

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΛΑΧΙΣΤΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΜΙΑ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

**Ενδιάμεση Έκθεση για τα μέλη των αρμόδιων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών
της Βουλής των Ελλήνων**



Σεπτέμβριος 2014

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΥ	3
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
1. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΟΥ ΕΛΑΧΙΣΤΟΥ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΕ	5
1.1 ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΕ ΜΕΤΡΗΤΑ/ΣΕ ΕΙΔΟΣ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ Η ΣΥΝΔΥΑΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΑΡΑΠΑΝΩ;	9
1.2 ΟΙ ΟΡΟΙ ΕΠΙΛΕΞΙΜΟΤΗΤΑΣ.....	10
1.2.1. <i>Η Κατοικία</i>	10
1.2.2. <i>Η Ιθαγένεια</i>	11
1.2.3. <i>Η Ηλικία</i>	11
1.3 ΣΥΝΔΕΣΗ ΤΟΥ ΕΛΑΧΙΣΤΟΥ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΣΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ.....	12
1.4 ΤΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΚΑΛΥΨΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΜΗ ΑΝΑΛΗΨΗΣ.....	14
2 ΜΟΝΤΕΛΑ ΕΛΑΧΙΣΤΟΥ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΧΩΡΕΣ	15
2.1 Το Γερμανικό Μοντέλο	15
2.2. Το Γαλλικό Μοντέλο	17
2.3. Το Ιταλικό Μοντέλο.....	19
2.4. Το Πορτογαλικό Μοντέλο.....	21
2.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ.....	22
3. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	23
3.1 ΑΝΕΡΓΙΑ ΚΑΙ ΦΤΩΧΕΙΑ	23
3.2 ΤΑ ΜΕΤΡΑ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ	24
3.3 Η ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΔΟΜΑΤΩΝ	25
3.4 Η ΠΙΛΟΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΕΛΑΧΙΣΤΟΥ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	26
3.4.1. <i>Η Χρηματοδοτική εξασφάλιση του συστήματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος μετά την πιλοτική εφαρμογή</i>	29
3.4.2. <i>Από τη συζήτηση στην υλοποίηση, βασικά ζητήματα που ανακύπτουν</i>	30

Στόχοι και Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή δημιουργήθηκε στην Ελληνική Βουλή βάσει του νόμου 3871 του 2010 για τη Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη. Έργο του Γραφείου είναι να παρακολουθεί την εκτέλεση του προϋπολογισμού του κράτους, να υποβοηθά το έργο δύο Επιτροπών της Βουλής (της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων) και να συντάσσει και υποβάλλει προς τις ανωτέρω επιτροπές τριμηνιαίες και ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων που τίθενται στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής.

Το Γραφείο πλαισιώνεται από την Επιστημονική Επιτροπή, η οποία αποτελείται από τα ακόλουθα μέλη:

- Καθηγητή Παναγιώτη Λιαργκόβα, Συντονιστή
- Καθηγητή Πάνο Καζάκο, Μέλος
- Επ. Καθηγητή Σπύρο Λαπατσιώρα, Μέλος
- Καθηγητή Ναπολέοντα Μαραβέγια, Μέλος
- Αναπληρωτή Καθηγητή Μιχάλη Ρηγίνο, Μέλος

Η Επιτροπή γνωμοδοτεί επί των θεμάτων, που της ανατίθενται εγγράφως από τον Πρόεδρο της Βουλής ή από το Συντονιστή ή τις δύο αρμόδιες Κοινοβουλευτικές Επιτροπές και εγκρίνει τις τριμηνιαίες και ετήσιες εκθέσεις.

Πρόλογος

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους αναγνωρίζοντας τη σπουδαιότητα της διαμόρφωσης ενός αποτελεσματικού μηχανισμού κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα, εκπόνησε, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, την παρούσα ενδιάμεση έκθεση με τίτλο **«ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΛΑΧΙΣΤΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΜΙΑ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ»**.

Η ενδιάμεση έκθεση-μελέτη απευθύνεται πρωτίστως στα μέλη των αρμοδίων κοινοβουλευτικών Επιτροπών, δηλαδή της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων. Έχει ως στόχο την υποβοήθηση του έργου των Επιτροπών με την παροχή των αναγκαίων πληροφοριών και στοιχείων.

Η μελέτη αυτή συζητήθηκε και εγκρίθηκε από την Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου σε συνεδρίαση που πραγματοποιήθηκε στις 11/09/2014. Εκτός από την αυτόνομη δημοσίευσή της αποφασίστηκε να αποτελέσει μέρος της τριμηνιαίας έκθεσης του Οκτωβρίου 2014.

Η ανά χειράς μελέτη συντάχθηκε από τους Σοφία Τσέλλου, Πάνο Καζάκο, Μιχάλη Ρηγίνο και Παναγιώτη Λιαργκόβα.

Ο Συντονιστής του Γραφείου

Καθηγητής Παναγιώτης Λιαργκόβας

Εισαγωγή

Η Ελλάδα βιώνει, εδώ και έξι χρόνια, μια βαθύτατη οικονομική κρίση που έχει σε σημαντικό βαθμό αποδιαρθρώσει τον κοινωνικό ιστό της χώρας. Αντίθετα όμως με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες οι οποίες εφαρμόζουν προγράμματα αντιμετώπισης των κοινωνικών ανισοτήτων, η Ελλάδα, που αντιμετωπίζει οξύτατα φαινόμενα ακραίας φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, βραδυπορεί. Η ζήτηση για κοινωνική μέριμνα από την πλευρά των πολιτών είναι έντονη ενώ η προσφορά από το κράτος χαρακτηρίζεται από **αποσπασματικότητα** και **διοικητικές δυσλειτουργίες**. Έτσι το δίκτυο κοινωνικής ασφάλειας χαρακτηρίζεται από αναποτελεσματικότητα ενώ παράλληλα δεν προβλέπεται αναπλήρωση των εισοδηματικών απωλειών από την οικονομική ύφεση στο άμεσο μέλλον.

Κοινωνικές ομάδες όπως, οι μακροχρόνιοι άνεργοι, οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας, οι εργαζόμενοι χωρίς ασφάλεια, οι οικογενειάρχες με χαμηλό εισόδημα, οι αυτοαπασχολούμενοι, οι ηλικιωμένοι και τα άτομα με αναπηρία χρήζουν ειδικής μέριμνας. Πρόκειται για ομάδες που βιώνουν τη συσσώρευση χρεών, τη μείωση της αγοραστικής τους δύναμης, τη μείωση των εισοδημάτων και την αύξηση των φόρων.

Το Μέτρο του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος ήρθε στην Ελλάδα καθυστερημένα. Η πρώτη ανεπιτυχή προσπάθεια να θεσμοθετηθεί το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (Ε.Ε.Ε.), έγινε το 2000 κατά την περίοδο διακυβέρνησης Σημίτη. Το 2005 ο ΣΥΡΙΖΑ κατέθεσε στο κοινοβούλιο δεύτερο σχέδιο νόμου για την καθιέρωση του Ε.Ε.Ε. το οποίο επίσης δεν προχώρησε.

Στην παρούσα μελέτη εξετάζονται οι πολιτικές ελάχιστου εισοδήματος στις χώρες της ΕΕ με ιδιαίτερη αναφορά στο Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα και στα βασικά ζητήματα που αφορούν την υλοποίησή του.

1. Οι Πολιτικές του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην ΕΕ

Λόγω της απουσίας ενός βασικού εισοδήματος για όλους τους πολίτες, οι Ευρωπαϊκές χώρες προκειμένου να αντιμετωπίσουν τη φτώχεια προσανατολίστηκαν σε προγράμματα Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος. Κατά τις τελευταίες δεκαετίες οι πολιτικές αυτού του τύπου έχουν αλλάξει από παθητικές σε ενεργητικές. Οι τελευταίες δίνουν την δυνατότητα στους φτωχούς πολίτες να συμμετάσχουν ενεργά τόσο στην κοινωνία όσο και στην αγορά εργασίας. Ωστόσο παρατηρούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των Ευρωπαϊκών κοινωνικών συστημάτων αναφορικά με τις εφαρμοζόμενες πολιτικές του Ε.Ε.Ε. οι οποίες έχουν να κάνουν με το ύψος και την ποικιλία των παροχών ή τους όρους προσβασιμότητας σε αυτές. Η ποικιλομορφία του όρου Ε.Ε.Ε. σχετίζεται τόσο με τη συγκεκριμένη ορολογία όσο και με την εκάστοτε εννοιολογική προσέγγιση (πχ. βασικό και ελάχιστο εγγυημένο).¹Το

¹Βλέπε: Νίκος Ασπρουλάκης, «Εγγυημένο Εισόδημα: Μια εισαγωγική εννοιολογική προσέγγιση», 2010, σελ.1-4 και ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, «Το βασικό Εγγυημένο Εισόδημα και οι Πολιτικές του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην ΕΕ-15», Μελέτες 9,

Ε.Ε.Ε. αποτελεί αυτό που ονομάζουμε έσχατο μέτρο, ώστε τα άτομα να μην πέσουν κάτω από το οικονομικό όριο που θεωρείται το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Το 1992, η Ευρωπαϊκή κοινότητα έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην υποχρέωση των κρατών για ένα ισχυρό κοινωνικό μοντέλο. Δεν είναι τυχαίο ότι η πλειονότητα των χωρών εφαρμόζει πολιτικές Ε.Ε.Ε. Εξαιρέση αποτελούν η Ιταλία, η οποία επιχείρησε, ανεπιτυχώς, να εφαρμόσει το μέτρο αυτό και η Ελλάδα. Στην Ελλάδα προβλέπεται να εφαρμοστεί πιλοτικά, για διάστημα έξι μηνών, από τον Σεπτέμβριο του 2014, και καθολικά από το 2015.

Οι κύριες διαφορές μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών όσον αφορά το Ε.Ε.Ε. οφείλονται κυρίως σε δύο βασικούς παράγοντες: (α) στις διαφορές μεταξύ των κοινωνικών συστημάτων ως προς την πολιτική και τη θεσμική πλευρά και (β) στην ιστορική, πολιτική αλλά και οικονομική συγκυρία κατά την οποία επιχειρείται η εφαρμογή της εν λόγω πολιτικής. Υπάρχουν χώρες με ισχυρά κρατικά κοινωνικά συστήματα, όπως είναι τα Σκανδιναβικά, και χώρες με πιο φιλελεύθερα κοινωνικά συστήματα στο πλαίσιο των οποίων η ατομική πρωτοβουλία διαδραματίζει το μεγαλύτερο ρόλο. Δεν θα πρέπει να λησμονούμε ότι κάθε κράτος έχει διαφορετικό επίπεδο διαβίωσης συνεπώς εφαρμόζει διαφορετική πολιτική Ε.Ε.Ε.

Σχεδόν σε όλες τις Ευρωπαϊκές χώρες το δικαίωμα στο ελάχιστο εισόδημα λαμβάνει την μορφή ενός υποκειμενικού και μη διακριτικού δικαιώματος. Πιο συγκεκριμένα χορηγείται ύστερα από αίτηση του ενδιαφερόμενου ατόμου ή οικογένειας. Κοινή προϋπόθεση των προγραμμάτων Ε.Ε.Ε. προκειμένου να χορηγηθεί εισοδηματική στήριξη είναι ο έλεγχος των οικονομικών πόρων των υποψήφιων δικαιούχων καθώς και η παροχή στήριξης για την επανένταξη τους στην αγορά εργασίας. Επίσης, το δικαίωμα αφορά τους μόνιμα εγκατεστημένους πολίτες της χώρας, ενώ είναι έντονο το φαινόμενο της διοικητικής αποκέντρωσης των προγραμμάτων.

Στο σύνολο των ευρωπαϊκών χωρών έχουν θεσπιστεί νομοθετικές διατάξεις για την παροχή βοήθειας σε εκείνους τους πολίτες που βρίσκονται σε ανάγκη, είτε διότι δεν έχουν τους αναγκαίους πόρους ή διότι δεν έχουν εργασία. Η ανάπτυξη συστημάτων Ε.Ε.Ε. είναι έντονη την τελευταία 20ετία με κύριο χαρακτηριστικό την σημαντική διαφοροποίηση από χώρα σε χώρα. Η ποικιλομορφία αυτή σχετίζεται με την συνολική πολιτική που ακολουθεί κάθε χώρα σε θέματα κοινωνικής προστασίας. Ως εκ τούτου η απόπειρα σύγκρισης των συστημάτων αυτών είναι εξαιρετικά δύσκολη για τους ακόλουθους λόγους: (α) διαφορετικές προσεγγίσεις σε σχέση με το ελάχιστο όριο διαβίωσης, β) διαφορετικοί κάθε φορά φορείς, ως προς την χρηματοδότηση, διαχείριση και παροχή του Ε.Ε.Ε. Ανάλογα με την χώρα, τα παραπάνω καθορίζονται σε εθνικό, τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης. Επίσης, σε ορισμένες χώρες ιδιαίτερο ρόλο διαδραματίζουν οι μη

Δεκέμβριος 2010, σελ. 9. Το Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα (Β.Ε.Ε.) αποτελεί εγγύηση του κράτους προς τους πολίτες, ότι θα μπορούν να ικανοποιήσουν τις βασικές τους ανάγκες μέσω ενός χρηματικού επιδόματος χωρίς όμως εισοδηματικά ή περιουσιακά στοιχεία. Εδώ να τονίσουμε, ότι το Β.Ε.Ε. δεν έρχεται σε αντίθεση με την εγγύηση της απασχόλησης. Το γεγονός ότι το Β.Ε.Ε. είναι χωρίς προϋποθέσεις απορρέει από την ιδιότητα του πολίτη. Το Β.Ε.Ε. καταβάλλεται σε μετρητά, ανά τακτές χρονικές περιόδους ενώ παρέχεται σε ατομική βάση ανεξάρτητα από το ύψος του εισοδήματος. Το Β.Ε.Ε. το συναντάμε στην Αλάσκα των ΗΠΑ καθώς και στην Μογγολία, υπό την μορφή μερίσματος των δημόσιων φυσικών πόρων. Τέλος, το Β.Ε.Ε. σχετίζεται με πολιτικές όπως, ο αρνητικός φόρος εισοδήματος (negative income tax), το κοινωνικό μέρισμα (social dividend), το συμμετοχικό εισόδημα (Participation income), το επίδομα ανεργίας και πρόνοιας και τον κατώτατο μισθό (minimum wage). Ο Fitzpatrick, ταξινομεί το Β.Ε.Ε. με βάση κοινωνικές πολιτικές με προϋποθέσεις και χωρίς προϋποθέσεις, αποσαφηνίζοντας έτσι κάθε κοινωνικό μέτρο που συνδέεται με πολιτική Β.Ε.Ε.

