



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

Αξιολόγηση της Εφαρμογής της Σύστασης
της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την
Ενεργό Ένταξη

Μελέτη των εθνικών πολιτικών

ΕΛΛΑΔΑ

This publication has been prepared for the European Commission by



© Cover illustration: European Union

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission may be held responsible for use of any information contained in this publication.

The opinions expressed are those of the author(s) only and should not be considered as representative of the European Commission's or Member State's official position.

Further information on the Network of independent experts is available at:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=en>

The original language of the report is English.

© European Union, 2013
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Αξιολόγηση της Εφαρμογής της Σύστασης της
Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την **Ενεργό**
Ένταξη

Μελέτη των εθνικών πολιτικών

Δ. ΖΙΩΜΑΣ, Ν. ΜΠΟΥΖΑΣ & Ν. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΥ
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ (ΕΚΚΕ)

ΕΛΛΑΔΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Περίληψη	7
1. Ολοκληρωμένες στρατηγικές	9
1.1 Σχεδιασμός μιας ολοκληρωμένης πολιτικής.....	10
1.2 Ολοκληρωμένη εφαρμογή	10
1.3 Κάθετος συντονισμός των πολιτικών	10
1.4 Ενεργός συμμετοχή των σχετικών φορέων	11
2. Περιγραφή και αξιολόγηση των επιπτώσεων και της αποτελεσματικότητας του κόστους των μέτρων που εφαρμόζονται ή που σχεδιάζονται στο πλαίσιο των 3 πυλώνων	11
2.1 Επαρκής εισοδηματική στήριξη.....	15
2.2 Αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς	17
2.3 Πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες	22
3. Οικονομικοί Πόροι	25
3.1 Εθνικοί πόροι	25
3.2 Αξιοποίηση των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ	26
4. Παρακολούθηση και αξιολόγηση	27
5. Συστάσεις - προτάσεις	28
5.1 Δράσεις προτεραιότητας για την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής ενεργούς ένταξης.....	28
5.2 Δράσεις προτεραιότητας για την ενίσχυση των μέτρων στους τρεις πυλώνες της ενεργούς ένταξης.	28
5.3 Δράσεις προτεραιότητας σε επίπεδο ΕΕ για την ενίσχυση της εφαρμογής της Σύστασης για την ενεργό ένταξη από τα Κράτη-Μέλη.....	29
6. Συνοπτικοί πίνακες.....	30
Βιβλιογραφία.....	31

Περίληψη

Εδώ και τρία χρόνια, από το 2009, η Ελλάδα βιώνει μια απροσδόκητη δημοσιονομική κρίση, η οποία, σε συνδυασμό με την εφαρμογή μιας δέσμης αυστηρών μέτρων λιτότητας, έχουν οδηγήσει την οικονομία σε βαθιά ύφεση. Τα μέτρα που έχουν ληφθεί κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων ετών στοχεύουν σχεδόν εξ' ολοκλήρου στην ταχεία μείωση του δημόσιου ελλείμματος και του χρέους, κυρίως μέσω του περιορισμού των δημόσιων δαπανών για τις συντάξεις, τους μισθούς, και τις υπηρεσίες, μέσω της αύξησης των φόρων, καθώς και μέσω της χαλάρωσης της νομοθεσίας που αφορά στην προστασία της απασχόλησης και των μισθών στον ιδιωτικό τομέα.

Το υπάρχον σύστημα κοινωνικών μεταβιβάσεων στην Ελλάδα, και γενικότερα το σύστημα κοινωνικής προστασίας, είναι σε μεγάλο βαθμό ακατάλληλο για την αντιμετώπιση μιας τόσο ραγδαίας επιδείνωσης του βιοτικού επιπέδου. Κι αυτό, γιατί στερείται των κατάλληλων μέσων για την προστασία των πιο ευάλωτων και τον περιορισμό των κοινωνικών επιπτώσεων της κρίσης. Παρέχει ανεπαρκή κάλυψη για τις ομάδες του πληθυσμού που τη χρειάζονται περισσότερο, ενώ τα επιδόματα και τα χρηματικά βοηθήματα, στο σύνολό τους, είναι πολύ χαμηλά και μετά βίας μπορούν να λειτουργήσουν ως αντικίνητρα στην αναζήτηση εργασίας για όσους τα λαμβάνουν. Το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας και οι παροχές του εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται από σημαντικές ανισορροπίες, που προξενούν ανισότητες και ανεπάρκειες, και, βεβαίως από περιορισμένες δυνατότητες και προοπτικές στο να εξασφαλίσουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης για όλους τους πολίτες. Η Ελλάδα εξακολουθεί να υπολείπεται ενός επαρκούς γενικού 'προγράμματος' ελάχιστου εισοδήματος ή ενός ευρέος «κοινωνικού δικτύου ασφαλείας», που να συνδυάζει την εξασφάλιση ελάχιστων οικονομικών πηγών και την πρόσβαση σε οικονομικά προσιτές υπηρεσίες υγείας και κοινωνικής φροντίδας.

Η στρατηγική και οι πολιτικές ενεργούς ένταξης που αφορούν στην εξασφάλιση ολοκληρωμένων παροχών σε όλους τους ανθρώπους που έχουν ανάγκη, όπως επαρκείς οικονομικούς πόρους, πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες υψηλής ποιότητας και υποστήριξη για την ένταξή τους στην αγορά εργασίας, όχι μόνο εξακολουθούν να απουσιάζουν στην Ελλάδα, αλλά παραμένουν ένα πεδίο χαμηλής προτεραιότητας της εθνικής κοινωνικής πολιτικής. Η εφαρμοζόμενη πολιτική ενεργούς ένταξης εξακολουθεί να στερείται μιας συνολικής στρατηγικής και συνεχίζει να βασίζεται, σε μεγάλο βαθμό, στη λήψη ασυντόνιστων και ασύνδετων ενεργητικών μέτρων για την αγορά εργασίας, καθώς και σε ορισμένες κοινωνικές μεταβιβάσεις, οι οποίες απευθύνονται σε ανθρώπους που έχουν ανάγκη ή σε άτομα που πάσχουν από κάποια σοβαρή ασθένεια/ αναπηρία.

Με άλλα λόγια, κατά τη διάρκεια των τριών τελευταίων ετών, πέραν της αύξησης του αριθμού και της ενίσχυσης των μέτρων που αφορούν στη στήριξη και προώθηση της απασχόλησης, δεν έχουν ληφθεί άλλα μέτρα από τις διαδοχικές κυβερνήσεις σε σχέση με τους τρεις πυλώνες της πολιτικής ενεργούς ένταξης, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί επαρκής εισοδηματική στήριξη για εκείνους που έχουν ανάγκη, ενώ η πρόσβαση σε υπηρεσίες (πολλώ δε μάλλον σε ποιοτικές υπηρεσίες) έχει εξασθενήσει σε μεγάλο βαθμό. Ούτε έχουν εφαρμοστεί κάποια νέα καθολικά μέτρα/ πρωτοβουλίες για την προστασία των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού από τις επιπτώσεις της κρίσης/ ύφεσης.

Δεν προκύπτει από πουθενά, ούτε υπάρχει ένδειξη σε κάποιο επίσημο ελληνικό έγγραφο που να αποδεικνύει ότι, εξαιτίας της Σύστασης της ΕΕ του 2008 που αφορά στην «ενεργό ένταξη», υπήρξε μια αλλαγή κατεύθυνσης των κοινωνικών πολιτικών προς μία ολοκληρωμένη προσέγγιση που να συνδυάζει τα ενεργητικά μέτρα απασχόλησης, με μέτρα επαρκούς εισοδηματικής στήριξης και διευκόλυνσης της πρόσβασης σε υπηρεσίες. Επιπλέον, δεν φαίνεται να υπάρχει η πρόθεση αλλαγής του συστήματος κοινωνικών επιδομάτων, έτσι ώστε να παρέχει κίνητρα για τη διευκόλυνση

της ένταξης στην αγορά εργασίας των ληπτών προνοιακών επιδομάτων. Η δυνητική εφαρμογή τέτοιου είδους μέτρων, αναμφίβολα θα είχε θετικό αντίκτυπο στη μείωση του υψηλού ποσοστού εκείνων που βρίσκονται μακριά από την αγορά εργασίας.

Εκτός από την απουσία μιας σαφούς πολιτικής δέσμευσης, μεταξύ των κυριότερων εμποδίων συγκαταλέγεται η έλλειψη των κατάλληλων μηχανισμών που απαιτούνται για την εξασφάλιση του συντονισμού των συναρμόδιων τμημάτων και υπουργείων, τόσο κατά τη διαδικασία χάραξης πολιτικής, όσο και κατά τη φάση υλοποίησης. Η συνέργεια, δια-δραστικότητα και συμπληρωματικότητα μεταξύ των διαφόρων μέτρων κοινωνικής πολιτικής απουσιάζει παντελώς, εμποδίζοντας, ως εκ τούτου, την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης, η οποία θεωρείται ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματική προώθηση μιας στρατηγικής ενεργούς ένταξης. Θα πρέπει συνεπώς να δοθεί υψηλή προτεραιότητα από την κυβέρνηση στην ανάληψη δράσης προς την κατεύθυνση αυτή.

Η ολοένα και επιδεινούμενη κοινωνική κατάσταση στην Ελλάδα, επιβάλλει επείγοντως την εφαρμογή μιας τέτοιας ολοκληρωμένης προσέγγισης, η οποία θα μπορούσε να αποτρέψει την αύξηση του αριθμού των ατόμων που κινδυνεύουν να περιέλθουν σε κατάσταση φτώχειας. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στην εξισορρόπηση της ανάγκης να εξασφαλιστεί ένα κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας (που θα περιλαμβάνει και την καθολική πρόσβαση σε υπηρεσίες υψηλής ποιότητας), με την ανάγκη μείωσης των δημοσίων δαπανών, λαμβάνοντας υπόψη τις δημοσιονομικές συνθήκες της χώρας. Για το σκοπό αυτό, είναι επιτακτική η ανάγκη να αποδεσμευτούν τα μέτρα πολιτικής της ενεργούς ένταξης από τους περιορισμούς που επιβάλλουν τα μέτρα λιτότητας, δεδομένου ότι τα τελευταία υποσκάπτουν σοβαρά τις προσπάθειες σε αυτόν τον τομέα πολιτικής.

1. Ολοκληρωμένες στρατηγικές

Εισαγωγικό σημείωμα

Θα πρέπει να σημειωθεί εξ αρχής ότι η έννοια της «ενεργούς ένταξης» αυτής καθαυτής δεν φαίνεται να έχει βρει ακόμη θέση στη δημόσια και πολιτική συζήτηση στην Ελλάδα. Ωστόσο, μπορεί κανείς να παρατηρήσει ότι, υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) για την κοινωνική ένταξη, ο όρος «ενεργός ένταξη» ή «πολιτική ενεργούς ένταξης» έχει αρχίσει τα τελευταία χρόνια να εμφανίζεται σε διάφορα ελληνικά επίσημα έγγραφα που σχετίζονται κυρίως με προγράμματα και δράσεις για την κοινωνική ένταξη των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού, συγχρηματοδοτούμενα κατά βάση από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

Ωστόσο, ακόμη και όταν χρησιμοποιείται ως «όρος», αυτός δεν είναι σαφώς προσδιορισμένος ή αντιληπτός ως μια διαδικασία η οποία εδράζεται σε μία ολοκληρωμένη προσέγγιση των τριών πυλώνων της κοινωνικής προστασίας. Αντ' αυτού, ο «όρος» χρησιμοποιείται κυρίως για να τονίσει τη διάκριση μεταξύ «ενεργητικών» και «παθητικών» μέτρων πολιτικής για την αγορά εργασίας και όχι για να υποδείξει ένα συνδυασμό μέτρων, με ολοκληρωμένο και ισορροπημένο τρόπο, στους τρεις πυλώνες της πολιτικής, δηλαδή την επαρκή στήριξη του εισοδήματος, τη δημιουργία μίας αγοράς εργασίας χωρίς αποκλεισμούς και τη διευκόλυνση της πρόσβασης σε ποιοτικές υπηρεσίες. Σε κάποιο βαθμό, αυτή η έλλειψη συμφωνίας του τι πραγματικά αντιπροσωπεύει ο όρος «ενεργός ένταξη» παρατηρείται ακόμη και μεταξύ δημοσίων λειτουργών σε κυβερνητικές υπηρεσίες του τομέα της κοινωνικής πολιτικής - πόσω μάλλον σε περιφερειακούς και τοπικούς διοικητικούς φορείς και υπηρεσίες. Δεν θα ήταν υπερβολή να πούμε ότι, σε αρκετές περιπτώσεις, οι όροι «ενεργός ένταξη» ή «Αγορές εργασίας χωρίς αποκλεισμούς», έχουν χρησιμοποιηθεί για να περιγράψουν απλώς «ενεργητικά μέτρα για την αγορά εργασίας».

