρίως η μεταξύ τους διασύνδεση, λειτουργίες οι οποίες είναι άμεσα συνυφασμένες με τη λειτουργία και των άλλων δύο υποσυστημάτων του ΕΓΠΣ (γεωπληροφοριακό και λήψης αποφάσεων) παραμένει ουσιαστική πρόκληση, προκειμένου να υλοποιηθούν οι προβλέψεις του ν.4445/2016 για την ενίσχυση της διαφάνειας, τη συλλογή και τεκμηρίωση στοιχείων, τη συνεχή παρακολούθηση και αξιολόγηση των κοινωνικών πολιτικών, τη βελτίωση του ελέγχου και την εν γένει εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

Στην παραπάνω κατεύθυνση σχεδιάζεται η λειτουργία της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης. Σύμφωνα με τη Διακήρυξη του σχετικού Ηλεκτρονικού Διαγωνισμού⁷¹ (ΑΔΑ: ΨΜΦ246Μ9ΗΓ-9ΧΟ), η Ενιαία Πύλη Ψηφιακής Πρόσβασης στην Κοινωνική Προστασία φιλοδοξεί να αντικαταστήσει τις λειτουργίες του Εθνικού Μηχανισμού

⁷⁰ Ο.π.

⁷¹ https://opeka.gr/wp-content/uploads/2024/03/%CE%A4%CE%B5%CF%8D%CF%87%CE%BF%CF%82-%CE%94%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CE%AE%CF%81_-OPEKA-%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%A1%CE%98%CE%A9%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%9F.pdf

Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής και να ενοποιήσει τις ηλεκτρονικές μορφές εφαρμογής των προνοιακών και επιδοματικών παροχών κοινωνικής βοήθειας. Στην Ενιαία Ψηφιακή Πύλη διατηρούνται τα τρία Μητρώα (ωφελοούμενων, φορέων, προγραμμάτων και ενσωματώνονται όλα τα σχετικά πληροφοριακά συστήματα, μέσω των οποίων υποβάλλονται αιτήσεις για εθνικές κοινωνικές παροχές - επιδόματα και καταχωρούνται οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας που παρέχονται από ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς.

Ενδεικτική βιβλιογραφία

- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Δ/ση Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, (2018), «Η λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας για το έτος 2017»*
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Δ/ση Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, (2019), «Η λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας για το έτος 2018»*
- Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας, Δ/ση Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, (2024), «Η λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας για το έτος 2013»*
- Δήμητρα Νίκου, (2020) «Ο ρόλος των Κέντρων Κοινότητας στο πλαίσιο του Εθνικού Μηχανισμού», παρουσίαση στο Εκπαιδευτικό Σεμινάριο της Ε.Σ.Α.μεΑ., με*

θέμα «Τα Δικαιώματα και οι Κοινωνικές Παροχές για τα Άτομα με Αναπηρία, Χρόνιες Παθήσεις και τις Οικογένειές τους.Ο ρόλος των Κέντρων Κοινότητας και των Κοινωνικών Υπηρεσιών των Δήμων της Αττικής », Αθήνα, 3 Μαρτίου 2020

Δήμητρα Νίκου (2018), Εισήγηση με θέμα «Το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Ένταξης: ο ρόλος του Εθνικού Μηχανισμού και το υπόδειγμα της ΕΣΚΕ», στη Δημερίδα «Κοινωνίες και πόλεις φιλικές στην Τρίτη ηλικία»

Δ. Απίστουλας, Κ. Βατσή, Ε. Γκαζόν, Δ. Νίκου (2020) «Μελέτη αξιολόγησης της ικανοποίησης των εξυπηρετούμενων πολιτών από τα Κέντρα Κοινότητας», ΕΚΔΔΑ, Ι.Τ.Ε.Κ., Τμήμα Έρευνας και Κοινοτομίας

Ενδεικτική νομοθεσία

Ν.4368/2016 (ΦΕΚ 21Α) «Μέτρα για την επιτυχήνυση του Κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».

Ν. 4445/2016 (ΦΕΚ 22 Α) « Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, ρυθμίσεις για την κοινωνική αλληλεγγύη και εφαρμοστικές διατάξεις του ν. 4387/2016 (Α΄ 85) και άλλες διατάξεις.ς».

Ν. 4455/2017 (ΦΕΚ 22^Α) «Εθνικό Μητρώο Φορτοεκφορτωτών, Εθνικό Μητρώο Ιδιωτικών Φορέων Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις»

Ν. 4512/2018 (ΦΕΚ 125Α) « Ρυθμίσεις για την εφαρμογή των Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής και άλλες διατάξεις».

ΚΥΑ Δ14/15834/237 (ΦΕΚ 1344 Β - 19.04.2019)

ΚΥΑ Δ13/οικ.33475/1935/15.06.2018 (ΦΕΚ 2281 Β

ΚΥΑΔ12α/Γ.Π.οικ.68856/2202/28.12.2018(ΦΕΚ 5855 Β)

ΚΥΑ Δ13/οικ.10747/256/06.03.2019 (ΦΕΚ 792 Β)

ΚΥΑ 49744/2023 (ΦΕΚ 3322 Β)