κυβερνητικές οργανώσεις. Τέλος, καθοριστικός είναι και ο ρόλος του οικονομικού κλίματος κάθε χώρας καθώς και οι υφιστάμενες συνθήκες στην αγορά εργασίας.

Σύμφωνα με τις εκθέσεις των εμπειρογνομόνων, τα συστήματα ελάχιστων πόρων στην ΕΕ χωρίζονται σε τέσσερις κατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται χώρες οι οποίες χαρακτηρίζονται από **απλά αλλά περιεκτικά συστήματα**² (Αυστρία, Βέλγιο, Κύπρος, Τσεχία, Γερμανία, Δανία, Φιλανδία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβενία, Σουηδία, Ολλανδία) τα οποία απευθύνονται σε άτομα τα οποία δεν διαθέτουν τα αναγκαία μέσα διαβίωσης. Στην δεύτερη κατηγορία, συναντούμε χώρες (Εσθονία, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Πολωνία, Σλοβακία) οι οποίες διαθέτουν συστήματα τα οποία ορίζονται ως **μη κατηγορικά**. Στην τρίτη κατηγορία περιλαμβάνονται χώρες (Ισπανία, Γαλλία, Ιρλανδία, Μάλτα, Ηνωμένο Βασίλειο) οι οποίες έχουν αναπτύξει ένα **σύνθετο δίκτυο** από **διαφορετικά** και συχνά **επικαλυπτόμενα συστήματα**. Τα συστήματα αυτά απευθύνονται σε κοινωνικές κατηγορίες που έχουν επείγουσα ανάγκη υποστήριξης. Στην τελευταία κατηγορία βρίσκονται χώρες (Βουλγαρία, Ελλάδα, Ιταλία) που χαρακτηρίζονται από **περιορισμένες και αποσπασματικές διατάξεις** οι οποίες απευθύνονται σε συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες.³

Κάθε ευρωπαϊκή χώρα διαθέτει τουλάχιστον ένα σύστημα εγγυημένων πόρων. Η Ελλάδα απέκτησε αυτό το σύστημα κατά τα τελευταία χρόνια. Συγκεκριμένα παρείχε επίδομα στέγασης σε ανασφάλιστους ή ηλικιωμένους καθώς και ζευγάρια που δεν διέθεταν δική τους κατοικία. Η Ελλάδα σε αντίθεση με άλλα κράτη μέλη δεν έχει προσδιορίσει με ακρίβεια την έννοια του όρου «**ανεπαρκές επίπεδο διαβίωσης**».

Τα συστήματα καλύπτουν ένα ποικίλο φάσμα κοινωνικών παροχών. Για παράδειγμα, η Λετονία διαθέτει ένα γενικό μη ανταποδοτικό ελάχιστο σύστημα, που ενσωματώνεται στην κεντρική (εθνική) νομοθεσία. Το υπουργικό συμβούλιο καθορίζει το επίπεδο του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Ωστόσο οι δήμοι έχουν την δυνατότητα να αποκλίνουν από τις εθνικές κατευθυντήριες γραμμές και να καθιερώνουν ένα υψηλότερο επίπεδο ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Το επίπεδο όμως αυτό δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 50% των κατώτατων συντάξεων γήρατος και αναπηρίας. Αυτό αντανακλά εν μέρει την αλληλεπίδραση μεταξύ του εθνικού και τοπικού επιπέδου πολιτικής. Μια παρόμοια τεχνική παρατηρείται στη Νορβηγία: στην περίπτωση αυτή το Ε.Ε.Ε. δεν καθορίζεται από το νόμο αλλά από το Υπουργείο Εργασίας το οποίο εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα ποσά που απαιτούνται για ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης.

²Missoc Analysis (2011), Guaranteed Minimum Income Resources, For the European Commission DG Employment, Social Affairs & Inclusion, May 2011

³Βλέπε: H. Frazer and E. Marlier (2009) 'Minimum Income Schemes Across EU Member States' (Synthesis Report) for EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, available at:<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009>

Πίνακας1: Νομοθετική και δομική οργάνωση του Ελάχιστου εγγυημένου Εισοδήματος		
Ταξινόμηση	Κράτη-Μέλη ΕΕ	
Γενικά συστήματα/Πολιτικές	Νομοθεσία σε κεντρικό επίπεδο	Τσεχία/Ρουμανία/Σουηδία/Σλοβακία /Μάλτα/Νορβηγία
	Νομοθεσία σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο	
	Εδαφική Διευθέτηση	Λετονία
Ειδικά συστήματα/Πολιτικές	Νομοθεσία σε κεντρικό επίπεδο	Ελλάδα/Ουγγαρία/Ην. Βασίλειο/Πολωνία/Γαλλία/Γερμανία/Ελβετία
	Νομοθεσία σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο	Αυστρία
	Εδαφική Διευθέτηση	Ισπανία
Συνδυασμός συστημάτων	Νομοθεσία σε κεντρικό επίπεδο	Βουλγαρία/Κύπρος/Δανία/Εσθονία/Φιλανδία/Λιθουανία/Σλοβενία/Ιρλανδία/Λουξεμβούργο/Πορτογαλία
	Νομοθεσία σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο	Ιταλία
	Εδαφική Διευθέτηση	Βέλγιο/Ολλανδία
Πηγή: Missoc (2011).		

Ο Πίνακας 1 εμφανίζει την κατανομή των συστημάτων Ε.Ε.Ε στα διάφορα κράτη-μέλη της ΕΕ με βάση την νομοθεσία και την διοικητική τους δομή. Στην Ιταλία, η νομοθετική αρμοδιότητα έχει μεταφερθεί από το εθνικό επίπεδο στις περιφέρειες ή στους δήμους. Αυτό μεταφράζεται σε ένα «μωσαϊκό» από διάφορα τοπικά συστήματα, είτε γενικού είτε ειδικού χαρακτήρα. Η εδαφική διαφοροποίηση είναι αισθητή κυρίως σε κράτη μέλη με από ομοσπονδιακή δομή. Στο Βέλγιο για παράδειγμα, οι παροχές οργανώνονται σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Αντίθετα στην Ισπανία, οι αρμοδιότητες εκτείνονται τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, για ειδικά συστήματα. Τέλος, στην Αυστρία το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα ρυθμίζεται από διαφορετικές-νομοθετικές πράξεις και κανονισμούς των εννέα ομοσπονδιών.

1.1 Παροχές σε μετρητά/σε είδος και υπηρεσίες ή συνδυασμός των παραπάνω;

Τα συστήματα Ε.Ε.Ε αποτελούν ένα συνδυασμό *παροχών σε είδος και παροχών σε χρήμα*. Η πλειονότητα των κρατών μελών της ΕΕ προκρίνει την αρχή των παροχών σε χρήμα. Αντίθετα τα κράτη μέλη που είναι εξοικειωμένα με τις παροχές σε χρήμα και σε είδος, αποτελούν μειονότητα. Για παράδειγμα στην Κύπρο, οι παροχές σε είδος αφορούν την δωρεάν ιατρική περίθαλψη. Οι παροχές σε είδος παρατηρούνται συνήθως σε κράτη με αποκεντρωμένες δομές (συνήθως σε επίπεδο δήμου ή περιφέρειας, π.χ. Ιταλία και Αυστρία).

Υπάρχουν κράτη μέλη τα οποία εκτός από τις καθαρές παροχές σε χρήμα κάνουν χρήση των λεγόμενων *top-up παροχών*. Οι παροχές αυτές αποτελούν επιπλέον συμπλήρωμα εισοδημάτων από εργασία, συντάξεις και επιδόματα

Πίνακας 2: Παροχές σε χρήμα		
Ταξινόμηση	Κράτη-Μέλη	
Παροχές σε χρήμα ως ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα	Εφάπαξ ή μεταβλητό ποσό σε χρήμα	Βουλγαρία/Τσεχία/Βέλγιο/Δανία/Φιλανδία/Ουγγαρία/Λετονία/Ρουμανία/Σλοβακία/Μάλτα/Ολλανδία/Σλοβενία/Πολωνία/Ισπανία/Ιρλανδία/Γερμανία/Λουξεμβούργο
	top-up παροχές	Ελβετία
	Συνδυασμός και των δύο	Κύπρος/Εσθονία/Λιθουανία/Ην. Βασίλειο/Πορτογαλία/Γαλλία
Παροχές σε χρήμα για ουσιαστικά έξοδα (εξαιρουμένων των κατοικιών και της θέρμανσης των ιατρικών εξόδων ή άλλες πρόσθετες επιστροφές)		Σουηδία/Αυστρία
Πηγή: Missoc (2011).		

Η Ελβετία είναι το μόνο κράτος μέλος που προβλέπει top-up παροχές σε χρήμα. Ορισμένα κράτη μέλη συνδυάζουν και παροχές σε χρήμα και top-up παροχές. Για παράδειγμα η Κύπρος παρέχει ειδικό επίδομα, το ποσό του οποίου εξαρτάται από την κανονική ή κοινωνική σύνταξη που λαμβάνει ο δικαιούχος. Στην Πορτογαλία υπάρχει το επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης για τους ηλικιωμένους είτε έχουν δικαίωμα για ανταποδοτική σύνταξη είτε όχι. Στη Γαλλία, συναντάται το επίδομα ειδικής αλληλεγγύης το οποίο εγγυάται ένα ελάχιστο εισόδημα για τα άτομα ικανά να εργαστούν καθώς και πλήρης αποζημίωση όταν το εισόδημα είναι κάτω από ένα ορισμένο όριο. Στο Ηνωμένο Βασίλειο συναντάται η εισοδηματική στήριξη, δηλαδή εισόδημα που χρηματοδοτείται από τους

φόρους και παρέχει οικονομική βοήθεια σε άτομα που δεν έχουν πλήρη απασχόληση και το εισόδημα των οποίων, ανεξαρτήτως πηγής, είναι κάτω από ένα ελάχιστο επίπεδο.

Η Νορβηγία, η Σουηδία και η Αυστρία εφαρμόζουν συστήματα κοινωνικής πρόνοιας τα οποία εκτός των άλλων καλύπτουν καθορισμένες και μετρήσιμες δαπάνες. Οι δαπάνες αυτές αφορούν την καθημερινότητα και περιλαμβάνουν την κάλυψη βασικών αναγκών όπως, τρόφιμα και ποτά, ρούχα και παπούτσια, είδη υγιεινής, καθημερινή εφημερίδα, τηλεφωνικά έξοδα, έξοδα που σχετίζονται με τη συμμετοχή σε δραστηριότητες ελεύθερου χρόνου και κόστους μεταφοράς. Ειδικότερα το σύστημα της Σουηδίας προβλέπει και την ασφάλιση των νοικοκυριών.⁴

Το ύψος της εισοδηματικής στήριξης υπόκειται σε περιοδική αναθεώρηση και προσαρμογή (τιμαριθμική αναπροσαρμογή). Τα περισσότερα κράτη-μέλη εφαρμόζουν την αυτόματη ρύθμιση με βάση τον δείκτη τιμών καταναλωτή. Ειδικότερα σε ορισμένες χώρες η αύξηση πραγματοποιείται μόνο εάν ο δείκτης τιμών του καταναλωτή αυξάνεται πάνω από ένα ορισμένο ποσοστό (Τσεχία, Λουξεμβούργο, Βέλγιο). Ορισμένα κράτη μέλη προσαρμόζουν το ποσό μόνο μετά από απόφαση της κυβέρνησης π.χ. Λιθουανία, Εσθονία, ενώ σε άλλες χώρες, η προσαρμογή είναι συνάρτηση των διαθέσιμων πόρων του προϋπολογισμού (Βουλγαρία, Λετονία). Επίσης, η περιοδικότητα της ρύθμισης διαφέρει από χώρα σε χώρα, έξι μήνες στη Σλοβενία και Ουγγαρία, ένας χρόνος στην πλειονότητα των κρατών-μελών, κάθε 2 ή 3 χρόνια στην Πολωνία, και ανά τακτά χρονικά διαστήματα στη Λιθουανία και Εσθονία.