Συνοπτικά, υπάρχει έλλειψη κοινής αντίληψης στην Ελλάδα τόσο σε σχέση με το περιεχόμενο όσο και με τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται η «προσέγγιση της ενεργούς ένταξης». Δεν έχει υπάρξει ποτέ δημόσιος διάλογος για αυτό το ζήτημα και καμία κυβέρνηση δεν έχει αναλάβει μέχρι στιγμής δράση για την ένταξή του στην ατζέντα της κοινωνικής πολιτικής, ούτε έχει υπάρξει κάποια δέσμευση για την υλοποίηση μιας τέτοιας προσέγγισης. Κι αυτό παρά το γεγονός ότι η Σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ενεργό ένταξη των ατόμων που αποκλείονται από την αγορά εργασίας έχει υιοθετηθεί ήδη από το 2008. Με άλλα λόγια, η Ελλάδα εξακολουθεί να στερείται ενός πλαισίου πολιτικής ή στρατηγικής για την «Ενεργό Ένταξη», η οποία θα διευκόλυνε και θα προωθούσε ολοκληρωμένες και πολυδιάστατες προσεγγίσεις για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού με έναν τρόπο συνεπή και διεξοδικό.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, θα ήταν δύσκολο να υποστηρίξει κανείς ότι η υιοθέτηση της σύστασης της ΕΕ για την ενεργό ένταξη είχε κάποια ουσιαστική επίδραση στην εθνική ατζέντα της κοινωνικής πολιτικής, πόσω μάλλον ότι έχει επιφέρει κάποιο αποτέλεσμα σε επίπεδο μέτρων πολιτικής στην Ελλάδα. Γιατί, πέραν της απουσίας πολιτικής βούλησης για το σχεδιασμό και την εφαρμογή μιας Στρατηγικής Ενεργούς Ένταξης, μια σειρά από προϋποθέσεις, απαραίτητες για την εφαρμογή μιας «προσέγγισης ενεργούς ένταξης», εξακολουθούν να απουσιάζουν στην Ελλάδα. Δηλαδή, μια τέτοια προσέγγιση προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, την ύπαρξη των ακόλουθων παραμέτρων: (α) ένα σταθερό θεσμικό πλαίσιο όσον αφορά στο σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των πολιτικών ενεργούς ένταξης, (β) κατάλληλους μηχανισμούς και διοικητικές ρυθμίσεις που θα εξασφαλίζουν το συντονισμό και τη συνεργασία ανάμεσα στις διάφορες αρμόδιες κυβερνητικές υπηρεσίες και συνεπώς την αποφυγή της κατάτμησης των δράσεων πολιτικής, (γ) ανοιχτές διαδικασίες και δομημένο κοινωνικό διάλογο, που θα ενισχύσει την εμπλοκή και συμμετοχή όλων των σχετικών φορέων σε όλα τα στάδια που αφορούν στο σχεδιασμό,

την εφαρμογή, καθώς και στην παρακολούθηση και αξιολόγηση, και πάνω απ' όλα, (δ) μια αποφασιστική κυβέρνηση η οποία θα εξασφαλίσει ότι όλες αυτές οι προϋποθέσεις θα εκπληρωθούν.

Όμως, όπως εν συντομία εξηγείται παρακάτω, οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις εξακολουθούν να εκλείπουν στην Ελλάδα.

1.1 Σχεδιασμός μιας ολοκληρωμένης πολιτικής

Η Ελλάδα δεν έχει κάνει καμία προσπάθεια μέχρι σήμερα για το σχεδιασμό και την εφαρμογή μιας διακριτής «στρατηγικής ενεργούς ένταξης», πόσο μάλλον ενός ολοκληρωμένου «Πλαισίου Πολιτικής Ενεργούς Ένταξης» που να αποτελείται από ειδικές πολιτικές παρεμβάσεις στους αναφερόμενους τρεις πυλώνες. Στην πραγματικότητα, δεν υπάρχει μόνιμος μηχανισμός που να έχει την ευθύνη για τη διαδικασία σχεδιασμού της πολιτικής για την κοινωνική ένταξη στην Ελλάδα και ως εκ τούτου τα διάφορα μέτρα κοινωνικής πολιτικής σχεδιάζονται αποσπασματικά και μόνο σε έναν περιορισμένο βαθμό διαπνέονται από μια ολοκληρωμένη προσέγγιση κοινωνικής ένταξης. Και αυτό, βέβαια, ισχύει ακόμα περισσότερο για το σχεδιασμό της πολιτικής Ενεργούς Ένταξης στην Ελλάδα.

Πράγματι, ο σχεδιασμός της πολιτικής ενεργούς ένταξης φαίνεται να είναι ιδιαίτερα μονοδιάστατος, εστιάζοντας μόνο στην ανάπτυξη ενεργητικών μέτρων για την αγορά εργασίας, χωρίς να συνδέονται με άλλα μέτρα στους άλλους δύο πυλώνες, δηλαδή με μέτρα στήριξης επαρκούς εισοδήματος για όσους δεν μπορούν να βρουν απασχόληση ή είναι εργασιακά ανενεργοί, και με μέτρα που διευκολύνουν την πρόσβαση σε υπηρεσίες – πολλώ δε μάλλον σε ποιοτικές υπηρεσίες. Αυτό εξηγείται μερικώς από το γεγονός ότι η ευθύνη για τις διάφορες πτυχές της πολιτικής κατανέμεται ανάμεσα σε διάφορες κυβερνητικές υπηρεσίες και δεν υπάρχουν θεσμικές ρυθμίσεις που να εξασφαλίζουν, μεταξύ άλλων, τις απαραίτητες συνέργειες και συνδιαλλαγές.

1.2 Ολοκληρωμένη εφαρμογή

Όπως έχει επανειλημμένα τονιστεί σε προηγούμενες εκθέσεις, η έλλειψη σχεδιασμού - και ειδικά μακροπρόθεσμου σχεδιασμού-, οι οργανωτικές ανεπάρκειες και η αποσπασματική εφαρμογή των μέτρων, θεωρούνται βασικά μειονεκτήματα που παρεμποδίζουν την αποτελεσματικότητα των όποιων παρεμβάσεων κοινωνικής πολιτικής που υλοποιούνται στην Ελλάδα. Ένας επιπλέον παράγοντας που, αναμφίβολα, συνεχίζει να επιφέρει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων, είναι η απουσία των κατάλληλων μηχανισμών και διαδικασιών. Και αυτό παρά το γεγονός ότι, τα τελευταία χρόνια, οι διαδοχικές κυβερνήσεις έχουν, σε πολλές περιπτώσεις, αναγνωρίσει αυτή την ανάγκη και έχουν εκφράσει τις προθέσεις τους να θέσουν σε εφαρμογή τέτοιου είδους μηχανισμούς. Έτσι, τα διάφορα μέτρα και οι δράσεις που υλοποιούνται στο πλαίσιο των τριών πυλώνων της πολιτικής της ενεργούς ένταξης, πέρα από το ότι ποικίλλουν και είναι ανισοβαρή, δεν φαίνεται να είναι συμπληρωματικά ή/και να συνδυάζονται μεταξύ τους. Ως εκ τούτου, τα μέτρα που εφαρμόζονται δεν καταφέρνουν να αποτελέσουν μέρος μιας ολοκληρωμένης πολιτικής απάντησης στα προβλήματα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, ιδιαίτερα υπό τις παρούσες επιδεινούμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που αντιμετωπίζει η χώρα.

1.3 Κάθετος συντονισμός των πολιτικών

Θα πρέπει να υπογραμμιστεί, για μια ακόμη φορά, ότι στην Ελλάδα υπάρχει μικρή παράδοση συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων υπουργείων της κυβέρνησης ή ακόμη και μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών του ίδιου υπουργείου, πόσο μάλλον μεταξύ της κεντρικής και της περιφερειακής ή τοπικής διοίκησης. Πράγματι, δεν υπάρχει σαφής κάθετη σύνδεση μεταξύ του τοπικού/ περιφερειακού και εθνικού επιπέδου για να διασφαλιστεί ότι η εθνική δράση και οι τοπικές δράσεις

αλληλοενισχύονται. Θα πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα συνεχίζει να διατηρεί τον κεντρικό της χαρακτήρα και παραμένει κατά κύριο λόγο μια δραστηριότητα «από τα πάνω προς τα κάτω». Και αυτό, παρά το γεγονός ότι πολύ πρόσφατα ορισμένες αρμοδιότητες σε τομείς συναφείς με την κοινωνική πολιτική (όπως η παροχή κοινωνικής και υγειονομικής φροντίδας και προνοιακών επιδομάτων, αλλά με την εξαίρεση της πολιτικής για την απασχόληση) μεταβιβάστηκαν στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο («Νόμος Καλλικράτης», 2010). Μια εξήγηση για αυτό είναι ότι χρειάζεται πολύς χρόνος προτού οι νόμοι και οι θεσμικές ρυθμίσεις στην Ελλάδα τεθούν πραγματικά σε ισχύ και καταστούν πλήρως λειτουργικές. Εκτός αυτού, οι υφιστάμενοι μηχανισμοί και θεσμοί, αλλά και το ανθρώπινο δυναμικό, που είναι απαραίτητοι για την αποτελεσματική εφαρμογή αυτών των νόμων, αποδεικνύονται στις περισσότερες περιπτώσεις ανεπαρκείς.

1.4 Ενεργός συμμετοχή των σχετικών φορέων

Στην Ελλάδα, σε γενικές γραμμές, απουσιάζει εμφανώς η ενεργός συμμετοχή των σχετικών φορέων και πολλή μικρή προσπάθεια έχει γίνει μέχρι σήμερα για την κινητοποίηση και συμμετοχή σε διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης, όσον αφορά στο σχεδιασμό της πολιτικής και στην παρακολούθηση και την αξιολόγησή της. Με άλλα λόγια, η συμμετοχή όλων των σχετικών φορέων (όπως οι κοινωνικοί εταίροι, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι πάροχοι υπηρεσιών κλπ) στο σχεδιασμό, στην υλοποίηση, στην παρακολούθηση και στην αξιολόγηση των μέτρων που σχετίζονται με την κοινωνική ένταξη, πόσο μάλλον την ενεργό ένταξη, είναι πολύ περιορισμένη και εξαντλείται κυρίως στη φάση της υλοποίησης.

Πράγματι, η διαβούλευση και η συνεργασία με τους εμπλεκόμενους φορείς παραμένει σε γενικές γραμμές σε χαμηλά επίπεδα και αυτό αποτυπώνεται κυρίως στην "επίσημη" συμμετοχή σε λίγες Επιτροπές, οι οποίες αφορούν συνήθως στη διαδικασία εφαρμογής και όχι στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, αν και έχει μια μακρά παράδοση στην Ελλάδα σε σχέση με τις οργανώσεις πολιτών, εξακολουθεί να παραμένει μάλλον περιορισμένη. Όσον αφορά στη συμμετοχή των ατόμων που βιώνουν τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη ή ρύθμιση που να διευκολύνει την ενεργό συμμετοχή τους.

2. Περιγραφή και αξιολόγηση των επιπτώσεων και της αποτελεσματικότητας του κόστους των μέτρων που εφαρμόζονται ή που σχεδιάζονται στο πλαίσιο των 3 πυλώνων

Όπως έχει ήδη επισημανθεί στο εισαγωγικό σημείωμα, η Ελλάδα δεν έχει αναπτύξει ακόμη μια «στратηγική ενεργούς ένταξης», που να ανταποκρίνεται στη σχετική Σύσταση της ΕΕ και, ως εκ τούτου, τα διάφορα μέτρα που έχουν τεθεί σε εφαρμογή σε κάθε έναν από τους τρεις πυλώνες δεν εδράζονται σε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, ενώ δε διαπνέονται και από το «πνεύμα» της ενεργούς ένταξης. Πέραν τούτου, υπάρχει μια έλλειψη άμεσα διαθέσιμων σχετικών στατιστικών δεδομένων των διαφόρων μέτρων που υλοποιούνται στο πλαίσιο και των τριών πυλώνων - με την εξαίρεση των ενεργητικών μέτρων για την αγορά εργασίας, όπου έχουν δημοσιευθεί κάποια δεδομένα που αφορούν κυρίως στον αριθμό των δικαιούχων και στον διαθέσιμο προϋπολογισμό. Επιπλέον, δεν έχει εκπονηθεί κάποια αξιολόγηση των επιπτώσεων, αλλά ούτε και κάποια μελέτη της αποτελεσματικότητας του κόστους των μέτρων, πράγμα το οποίο καθιστά δύσκολη την σωστή εκτίμηση της κατάστασης. Για το λόγο αυτό, στην παρούσα Έκθεση, επιχειρείται μια σύντομη κριτική αξιολόγηση των κυριότερων μέτρων που εφαρμόζονται και στους τρεις πυλώνες. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη διερεύνηση και αξιολόγηση του κατά πόσον τα μέτρα αυτά συνθέτουν, σε κάποιο βαθμό, μια διακριτή πολιτική ενεργούς ένταξης.

Ωστόσο, κρίνεται αναγκαίο να δοθεί καταρχήν μία συνολική εικόνα της σημερινής κοινωνικοοικονομικής κατάστασης στην Ελλάδα, η οποία συνεχίζει να επιδεινώνεται χρόνο με το χρόνο. Κι αυτό, γιατί το κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον, εντός του οποίου πρέπει να γίνουν προσπάθειες για την ανάπτυξη και εφαρμογή μιας στρατηγικής ενεργούς ένταξης στην Ελλάδα, έχει αλλάξει ριζικά από το 2008.