1.2 Οι όροι επιλεξιμότητας

Οι πιο κοινές προϋποθέσεις προκειμένου να λάβει κάποιος το Ε.Ε.Ε αφορούν την κατοικία, την ιθαγένεια και την ηλικία.

1.2.1. Η Κατοικία

Οι περισσότερες χώρες προβλέπουν ως απαραίτητη προϋπόθεση για την πρόσβαση στο σύστημα του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος την κατοικία στην χώρα. Οι μόνες εξαιρέσεις είναι η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Στη Σουηδία, οι δικαιούχοι πρέπει να διαθέτουν άδεια παραμονής ενώ στο Η.Β. αρκεί μόνο η παρουσία τους στη χώρα. Σε άλλες χώρες η νόμιμη διαμονή θα πρέπει να υπερβαίνει ένα καθορισμένο χρονικό όριο, για παράδειγμα 7 χρόνια στη Δανία, 5 χρόνια στο Λουξεμβούργο, και από 3 έως 5 χρόνια στην Ισπανία. Σε ορισμένες χώρες, γίνεται αναφορά στην αναγκαιότητα της «μόνιμης κατοικίας», χωρίς ωστόσο, να προσδιορίζεται η ακριβής χρονική διάρκεια: αυτή είναι η περίπτωση της Γαλλίας καθώς και πολλών άλλων κρατών μελών της ΕΕ, όπως είναι η Εσθονία, η Λετονία, η

⁴ Missoc Analysis 2011, Guaranteed Minimum Income Resources, For the European Commission DG Employment, Social Affairs Inclusion, May 2011:
http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/OTHEROUTPUTS/ANALYSIS/2011/MissocAnalysis2011_FINAL_EN.pdf

Λιθουανία, η Μάλτα, η Πολωνία και η Σλοβενία. Είναι πιθανό αυτός ο όρος να έχει ως στόχο τον αποκλεισμό των πολιτών που διαμένουν σε άλλες χώρες της Δυτικής Ευρώπης για πολλούς μήνες του έτους από την πρόσβαση σε μέτρα Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος. Μοναδική εξαίρεση αποτελεί η περίπτωση των Γερμανών που διαμένουν σε ξένες χώρες και οι οποίοι τελούν υπό καθεστώς ανέχειας.

1.2.2. Η Ιθαγένεια

Όσον αφορά την ιθαγένεια, μπορούν να προσδιοριστούν τρεις ομάδες χωρών. Η πρώτη αποτελείται από τις χώρες που χορηγούν Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα μόνο για τους πολίτες τους και ως εκ τούτου η εθνικότητα είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την πρόσβαση στο μέτρο (με εξαίρεση τους αιτούντες άσυλο και άλλες ειδικές κατηγορίες): οι χώρες αυτές είναι η Αυστρία, η Γαλλία, η Μάλτα και η Δανία. Μια δεύτερη κατηγορία χωρών καλύπτει και τους αλλοδαπούς, υπό την προϋπόθεση ότι διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια τους. Αυτές είναι η Φινλανδία, το Λουξεμβούργο, η Ισπανία, η Νορβηγία, η Βουλγαρία, η Ολλανδία, η Πορτογαλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Εσθονία, η Λιθουανία, η Πολωνία, η Ρουμανία, η Σλοβακία, η Σλοβενία και η Σουηδία. Στην Ιρλανδία, οι αλλοδαποί απαιτείται να έχουν μια απλή «άδεια παραμονής», ενώ στην Κύπρο η ιθαγένεια δεν είναι υποχρεωτική για να λάβει κάποιος το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα.⁵

1.2.3. Η Ηλικία

Οι διαφορές μεταξύ των χωρών, όσον αφορά την πρόσβαση στο εν λόγω μέτρο, είναι ακόμα πιο έντονες ως προς τα όρια ηλικίας. Χώρες όπως η Αυστρία, η Δανία, η Φινλανδία, η Γερμανία, η Νορβηγία, η Σουηδία, η Κύπρος, η Βουλγαρία, η Εσθονία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Τσεχική Δημοκρατία καθώς και η Σλοβακία δεν θέτουν όριο ηλικίας για την πρόσβαση στο Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα. Συχνά, όμως, η απουσία ενός ορίου ηλικίας είναι μόνο «τυπική» και όχι ουσιαστική, με την έννοια ότι δεν μεταφράζεται αυτόματα σε υποκειμενικό δικαίωμα του ανηλίκου. Για παράδειγμα στις Σκανδιναβικές χώρες (Νορβηγία, Δανία, Σουηδία και Φινλανδία), όλοι οι νόμοι για το Ε.Ε.Ε. αναφέρουν ως υποχρέωση των γονέων να βοηθούν οικονομικά τα ανήλικα τέκνα τους⁶. Στην Κύπρο αυτός ο κανόνας αφορά μόνο την περίπτωση των παιδιών με ειδικές ανάγκες.

Σε άλλες χώρες προβλέπεται ρητώς ένα ελάχιστο όριο ηλικίας προκειμένου κάποιος να επιλεγεί για το Ε.Ε.Ε. Για το Ηνωμένο Βασίλειο το όριο ηλικίας είναι τα 16 έτη, τα 18 έτη για το Βέλγιο, την Ιρλανδία, τη Μάλτα, την Ολλανδία, τη Σλοβενία, τη Ρουμανία, την Πολωνία και την Πορτογαλία, και τα 25 έτη για το Λουξεμβούργο, τη Γαλλία και την Ισπανία. Υπάρχουν βέβαια εξαιρέσεις που αφορούν έγγαμους ανήλικους με παιδιά όπως είναι το Βέλγιο και η Πορτογαλία. Ανώτατο ηλικιακό όριο, για την πρόσβαση στο μέτρο προβλέπεται

⁵Giannluca Busilacchi, «The different regimes of minimum income policies in the enlarged Europe», BIEN conference, 2008, pp.5

⁶Norwegian Children Act of 1981

ρητά μόνο στην Ισπανία (άνω των 65 ετών) και στη Μάλτα (άνω των 60 ετών). Ειδικότερα στη Γερμανία και την Ολλανδία τα άτομα ηλικίας άνω των 65 εντάσσονται σε ειδικά μέτρα.⁷

1.3 Σύνδεση του Ελάχιστου εγγυημένου Εισοδήματος με την ένταξη στην απασχόληση

Τα περισσότερα ευρωπαϊκά προγράμματα Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος μεριμνούν για την κοινωνική και την επαγγελματική ένταξη των δικαιούχων. Ακόμα και μέτρα κοινωνικής προστασίας που θεσπίστηκαν κατά την μεταπολεμική περίοδο έχουν πρόσφατα τροποποιηθεί προς την κατεύθυνση αυτή. Η αντιμετώπιση του κινδύνου της φτώχειας και της κατάστασης του κοινωνικού αποκλεισμού απαιτεί ένα ισορροπημένο μείγμα πολιτικών ένταξης στην εργασία δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή σε εκείνους που δεν εργάζονται ή που εμπλέκονται σε επισφαλή εργασία.⁸ Η πλειονότητα των κρατών μελών συνδέει το δικαίωμα για παροχές με ένα ελάχιστο βαθμό δέσμευσης για εύρεση εργασίας. Στο Λουξεμβούργο, για παράδειγμα δεν μπορεί να εγκαταλείψει κάποιος την εργασία του χωρίς κάποια βάσιμη αιτιολογία και δεν μπορεί να απολυθεί αν δεν συντρέχουν σοβαροί λόγοι. Η Ελβετία δεν εφαρμόζει τέτοιες πολιτικές επειδή η μέριμνα αφορά ηλικιωμένους και άτομα με αναπηρία. Από την άλλη πλευρά, η Σλοβακία δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην προθυμία των δικαιούχων για εργασία. Τέλος, στην Ισπανία τα προγράμματα επανένταξης στην εργασία δεν σχετίζονται με την καταβολή Ε.Ε.Ε.

Στην νομοθεσία των περισσότερων κρατών μελών προβλέπεται ως υποχρεωτική η εγγραφή των ατόμων στα κέντρα εύρεσης απασχόλησης. Κατά κανόνα, κάθε υποψήφιος δικαιούχος για παροχές κοινωνικής βοήθειας θα πρέπει είτε να αναζητά ενεργά εργασία, είτε να είναι διαθέσιμος για οποιαδήποτε εργασία. Όλα τα κράτη μέλη εστιάζουν κυρίως στην απόκτηση εισοδήματος μέσω σύναψης σύμβασης εργασίας. Στη Ρουμανία, για παράδειγμα, κάποιο από τα μέλη της οικογένειας είναι υποχρεωμένο να εργαστεί προς το συμφέρον της τοπικής αυτοδιοίκησης, με απώτερο στόχο την κοινωνική ένταξη. Στην Ολλανδία, οι σύντροφοι/σύζυγοι των ανέργων θα πρέπει επίσης να αναζητήσουν εργασία. Στη Γερμανία, άτομα που έχουν ανάγκη και που είναι ικανά να εργαστούν, καθώς και τα άτομα που ζουν μαζί τους πρέπει να εξαντλήσουν σε όλες τις δυνατότητες που έχουν για να βελτιώσουν την κατάσταση τους. Βέβαια, ορισμένες κατηγορίες απαλλάσσονται από τις υποχρεώσεις αυτές και αφορούν άτομα που δεν είναι ικανά για εργασία, για διάφορους λόγους.

Στην περίπτωση που η αναζήτηση για εργασία αποτύχει, τα περισσότερα από τα κράτη μέλη προβλέπουν μια «εναλλακτική οδό», κυρίως μέσω της παρακολούθησης προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης. Ορισμένα κράτη-μέλη μάλιστα καθορίζουν συγκεκριμένους όρους όπου κάποιος μπορεί να παρακολουθήσει ένα πρόγραμμα επαγγελματικής κατάρτισης. Στην Ιρλανδία για παράδειγμα, όλα τα άτομα που δεν

⁷European Parliament (2006), Policy Department Economic and Scientific Policy, The role of minimum income for social inclusion in the European Union, pp.35:

http://www.europarl.gr/resource/static/files/projets_pdf/minimum_income_social_inclusion.pdf

⁸Βλέπε: European Commission, Recommendation of the European Commission of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market (COM(2008) 5737).

εργάζονται για διάστημα τριών μηνών, συμμετέχουν στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση με κύριο στόχο την επανένταξή τους στην αγορά εργασίας.

Εκτός από την επαγγελματική κατάρτιση, κάποια κράτη μέλη εφαρμόζουν και άλλους τρόπους υποστήριξης των δικαιούχων. Ειδικότερα στην Γερμανία, οι τοπικές αρχές μπορούν να παρέχουν συμβουλές διαχείρισης χρέους ή ψυχολογική υποστήριξη και συμβουλευτική κατά του εθισμού σε ουσίες. Στην Μάλτα αντίστοιχα, υπάρχουν προγράμματα αποτοξίνωσης για τα ναρκωτικά και το αλκοόλ, ενώ στην Σλοβενία ο δικαιούχος υποχρεούται να συνάψει σύμβαση με το Κέντρο Κοινωνικής Εργασίας.

Ορισμένες χώρες έχουν κάνει περαιτέρω βήματα, επιτρέποντας σε φορείς της δημόσιας διοίκησης να συμμετέχουν στην ενεργοποίηση των υποψήφιων δικαιούχων ως εξής:

- Νορβηγία: η υπηρεσία εργασίας και πρόνοιας μπορεί να θέσει προϋποθέσεις για τη χορήγηση κοινωνικής και οικονομικής βοήθειας, παραδείγματος χάριν, την εργασία στο Δήμο.
- Ρουμανία: ένα από τα μέλη της οικογένειας είναι υποχρεωμένο να εργάζεται προς το συμφέρον της τοπικής αυτοδιοίκησης, με στόχο την κοινωνική ένταξη.
- Βουλγαρία: οι άνεργοι προκειμένου να λάβουν το μηνιαίο επίδομα κοινωνικής πρόνοιας, συμμετέχουν σε προγράμματα που διοργανώνονται από το Δήμο για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών
- Βέλγιο: το Δημόσιο Κέντρο Κοινωνικής Βοήθειας (PCSA) μπορεί να προτείνει μια εργασία στον ενδιαφερόμενο, με σκοπό την απόκτηση επαγγελματικής εμπειρίας καθώς και να τον θέσει στη διάθεση τρίτων (εργοδότες του ιδιωτικού τομέα). Παράλληλα, μπορεί να καλύψει ακόμα και ένα μέρος του μισθού του.⁹

Σχεδόν όλα τα κράτη μέλη επιβάλλουν κυρώσεις τιμωρώντας την "απρόθυμη συμπεριφορά για εργασία». Στη Βουλγαρία, η άρνηση να συμμετάσχουν οι υποψήφιοι δικαιούχοι σε προγράμματα επανένταξης έχει ως αποτέλεσμα την διακοπή της οικονομικής βοήθειας. Η επιβολή κυρώσεων καθορίζεται από νομοθετικές πράξεις, οι οποίες είτε παρέχουν έναν «κενό κανόνα» είτε συνοψίζουν τους λόγους και τις καταστάσεις για τις οποίες πρέπει να επιβληθούν κυρώσεις. Παράδειγμα της πρώτης κατηγορίας αποτελεί η Κύπρος όπου η άρνηση συμμετοχής σε πρόγραμμα κατάρτισης ή η απόρριψη θέσης εργασίας σημαίνει την διακοπή της βοήθειας. Το ίδιο συμβαίνει και στην περίπτωση της Δανίας. Στη δεύτερη κατηγορία κατατάσσεται η Ουγγαρία, όπου το δικαίωμα στις παροχές τερματίζεται αυτόματα αν το πρόσωπο διαγραφεί από το μητρώο αναζήτησης εργασίας. Εάν η συμπεριφορά αυτή παρατηρηθεί για πρώτη φορά τότε προβλέπεται αναστολή της πληρωμής για ένα μήνα, ενώ αν παρατηρηθεί για δεύτερη φορά, τότε αυτό συνεπάγεται τον τερματισμό της παροχής.¹⁰

Κάποια κράτη μέλη παρέχουν οικονομικά κίνητρα σε εργοδότες που προσλαμβάνουν άτομα που λαμβάνουν το επίδομα. Κράτη όπως το Βέλγιο, η Γαλλία, και η Σλοβακία, επιδοτούν τους ιδιοκτήτες επιχειρήσεων που απασχολούν δικαιούχους Ελάχιστου

⁹ www.eapn.ie/standards

¹⁰ Missoc Analysis (2011).