Το πλαίσιο: Η συνεχιζόμενη επιδείνωση της κοινωνικο-οικονομικής κατάστασης στην Ελλάδα

Τα τελευταία τρία χρόνια η χώρα βρίσκεται αντιμέτωπη με μια επιδεινούμενη οικονομική κατάσταση, καθώς και με μεγάλη αβεβαιότητα για το άμεσο μέλλον. Σχεδόν όλοι οι δείκτες που αφορούν στην κατάσταση της οικονομίας και της απασχόλησης στην Ελλάδα έχουν επιδεινωθεί κατά την περίοδο 2008 - 2011, ενώ αναμένεται ότι θα επιδεινωθούν περαιτέρω κατά το έτος 2012.

Όσον αφορά στη δημοσιονομική κατάσταση, τα προσωρινά στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ) για το 1ο τρίμηνο του 2012 εκτιμούν το ΑΕΠ στο -6,5%, ενώ το ελληνικό Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ) ανακοίνωσε ότι, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του, η οικονομία θα συρρικνωθεί κατά 6,7% το 2012.

Όπως μπορεί να παρατηρήσει κανείς στον πίνακα 1 που ακολουθεί, κατά τη διάρκεια της περιόδου 2008-2011, το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης παρουσίασε μικρή βελτίωση, δηλαδή από -9,8% το 2008 έφτασε στο -15,6% το 2009 για να μειωθεί στο -9,1% το 2011. Αντίθετα, οι υπόλοιποι μακροοικονομικοί δείκτες επιδεινώθηκαν. Το χρέος της γενικής κυβέρνησης αυξήθηκε από 113% το 2008 στο 165,3% το 2011 (52,3 ποσοστιαίες μονάδες) και ο ρυθμός αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ μειώθηκε από -0,2% σε -6,9% (6,7 ποσοστιαίες μονάδες).

Πίνακας 1: Στοιχεία της Ελληνικής Οικονομίας

Βασικοί Δείκτες/Έτος	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)	- 5.2%	- 5.7%	-6.5%	- 9.8%	- 15.6%	-10.3%	- 9.1%
Χρέος Γενικής Κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)	100%	106.1%	107.4%	113.0%	129.4%	145.0%	165.3%
Ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ	2.3%	5.5%	3%	- 0.2%	- 3.3%	- 3.5%	- 6.9
Ποσοστό Ανεργίας	9.9%	8.9%	8.3%	7.7%	9.5%	12.6%	17.7%

Πηγή: Eurostat

Όσον αφορά στην κατάσταση στην αγορά εργασίας, υπήρξε μια περαιτέρω επιδείνωση όλων των δεικτών της αγοράς εργασίας. Τα τελευταία στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού για το 1ο τρίμηνο του 2012¹ αποκαλύπτουν ότι **ο αριθμός των απασχολούμενων ανήλθε σε 3.837.950 άτομα**, εμφανίζοντας μείωση κατά 2,4% σε σύγκριση με το προηγούμενο τρίμηνο, και κατά 8,5% σε σύγκριση με το 1ο τρίμηνο του 2011. Το ποσοστό απασχόλησης των ατόμων ηλικίας 20-64 ετών ήταν 59,9% το 2011, έναντι 64% το 2010.

Θα πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι, κατά τη διάρκεια των τελευταίων 2 ετών, παρατηρείται **μια συνεχώς αυξανόμενη μετατροπή των συμβάσεων εργασίας από πλήρους απασχόλησης σε μερικής ή σε εκ περιτροπής εργασία**: συγκεκριμένα, από 16,461 θέσεις εργασίας το 2009 σε 58,962 το 2011². Το 2011, η Ελλάδα είχε το δεύτερο υψηλότερο ποσοστό μεταξύ των χωρών της ΕΕ ανδρών που απασχολούνταν ακούσια σε θέσεις μερικής απασχόλησης (68,8%) και το υψηλότερο ποσοστό γυναικών με μερική απασχόληση (55,5%).

Όσον αφορά στον αριθμό των **ανέργων**, κατά το 1ο τρίμηνο του 2012 αυτός ανήλθε σε **1.120.097 άτομα** και το ποσοστό ανεργίας ήταν 22,6% σε σύγκριση με 20,7% το προηγούμενο τρίμηνο και 15,9% κατά το 1ο τρίμηνο του 2011 (792.600 άτομα). Ο αριθμός των ανέργων αυξήθηκε κατά 9,2% σε σύγκριση με το προηγούμενο τρίμηνο και κατά 57,3% σε σύγκριση με το 1ο τρίμηνο του 2011. Το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας καταγράφεται μεταξύ των νέων στην ηλικιακή ομάδα των 15-24 ετών (52,7%). Για τις νέες γυναίκες το αντίστοιχο ποσοστό φτάνει το 60,4%.



Πηγή: Eurostat

Το ποσοστό της μακροχρόνιας ανεργίας παρουσιάζει, κατά τα τελευταία τρία χρόνια, σημαντική αύξηση. Το ποσοστό της **«μακροχρόνιας» ανεργίας** (σε % του ενεργού πληθυσμού) **αυξήθηκε από 3,6% το 2008 σε 8,8% το 2011**. Το ποσοστό των **«μακροχρόνια» ανέργων** (ως % του συνόλου των ανέργων) για το 1ο τρίμηνο του 2012 ήταν **56,5%** έναντι 54,6% για το 3ο τρίμηνο του 2011 και 47,5% για το έτος 2008.

Σε γενικές γραμμές, είναι προφανές ότι, **η κατάσταση στην αγορά εργασίας στην Ελλάδα, κατά την περίοδο 2008-2011, έχει επιδεινωθεί σημαντικά** τόσο από την

1 ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ, 2012, «ΕΡΕΥΝΑ ΕΡΓΑΤΙΚΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ, 1Ο ΤΡΙΜΗΝΟ 2012», ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ, Πειραιάς, 14 Ιουνίου 2012.

2 Επιθεώρηση Εργασίας, 2012

άποψη της αύξησης του ποσοστού ανεργίας, όσο και από την άποψη της συρρίκνωσης της απασχόλησης. Πιο αναλυτικά, το ποσοστό ανεργίας αυξήθηκε κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου από 7,7% (το 2008) στο 17,7% (το 2011), ενώ, κατά τη διάρκεια αυτών των ετών, **σχεδόν μισό εκατομμύριο άνθρωποι έχασαν τις δουλειές τους και η συνολική απασχόληση μειώθηκε από 4,559.400 το 2008 σε 4,090.700 το 2011.**

Το ποσοστό ανεργίας για ενεργά άτομα ηλικίας 55-64 ετών **διπλασιάστηκε** κατά την περίοδο 2008-2011 και η ανεργία των νέων βρίσκεται σε πολύ υψηλά επίπεδα (52,1%), καταγράφοντας τις υψηλότερες αυξήσεις από έτος σε έτος (11 ποσοστιαίες μονάδες). Η Ελλάδα παρουσιάζει μια **ιδιαίτερα επιδεινούμενη κατάσταση για τους νέους**, δεδομένης της συνεχούς αύξησης της ανεργίας των νέων κατά τη διάρκεια των τελευταίων 2,5 χρόνων. Επιπλέον, κατά τη διάρκεια της περιόδου 2008-2011, η Ελλάδα παρουσίασε τις πιο δραματικές αυξήσεις, μεταξύ των χωρών της ΕΕ, στο ποσοστό των νέων που δεν είναι ούτε στην απασχόληση ούτε στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης (NEET). Το ποσοστό NEET αυξήθηκε κατά τη διάρκεια των τριών ετών κατά 5.7 ποσοστιαίες μονάδες και το 2011 διαμορφώθηκε στο 17,4%³.

Όσον αφορά στην κοινωνική κατάσταση των νοικοκυριών στην Ελλάδα, τα επίσημα στοιχεία από την Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (EU-SILC) δεν είναι ακόμη διαθέσιμα για τα έτη 2010 και 2011. Τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία από την EU-SILC 2010 αφορούν στο οικονομικό έτος 2009, ακριβώς τη στιγμή που ξεκινούσε η κρίση στην Ελλάδα, και ως εκ τούτου δεν αποτυπώνει την πραγματική εικόνα της τρέχουσας οικονομικής κατάστασης των νοικοκυριών. Το 2009, **το 20,1% του πληθυσμού στην Ελλάδα βρισκόταν κάτω από το χρηματικό όριο της σχετικής φτώχειας** (EU-SILC 2010) έναντι 19,7% για το 2008 (EU-SILC 2009), παρουσιάζοντας μικρή αύξηση κατά 0,4 ποσοστιαίες μονάδες⁴. Μια μικρή αύξηση κατά 0,6 ποσοστιαίες μονάδες παρατηρείται στο ποσοστό των «ατόμων με υλικές στερήσεις» (11,6% το 2009) και κατά 1 ποσοστιαία μονάδα στο ποσοστό των «ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά με πολύ χαμηλή ένταση εργασίας» (7,5% το 2009). **Όσον αφορά στο συνολικό ποσοστό των «ατόμων που απειλούνται από τη φτώχεια ή/ και τον κοινωνικό αποκλεισμό», αυτό ανέρχεται σε 27,7% το 2009 (έναντι 27,6% το 2008).**

Παρόλα αυτά, όπως έχει αναφερθεί και σε προηγούμενες εκθέσεις, όλες οι ενδείξεις δείχνουν ότι **η κοινωνικο-οικονομική κατάσταση των ελληνικών νοικοκυριών επιδεινώνεται ραγδαία χρόνο με το χρόνο, από το 2009.** Η συνεχιζόμενη συρρίκνωση του ελληνικού ΑΕΠ και η εφαρμογή των μέτρων λιτότητας φαίνεται να σχετίζονται θετικά με τη ραγδαία αύξηση της ανεργίας και τη μείωση του διαθέσιμου ατομικού και οικογενειακού εισοδήματος, χρόνο με το χρόνο. Έτσι, με την ανεργία κοντά στο 20%, τις σημαντικές μειώσεις μισθών (ο κατώτατος μισθός μειώθηκε κατά 22% και κατά 32% για τους νέους) και τις περικοπές στις κοινωνικές δαπάνες, αναμένεται ότι το ποσοστό του «κινδύνου της φτώχειας» θα δείξει μια αυξητική τάση για τα έτη 2010 και 2011. Θα πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι αναμένεται να εμφανίσει μόνο μία οριακή αύξηση, καθώς το μέσο διαθέσιμο εισόδημα του πληθυσμού αναμένεται να μειωθεί.

Σύμφωνα με τα ευρήματα μιας πρόσφατης έρευνας με θέμα «Εισόδημα – Δαπάνες Νοικοκυριών»⁵, η οποία πραγματοποιήθηκε κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων εβδομάδων του Δεκεμβρίου 2011 σε δείγμα 601 νοικοκυριών που διαμένουν στην

3 European Commission, EU Employment and Social Situation, Quarterly Review, June 2012, σελ. 76

4 Ελληνική Στατιστική Αρχή, 2012, «SILC 2010», Δελτίο Τύπου, Πειραιάς, 3/1/2012.

5 Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας (ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ), Δελτίο Τύπου «Εισόδημα – Δαπάνες Νοικοκυριών», 11 Ιανουαρίου 2012. Ανάκτηση από: http://www.imegsevee.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=386:-2011-&catid=59:ereunes-gnwmis&Itemid=208

Αττική, η συντριπτική πλειοψηφία των νοικοκυριών (91,2%) έχουν υποστεί μείωση των εισοδημάτων τους σε σχέση με το προηγούμενο έτος 2010. Η μείωση αυτή εκτιμάται περίπου στο 30% κατά μέσο όρο. Επιπλέον, το 74,9% των νοικοκυριών αναμένει το εισόδημά τους να μειωθεί περαιτέρω κατά τη διάρκεια του έτους 2012. Η πλειοψηφία των νοικοκυριών της έρευνας (64,2%) έχουν μειώσει τις δαπάνες τους προκειμένου να τα βγάλουν πέρα, ενώ το 13,5% των νοικοκυριών αντιμετωπίζει δυσκολίες στην κάλυψη βασικών καθημερινών αναγκών.

Η επιδείνωση της κοινωνικής κατάστασης στην Ελλάδα αντικατοπτρίζεται επίσης **στον αυξανόμενο αριθμό των αστέγων**. Σύμφωνα με εκτιμήσεις εμπλεκόμενων Μη Κερδοσκοπικών Οργανισμών (ΜΚΕΟ), ο πληθυσμός των αστέγων στην Ελλάδα αυξήθηκε κατά 25% μεταξύ του 2009 και του 2011, και εκτιμάται στα 20.000 άτομα περίπου. Περισσότεροι από τους μισούς ζουν στην ευρύτερη περιοχή των Αθηνών και του Πειραιά. Επιπλέον, όλο και περισσότεροι άνθρωποι με προβλήματα ψυχικής υγείας στην Ελλάδα έχουν καταλήξει να είναι άστεγοι, καθώς οι σχετικές υπηρεσίες έχουν συρρικνωθεί λόγω των μέτρων λιτότητας. Το δημόσιο σύστημα υγείας στην Ελλάδα έχει πληγεί ιδιαίτερα από τις περικοπές στον κρατικό προϋπολογισμό, και ο τομέας της ψυχικής υγείας είναι ανάμεσα στους περισσότερο πληγέντες τομείς. Οι ελλείψεις προσωπικού και το κλείσιμο υπηρεσιών έχουν αφήσει πολλούς χρήστες των υπηρεσιών στο δρόμο⁶.