Εγγυημένου Εισοδήματος. Πιο συγκεκριμένα στη Σλοβενία, χορηγούνται 12 μηνιαίες πληρωμές Ε.Ε.Ε. στους εργοδότες που προσλαμβάνουν μακροχρόνια δικαιούχους Ε.Ε.Ε..

1.4 Τα ζητήματα της κάλυψης και της μη ανάληψης

Σε μια προσέγγιση με γνώμονα το δικαίωμα σε ένα καθολικό έσχατο δίκτυο ασφάλειας, η παροχή ελάχιστων πόρων πρέπει όχι απλώς να προσφέρεται αλλά να εξασφαλίζεται σε όλους τους ανθρώπους που έχουν ανάγκη ώστε διασφαλιστεί με αυτόν τον τρόπο η ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Τα συστήματα Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος πρέπει να καλύπτουν ιδανικά το σύνολο του πληθυσμού, ανεξάρτητα από την καταγωγή, την εθνικότητα ή το νόμιμο (ή μη) της διαμονής τους στη χώρα. Παρ' όλα αυτά, στην πράξη δύο κύριοι παράγοντες τείνουν να περιορίσουν αυτή την καθολική κάλυψη. Ο πρώτος σχετίζεται με τα θεσμικά χαρακτηριστικά των συστημάτων που περιορίζουν το δικαίωμα των ατόμων. Για να είναι αποτελεσματικό ένα μέτρο πρέπει ταυτόχρονα να διασφαλίζει ότι θα προσεγγίσει εκείνους που πραγματικά έχουν ανάγκη. Αυτή η ισορροπία είναι στην πράξη πολύ δύσκολο να επιτευχθεί. Διάφορες μελέτες δείχνουν ότι τα περισσότερα καθεστώτα καθολικής πρόνοιας τείνουν να είναι πιο αποτελεσματικά για τη μείωση της φτώχειας και των ανισοτήτων αλλά επιβαρύνουν περισσότερο τις δημόσιες δαπάνες. Τις τελευταίες δεκαετίες η εντονότερη πίεση σε όλες τις χώρες της ΕΕ για τον έλεγχο και τη μείωση των δημόσιων δαπανών έχει προκαλέσει περικοπές της κοινωνικής πρόνοιας. Αυτό έχει σταδιακά μεταφραστεί σε περισσότερες προϋποθέσεις, ενώ η πολιτική χορήγησης των παροχών βάσει των πόρων τείνει να παγιωθεί σε όλες τις χώρες της ΕΕ κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαπέντε ετών. Τα καθεστώτα Πρόνοιας έχουν γίνει πιο ατομικιστικά και λιγότερο καθολικά. Είναι σαφές από τις εκθέσεις των εμπειρογνομόνων ότι οι όροι επιλεξιμότητας των συστημάτων ελάχιστου εισοδήματος ποικίλλουν σε μεγάλο βαθμό σε ολόκληρη την ΕΕ, οδηγώντας έτσι σε σημαντική μεταβολή του βαθμού κάλυψης των ατόμων με πολύ χαμηλά εισοδήματα. Σε ορισμένες χώρες υπάρχουν ακόμα πολλοί άνθρωποι με ιδιαίτερα χαμηλά εισοδήματα οι οποίοι δεν έχουν πρόσβαση σε αυτά τα συστήματα. Από την άλλη πλευρά, ορισμένες χώρες έχουν συστήματα που εξασφαλίζουν αρκετά περιεκτική κάλυψη του μεγαλύτερου μέρους του πληθυσμού ενώ σε άλλες η κάλυψη είναι πολύ περιορισμένη και μερική. Βασικός λόγος αυτής της διαφοροποίησης είναι η ύπαρξη ισχυρών περιφερειακών διαφορών στην κάλυψη.¹¹

Κατά κανόνα, χώρες με περιεκτικά συστήματα όπως η Αυστρία, το Βέλγιο, η Δανία, η Γερμανία, η Φινλανδία και η Σουηδία έχουν την τάση να επιτυγχάνουν την πλήρη κάλυψη όλων των ανθρώπων που έχουν ανάγκη. Για παράδειγμα, στο Βέλγιο "το δικαίωμα στην κοινωνική ενσωμάτωση, είναι οιοσδήποτε καθολικό". Οι Φινλανδοί εμπειρογνώμονες σχολιάζουν ότι «η συνολική κάλυψη δεν θεωρείται ότι είναι ένα σημαντικό πρόβλημα στη Φινλανδία διότι όλοι οι ενήλικες καλύπτονται από έναν τύπο ελάχιστου εισοδήματος». Στη Σουηδία, αποδέκτες κοινωνικής πρόνοιας είναι σε μεγάλο βαθμό νέοι και μετανάστες (περίπου πενήντα τοις εκατό των δικαιούχων γεννήθηκαν εκτός της Σουηδίας). Οι εμπειρογνώμονες

¹¹ Ramon Pena Casas (2005), Setting minimum social standards across Europe, Working Paper I, EAPN, Ireland. Πρόσβαση στο: http://www.eapn.ie/pdfs/155_paper%20%20-%20Issues%20for%20Social%20Standards%20and%20social%20rights.fin.pdf

του Ηνωμένου Βασιλείου θεωρούν ότι, σε σύγκριση με άλλες χώρες της ΕΕ, πιθανό πλεονέκτημα του συστήματος του Ηνωμένου Βασιλείου είναι ότι τα «κενά» της φτώχειας είναι συγκριτικά χαμηλότερα από τα ποσοστά φτώχειας.¹²

Ο δεύτερος παράγοντας περιορισμού της κάλυψης αφορά την στάση των δυνητικών δικαιούχων των προγραμμάτων που πολλές φορές δεν διεκδικούν αυτά που δικαιούνται. Αυτό είναι το ζήτημα της *μη αφομοίωσης/μη ανάληψης*. Πρόκειται για ένα σημαντικό ζήτημα που χρήζει ιδιαίτερης προσοχής. Για παράδειγμα στο Βέλγιο το ποσοστό της μη αφομοίωσης αφορούσε το 3,9% του πληθυσμού το διάστημα 1993 -1997 ενώ η αφομοίωση αφορούσε το 1,2%. Στη Γερμανία παρόλο που το σύστημα προβλέπει καθολική κάλυψη, ένα 25-40% μένει εκτός κάλυψης.

Οι κίνδυνοι της μη αφομοίωσης/μη ανάληψης είναι μεγαλύτεροι για ορισμένες ομάδες. Για παράδειγμα, στο Βέλγιο είναι μεγαλύτερος ο κίνδυνος για τις γυναίκες, ζευγάρια, άτομα με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο και οι ηλικίες 16-24 ετών. Ποιοι είναι όμως οι λόγοι της μη αφομοίωσης; Ένας βασικός λόγος είναι η πολυπλοκότητα του συστήματος (Αυστρία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Φιλανδία) που οδηγεί τα άτομα που δεν είναι εξοικειωμένα με τα συστήματα κοινωνικών παροχών να θεωρούν ότι δεν είναι επιλέξιμοι. Επίσης, η άγνοια σημαντικών πληροφοριών σχετικά με τα δικαιώματά τους και πώς να κινηθούν προκειμένου να προβούν σε αξιώσεις (Τσεχία, Πολωνία, Ολλανδία, Ρουμανία) αποτελεί ένα ακόμα παράγοντα μη αφομοίωσης.

2 Μοντέλα Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος σε ευρωπαϊκές χώρες

2.1 Το Γερμανικό Μοντέλο

Το Sozialhilfe αποτελεί την έσχατη λύση βοήθειας για τους ανθρώπους που δεν μπορούν να εργαστούν λόγω ασθένειας ή αναπηρίας, συνταξιούχους με την κατώτατη σύνταξη, ή παιδιά σε κατάσταση ανάγκης. Ένας από τους στόχους ήταν να εισαχθεί η έννοια της ενεργοποίησης στην αγορά εργασίας. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα την σύνδεση χορήγησης του επιδόματος με την σύναψη σύμβασης μεταξύ του υποψήφιου δικαιούχου και κάποιου φορέα εργασίας. Το μέτρο έχει διάρκεια για όσο διάστημα ο δικαιούχος βρίσκεται σε κατάσταση ανάγκης, με την προϋπόθεση ότι οι δικαιούχοι θα πρέπει να είναι έτοιμοι ανά πάσα στιγμή να εργαστούν. Η ηλικία δεν αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση συνεπώς και οι ανήλικοι μπορούν να είναι δικαιούχοι, ενώ μετά τα 65 έτη αντικαθίσταται από άλλη κοινωνική βοήθεια. Ο σκοπός της κοινωνικής βοήθειας για άτομα που αναζητούν εργασία είναι να ενισχύσει την ατομική ευθύνη εκείνων που έχουν ανάγκη από βοήθεια και να συμβάλλει στην πορεία τους προς την οικονομική ανεξαρτησία.

¹² Hugh Frazer and Eric Marlier (2009), Minimum income Schemes across EU members states, Synthesis Report, October. Πρόσβαση στο: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/minimum-income-schemes-across-eu-member-states_October-2009_en.pdf

Το επίδομα υπολογίζεται με βάση τα χαρακτηριστικά των νοικοκυριών και των συγκεκριμένων αναγκών τους. Η τυπική δομή του επιπέδου πληρωμής περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία:

- 1) Κανονικός συντελεστής για τον «αρχηγό» της οικογένειας (ο αιτών)
- 2) Κανονικός συντελεστής για άλλους ενήλικες στο νοικοκυριό
- 3) Κατ'αποκοπή συντελεστές για κάθε παιδί (ανάλογα με την ηλικία)
- 4) Αύξηση της αποζημίωσης για τους δικαιούχους σε συγκεκριμένες καταστάσεις
- 5) Δαπάνες ενοικίου και θέρμανσης
- 6) Πρόσθετες ενισχύσεις

Το ποσό υπολογίζεται με βάση:

1. Τις βασικές ανάγκες: τρόφιμα, είδη ένδυσης, ενοίκιο, ηλεκτρικό ρεύμα, νερό, φυσικό αέριο (συμπεριλαμβανομένου ως εκ τούτου και του κόστους θέρμανσης), το κόστος των επισκευών (π.χ. ψυγεία, πλυντήρια πιάτων, ποδήλατα) και το κόστος δραστηριοτήτων αναψυχής.

Πίνακας 3: Ποσό ελάχιστου εισοδήματος	
Καθορισμένο ποσό ενίσχυσης για τον αρχηγό του νοικοκυριού/Μεμονωμένο άτομο	€ 345 (Δυτική Γερμανία), €331(Ανατολική Γερμανία)
Καθορισμένο ποσό ενίσχυσης για τα υπόλοιπα μέλη και παιδιά κάτω των 14 ετών	60% του καθορισμένου επιπέδου €207 (Δυτική Γερμανία), € 199(Ανατολική Γερμανία)
Άνω των 14 ετών	80% του καθορισμένου επιπέδου €276(Δυτική Γερμανία), €265 (Ανατολική Γερμανία)
Πηγή: http://www.sozialhilfe24.de	

2. Τις δευτερεύουσες ανάγκες: στα επιδόματα που αφορούν τις βασικές ανάγκες προστίθενται και επιδόματα για συγκεκριμένες ανάγκες ειδικών ομάδων του πληθυσμού.¹³

Πίνακας 4: Προσαύξηση του Ε.Ε.Ε.	
Άνω των 65 ετών Άτομα με αναπηρία άνω των 65 ετών Γυναίκες στην 12 ^ο εβδομάδα κύησης	17% του ποσού για βασικές ανάγκες
Μονογονεϊκές οικογένειες με ένα παιδί > των 7 ετών ή δύο παιδιά ή τρία παιδιά >των 16 ετών	16% του ποσού για βασικές ανάγκες
Ανάπηροι	35% του ποσού για βασικές ανάγκες
Δαπάνη διατροφής	Μεταξύ 20 και 100 ευρώ
Πηγή: http://www.sozialhilfe24.de	

3. Τις ειδικές ανάγκες

¹³European Parliament (2006) pp.68

4. Τα έξοδα κατοικίας (οι παροχές που χορηγούνται για τη στέγαση, θέρμανση και άλλες επιβαρύνσεις που αφορούν την κατοικία, διαμορφώνονται πέραν του καθορισμένου ποσού σε μηνιαία βάση)
5. Την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη για μακροχρόνια φροντίδα μελών της οικογένειας

Να αναφέρουμε εδώ ότι ο υποψήφιος δικαιούχος πρέπει να «εκμεταλλευτεί» την περιουσία του προτού προβεί σε αίτηση κοινωνικής βοήθειας.