Μια ακόμη ένδειξη της επιδείνωσης της κοινωνικής κατάστασης είναι ο αυξανόμενος αριθμός **των ατόμων που ζητούν βιβλιάρια κοινωνικής πρόνοιας/ απορίας**. Σύμφωνα με τον ημερήσιο τύπο⁷, **από το 2008, ο αριθμός αυτός αυξάνεται**. Συγκεκριμένα, από 86.535 βιβλιάρια το 2008, ο αριθμός αυξήθηκε σε 91.885 το 2009, ενώ το 2010 αυξήθηκε περαιτέρω, φτάνοντας τα 95.647 βιβλιάρια. Ανεπίσημα στοιχεία για το 2011 προσδιορίζουν τον αριθμό των αιτούντων σε 200.000 άτομα. Επιπλέον, το γεγονός ότι **η δημόσια υγεία και οι κοινωνικές υπηρεσίες έχουν υποστεί σοβαρές περικοπές κατά το τελευταίο έτος**, έχει συμβάλει στην περαιτέρω επιδείνωση του βιοτικού επιπέδου και της κοινωνικής κατάστασης στην Ελλάδα.

Ο αριθμός των φτωχών στην Ελλάδα, χωρίς πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη βρίσκεται σε άνοδο και η ΜΚΟ «Γιατροί του Κόσμου» έχει προειδοποιήσει ότι η οικονομική κρίση επιδρά αρνητικά στην υγεία των ανθρώπων. Οι περισσότεροι από αυτούς που έχουν ανάγκη από βοήθεια (75%) είναι μετανάστες, αλλά παρατηρείται και ένας αυξανόμενος αριθμός Ελλήνων που αναζητάει βοήθεια στην Οργάνωση «Γιατροί του Κόσμου». Οι περισσότεροι από τους Έλληνες είναι είτε άνεργοι ή συνταξιούχοι ή οικογένειες που δεν μπορούν πλέον να πληρώσουν για τους εμβολιασμούς των παιδιών τους. Πρέπει να σημειωθεί ότι λόγω ελλειπών κοινωνικής χρηματοδότησης, **πολλοί άνθρωποι αναγκάζονται να προπληρώνουν τους ιατρικούς λογαριασμούς**, προτού λάβουν μερική επιστροφή των χρημάτων τους.

2.1 Επαρκής εισοδηματική στήριξη

Καταρχήν, θα πρέπει να υπενθυμίσουμε για μια ακόμη φορά ότι, μέχρι σήμερα, η Ελλάδα δεν έχει ακόμη θέσει σε ισχύ τη Σύσταση 92/441/ΕΟΚ της 24ης Ιουνίου 1992 του Συμβουλίου της ΕΕ, που αφορά στην εφαρμογή ενός προγράμματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (ΕΕΕ) για όσους βρίσκονται σε ανάγκη. Η Ελλάδα - και σε κάποιο βαθμό η Ιταλία - παραμένει σχεδόν το μοναδικό κράτος-μέλος μεταξύ των 15 παλαιότερων κρατών μελών της ΕΕ που δεν παρέχει μορφές εισοδηματικής ενίσχυσης που να εγγυώνται τουλάχιστον ένα επαρκές εισόδημα διαβίωσης. Συνεχίζει να απουσιάζει ένα επίσημα προκαθορισμένο επίπεδο ελάχιστων πόρων διαβίωσης ή ένα καθορισμένο ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης, βάσει του οποίου θα μπορεί να

6 http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=24&pk_id_news=5523

7 Γιάννης Ελαφρού, Η αύξηση των βιβλιαρίων απορίας αντικατοπτρίζει το βάθος της ύφεσης, Καθημερινή, Κυριακή 18 Μαρτίου 2012.

διαμορφώνεται η πολιτική των χρηματικών κοινωνικών μεταβιβάσεων. Με άλλα λόγια, το βασικό συστατικό μιας «στρατηγικής ενεργούς ένταξης», δηλαδή η εξασφάλιση επαρκών ελάχιστων πόρων, οι οποίοι είναι απαραίτητοι για μια αξιοπρεπή διαβίωση, σαφώς απουσιάζει στην Ελλάδα. Αυτό με τη σειρά του σημαίνει ότι η πρόσφατη Σύσταση της ΕΕ του 2008 για την «ενεργό ένταξη» δεν έχει ακόμα οδηγήσει σε συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής προς αυτή την κατεύθυνση.

Σε γενικές γραμμές, μπορούμε να πούμε ότι το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας δεν περιλαμβάνει έναν γενικό μηχανισμό εισοδηματικής στήριξης. Είναι σαφώς προσανατολισμένη προς την κοινωνική ασφάλιση και τις ανταποδοτικές παροχές, ενώ οι παροχές κοινωνικής πρόνοιας παραμένουν μάλλον περιορισμένες. Η έλλειψη ενός καθολικού συστήματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα, αντισταθμίζεται εν μέρει από ένα πολύπλοκο σύστημα που αποτελείται από διάφορα, διάσπαρτα και ασύνδετα 'προγράμματα' εισοδηματικών μεταβιβάσεων ('κατηγορικά προγράμματα' κοινωνικής πρόνοιας). Οι κοινωνικές αυτές μεταβιβάσεις αποσκοπούν στην οικονομική ενίσχυση συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού ή ομάδων που ζουν κάτω από ορισμένες κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες, όπως: απροστάτευτα τέκνα, μονογονεϊκές οικογένειες, ανασφάλιστες μητέρες, άτομα με ειδικές ανάγκες, ανασφάλιστοι ηλικιωμένοι, πολυμελείς οικογένειες, πολύτεκνες μητέρες και άνεργοι. Οι χρηματικές παροχές που δίδονται σε αυτές τις κατηγορίες έχουν τη μορφή επιδομάτων πρόνοιας, μη ανταποδοτικού χαρακτήρα κατά κύριο λόγο, ενώ πολλά από αυτά δεν προϋποθέτουν έλεγχο των μέσων (εισοδημάτων).

Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι τα επιδόματα αυτά δεν έχουν σχεδιαστεί για να εξασφαλίσουν ένα προκαθορισμένο επίπεδο εισοδήματος για τους αποδέκτες κοινωνικής πρόνοιας και, ως εκ τούτου, δεν δρουν ως προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος. Οι μόνες εξαιρέσεις είναι: α) Το επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης συνταξιούχων (ΕΚΑΣ), το οποίο εφαρμόστηκε για πρώτη φορά το 1996 ως ένα μη ανταποδοτικού χαρακτήρα συμπλήρωμα για χαμηλοσυνταξιούχους, που υπολογίζεται με βάση το εισόδημα, αντικατοπτρίζοντας έτσι ένα είδος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, και β) Η σύνταξη που προβλέπεται για ανασφάλιστα ηλικιωμένα άτομα άνω των 65 ετών χωρίς άλλους πόρους, το οποίο ανέρχεται σε 360€ ανά μήνα. Η τελευταία είναι η μόνη περίπτωση κατά την οποία το ελληνικό κράτος αναγνωρίζει (με έμμεσο τρόπο) ένα ακραίο όριο της φτώχειας και παρέχει μια ελάχιστη στήριξη του εισοδήματος, με τη μορφή σύνταξης.

Το ύψος των επιδομάτων και των ενισχύσεων, στο σύνολό τους, είναι πολύ χαμηλά και μετά βίας μπορούν να λειτουργήσουν ως αντικίνητρα στην αναζήτηση εργασίας για όσους τα λαμβάνουν. Επιπλέον, πρέπει να τονιστεί ότι η παροχή των επιδομάτων στην Ελλάδα δε συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με μέτρα και δράσεις που στοχεύουν στην ενδυνάμωση και στην ένταξη στην αγορά εργασίας των ωφελούμενων της κοινωνικής πρόνοιας. Υπό αυτή την έννοια, οι δικαιούχοι παροχών κοινωνικής πρόνοιας δεν "υποχρεούνται" να συνδέονται με την αγορά εργασίας. Με άλλα λόγια, το σύστημα των κοινωνικών παροχών στην Ελλάδα δεν παρέχει κίνητρα για την εργασιακή ένταξη.

Εκτός από τα παραπάνω, υπάρχει μια σειρά άλλων επιδομάτων, τα οποία αφορούν άτομα που βρίσκονται ήδη στην απασχόληση (ειδικό επίδομα μητρότητας, οικογενειακό επίδομα, κλπ) ή άτομα που εξέρχονται από την εργασία (επίδομα ανεργίας, ειδικά εποχιακά επιδόματα, κλπ) και **δεν προϋποθέτουν έλεγχο του εισοδήματος**. Αυτά τα επιδόματα σχετίζονται είτε με την απασχολησιμότητα ή με τη μητρότητα και την οικογένεια. Επομένως, τα επιδόματα αυτά δεν αποτελούν παροχές κοινωνικής πρόνοιας, αλλά ανταποδοτικές παροχές, επειδή προϋποθέτουν άμεση ή έμμεση απασχόληση.

Όσον αφορά στο επίδομα ανεργίας ειδικότερα, το οποίο βασίζεται στην κοινωνική ασφάλιση, η διάρκειά του δεν υπερβαίνει το χρονικό διάστημα των 12 μηνών κατ' ανώτατο όριο και υπολογίζεται με βάση τα χρόνια εργασίας και δεν εξαρτάται από το

εισόδημα. Η μόνη εξαίρεση είναι η παροχή μηνιαίου επιδόματος 156€ για επιπλέον 12 μήνες για τους μακροχρόνια άνεργους, ηλικίας 45-64, το οποίο εξαρτάται από ένα προκαθορισμένο επίπεδο οικογενειακού εισοδήματος. Το επίδομα ανεργίας παρέχεται σε πρώην μισθωτούς εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα με σύμβαση αορίστου ή ορισμένου χρόνου εργασίας που είτε έχουν απολυθεί ή έχει λήξει η σύμβασή τους. Ωστόσο, λόγω των υφιστάμενων αυστηρών απαιτούμενων κριτηρίων, δεν το δικαιούνται όλοι οι άνεργοι. Έτσι, ένας αυξανόμενος αριθμός όσων βρίσκονται στην αγορά εργασίας, κυρίως οι εργάτες, οι νέοι με περιορισμένη προϋπηρεσία και οι μετανάστες, δεν εξασφαλίζουν το δικαίωμα για τη λήψη του επιδόματος ανεργίας, ενώ ούτε οι αυτο-απασχολούμενοι δικαιούνται επίδομα ανεργίας όταν μένουν χωρίς εργασία. Εκτός αυτού, το επίδομα ανεργίας βρίσκεται σε ιδιαίτερα χαμηλό επίπεδο, ως ποσοστό του βασικού μισθού, ενώ είναι και περιορισμένο χρονικά. **Ακόμα χειρότερα, από το Μάρτιο του 2012, το βασικό επίδομα ανεργίας μειώθηκε από τα 561,50 € στα 360 €** (με 10% προσαύξηση για κάθε εξαρτώμενο μέλος). Η μείωση αυτή σχετίζεται με τη μείωση του κατώτατου μισθού κατά 22%. Δηλαδή, ο κατώτατος μισθός είναι τώρα 586 €, ενώ για τους νέους κάτω των 25 ετών, ο κατώτατος μισθός μειώθηκε περαιτέρω στα 510,95 €.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, υπό την πίεση της προσπάθειας για δημοσιονομική εξυγίανση, εκτός από την πρόσφατη μείωση του επιδόματος ανεργίας, έχουν επέλθει μια σειρά από άλλες αρνητικές αλλαγές στο σύστημα των κοινωνικών παροχών. Μερικά από τα επιδόματα υπολογίζονται πλέον με βάση το εισόδημα, ενώ για άλλα επιδόματα υπάρχουν πλέον αυστηρότερα κριτήρια και κάποια άλλα έχουν μειωθεί.

Επιπλέον, πρέπει να επισημανθεί ότι το υπάρχον σύστημα κοινωνικών επιδομάτων περιλαμβάνει επιδόματα που, αν και θα πρέπει να είναι καθολικά (όπως το επίδομα ανεργίας, το οικογενειακό και οι στεγαστικές παροχές), καλύπτουν μόνο τον πληθυσμό που έχει κοινωνική ασφάλιση. Δηλαδή, αποκλείεται ένα μέρος του πληθυσμού που είναι ως επί το πλείστον σε ανάγκη, όπως οι φτωχοί, οι οποίοι είναι ικανοί και πρόθυμοι να εργαστούν, αλλά που ποτέ δεν υπήρξαν μέλη του εργατικού δυναμικού, ή όσων τα ασφαλιστικά δικαιώματα έχουν λήξει κλπ. Φαίνεται ότι υπάρχει ένα «κενό» στο σύστημα όσον αφορά στην προστασία ενός μέρους του εργατικού δυναμικού και ενός μέρους του μη ενεργού πληθυσμού, που όμως βρίσκεται σε εργάσιμη ηλικία. Ειδικές προβλέψεις, με τη μορφή κατάλληλων κοινωνικών μεταβιβάσεων που να απευθύνονται σε αυτές τις ομάδες του πληθυσμού που αντιμετωπίζουν οικονομική στέρηση, σαφώς συνεχίζουν να απουσιάζουν στην Ελλάδα.