Πίνακας 5: Βασικά χαρακτηριστικά Ελάχιστου Εισοδήματος	
Ελάχιστο Εισόδημα	Sozialhilfe (Κοινωνική βοήθεια)
Φορέας Υλοποίησης	Κράτος
Εδαφική διαφοροποίηση κατά την υλοποίηση του μέτρου	Ναι
Χρηματοδότηση	Κράτος
Τύπος χρηματοδότησης	Φορολογία
Όροι/Προϋποθέσεις	Κατοικία
Δικαιούχος ενίσχυσης	Αρχηγός ή μέλος μονάδας νοικοκυριού
Ηλικιακό όριο	Όχι
Διάρκεια ενίσχυσης	Απεριόριστη
Ποσό ενίσχυσης	€ 345 το μήνα
	100% για τον αρχηγό του νοικοκυριού 60% για τα μέλη κάτω των 14 ετών 80% για τα μέλη άνω των 14 90% εάν η /ο σύζυγος μένουν μαζί
Προθυμία δικαιούχου για εργασία	Ναι
Προγράμματα κοινωνικής ένταξης	Ναι, παροχή συμβουλευτικής και προετοιμασία των δικαιούχων για την κοινωνική ένταξη τους.
Άλλα δικαιώματα σε συνδυασμό με την εισοδηματική στήριξη	Επιδόματα για περίθαλψη/στέγαση και θέρμανση
Φορολόγηση ελάχιστου εισοδήματος	Όχι
Πηγή: Policy Department Economic and Scientific Policy	

2.2. Το Γαλλικό μοντέλο

Το Γαλλικό σύστημα Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος ακολουθεί την δομή του Γερμανικού και θέτει ως απαραίτητη προϋπόθεση την σύνδεση της εισοδηματικής στήριξης με μέτρα κοινωνικής ένταξης των δικαιούχων. Παρέχει ένα βασικό εισόδημα σε κάθε άτομο άνω των 25 ετών ή μικρότερης ηλικίας εάν είναι γονέας. Απευθύνεται όχι μόνο σε όσους είναι ανίκανοι να εργαστούν αλλά στηρίζει και τους ανέργους. Σε περίπτωση που διαθέτουν εισόδημα ή πόρους κάτω από το εγγυημένο ποσό τότε μπορούν να αποδεχτούν ένα ατομικό πρόγραμμα επανένταξης στην αγορά εργασίας. Ήδη από το 1988 η Γαλλία εφαρμόζει πολιτικές Ε.Ε.Ε. με επιτυχία υλοποιώντας τα εξής προγράμματα:

- Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα για ηλικιωμένους
- Βασικό επίδομα για άτομα με ειδικές ανάγκες (handicapped adult allowance)

- Επίδομα για μονογονεϊκές οικογένειες (single parent allowance)
- Επίδομα συνοχής (integration allowance)
- Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ή κατώτατο επίδομα ένταξης (Revenu Minimum d'Insertion–RMI)

Το Ε.Ε.Ε. θέτει ως στόχο την στήριξη των δικαιούχων για ένα νέο δημιουργικό ξεκίνημα στην οικονομική, κοινωνική και εργασιακή ζωή και όχι την διαιώνιση της οικονομικής εξάρτησης.¹⁴ Το ποσό του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος καθορίζεται βάσει των πόρων του υποψήφιου δικαιούχου, του/της συζύγου ή συντρόφου αλλά και των εξαρτώμενων μελών. Οι πόροι αυτοί μπορεί να είναι διάφορων ειδών:

- Ημερήσια αποζημίωση από την Κοινωνική Ασφάλιση, λόγω ασθένειας ή εργατικού ατυχήματος
- Επιδόματα ανεργίας
- Οικογενειακά επιδόματα
- Επίδομα για άτομα με ειδικές ανάγκες
- Έσοδα από κινητή και ακίνητη περιουσία καθώς και από τόκους κεφαλαίων
- Έσοδα από άλλες δραστηριότητες

Το ποσό που εισπράττεται είναι η διαφορά μεταξύ του ποσού του Ε.Ε.Ε. και των μηνιαίων προσωπικών πόρων. Στον παρακάτω πίνακα, καταγράφεται το μέγιστο ποσό του Ε.Ε.Ε ανά νοικοκυριό (από τον Ιανουάριο του 2007) το οποίο διαμορφώνεται με βάση τα μέτρα που αφορούν την κατοικία.

Πίνακας 6: Μέγιστο ποσό Ελάχιστου Εισοδήματος ανά νοικοκυριό, από τον Ιανουάριο 2007				
	Μετά την μείωση λόγω των μέτρων για την κατοικία		Χωρίς μείωση	
	Άτομο	Ζευγάρια	Άτομο	Ζευγάρια
	Ευρώ	Ευρώ	Ευρώ	Ευρώ
Χωρίς παιδιά	387,96	555,48	440,86	661,29
Ένα παιδί	555,48	662,61	661,29	793,55
Δύο παιδιά	662,61	794,87	793,55	925,81
Τρία Παιδιά	838,95	971,21	969,89	1.102,15
Τέσσερα παιδιά	1.015,29	1.147,55	1.146,23	1.278,49
Πέντε παιδιά	1.191,63	1.323,89	1.322,57	1.454,83
Κάθε επιπλέον παιδί	176,34	176,34	176,34	176,34
Πηγή: Report by the National Observatory on Poverty and Social Exclusion 2005-2006				

Ο υπολογισμός των πόρων επανεξετάζεται ανά τρίμηνο. Εάν οι πόροι του δικαιούχου υπερβούν το ποσό του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος, η πληρωμή διακόπτεται από την πρώτη ημέρα του επόμενου μήνα. Όσον αφορά την ένταξη στην αγορά εργασίας, ένας

¹⁴European Parliament (2006), pp. 28-32.

τρόπος είναι η δημιουργία επιχειρήσεων που άπτονται του κοινωνικού τομέα για την πρόσληψη ατόμων που ανήκουν στις ευπαθείς ομάδες και είναι αποδέκτες του Ε.Ε.Ε.¹⁵

Πίνακας 7: Βασικά χαρακτηριστικά Ελάχιστου Εισοδήματος	
Ελάχιστο Εισόδημα	Revenue Minimum d' Insertion (RMI)
Φορέας υλοποίησης	Κράτος
Εδαφική διαφοροποίηση κατά την υλοποίηση	Όχι
Χρηματοδότηση	Κράτος
Τύπος χρηματοδότησης	Φορολογία
Όροι/προϋποθέσεις	Κατοικία
Δικαιούχος ενίσχυσης	Νοικοκυριό και εξαρτώμενα μέλη άνω των 25 ετών
Ηλικιακό όριο	Από 25, αλλά και κάτω των 25 όταν έχουν παιδιά
Διάρκεια ενίσχυσης	3 μήνες, με πιθανότητα επέκτασης από 3 μήνες σε ένα χρόνο
Ποσό ενίσχυσης	€440,86 το μήνα
	100% για τον αρχηγό του νοικοκυριού +50% ζευγάρι χωρίς παιδιά +30% ζευγάρι με ένα παιδί +30% ζευγάρι με 2 παιδιά +40% ζευγάρι με τρία παιδιά
Προθυμία δικαιούχου για εργασία	Ναι
Προγράμματα κοινωνικής ένταξης	Ναι, συμβόλαιο κοινωνικής ένταξης
Άλλα δικαιώματα σε συνδυασμό με την εισοδηματική στήριξη	Επίδομα στέγασης
Φορολόγηση ελάχιστου εισοδήματος	όχι
Πηγή: Policy Department Economic and Scientific Policy	

2.3. Το Ιταλικό Μοντέλο

Η Ιταλία ανήκει στο Νότιο Ευρωπαϊκό μοντέλο πρόνοιας, που χαρακτηρίζεται από τον αδύναμη κοινωνική πολιτική αναφορικά με την φτώχεια, τον κοινωνικό αποκλεισμό και τα προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος, αποδίδοντας σημαντική βαρύτητα στο ρόλο της οικογένειας.

Το ελάχιστο εισόδημα στην Ιταλία θεσπίστηκε σε εθνικό επίπεδο το 1999 και εφαρμόστηκε πιλοτικά το διάστημα από το 1999 έως το 2004, σε 39 δήμους αρχικά και στη συνέχεια επεκτάθηκε σε 305 δήμους, κυρίως στην Νότια Ιταλία. Το 2004 η κυβέρνηση σχεδίασε ένα νέο σύστημα ελάχιστης στήριξης του εισοδήματος, με την ονομασία «Reddito di ultimaistanza», αλλά στο τέλος δεν το χρηματοδότησε. Το 2001, μετά από αναθεώρηση του

¹⁵Μ. Ματσαγγάνης, *Η Κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της, Ο ρόλος του Ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική*, εκδόσεις κριτική, 2004, σελ.120

Συντάγματος, οι περιφέρειες ανέλαβαν την άσκηση κοινωνικής πολιτικής αφήνοντας στο Εθνικό Κοινοβούλιο μόνο τον ορισμό των «εθνικών ελάχιστων προτύπων της ποιότητας και της διαθεσιμότητας της κοινωνικής βοήθειας». Μετά την τροποποίηση αυτή, ορισμένες από τις περιφέρειες, κυρίως στο νότιο τμήμα της Ιταλίας, θέσπισαν διάφορα μέτρα εμπνεόμενα από το εθνικό πείραμα του Ε.Ε.Ε που όμως τελικά δεν υλοποιήθηκαν .

Οι δυνητικοί δικαιούχοι ήταν οικογένειες με εισόδημα κάτω από ένα συγκεκριμένο όριο διαμορφωμένο με βάση μια κλίμακα ισοδυναμίας που λάμβανε υπόψη την σύνθεση του νοικοκυριού και δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στα άτομα με αναπηρία και τα παιδιά. Η οικονομική φτώχεια ήταν το μοναδικό κριτήριο για την πρόσβαση στο μέτρο χωρίς να θέτει ως απαραίτητη προϋπόθεση την ενεργοποίηση των δικαιούχων. Το 72% των δικαιούχων ήταν άνεργοι, το 20,3% εργαζόμενοι και το 7,3% συνταξιούχοι. Η διαχείριση των προγραμμάτων Ε.Ε.Ε ανατέθηκε στις τοπικές κοινωνικές υπηρεσίες.¹⁶

Η συμμετοχή σε προγράμματα κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης ήταν υποχρεωτική, αλλά στην πραγματικότητα σε πολλούς δήμους οι δυσκολίες που ανέκυψαν κατά τη διαμόρφωση και την εφαρμογή των προγραμμάτων την κατέστησε τυπική.

Το ποσό της επιδότησης ανά δικαιούχο υπολογίζεται με βάση τη διαφορά του ορίου που είναι διαμορφωμένο με βάση την κλίμακα ισοδυναμίας και του μηνιαίου εισοδήματος της οικογένειας. Κατά την περίοδο 2000-2003, ωφελήθηκαν από το μέτρο 44.765 οικογένειες (δηλ. το 60% του συνόλου των αιτήσεων). Ο αριθμός των δικαιούχων αντιπροσώπευε το 1,7% των ιταλικών οικογενειών που βρίσκονταν κάτω από το καθορισμένο κατώφλι της φτώχειας.

Κατά τη διάρκεια της πιλοτικής φάσης, 28.000 άτομα έλαβαν μέρος σε προγράμματα κοινωνικής ένταξης: αυτό συνέβη κυρίως στο Βόρειο τμήμα της Ιταλίας, σε αντίθεση με το Νότιο όπου οι τοπικές αρχές δεν ήταν κατάλληλα προετοιμασμένες για το σχεδιασμό τέτοιων προγραμμάτων. Το 43% των προγραμμάτων αφορούσε κοινωνικές δραστηριότητες, το 21% την οικογενειακή φροντίδα και υποστήριξη και ένα 10% την βασική εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση.¹⁷

¹⁶Policy Department Economic and Scientific Policy, *The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the EU*, 2007, pp. 84

¹⁷European Parliament (2006), pp. 85.