Συνολικά, η ανεργία στην Ελλάδα αυξάνεται με ταχείς ρυθμούς, όλο και περισσότεροι άνθρωποι αντιμετωπίζουν πολύ σημαντικές απώλειες εισοδημάτων, ενώ το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας δύσκολα μπορεί να εξασφαλίσει επαρκή εισοδηματική στήριξη σε όλους όσους έχουν ανάγκη.

2.2 Αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς

Θα πρέπει να τονισθεί για μια ακόμη φορά, ότι, από το 2009, και ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων ετών που η χώρα αντιμετωπίζει σοβαρή οικονομική ύφεση, η κατάσταση της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα παρουσιάζει μία απροσδόκητη και απότομη επιδείνωση. Ως αποτέλεσμα, το ποσοστό ανεργίας εμφανίζει, χρόνο με το χρόνο, ραγδαία αύξηση, φθάνοντας το επίπεδο ρεκόρ του 22,6% κατά το 1ο τρίμηνο του 2012.

Υπό αυτές τις συνθήκες, και λαμβάνοντας υπόψη τον μειωμένο προϋπολογισμό της ελληνικής κυβέρνησης, τα κύρια μέτρα που έχουν ληφθεί προκειμένου να βοηθήσουν τους ανθρώπους να εισέλθουν, να επανέλθουν ή να διατηρήσουν τις θέσεις τους στην αγορά εργασίας, εξαντλούνται κυρίως στην αύξηση του αριθμού των ενεργητικών προγραμμάτων για την αγορά εργασίας, η συντριπτική πλειοψηφία των οποίων υλοποιείται από τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ). Μερικά

από αυτά τα προγράμματα διαπνέονται μάλλον από μία «συμβατική προσέγγιση», υπό την έννοια ότι τα περισσότερα από αυτά αποτελούν συνέχεια προηγούμενων προγραμμάτων που έχουν επεκταθεί για να καλύψουν έναν μεγαλύτερο αριθμό ενδιαφερομένων, αν και εξακολουθούν να έχουν μάλλον περιορισμένη κάλυψη, ειδικά για τις ευπαθείς ομάδες. Παρόλα αυτά, βρίσκεται σε εξέλιξη η υλοποίηση νέων προγραμμάτων που έχουν ως κύριους στόχους: α) τη δημιουργία και τη διατήρηση των θέσεων εργασίας, και ειδικότερα θέσεων εργασίας στον τομέα του τουρισμού, μέσω της παροχής επιδοτήσεων για τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, β) την προώθηση της απασχόλησης για τους άνεργους και για τις ευάλωτες κοινωνικά ομάδες μέσω επιδοτήσεων (συμπεριλαμβανομένης της μετατροπής του επιδόματος ανεργίας σε «επιταγή επανένταξης»), μέσω προγραμμάτων απόκτησης εμπειρίας, επαγγελματικής κατάρτισης, καθώς και προγραμμάτων στήριξης της μικρομεσαίας επιχειρηματικότητας, γ) την εκ νέου ενεργοποίηση των απολυμένων, και δ) την παροχή επαγγελματικής κατάρτισης (συμπεριλαμβανομένης της αρχικής επαγγελματικής κατάρτισης για τους νέους). (Ενδεικτικός κατάλογος των ενεργητικών μέτρων του ΟΑΕΔ για την αγορά εργασίας παρατίθεται στον Πίνακα 2 παρακάτω).

Αυτά τα νέα προγράμματα αποτελούν την κύρια πολιτική απάντηση του Κράτους για την αντιμετώπιση της ραγδαίας αύξησης του αριθμού των ανέργων που οφείλεται στη σημαντική επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας. Αξίζει να σημειωθεί ότι από τη νέα αυτή κατάσταση δεν πλήττονται μόνο οι «παραδοσιακές» ομάδες, όπως είναι οι νέοι, οι γυναίκες και τα μέλη των ευάλωτων ομάδων, αλλά και «νέες» ομάδες, όπως οι άνδρες σε παραγωγική ηλικία, ενώ η εύρεση εργασίας γίνεται όλο και δυσκολότερη με αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση του αριθμού των μακροχρόνια ανέργων.

Σύμφωνα με τον ΟΑΕΔ⁸, από το 2010 πάνω από 1.000.000 άνθρωποι έχουν συμμετάσχει, είτε ως εργαζόμενοι είτε ως αυτοαπασχολούμενοι είτε ως εκπαιδευόμενοι, σε σύνολο πενήντα εννέα (59) προγραμμάτων, τα οποία περιλαμβάνουν δράσεις που στοχεύουν στη διατήρηση θέσεων εργασίας, στην προώθηση της απασχόλησης και στην επαγγελματική κατάρτιση. Ο συνολικός προϋπολογισμός αυτών των προγραμμάτων ανέρχεται στα 3,6 δισ. ευρώ. Ο ΟΑΕΔ εκτιμά ότι οι ενέργειες αυτές συνέβαλαν στη συγκράτηση του ποσοστού ανεργίας τουλάχιστον κατά 5%. Αυτό σημαίνει ότι, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του ΟΑΕΔ, η απουσία αυτών των προγραμμάτων θα είχε οδηγήσει σε αύξηση του ποσοστού ανεργίας περίπου στο 27% σε σχέση με το 22% το Μάρτιο του 2012 που έχει καταγραφεί από την αρμόδια Στατιστική Αρχή⁹.

8 ΟΑΕΔ, Δελτίο Τύπου, Πορεία Υλοποίησης Προγραμμάτων του ΟΑΕΔ, 14/06/2012

9 Ελληνική Στατιστική Αρχή, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, Δελτίο Τύπου, 7 Ιουνίου 2012.

Πίνακας 2: Ενδεικτική λίστα των ενεργητικών μέτρων για την αγορά εργασίας που υλοποιούνται από τον ΟΑΕΔ

Πρόγραμμα	Είδος παρέμβασης	Προϋπολογισμός	Πηγή χρηματοδότησης
Πρόγραμμα επιχορήγησης των ασφαλιστικών εισφορών των ανέργων για την πρόσληψη σε θέσεις απασχόλησης που δημιουργήθηκαν μέσω προγραμμάτων κοινωφελούς χαρακτήρα, φορέων που έχουν ενταχθεί στο "Πρόγραμμα «Δημιουργίας θέσεων απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο μέσω προγραμμάτων κοινωφελούς χαρακτήρα»".	Επιδότηση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης.	90.000.000 €.	Συγχρηματοδότηση από το ΕΚΤ (ΕΠ Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού 2007-2013)
Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ξενοδοχειακών Επιχειρήσεων (ν. 1545/85) για τα έτη 2011-2012.	Επιδότηση σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις για τη διατήρηση του προσωπικού τους.	600.000 €	ΟΑΕΔ
Διαρθρωτική προσαρμογή εργαζομένων και επιχειρήσεων εντός της οικονομικής κρίσης	Συμβουλευτική και υπηρεσίες επαγγελματικού προσανατολισμού, με στόχο την ενίσχυση των προοπτικών απασχόλησης σε επιχειρήσεις με περισσότερους από 50 εργαζόμενους	60.000.000 €	Συγχρηματοδότηση από το ΕΚΤ (ΕΠ Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού 2007-2013)
Πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρήσεων για την πρόσληψη ανέργων πτυχιούχων ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων πανεπιστημιακού και τεχνολογικού τομέα, έως 35 ετών	Επιδότηση της θέσης απασχόλησης και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης.	75.000.000 €.	Συγχρηματοδότηση από το ΕΚΤ (ΕΠ Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού 2007-2013)
Πρόγραμμα διατήρησης 10.000 θέσεων εργασίας με επιχορήγηση μέρους των εργοδοτικών εισφορών σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις συνεχούς λειτουργίας	Το πρόγραμμα στοχεύει στον τουριστικό τομέα, προσφέροντας επιδότηση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης.	19.000.000 €	ΟΑΕΔ
Τοπικά Ολοκληρωμένα Προγράμματα για 680 ανέργους συγκεκριμένων επιχειρήσεων του Νομού Θεσσαλονίκης	Επιδότηση νέων θέσεων εργασίας για ανέργους.	7.200.000 €	Συγχρηματοδότηση από το ΕΚΤ (Ε.Π. Εθνικό Αποθεματικό Απροβλέπτων)

Πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρήσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού (Δήμων και Περιφερειών), για την απασχόληση 5.000 ανέργων ηλικίας 55-64 ετών	Πρόγραμμα επιδότησης νέων θέσεων εργασίας για ανέργους ηλικίας 55-64 ετών σε τοπικές διοικητικές υπηρεσίες που έχουν έλλειψη προσωπικού.	75,000,000 €.	Συγχρηματοδότηση από το ΕΚΤ (ΕΠ Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού 2007-2013)
Πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρήσεων και γενικά εργοδοτών για την απασχόληση και κατάρτιση 10.000 δικαιούχων «επιταγής επανένταξης στην αγορά εργασίας»	Μετατροπή του επιδόματος ανεργίας σε «επιταγή επανένταξης» ως επιχορήγηση στον εργοδότη που προσλαμβάνει έναν άνεργο (εγγεγραμμένο στον ΟΑΕΔ)	93.310.000 (απασχόληση) 20.000.000 (κατάρτιση)	Συγχρηματοδότηση από το ΕΚΤ (ΕΠ Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού 2007-2013)
Πρόγραμμα επιχορήγησης 800 νέων ελευθέρων επαγγελματιών Ατόμων με Αναπηρίες (ΑμεΑ), Απεξαρτημένων από εξαρτησιογόνες ουσίες και Αποφυλακισμένων ηλικίας 18-64 ετών και Πρόγραμμα επιχορήγησης 50 θέσεων Εργονομικής Διευθέτησης του χώρου εργασίας για ΑμεΑ.	Προγράμματα χρηματοοικονομικής στήριξης για την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας ευπαθών ομάδων.	22.400.000 €	ΟΑΕΔ & Κρατικός Προϋπολογισμός
Ειδικό τριετές Πρόγραμμα ενίσχυσης των εργοδοτών με επιχορήγηση που αντιστοιχεί στο ύψος των ασφαλιστικών εισφορών για την πρόσληψη 2.300 ανέργων Ατόμων με Αναπηρίες ΑμεΑ, Απεξαρτημένων από εξαρτησιογόνες ουσίες, Αποφυλακισμένων, Νεαρών Παραβατικών Ατόμων ή Νεαρών Ατόμων που βρίσκονται σε κοινωνικό κίνδυνο και Πρόγραμμα επιχορήγησης 50 θέσεων Εργονομικής Διευθέτησης του χώρου εργασίας για ΑμεΑ.	Το πρόγραμμα περιλαμβάνει επιδότηση: α) των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης για τους εργοδότες, β) της εργονομικής διάταξης των χώρων εργασίας τους.	30.500.000€	ΟΑΕΔ & Κρατικός Προϋπολογισμός

Πηγή: ΟΑΕΔ

Αναμφίβολα, η εφαρμογή των ενεργητικών προγραμμάτων για την αγορά εργασίας αποτελεί ασπίδα κατά της ανεργίας, αλλά είναι αβέβαιο αν αυτό είναι επαρκές για να αντιμετωπιστεί η ολοένα αυξανόμενη ανεργία, ιδίως σε ό, τι αφορά τα πιο ευάλωτα μέλη του εργατικού δυναμικού. Διότι, παρά το γεγονός ότι μια σειρά από προγράμματα προώθησης της απασχόλησης απευθύνονται σε ευπαθείς κοινωνικά ομάδες, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελούν μέρος μιας στρατηγικής που αποσκοπεί στην πρόληψη της φτώχειας, δεδομένου ότι τα προγράμματα αυτά δεν συνδέονται με άλλες σχετικές υπηρεσίες ή συμπληρωματικές ενέργειες.

Εκτός αυτού, είναι αμφίβολο αν ο ΟΑΕΔ μέσω των 121 Κέντρων Προώθησης της Απασχόλησης έχει τη διοικητική επάρκεια ή την επιχειρησιακή ικανότητα να παράσχει μια σειρά από ποιοτικές υπηρεσίες, "συμπεριλαμβανομένης 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"¹⁰, σε ένα τόσο μεγάλο αριθμό ανέργων.

Ειδική μνεία θα πρέπει να γίνει στο γεγονός ότι τα προαναφερθέντα ενεργητικά μέτρα για την αγορά εργασίας, απευθύνονται κατά κύριο λόγο στους άνεργους και στις ευάλωτες ομάδες, ενώ δεν υπάρχουν συγκεκριμένα προγράμματα στήριξης της εργασίας που να απευθύνονται στο τμήμα του εργατικού δυναμικού που είναι παγιδευμένο σε χαμηλής ποιότητας και επισφαλείς θέσεις εργασίας. Στην Ελλάδα, μέχρι σήμερα, δεν έχουν αναπτυχθεί συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής ή στοχευμένες παρεμβάσεις, όπως είναι οι πολιτικές "ανταμοιβής της εργασίας" (make work pay) ή "συνδυασμός εργασίας και κοινωνικών επιδομάτων" (welfare to work), οι οποίες θα περιόριζαν τα προβλήματα που αντιμετωπίζει το τμήμα του εργατικού δυναμικού που είναι παγιδευμένο σε χαμηλής ποιότητας και επισφαλείς θέσεις εργασίας. Διαφαίνεται ότι, στις επικρατούσες συνθήκες της ελληνικής αγοράς εργασίας, δεν έχει δοθεί προτεραιότητα στις προσπάθειες για την αντιμετώπιση του κατακερματισμού της αγοράς εργασίας, τη διασφάλιση της ποιότητας των θέσεων εργασίας και την παροχή υποστήριξης στην εργασία, συμπεριλαμβανομένης της μέριμνας για την υγεία και την ευημερία τους. Επιπλέον, η Ετήσια Έκθεση της Επιθεώρησης Εργασίας¹¹ δείχνει ότι υπάρχει αύξηση των παραβιάσεων της εργατικής νομοθεσίας καθώς και των διακρίσεων.