Πίνακας 8: Βασικά χαρακτηριστικά Ελάχιστου Εισοδήματος	
Ελάχιστο Εισόδημα	Minimum income (Reddito di base o reddito di cittadinanza)
Φορέας για την υλοποίηση του μέτρου	Δήμος ή Περιφέρεια
Εδαφική διαφοροποίηση κατά την υλοποίηση	Ναι
Χρηματοδότηση	Δήμος ή Περιφέρεια
Τύπος χρηματοδότησης	Φορολογία
Όροι/Προϋποθέσεις	Μη ανταποδοτικό, κατοικία στην περιοχή
Δικαιούχος ενίσχυσης	Οικογένεια
Ηλικιακό όριο	Ενήλικες και ηλικιωμένοι
Διάρκεια ενίσχυσης	Προσωρινή διάρκεια
Ποσό ενίσχυσης	Εξαρτάται από την περιοχή και την σύνθεση της οικογένειας
Προθυμία για εργασία	Εξαρτάται την περιοχή
Προγράμματα κοινωνικής ένταξης	Εξαρτάται την περιοχή
Άλλα δικαιώματα σε συνδυασμό με την εισοδηματική στήριξη	Εξαρτάται την περιοχή
Φορολόγηση ελάχιστου εισοδήματος	όχι
Πηγή: Policy Department Economic and Scientific Policy	

2.4. Το Πορτογαλικό μοντέλο

Στην Πορτογαλία το πρόγραμμα του Ε.Ε.Ε. θεσμοθετήθηκε με νόμο το 1996, σαν μια προσπάθεια ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής, ενώ το 2003 το πρόγραμμα αυτό τροποποιήθηκε. Το ελάχιστο εισόδημα αναγνωρίζεται ως ατομικό δικαίωμα,¹⁸ ανεξάρτητα αν καταβάλλονται εισφορές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Το Ε.Ε.Ε. στην Πορτογαλία ορίζεται ως ένα χρηματικό επίδομα για την εξασφάλιση ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης σε συνάρτηση με κάποιο πρόγραμμα κοινωνικής ή επαγγελματικής ένταξης. Το εισόδημα αναφοράς υπολογίζεται με βάση τα περιουσιακά στοιχεία των μελών του νοικοκυριού, ενώ θα πρέπει να είναι μικρότερο από το ποσό που ορίζεται ως εγγυημένο. Η διάρκεια της παροχής είναι 12 μήνες. Το εγγυημένο ποσό έχει καθοριστεί με βάση την βασική μη ανταποδοτική σύνταξη. Το Πορτογαλικό Ε.Ε.Ε. συνδυάζεται και με άλλα επιδόματα. Δικαίωμα αίτησης για το Ε.Ε.Ε έχουν όλοι όσοι διαμένουν μόνιμα στη χώρα.

Η εξατομίκευση των συμπληρωματικών υπηρεσιών πέραν της εισοδηματικής στήριξης εφαρμόζεται σε τοπικό επίπεδο από την αρμόδια υπηρεσία. Επιπλέον οι δικαιούχοι είναι υποχρεωμένοι να εγγράφονται στα γραφεία ευρέσεως εργασίας και να παρακολουθούν σεμινάρια κατάρτισης για την απόκτηση δεξιοτήτων και εργασιακής εμπειρίας.

¹⁸ΙΝΕ/ΓΣΕΕ (2010), «Το Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα και οι Πολιτικές του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην ΕΕ -15», Μελέτες /9, Δεκέμβριος, σελ.40.

Το μέτρο του Ε.Ε.Ε στην Πορτογαλία, μείωσε την ένταση της φτώχειας άλλα όχι το δείκτη φτώχειας.¹⁹ Ο συνολικός αριθμός δικαιούχων του Ε.Ε.Ε είναι λιγότερο από το 5% του πορτογαλικού πληθυσμού, ενώ το ποσοστό των φτωχών κατά την τελευταία δεκαετία αντιστοιχεί περίπου στο 20% του συνολικού πληθυσμού.

Πίνακας 9: Βασικά χαρακτηριστικά Ελάχιστου Εισοδήματος	
Ελάχιστο Εισόδημα	Social insertion income (Rendimento social de inserção)
Φορέας υλοποίησης	Κράτος
Εδαφική διαφοροποίηση κατά την υλοποίηση	Όχι
Χρηματοδότηση	Κράτος
Τύπος χρηματοδότησης	Φορολογία
Όροι/Προϋποθέσεις	Κατοικία
Δικαιούχος ενίσχυσης	Νοικοκυριό
Ηλικιακό όριο	Άνω των 18 και κάτω των 18 όταν έχουν εξαρτώμενα μέλη
Διάρκεια ενίσχυσης	12 μήνες με δυνατότητα επέκτασης βάση προϋποθέσεων
Συνδυασμός με άλλα επιδόματα	Ναι
Ποσό ενίσχυσης	Μεμονωμένο άτομο μέχρι € 177,05 μηνιαίως
	Μεμονωμένο άτομο: 100% Δεύτερος ενήλικας: +100% Τρίτος ενήλικας: +70% Πρώτο και δεύτερο παιδί : +50% Άνω των δύο παιδιών: +60%
Προθυμία για εργασία	Ναι
Προγράμματα κοινωνικής ένταξης	Ναι
Άλλα συνδεδεμένα δικαιώματα με την εισοδηματική στήριξη	Όχι
Φορολόγηση ελάχιστου εισοδήματος	Όχι
Πηγή: Policy Department Economic and Scientific Policy	

2.5 Συμπέρασμα από την Ευρωπαϊκή εμπειρία

Τα κύρια σημεία που προκύπτουν από την Ευρωπαϊκή εμπειρία είναι τα εξής:

- Τα προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος συνεχίζουν να διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των κρατών-μελών ως προς το επίπεδο της γενναιοδωρίας και της επάρκειας.

¹⁹Βλ. Rodrigues, C. Farinha (2004), "The redistributive impact of the Guaranteed Minimum Income in Portugal", Instituto Superior de Economia e Gestão - DE Working papers 9: <http://pascal.iseg.utl.pt/~depeco/wp/wp092004.pdf>
Βλ. επίσης: Pereirinha, J.(2006) "Poverty and Antipoverty policies in Portugal: the experience of the guaranteed minimum income", in Petmesidou, M. and Papatheodorou, C., Poverty and social deprivation in the Mediterranean: Trends, Policies and Wealfare prospects in the Millennium, London/New York.

- Η Ελλάδα είναι το μοναδικό κράτος μέλος που δεν έχει υλοποιήσει το μέτρο του Ε.Ε.Ε.
- Δεν υπάρχουν κοινά κριτήρια για τη θέσπιση ενός «επιπέδου επάρκειας» και δεν υπάρχει συναίνεση ως προς το επίπεδο του ελάχιστου εισοδήματος που είναι απαραίτητο για να ξεφύγει κάποιος από την κατάσταση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.
- Οι προϋποθέσεις για την παροχή του Ε.Ε.Ε. έχουν ενισχυθεί και η διαθεσιμότητα για εργασία θεωρείται βασικό απαιτούμενο. Αυτό έχει προκαλέσει αρνητικές επιπτώσεις για τις ευπαθείς ομάδες, όπως οι μονογονεϊκές οικογένειες.
- Στα κράτη μέλη της ΕΕ εφαρμόζονται αυστηρές κυρώσεις σε όσους απορρίπτουν μια προτεινόμενη θέση εργασίας.
- Το χαμηλό ποσοστό απορρόφησης του μέτρου παραμένει ανησυχητικό (Coverage and take-up)
- Σε κάποια κράτη μέλη της ΕΕ το ελάχιστο εισόδημα συνδέεται με ένα ολοκληρωμένο δίκτυο ασφάλειας που αποτελείται από διαφορετικά προγράμματα για την προώθηση της επανένταξης και της αυτάρκειας.
- Πολλές χώρες έχουν θεσπίσει ειδικά μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης, τόσο για την καταπολέμηση της ανεργίας (όπως ενισχύσεις και κίνητρα στις επιχειρήσεις, ή οικονομικά μέτρα στήριξης για τους ανέργους) όσο και για την ενίσχυση της κοινωνικής βοήθειας. Για την προστασία του εισοδήματος των ατόμων και των οικογενειών τους, ορισμένα κράτη μέλη έχουν τροποποιήσει τα κριτήρια επιλεξιμότητας και τη διάρκεια της ενίσχυσης.
- Μεγάλο ποσοστό των ανέργων επωφελείται κατά κύριο λόγο μόνο από το ελάχιστο εισόδημα.
- Υπάρχει δυσκολία απεξάρτησης από το επίδομα και ένα μικρό ποσοστό επιτυγχάνει να βρει αμειβόμενη εργασία.

3. Η περίπτωση της Ελλάδας

3.1 Ανεργία και φτώχεια

Σύμφωνα με την ΕΛ.ΣΤΑΤ, κατά το Β' τρίμηνο του 2014 το ποσοστό ανεργίας ήταν 26,6%, έναντι 27,8% του προηγούμενου τριμήνου και 27,3% του αντίστοιχου τριμήνου του 2013. Ο αριθμός των ανέργων ανήλθε σε 1.280.101 ενώ πλήττει πλέον και τους αρχηγούς των νοικοκυριών, δηλ. εργαζόμενους άνδρες στην παραγωγική ηλικία. Η ανεργία των νέων 15-24 ετών ανήλθε στο 52%, ενώ πολλά νοικοκυριά είναι χωρίς κανέναν εργαζόμενο άλλα και χωρίς πόρους. Παράλληλα υπήρξε δραματική μείωση των αποδοχών, ενώ ο κατώτατος μισθός βρίσκεται κάτω από το επίπεδο του 2000.

Η φτώχεια μπορεί να εκτιμηθεί με τη βοήθεια τριών δεικτών. Ο πρώτος δείκτης αναφέρεται στην σχετική φτώχεια ο οποίος μετρά το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα χαμηλότερο από το 60% του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος. Όταν το διάμεσο εισόδημα αυξάνεται ή μειώνεται τότε και το όριο της φτώχειας αυξάνεται ή μειώνεται

αντίστοιχα. Συγκεκριμένα, το 2013 το όριο φτώχειας ήταν 432 ευρώ το μήνα για ένα άτομο και 908 ευρώ για μια τετραμελή οικογένεια. Ο δεύτερος δείκτης αναφέρεται στο σταθερό όριο σχετικής φτώχειας, δηλαδή στο ποσοστό του πληθυσμού που είχε το 2013 εισόδημα χαμηλότερο του 60% του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος του 2009. Το σταθερό όριο φτώχειας για το 2013 ήταν 665 ευρώ για ένα άτομο και 1.397 ευρώ για τετραμελή οικογένεια. Τέλος, ο τρίτος δείκτης αναφέρεται στο όριο της ακραίας φτώχειας το οποίο μπορεί να καθοριστεί από το κόστος του βασικού καλαθιού αγαθών για ένα ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης. Ένα τέτοιο καλάθι για την Αττική (για το έτος 2013), για ένα νοικοκυριό χωρίς έξοδα στεγαστικού δανείου και ενοικίου είναι 233 ευρώ για ένα άτομο και 684 ευρώ για μια τετραμελή οικογένεια.²⁰

Με βάση την έρευνα εισοδημάτων και συνθηκών διαβίωσης των νοικοκυριών^{2,5} εκατομμύρια άτομα βρίσκονται κάτω από το χρηματικό όριο της σχετικής φτώχειας, με βάση το εισόδημα του μεσαίου νοικοκυριού (το 60%). Επιπλέον, 3,8 εκατομμύρια άτομα βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας λόγω υλικών στερήσεων και ανεργίας. Η Ελλάδα σύμφωνα με την Eurostat βρίσκεται στην χειρότερη θέση στην ΕΕ-28 όσον αφορά τον κίνδυνο φτώχειας. Η Ελλάδα επίσης συγκαταλέγεται στην ομάδα των χωρών με τη μεγαλύτερη φτώχεια (23,1%) και προηγείται της Ισπανίας, Ρουμανίας και Βουλγαρίας ενώ κατέχει την τέταρτη χειρότερη θέση ως προς τον δείκτη χάσματος της φτώχειας μετά την Ισπανία, Ρουμανία και Βουλγαρία.

Επίσης, σύμφωνα με έρευνα του ΟΟΣΑ²¹, η Ελλάδα βρίσκεται στην τέταρτη χειρότερη θέση μεταξύ 35 χωρών με βάση τους δείκτες ευημερίας και ποιότητας ζωής, χειρότερα ακόμα και από την Τουρκία. Μια άλλη σημαντική διάσταση της φτώχειας, αφορά την παιδική φτώχεια (26,5% το 2012), τα μονογονεϊκά νοικοκυριά, τα πολυμελή νοικοκυριά, οι μη οικονομικά ενεργοί και τα άτομα με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο.²²

3.2 Τα μέτρα κατά της φτώχειας

Η ελληνική κοινωνική πολιτική βασίζεται στη χορήγηση επιδομάτων σε συγκεκριμένες κοινωνικές κατηγορίες ανεξάρτητα από το ύψος του εισοδήματος. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα κάποιες κοινωνικές ομάδες να υπέρ-προστατεύονται και άλλες, που ενδεχομένως χρήζουν μεγαλύτερης ανάγκης, να βρίσκονται έξω από το δίκτυο κοινωνικής ασφάλειας. Η διατήρηση των πολιτικών αυτών -μεσούσης της κρίσεως- οδηγεί σε περαιτέρω όξυνση των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων. Η αναμόρφωση του συστήματος κοινωνικής πολιτικής είναι επιτακτική και χρήζει βελτίωσης τόσο ως προς την **αποτελεσματικότητα** (δηλ. το ποσοστό κατά το οποίο βελτιώνεται το επίπεδο σχετικής φτώχειας) όσο και ως προς την **αποδοτικότητα** (δηλ. μείωση της ακραίας φτώχειας με την

²⁰ Μ.Ματσαγγάνης (2014), «Φτώχεια και Δημόσια Πολιτική στην Ελλάδα της Κρίσης», κεφ. 4, σελ.49-51, στο *Δημοσιονομική προσαρμογή; Ποσό δίκαιη η κατανομή των βαρών;*, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Αθήνα, 2014.

²¹ OECD(2013), "Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty in the OECD", Paris.

²² Θ. Μητράκος (2014), «Δημοσιονομική προσαρμογή: Η τρέχουσα εμπειρία από την οικονομική κρίση», κεφ. 5, σ. 59-66, στο *Δημοσιονομική προσαρμογή; Ποσό δίκαιη η κατανομή των βαρών;*, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Αθήνα, 2014.

μικρότερη δαπάνη). Όπως αναφέρει και η έκθεση του ΟΟΣΑ (2013), υπάρχει μια μη ισόρροπη κατανομή της κοινωνικής προστασίας σε όλο το φάσμα των τυπικών κινδύνων.

Τα κύρια μέτρα ελάφρυνσης της φτώχειας στην Ελλάδα συνίστανται στη χορήγηση επιδομάτων, τα οποία απευθύνονται σε νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος. Το βασικότερο από τα επιδόματα αυτά είναι το τακτικό επίδομα ανεργίας που χορηγείται υπό ιδιαίτερα αυστηρές προϋποθέσεις με αποτέλεσμα ένα πολύ μικρό ποσοστό ανέργων να επωφελείται από αυτό. Πιο συγκεκριμένα, κατά το πρώτο τρίμηνο του 2013, το επίδομα ανεργίας έλαβαν 233.000 άνεργοι όταν ο συνολικός αριθμός ανέργων ανερχόταν σε 1.355.000 άτομα, δηλαδή μόλις το 17% του συνόλου. Το δεύτερο τρίμηνο του 2013 το ποσοστό των δικαιούχων μειώθηκε περαιτέρω στο 12%.

Το 2001 θεσμοθετήθηκε το επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας σαν συμπλήρωμα στο τακτικό επίδομα ανεργίας (200 ευρώ μηνιαίως με συνολική διάρκεια 12 μήνες). Χαρακτηριζόταν από αυστηρά κριτήρια επιλεξιμότητας, όπως ετήσιο εισόδημα του δικαιούχου κάτω από 12.000 ευρώ, ηλικία τουλάχιστον 45 ετών και ο δικαιούχος να έχει λάβει τακτικό επίδομα ανεργίας επί 12 μήνες. Ο νόμος 4093/2012, διέυρνε τα κριτήρια επιλεξιμότητας για την χορήγηση του επιδόματος μακροχρόνιας ανεργίας, μειώνοντας την κατώτατη ηλικία από 45 σε 20 έτη (από το 2014), ενώ το μέγιστο επιτρεπόμενο ετήσιο εισόδημα μειώνεται από 12.000 ευρώ σε 10.000 ευρώ (προσαυξημένο κατά 586 ευρώ για κάθε παιδί).²³

Επίσης, η Ελλάδα παρουσιάζει υψηλή συνταξιοδοτική δαπάνη²⁴ και ταυτόχρονα εμφανίζει πολύ διευρυμένη φτώχεια των ηλικιωμένων.²⁵ Για τους ανασφάλιστους υπερήλικες προβλέπεται σύνταξη που χορηγείται από τον ΟΓΑ και η οποία χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό παρέχοντας ένα χαμηλό ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Ακόμα, τα επιδόματα αναπηρίας ήταν ένα από τα μέτρα αντιμετώπισης της φτώχειας τα οποία λόγω του στρεβλού συστήματος εξέτασης των αιτούντων κατέληγαν και σε μη πραγματικά δικαιούχους.²⁶

Σε γενικές γραμμές, το κοινωνικό σύστημα ιστορικά έχει αποτύχει να εκπληρώσει τους στόχους του ενώ όπου έγινε προσπάθεια βελτίωσης μέσω φορολογικών ελαφρύνσεων απέτυχε ακόμα περισσότερο.

3.3 Η αναμόρφωση των κοινωνικών επιδομάτων

Κύριο χαρακτηριστικό της χορήγησης των κοινωνικών επιδομάτων στην Ελλάδα είναι η πολυδιάσπασή τους σε επιμέρους αποσπασματικές κατηγορίες γεγονός που προστατεύει ορισμένες πληθυσμιακές ομάδες και αφήνει εκτός άλλες (επιλεκτικότητα της κοινωνικής προστασίας). Στο πλαίσιο αυτό, έρχονται να προστεθούν οι μέχρι πρόσφατα καθυστερήσεις στη χορήγηση ορισμένων προνοιακών επιδομάτων και παροχών (π.χ. τα οικογενειακά

²³Μ. Μασσαγγάνης, *Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της, Ο ρόλος του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική*, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2004, σελ.60

²⁴13% του ΑΕΠ

²⁵35% των ατόμων άνω των 65 ετών

²⁶Το 1989 με υπουργική απόφαση καταργήθηκαν οι εισοδηματικοί έλεγχοι για την χορήγηση των επιδομάτων αναπηρίας.

επιδόματα).²⁷ Επίσης, η πρακτική των εφάπαξ ενισχύσεων, όπως τα επιδόματα κοινωνικής αλληλεγγύης, λόγω των αυστηρών κριτηρίων επιλεξιμότητας δεν συνέβαλαν στην άμβλυση της φτώχειας άλλα αντίθετα, μεγέθυναν τα «κενά» στο δίκτυο κοινωνικής ασφάλειας.

Οι φορείς που αναλαμβάνουν τη χορήγηση των επιδομάτων τις περισσότερες φορές δεν είναι οι πλέον αρμόδιοι, όπως για παράδειγμα η χορήγηση του επιδόματος πολυτέκνων από τον ΟΓΑ, των οικογενειακών επιδομάτων των μισθωτών από τον ΟΑΕΔ και τέλος, η επιδότηση εργατικής εισφοράς χαμηλόμισθων από το ΙΚΑ.²⁸

Η έκθεση του ΟΟΣΑ²⁹ προτείνει για την μεταρρύθμιση των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα τα εξής: την αναμόρφωση των οικογενειακών επιδομάτων, την επέκταση του επιδόματος ανεργίας και της διάρκειάς του βάσει εισοδηματικών κριτηρίων και την ενίσχυση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Επίσης, προτείνει να θεσμοθετηθεί ένα νέο στεγαστικό επίδομα με εισοδηματικά κριτήρια. Επιπλέον, συνιστά την ενοποίηση των επιδομάτων αναπηρίας τα οποία θα χορηγούνται πλέον βάσει εισοδηματικών κριτηρίων. Τέλος, συνιστά την επέκταση των επιδομάτων ανεργίας μέχρι 24 μήνες και την χορήγησή τους ανεξαρτήτως της ηλικίας των ανέργων. Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η έκθεση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, που προτείνει την κατάργηση αριθμού επιδομάτων και την αντικατάστασή τους από το Ε.Ε.Ε. Στην παρούσα χρονική στιγμή, η υλοποίηση του προγράμματος του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος καθίσταται αναγκαία. Το Ε.Ε.Ε. θα λειτουργήσει ως ύστατο δίκτυο κοινωνικής ασφάλειας για τα άτομα και τα νοικοκυριά που απειλούνται από ακραία φτώχεια και που δεν λαμβάνουν κοινωνική βοήθεια.

3.4 Η πιλοτική εφαρμογή του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην Ελλάδα

Η πιλοτική εφαρμογή του Ε.Ε.Ε έχει προγραμματιστεί να εφαρμοστεί σε 13 δήμους.³⁰ Η δαπάνη της πιλοτικής εφαρμογής του για το διάστημα 2013-2014 ανέρχεται σε 20 εκατ. Ευρώ και το ποσό του Ε.Ε.Ε ξεκινά από 200 ευρώ για άγαμο και αυξάνεται ανάλογα με την οικογενειακή κατάσταση του δικαιούχου. Στην περίπτωση των εγγάμων προστίθενται 100 ευρώ για κάθε ενήλικο μέλος της οικογένειας πέραν του συζύγου και 50 ευρώ για κάθε τέκνο. Έτσι ένα ζευγάρι με δύο ανήλικα παιδιά χωρίς καμία πηγή εισοδήματος θα λάβει το σύνολο του Ε.Ε.Ε , δηλαδή 400 ευρώ (Πίνακες 11,12). Η έναρξη του προγράμματος είχε προγραμματιστεί για το Σεπτέμβριο του 2014.

²⁷Σύμφωνα με τον υφυπουργό εργασίας θα καταβληθεί η τρίτη δόση του οικογενειακού επιδόματος, ενώ θα εξοφληθούν και οι δύο προηγούμενες δόσεις για όσους δεν τις έχουν λάβει.

²⁸Μ. Ματσαγγάνης, *Η Κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της, Ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική*, Εκδόσεις Κριτική, σελ.84

²⁹ΟΟΣΑ (2013) *Ελλάδα: Μεταρρύθμιση των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας*. Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ. Παρίσι.

³⁰Άρθρο 5 της υπουργικής απόφασης.

Σημαντική καινοτομία είναι ότι η ένταξη στο πρόγραμμα κρίνεται με βάση το πραγματικό εισόδημα³¹ σε πραγματικό χρόνο και στηρίζεται αποκλειστικά στη φορολογική δήλωση του προηγούμενου έτους του δικαιούχου. Τεκμαρτά εισοδήματα και αντικειμενικές δαπάνες δεν λαμβάνονται υπόψη κατά τον υπολογισμό του ποσού του Ε.Ε.Ε. Επίσης, εξαιρείται το 20% από μισθωτές υπηρεσίες, από επιδόματα κατάρτισης, από εισόδημα με δελτίο παροχής υπηρεσιών ή εργόσημο και ποσά από εισφορά αλληλεγγύης ή κοινωνικής ασφάλισης. Επιπλέον, το μέτρο του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος καλύπτει και τους ανασφάλιστους υπερήλικες όπως συμβαίνει και στην Πορτογαλία. Η ακίνητη περιουσία δεν πρέπει να υπερβαίνει το ποσό των 6.000 ευρώ. Επιπρόσθετα, εάν σε μια οικογένεια ο σύζυγος παίρνει επίδομα ανεργίας 360 ευρώ η οικογένεια αποκλείεται αυτόματα από το δικαίωμα για Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα.³² Στην περίπτωση που κάποιος παίρνει το επίδομα μακροχρόνιου ανέργου των 200 ευρώ τότε δικαιούται τη διαφορά, δηλαδή 150 ευρώ. Οι μονογονεϊκές οικογένειες με ένα ανήλικο τέκνο ή με ένα ενήλικο δικαιούνται το ποσό των 300 ευρώ. Τα ποσά αυτά σύμφωνα με τον υπουργό Εργασίας Γιάννη Βρούτση και τον υφυπουργό Βασίλη Κεγκέρογλου, «είναι αφορολόγητα, ακατάσχετα και δεν υπόκεινται σε καμία κράτηση».

Ως προς τα περιουσιακά στοιχεία, λαμβάνεται υπόψη η ακίνητη και η κινητή περιουσία καθώς και οι καταθέσεις, π.χ. για ένα μεμονωμένο άτομο η συνολική επί φόρου αξίας της περιουσίας του δεν πρέπει να υπερβαίνει τις 90.000 ευρώ ενώ αυξάνεται κατά 15.000 ευρώ για κάθε ενήλικο μέλος και κατά 10.000 για κάθε τέκνο αλλά δεν ξεπερνάει τις 200.000 ευρώ. Στην περίπτωση που η οικογένεια έχει κάποιο εισόδημα, αυτό αφαιρείται και δικαιούται τη διαφορά. Για παράδειγμα, εάν ένα ζευγάρι με δύο ανήλικα παιδιά δικαιούται Ε.Ε.Ε € 4.800 ετησίως αλλά έχει εισόδημα € 2.000, τότε το ποσό θα διαμορφωθεί στα € 2.800, συνεπώς θα λάβει € 233 το μήνα. Το συνολικό ύψος των καταθέσεων και η τρέχουσα αξία των μετοχών δεν πρέπει να υπερβαίνει το διπλάσιο του εισοδήματος που αναλογεί στο εγγυημένο εισόδημα.

Για οικογένειες αλλοδαπών απαιτείται νόμιμη διαμονή για πέντε χρόνια και εάν είναι υπήκοοι τρίτων χωρών θα απαιτούνται νόμιμη διαμονή πέντε ετών, άδεια μακρόν διαμένοντος και άδεια διαμονής δεύτερης γενιάς.