Πέραν των ενεργητικών προγραμμάτων του ΟΑΕΔ για την αγορά εργασίας, λιγοστές μόνο πρωτοβουλίες έχουν αναληφθεί από το κράτος για παρεμβάσεις πολιτικής στα πεδία που στοχεύουν στη δημιουργία αγορών εργασίας χωρίς αποκλεισμούς. Για παράδειγμα, ένα νέο θεσμικό πλαίσιο υιοθετήθηκε πρόσφατα για την προώθηση της Κοινωνικής Οικονομίας. Ωστόσο, αν και υπάρχουν ενδείξεις ότι η ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας έχει μεγάλες δυνατότητες να συνεισφέρει σημαντικά στη δημιουργία θέσεων εργασίας -και ειδικότερα για άτομα με χαμηλά προσόντα ή μειωμένη ικανότητα προς εργασία-, η εφαρμογή των δράσεων για την υποστήριξη των δραστηριοτήτων της κοινωνικής οικονομίας εξακολουθεί να εκκρεμεί. Διαφαίνεται να υπάρχει μια αδικαιολόγητη καθυστέρηση από τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες να θέσουν σε εφαρμογή τους κατάλληλους μηχανισμούς για να διευκολύνουν την ανάπτυξη πρωτοβουλιών της κοινωνικής οικονομίας στην Ελλάδα.

Όσον αφορά στις πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί με σκοπό την επέκταση και βελτίωση των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο, με εξαίρεση την πρόσφατη μεταρρύθμιση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, η μόνη πρωτοβουλία είναι η κατάρτιση ενός Εθνικού Προγράμματος για τη Δια Βίου Μάθηση – το οποίο καθυστέρησε για πολύ καιρό -, που συμπεριλαμβάνει δράσεις για την εκπαίδευση των ενηλίκων, την επαγγελματική κατάρτιση και την κοινωνική ένταξη των μεταναστών και των λιγότερο ευνοημένων κοινωνικών ομάδων. Ωστόσο, είναι πολύ νωρίς για να εκτιμηθεί η επίπτωση ενός τέτοιου προγράμματος, ιδιαίτερα στις ευάλωτες κοινωνικά ομάδες. Εκτός αυτού, είναι αμφίβολο το κατά πόσο υπάρχουν οι βασικές προϋποθέσεις για να εφαρμοστεί αποτελεσματικά ένα τέτοιο πρόγραμμα. Διότι διαπιστώνεται ότι στην Ελλάδα εξακολουθεί να απουσιάζει μια συντονισμένη, συνεκτική και σαφής στρατηγική για τη «διά βίου μάθηση και την επαγγελματική κατάρτιση». Επιπλέον, όπως δείχνουν

10 CEC, 2008, COMMISSION RECOMMENDATION of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market, Official Journal of the European Union, 18.11.2008, p. L 307/13

11 <http://www.iatrikiergasias.gr/upload/file/EkthesiPepragmenwnSEPE2011.pdf>

τα στοιχεία, η συμμετοχή στα διάφορα προγράμματα κατάρτισης δεν φαίνεται να είναι ένα προνόμιο των ευπαθών κοινωνικά ομάδων, των εργαζομένων χαμηλής μόρφωσης και των χαμηλόμισθων, οι οποίοι εξακολουθούν να υπο-εκπροσωπούνται σημαντικά στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης. Η ενίσχυση της επαγγελματικής κατάρτισης και της δια βίου μάθησης που απευθύνεται στις πιο ευάλωτες κοινωνικά ομάδες, θα πρέπει να αποτελέσει μία από τις βασικές προτεραιότητες δράσης για τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην απασχόληση για τις ομάδες αυτές.

Συνολικά, μπορούμε να πούμε ότι η ραγδαία επιδείνωση της κατάστασης της ελληνικής αγοράς εργασίας, λόγω της οικονομικής ύφεσης, σε συνδυασμό με την εφαρμογή των προγραμμάτων λιτότητας, παρεμποδίζουν την αποτελεσματικότητα των προσπαθειών που έχουν γίνει τα τελευταία 2-3 χρόνια στην Ελλάδα προς την οικοδόμηση μιας αγοράς εργασίας χωρίς αποκλεισμούς. Με άλλα λόγια, παρά το γεγονός ότι έχουν γίνει κάποιες προσπάθειες, οι οποίες φαίνεται να είναι προς τη σωστή κατεύθυνση, αυτές προσκρούουν σε πρωτοφανείς συνθήκες της αγοράς εργασίας που υπερβαίνουν την ικανότητα του ελληνικού κράτους να προβεί στην κατάλληλη αντιμετώπισή τους. Παρά ταύτα, είναι επείγουσα η ανάγκη για τη δημιουργία κατάλληλης διασύνδεσης των ενεργητικών μέτρων της αγοράς εργασίας με μέτρα των άλλων δύο πυλώνων της στρατηγικής για την κοινωνική ένταξη, δηλαδή την επαρκή εισοδηματική στήριξη και τη διευκόλυνση της πρόσβασης σε ποιοτικές υπηρεσίες.

Επιχειρώντας μια συνολική εκτίμηση των προσπαθειών που έχουν γίνει μέχρι σήμερα στην Ελλάδα προκειμένου να οικοδομηθεί μια αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς, θα μπορούσε να πει κανείς ότι οι αρνητικές επιπτώσεις που έχει επιφέρει η συνεχιζόμενη οικονομική ύφεση στην αγορά εργασίας, είναι τόσο σημαντικές, που έχουν υπονομεύσει την όποια πιθανή αποτελεσματικότητα των προσπαθειών και τις έχουν καταστήσει ανεπαρκείς για την αντιμετώπιση μιας τέτοιας πρόκλησης. Εκτός αυτού, οι χρηματικές κοινωνικές παροχές (συμπεριλαμβανομένου του επιδόματος ανεργίας) που παρέχονται στην Ελλάδα είναι σε τόσο χαμηλά επίπεδα που δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αντικίνητρα για την αναζήτηση εργασίας. Και αυτό ισχύει ακόμα περισσότερο στην παρούσα συγκυρία, που η εφαρμογή των προγραμμάτων λιτότητας έχει ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, περικοπές σε ορισμένα επιδόματα, για να μην αναφέρουμε το γεγονός ότι η αγοραστική δύναμη έχει μειωθεί ακόμη περισσότερο, δεδομένου ότι οι τιμές προϊόντων/υπηρεσιών παραμένουν σε υψηλά επίπεδα. Συνοψίζοντας, μπορεί να ειπωθεί ότι στην Ελλάδα η κοινωνική προστασία σε πραγματικούς όρους έχει επιδεινωθεί σε σύγκριση με την περίοδο πριν από την κρίση.

2.3 Πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες

Θα ήταν δύσκολο να υποστηρίξουμε ότι έχουν καταβληθεί προσπάθειες στην Ελλάδα για τη σύνδεση μέτρων που αφορούν στη βελτίωση των παροχών υγειονομικής περίθαλψης και κοινωνικής φροντίδας με μέτρα που λαμβάνονται στους άλλους δύο πυλώνες της στρατηγικής, δηλαδή την επαρκή στήριξη του εισοδήματος και τη δημιουργία αγορών εργασίας χωρίς αποκλεισμούς.

Σε γενικές γραμμές, οι παρεχόμενες υπηρεσίες δημόσιας υγείας και παροχής κοινωνικής φροντίδας στην Ελλάδα εξακολουθούν να είναι ελλιπείς και ανεπαρκείς για την κάλυψη των υφιστάμενων και αναδυόμενων αναγκών σε αυτούς τους τομείς. Κανένα μέτρο δεν έχει ληφθεί προς αυτή την κατεύθυνση, έτσι ώστε να διευκολυνθεί η πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες σε αυτούς τους τομείς, ιδίως για τις πλέον ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού που βρίσκονται σε μεγαλύτερο κίνδυνο, λόγω της τρέχουσας οικονομικής κρίσης. Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι τόσο η ύφεση στην οποία βρίσκεται η Ελλάδα, όσο και η προσπάθεια δημοσιονομικής εξυγίανσης τα τελευταία δύο χρόνια, έχουν ήδη ασκήσει πρόσθετες σημαντικές πιέσεις στη δυναμικότητα και την αποτελεσματικότητα του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης και κοινωνικής φροντίδας. Γιατί, όπως δείχνουν τα στοιχεία, η ζήτηση για τέτοιου είδους υπηρεσίες, ειδικά για υπηρεσίες πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, αυξάνεται με ταχείς ρυθμούς, δεδομένου ότι υπάρχει

μια αύξηση του αριθμού των ανθρώπων που δεν μπορούν πλέον να αντέξουν οικονομικά τη χρήση ιδιωτικών υπηρεσιών, όπως πριν, και έτσι στρέφονται στο δημόσιο τομέα. Για παράδειγμα, τα τελευταία στοιχεία από το Υπουργείο Υγείας αποκαλύπτουν μια αύξηση της τάξης του 20% στη χρήση των δημόσιων υπηρεσιών υγείας και μια μείωση κατά 15% στη χρήση των ιδιωτικών υπηρεσιών υγείας. Το μόνο θετικό μέτρο που πάρθηκε, στο πεδίο αυτό, ήταν η παροχή ιατρικής περίθαλψης για ανέργους με την παράταση της περιόδου ασφαλιστικής τους κάλυψης.

Έτσι, αν και η χρήση των δημοσίων υπηρεσιών στους τομείς της υγείας και της κοινωνικής φροντίδας σημείωσε αύξηση, κανένα μέτρο δεν έχει εφαρμοστεί ή προβλεφθεί από το κράτος για να βελτιώσει την παροχή υπηρεσιών σε αυτούς τους τομείς και να διευκολύνει την πρόσβαση για τις πιο ευάλωτες ομάδες σε υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, μέτρα τα οποία είναι αναμφισβήτητα σημαντικά υπό τις παρούσες επιδεινούμενες οικονομικές συνθήκες. Αντ' αυτού, τα μέτρα που έχουν ληφθεί υπαγορεύονται σχεδόν αποκλειστικά από τη γενική προσπάθεια για δημοσιονομική εξυγίανση προκειμένου να μειωθούν τα δημόσια ελλείμματα και δε στοχεύουν στη βελτίωση της επάρκειας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Οι δημόσιες δαπάνες για την υγεία φαίνεται να έχουν περικοπεί κατά 15%¹², ενώ η μείωση των θέσεων εργασίας με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα είχε επίσης αρνητικό αντίκτυπο στην προσφορά και την ποιότητα των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών. Αυτό υποστηρίζεται και από το γεγονός ότι υπήρξε αύξηση του αριθμού των καταγγελιών που έχουν υποβληθεί στον Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με την ποιότητα των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών.

Αναμφίβολα, κατά την τελευταία δεκαετία υπήρξε μια σημαντική αύξηση στις δημόσιες κοινωνικές υπηρεσίες που παρέχουν κοινοτική φροντίδα και πρόνοια. Πράγματι, κατά τη δεκαετία αυτή παρατηρήθηκε μια αύξηση του αριθμού των κέντρων φροντίδας για παιδιά, των ολοήμερων παιδικών σταθμών, των νηπιαγωγείων και των κέντρων δημιουργικής απασχόλησης παιδιών, που αποσκοπούν στο να βοηθήσουν τις γυναίκες να συνδυάσουν την οικογενειακή ζωή και την εργασία, καθώς και μια αύξηση των παρεχόμενων υπηρεσιών (κέντρα ημερήσιας φροντίδας, βοήθεια στο σπίτι κλπ.) σε εξαρτώμενα μέλη των νοικοκυριών (ηλικιωμένοι και άτομα με ειδικές ανάγκες), οι οποίες, μεταξύ άλλων, στοχεύουν στη διευκόλυνση της εισόδου/ επιστροφής των γυναικών στην αγορά εργασίας. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικά κενά στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών από τα διαφορετικά επίπεδα της κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής διοίκησης, καθώς και από τον ιδιωτικό και το μη κυβερνητικό τομέα. Επιπλέον, οι κοινωνικές υπηρεσίες χαρακτηρίζονται από άνιση ανάπτυξη σε σχέση με την οργάνωση, το προσωπικό και τη χρηματοδότηση. Οι αγροτικές περιοχές, ειδικότερα, εξακολουθούν να παρουσιάζουν - αν και σε μικρότερο βαθμό από ό,τι πριν από 10 χρόνια-μεγαλύτερο «έλλειμμα ευημερίας» σε σχέση με τις αστικές περιοχές, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά την κοινωνική υποδομή και τους ανθρώπινους πόρους.