Το μέτρο του Ε.Ε.Ε συνδυάζεται με χορήγηση επιδόματος θέρμανσης, πρόγραμμα κοινωνικού παντοπωλείου, βιβλιάριο ανασφάλιστου καθώς και επιδοτούμενα προγράμματα απασχόλησης και κατάρτισης.³³ Οι αιτήσεις υποβάλλονται ηλεκτρονικά και οι πληρωμές πραγματοποιούνται μέσω τράπεζας.³⁴ Η παροχή διακόπτεται εάν ο δικαιούχος απομακρυνθεί από την Ελλάδα πέραν του διμήνου (εκτός αν συντρέχουν λόγοι νοσηλείας) ή αν αρνηθεί να απασχοληθεί σε θέση που του προτείνει ο ΟΑΕΔ. Η υπηρεσία της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Κοινωνικής Ασφάλισης επωμίζεται το βάρος της ρύθμισης. Βασικός στόχος μετά την πιλοτική εφαρμογή είναι η επέκταση του μέτρου για την κάλυψη του 7% του πληθυσμού που βρίσκεται σε ανάγκη και προβλέπεται ότι θα στοιχίσει από 850 εκατομμύρια έως 1 δισ. ευρώ.

³¹Το πραγματικό εισόδημα προκύπτει μετά την αφαίρεση των φορολογικών επιβαρύνσεων και εισφορών προς τα ταμεία.

³² Βλέπε: Εφημερίδα «Ελεύθερος τύπος», 24/8/2014

³³Άρθρο 1 της υπουργικής απόφασης

³⁴Άρθρο 3 της υπουργικής απόφασης

Πίνακας 10: Οι 13 Δήμοι της πιλοτικής εφαρμογής	
Περιφέρεια Αττικής	Καλλιθέα
Περιφέρεια Πελοποννήσου	Τρίπολη
Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας	Χαλκίδα
Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας	Γρεβενά
Περιφέρεια Ηπείρου	Ιωάννινα
Περιφέρεια Θεσσαλίας	Καρδίτσα
Περιφέρεια Ιονίων Νήσων	Λευκάδα
Περιφέρεια Κρήτης	Μαλεβιζίου
Περιφέρεια Νότιου Αιγαίου	Σύρος
Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου	Σάμος
Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας	Ιεράς Πόλεως Μεσολογγίου
Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας	Έδεσσας
Περιφέρεια Αν. Μακεδονίας -Θράκης	Δράμας
Πηγή: Εφημερίδα «Έθνος της Κυριακής»	

Πίνακας 11: Διαμόρφωση Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος βάσει οικογενειακής κατάστασης και ακίνητης περιουσίας			
Ετήσιο δηλωθέν εισόδημα (€)	Οικογενειακή κατάσταση	Κριτήρια ακίνητης περιουσίας (€)	Μηνιαίο Επίδομα
0	Μεμονωμένο άτομο	Έως 25.000	200
1.500	Άγαμος	Έως 90.000	75
3.000	Έγγαμος	Έως 105.000	50
4.500	Με 1 ανήλικο παιδί	Έως 115.000	0
0	Με 2 ανήλικα παιδιά	Έως 125.000	400
4.000	Με 2 ανήλικα παιδιά	Έως 125.000	67
5.000	Με 3 παιδιά (1 ανήλικο)	Έως 145.000	133
5.500	Με 2 παιδιά(1 γονέας)	Έως 120.000	0
5.000	Με 4 παιδιά(2 ανήλικα)	Έως 155.000	83
7.000	Με 5 παιδιά (2 ανήλικα)	Έως 170.000	116
Πηγή: Εφημερίδα «Ελεύθερος Τύπος»			

Πίνακας 12: Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα βάσει οικογενειακής κατάστασης		
Οικογενειακή κατάσταση	Μηνιαίο (€)	Ετήσιο (€)
Άγαμος χωρίς παιδιά	200 €	2.400 €
Ζευγάρι χωρίς παιδιά	300 €	3.600 €
Ζευγάρι με 1 ανήλικο παιδί	350 €	4.200 €
Ζευγάρι με 2 ανήλικα παιδιά	400 €	4.800 €
Ζευγάρι με 3 ανήλικα παιδιά	450 €	5.400 €
Ζευγάρι με 4 ανήλικα παιδιά	500 €	6.000 €
Ζευγάρι με 1 ενήλικο παιδί	400 €	4.800 €
Ζευγάρι με 1 ανήλικο και 1 ενήλικο παιδί	450 €	5.400 €
Ζευγάρι με 2 ενήλικα παιδιά	500 €	6.000 €
Ζευγάρι με 2 ανήλικα και 1 ενήλικο παιδί	500 €	6.000 €
Μονογονεϊκή οικογένεια με 1 ανήλικο παιδί	250 €	3.000 €
Μονογονεϊκή οικογένεια με 2 ανήλικα παιδιά	300 €	3.600 €
Μονογονεϊκή οικογένεια με 1 ενήλικο παιδί	300 €	3.600 €
Μονογονεϊκή οικογένεια με 2 ενήλικα παιδιά	400 €	4.800 €

Πηγή: Εφημερίδα « Το Βήμα »

3.4.1. Η Χρηματοδοτική εξασφάλιση του συστήματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος μετά την πιλοτική εφαρμογή

Η μελλοντική χρηματοδότηση του προγράμματος Ε.Ε.Ε αποτελεί ένα μείζον ζήτημα δεδομένων των δημοσιονομικών περιορισμών που απορρέουν από τη βαθιά ύφεση. Η κατάργηση των αναποτελεσματικών επιδομάτων, η αντικατάσταση παραδοσιακών προγραμμάτων επιδότησης με προγράμματα κατάρτισης, δια βίου μάθησης και εργασιακής ένταξης των ανέργων μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στην εξοικονόμηση πόρων και κατ' επέκταση στην υλοποίηση του Ε.Ε.Ε.

Παράλληλα μπορούν να αξιοποιηθούν οι πόροι των Κοινοτικών Διαρθρωτικών Ταμείων (2014-2020) σύμφωνα με τους στόχους που τίθενται στην Στρατηγική της ΕΕ για το 2020 αλλά και πόροι από την Παγκόσμια Τράπεζα και το Συμβούλιο της Ευρώπης. Οι Ο.Τ.Α. μπορούν επίσης να συμβάλλουν σε μεγάλο βαθμό. Για παράδειγμα στη Γαλλία το 20% του Ε.Ε.Ε χρηματοδοτείται από την περιφέρεια, ενώ στη Γερμανία οι δήμοι χρηματοδοτούν ένα ποσοστό της τάξης του 75%. Άλλες πηγές χρηματοδότησης αποτελούν οι πόροι του Ειδικού Ταμείου Αλληλεγγύης (Ν.3522/2007), του Ταμείου Ευρωπαϊκής βοήθειας καθώς και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Κέντρου Κατάρτισης. Επιπλέον, πηγές χρηματοδότησης μπορούν να προέλθουν από την ειδική εισφορά αλληλεγγύης υπέρ των ανέργων, καθώς και από δράσεις Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης από ελληνικές και πολυεθνικές επιχειρήσεις που ενδιαφέρονται να διαθέσουν πόρους για τη δημιουργία θέσεων εργασίας υπέρ ειδικών κατηγοριών ανέργων. Προς την ίδια κατεύθυνση μπορεί να είναι και η δημιουργία επιχειρήσεων στο τομέα της κοινωνικής οικονομίας από επιδοτούμενους ανέργους καθώς και η αξιοποίηση μη κυβερνητικών οργανώσεων και εθελοντικών φορέων για τη συστηματική παροχή υπηρεσιών συμβουλευτικής και υποστήριξης. Η βασική πηγή χρηματοδότησης όμως θα πρέπει να είναι ο κρατικός προϋπολογισμός.

3.4.2. Από τη συζήτηση στην υλοποίηση, βασικά ζητήματα που ανακύπτουν

Κατά την υλοποίηση του προγράμματος Ε.Ε.Ε. είναι πιθανό να προκύψουν διάφορα κοινωνικά και πολιτικά ζητήματα. Ως εκ τούτου είναι απαραίτητος ο σωστός σχεδιασμός του μέτρου. Ειδικότερα:

- Εξασφάλιση πόρων από κοινοτικά προγράμματα
- Αναδιάρθρωση των κοινωνικών δαπανών³⁵
- Προσδιορισμός των πραγματικών εισοδημάτων έτσι ώστε να μην αποκλείονται οι πραγματικοί δικαιούχοι
- Συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων φορέων υλοποίησης του μέτρου (κοινωνική υπηρεσία δήμων, ΟΑΕΔ, ΟΓΑ, ΔΟΥ, ΚΕΠ)
- Συνεργασία μεταξύ των κομμάτων και της εκάστοτε κυβέρνησης για την προώθηση του μέτρου
- Κατάρτιση των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης
- Περιορισμό της γραφειοκρατικής διαδικασίας
- Σωστή και πλήρης ενημέρωση για το μέτρο, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να υποβάλλουν αιτήσεις
- Κατά την επιλογή των Δήμων είναι σημαντικό να ελεγχθεί εάν αυτοί οι Δήμοι χαρακτηρίζονται από υψηλούς δείκτες φτώχειας και από συγκέντρωση ευπαθών ηλικιακών ομάδων. Παράλληλα θα πρέπει να ελεγχθεί εάν οι Δήμοι αυτοί διαθέτουν οργανωμένες δομές για τη υλοποίηση του μέτρου.

Ένα άλλο σημαντικό ζήτημα που πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά την υλοποίηση είναι η *παγίδα φτώχειας* και η *παγίδα ανεργίας*. Η *παγίδα ανεργίας* σημαίνει ότι ο εργαζόμενος δεν επιθυμεί να εξασφαλίσει εργασία επειδή ο μισθός του θα αυξήσει το εισόδημα αναφοράς αποκλείοντας τον από το Ε.Ε.Ε, με αποτέλεσμα να οδηγείται και σε παγίδα φτώχειας. Το ύψος του Ε.Ε.Ε. θα πρέπει να διαμορφώνεται με βάση τον κατώτατο μισθό, το επίπεδο διαβίωσης, τη σύνθεση του νοικοκυριού καθώς και την πραγματική αγοραστική δύναμη.³⁶ Το ύψος του επιδόματος θα πρέπει να είναι τέτοιο που να μην αποτελεί αντικίνητρο για εργασία και παράλληλα να συνδέεται με την υποχρέωση του ωφελούμενου να είναι διαθέσιμος ανά πάσα στιγμή για εργασία. Βέβαια τίθεται το ζήτημα αν αυτή η δέσμευση που αναλαμβάνει, τον καθιστά επιρρεπή σε κακοπληρωμένες εργασίες και σε χειροτέρευση της κοινωνικής του θέσης. Επίσης, εδώ ανακύπτει και το ζήτημα του *κοινωνικού στιγματισμού*, το οποίο πρέπει να αντιμετωπιστεί με διακριτικότητα. Πολλοί είναι αυτοί που ενώ δικαιούνται το επίδομα δεν θα υποβάλλουν αίτηση. Με λίγα λόγια, το κράτος θα πρέπει να διασφαλίσει τη χορήγηση του επιδόματος στους δικαιούχους χωρίς να τους υποβάλλει σε πολυάριθμες γραφειοκρατικές διαδικασίες (απρόσωπη αξιολόγηση αιτήσεων). Η παροχή βοήθειας εκτός από την εισοδηματική στήριξη μπορεί να περιλαμβάνει:

³⁵Μπαλφούσιας Αθ., Κων. Κώσης «Ελάχιστο Εγγυημένο εισόδημα στην ΕΕ-15 και δυνατότητες εφαρμογής του στην Ελλάδα», ΚΕΠΕ, Αθήνα 2007

³⁶Στεργίου, Α. (2009), *Βασικό εισόδημα : Μήπως πρέπει να πάρουμε στα σοβαρά μια ουτοπία;* Εφημερίδα Μακεδονία , 01.02.2009

- Την παροχή στέγης σε αστέγους
- Τη δημιουργία κοινωνικών ιατρείων για την περίθαλψη των ανασφάλιστων
- Την παροχή κουπονιών για αγορές αγαθών και υπηρεσιών που καλύπτουν βασικές ανάγκες των νοικοκυριών και των ατόμων (και πάλι εδώ τίθεται το θέμα του *κοινωνικού στιγματισμού*)
- Τη σύνδεση της εισοδηματικής στήριξης με εθελοντική κοινωνική εργασία ή προγράμματα δια βίου εκπαίδευσης. Η επανένταξη των δικαιούχων στην απασχόληση σημαίνει τη μείωση του δημοσιονομικού κόστους του προγράμματος

Ο έλεγχος των εισοδημάτων θα διευκολυνθεί από τα πληροφοριακά συστήματα TAXIS, ΕΡΓΑΝΗ και ΑΤΛΑΣ. Με αυτόν τον τρόπο θα διασταυρώνονται τα εισοδήματα των δικαιούχων για να αποφευχθεί η ένταξη μη δικαιούχων στο μέτρο. Προς αυτήν την κατεύθυνση θα ήταν σημαντική η λειτουργία ενός περιουσιολογίου ενώ τα έσοδα που θα προέκυπταν θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την βελτίωση των δημοσιονομικών μεγεθών, ώστε να ασκηθούν πιο ενεργητικές πολιτικές.³⁷ Οι τελικοί δικαιούχοι θα αναδεικνύονται όχι μόνο από τη φορολογική τους δήλωση αλλά και από την πραγματική οικονομική τους κατάσταση. Έτσι πλέον η αναδιανομή του πλούτου θα πραγματοποιείται υπέρ αυτών που πραγματικά βιώνουν την κατάσταση της φτώχειας.

³⁷[Ομιλία πρώην Υπουργού Οικονομικών Ι. Στουρνάρα στη Βουλή για το Ε.Ε.Ε, 23/10/2013](#)