Σημαντική βελτίωση καταγράφεται επίσης στις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης του ΟΑΕΔ, μέσω της δημιουργίας 121 Κέντρων Προώθησης της Απασχόλησης που παρέχουν καθοδήγηση, υποστήριξη στην αναζήτηση εργασίας κ.λπ., με βάση μια εξατομικευμένη προσέγγιση. Παρόλα αυτά, η λειτουργία του ΟΑΕΔ εξακολουθεί να υπολείπεται του επιθυμητού επιπέδου απόδοσης, ειδικά υπό τις παρούσες συνθήκες πολύ υψηλής ανεργίας. Αυτό οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι ο ΟΑΕΔ δεν είναι κατάλληλα και επαρκώς στελεχωμένος. Το σημαντικότερο πάντως είναι ότι δεν έχει καταφέρει να δημιουργήσει τις αναγκαίες διασυνδέσεις μεταξύ των ενεργητικών μέτρων της αγοράς εργασίας και των άλλων δύο πυλώνων της στρατηγικής για την ενεργό ένταξη.

12 Εφημερίδα «Καθημερινή», Δημόσια υγεία σε υψηλή ζήτηση, 14-10-10, ανάκτηση από http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_1_14/10/2010_418622

Σε ό,τι αφορά το ρόλο του μη κερδοσκοπικού τομέα στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά την τελευταία δεκαετία έχει εμφανιστεί μεγάλος αριθμός μη κερδοσκοπικών και μη-κυβερνητικών οργανώσεων στην Ελλάδα, οι οποίες εμπλέκονται σε ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών δραστηριοτήτων και προγραμμάτων, όπως είναι οι υπηρεσίες αποκατάστασης, η ψυχολογική στήριξη, η κοινωνική φροντίδα, η λειτουργία στεγαστικών δομών για ψυχικά ασθενείς, η παροχή εκπαίδευσης, οι επαγγελματικές δραστηριότητες και η ενδυνάμωση, κλπ. Ωστόσο, και πάλι, δεδομένου ότι οι περισσότερες από αυτές τις υπηρεσίες εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη διαθεσιμότητα της κρατικής και ευρωπαϊκής χρηματοδότησης, βρίσκονται και αυτές υπό σοβαρή πίεση σε μια εποχή μάλιστα αυξανόμενης ζήτησης για τέτοιου είδους υπηρεσίες, και η επάρκειά τους είναι μάλλον περιορισμένη.

Εν κατακλείδι, τα φαινόμενα της φτώχειας, του κοινωνικού αποκλεισμού και της περιθωριοποίησης, αυξάνονται με ταχείς ρυθμούς σε μια εποχή που οι συμβατικές μορφές υποστήριξης, είτε από το δημόσιο τομέα ή από τα άτυπα δίκτυα, υφίστανται σοβαρές πιέσεις. Το διαρκώς επιδεινούμενο οικονομικό περιβάλλον και η πρωτοφανής δημοσιονομική κρίση οδήγησε στην εφαρμογή αυστηρών μέτρων λιτότητας, τα οποία, μεταξύ άλλων, περιορίζουν τις δημόσιες μορφές υποστήριξης - οι οποίες, ούτως ή άλλως, στην Ελλάδα ποτέ δεν ήταν επαρκείς. Τα παραδοσιακά δίκτυα υποστήριξης, το πιο σημαντικό μεταξύ των οποίων είναι η οικογένεια, είναι ήδη υπό πίεση και δυσκολεύονται ολοένα και περισσότερο να καλύψουν τα κενά που προκαλούνται από τις ανεπαρκείς δημόσιες παροχές. Παρόλα αυτά, δεδομένης της έλλειψης επαρκών δημόσιων κοινωνικών υπηρεσιών και παροχών φροντίδας, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι στην Ελλάδα εξακολουθεί να λείπει ένα «δίκτυ ασφαλείας» για όλες τις κοινωνικές ομάδες που βιώνουν τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, η οικογένεια και τα άτυπα δίκτυα καλούνται να διαδραματίσουν ακόμα μεγαλύτερο ρόλο στη φροντίδα των μελών τους που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη, ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια της παρούσας οικονομικής δυσπραγίας.

3. Οικονομικοί Πόροι

3.1 Εθνικοί πόροι

Πρώτα απ' όλα, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, δεδομένου ότι η στρατηγική της ενεργούς ένταξης δεν έχει ακόμη αναπτυχθεί στην Ελλάδα, είναι σχεδόν αδύνατο να θεωρήσουμε ότι έχουν γίνει προσπάθειες για να διασφαλιστεί ότι οι κατάλληλοι χρηματοδοτικοί πόροι από τον κρατικό προϋπολογισμό θα διατεθούν για την εφαρμογή μέτρων που εντάσσονται στη στρατηγική αυτή. Έτσι, οι οικονομικοί πόροι που προορίζονται για τα διάφορα μέτρα που εφαρμόζονται στο πλαίσιο των τριών πυλώνων των πολιτικών ενεργούς ένταξης, δεν έχουν κατανεμηθεί βάσει ιεράρχησης προτεραιοτήτων έτσι ώστε να προωθηθεί ένας συνδυασμός στοχευμένων μέτρων που να εξυπηρετούν ολοκληρωμένα τους στόχους της ενεργούς ένταξης. Εξάλλου, με δεδομένες τις περιορισμένες δυνατότητες του κρατικού προϋπολογισμού λόγω των τρεχουσών δημοσιονομικών συνθηκών της χώρας, δεν έχουν γίνει προσπάθειες κατά τη διάρκεια των τριών τελευταίων ετών από τις διαδοχικές κυβερνήσεις για δημοσιονομικούς ελιγμούς που να επιτρέπουν τη θέσπιση μέτρων τα οποία να στοχεύουν στη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Παρά ταύτα, θα πρέπει να σημειωθεί, ότι σύμφωνα με τα προσωρινά στοιχεία της εκτέλεσης του εθνικού προϋπολογισμού, οι κοινωνικές δαπάνες στην Ελλάδα αυξήθηκαν, μεταξύ των ετών 2010 και 2011, κατά €746 εκατομμύρια. Ωστόσο, περισσότερο από το 1/3 της αύξησης αυτής αφορά στα επιδόματα ανεργίας, ο αριθμός των οποίων έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια λόγω της σημαντικής αύξησης του αριθμού των ανέργων. Για το σκοπό αυτό, άλλωστε, έχει επιβληθεί σε όλους τους μισθούς μια νέα εισφορά αλληλεγγύης. Παρόλα αυτά, όπως έχει ήδη αναφερθεί στην παρούσα Έκθεση, μόνο ένας περιορισμένος αριθμός των ανέργων πληρεί τις προϋποθέσεις για το επίδομα ανεργίας. Σε γενικές γραμμές, αν και φαίνεται ότι οι κοινωνικές δαπάνες αυξήθηκαν, ο αντίκτυπός τους στον περιορισμό της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού ήταν αμελητέος. Εξάλλου, σύμφωνα με την μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική 2012-2015, οι κοινωνικές δαπάνες εισάγονται σε μια προοπτική περιορισμού (περισσότερο από 1,2% του ΑΕΠ) και όχι αύξησης των δαπανών.

Σε κάθε περίπτωση, δεδομένου ότι δεν υπάρχουν διαθέσιμα συγκεντρωτικά και συγκεκριμένα στοιχεία σχετικά με το συνολικό κόστος των διαφόρων μέτρων που εφαρμόζονται στο πλαίσιο των πολιτικών κοινωνικής ένταξης, πόσο μάλλον της ενεργούς ένταξης, είναι σχεδόν αδύνατο να υπάρξει μια ακριβής εικόνα και είναι ακόμη πιο δύσκολο να προβεί κανείς σε αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του κόστους των διαφόρων κατηγοριών κοινωνικών δαπανών. Παρόλα αυτά, οι συνολικές κοινωνικές δαπάνες ανέρχονται σε περισσότερο από το 1/4 του ΑΕΠ, που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τις δαπάνες για κάποια ενεργητικά μέτρα για την αγορά εργασίας, για τις κοινωνικές παροχές (συμπεριλαμβανομένων των επιδομάτων ανεργίας) και για άλλες εισοδηματικές μεταβιβάσεις, καθώς και τις δαπάνες για τη λειτουργία ενός ευρέος φάσματος υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και υγείας. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία του ΟΑΕΔ, ο συνολικός προϋπολογισμός των ενεργητικών προγραμμάτων για την αγορά εργασίας, τα οποία υλοποιούνται από τον Οργανισμό, ανέρχεται σε 3,6 δισεκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2010-2014, εκ των οποίων πάνω από το 70% προέρχεται από εθνικούς πόρους (από τον εθνικό προϋπολογισμό και από τις εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων) και το υπόλοιπο από κοινοτικούς πόρους (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο).

3.2 Αξιοποίηση των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ

Εδώ και μερικά χρόνια, τα περισσότερα από τα μέτρα που εφαρμόζονται στον τομέα της κοινωνικής ένταξης, εκτός από τα μέτρα στήριξης του εισοδήματος, συγχρηματοδοτούνται σε μεγάλο βαθμό από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ, στο πλαίσιο των διαφόρων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των διαδοχικών Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης για την Ελλάδα καθώς και των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών. Το ίδιο ισχύει και με το τρέχον Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013, όπου τα περισσότερα από τα μέτρα που έχουν ληφθεί ή πρόκειται να ληφθούν από τις ελληνικές αρχές για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης των ευπαθών ομάδων, χρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ.

Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) υποστηρίζει ενεργά, εδώ και χρόνια, την υλοποίηση μέτρων για την απασχόληση και την κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Η υποστήριξη αφορά, κατά κύριο λόγο, στη συν-χρηματοδότηση ενός μεγάλου αριθμού μέτρων και δράσεων που αποσκοπούν στην ενίσχυση της απασχολησιμότητας και στην προώθηση της ένταξης των ευπαθών κοινωνικά ομάδων στην αγορά εργασίας. Σ' αυτά περιλαμβάνονται παρεμβάσεις για τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην εκπαίδευση και σε υπηρεσίες αποκατάστασης καθώς και η λειτουργία ενός μεγάλου αριθμού δομών και προγραμμάτων που παρέχουν υπηρεσίες κοινοτικής κοινωνικής στήριξης και φροντίδας.

Κατά τη διάρκεια της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου, ιδιαίτερη έμφαση έχει δοθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο στην υποστήριξη της χρηματοδότησης των μέτρων που διευκολύνουν την ανάπτυξη αγορών εργασίας χωρίς αποκλεισμούς. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν προγράμματα που στοχεύουν στην προώθηση της απασχόλησης των ευάλωτων ομάδων και, ειδικότερα, των γυναικών. Επιπλέον, το ΕΚΤ παρέχει χρηματοδοτική υποστήριξη σε συγκεκριμένα προγράμματα, τα οποία συνδέονται με ενεργητικά μέτρα της αγοράς εργασίας, που στοχεύουν στη διευκόλυνση της πρόσβασης των ατόμων σε αυτά τα προγράμματα, μέσω της παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας σε εξαρτώμενα μέλη, συμπεριλαμβανομένης της παροχής υπηρεσιών φροντίδας σε παιδιά, αλλά και σε παιδιά με ειδικές ανάγκες. Χρηματοδοτική στήριξη παρέχεται επίσης από το ΕΚΤ για την υλοποίηση τοπικών ολοκληρωμένων προγραμμάτων που απευθύνονται σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού, τα οποία ξεκίνησαν πρόσφατα.

Ωστόσο, δεδομένου ότι συνολικά, αλλά και επιμέρους, οικονομικά στοιχεία δεν είναι άμεσα διαθέσιμα, είναι δύσκολο για μια ακόμη φορά να δοθεί μια εκτίμηση σχετικά με το βαθμό στον οποίο η κοινοτική χρηματοδότηση των Διαρθρωτικών Ταμείων συμβάλλει στα μέτρα ενεργούς ένταξης που υλοποιούνται στην Ελλάδα και ειδικότερα στα μέτρα που λαμβάνονται στους δύο πυλώνες της στρατηγικής της ενεργούς ένταξης, δηλαδή τις αγορές εργασίας χωρίς αποκλεισμούς και την πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες. Παρόλα αυτά, το ΕΚΤ στην Ελλάδα διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο στην προώθηση μέτρων για την ενεργό ένταξη και, σε γενικές γραμμές, στην προώθηση της «φιλοσοφίας» της ενεργούς ένταξης.

4. Παρακολούθηση και αξιολόγηση

Όπως έχει αναφερθεί επανειλημμένα σε προηγούμενες εκθέσεις, στην Ελλάδα δεν έχουν τεθεί σε εφαρμογή οι απαραίτητοι μηχανισμοί ή ρυθμίσεις για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των μέτρων κοινωνικής πολιτικής και ειδικότερα των μέτρων για την κοινωνική ένταξη. Περιπτώ να αναφέρουμε ότι τέτοιου είδους ρυθμίσεις για την παρακολούθηση της εφαρμογής της Σύστασης για την ενεργό ένταξη και τον αντίκτυπο των μέτρων που έχουν θεσπιστεί εκλείπουν επίσης. Ούτε έχουν καταβληθεί προσπάθειες για τη θεσμοθέτηση μιας συστηματικής παρακολούθησης των κοινωνικών επιπτώσεων της τρέχουσας οικονομικής κρίσης.

Θα πρέπει να τονιστεί για άλλη μια φορά ότι ανάμεσα στα βασικά μειονεκτήματα που εξακολουθούν να επικρατούν στην Ελλάδα στους τομείς που σχετίζονται με την κοινωνική πολιτική, συγκαταλέγεται η έλλειψη επαρκών στοιχείων και μελετών αποτελεσματικότητας και αξιολόγησης, καθώς και ενός σταθερού θεσμικού πλαισίου, ικανού να παρακολουθεί στενά τις εξελίξεις και τις υφιστάμενες αλλαγές ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Αυτή η έλλειψη καθιστά το σχεδιασμό και τα μέτρα της πολιτικής αναποτελεσματικά, ενώ παρεμποδίζει την ανάπτυξη και υλοποίηση ολοκληρωμένων προσεγγίσεων, όπως αυτές στις οποίες βασίζεται η στρατηγική της ενεργούς ένταξης. Εκτός αυτού, ελλείπει των κατάλληλων μηχανισμών παρακολούθησης, είναι σχεδόν αδύνατο να προβεί κανείς σε εκτιμήσεις των επιπτώσεων και αξιολογήσεις της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων, οι οποίες κρίνονται αναγκαίες και πολύ σημαντικές.

Υπάρχει, συνεπώς, επιτακτική ανάγκη για τη θέσπιση σταθερών μηχανισμών, που θα προβλέπουν αποτελεσματικές και διαφανείς ρυθμίσεις για το συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των πρωτοβουλιών και των μέτρων που λαμβάνονται στους τρεις πυλώνες της στρατηγικής για την ενεργό ένταξη. Στο πλαίσιο αυτό, είναι άκρως απαραίτητη η απόκτηση αξιόπιστων στοιχείων και πληροφοριών, μέσω της συστηματικής συλλογής και επεξεργασίας στατιστικών δεδομένων και αναλύσεων, που θα παρέχουν, μεταξύ άλλων, μια σταθερή βάση για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και για το στρατηγικό σχεδιασμό.

Ωστόσο, θα πρέπει να αναγνωριστεί το γεγονός ότι το νέο Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2012-2015 θέτει σε υψηλή προτεραιότητα την αναδιοργάνωση του συστήματος κοινωνικής πολιτικής και συμπεριλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την εγκαθίδρυση ενός «μηχανισμού για κεντρικό συντονισμό, σχεδιασμό και παρακολούθηση της κοινωνικών πολιτικών», ο οποίος θα είναι υπό την αρμοδιότητα του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Παρά ταύτα, έχει γίνει μόνο μια σύντομη αναφορά σε αυτό το μηχανισμό και δεν έχουν δοθεί περαιτέρω λεπτομέρειες ή προδιαγραφές αναφορικά με τη λειτουργία, τις διαδικασίες, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, κλπ, καθώς και σε ό,τι αφορά την αναμενόμενη αποτελεσματικότητα ενός τέτοιου μηχανισμού.

5. Συστάσεις - προτάσεις

5.1 Δράσεις προτεραιότητας για την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής ενεργούς ένταξης

Πρώτα απ' όλα, είναι επιτακτική η ανάγκη να αναπτυχθεί μια ολοκληρωμένη στρατηγική ενεργούς ένταξης στην Ελλάδα, η οποία ακόμη εκκρεμεί. Για το σκοπό αυτό, συνιστάται να θεσμοθετηθεί μια ενιαία διοικητική αρχή που θα είναι υπεύθυνη για το σχεδιασμό, το συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση όλων των μέτρων που έχουν ληφθεί ή προγραμματίζονται στο πλαίσιο μιας στρατηγικής ενεργούς ένταξης. Θα πρέπει, επομένως, να δοθεί υψηλή προτεραιότητα στη δημιουργία ενός τέτοιου, μόνιμου και θεσμικά κατοχυρωμένου, μηχανισμού.

5.2 Δράσεις προτεραιότητας για την ενίσχυση των μέτρων στους τρεις πυλώνες της ενεργούς ένταξης.

Επαρκής εισοδηματική στήριξη

α) Με δεδομένο ότι στην Ελλάδα το βασικό συστατικό μιας στρατηγικής ενεργούς ένταξης απουσιάζει σχεδόν εξ' ολοκλήρου, είναι ανάγκη να θεσπιστεί ένα καθολικό πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος που θα προϋποθέτει έλεγχο μέσων και το οποίο θα πρέπει να υποστηρίζεται από κρατικούς μηχανισμούς με ισχυρές διοικητικές δομές και διαδικασίες παρακολούθησης. Με άλλα λόγια, η κυβέρνηση οφείλει να προβεί σε αλλαγές του συστήματος κοινωνικής προστασίας, έτσι ώστε αυτό να παρέχει πλήρη κάλυψη σε όλους εκείνους που έχουν ανάγκη, μέσα από τη δημιουργία ενός γενικού «κοινωνικού δικτύου ασφαλείας», που θα περιλαμβάνει ένα 'πρόγραμμα' ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να ληφθούν μέτρα για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας και για τη άντληση πόρων από άλλες, λιγότερο πιεστικές, ανάγκες προκειμένου να χρηματοδοτηθεί επαρκώς ένα τέτοιο «δίκτυο ασφαλείας».

Σε γενικές γραμμές, διαπιστώνεται η ανάγκη για αλλαγή και εξορθολογισμό των επιμέρους συστημάτων κοινωνικών μεταβιβάσεων στην Ελλάδα προκειμένου να δημιουργηθεί ένας γενικός μηχανισμός καθολικής κοινωνικής προστασίας. Θα πρέπει να τονιστεί, ωστόσο, ότι μια τέτοια προσπάθεια οφείλει να συνοδεύεται από την αναδιάρθρωση και τη βελτίωση του συστήματος παροχής κοινωνικών υπηρεσιών στην Ελλάδα.

β) Είναι αναγκαία η επανεξέταση του συστήματος των επιδομάτων ανεργίας, και ιδίως του επιδόματος μακροχρόνιας ανεργίας, όσον αφορά στο ύψος, στο εύρος της κάλυψης, στις προϋποθέσεις και στη διάρκεια, κι αυτό γιατί θεωρείται ζωτικής σημασίας στις τρέχουσες συνθήκες της οικονομικής ύφεσης.

Αγορές εργασίας χωρίς αποκλεισμούς

α) Είναι επιτακτική η ανάγκη για τις Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης να εξευρεθούν οι κατάλληλες διαδικασίες που θα εξασφαλίζουν στενή διασύνδεση, τόσο διοικητικά όσο και λειτουργικά, με τις αρμόδιες δημόσιες αρχές και τους φορείς που δραστηριοποιούνται στους άλλους δύο πυλώνες της ενεργούς ένταξης. Και αυτό αφορά τόσο τις διαδικασίες σχεδιασμού όσο και της εφαρμογής των μέτρων. Σε αυτό το πλαίσιο, πρέπει να αναληφθεί δράση για τη βελτίωση της δυναμικότητας των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης μέσω της εξασφάλισης κατάλληλων και επαρκών πόρων.

β) Είναι αναγκαίος ο σχεδιασμός νέων μέτρων για την αγορά εργασίας που να στοχεύουν, κατά κύριο λόγο, στους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας, τα οποία θα πρέπει να συμπεριλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, προγράμματα απόκτησης εμπειρίας ή εύρεσης απασχόλησης σε συγκεκριμένους τομείς, όπως είναι για παράδειγμα οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας, όπου υπάρχει έλλειψη επαρκών

ανθρώπινων πόρων («προγράμματα κοινωνικής εργασίας»). Επιπλέον, το τρέχον πρόγραμμα του ΟΑΕΔ (που αφορά στη μετατροπή του «παθητικού» επιδόματος ανεργίας σε ένα ενεργητικό μέτρο εργασιακής επανένταξης) θα πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω και να επεκταθεί, ή ακόμη και να τροποποιηθεί για να καλύψει ένα μεγαλύτερο αριθμό δικαιούχων του επιδόματος ανεργίας.

γ) Είναι αναγκαίος, επίσης, ο σχεδιασμός ενός νέου προγράμματος ενεργοποίησης, το οποίο θα επιτρέπει το συνδυασμό των παροχών κοινωνικής πρόνοιας (και ειδικότερα των επιδομάτων αναπηρίας) με τις μισθολογικές απολαβές για εκείνους που πρόκειται να απασχοληθούν σε επιχειρήσεις της κοινωνικής οικονομίας.

Πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες

Όπως ήδη αναφέρθηκε προηγούμενα, είναι επιτακτική η ανάγκη αναδιάρθρωσης και βελτίωσης του συστήματος παροχής των κοινωνικών υπηρεσιών κυρίως σ' ότι αφορά το συντονισμό, την κάλυψη και προσβασιμότητα και, ειδικότερα, την ποιότητα. Το κράτος οφείλει να επιδείξει πολύ μεγαλύτερη προσοχή και να αφιερώσει περισσότερους πόρους για τις κοινωνικές υπηρεσίες στην Ελλάδα, αναβαθμίζοντας τη λειτουργία τους στη βάση συγκεκριμένων προτεραιοτήτων στον τομέα αυτόν.

5.3 Δράσεις προτεραιότητας σε επίπεδο ΕΕ για την ενίσχυση της εφαρμογής της Σύστασης για την ενεργό ένταξη από τα Κράτη-Μέλη

α) Συνιστάται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προβεί στις κατάλληλες ενέργειες προκειμένου να εξασφαλίσει τη σαφή δέσμευση των Κρατών-Μελών για τη λήψη των απαραίτητων μέτρων που θα διευκολύνουν την εφαρμογή της Σύστασης της Ε.Ε. για την ενεργό ένταξη. Στο πλαίσιο αυτό, είναι επιτακτική η ανάγκη να αποδεσμευτούν τα μέτρα πολιτικής της ενεργούς ένταξης από τους περιορισμούς που επιβάλλουν τα μέτρα λιτότητας, δεδομένου ότι τα τελευταία υποσκάπτουν σοβαρά τις προσπάθειες σε αυτό το πεδίο πολιτικής.

β) Συνιστάται επίσης τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ να επιτρέπουν μία σχετική ευελιξία όσον αφορά στα κριτήρια επιλεξιμότητάς τους, έτσι ώστε να μπορούν να υποστηρίξουν τη χρηματοδότηση ολοκληρωμένων προσεγγίσεων που θα συμπεριλαμβάνουν ένα συνδυασμό μέτρων και από τους τρεις πυλώνες της ενεργούς ένταξης. Αυτό θα πρέπει να ισχύει τόσο για τα προγράμματα που υλοποιούνται στο πλαίσιο των Εθνικών Στρατηγικών Πλαισίων Αναφοράς 2007-2013, όσο και για αυτά που σχεδιάζονται για την επόμενη προγραμματική περίοδο 2014-2020.

6. Συνοπτικοί πίνακες

Πίνακας 6.1

Σε ποιο βαθμό έχει αναπτυχθεί μια ολοκληρωμένη συνολική στρατηγική ενεργούς ένταξης στο κράτος μέλος σας (Ελλάδα);												
	Σχεδιασμός μίας ολοκληρωμένης πολιτικής			Ολοκληρωμένη Εφαρμογή			Κάθετος Συντονισμός Πολιτικών			Ενεργός συμμετοχή των σχετικών φορέων		
	Ναι	Κάπως	Όχι	Ναι	Κάπως	Όχι	Ναι	Κάπως	Όχι	Ναι	Κάπως	Όχι
Για όσους μπορούν να εργαστούν			X			X			X			X
Για όσους δε μπορούν να εργαστούν			X			X			X			X

Πίνακας 6.2

Σε ποιο βαθμό οι πολιτικές/ μέτρα ενεργούς ένταξης έχουν ενισχυθεί, έμειναν σχεδόν το ίδιο ή έχουν αποδυναμωθεί από το 2008 στο κράτος μέλος σας (Ελλάδα);									
	Επαρκής εισοδηματική στήριξη			Αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς			Πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες		
	Ενισχύθηκαν	Έμειναν το ίδιο	Αποδυναμώθηκαν	Ενισχύθηκαν	Έμειναν το ίδιο	Αποδυναμώθηκαν	Ενισχύθηκαν	Έμειναν το ίδιο	Αποδυναμώθηκαν
Για όσους μπορούν να εργαστούν			X	X					X
Για όσους δε μπορούν να εργαστούν		X			X				X

Βιβλιογραφία

European Commission, EU Employment and Social Situation, Quarterly Review, June 2012

HELLENIC STATISTICAL AUTHORITY, 2012, "LABOUR FORCE SURVEY 1st Quarter 2012" PRESS RELEASE, Piraeus, 14 June 2012.

Ziomas, D., Bouzas N. & Spyropoulou N. (2010), "**Greece: In-work poverty and labour market segmentation in the EU, A study of national policies**", <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2010/second-semester-2010>

Ziomas, D., Bouzas N. & N. Spyropoulou (2009), "**Minimum Income Schemes, A Study of National Policies - Greece**" <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts>

Ziomas D., Bouzas N., Ntontis D., (2006), "**Trends, Recent Developments, Active Inclusion and Minimum Resources – A Study of National Policies**", First Semester Report for Greece, www.peer-review-social-inclusion.net

Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007–2013

Σύσταση της Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 2008 σχετικά με την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας, *Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ*, αριθ. L 307 της 18/11/2008.

Χρήσιμοι Σύνδεσμοι

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

<http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE>

